

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
ÖZEL HUKUK ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ULUSLARARASI KORUMA VE GEÇİCİ
KORUMA KAPSAMINDAKİ YABANCILARIN
TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA HAKKI

ALİ YUŞA TURAN

2501160645

TEZ DANIŞMANI

Dr. Öğr. Üyesi AYŞE ELİF ULUSU KARATAŞ

İSTANBUL, 2019

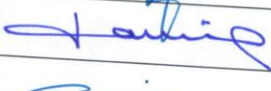
TEZ ONAY SAYFASI

	T.C. İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ YÜKSEK LİSANS TEZ ONAYI	
---	--	---

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı	: ALI YUŞA TURAN	Numarası	: 2501160645
Anabilim Dalı / Anasat Dalı / Programı	: ÖZEL HUKUK	Danışmanı	: DR. ÖĞR. ÜYESİ AYŞE ELİF ULUSU KARATAŞ
Tez Savunma Tarihi	: 04.09.2019	Saati	: 14.00
Tez Başlığı	: ULUSLARARASI KORUMA VE GEÇİCİ KORUMA KAPSAMINDAKİ YABANCILARIN TÜRKİYE'DE ÇALIŞMA HAKKI		

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış,
Sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin **KABULÜNE** OYBİRLİĞİ / **GYÇOKLUĞUYLA** karar verilmiştir.

JÜRI ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DR. ÖĞR. ÜYESİ AYŞE ELİF ULUSU KARATAŞ		KABUL
2- DR. ÖĞR. ÜYESİ MİNE TAN DEHMEN		KABUL
3- DR. ÖĞR. ÜYESİ GİZEM PERÇİN		KABUL

YEDEK JÜRI ÜYESİ	İMZA	KANAATİ (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- DR. ÖĞR. ÜYESİ İLYAS GÖLCÜKLÜ		
2- DR. ÖĞR. ÜYESİ GÜLAY ARSLAN ÖNCÜ		

Versiyon: 1.0.0.2-61559050-302.14.06

İSTANBUL - 2019

ÖZ

**ULUSLARARASI KORUMA VE GEÇİCİ KORUMA
KAPSAMINDAKİ YABANCILARIN TÜRKİYE’DE ÇALIŞMA
HAKKI**

ALİ YUŞA TURAN

Uluslararası koruma, haklı zulüm korkusuyla vatandaşı oldukları ya da vatansızlarsa ikamet ettikleri ülkeyi terk etmek durumunda kalan kişiler ile geri gönderilmeleri halinde ciddi insan hakkı ihlalleriyle karşılaşması muhtemel kişiler için uluslararası hukukta meydana getirilmiş koruma sistemini ifade etmektedir. Geçici koruma ise, yaygın şiddet veya çatışma ortamı sebebiyle ülkesinden ayrılmaya zorlanarak kitlesel olarak başka bir ülkeye sığınan kişiler için meydana getirilmiş koruma mekanizmasını ifade etmektedir. Bu koruma statülerine sahip kişilerin yaşamlarını onurlu bir şekilde sürdürebilmeleri için en çok önem arz eden unsurlardan biri çalışma hakkıdır. Elinizde bulunan çalışmanın amacı, bu kişilerin Türkiye’de çalışma hakkına erişimleri konusunda meydana getirilen düzenlemelerin açıklığa kavuşturulmasıdır. Bu doğrultuda, öncelikle Türk hukukundaki düzenlemelere kaynak teşkil ettiği için konunun milletlerarası hukuk boyutu ortaya konmuştur. Bu noktada, Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi başta olmak üzere Birleşmiş Milletler düzenlemeleri ve Avrupa Birliği bünyesindekiler de dahil olmak üzere Avrupa Sistemi’ndeki düzenlemeler incelenmiştir. Ardından, Türk hukukunun konuya dair Anayasa, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Uluslararası İşgücü Kanunu, Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik ve Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik’te yer alan düzenlemeleri, milletlerarası hukukun etkisi de dikkate alınarak incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası Koruma, Tamamlayıcı Koruma, Geçici Koruma, Mülteci Hakları, Ekonomik ve Sosyal Haklar, Çalışma Hakkı, Yabancıların Çalışma Hakkı, Geri Göndermeme İlkesi, Milletlerarası Özel Hukuk

THE RIGHT TO WORK OF ALIENS UNDER INTERNATIONAL PROTECTION AND TEMPORARY PROTECTION IN TURKEY

ALİ YUŞA TURAN

ABSTRACT

International protection implies the protection system built in international law for people who are forced to flee from their country of origin or country of residence in case of statelessness based upon well-founded fear and who will likely suffer serious violations of human rights. Temporary protection implies the protection mechanism built for people who seek asylum in another country in mass influx situations based upon widespread violence and conflict. One of the most important elements for people who have these statutes to sustain their lives in an honorable way is the right to work. The aim of the study you hold is to clarify the rules which made in the subject of these people's access to the right to work in Turkey. In this direction, firstly, the framework in international law is put forward by the reason that it is the source of the rules in Turkish law. At this point, with the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees being in the first place, the rules generated by the United Nations are examined alongside the rules built in European system which includes the ones within European Union. After, the rules that are in the Constitution, Aliens and International Protection Law, International Labour-Force Law, Regulations on Employment of International Protection Applicants and International Protection Status Owners, Regulations on Employment of Aliens Provided Temporary Protection are examined through paying attention to the effects of the rules in international law.

Keywords: International Protection, Subsidiary Temporary Protection, Refugee Rights, Economic and Social Rights, Right to Work, Right to Work of Aliens, Non-Refoulement, International Private Law

ÖNSÖZ

Dünyada artan mülteci dalgasından en çok nasibini almış ülkelerden biri olan ülkemizin bu konuda verdiği sınav içte ve dışta bir çok tartışmaya konu olmuştur. Özellikle, sağlam bir ekonomiye sahip olmayan ülkelerde yüksek miktarda mülteci barındırmanın yarattığı sorunlar bu çalışmanın yapıldığı vakitlerde ayyuka çıkmıştır. Bu doğrultuda, bu kişilerin çalışma hakkı konusu da tartışmaların odak noktalarından biri haline gelmiştir. Bir yanda, ülkesinden zorunlu olarak gelen kişilerin yaşamlarını onurlu bir şekilde sürdürebilmesi için gereken çalışma hakkı söz konusuysa, diğer tarafta devletin vatandaşlarına karşı refah düzeyini yüksek tutma yükümlülüğü bulunmaktadır.

Çalışmamızın amacı; geniş anlamıyla mülteci konumunda bulunan kişilerin çalışma hakkına dair Türk hukukundaki yasal düzenlemeleri tanıtmaktır. Tabii ki bunu yaparken öncelikle yurdunu zorunlu olarak terk eden kişilerin korunmasına dair temel prensip ve yöntemler incelenmiştir. Bunun yanında Türk hukukunda meydana getirilen yasal düzenlemeler açıklanmadan önce bu düzenin meydana getirilmesine kaynaklık eden uluslararası standartlar da ortaya konmuştur. Çalışmada ortaya konan hukuki düzenin gerçek hayata yansımalarına ışık tutmak için ihtiyaç duyulan istatistiklere açık kaynaklarda yeterli miktarda yer verilmemiş olması sebebiyle devlet kurumlarından istatistiki bilgi edinme talebinde bulunulmuş, ancak bilgi verilmemiştir. Bu sebeple, ilgili bölümlerde gazete haberleri gibi kaynaklara yer verilmiş, ancak bu noktada birden fazla kaynakla teyit etmeye özen gösterilmiştir. Umarız bu çalışma, Türkiye’de konu hakkında uluslararası standartlar seviyesinde yerleşik bir düzen meydana getirilmesine en ufak da olsa bir katkı sağlayabilir.

Çalışmada emeği geçenlerden bahsederken öncelikle gerekli maddi rahatlığı ölümünden uzun zaman sonra dahi sağlamayı başaramamış olan rahmetli babama bir teşekkür sunmam gerekiyor. Ardından kendisinin yokluğunu, yapılabilecek en iyi şekilde kapatan annem ile varlığı ve desteğiyle her daim neşe ve mutluluk kaynağı olan kardeşime şükranlarımı sunuyorum. Tabii ki bir diğer teşekkürü de, titiz çalışma tarzı ve sağlam bilgisi sayesinde ihtiyaç duyduğum yol göstericiliği ziyadesiyle karşılayan ve beni sabırla destekleyen tez danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Ayşe Elif ULUSU KARATAŞ hocama sunmam gerekiyor. Tez jürimde yer almayı kabul

ederek beni onurlandıran hocalarım Dr. Öğr. Üyesi Mine TAN DEHMEN ve Dr. Öğr. Üyesi Gizem PERÇİN'e de teşekkürü bir borç biliyorum.

Ali Yuşa Turan
İstanbul



İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ.....	v
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI HUKUKTA VE TÜRK HUKUKUNDA ULUSLARARASI KORUMA VE GEÇİCİ KORUMA

I. Uluslararası Hukukta Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma	4
A. Uluslararası Hukukta Uluslararası Koruma	4
1. Sığınma Hakkı Kavramı.....	4
2. Terminoloji: Uluslararası Koruma, Mülteci, Sığınmacı, Vatansız, Göçmen.....	6
3. Mülteci ve Sığınmacının Kavramsal İçeriği	10
4. Uluslararası Belgelerde Uluslararası Koruma.....	12
a. Global Düzlemde Uluslararası Koruma	12
b. Bölgesel Düzlemde Uluslararası Koruma.....	15
5. Mülteci Statüsü Belirleme.....	18
a. Mülteci Statüsünün Kazanılması.....	19
b. Mülteci Statüsü Dışında Bırakılan Kişiler	23
c. Mülteci Statüsünün Sona Ermesi	26
6. Tamamlayıcı Koruma	27
a. Global Düzlemde Tamamlayıcı Koruma	28
b. Bölgesel Düzlemde Tamamlayıcı Koruma	32
B. Uluslararası Hukukta Geçici Koruma	34
1. Geçici Koruma İle İlgili Kavramsal Çerçeve.....	34
2. Uluslararası Belgelerde Geçici Koruma	35
a. Global Düzlemde Geçici Koruma	35
b. Bölgesel Düzlemde Geçici Koruma.....	36

3. Geçici Korumanın Unsurları	37
4. Geçici Korumanın Kapsamı	39
II. Türk Hukukunda Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma.....	40
A. Türk Hukukunda Uluslararası Koruma	40
1. Uluslararası Korumanın Anayasal Altyapısı.....	40
2. Uluslararası Korumaya İlişkin Yasal Düzenlemeler.....	44
3. Uluslararası Koruma Türleri	49
a. Mülteci	50
b. Şartlı Mülteci.....	51
c. İkincil Koruma Statüsündekiler	54
4. Uluslararası Koruma Kapsamı Dışında Kalacak Yabancılar	56
5. Uluslararası Korumanın Sona Ermesi ve İptali.....	57
6. Türkiye’de Uluslararası Korumaya Dair Mevcut Durum	59
B. Türk Hukukunda Geçici Koruma	60
1. Türk Hukukunda Geçici Korumanın Yasal Dayanağı	60
2. Mevcut Yasal Düzenlemelere Göre Geçici Koruma.....	62
a. Geçici Koruma Kavramı	62
b. Geçici Korumadan Yararlanacak Kişiler	65
c. Geçici Koruma Kapsamı Dışındaki Kişiler.....	67
d. Geçici Koruma Kararının Alınması	68
e. Geçici Korumanın Sona Ermesi	69
3. Suriye’den Gelen Sığınmacıların Hukuki Durumu.....	71
4. Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Antlaşması	74

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI HUKUKTA VE TÜRK HUKUKUNDA YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKKI

I. Çalışma Hakkı	76
A. Çalışma Hakkı Kavramı	76
B. Uluslararası Belgelerde Çalışma Hakkı	80
C. Türk Hukukunda Çalışma Hakkı.....	83
1. Türk Hukukunda Çalışma Hakkının Anayasal Zemini.....	83
2. Uluslararası Belgeler Bakımından Türk Hukukunda Çalışma Hakkı.....	86
3. Türk Hukukunda Çalışma Hakkının Talep Edilebilirliği ve Korunması	88
II. Uluslararası Hukukta ve Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma Hakkı	90

A. Uluslararası Hukukta Çalışma Hakkının Yabancılara Tanınması	90
B. Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma Hakkı	93
1. Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma Hakkının Yasal Zemini	93
2. Yabancıların Türkiye’de Çalışmaları Bakımından Öngörülen Şartlar	95
a. Yabancılara Yasaklanan Meslekler	95
b. Çalışma İzni	97
c. Çalışma İzni Muafiyeti	98
d. Ön İzin	99
3. Çalışma İzni Başvurusu	100
4. Çalışma İzni Türleri	101
5. Çalışma İzni Başvurusunun Değerlendirilmesi	104
6. Çalışma İzni Başvurusunun Reddi	107
7. Çalışma İzni Verilmesi ve Mahiyeti	108
8. Çalışma İzninin Sona Ermesi	109
9. Yabancıların Çalışma İzninin Denetlenmesi	110
10. Yabancıların Çalışma İznine Dair Kararlara İtiraz ve Yargı Yolu	111

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSLARARASI KORUMA VE GEÇİCİ KORUMA KAPSAMINDAKİ YABANCILARIN TÜRKİYE’DE ÇALIŞMA HAKKI

I. Uluslararası Hukuk ve Türk Hukukunda Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı	112
A. Uluslararası Hukukta Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı	112
1. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Hakları	112
2. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı	116
B. Türk Hukukunda Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı	121
1. Anayasal Altyapı	121
2. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkına Dair Yasal Düzenlemeler	123
a. Genel Olarak	123
b. Mülteci ve İkincil Koruma Statüsü Sahibi Yabancıların Çalışma Hakkı	124
(1) Genel Olarak	124
(2) Mülteci ve İkincil Koruma Statüsü Sahibi Yabancıların Çalışma Hakkının Sınırlandırılması	126

(3) Mülteci ve İkincil Koruma Statüsü Sahibi Yabancıların Çalışma Hakkının Sona Ermesi	128
c. Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilere İlişkin Düzenlemeler	128
(1) Genel Olarak.....	128
(2) Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilerin Çalışma İzni Başvurusu.....	129
(3) Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilerin Çalışma İzni Başvurularının Değerlendirilmesi	134
(4) Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilere Çalışma İzni Verilmesi ve Hükümü	137
(5) Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilerin Çalışma İzni Başvurusunun Reddi	139
(6) Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilerin Çalışma Hakkının Sınırlandırılması.....	140
(7) Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilerin Çalışma İzninin İptali ve Sona Ermesi	140
d. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkının Denetimi	142
e. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Mevcut Durum	142
II. Uluslararası Hukuk ve Türk Hukukunda Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı	145
A. Uluslararası Hukukta Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı.....	145
1. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Hakları	145
2. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı	146
B. Türk Hukukunda Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı	147
1. Yasal Dayanak	147
2. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkına Dair Düzenlemeler	149
a. Geçici Koruma Kapsamındaki Kişilerin Çalışma İzni ve Çalışma İzni Muafiyeti Başvuruları	149
b. Geçici Koruma Kapsamındaki Kişilerin Çalışma İzni Başvurularının Değerlendirilmesi ve Reddi	153
c. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancılara Çalışma İzni Verilmesi ve Hükümleri	154
d. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkının Sınırlandırılması.....	155

e. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma İzninin İptali ve Sona Ermesi	158
3. Suriye’den Gelen Sığınmacıların Çalışmasına Dair Özel Düzenlemeler	159
4. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkının Denetimi	159
5. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Mevcut Durum	160
SONUÇ	165
KAYNAKÇA/BİBLİYOGRAFYA	170



KISALTMALAR LİSTESİ

1951 Cenevre Sözleşmesi	: Mültecilerin Statüsüne Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi
A.e.	: Aynı eser
a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AÇSHB	: Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
AIHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AIHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
ASŞ	: Avrupa Sosyal Şartı
AYM	: Anayasa Mahkemesi
bkz.	: Bakınız
BM	: Birleşmiş Milletler
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
c.	: Cilt
EİHB	: Birleşmiş Milletler Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi
ESKHS	: Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi
GGASŞ	: Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı
GİGM	: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
GKY	: Geçici Koruma Yönetmeliği
GKÇİY	: Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik
ILO	: International Labour Organization
IRO	: International Refugee Organization
İŞKUR	: Türkiye İş Kurumu
MSHS	: Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi
md.	: Madde

no	: Numara
p.	: paragraf
RG	: Resmî Gazete
s.	: sayfa/sayfalar
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TL	: Türk Lirası
UİK	: 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu
UMÖ	: Uluslararası Mülteci Örgütü
UN	: United Nations
UNHCR	: United Nations High Commissioner for Refugees
vd.	: ve devamı
YÇİHK	: 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun
YUKK	: 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
y.y.	: yayım yeri yok
yy.	: yüzyıl

GİRİŞ

İnsanlığın neredeyse her döneminde mevcut olan savaş, çatışma veya insan hakları ihlallerinin ortaya çıkardığı sığınma hareketleri günümüzde de ziyadesiyle mevcuttur. Türkiye ise, sığınma hareketlerinin genelde başlangıç noktası olan doğu ve güney bölgeleri ile bitiş noktası olan batı bölgeleri arasında yer alması sebebiyle bu tarz hareketlerin uğrak noktası olmasının yanında, son dönemde sığınma hareketlerinin hedef noktası haline gelmiştir. Bu şekilde, çok sayıda sığınmacı ile karşı karşıya kalan Türkiye'nin bu kişileri barındırması esnasında sunacağı çalışma hakkı, hem insan hakları perspektifi hem de vatandaşlarına olan yükümlülükleri yönünden büyük önem arz etmektedir. Zira, devletin öncelikli sorumluluğu vatandaşlarının haklarını korumak olsa da, sığınmacıların kalışları esnasında onurlu bir yaşam sürmeleri için çalışma hakkına da sahip olmaları gerekmektedir.

Geçici koruma, uluslararası koruma düşüncesi üzerinden türemiş olması itibarıyla bu kavramın içinde de incelenebilmekte, Türk mevzuatında ise koruma statülerini düzenleyen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)'nın "Uluslararası Koruma" başlıklı üçüncü bölümünde kendisine yer bulmaktadır. Ancak bu koruma statüleri; içerdiği unsurlar bakımından farklılık göstermeleri, güncel durumun etkisi ve çalışmamızın konusunu oluşturan çalışma hakkına dair Türk hukukundaki düzenlemelerin uluslararası koruma kapsamındaki yabancılar ve geçici koruma kapsamındaki yabancılar için ayrı kurallarla düzenlenmiş olması sebebiyle birbirinden ayrı başlıklar altında incelenmiştir.

Çalışmamızın asıl konusunu ilgili statülerdeki yabancıların Türkiye'de çalışma hakkı oluştursa da, konuyla ilgili yerel düzenlemeleri anlamak için öncelikle uluslararası hukuktaki kaynağının ortaya konması gerekmektedir. Çalışmamızın ilk bölümünde, uluslararası koruma ve geçici koruma statülerine dair açıklamalara yer verilmiştir. Bu noktada, öncelikle uluslararası korumanın temelini oluşturan kavramlar ve terimler birbirinden farklarıyla ele alınmış, ardından Türk hukukunda meydana getirilen koruma statülerinin uluslararası hukuktaki karşılıkları açıklanmıştır. Bu noktada uluslararası koruma ayrı bir başlık altında incelenmiş, bu koruma türünün temelini oluşturan mülteci statüsünün unsurları, Mültecilerin Hukuki

Statüsüne Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1. maddesindeki tanım ışığında aydınlatılmaya çalışılmış ve ardından geri göndermeme (*non-refoulement*) ilkesi temel alınarak meydana getirilen tamamlayıcı koruma statüsü irdelenmiştir. İçerdiği unsurlar bakımından farklı bir yerde duran geçici koruma statüsü, bu unsurlarıyla birlikte değerlendirilmiş, Türk hukukundaki düzenlemenin örneğini oluşturan AB Geçici Koruma Yönergesi hükümlerine değinilmiştir. Konuyla ilgili uluslararası hukukta meydana getirilen düzenin ardından, buradaki yansımalarıyla birlikte Türk hukukunda öngörülen düzen ortaya konmuştur. Bu doğrultuda, öncelikle Türk hukukundaki uluslararası koruma statüleri YUKK hükümleri doğrultusunda başlangıç ve bitiş noktalarıyla incelenmiş, bu statülere sahip olanların kimler olduğu tespit edilmiştir. Ardından, günümüzde Türkiye'nin en önemli gündem maddelerinden biri olan geçici koruma statüsüne dair düzenlemeler incelenmiştir. Geçici koruma statüsünün Türk hukukunda nerede başlayıp nerede bittiği, YUKK ve Geçici Koruma Yönetmeliği hükümleri kapsamında değerlendirilmiş, bu konuya dair güncel tartışmalara da değinilmiştir.

Çalışmamızın ikinci bölümünde, uluslararası koruma ve geçici koruma statülerine sahip bulunan kişilerin ortak özelliği olan yabancılığın çalışma hakkı karşısındaki durumu incelenmiştir. Bu şekilde ayrı bir bölüm oluşturulmasının amacı; ilgili statü sahibi kişilerin de bulunduğu yabancıların çalışma hakkına dair genel prensiplerin ortaya konarak konuya daha geniş bir çerçeveden yaklaşmak ve asıl konumuzla ilgili mevcut boşlukları dolduracak genel düzenlemeleri tanıtmaktır. Bu konuda da çalışmamızın genelinde olduğu gibi önce uluslararası hukukta, daha sonra Türk hukukunda öngörülen düzen ortaya konmuştur. Bu doğrultuda, öncelikle çalışma hakkına dair genel kavramsal açıklamalarda bulunulmuş; ardından yabancıların çalışma hakkına dair uluslararası standartlar, Birleşmiş Milletler Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi başta olmak üzere uluslararası ve bölgesel belgelerle birlikte ortaya konmuştur. Türk hukukunda yabancıların çalışma hakkı ile ilgili öngörülen düzene dair yapılan açıklamalarda ise; öncelikle çalışma hakkının bu düzen içindeki yerine Anayasa hükümleri ve taraf olunan uluslararası belgelerdeki hükümler vasıtasıyla göz atılmıştır. Ardından, yabancıların çalışma hakkına dair genel hükümler ortaya konmuş; bu noktada, görece yeni bir kanun olan Uluslararası

İşgücü Kanunu (UİK)’nın meydana getirdiği sistematik geçiş hükümleriyle birlikte ele alınmıştır.

Çalışmamızın ana hattını oluşturan üçüncü ve son bölümünde ise; statüleriyle ilgili ve tabi olacakları genel rejimle ilgili gerekli açıklamalar yapılan uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkına dair düzenlemeler aktarılmıştır. Burada da önce uluslararası hukukta öngörülen düzen açıklanmış, öncelikle uluslararası koruma ve geçici koruma statülerine sahip kişilerin haklarına dair rejimin izahıyla birlikte çalışma hakkının bu rejim içerisindeki durumuna dair açıklamalara yer verilmiştir. Bu konuda, uluslararası koruma kapsamındaki yabancılar için önem arz eden 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin “Kazanç Sağlayıcı İş” bölümündeki 17, 18 ve 19. maddeleri, diğer uluslararası belgelerle birlikte incelemeye alınmıştır. Geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkı ise, bu statüye dair bağlayıcı bir uluslararası belgenin mevcut olmayışı sebebiyle BM tarafından bağlayıcılığı olmaksızın meydana getirilen Rehber Kurallar ve AB Geçici Koruma Yönergesi’nin ilgili 12. madde hükmü bağlamında değerlendirilmiştir. Türk hukukunda öngörülen düzene dair açıklamalarda öncelikle uluslararası koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkı anlatılmıştır. Türk hukukunda uluslararası koruma statülerinden birine sahip olanların çalışma hakkı kanun düzeyinde YUKK ve UİK hükümleriyle düzenlenmekle beraber, usul ve esasları Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik’le düzenlenmiş, çalışmanın bu kısmında kanun ve yönetmelik hükümlerinin birlikte meydana getirdiği sistem ortaya konmuştur. Son olarak mevcut duruma dair ulaşılan notlar ve yapılan çalışmalar aktarılmıştır. Ardından, günümüzde Türkiye’nin en önemli gündem maddelerinden biri olan geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkına dair düzenlemeler incelenmiş, bu kişilerin konuyla ilgili tabi olduğu rejim, uluslararası koruma kapsamındaki yabancılar ve genel olarak yabancıların çalışma hakkına dair sisteme de atıflarda bulunularak ortaya konmuştur. Son olarak, ilgili yabancıların çalışma hakkına dair mevcut tablo aktarılmaya çalışılmış, bu konuda yapılan çalışmalardan da bahsedilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI HUKUKTA VE TÜRK HUKUKUNDA ULUSLARARASI KORUMA VE GEÇİCİ KORUMA

I. Uluslararası Hukukta Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma

A. Uluslararası Hukukta Uluslararası Koruma

1. Sığınma Hakkı Kavramı

İnsanlığın yüzyıllarca doğayla ve birbirleriyle süregiden güç mücadelesinin ardından günümüzde kişilerin belirli asgari menfaatlerinin koşulsuz şartsız olarak korunması gerektiği kabul edilmiştir. Bu şekilde, hem insan aklınca üretilen bir kavram olarak, hem de II. Dünya Savaşı'nın ardından bu asgari menfaatleri evrensel normlar içeren kurumsal bir sistem haline getirme çalışmaları vasıtasıyla insan hakları kavramı ortaya çıkmıştır¹. İnsan haklarının kavramsal içeriği konusunda ise pek çok detaylı açıklama bulunmakla birlikte genel anlamıyla insan hakları, sadece insan olmalarından dolayı herkesin sahip olduğu haklar² olarak ifade edilmektedir³.

Kişilerin sahip olduğu insan haklarından biri de “sığınma hakkı”dır. Sığınma hakkı içindeki sığınma (*asylum*) kavramının, kişinin uğradığı baskılar sebebiyle vatandaşı olduğu ya da ikamet ettiği devleti terk ederek başka bir devletin ülkesindeki yetkililerden geçici olarak korunmadan daha fazla olacak şekilde aktif olarak korunma aramasını ifade ettiği belirtilmiştir⁴. Sığınma hakkı ise; geleneksel

¹ Z. Gönül Balkır, **Türk Anayasa Yargısında Sosyal Hakların Korunması**, Kocaeli, Kocaeli Üniversitesi Yayınları, 2009, s. 1.

² Hak kavramı, “hukuk düzeni tarafından tanınan, korunan ve hak sahibine bu korunmadan yararlanma yetkisi veren menfaat” olarak tanımlanmıştır. Mustafa Dural/Suat Sarı, **Türk Özel Hukuku: Cilt I, Temel Kavramlar ve Medeni Kanunun Başlangıç Hükümleri**, İstanbul, Filiz, 2017, s. 148; Kemal Gözler, **Türk Anayasa Hukuku Dersleri**, Bursa, Ekin, 2018, s. 110.

³ Alan Gewirth, “The Epistemology of Human Rights”, **Social Philosophy and Policy**, cilt: 1, sayı: 2, Spring 1984, s. 1, <https://www.cambridge.org/core/journals/social-philosophy-and-policy/article/epistemology-of-human-rights/F088F8AEEA0558412701F18F227DF9FB> 26 Nisan 2019; Jack Donnelly, **International Human Rights**, Boulder/Colorado, Westview Press, 2013, s. 19.; Cahit Talas, “Bir İnsan Hakkı Olarak Sendika Hakkı ve Uluslararası Belgelerde Yeri ve Evrimi”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Cilt: 1-4, 1979, s. 36; Rona Aybay/Aydın Aybay/Ali Pehlivan, **Hukuka Giriş**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018, s. 69

⁴ Vidya Dhar Mahajan, **International Law**, Delhi, Eastern Book Co., 1956, s. 223; Hüseyin Pazarcı, **Uluslararası Hukuk Dersleri: 2. Kitap**, Ankara, Turhan, 2017, s. 186.

tanımıyla; bir devletin, uğradığı baskılar sebebiyle vatandaşı olduğu ya da ikamet ettiği devleti terk eden kişinin ülkesine girmesine ve kalmasına izin verme hakkı olarak tanımlanmıştır⁵.

Uluslararası hukukta geleneksel tanımı bu şekilde olan sığınma hakkının üç görünümü olduğu ifade edilmiştir⁶. Bunlardan ilki; devletlerin kendi ülkesi üzerindeki münhasır yetkisinden ve dolayısıyla ülkesi üzerinde bulunan kişiler üzerindeki yetkisinden ileri gelen sığınma tahsis etme hakkıdır⁷. Bu hakkın kapsamında, sığınma sunma ve kişinin sınır dışı edilmesine dair her türlü talebe direnme hakkı bulunmaktadır⁸. Günümüzde sığınma hakkı denilince akla kişiye ait bir hak gelse de, uluslararası hukuk alanında uzun süre bireyden ziyade devlete ait bir hak olduğu kabul edilmiştir⁹.

Sığınma hakkının diğer görünümü ise, kişinin sığınma arama hakkıdır. Hakkın bu görünümü, kişinin ikamet ettiği ülkeyi sığınma aramak için terk etmesini ifade etmekte, bu durumun bir hak olarak kabul edilmesinin altında ise, devletlerin vatandaşlarının sahibi olmadığı düşüncesi yatmaktadır¹⁰.

Sığınma hakkının üçüncü görünümü ise, kişinin kendisine sığınma tahsis edilmesine dair hakkıdır. Hakkın bu görünümü bazı yazarlarca, devlete de sığınma tahsis etme görevi yükleyen, kişiye ait doğal bir hak olarak ifade edilmişse de¹¹; başka bir görüşe göre kişinin devlete karşı ileri sürebileceği genel mahiyette bir

⁵ Pazarcı, **a.g.e.**, s. 190.

⁶ Roman Boed, "The State of the Right of Asylum in International Law", **Duke Journal of Comparative & International Law**, 1994, s. 3-14, <https://scholarship.law.duke.edu/djcil/vol5/iss1/1> 27 Nisan 2019.

⁷ Hakkın bu görünümü "*the right of a state to grant asylum*" olarak adlandırılmıştır. Felice Morgenstern, "The Right of Asylum", **British Year Book of International Law**, sayı: 26, 1949, s. 327, <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/byrint26&i=336>. 27 Nisan 2019; Boed, **a.g.m.**, s. 3-4.

⁸ Hersch Lauterpacht, "The Universal Declaration of Human Rights", **British Year Book of International Law**, sayı: 25, 1948, s. 373, <https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/byrint25&i=360>. 27 Nisan 2019 (Lauterpacht, **Declaration**).

⁹ Guy S. Goodwin-Gill/Jane McAdam, **The Refugee in International Law**, New York, Oxford University Press, 2007, s. 355-356.

¹⁰ Hakkın bu görünümü İngilizce "*the right of an individual to seek asylum*" olarak adlandırılmıştır. Boed, **a.g.m.**, s. 6.

¹¹ Hakkın bu görünümü ise İngilizce "*the right of an individual to be granted asylum*" olarak adlandırılmıştır. Paul Weis, "The United Nations Declaration on Territorial Asylum", **Canadian Yearbook of International Law**, sayı: 7, 1969, s. 119, <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/cybil7&div=1&src=home> 27 Nisan 2019.

sığınma hakkının bulunmadığına şüphe yoktur¹². Nitekim, sığınma hakkını içeren uluslararası belgeler olan Evrensel İnsan Hakları Beyannamesi (EİHB)¹³'nde ve Devlete Sığınmaya Dair Bildiri¹⁴'de bu haktan “...sığınma arama ve sığınmadan yararlanma hakkı...” (*right to seek and enjoy asylum*) olarak bahsedilmekte¹⁵, dolayısıyla kişinin sığınma devletine karşı ileri sürebileceği bu şekilde bir hakkının bulunduğu dair görüş uluslararası hukukta kabul edilmekten uzak bulunmaktadır¹⁶.

Sığınma hakkı, mültecilikle karıştırılmamalıdır. Sığınma hakkı sahibi olmak, kişinin zulüm gördüğü devletin her türlü müdahalesi karşısında korunmasını içermektedir. Mültecilik ise bir statüdür. Uluslararası sözleşmelerle düzenlenmiş bu statüye sahip olmak ise yalnızca kişinin zulüm gördüğü devletten korunması anlamına gelmemekte, bu kişiye asgari hayat standartları da sağlanmasını öngörmektedir¹⁷.

2. Terminoloji: Uluslararası Koruma, Mülteci, Sığınmacı, Vatansız, Göçmen

Uluslararası koruma (*international protection*) kavramı, kişilere çeşitli zorlayıcı sebeplerle vatandaşı olmadığı ülkelere sığınma durumlarında sağlanan korumayı ifade etmektedir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)'nin

¹² Morgenstern, **a.g.m.**, s. 335.

¹³ RG: 27/05/1949 - 7217; United Nations General Assembly (UN General Assembly), Universal Declaration of Human Rights, Resolution 217 (III), 10 December 1948, Bildirinin orijinal İngilizce metni için bkz. <http://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights/> 6 Aralık 2018.

¹⁴ UN General Assembly, Declaration on Territorial Asylum, Resolution 2312 (XXII), 14 December 1967, Bildirinin orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html> 06 Aralık 2018.

¹⁵ EİHB'ndeki sığınma hakkına dair hükmün ilk halinde herkesin sığınma arama ve kendisine sığınma tahsis edilmesine dair hakkı (*the right to seek and to be granted asylum*) olduğu ifadesi yer almaktaysa da, bu ifade sığınma sağlamanın bir zorunluluk haline getirilemeyeceği şeklinde güçlü itirazlara maruz kalmıştır. Bu itirazlar sebebiyle “...kendisine sığınma tahsis edilmesi...” (...*to be granted asylum...*) ifadesi “...sığınmadan yararlanma...” (...*to enjoy asylum...*) ifadesi ile değiştirilerek son halini almıştır. Bu haliyle kişilerin sığınma talep edebilmesini sağlamayan bu hükmün, uluslararası hukukta zaten mevcut olan devletlere ait sığınma sağlama hakkından fazlasını içermediği, bu sebeple gereksiz bir hüküm olduğu ifade edilmiştir. Lauterpacht, **Declaration**, s. 373; Morgenstern, **a.g.m.**, s. 337.

¹⁶ Boed, **a.g.m.**, s. 8; Lassa Oppenheim, **Oppenheim's International Law**, edited by Sir Robert Jennings/Sir Arthur Watts, New York, Oxford University Press, 2008, 9. edition, volume 1, cilt: 2-4, s. 902.

¹⁷ Hüseyin Özcan, **Anayasa Hukuku Açısından Sığınma Hakkı**, İstanbul, Filiz, 2017, s. 118; Tevfik Odman, **Mülteci Hukuku**, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayınları, 1995, s. 189.

2006 tarihinde yayımladığı terimler sözlüğünde uluslararası koruma kavramı, “uluslararası toplum tarafından kendi menşe ülkesi dışında bulunan ve ülkesinin korumasından yararlanamayan belli bir kategorideki kişilerin temel hak ve özgürlüklerini korumak amacıyla uluslararası hukuku temel alarak uygulanan eylemler” olarak tanımlanmıştır¹⁸.

Uluslararası koruma kavramını anlamlandırabilmek için vatandaşlık kavramını incelemek gerekir. Vatandaşlık doktrin ve içtihatı; kişi ile devlet arasındaki hak, görev ve yükümlülük ilişkilerini belirleyen bir hukuksal bağ olarak tanımlanmıştır¹⁹. Devletlerin vatandaşları ile arasındaki karşılıklı hak ve yükümlülükler içeren bu ilişki uyarınca, vatandaşın koruma, vatandaşın da devletten koruma talebinde bulunma hakkı mevcuttur. Ancak kişiler, vatandaşı olduğu devlet tarafından temel hak ve özgürlüklerine yönelik tehditlere karşı korumasız bırakıldıklarında ya da herhangi bir devlete vatandaşlık bağıyla bağlı olmamaları sebebiyle koruma talep edebilecekleri bir devlet bulunmadığında, başka devletlerin veya uluslararası toplumun korumasına ihtiyaç duymakta, bu ihtiyacın giderilmesi şeklinde ortaya çıkan koruma ise uluslararası koruma kavramını ifade etmektedir²⁰. Bu noktada, uluslararası korumanın başka bir koruma imkanı kalmadığında vekaleten devreye girecek (*surrogate*) bir koruma biçimi olduğu ifade edilmektedir²¹. İçerik olarak ise, sığınma

¹⁸ United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), **Master Glossary of Terms**, Geneva, 2006, Orijinal İngilizce metin için bkz. <https://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html> 13 Aralık 2018.

¹⁹ Rona Aybay, **Vatandaşlık Hukuku**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004, s. 4; Vahit Doğan, **Türk Vatandaşlık Hukuku** (Vatandaşlık), Ankara, Savaş, 2016, s. 4-6; B. Bahadır Erdem, **Vatandaşlık Hukuku**, İstanbul, Beta, 2016, s. 3; Ergin Nomer, **Türk Vatandaşlık Hukuku**, İstanbul, Filiz, 2018, s. 3; İlhan Unat, **Nottebohm Kararı ve Tabiiyetin Gerçekliği İlkesi**, Ankara, Sevinç, 1966, s. 21; Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala), Kararın İngilizce tam metni için bkz. <https://www.icj-cij.org/files/case-related/18/018-19550406-JUD-01-00-EN.pdf> 11 Aralık 2018.

²⁰ UN General Assembly, **Note on the International Protection**, Fortieth-fifth session, A/AC.96/830, 7 September 1994, p. 8, s. 6, (çevrimiçi), <https://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html> 11 Aralık 2018.

²¹ Vekaleten (*surrogate*) koruma, Kanada Yüksek Mahkemesi’nin 1993 yılında verdiği bir kararda kullandığı ifadedir. Mahkeme bu ifadeyi bir temel ilke olarak benimsemiş, uluslararası korumanın ulusal koruma sağlamanın mümkün olmadığı durumlarda devreye girme özelliğine atıfta bulunmuştur. Canada Supreme Court, **Attorney General v. Ward**, Date: 30/06/1993, Case Number: 21937, [1993] 2 SCR 689, s. 692, 694, (çevrimiçi), <https://scc-csc.lexum.com/scc-csc/scc-csc/en/1023/1/document.do> 10 Mayıs 2019; Goodwin-Gill/McAdam, **a.g.e.**, s. 10.

ülkesine girişle başlayıp, geri göndermeme ilkesi de dahil olmak üzere temel insan haklarının sağlanması ve kalıcı çözümle son bulmasını garanti etmektedir²².

Uluslararası koruma kapsamındaki kişiler için kullanılan terimler açısından baktığımızda ise; İngilizce *refugee* ve Fransızca *réfugié* terimi uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin hukuki statüsünü ifade etmekte olup genellikle dilimize mülteci olarak çevrilmiştir. Dilimizdeki karşılığı sığınma olan İngilizce *asylum*, Fransızca *asile* kelimesinden türeyen *asylum seeker*, *demandeur d'asile* terimi ise uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olan kişileri ifade etmekte olup genellikle sığınmacı olarak çevrilmiştir. Ancak bu terimlerin Türkçe karşılıkları hususunda bir görüş birliği bulunmamaktadır. Pazarcı, sığınmacı terimini mülteci terimiyle eşleyerek mültecinin aynı anlamı ifade eden daha eski terim olduğunu savunmuş, bu iki terimi *refugee/réfugié* teriminin karşılığı olarak kullanmıştır. *Asylum seeker/demandeur d'asile* teriminin karşılığı olarak ise “sığınma arayan” terimini kullanmıştır²³. Türk mülteci hukukunda bulunan coğrafi kısıtlama sebebiyle bu kavramlar farklı anlamlar kazanmıştır. Buna dair açıklama, mültecinin Avrupa ülkelerinden gelerek 1951 tarihli Mültecilerin Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi²⁴’nin 1. maddesinde yer alan koşulları karşılayan kişileri belirttiği, sığınmacının ise Avrupa dışından gelerek 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 1. maddesindeki koşulları taşıyan kişileri belirttiği şeklindedir. İltica başvurusu tamamlanmamış kişilere ise “*başvuru sahibi, başvuran, iltica/sığınma başvurusunda bulunan kişi*” şeklinde karşılıklar verilmiştir²⁵. Aybay’a göre ise, mülteci terimi

²² UN General Assembly, **Note on the International Protection**, p. 12, s. 8.

²³ Hüseyin Pazarcı, **Uluslararası Hukuk Dersleri**, 2. Kitap, Ankara, Turhan, 2017, s. 192-193.

²⁴ RG: 05/09/1961 - 10898, 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees, Sözleşmenin orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.unhcr.org/3b66c2aa10> 05 Aralık 2018.

²⁵ Belirtmek gerekir ki bu yorum, ilgili ifadelerin kullanıldığı dönemde uluslararası korumaya dair temel yasal düzenleme olan 1994 tarihli 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 Yönetmelik’teki statülere verilen isimlere bağlı kalmaktadır. İlgili yönetmelikte, Avrupa ülkelerinden gelerek bahsedilen koşulları sağlayan kişilere mülteci statüsü, Avrupa dışındaki ülkelerden gelerek bahsedilen koşulları sağlayan kişilere ise sığınmacı statüsü sağlanacağı öngörülmüştü. Ancak bu ayrım, ileriki başlıklarda irdelenecek 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile ortadan kaldırılmış, sığınmacı statüsü şartlı mülteci statüsü şeklinde yeniden adlandırılmıştır. Aysel Çelikel/Günseli Öztekin Gelgel, **Yabancılar Hukuku**, İstanbul, Beta, 2017, s. 22-24; Bülent Çiçekli, **Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar**, (Mülteci ve Sığınmacılar), Ankara, Seçkin, 2009, s. 48-49; Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**

uluslararası belgelerde tanımlanmış bir hukuksal statüyü ifade etmekte ve koruma altında olan kişileri ifade etmektedir. Bu statü hem uluslararası belgelerde hem de iç hukuk düzenlemelerinde açıklanmış hak ve korumalardan faydalanmayı sağlar. Sığınmacı teriminin ise, vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve mültecilik statüsünü elde edebilmek için başvuruda bulunup sonucunu bekleyen kişiyi ifade ettiğini ileri sürmektedir²⁶. Aybay'ın yaptığı bu ayrım çalışmamızda terimlerin kullanılış şekillerine de temel teşkil edecektir.

Uluslararası korumayla ilgili bir diğer terim olan vatansız (*stateless person*, *apatride*, *heimatlos*) terimi ise, hiçbir devlete vatandaşlık bağıyla bağlı olmayan, dolayısıyla herhangi bir devletin korumasından faydalanamayan kişileri belirtmektedir²⁷. Vatansızlar, 1954 tarihli Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme²⁸'ye göre, “hiçbir devletin, kendi yasalarına göre vatandaşı saymadığı kişiler”dir. Bu kişiler yabancı tanımının vatandaşı olmayan herkesi kapsamı sebebiyle bütün devletlerde yabancı sayılırlar²⁹.

Bahsetmek icap eden bir diğer kavram ise göçmen (*migrant*) kavramıdır. Bu kavram, ekonomik, siyasi, dini vb. sebeplerle vatandaşı oldukları ülkeden başka bir ülkeye yerleşmek amacıyla ayrılan kişilere denir³⁰. Bu tanıma göre, göçmenliğin yerleşme niyeti ve kişinin kendi rızası ile göçmesi olmak üzere iki unsuru bulunmaktadır³¹. Bu kişiler, zaman zaman geniş anlamda mülteci tanımı içinde değerlendirilse de uluslararası korumanın konusunu oluşturan mültecilik kavramının

Hukuku (Yabancılar ve Uluslararası Koruma), İstanbul, Beta, 2018, s. 45-49; RG: 30/11/1994 - 22127. Bu yönetmelik Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 61. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

²⁶ Rona Aybay, **Yabancılar Hukuku**, (Yabancılar), İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010, s. 24-25.

²⁷ Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 18; Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 41; Carmen Tiburcio, **The Human Rights of Aliens Under International and Comparative Law**, The Hague, Martinus Nijhoff, 2001, s. 1; Ali Heyrani Nobari, **An Examination of the Concept of Nationality in Europe**, Université de Lausanne Faculté de Droit, Lausanne, 2005, s. 59.

²⁸ RG: 25/10/2014 - 29156, UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 28 September 1954, Sözleşme'nin orijinal İngilizce metni için bkz. https://www.unhcr.org/ibelong/wp-content/uploads/1954-Convention-relating-to-the-Status-of-Stateless-Persons_ENG.pdf 31 Aralık 2018.

²⁹ Aybay, **Yabancılar**, s. 23; Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 18; Vahit Doğan, **Türk Yabancılar Hukuku** (Yabancılar), Savaş, Ankara, 2018, s. 8.

³⁰ Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 28; Doğan, **Yabancılar**, s. 12.

³¹ Işıl Özkan, **Göç, İltica ve Sığınma Hukuku**, (Göç, İltica ve Sığınma), Ankara, Seçkin, 2018, s. 130.

dışında kalmaktadırlar. Zira göçmenlik, daha iyi yaşam koşullarına sahip olabilmek amacıyla vatanlarını terk eden kişileri ifade etmekten; mültecilik, baskı, zulüm ve can korkusu gibi sebeplerle vatanını terk eden kişileri ifade etmektedir³². Kuhlman bu kavramlar arasındaki farkı; mültecilerin cenneti aramayı değil cehennemden kaçmayı amaçladığını ifade ederek açıklamıştır³³. “Göçmen” kavramının Türk hukukundaki anlamı ise bu genel tanımdan farklıdır. Bu kavram genel olarak ülkede bulunan tüm yabancıları ifade etse de³⁴, hukuki açıdan 5543 sayılı İskan Kanunu³⁵’nin md. 3-d hükmünde “göçmen”; Türk kültürüne bağlı olan ve Türk soyundan gelen, yerleşmek üzere Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunan kişiler olarak tanımlanmıştır.

3. Mülteci ve Sığınmacının Kavramsal İçeriği

Mülteci kavramının içeriği konusunda birden çok disiplinin konusuna girmesi sebebiyle farklı yaklaşımlar benimsenmektedir. Öne çıkan tanımlardan birinin sahibi Goodwin-Gill, mülteciyi tanımlarken kaçış kavramının merkeze alınması gerektiğini ifade etmektedir. Bu tanıma göre mülteci, “*dayanılmaz bulunduğu koşul ya da kişisel durumlardan kaçmayı amaçlayan kişi*”dir. Kaçışın nereye olduğu, kaçışın başladığı yerden güvenli herhangi bir yer olması haricinde önem arz etmemektedir. Kaçış sebeplerine örnek olarak ise; baskı, zulüm, yaşam veya özgürlüğe tehdit durumları, kitlesel açlık, savaş, iç çatışma, doğal afetler gösterilebilir. Bu noktada, mülteci kavramının zımni olarak ilgili kişinin kaçış sebebi veya durumuna dair destek görmeye veya korumaya değer olduğu varsayımını içerdiği söylenebilir. Bu durumun ise mültecilerin kapsamına politik olmayan suçlardan dolayı yargılananlar ve ekonomik mültecilerin girmediği sonucunu doğurduğu ifade edilmektedir³⁶.

³² Aybay, **Yabancılar**, s. 26

³³ Tom Kuhlman, “Towards a Definition of Refugees”, **Serie Research Memoranda**, No: 36, Vrije Universiteit Amsterdam, (çevrimiçi), <http://degree.ubvu.vu.nl/repec/vua/wpaper/pdf/19900036.pdf> 4 Aralık 2018.

³⁴ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 58; Bülent Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, (Yabancılar ve Mülteci), Ankara, Seçkin, 2016, s. 202

³⁵ RG: 26/9/2006 - 26301

³⁶ Goodwin-Gill/McAdam, **a.g.e.**, s. 15.

Shacknove da buna benzer bir tanımda bulunarak mültecinin kabaca yaşamını tehdit eden koşullardan kaçan kimse olarak ifade edilebileceğini ileri sürmüştür³⁷.

BMMYK tarafından yapılan tanımda ise mülteci, “vatandaşı olduğu ya da mutad meskeninin bulunduğu ülkenin dışında bulunan ve geri dönemeyen ya da dönmek istemeyen kişi”ye denir. Bu tanıma göre, kişinin ülkesi dışında bulunması ve geri dönememesi; 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde düzenlenen olgulardan birinin yarattığı haklı sebeplere dayanan zulüm korkusu ya da yaygın şiddet olaylarının veya kamu düzeninin önemli derecede bozulmasının kişinin yaşamına, beden bütünlüğüne veya özgürlüğüne ciddi ve gelişigüzel tehditler yaratmasından kaynaklanır. Ayrıca ilgili tanımda sığınmacı (*asylum seeker*) ve mülteci (*refugee*) arasındaki fark, sığınmacıların bireysel veya kitlesel olarak uluslararası koruma başvurusunda bulunup başvuru sonucunu bekleyen, mültecilerin ise uluslararası koruma başvurusunda bulunup koruma statüsünü elde eden kişiler olarak açıklanmıştır. Mülteci ve göçmen (*migrant*) arasındaki fark ise mültecilerin ülkelerinden ayrılmayı kendilerinin seçmemesi, buna mecbur kalmış olmaları unsuru olarak ifade edilmiştir³⁸.

Genel bir açıklama yapmak gerekirse; mültecilerin, içinde bulunduğu yaşam koşullarının, kontrol edemeyeceği şekilde belli bir süre boyunca katlanılamaz hale gelmesinden dolayı göçe zorlanan kişiler olduğu ifade edilebilir. Bunun yanında, bu ifadedeki kişiyi göçe zorlayan sebebin kişinin kontrol edemeyeceği bir unsur olması sebebiyle “objektif unsur” oluşturduğu, katlanılamaz derecede olmasının ise “sübjektif unsur”u oluşturduğu belirtilmektedir³⁹.

³⁷ Andrew E. Shacknove, “Who Is a Refugee”, *Ethics*, Chicago Journals, The University of Chicago Press, vol.95, no.2, 1985, s.274, (çevrimiçi), [http://www.law.lu.se/WEBUK.nsf/\(MenuItemById\)/JAMR27material/\\$FILE/Shacknove.pdf](http://www.law.lu.se/WEBUK.nsf/(MenuItemById)/JAMR27material/$FILE/Shacknove.pdf) 4 Aralık 2018.

³⁸ UNHCR, **Handbook: An Introduction to International Protection, Protecting persons of concern to UNHCR, Self-study module 1**, 2005, s. 13, (çevrimiçi), <https://www.unhcr.org/3ae6bd5a0.pdf> 5 Aralık 2018.

³⁹ Neva Övünç Öztürk, “Uluslararası Hukuktaki Mülteci Tanımının Mülteci Kavramı ve Tanımın Oluşum Süreci Açısından Değerlendirilmesi”, **Prof. Dr. Tuğrul Arat’a Armağan**, Ankara, Yetkin, 2012, s. 923; Özkan, **Göç, İltica ve Sığınma**, s. 77; Bülent Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, (Yabancılar ve Mülteci), Ankara, Seçkin, 2016, s. 241.

4. Uluslararası Belgelerde Uluslararası Koruma

a. Global Düzlemde Uluslararası Koruma

Aralarında bir dünya savaşının da bulunduğu 20. yy başındaki dönemde meydana gelen savaşlar yoğun göç olaylarına sebep olmuş, bu döneme kadar yalnızca sosyal ve ahlaki bir sorumluluk olarak görülen mültecilerin korunması konusunda belli standartlar getirme ihtiyacı ayyuka çıkmıştır⁴⁰. Bu dönemin uluslararası düzeyde insan hakları koruyucusu olma görevini yerine getiren Milletler Cemiyeti bünyesinde üretilen belgelerde, kişinin uluslararası koruma kapsamında sayılması için menşe ülkesi dışında olması ve ülkesi devletinin korumasından yoksun bulunması koşulları aranmakta, bu koşulları sağlayan kişilerin korunması için ise grup veya kategori yaklaşımı benimsenmekteydi. Koruma kapsamındaki kişilerin siyasi bir seçimle ve olay bazında belirlenmesi sebebiyle, konuya ilişkin Milletler Cemiyeti uygulaması belirli bir standart getirmekten uzak kalmıştır⁴¹.

Milletler Cemiyeti'nin ardından global anlamda insan haklarının korunmasını hedefleyen çalışmaların baş aktörü haline gelen Birleşmiş Milletler bünyesinde uluslararası korumayı incelemek için ilk olarak, bağlayıcılığı olmayan bir tavsiye kararı niteliğinde kabul edilse de bu örgütün temel metni olan 1948 tarihli Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi'nin konuyla ilgili düzenlemesini incelemek gerekir. Bildirgede direkt olarak bir koruma kapsamı belirtilmemiş ancak 14. maddede sığınma hakkı “*Herkes gördüğü zulüm sebebiyle sığınma arama ve sığınmadan yararlanma hakkına sahiptir.*” şeklinde tanımlanmıştır. Bu ifadeden anlaşılması gereken başlıca unsurlar kişinin ilgili ülkeye sığınma aramak amacıyla girme (**enter**, **entrer**) ve orada kalma (**stay**, **rester**) hakkına sahip olduğudur. Ayrıca sığınmadan yararlanma (**to enjoy**, **bénéficier**) hakkı için ise kişiye verilen bir haktan çok, sığınma devletinin sığınma tahsis etme hakkına karşılık kişinin menşe ülkesi tarafından kabul

⁴⁰ Odman, **a.g.e.**, 19.

⁴¹ Goodwin-Gill/McAdam, **a.g.e.**, s. 16-18; Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 217; Elif Uzun, “Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK’nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Yeri”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, Temmuz-Aralık 2016, s. 64, (çevrimiçi), <http://www.gam.gov.tr/files/elif-uzun2.pdf> 19 Ağustos 2019.

edilen bir imtiyaz olduğu ifade edilmiřtir⁴². Bu şekilde, sığınma hakkının zorlayıcı olmasının devletlerin egemenlik hakkına aykırı olduğu ileri sürölerek, bu hak bireysel olmaktan ziyade bir devlet hakkı olarak açıklanmıştır.⁴³

BM sisteminde yer alan bir diğeri bildiri ise, 1967 tarihli Devlete Sığınmaya Dair Bildiri'dir⁴⁴. Nispeten kısa bir metin olan bu bildiride, devletlere ait sığınma tahsis etme hakkına dair düzenlemeler bulunmaktadır. Bildirinin 1. maddesi ilk fıkrasında, EİHB'nin sığınma hakkına dair 14. maddesine atıf yapılarak, bu maddeye dayanma hakkını haiz kişilere sığınma hakkı tanınmasına diğeri bütün devletlerce saygı gösterileceğeri ifade edilmiştir⁴⁵. Bu belgeler, birer bildiri niteliğeri taşıması sebebiyle bağlayıcılık özelliğini haiz olmamakla birlikte⁴⁶, kişinin kendisine sığınma tahsis edilmesine dair talep edilebilir nitelikte bir hak da içermemektedir. Dolayısıyla bir devletin sığınma hakkının bu yüzünü bir hak olarak tanıyıp tanımadığı, bu konuda taraf olduğu uluslararası belgeler ya da ulusal mevzuatı itibariyle yükümlölük altına girip girmediğeri bağılıdır.

II. Dünya Savaşı'nın da etkisiyle katlanarak büyüyen mülteci sorununun çözölmesi amacıyla, öncelikle bu savaşın ortaya çıkardığı durumlara özel olarak BM bünyesinde geçici bir hükümetler arası örgüt olan Uluslararası Mülteci Örgütü (*International Refugee Organization*) kurulmuş, ardından konuyla ilgili kalıcı ve kurumsal bir sistem meydana getirmek üzere BMMYK'nin kurulması yoluna gidilmiştir⁴⁷. Mülteciler için uluslararası koruma sağlamak ve mültecilerin sorunlarına kalıcı çözümler bulmak maksadıyla kurulan bu örgüt⁴⁸, mülteci grup ve

⁴² Özkan, Göç, İltica ve Sığınma, s. 61, Pazarcı, a.g.e., c. 2, s. 190-191.

⁴³ Özcan, a.g.e., s. 149.

⁴⁴ UN General Assembly, Declaration on Territorial Asylum, A/RES/2312(XXII), 14 December 1967, Bildirinin orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html> 12 Ocak 2019.

⁴⁵ İlgili hükmün İngilizce orijinal metninden çevirisinde M. Semih Gemalmaz'ın çevirisinden faydalanılmıştır. Mehmet Semih Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukuku'nun Genel Teorisine Giriş**, Legal, İstanbul, 2012, cilt: 1, s. 640.

⁴⁶ Özkan, Göç, İltica ve Sığınma, s. 61; Pazarcı, a.g.e., s. 190-191.

⁴⁷ Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteciler**, s. 217; UNHCR, **The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action**, 2000, Oxford University Press, s. 16-18 (çevrimiçi), <https://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c754a9/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action.html> 12 Mayıs 2019; Odman, a.g.e., s. 18-28.

⁴⁸ Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, md. 1, Orijinal İngilizce metin için bkz. <https://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf> 06 Aralık 2018.

kategorilerine yönelik siyasi olmayan, insancıl ve sosyal çalışmalar yürütecektir⁴⁹. BMMYK Statüsü koruma kapsamındaki kişileri md. 6/A'da; önceki uluslararası belgeler ve Uluslararası Mülteci Örgütü tarafından mülteci olarak kabul edilenler haricinde, *“1 Ocak 1951 tarihinden önce gerçekleşen olaylar sonucu etnik kökeni, dini ya da siyasi görüşü sebeplerine dayanan haklı zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu, vatandaşlığı yoksa mutad meskeninin bulunduğu ülke dışında olan ve bu gibi keyfi olmayan sebeplerle ülkesinin korumasından yararlanamayan ya da yararlanmak istemeyen kişiler”* olarak ifade etmiştir. Zaman sınırlaması içeren bu tanımın dışında md. 6/B'de aynı sebeplerle vatandaşı olduğu, vatandaşlığı yoksa mutad meskeninin bulunduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan veya yararlanmak istemeyen kişiler de düzenlenerek evrensel bir mülteci tanımı yapılmıştır⁵⁰.

1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi, EİHB'nin 14. madde hükmü esas alınarak hazırlanmış ve dünya devletlerinin neredeyse tamamı tarafından kabul edilmiş olması itibariyle mültecilerin uluslararası ölçekte korunması konusunda temel teşkil edecek uluslararası belgedir⁵¹. Sözleşmenin giriş notunda, Sözleşmenin ilk imzalandığı halindeki mülteci tanımı BMMYK Statüsü'nde yer alan koruma kapsamı açıklamalarıyla paralellik göstermektedir. Sözleşmenin 1. maddesinin A fıkrasında yapılan mülteci tanımında yine daha önceki uluslararası belgelere ve Uluslararası Mülteci Örgütü'nün kriterlerine göre mültecilik vasfını haiz kişiler tanıma dahil edilmiştir. Maddenin devamında ise, *“1 Ocak 1951 tarihinden önce gerçekleşen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, vatandaşlığı, belli bir sosyal gruba mensubiyeti ya da siyasi görüşü sebeplerine dayanan haklı zulüm korkusu nedeniyle vatandaşı olduğu, vatandaşlığı yoksa mutad meskeninin bulunduğu ülke dışında olan ve bu gibi keyfi olmayan sebeplerle ülkesinin korumasından yararlanamayan ya da yararlanmak istemeyen kişiler”* olarak tanım somutlaştırılmıştır. Bu tanımın içerdği zaman sınırlamasının yanında, 1. maddenin B fıkrasında, *“1 Ocak 1951'den önce*

⁴⁹ BMMYK Statüsü, md. 2.

⁵⁰ BMMYK Statüsü md. 6.

⁵¹ 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokol'ünü imzalamış olan devletlerin listesi için bkz. <https://www.unhcr.org/protection/basic/3b73b0d63/states-parties-1951-convention-its-1967-protocol.html> 26 Mart 2019.

gerçekleşen olaylar” ifadesinin taraf devletlerin seçimine göre Avrupa’da gerçekleşen olaylar ya da Avrupa’da veya başka bir yerde gerçekleşen olaylar şeklinde anlaşılacağı düzenlenmiş, böylece taraf devletlere coğrafi sınır koyma yetkisi tanınmıştır⁵².

1951 Cenevre Sözleşmesi’nin mülteciyi tanımlarken sadece 1 Ocak 1951 tarihinden önce gerçekleşen olaylardan kaynaklanan zulmü esas alması, dünyada ilticanın bu tarihten sonra da etkisini kaybetmeden devam ettirmesi sebebiyle bu konudaki problemlerin çözümsüz kalmasına neden olmaktaydı. Bu doğrultuda imzalanan 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Protokol⁵³’de, mülteci tanımı zaman ve konu unsuru bakımından genişletilmiştir⁵⁴. Protokolün I. madde 2. fıkrasında, mülteci tanımındaki “1 Ocak 1951 tarihinden önce gerçekleşen olaylar” ifadelerinin kaldırıldığı düzenlenmiş, aynı maddenin 3. fıkrasında ise 1951 Cenevre Sözleşmesi’ni coğrafi sınırlama kaydıyla kabul edenlerin bu kaydı devam ettirmekle birlikte coğrafi sınırlama da kaldırılmıştır.

b. Bölgesel Düzlemde Uluslararası Koruma

Avrupa Sistemi’nde uluslararası koruma, mülteci koruması ya da tamamlayıcı/ikincil koruma (*subsidiary protection*) şeklinde gerçekleşebilir. İnsan haklarının bölgesel düzeyde korunması açısından Avrupa sisteminin temel organizasyonu olan Avrupa Konseyi bünyesinde mültecilik statüsü düzenlenmemiş, bu statünün kazanılması 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin yetkisi kapsamında bırakılmıştır. Dolayısıyla Avrupa’da da mültecilik statüsü kazanmak mümkün olsa da, bu hususta 1951 Cenevre Sözleşmesi hükümlerine tabi olmak gerekmektedir⁵⁵.

⁵² Türkiye; Kongo, Madagaskar ve Monako’yla birlikte bu sözleşmeye coğrafi sınır koyan 4 ülkeden biridir. Gemalmaz, **a.g.e.**, c.1, s. 635.

⁵³ RG: 14/10/1968 - 13026, 1967 New York Protocol Relating to the Status of the Refugees, Protokolün orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/ProtocolStatusOfRefugees.aspx> 10 Aralık 2018.

⁵⁴ Ekşi, **a.g.e.**, s. 45; Gemalmaz, **a.g.e.**, c.1, s. 639.

⁵⁵ Council of Europe/European Court of Human Rights, **COURtalks**, Asylum, 2016, s. 1 https://www.echr.coe.int/Documents/COURTalks_Asyl_Talk_ENG.PDF 22 Aralık 2018.

Avrupa Konseyi'nin insan haklarına dair temel belgesi Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)⁵⁶'nde ise sığınma hakkı düzenlenmemekle beraber, bu belgede düzenlenen hakların 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında mülteci ve sığınmacılara da uygulanacağı ifade edilmektedir. Zira, AİHS'nin 1. maddesinde yargı yetkisi temel alınmış, taraf devletlerin bu Sözleşmede yer alan hak ve özgürlükleri yargı yetkisi içinde yer alan herkese tanıyacağı belirtilmiştir. AİHS'nin ayrımcılık yasağını düzenleyen md. 14 hükmü, bu Sözleşme hükümlerinin uygulanacağı kişiler arasında mülteciler ve sığınmacıları da dahil etmektedir. Bu kapsamda Sözleşmenin denetim organı Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) içtihatlarında özellikle işkence yasağına ilişkin 3. madde, kişi özgürlüğü ve güvenliğine ilişkin 5. madde ve etkili başvuru hakkını düzenleyen 13. madde mülteciler ve sığınmacılar açısından etkili olmaktadır⁵⁷.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde ekonomik, sosyal ve kültürel hakların yer almamasının bu alanda yarattığı boşluğu doldurmak amacıyla 1961 yılında Avrupa Sosyal Şartı düzenlenmiş⁵⁸, 1996 yılında ise Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı⁵⁹ adıyla yenilenmiştir. Bu belgenin ekinde açıklanan koruma kapsamında ise, âkit devletlerin 1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca mülteci konumunda bulunan kişilere olabilecek en yüksek korumayı sağlayacağı, her halükarda bu korumanın 1951 Cenevre Sözleşmesi veya diğer mültecilere uygulanabilir uluslararası belgelerde âkit devletler tarafından kabul edilen zorunluluklardan daha az olmayacağı kabul edilmiştir⁶⁰.

⁵⁶ RG: 19/03/1954 - 8662, European Convention on Human Rights, Sözleşmenin orijinal İngilizce metni için bkz. https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf 21 Ocak 2019.

⁵⁷ Özkan, **Göç, İltica ve Sığınma**, s. 176; Neslihan Özkerim Güner, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Mültecilerin Haklarının Korunmasındaki Rolü", **Göç Araştırmaları Dergisi**, c.2, sayı 2, Temmuz-Aralık 2016, s.212-241, s. 214, 216 <http://www.gam.gov.tr/files/neslihan-ozkerim.pdf> 22 Aralık 2018.

⁵⁸ RG: 14/10/1989 - 20312, European Social Charter, Turin, 18/10/1961, Şartın orijinal İngilizce metni için bkz. <https://rm.coe.int/168006b642> 22 Aralık 2018.

⁵⁹ RG: 09/04/2007 - 26488, European Social Charter (Revised), Strasbourg, 3.V.1996, Şartın orijinal İngilizce metni için bkz. <https://rm.coe.int/168007cf93> 22 Aralık 2018.

⁶⁰ European Social Charter Revised Appendix, Scope of the Revised European Social Charter in Terms of Persons Protected, p. 2, s. 1, Orijinal İngilizce metin için bkz. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168007cf93> 22 Aralık 2018.

Avrupa Sistemi'nde insan haklarının korunması konusunda incelemek gereken bir diğer kurum da Avrupa Birliği'dir. Birliği kuran 1992 Maastricht Avrupa Birliği Antlaşması⁶¹'nin "Adalet ve İçişleri Alanlarında İşbirliğine Dair Hükümler" isimli 6. Başlığının K maddesinde üye devletlerin sığınma politikalarında ortak fayda ilkesi dikkate alınarak hareket edileceği kabul edilmekle birlikte, AİHS ve 1951 Cenevre Sözleşmesi ile uyumlu davranılacağı hüküm altına alınmıştır. Birliğin şekillenmesinde önemli rol oynayan bir diğer antlaşma olan Amsterdam Antlaşması⁶²'nin 73/k maddesinde uluslararası korumaya ihtiyaç duyan mültecilerle ilgili minimum standartların düzenlenmesi ve bu kişilerin korunması konusunda eşit seviyede gayret sarf edilmesi için gereken tedbirlerin alınacağı kabul edilmiştir. Bu kapsamda, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı⁶³'nin 18. maddesinde sığınma hakkı, 1951 Cenevre Sözleşmesi dikkate alınarak ve Avrupa Topluluğu'nu kuran antlaşmaya uygun biçimde teminat altına alınması gerekliliğinden bahsedilerek düzenlenmiştir. AB Temel Haklar Şartı'nın 19/2. maddesinde ise geri gönderme yasağı düzenlenmiştir. Bunun dışında konuya dair mevcut düzenleme olarak 2011 tarihli AB Vasıf Yönergesi⁶⁴ gösterilebilir. Bu Yönergede ise, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin mülteci tanımı benimsenmiş; bu tanımın içeriği, statü verilmesi usulü ve koruma kapsamındaki kişilere verilecek haklarla ilgili daha ayrıntılı düzenlemeler meydana getirilmiştir.

⁶¹ Treaty on European Union, Official Journal of European Union: 29/07/1992 - C 191, Antlaşmanın orijinal İngilizce metni için bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1564841963675&uri=CELEX:11992M/TXT> 3 Ağustos 2019.

⁶² Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts, Official Journal of European Union: 10/11/1997 - C 340, Antlaşmanın orijinal İngilizce metni için bkz. <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf> 31 Mart 2019.

⁶³ Charter of Fundamental Rights of the European Union, Official Journal of the European Union: 26/10/2012 - C 326/391, Şartın orijinal İngilizce metni için bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> 22 Aralık 2018.

⁶⁴ Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, Yönergenin orijinal İngilizce metni için bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0095> 31 Mart 2019.

1967 tarihli Afrika Birliği Örgütü Mülteci Sözleşmesi⁶⁵ 'nde, bölgedeki sömürgecilik kaynaklı yapay sınırlar, devlet otoritelerindeki ciddi boşluklar, ulaşım olanaklarının ve kaçış yollarının yetersizliği gibi unsurlar sebebiyle 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne nazaran çok daha geniş bir mülteci tanımı yapılmış, mutad meskenlerini terketmek zorunda kalan kişiler haklı bir neden bulunup bulunmadığı incelemesine bağlı olmaksızın koruma kapsamında değerlendirilmektedir⁶⁶. 1984 tarihli Cartagena Bildirisi⁶⁷ 'nde de öncelikle 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki tanım benimsenmiş, Afrika Birliği Örgütü Mülteci Sözleşmesi'nin etkisiyle tanımın kapsamı genişletilmiştir. Bu belge, bir bildiri olması itibarıyla bağlayıcılık niteliğine haiz olmasa da, mültecilerle ilgili çizdiği sınırlar ve ortaya koyduğu prensipler, Orta ve Latin Amerika devletlerinin iç hukuklarını ve uygulamalarını önemli ölçüde etkilemiştir⁶⁸.

5. Mülteci Statüsü Belirleme

Mülteciliğin en önemli özelliği bir hukuki statü olmasıdır. Kişinin bu statüyü elde etmesi esasen sığınma devleti tarafından mülteci olarak tanınmasına bağlı değildir. Mülteci olma kriterlerine uyan kişiler bu kriterlere uymaları anından itibaren mülteci sayılırlar. Sığınma devleti tarafından mülteci olarak kabul edilmek bu sebeple "açıklayıcı" bir hüküm kurmaktadır. Bir mülteci, mülteci olarak tanındığı için mülteci olmamakta, tersine mülteci olduğu için mülteci olarak tanınmaktadır⁶⁹.

⁶⁵ Organization of African Unity (OAU), Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ("", 10 September 1969, 1001 U.N.T.S. 45, Sözleşmenin orijinal İngilizce metni için bkz. https://au.int/sites/default/files/treaties/36400-treaty-0005_-_oau_convention_governing_the_specific_aspects_of_refugee_problems_in_africa_e.pdf 3 Ağustos 2019.

⁶⁶ Odman, **a.g.e.**, s. 51.

⁶⁷ Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, Bildirinin orijinal İngilizce metni için bkz. https://www.oas.org/dil/1984_cartagena_declaration_on_refugees.pdf 03 Ağustos 2019.

⁶⁸ UNHCR, **An Introduction to International Protection**, s. 13; Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 240.

⁶⁹ UNHCR, **Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees**, 2011, p. 28, s. 9, (çevrimiçi), <https://www.unhcr.org/publications/legal/3d58e13b4/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html> 31 Aralık 2018; Elihu Lauterpacht/Daniel Bethlehem, "Non-refoulement (Article 33 of the 1951 Convention)", **Refugee Protection in International Law** (ed. E. Feller, V. Türk, F. Nicholson), Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 90, s. 116 (s. 87-185), (çevrimiçi)

Mülteci statüsü tanınması usulü her ülkede farklı şekilde gerçekleştirilebilir. Ancak, temelde sığınma devleti yetkili makamlarının, uymakla yükümlü oldukları mülteci tanımlarına göre uluslararası koruma talep eden kişinin içinde bulunduğu koşulları ve beyanlarını incelemesi olarak düşünülebilir. Bazı durumlarda, sığınma devletinde gerekli usuli düzenlemeler bulunmadığı için bu devlet BMMYK'nden statü belirlemesini isteyebilirken, mültecilerin korunmasına dair uluslararası belgelere taraf olmayan devletlerde BMMYK re'sen bu usulü gerçekleştirmek durumundadır. Mülteci statüsünün kazanılması ise; sığınma devletinin koruma yükümlülüğü yanında, kişinin de sığınma devleti tarafından mültecilere tanınan hak ve avantajları talep etme imkanını doğurur⁷⁰.

Uluslararası korumanın temelinde yatan mülteci statüsünün belirlenmesine dair temel belgeler statü belirleme konusunda birbiriyle büyük ölçüde örtüşen 1951 Cenevre Sözleşmesi ve BMMYK Statüsü'dür. Bu belgelerin meydana getirdiği statü belirleme sistemi için doktrinde; mülteci statüsünün kazanılması şartları (*inclusion clauses*), mülteci statüsü dışında bırakılmayı gerektiren şartlar (*exclusion clauses*), mülteci statüsünü sona erdiren şartlar (*cessation clauses*) şeklinde üç başlık öngörülmüştür⁷¹.

a. Mülteci Statüsünün Kazanılması

Bir kişinin mültecilik statüsünü elde edebilmesi için, içinde bulunduğu duruma göre bazı koşulları taşıması gerekmektedir. Bu koşullar kişinin şahsı özelinde mevcut olması gereken olumlu nitelikte koşullardır⁷².

Mülteci statüsünün temelini meydana getiren 1951 Cenevre Sözleşmesi ve BMMYK Statüsü'nün öncelikle mülteci statüsü kapsamına aldığı kişiler, Rus ve Ermeni Mültecilerin Hukuki Statüsüne ilişkin 1926⁷³ ve 1928 antlaşmaları⁷⁴,

<https://www.refworld.org/docid/4bed15822.html> 09 Ocak 2019; James C. Hathaway/Michelle Foster, **The Law of Refugee Status (Second Edition)**, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, s. 1; Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 245.

⁷⁰ UNHCR, **An Introduction to International Protection**, s. 62.

⁷¹ Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 246; UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 28-163.

⁷² Özkan, **Göç, İltica ve Sığınma**, s. 82 vd.; Odman, **a.g.e.**, s. 84 vd.

⁷³ League of Nations, Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees, 12 May 1926, League of Nations, Treaty Series Vol. LXXXIX, No. 2004,

Mültecilerin Uluslararası Statüsüne ilişkin 1933 Sözleşmesi⁷⁵, Almanya'dan Gelen Mültecilerin Statüsüne ilişkin 1938 Sözleşmesi⁷⁶ ve 1939 Protokolü⁷⁷ ya da Uluslararası Mülteci Örgütü Statüsü'ne göre mülteci olarak kabul edilmiş kişilerdir. Bu kişilere terimsel olarak statüsel mülteci (*statutory refugee*) adı verilmektedir.⁷⁸ Ayrıca, Uluslararası Mülteci Örgütü tarafından başvurusu reddedilenlerin de 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki tanıma uymaları halinde mülteci statüsünü alması mümkündür⁷⁹.

Bir kişinin mülteci olması için gereken koşullardan biri ülkesi dışında olmak, yani sığınma devletinde yabancı olmaktır⁸⁰. Sözleşme'de bu unsur "vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan" şeklinde ifade edilmiştir. Vatansız kişiler için ise bu unsur, mutad meskeninin bulunduğu ülkenin dışında olması ile gerçekleşmektedir. Bunun dışında birden fazla vatandaşlığı bulunan⁸¹ kişilerin ise bu koşulu sağlamak için vatandaşı olduğu ülkelerin her birinin dışında bulunması gerekmektedir. Kişi vatandaşı olduğu ya da mutad meskeninin bulunduğu ülkenin dışında değilse, uluslararası koruma sistemine dahil olamaz⁸².

Antlaşmanın Orijinal İngilizce metin için bkz. <https://www.refworld.org/pdfid/3dd8b5802.pdf> 29 Aralık 2018.

⁷⁴ 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; Antlaşmanın Orijinal İngilizce metin için bkz. <https://www.refworld.org/pdfid/3dd8cde56.pdf> 29 Aralık 2018.

⁷⁵ League of Nations, Convention Relating to the International Status of Refugees, 28 October 1933, League of Nations, Treaty Series Vol. CLIX No. 3663, Antlaşmanın Orijinal İngilizce metin için bkz. <https://www.refworld.org/pdfid/3dd8cf374.pdf> 29 Aralık 2018.

⁷⁶ League of Nations, Convention concerning the Status of Refugees Coming From Germany, 10 February 1938, League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461, Antlaşmanın orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html> 29 Aralık 2018.

⁷⁷ 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, Protokolün orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.refworld.org/docid/3dd8d1fb4.html> 29 Aralık 2018.

⁷⁸ UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 32, s. 10; Özkan, **Göç, İltica ve Sığınma**, s. 81.

⁷⁹ 1951 Cenevre Sözleşmesi, md. I/A-1.

⁸⁰ Yabancı kavramı doktrinde genellikle, ilk bölümde kısaca tanımladığımız vatandaşlık kavramı üzerinden tanımlanmaktadır. Buna göre, yabancılık vatandaşlığın tam zıttı durumda olan, yani bir devletin vatandaşı olmayan herkesi ifade eder Nomer, **a.g.e.**, s. 3; Erdem, **a.g.e.**, s. 3.

⁸¹ Kişiler, belli durumlarda aynı anda iki vatandaşlığa sahip olabilir. Bu kişilerin yabancı olup olmadığı, yabancılık durumunun hangi devlet bakımından belirleneceğine bağlıdır. Buna göre, ilgili devlet kişinin vatandaşı olduğu devletlerden biriye kişi yabancı değil, bu devletlerden biri değilse kişi yabancısıdır. Aybay, **Yabancılar**, s. 22; Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 41.

⁸² İltica hukuku kapsamında değerlendirilen kişilerden olan "Yerinden Edilmiş Kişiler" (**Internally Displaced Persons**) vatandaşı olduğu ülke içinde bulundukları yerden başka bir yere gitmek zorunda

Bir kişinin mülteci olarak kabul edilebilmesi için ülkesi dışında bulunması unsurunun “haklı nedenlere dayanan zulüm korkusu” sebebiyle gerçekleşmesi gerekmektedir. Bu unsur mültecilik statüsünün temelini oluşturmaktadır⁸³. “Zulüm” (*persecution*) kavramı için kişinin yaşam ve özgürlüklerini hedef alan ciddi insan hakkı ihlalleri ifadeleri kullanılabilecek olsa da bu kavramın 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde kasıtlı olarak bir tanımı yapılmamış, kavramın zaman içinde meydana gelebilecek farklı durumları karşılayabilecek esnek bir yapıya sahip olması hedeflenmiştir⁸⁴. “Haklı sebeplere dayanan korku” ise, kişinin içinde bulunduğu korku halini ifade eden sübjektif unsur ile bu korkuyu haklı kılacak koşulları ifade eden objektif unsuru içermektedir⁸⁵.

Mülteci statüsünün kazanılması için gerekli bir diğer unsur ise haklı nedenlere dayalı zulüm korkusunun belirlenmiş bazı sebeplerden ileri gelmesidir. 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde ırk⁸⁶, din⁸⁷, tabiiyet⁸⁸, belirli bir toplumsal gruba

kalan kişileri ifade etmekte olup, vatandaşı olduğu ülkedeki yabancı büyükelçiliğe sığınan kişiler gibi ülke dışında bulunma durumunu karşılamadıkları için 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin koruma sistemine dahil olamayacaktır. 1951 Cenevre Sözleşmesi, md. I/A-2, Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 262; Özkan, **Göç, İltica ve Sığınma**, s. 84.

⁸³ UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 37, s. 11.

⁸⁴ UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 51, s. 13; UNHCR, **An Introduction to International Protection**, s. 56.

⁸⁵ UNHCR, **An Introduction to International Protection**, s. 56.

⁸⁶ Zulüm korkusunun ırka dayanması durumu için temel alınacak ırk teriminin içeriği konusunda 1965 tarihli Her Türden ırk Ayrımcılığının Önlenmesine Dair Sözleşme’deki tanımın esas alınması gerektiği ifade edilmektedir. İlgili Sözleşmenin 1. maddesinde ırk ayrımcılığının ırk, renk, soy, ulusal veya etnik kökene dayanan ayrımcılık olduğu ifade edilmiş, terim olabildiğince geniş anlamda kullanılmıştır. Bunun dışında ilgili ırk teriminin, biyolojik ya da etnografik bir ayırmadan çok sosyal bir önyargıya atıfta bulunduğu yorumu da yapılmaktadır. UN General Assembly, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Resolution 2106 (XX), 21 December 1965, Sözleşmenin orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx> 04 Ocak 2019; Hathaway/Foster, **a.g.e.**, s. 396; Goodwin-Gill/McAdam, **a.g.e.**, s. 70; Odman, **a.g.e.**, s. 104; Atle Grahl-Madsen, **The Status of Refugees in International Law**, (The Status of Refugees), Sijthoff, Leiden, 1966, s. 218.

⁸⁷ Din kaynaklı zulüm korkusu olgusundaki din, terimsel olarak kişinin inandığı herhangi bir inanç sistemi olarak tanımlanmıştır. Ortaya çıkış biçimleri ise menşe ülkede bir dini topluluğa üye olmak, şahsi inanç veya hususi ibadet, herhangi bir toplu ibadete katılmak gibi faaliyetlerin yasaklanması veya bu faaliyetler sebebiyle zulüm ve ciddi ayrımcılığın mevcut olması şeklindedir. Sadece belli bir dini gruba mensup olmak ise özel durumlar haricinde dine dayalı zulüm korkusu için yeterli görülmemektedir. UNHCR, **An Introduction to International Protection**, s. 57; UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 72-73, s. 16; Grahl-Madsen, **The Status of Refugees**, s. 218.

⁸⁸ Tabiiyet (*nationality*) terimi normalde vatandaşlık terimini karşılarsa da, bir haklı zulüm korkusu sebebi olarak *nationality* teriminin genellikle azınlık olmak üzere belli bir etnik gruba ya da dil grubuna tâbi olmayı içerecek şekilde geniş yorumlanması gerektiği, hatta bir haklı zulüm sebebi olarak ırk veya sosyal grup ile kesişebileceği belirtilmektedir. Tabiiyet sebebiyle zulüm korkusunun

mensubiyet⁸⁹ ve siyasi düşünce⁹⁰ olmak üzere beş adet sebep sayılmıştır. Sığınma başvurusunda bulunan kişinin başvurusunu bu sebeplerden birine dayandırması gibi bir durum söz konusu olmayıp, kişinin durumunun bu sebeplerden birine girip girmediği yetkili makamlarca değerlendirilmesi gereken bir husustur⁹¹.

Bir kişinin mülteci korumasına sahip olabilmesi için gerekli unsurlardan bir diğeri de, “ülkesinin korumasından yoksun olması veya yararlanmak istememesi”dir. Bu unsurun gerçekleşebilmesi için kişinin bir vatandaşlığı bulunması gerekir⁹². Kişinin vatandaşı olduğu ülkesinin korumasından yoksun bulunması kendi iradesi dışında gelişen bir durumu ifade eder. Bu durum, vatandaşı olduğu devletin bir savaş hali ya da başkaca şiddetli bir karışıklıktan ötürü koruma sağlayamamasından ya da özellikle o kişinin korumadan mahrum bırakılması şeklinde meydana gelebilir. Kişinin korumadan mahrum bırakılması başlı başına bir zulüm şekli sayılabileceği gibi, zulüm korkusuna da dayanak oluşturabilir. Bu durum ise, pasaport vermeme ya da süresini uzatmama ya da ülkeye giriş izni vermeme gibi devletin normalde

mevcut olduğuna kanaat getirilmesi konusunda kişinin yalnızca belirtilen gruplardan birine üye olması da yeterli görülebilmekte, bazı durumlarda kişi çoğunluk gruba mensup olduğu halde baskın bir azınlıktan korkması dahi kabul edilebilmektedir. Hathaway/Foster, **a.g.e.**, s. 398-399; Odman, **a.g.e.**, s. 105-106; UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 74-76, s. 16-17.

⁸⁹ Belirli bir toplumsal grup teriminin farklı toplumlara göre değişen bir yapıda olmasıyla birlikte aynı geçmişe, yaşam pratiklerine veya sosyal statüye sahip kişilerden oluştuğu ifade edilmiş, örnek olarak ise kadınlar, aileler, kabileler, meslek grupları ve eşcinseller gösterilmiştir. Bu tarz grupların yönetim tarafından güven duyulmayan ve geçmişi ile ekonomik aktiviteleri açısından yürüttüğü politikalara engel olarak gördüğü kanısının mevcut olması, bu gruplara mensup olmanın haklı zulüm sebebi olarak kabul edilmesine olanak sağlamaktadır. UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 77-78, s. 17; UNHCR, **Guidelines on International Protection: “Membership of a particular social group’ within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees”**, 2002, HCR/GIP/02/02, p. 1-3, (çevrimiçi), <https://www.unhcr.org/publications/legal/33d58de2da/guidelines-international-protection-2-membership-particular-social-group.html> 05 Ocak 2019.

⁹⁰ Siyasi düşünceye dayalı zulüm sebebi; Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi’nde ve Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi (MSHS)’nde düzenlenen düşünce ve ifade özgürlüğüyle ilişkili olarak yönetim mekanizmalarının faaliyetleri hakkında görüş sahibi olmak veya bunları ifade etmek sebebiyle zulüm korkusu içinde olmayı ifade eder. Yalnızca yönetimden farklı siyasi görüşte olmak yeterli olmamakta, kişinin bu görüşleri sebebiyle zulüm görme tehlikesi olduğunun, uygulanmış ya da uygulanması ihtimali bulunan yaptırımlarla siyasi görüşü arasında illiyet bağı olacak şekilde ortaya konması gerekmektedir. Bu noktada kişinin siyasi görüşünü ifade etmesi ya da yetkililerce bilinmesi dışında er ya da geç ortaya çıkacağının mantıklı bir şekilde ortaya konması da bu sebebe dayalı korkunun gerçekleşmesi noktasında kabul edilebilir bulunmaktadır. Goodwin-Gill/McAdam, **a.g.e.**, s. 87; Hathaway/Foster, **a.g.e.**, s. 406-410; UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 80-83, s. 17-18; UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, General Assembly, Resolution 2200A (XXI), 16 December 1966, Sözleşmenin orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> 12 Ocak 2019.

⁹¹ UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 66-67, s. 15-16.

⁹² UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 97, s. 20.

vatandaşlarına sağladığı hizmetleri ilgili kişiye sağlamaması şeklinde ortaya çıkabilir⁹³.

“Kişinin vatandaşı olduğu devletin korumasını istememesi” ise haklı zulüm korkusu ile ilişkili bir durumdur. Kişinin vatandaşı olduğu devletin korumasını kabul etmesi, haklı zulüm korkusunun mevcudiyeti ile ilgili soru işareti yaratmaktadır. Bu noktada, kişinin ilgili devletin korumasını reddetmek için haklı bir sebebi olması gerekmekte, böyle bir sebebin mevcut olmaması halinde uluslararası korumaya ihtiyaç duymadığı kabul edilmektedir⁹⁴.

Kişinin herhangi bir vatandaşlığı olmaması yani vatansız olması durumunda mülteci statüsü kazanması için esas alınacak nokta ise mutad meskeninin en son bulunduğu ülkedir. Herhangi bir devletle vatandaşlık bağı bulunmayan bir kimsenin herhangi bir devlet tarafından korunmasından da bahsedilemez. Dahası, vatansız kişinin mutad meskeninin bulunduğu ülkeden başka bir ülkede olması genellikle bir daha geri dönememesi anlamına gelmektedir. Ancak vatansız kişinin başlı başına mutad meskeninin bulunduğu ülke dışında olması ona mülteci statüsü kazandırmamakta, geri dönememe veya dönmek istememenin haklı zulüm korkusu sebeplerinden ileri gelmesi gerekmektedir⁹⁵.

b. Mülteci Statüsü Dışında Bırakılan Kişiler

Bazı kişiler mülteci statüsünü kazanmak için gerekli koşulları sağlasa da mülteci olamazlar. Bu kişilerin mülteci tanımının dışında bırakılması, uluslararası korumaya ihtiyaç duymamalarından ya da uluslararası korumaya layık görülmemelerinden kaynaklanmaktadır⁹⁶.

Uluslararası korumaya ihtiyaç duymadığı için mülteci tanımının dışında bırakılan kişiler 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin md. 1/D ile md. 1/E’de ve BMMYK Statüsü md. 7/b-c’de düzenlenmiştir. 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 1/D’de kişinin başkaca bir BM organının korumasından ya da hizmetinden yararlanması durumunda bu sözleşmenin düzenlediği korumadan yararlanamayacağı düzenlenmiştir. Bahsedilen

⁹³ UNHCR, *Guideline on Determining Refugee Status*, p. 98-99, s. 20.

⁹⁴ UNHCR, *Guideline on Determining Refugee Status*, p. 100, s. 20.

⁹⁵ UNHCR, *Guideline on Determining Refugee Status*, p. 101-102, s. 20.

⁹⁶ Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci*, s. 256; Özkan, *Göç, İltica ve Sığınma*, s. 111-112.

korumanın; Birleşmiş Milletler Kore Kalkınma Ajansı (*United Nations Korean Reconstruction Agency*) tarafından sağlanmış olan koruma ve şu anda da faaliyetlerine devam etmekte olan Birleşmiş Milletler Yakın Doğu'daki Filistinli Mülteciler için Yardım ve İstihkam Kuruluşu (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees In the Near East (BMYİK)*) tarafından sağlanan koruma⁹⁷ olduğu ifade edilmektedir. BMYİK korumasının coğrafi sınırlaması dışına çıkan kişilerin ilgili korumadan yararlanamayacağı, dolayısıyla 1951 Cenevre Sözleşmesi ile BMMYK'nın yetki alanına girerek uluslararası korumadan faydalanabilir hale geleceği kabul etmektedir⁹⁸.

1951 Cenevre Sözleşmesi md. 1/E ve BMMYK statüsü md. 7/b'de ise, bulunduğu ülkenin yetkili makamlarınca o ülkenin vatandaşlarının sahip olduğu haklara sahip olduğu kabul edilen kişiler koruma kapsamı dışında bırakılmıştır. Bir kişinin bu hükümler kapsamında değerlendirilmesi için öncelikle bulunduğu ülkede yerleşmiş olması, bulunma nedeninin basit bir ziyaret olmaması gerekir⁹⁹. Sahip olması gereken haklar konusunda ise bir kesinlik bulunmasa da o ülke vatandaşlarına benzer seviyede haklara sahip olması, özellikle ülkeden çıkarılmaya karşı korunuyor olması gerektiği kabul edilmektedir¹⁰⁰.

Uluslararası korumaya layık görülmediği için mülteci statüsü dışında bırakılan kişiler ise; 1951 Cenevre Sözleşmesi 1/F maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; belli başlı ağır nitelikte fiilleri işleyen kişilere mülteci korumasının sağlanması

⁹⁷ BMYİK koruması kapsamında kalan kişiler için iki farklı grup söz konusudur. Bunlardan ilki "Filistinli mülteciler" (*Palestine Refugees*) olarak adlandırılan ve BM Genel Kurulu'nun 11 Aralık 1948 tarihli kararıyla, 1948 Arap-İsrail savaşının ardından sonradan İsrail haline gelen Filistin bölgesindeki yerinden edilmiş ve bu bölgeye geri dönemeyenler olarak tanımlanan kişilerdir. İkincisi ise "yerinden edilmiş kişiler" (*displaced persons*) olarak adlandırılan ve BM Genel Kurulu'nun 4 Temmuz 1967 tarihli kararıyla 1967 Arap-İsrail savaşı ve daha sonraki çatışmalar sonucu İsrail tarafından işgal edilen Filistin bölgesindeki yerinden edilmiş ve geri dönemeyenler olarak tanımlanan kişilerdir. Bu iki grupta bulunan kişilerin soyundan gelenler (*descendants*) de bu gruplara dahil kabul edilmiştir. Bunun dışında BMYİK koruması coğrafi olarak da sınırlı olup, yalnızca Ürdün, Lübnan, Suriye, Batı Şeria (Doğu Kudüs dahil olmak üzere) ve Gazze Şeridi'ni kapsamaktadır. UNHCR, **Guidelines on International Protection No. 13: Applicability of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees to Palestinian Refugees**, 2017, HCR/GIP/16/12, p. 7-8, s. 4-5, (çevrimiçi), <https://www.refworld.org/docid/5a1836804.html> 06 Ocak 2019.

⁹⁸ UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 143, s. 28; UNHCR, **An Introduction to International Protection**, s. 58.

⁹⁹ UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 146, s. 29.

¹⁰⁰ UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 145, s. 29.

engellenmektedir¹⁰¹. Bu hükmün amacı, çirkin fiillerde bulunan ve ciddi suçlar işleyen kişileri uluslararası korumadan mahrum ederek, bu kişilerin ilgili fiillerden dolayı sorumluluktan kurtulmak amacıyla iltica kurumunu kötüye kullanmasını önlemektir¹⁰². Bu kapsamda mahrum edilecek kişiler, maddede sınırlı sayı ile üç adet öngörülmüştür¹⁰³. Bunlar, 1) barışa karşı suç, savaş suçu veya insanlığa karşı suç gibi suçları, bu suçlar hakkında hüküm koyan uluslararası belgelerdeki tanımlarına uyacak şekilde işleyen kişiler, 2) mülteci olarak giriş yapmadan önce o ülkede ciddi bir siyasi nitelikte olmayan suç işleyen kişiler, 3) BM'nin amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden suçlu bulunan kişilerdir. Sığınma ülkesi bu durumların varlığını, doğurduğu ağır sonuçları göz önünde bulundurarak ayrıntılı ve ret sebeplerini olabildiğince kısıtlayıcı bir şekilde değerlendirmelidir¹⁰⁴.

Kişinin uluslararası korumaya layık görülmemesine ilişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin md. 1/F ile geri gönderme yasağının (*non-refoulement*) ve buna ilişkin istisnai durumların düzenlendiği md. 32 ve md. 33/2 karıştırılmamalıdır. Md. 32 ile md. 33 hükümleri, kişinin mülteci olarak bulunduğu ülkenin kamu güvenliği ve düzeni açısından tehlike arz ettiği yönünde ciddi emarelerin bulunması halinde geri göndermeme ilkesinden yararlanamayacağını düzenlemekte ve bu yönden bir dışarıda bırakma koşulu olarak değerlendirilebilmektedir. Ancak, md. 32 ile md. 33/2 hükümlerinin konusunu bir bütün olarak mülteci koruması değil, yalnızca ülkeden çıkarma oluşturmakta, dolayısıyla uluslararası korumanın layık görülmemesi koşullarından ayrı düşünülmesi gerekmektedir¹⁰⁵.

¹⁰¹ UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 59; Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci*, s. 257.

¹⁰² UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees*, (UNHCR, Guideline on Application of Article 1F), 2003, HCR/GIP/03/05, p.2, s. 2, <https://www.unhcr.org/publications/legal/3f7d48514/guidelines-international-protection-5-application-exclusion-clauses-article.html> 06 Ocak 2019.

¹⁰³ Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci*, s. 258.

¹⁰⁴ UNHCR, *Guideline on Determining Refugee Status*, p. 149; UNHCR, *Guideline no: 5 on Application of Article 1F*, p. 2, s. 2.

¹⁰⁵ UNHCR, *Guideline no: 5 on Application of Article 1F*, p. 4, s. 3.

c. Mülteci Statüsünün Sona Ermesi

Mülteci olarak kabul edilmiş bir kişiye verilen bu statünün belli durumlarda sona ereceği öngörülmüş, bu durumlar 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 1/C’de düzenlenmiştir. Bu madde, uluslararası korumanın gerekli ya da haklı olmadığı hallerde uygulanmaması düşüncesinin bir tezahürüdür¹⁰⁶. Maddede sayılan bu durumlar sınırlı sayı ilkesine tabi olup bunlara dayanarak genişletici yorumlardan kaçınılmalı, kıyas yoluyla yeni durumlar yaratılmamalıdır¹⁰⁷. Buna göre mültecilik statüsünün sona erme durumları; 1) Vatandaş olduğu ülkenin korumasından kendi isteği ile tekrar yararlanması, 2) Vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi arzusu ile tekrar kazanması, 3) Yeni bir vatandaşlık kazanması ve bu ülkenin korumasından yararlanması, 4) Zulüm korkusu sebebi ile terkettiği veya dışında bulunduğu ülkeye kendi arzusu ile tekrar yerleşmesi, 5) Mülteci tanınmasını sağlayan koşullar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaktan sakınmaya artık devam edememesi, 6) Tabiiyetsiz olup da, mülteci tanınmasına sebep olan koşullar ortadan kalktığı için, önceden mutad meskeninin bulunduğu ülkeye dönebilecek durumda olmasıdır. İlk dört durum kişinin kendi iradesine dayalı durumlar olup, herhangi bir sebeple artık mülteci olarak kabul edilmek istemeyen bir kişiye mülteci statüsü ve uluslararası koruma tanınmasına gerek olmadığı düşüncesine dayanmaktadır¹⁰⁸. 5. ve 6. durumlar ise menşe ülkedeki koşulların değişmesinden dolayı uluslararası koruma için haklı sebeplerin ortadan kalkması anlamına gelmektedir, ki bu durumlarda da uluslararası koruma ihtiyacı kalmamaktadır.¹⁰⁹ Ancak bu durumların değerlendirilmesi noktasında mültecilerin ihtiyaç duydukları güvenceyi sekteye uğratacak, periyodik, sürekli ya da sık bir değerlendirme

¹⁰⁶ UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 111, s. 23.

¹⁰⁷ UNHCR, **Guidelines on International Protection: “Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees”**, (UNHCR, Guidelines on Cessation under Article 1C(5) and (6)), HCR/GIP/03/03, 2003, p. 4, s. 3 <https://www.unhcr.org/3e637a202.pdf> 27 Mart 2019; UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 116, s. 24.

¹⁰⁸ UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 114, s. 23-24.

¹⁰⁹ Hathaway/Foster, **a.g.e.**, s. 476; UNHCR, **Guidelines on Cessation under Article 1C(5) and (6)**, p. 8-16, s. 3-5; UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 115, s. 24

yapılmamalı, yalnızca menşe ülkede esaslı bir değişiklik meydana gelmesi durumunda yeniden değerlendirme yapılmalıdır¹¹⁰.

Mülteci statüsünün bahsedilen sebeplerle sona ermesi, mülteci statüsünün iptaliyle karıştırılmamalıdır. Kişinin başta mülteci statüsü tanınması için gerekli şartları yerine getirmediğinin sonradan anlaşılması halinde gerçekleştirilen işlem mülteci statüsünün iptal edilmesini teşkil etmekte, bu durum ise statünün sona ermesinden farklı bir nitelik arz etmektedir¹¹¹.

6. Tamamlayıcı Koruma

Uluslararası koruma kavramı sadece 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki mülteci tanımı koşullarını sağlayan kişilerin korunması anlamına gelmemektedir. Uluslararası korumayı, bu tanımdaki koşulları sağlamadığı halde korumaya haklı sebeplerle ihtiyaç duyan kişileri de dahil edecek şekilde genişleten, mülteci korumasını tamamlayıcı nitelikteki koruma sistemini ifade etmek için “tamamlayıcı koruma” terimi kullanılmaktadır¹¹². Bu koruma sisteminin niteliği olarak ise, kişiyi geri dönüşten koruyacak mülteci statüsüne alternatif bir temel dayanak olduğu ifade edilmektedir¹¹³. Tamamlayıcı korumanın dayandığı en önemli unsur ise “geri göndermeme (*non-refoulement*) ilkesi”dir¹¹⁴. İlkenin temel mantığı, BM Genel Kurulu'nda, kişinin menşe ülkesine geri gönderilmesi konusunda haklı itirazlarda bulunması halinde geri gönderilmemesi gerektiği görüşüyle ifade edilmiştir¹¹⁵. Bu kural, zamanla doktrinde uluslararası örf ve adet hukukunun bir parçası olarak kabul

¹¹⁰ Hathaway/Foster, **a.g.e.**, s. 477; UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 112, s. 23.

¹¹¹ UNHCR, **Guidelines on Cessation under Article 1C(5) and (6)**, p. 4, s. 3 ; UNHCR, **Guideline on Determining Refugee Status**, p. 117, s. 24.

¹¹² Ruma Mandal, **Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection")**, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, 2005, PPLA/2005/02, p. 4-5, s. 2 <https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/435df0aa2/9-protection-mechanisms-outside-1951-convention-complementary-protection.html> 09 Ocak 2019.

¹¹³ Mandal, **a.g.e.**, p. 6, s. 3.

¹¹⁴ Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 279.

¹¹⁵ UN General Assembly, **Resolution 8 (1). Question of Refugees**, 1946, p. c/II, bkz. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/59/IMG/NR003259.pdf?OpenElement> 09 Ocak 2019.

edilmiş ve devletler düzeyinde emredici nitelikte bir kural haline geldiği belirtilmiş¹¹⁶, bu da tamamlayıcı koruma kavramının ortaya çıkışını sağlamıştır.

a. Global Düzlemde Tamamlayıcı Koruma

Tamamlayıcı korumanın dayanağı olan geri göndermeme ilkesiyle ilgili temel düzenleme olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 33. maddesi gösterilebilir. Maddenin ifadesi “*Hiçbir Taraf Devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri sebebiyle hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade (refouler) etmeyecektir.*” şeklindedir.

Mülteci statüsü kazanılmasının açıklayıcı bir statü belirleme olması görüşüne dayanarak md. 33'ten faydalanmak için mülteci statüsünün kazanılmış olmasının gerekmediği son dönemde büyük ölçüde kabul edilmektedir¹¹⁷. Bir mülteci ya da sığınmacının ülkedeki statüsü, geri göndermeme ilkesi vasıtasıyla sağlanan koruma bakımından önemsizdir¹¹⁸. Nitekim, sözleşmenin md. 31/1'de yer alan, yasadışı yollarla ülke topraklarına gelen mültecilerin haklı nedenlerini göstermesi ve gecikmeden başvuru yapması koşuluyla bu fiillerinden dolayı cezalandırılmayacakları hükmü de bu görüşü destekler niteliktedir.

1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında geri göndermeme ilkesinden sorumluluk, taraf devletlere bağlı kamu gücünü kullanan kişiler ve kuruluşlar dahil olmak üzere bütün devlet organları tarafından ülke toprağı içinde veya dışında gerçekleştirilen eylemlerden doğmaktadır¹¹⁹.

¹¹⁶ Nils Coleman, “Non-Refoulement Revised: Renewed Review of the Status of the Principle of Non-Refoulement as Customary International Law”, **European Journal of Migration and Law**, sayı 5, 2003, Kluwer Law International, s. 23 (s. 23-68), (çevrimiçi). https://brill.com/previewpdf/journals/emil/5/1/article-p23_2.xml 10 Ocak 2019; Jean Allain, “The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement”, **International Journal of Refugee Law**, Oxford University Press, C. 13, N. 4, s. 538, (çevrimiçi), <https://academic.oup.com/ijrl/article-pdf/13/4/533/4355847/130533.pdf> 10 Ocak 2019.

¹¹⁷ Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 94-96, s. 117..

¹¹⁸ UNHCR Executive Committee, Conclusion No:6, 28th session, 1977, (c), (çevrimiçi), <https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c43ac/non-refoulement.html> 10 Mayıs 2019; Goodwin-Gill/McAdam, **a.g.e.**, s. 233.

¹¹⁹ Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 59, s. 108; Bu husus, Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi md. 2/1, AİHS md. 1, Amerika İnsan Hakları Sözleşmesi md. 1/1 gibi hükümlerde de benzer ifadelerin yer alması itibarıyla, devletlerin yargı yetkilerine tabi kişilere uygulanan fiillerden sorumlu olması prensibine dayanmaktadır. Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 63, s. 110.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 33. maddesinde yer alan “*her ne şekilde olursa olsun sınır dışı etmeyecek (expel) veya geri göndermeyecektir (return, refouler).*” ifadeleri, geri göndermeme ilkesi ile yasaklanan fiilleri açıklamaktadır. Buna göre yasaklanan fiiller, ilgili ülke hukukunda nasıl adlandırılırsa adlandırılınsın, kişiyi riske atacak herhangi bir ülke dışına çıkarma veya ülkeye girişi reddetmedir.¹²⁰ Kişinin risk altında olmayacağı güvenli bir üçüncü ülkeye gönderilmesi ise, risk altında olmanın bu ilkeye dair temel unsurlardan biri olması sebebiyle ilkeye aykırı bir durum olarak görülmemektedir¹²¹.

Suçların iadesi konusunda ilgili maddede bir istisna öngörülmemekte; konuyla ilgili standart koyucu çoklu antlaşmalarda da bu ilkeye açıkça yer verilmesi ve ikili antlaşmalarda dahi politik suçların kapsam dışı bırakılması, ilkenin bu konuyu da kapsadığını göstermektedir¹²². Ciddi insan hakları ihlalleri faillerinin dahi iade edilmeleri durumunda ölüm cezası veya işkenceye maruz kalma ihtimali varsa, geri göndermeme ilkesinin sınırlanamayan doğası gereği ancak bu gibi cezaların uygulanmayacağına dair garanti verilmesi koşuluyla iadenin kabul edilmesi ya da kişinin sığınma devletince yargılanması şeklinde çözümler üretilmiştir¹²³.

Geri göndermenin yasaklandığı yerler için 1951 Cenevre Sözleşmesi 33. maddede “*hayatı ve özgürlüğünün tehdit altında olacağı ülkelerin sınırları*” ifadeleri kullanılmıştır. Buna göre, kişinin geri gönderilmemesi gereken yerler, sadece menşee ülkesi olarak düşünülmemeli, risk altında olacağı her yer olarak düşünülmelidir¹²⁴.

33. madde metninde geçen “*ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti ya da siyasi düşünceleri sebebiyle hayatı veya özgürlüğünün tehdit altında olacağı*” ifadeleri ise geri göndermeme ilkesinin uygulanması gerekliliğinin ortaya çıkması için kişinin içinde bulunması gereken durumu açıklamaktadır. İlgili

¹²⁰ UNHCR, **The Refugee Convention, 1951: The Travaux Préparatoires Analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis**, 1990, s. 245, (UNHCR, **Travaux Préparatoires**), (çevrimiçi). <https://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html> 13 Ocak 2019; Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 69, s. 112.

¹²¹ Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 116, s. 122.

¹²² Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 71-72, s. 112.

¹²³ Rene Bruin/Kees Wouters, "Terrorism and the Non-Derogability of Non-Refoulement", **International Journal of Refugee Law**, c. 15, sayı 1, 01/01/2003, s. 5–29 (s. 26-29), (çevrimiçi), <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/15/1/5/1574466> 13 Ocak 2019.

¹²⁴ Madde metninde geçen “*frontiers of territories*” ifadesinin çoğul olması da bu savı doğrulamaktadır. Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 113, s. 122.

ifadelerin haklı zulüm korkusundan daha geniş bir kavram olarak kabul edilip edilmemesi gerektiği konusunda “*hayatı veya özgürlüğünün tehdit altında olması*” kavramının daha kapsamlı bir anlam içermekte olduğu çoğunlukla kabul edilmektedir¹²⁵. Bu kapsamda ise a) haklı zulüm korkusu, b) işkence veya zalimane, gayri insani, küçük düşürücü muamele ya da ceza görme c) hayatı, bedensel bütünlüğü ya da özgürlüğüne karşı başka türlü tehditler bulunmaktadır¹²⁶. Mevzubahis riskin gerçekleşme olasılığı ise sadece tahmin düzeyini aşan, ancak kesin olarak delil gösterilmesini gerektirmeyecek makul bir düzeyde ortaya konmalıdır¹²⁷.

Tüm bu durumlar dışında md. 33’ün mutlak bir kural olduğundan yine de bahsedilemez. Devletler ulusal güvenlik, kamu düzeni gibi gerekçelerle geri göndermeme ilkesini bazı durumlarda uygulamayabilmektedir¹²⁸. 33. maddenin 2. fıkrasında bu ilkenin uygulanmayacağı durumlar düzenlenmiştir. İlgili hükümde sığınma ülkesinin güvenliği açısından tehlikeli sayılması için haklı gerekçeler bulunan ya da özellikle ciddi bir suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkum edildiği için ülkenin halkı açısından tehlike arz eden kişilerin bu ilkeden yararlanamayacağı düzenlenmiştir.

Kişinin ülkenin güvenliğine oluşturduğu tehdit ile, sığınma ülkesine yönelik geçmişte var olan değil geleceğe yönelik bir tehdit kastedilmektedir.¹²⁹ Ayrıca, geri göndermenin kişi için meydana getireceği risk kişinin ülke güvenliğine oluşturduğu tehdidi aşıyorsa istisnanın uygulanmaması gerekmektedir¹³⁰. Kişinin işlediği ağır suçtan dolayı sığınma ülkesi halkı için tehlike arz etmesi durumunda ise ciddi suçun cinayet, ırza geçme, silahlı soygun, kundaklama gibi ağır bir suç teşkil etmesi ve bu suça ilişkin alınan mahkumiyet kararı sebebiyle ülke halkının güvenlik ve refahının

¹²⁵ Atle Grahl-Madsen, **Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2–11, 13–37**, (Commentary), UNHCR Division of International Protection, Geneva, 1997, art. 33, böl. 4, bkz. <https://www.unhcr.org/3d4ab5fb9.pdf> 13 Ocak 2019; Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 124-126, s. 123-124.

¹²⁶ Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 133, s. 125.

¹²⁷ **A.e.**, p. 135, s. 125.

¹²⁸ Goodwin-Gill/McAdam, **a.g.e.**, s. 234-235.

¹²⁹ Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 147, s. 129.

¹³⁰ UNHCR, **Travaux Préparatoires**, s. 246.

tehdit altında olması gerekmektedir¹³¹. Bu hükmün mülteci statüsü dışında bırakılan kişileri düzenleyen md. 1/F ile örtüştüğü düşünülse de, md. 33/2'nin geçmişte işlenmiş bir fiilden çok geleceğe dönük bir tehdidi değerlendirmeye aldığı, dolayısıyla dışarıda bırakma konusunda çıtayı daha yükseğe çektiği ifade edilmektedir¹³². Md. 1/F hükmüne göre, bahsedilen fiilleri sığınma ülkesine girişten önce işleyen kişilere sözleşme hükümlerinin uygulanmayacağı düzenlenmişken; md. 33/2'de ilgili fiilin nerede ve ne zaman gerçekleşmesi gerektiği belirtilmemiştir. Aksi yönde yapılacak yorum md. 33/2 hükmünün boşa düşmesine sebep olacağından sığınma ülkesine girişten sonra bu ülkede ya da başka bir yerde işlenecek fiilleri ilgilendirdiği şeklinde yorumlanmalıdır¹³³. Bunun dışında geri göndermeme ilkesine istisna oluşturacak durumlar uygulanırken sınırlanamayan insan hakları prensiplerine aykırılık meydana getirilmemesi, istisnaların dar ve dikkatli bir yorumlamaya tabi tutulması, bu konudaki değerlendirmenin uygun hukuki usule göre yapılması ve istisnalar uygulanacaksa dahi kişinin güvenli üçüncü ülkeye kabulü için makul düzeyde önlemlerin alınması gerekmektedir¹³⁴.

1951 Cenevre Sözleşmesi dışında tamamlayıcı korumaya olanak sağlayan uluslararası belgeler de bulunmaktadır. Devlete Sığınmaya Dair Bildiri'de; sığınma hakkının devletlere sığınma sağlama hakkı sağlayan düzenlemelerinin yanı sıra, geri göndermeme ilkesine dair bir düzenleme de bulunmaktadır. Bildiri'nin 3. maddesinin ilk fıkrasında, hiç kimsenin sınırdan geri çevrilme ya da sığınma talep ettiği ülkeye daha önce girdiyse, zulme maruz kalabileceği herhangi bir devlete sınır dışı edilme ya da zorla geri gönderilme gibi önlemlere maruz bırakılmayacağı ifade edilmiştir¹³⁵. Bunun dışında 1984 tarihli İşkencenin Önlenmesine Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi¹³⁶ 'nin 3. maddesinin ilk fıkrasında da işkenceye maruz kalacağına inanmakta haklı sebepleri olan kişileri sınır dışı etmenin yasak olduğu düzenlenerek,

¹³¹ Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 186, 187, 192, s. 139-140; UNHCR, **Travaux Préparatoires**, s. 246.

¹³² Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 147, s. 129.

¹³³ Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 148-149, s. 129-130.

¹³⁴ Lauterpacht/Bethlehem, **a.g.m.**, p. 159, s. 133.

¹³⁵ İlgili hükme dair çeviride Gemalmaz, **a.g.e.**, c. 1, s. 641'deki çeviri esas alınmıştır.

¹³⁶ RG: 27/02/1988 - 19738, UN General Assembly, Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Resolution 39/46, 10 December 1984, Sözleşmenin orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cat.aspx> 12 Ocak 2019.

bu konu bağlamında geri göndermeme ilkesi kayıt altına alınmıştır¹³⁷. Konuyla ilgili bir diğer belge olan 1966 tarihli Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi¹³⁸,’nde direkt olarak geri göndermeme ilkesinden bahsedilmese de Sözleşmenin 6. maddesinde yer alan yaşam hakkı ve 7. maddesinde yer alan işkence ve kötü muamele yasağının etkin uygulanması kapsamında geri göndermeme ilkesinin önemi BM İnsan Hakları Komitesi tarafından vurgulanmıştır¹³⁹. Dolayısıyla, bu belgelerde yer alan hükümler çerçevesinde mülteci tanımına girmeyen kişiler de korunacaktır.

b. Bölgesel Düzlemde Tamamlayıcı Koruma

Avrupa sisteminde 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin koruma rejimi dışında tamamlayıcı koruma rejimi de uygulanmaktadır. Bu koruma, insan haklarına dair bölge çapındaki sözleşmelerin hükümleri vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Buna göre, temel hak ve özgürlüklerin öznesi olarak herkes tanındığından, mülteci statüsünü kazanmak için gerekli koşulları taşımayan kişilerin hakları da bu sözleşmeler vasıtasıyla korunmaktadır.

AIHS koruması ile 1951 Cenevre Sözleşmesi arasındaki en önemli farklardan biri, kişinin haklı zulüm korkusunun belirli sebeplere dayanma zorunluluğu olmamasıdır. 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin koruma şemsiyesine dahil olabilmek için belirli sebeplere dayanan belirli bir riskin mevcut olması gerekirken, AIHS kapsamında düzenlenen hak ve özgürlüklerin ihlal edileceği tehdidinin ispatlanması bu Sözleşme’nin koruması için yeterli görülmektedir¹⁴⁰. Ayrıca, kişinin menşe devletin korumasından yararlanamıyor olması unsuru da AIHS koruması için gerekli

¹³⁷ Gemalmaz, **a.g.e.**, c.1, s. 641.

¹³⁸ UN General Assembly, International Covenant on Civil and Political Rights, General Assembly, Resolution 2200A (XXI), 16 December 1966, Sözleşmenin orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx> 12 Ocak 2019.

¹³⁹ UN Human Rights Committee, **CCPR General Comment**, “No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)”, 1992, p. 9, (çevrimiçi), <https://www.refworld.org/docid/453883fb0.html> 10 Ocak 2019.

¹⁴⁰ Levent Korkut, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Devletlerin Sığınmacıları Sınırdışı Etme Egemen Yetkisine Etkisi: Türkiye Örneği”, **Ankara Barosu Dergisi**, yıl: 66, sayı: 4, 2008, s. 24, (çevrimiçi), <http://www.ankarabarusu.org.tr/site/ankarabarusu/tekmakale/2008-4/4.pdf> 22 Aralık 2018; Nuala Mole/Catherine Meredith, **Human rights files, No. 9: Asylum and the European Convention on Human Rights**, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2011, (çevrimiçi), <https://www.refworld.org/docid/4ee9b0972.html> 31 Mart 2019.

olmamakta; geri göndermeme ilkesinin uygulanması konusunda 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin md. 33/2 hükmündeki gibi istisna da öngörülmemektedir¹⁴¹.

1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında mülteci koruması ya da tamamlayıcı koruma uygulamalarına dair denetim Sözleşmeye taraf devletlerin yerel mahkemeleri tarafından yapıldığı için içtihatlar arasında farklılıklar doğabilmekte, bu da konuya dair, sınırları ve esasları belli bir koruma sistemi oluşturulması önünde engel teşkil etmektedir. AİHS korumasında ise, bu Sözleşme kapsamında düzenlenen hak ve özgürlüklerin korunması noktasında bireysel başvuru imkanı sağlayan özerk bir mahkemenin bulunması, konu ile ilgili uzmanlık seviyesi yüksek bir denetim organı bulunması anlamına gelmektedir¹⁴². Ancak, AİHS kapsamındaki korumanın herhangi bir statü teşkil ettiği söylenememektedir.

Tamamlayıcı koruma ile ilgili bir diğer düzenleme ise, Avrupa Birliği'nin 2011 tarihli Vasıf Yönergesi'nde bulunmaktadır. Yönerge'nin md. 2/f hükmünde tamamlayıcı korumaya ehil kişi (*person eligible for subsidiary protection*); mülteci olarak sınıflandırılmayan ancak menşe ülkesine veya vatansızsa en son ikametinin bulunduğu ülkeye gönderilmesi halinde ciddi zarara uğrayacağını düşünmekte yeterli sebepleri olan ve bu sebeple ilgili ülkenin korumasından faydalanamayan ya da faydalanmak istemeyen üçüncü devlet vatandaşı ya da vatansız kişiler olarak tanımlanmıştır. Bu maddede ifade edilen ciddi zarar (*serious harm*) ise, Yönerge'nin 15. maddesinde ölüm cezası, işkence, veya insanlık dışı muamele ve iç savaş sebebiyle yaşamın tehlikeye girmesi durumları olarak açıklanmıştır. Ayrıca md. 2/f'teki tanımda, tamamlayıcı korumaya ehil olmanın koşullarından biri olarak md. 17/1 ve md. 17/2'deki dışarıda bırakma koşullarından birine girmeyen kişiler olmak gerektiği ifade edilmiştir.¹⁴³

¹⁴¹ Özkerim Güner, **a.g.m.**, s. 215.

¹⁴² Mole/Meredith, **a.g.e.**, s. 17.

¹⁴³ İlgili madde hükümleri, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin mülteci statüsü dışında bırakma koşullarına benzer bir şekilde belirli ağır suçları işlediğine dair şüphe bulunan kişilerin bu koruma kapsamı dışında bırakıldığını düzenlemektedir.

B. Uluslararası Hukukta Geçici Koruma

1. Geçici Koruma İle İlgili Kavramsal Çerçeve

Geçici koruma kavramını tanımlamaya girişmeden önce belirtmek gerekir ki, bu kavramın içeriğine dair uluslararası hukuk enstrümanlarında bir uzlaşma olduğundan söz edilemez. Şimdiye kadar, uygulandığı ülke veya içeriğine göre farklı anlamlar kazanmıştır. Ancak genel olarak, “sığınmacıların kitlesel akınına karşı alınan kısa süreli, olağanüstü bir tedbir” olarak tanımlanabilir.¹⁴⁴ Bir diğer tanım ise, öngörülemeyen ve ivedi durumların ortaya çıkardığı acil akınlar sebebiyle göç etmeye mecbur kalan kişilerin korunmasını sağlamak üzere geliştirilmiş bir statü olduğunu ifade etmektedir.¹⁴⁵ Kitlesel sığınma durumu ise, bir devletin normal bireysel statü değerlendirme sistemini aşan miktarda bir sığınma halinin mevcut olup olmadığına göre değerlendirilir.¹⁴⁶ Geçici koruma, kitlesel sığınmanın zorlayıcı etkisi karşısında sığınma devletinin geri göndermeme ilkesini etkin uygulamasını sağlayacak bir yöntem olarak ortaya çıkmıştır¹⁴⁷.

Geçici korumayla ilişkili bir kavram olarak “geçici mülteci” (*temporary refugee*) kavramı, Goodwin-Gill&McAdam tarafından, kitlesel sığınma durumunda geri göndermeme ilkesi ile devletlerin sığınma sağlama konusundaki takdir yetkisi arasında hem bir bağlantı hem de ayırım noktası niteliğine haiz olarak yer alan bir kavram olarak ifade edilmektedir¹⁴⁸. Bunun dışında geçici koruma kapsamındaki kişileri ifade etmek için kullanılan bir diğer kavram ise, “de facto mültecilik” (*de facto refugee*)’tir. Bu kavram da, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin mülteci tanımına

¹⁴⁴ Alice Edwards. “Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention”, **Melbourne Journal of International Law**, cilt: 13, sayı: 2, 2012, s. 5, (çevrimiçi) https://law.unimelb.edu.au/data/assets/pdf_file/0005/1687379/Edwards.pdf 29 Mart 2019.; Mandal, a.g.e., p.6, s. 3.

¹⁴⁵ İbrahim Kaya/Esra Yılmaz Eren, **Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Durumu: Arada Kalanların Hakları ve Yükümlülükleri**, SETA, s. 33, (çevrimiçi) http://file.setav.org/Files/Pdf/20151230134459_turkiyedeki-suriyelilerin-hukuki-durumu-pdf.pdf 29 Mart 2019.

¹⁴⁶ UNHCR, “Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework”, **Global Consultations on International Protection**, 19/02/2001, p. 14, (çevrimiçi), <https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3ae68f3c24/protection-refugees-mass-influx-situations-overall-protection-framework.html> 12 Ocak 2019.

¹⁴⁷ Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 304.

¹⁴⁸ Goodwin-Gill/McAdam, a.g.e., s. 289-290.

uymayan ancak yaygın şiddet ve iç savaş sebebiyle ülkelerinden ayrılmak zorunda kalan kişileri ifade etmek için kullanılmaktadır¹⁴⁹.

2. Uluslararası Belgelerde Geçici Koruma

a. Global Düzlemde Geçici Koruma

Geçici korumanın global düzlemde nasıl uygulandığı incelenirken ilk olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi dikkate alınmalıdır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin mülteci tanımının bireysel bir tanım olması sebebiyle kitlesel sığınma durumlarında uygulanmayacağı düşünülse de, Sözleşme'de kitlesel sığınma durumunda uygulanmayacağı ya da bireysel durumlarda uygulanacağına ilişkin bir hükmün bulunmaması sebebiyle bu düşünceye karşı çıkmıştır¹⁵⁰. Zira, geçici koruma Sözleşme'nin sistematığıne alternatif olarak geliştirilen bir koruma yöntemi değil kitlesel sığınma olaylarında acil koruma ihtiyacını karşılayarak kalıcı bir çözüm için istasyon oluşturmayı hedefleyen bir çözüm yoludur¹⁵¹.

Devletler, geçici korumaya ilişkin uluslararası alanda resmi bir düzenleme yapma fikrine mesafeli yaklaşmaktadır. Zira bu konuda uluslararası bir zorunluluk getirmek, kitlesel sığınma durumlarının öngörülemeyen ve siyasi olarak bedel ödenmesine sebep olabilecek risklerini almak anlamına gelmektedir¹⁵². Bu sebeple geçici korumaya ilişkin uluslararası resmi bir düzenleme bulunmamakta, devletler bu konuda geri göndermeme ilkesinin meydana getirdiği esaslara dayanarak kendi

¹⁴⁹ Pirkko Kourula, **Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited**, Hague, Martinus Nijhoff, 1997, s. 157-158 (Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 66'dan naklen); Yine de de facto mültecilik kavramı, mülteciliğin hukuki bir statü olması ve ilgili kişinin bu statü sayesinde bir takım ileri sürülebilir haklara sahip olabilmesi sebebiyle yetersiz görülmüştür. Zira, hukuken değil de yönetici inisiyatifiyle korunan kişinin herhangi bir hak iddia etme olacağı bulunamayacak, yöneticinin insafında kalmaya devam edecektir. Ann Vibeke Egli, **Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law**, Hague, Martinus Nijhoff, 2002, s. 15.

¹⁵⁰ Jean-François Durieux, Jane McAdam, "Non-Refoulement through Time: The Case for a Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies", **International Journal of Refugee Law**, c. 16, sayı 1, 01/01/2004, s. 9-10, (s. 4-24), (çevrimiçi) <https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/16/1/4/1510153> 15 Ocak 2019; UNHCR, **Protection of Refugees in Mass Influx Situations**, p. 17.

¹⁵¹ Joan Fitzpatrick, "Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime", **American Journal of International Law**, c. 94, s. 2, April 2000, s. 280, (çevrimiçi), https://www.researchgate.net/publication/247711319_Temporary_Protection_of_Refugees_Elements_of_a_Formalized_Regime 15 Ocak 2019.

¹⁵² **a.e.**, s. 280.

kurallarını koymaktadır. Yine de BMMYK tarafından meydana getirilen “Geçici Korumaya İlişkin Rehber Kuralları”¹⁵³ bu konuda yol gösterici olmaktadır. Bu rehberde geçici koruma için ortak anlayışa, geçici korumanın kapsamına, sığınma ülkesine giriş ve kabule, geçici koruma sağlanan kişilere sağlanması gereken minimum muamele standartlarına, alternatif statülere geçişlere, geçici korumanın sona ermesine, konuyla ilgili uluslararası yardımlaşmaya ve uygulamaya ilişkin tavsiye niteliğinde bazı temel ilkeler koyulmuştur.

b. Bölgesel Düzlemde Geçici Koruma

Geçici korumaya dair uluslararası bir belgenin yokluğu, bu koruma yönteminin bölgesel uygulamalarla şekillenmesine sebep olmuştur. Bu doğrultuda, silahlı çatışma kaynaklı kitlesel göçün eksik olmadığı Afrika’nın geçici sığınmanın doğduğu yer olduğu söylenebilir¹⁵⁴. Afrika’da Avrupa’dan farklı olarak, sığınmacı kitle kamplara değil devletin ülkesine alınmaktadır. Ayrıca, yine Avrupa’dan farklı olarak, Afrika’da kitlesel sığınma ile gelen kişilere ilk bakışta (*prima facie*) mülteci statüsü tanınmaktadır¹⁵⁵.

20.yy’ın son düzlüğüne girerken Yugoslavya’da patlak veren savaş II. Dünya Savaşı’ndan beri görülmemiş büyüklükte bir sığınma krizine sebebiyet vermiş, 1951 Cenevre Sözleşmesi ise bu krize cevap verme konusunda yetersiz kalmıştır¹⁵⁶. Sözleşme’nin geniş çaplı sığınma hareketlerinde yetersiz kalması geçici korumanın Avrupa’da etkinlik kazanmasını sağlamıştır¹⁵⁷. Bu doğrultuda, sığınmacı akınıyla

¹⁵³ UNHCR, **Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements**, Şubat 2014, p.8, s. 3, (çevrimiçi), <https://www.unhcr.org/protection/expert/5304b71c9/guidelines-temporary-protection-stay-arrangements.html> 16 Ocak 2019.

¹⁵⁴ Deborah Perluss/Joan F. Hartman, “Temporary Refuge: Emergence of a Customary Norm”, **Virginia Journal of International Law**, cilt: 3, sayı: 26, yıl: 1986, s. 559-560, (çevrimiçi), <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/vajint26&collection=journals&id=563&startid=&end=638> 28 Mart 2019.

¹⁵⁵ Goodwin-Gill/McAdam, **a.g.e.**, s. 341.

¹⁵⁶ Davor Sopf, “Temporary Protection in Europe After 1990: The Right to Remain of Genuine Convention Refugees”, **Washington University Journal of Law & Policy**, cilt: 6, 2001, s. 110-111, (çevrimiçi), https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?referer=https://www.google.com/&httpsredir=1&article=1444&context=law_journal_law_policy 30 Mart 2019.

¹⁵⁷ Kay Hailbronner, “Temporary and Local Responses to Forced Migrations: A Comment”, **Virginia Journal of International Law**, cilt: 35, sayı: 1, yıl: 1994, s. 92-93, (s. 81-100), (çevrimiçi), <https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/vajint35&id=91&collection=journals&index=01> 01 Nisan 2019.

karşı karşıya kalan Avrupa Birliği üyesi devletler tarafından konuyla ilgili 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden bağımsız bir geçici koruma rejimi getirme yoluna gidilmiş, burada meydana getirilen esaslar ise 2001 yılında düzenlenen Geçici Koruma Yönergesi¹⁵⁸yle ortaya konmuştur¹⁵⁹. Yönergenin ilk maddesinde geçici korumanın koşullarını düzenlemek ve kitlesel sığınmanın sonuçlarıyla başa çıkma konusunda üye ülkeler tarafından gösterilecek çabaların dengelenmesinin hedeflendiği belirtilmiştir. Aynı maddenin lafzı, ilgili koruma yönteminin uygulanacağı durumları, yerinden edilerek menşe ülkesinden ayrılmış ve bu ülkeye geri dönemeyen kişilerin kitlesel olarak sığınması olarak açıklamaktadır. Yönerge ile konuyla ilgili minimum standartlar ortaya konmuş, üye devletlerce ilgili kişilerin daha fazla lehine olacak düzenlemeler yapabileceği öngörülmüştür.¹⁶⁰

3. Geçici Korumanın Unsurları

Geçici korumanın uygulandığı durumlar açısından uluslararası koruma ve buna bağlı tamamlayıcı korumadan ayrılan bir takım unsurları bulunmaktadır. Bunlar; kitlesel sığınma, kitlesel sığınmanın ani gelişmesi, devlet kapasitesi ve bireysel usullerin yetersiz kalması olarak sayılabilir.

Geçici korumanın ayırt edici unsuru olan “kitlesel sığınma” durumundan 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'nde bahsedilmemiş; 1967 tarihli Devlete Sığınmaya Dair Bildiri'de geçici korumayı düzenleyen 3. maddede ismen bahsedilmiş olsa da kavramın içeriğine dair herhangi bir bilgi verilmemiştir. Geçici korumanın uygulamasında örnek kabul edilen belgelerden AB Geçici Koruma Yönergesi'nin 5. maddesinde ise bu kavram, “*çok sayıda yerinden edilmiş kişinin belirli bir ülke ya da coğrafi alandan rastgele ya da yardım alarak -örneğin bir kaçış programıyla- farketmeksizin Birliğe varması*” olarak tanımlanmıştır. Kitlesel sığınmanın varlığına ise Avrupa Konseyi tarafından karar verileceği düzenlenmiştir.

¹⁵⁸ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal of the European Communities: 07/08/2001 - L 212/12, Yönergenin İngilizce orijinal metni için bkz. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=EN> 16 Ocak 2019.

¹⁵⁹ Goodwin-Gill/McAdam, **a.g.e.**, s. 340.

¹⁶⁰ Yönergenin önsözündeki 12 no'lu düşünce.

BMMYK İcra Komitesi kitlesel sığınmanın özelliklerini; uluslararası bir sınıra ulaşan önemli sayıda kişinin bulunması, önemli sayıda kişinin bu sınıra hızlı bir şekilde ulaşması, sığınma devletinin bu kişilerin ihtiyaçlarını karşılama kapasitesinin yetersiz olması ve bireysel sığınma prosedürlerinin bu kadar sayıda kişi için yetersiz kalması olarak saymıştır¹⁶¹. Bunların dışında, Küresel Mülteci Paktı'na giden yolda bir kilometre taşı olarak görülebilecek BM Genel Kurulu'nun Mülteciler ve Göçmenlere Dair New York Deklarasyonu¹⁶²,nda kitlesel sığınma kavramı geçmese de “geniş çaplı hareketler” (*large movements*); ulaşan kişi sayısı, ekonomik, sosyal ve coğrafi koşullar, ev sahibi devletin bu kişilerin ihtiyaçlarını karşılama kapasitesi ve ani ya da süregelen hareketin etkisi kriterlerine göre belirlenecek bir kavram olarak ifade edilmiştir¹⁶³.

Geçici korumanın uygulanmasına sebep olacak durumların bir diğer unsuru ise, kitlesel sığınmanın “ani” gelişmesidir. Buna göre, sığınmacı sayısının yavaşça veya aşamalı bir şekilde artması durumu, geçici koruma uygulanmasını gerektirecek bir durum olarak görülmemektedir. Bu noktada BMMYK, geçici korumaya temel teşkil edecek bir kitlesel sığınmadan söz edebilmek için, kısa bir zamanda yüksek miktarda sığınmacının ülkeye varması gerektiğini ifade etmektedir¹⁶⁴.

Geçici korumanın bir diğer unsuru ise, ani ve geniş çaplı kitlesel sığınma hareketi karşısında “sığınma devletinin kapasitesi”dir. Bir sığınma hareketinin geniş çaplı ya da kitlesel olup olmaması, ülkeden ülkeye ya da bölgeden bölgeye değişebilmektedir. Dolayısıyla, kitlesel sığınma yalnızca hareketin miktarına bakılarak anlaşılamayacak, sığınma devletinin kaynaklarına göre somut olay bazında değerlendirilecektir.

¹⁶¹ UNHCR Executive Committee, **Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations**, No. 100 (LV) - 2004, p. (a), (çevrimiçi), <https://www.unhcr.org/excom/exconc/41751fd82/conclusion-international-cooperation-burden-responsibility-sharing-mass.html> 15 Ocak 2019.

¹⁶² UN General Assembly, **New York Declaration for Refugees and Migrants**, A/RES/71/1, Seventy-first session, 3 October 2016, (çevrimiçi), https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1 29 Mart 2019.

¹⁶³ Belirtmek gerekir ki, geniş çaplı hareket kavramı yalnızca mültecileri değil göçmenleri, hatta iki tipin de içinde olduğu hareketleri ifade eden bir kavramdır. Bu noktada, hareketin aynı sebepten kaynaklanması değil kullanılan yolların aynı olması dikkate alınmaktadır. UN General Assembly, **New York Declaration for Refugees and Migrants**, p. 6, s. 2.

¹⁶⁴ UNHCR, **Summary Observations of the UNHCR on the Commission Proposal of 26 September 2000**, Council Document No.11629/00, ASILE 44, s. 13 (Esra Yılmaz Eren, **Mülteci Hukukunda Geçici Koruma**, Seçkin, Ankara, 2018, s. 78'den naklen).

Burada sığınma devletinin kapasitesi açısından dikkat edilmesi gereken nokta, bireysel statü belirleme usullerini karşılama konusunda yetersiz kalıp kalmamasıdır. Eğer bu konuda bir yetersizlik mevcutsa, geçici korumayı gerektiren kitlesel sığınmanın var olduğu kabul edilir¹⁶⁵.

4. Geçici Korumanın Kapsamı

Afrika Birliği Örgütü Mülteci Sözleşmesi'nde ve Cartagena Deklarasyonu'nda mülteci tanımı, iç savaş ve buna benzer karışıklıklardan kaçan mültecileri de kapsayacak şekilde geniş tutulmuş olmasına karşın; geçici koruma statüsünün kime, nasıl uygulanacağı hususunda özellikle Batı devletlerinde hukuken bir belirlilik bulunmamakta, ilgili devlet bu konularda takdir hakkını kullanarak çözüm üretmektedir. Konuyla ilgili bu yaklaşım farklılığı sebebiyle geçici koruma statüsünün 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında mülteci sayılanlar ile çatışma veya tehlike arz eden başka olaylar sonucu yerinden edilmiş kişileri kapsadığı söylenebilir¹⁶⁶. Hatta geçici korumanın, sığınmacı olup olmadıklarını ayırt etmenin çok zor olduğu karışık hareketler dahil olmak üzere Sözleşme'nin mülteci tanımının dışında kalan daha geniş kategorilere de uygulanmış olduğu ifade edilmektedir¹⁶⁷.

Geçici korumanın sebebini oluşturan durumların uzun sürede çözüme kavuşmaması sebebiyle bu korumanın uzadığı hallerde devletin kalıcı çözüm sağlama yükümlülüğü gündeme gelecektir. Geçici korumanın nasıl uygulanacağı da devletlerin takdir yetkisinde olduğu için bu husus farklı şekillerde tatbik edilebilmektedir. Kimi zaman devletler, geçici koruma ile ilgili bir hukuki statü dahi oluşturmamakta, koruma altına alınacak kişilerin menşe ülkelerine dönemeyecek durumda olduklarını de facto kabul edebilmektedirler¹⁶⁸.

¹⁶⁵ UNHCR, "Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework", **Global Consultations on International Protection**, 19/02/2001, p. 14, (çevrimiçi), <https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3ae68f3c24/protection-refugees-mass-influx-situations-overall-protection-framework.html> 12 Ocak 2019; UNHCR, **Commentary on the Draft Directive on Temporary Protection in the Event of a Mass Influx**, böl. 3, 15/09/2000, (çevrimiçi), <https://www.refworld.org/docid/437c5ca74.html> 29 Mart 2019.

¹⁶⁶ Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 75-76.

¹⁶⁷ Edwards, **a.g.m.**, s. 5-6.

¹⁶⁸ Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 76.

II. Türk Hukukunda Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma

A. Türk Hukukunda Uluslararası Koruma

1. Uluslararası Korumanın Anayasal Altyapısı

Türkiye Cumhuriyeti'nin tarihi boyunca kabul edilen hiçbir Anayasa'da sığınma hakkı düzenlenmediği gibi, halen mevcudiyetini sürdüren 1982 Anayasası'nda da düzenlenmemiştir. 1982 Anayasası'nın hazırlanma aşamasında Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi esas alınan kaynaklardan biri olmasına rağmen Bildirgede yer alan sığınma hakkının düzenlenmemiş olması, sığınma hakkının sübjektif bir kamu hakkı olarak düzenlenmesinden kaçınıldığını göstermektedir¹⁶⁹. Bunun sebebi olarak ise Türkiye'nin, bulunduğu konum itibarıyla kontrolsüz göçe yatkınlığının getirdiği sığınmayı kısıtlayıcı tutumu gösterilmektedir¹⁷⁰.

Anayasa'nın uluslararası koruma kapsamındaki kişileri ilgilendiren hükümlerinin başında 16. madde hükmü gelmektedir. Bu maddede yabancıların temel hak ve özgürlüklere dair durumu “*Temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir.*” şeklinde düzenlenmiştir. Anayasadaki hak ve hürriyetlere ilişkin düzenlemelerde hakkın öznesi olarak “*herkes*” ifadesinin kullanılması 16. maddenin sınırlamaya dair prensipleri ortaya koyan içeriğiyle birlikte düşünüldüğünde, hak ve hürriyetler bakımından vatandaş ile yabancı arasında ayrım yapılmamasının temel ilke olduğu, sınırlanma durumunun ise istisna teşkil ettiği sonucuna ulaşılmaktadır¹⁷¹. Bu durum ise, yabancıların ve bu grubun içinde yer alan uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin hak ve hürriyetlerinin güvence altına alınmasından ziyade, kural olarak Anayasadaki hak ve hürriyetlerden yararlanan yabancılara dair sınırlandırma prensiplerini belirttiğini ortaya koymaktadır. Maddenin bu şekilde bir özgürlük normundan ziyade özgürlüğün sınırlanması normu teşkil etmesinden dolayı, uluslararası korumaya temel teşkil

¹⁶⁹ Sübjektif kamu hakkı, kişilere devletin bir şey yapma ya da yapmamasına dair mahkemeler önünde talepte bulunabilmesi imkânı veren hakları ifade etmektedir. Özcan, **a.g.e.**, s. 126.

¹⁷⁰ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 10.

¹⁷¹ Aybay, **Yabancılar**, s. 74.

edemeyeceği ifade edilmektedir¹⁷². Yine de, ilgili maddede yer alan yabancı terimi kapsamına uluslararası koruma ve geçici korumanın konusunu oluşturan kişilerin de girdiği aşıkardır¹⁷³. Bu sebeple, bu madde uluslararası korumaya dayanak teşkil edemeyecekse de uluslararası korumanın konusunu oluşturan kişilerin temel hak ve özgürlüklerine ilişkin sınırlamaya dair çerçeveyi de çizmektedir. Maddede geçen milletlerarası hukuka uygunluk ifadesiyle kastedilenin uluslararası antlaşmalar, uluslararası teamül, genel hukuk prensipleri ve yardımcı hukuk kaynağı olarak mahkeme kararları ile doktrin olduğu ifade edilmekte,¹⁷⁴ uluslararası korumanın arz ettiği özel konum itibariyle bunların yanında; BMMYK Kılavuz İlkeleri, İcra Komitesi Sonuç Kararları gibi yol gösterici (*soft law*) uluslararası belgelerde açıklanan ilke ve normların da göz önünde bulundurulması gerekmektedir.¹⁷⁵ Ayrıca, madde metninde açık bir biçimde ifade edildiği üzere ilgili sınırlamalar ancak kanunla yapılabilir.

Anayasanın uluslararası korumaya temel teşkil edecek düzenlemesi ise 90/5. maddesidir. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin uluslararası antlaşmaları kanunlardan daha kuvvetli konuma getiren bu hüküm sebebiyle EİHB'nin 14. maddesinin, bu madde hükmü kapsamında Türk mevzuatına dahil edilip edilemeyeceği de düşünülebilir. Bu noktada bir görüşe göre, EİHB'nin bağlayıcılık niteliğine haiz olup olmadığına dair tartışmalar devreye girmekteyse de¹⁷⁶, Anayasa Mahkemesi (AYM) bu belge hükümlerini AİHS hükümleriyle bir tutmakta ve temel hak ve özgürlükler

¹⁷² Özcan, **a.g.e.**, s. 130.

¹⁷³ Özkan, **Göç, İltica ve Sığınma**, s. 434.

¹⁷⁴ İlgili sınıflandırma konusunda, doktrinde Uluslararası Adalet Divanı Statüsü'nün 38. maddesine gönderme yapılmaktadır. Orijinal İngilizce metin için bkz. <https://www.icj-cij.org/en/statute> 02 Şubat 2019; Çelikel/Gelgel, **a.g.e.**, s. 58; Özkan, **Göç, İltica ve Sığınma** s. 433; Aybay, **Yabancılar**, s. 80-81.

¹⁷⁵ Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 267.

¹⁷⁶ EİHB'nin hukuksal niteliği itibariyle bağlayıcılığı haiz olmayan, yol gösterici nitelikte bir uluslararası belge olduğu uzunca bir süre ileri sürülmüşse de, bu düşüncenin son dönemde bildirinin kurumsallaşması ve pek çok uluslararası insan hakları belgesine kaynaklık etmesi sebebiyle aşıldığı ifade edilmektedir. Gemalmaz, **a.g.e.**, c.1, s. 63; Hersch Lauterpacht, **International Law and Human Rights**, Stevens&Sons, London, 1950, s. 398-399, (Lauterpacht, **International Law**); İlhan F. Akın, **Kamu Hukuku**, İstanbul, Beta, 1993, s. 380; Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, s. 62-64; Christian Tomuschat, **Human Rights: Between Idealism and Realism (Second Edition)**, New York, Oxford University Press, 2008, s. 74 .

konusunda temel norm kabul etmektedir¹⁷⁷. Ayrıca Türkiye'nin onaylama işlemi yapmadığı belgelerin çevirisini yaparak Resmi Gazete'de yayımlaması gibi bir usul bulunmamasına rağmen EİHB konusunda bu usulün uygulanması ve bildirgenin *jus cogens* bağlamında doğrudan uygulanabilir hukuk özelliğine sahip olması, Türkiye açısından bu belgenin yol göstericilikten daha kuvvetli bir niteliğe sahip olduğu şeklinde yorumlanmaktadır¹⁷⁸. Dolayısıyla, bu belgede düzenlenen sığınma hakkının da Türk hukukuna dahil isimsiz bir hak olarak yorumlanabileceği ileri sürülmektedir¹⁷⁹. Aksi görüş ise, EİHB'nin bağlayıcı ya da etkili bir belge olması durumunda dahi, yalnızca Bakanlar Kurulu kararı ile Resmi Gazete'de yayımlanması ve herhangi bir kanuna konu olmaması itibarıyla Anayasa md. 90/5 hükmünün aradığı usulüne göre yürürlüğe konulma koşulunu sağlamadığını ileri sürmektedir. Dolayısıyla, bu belgede yer alan sığınma hakkı sübjektif bir kamu hakkı niteliği taşımayacaktır.¹⁸⁰

Anayasa'nın md. 90/5 hükmü uyarınca Türkiye'nin uluslararası korumaya dair mevzuatına dahil olacak bir diğer belge ise, Türkiye'nin taraf olduğu 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'dür. İlgili Anayasa hükmü gereği, bu Sözleşmede yer alan hükümler kanun hükmünde olacak, herhangi bir kanunla çatışması halinde tercih edilecektir. Türkiye, Sözleşmenin ilk halini bir çekince ve bir deklarasyonla imzalamıştır¹⁸¹. İlgili çekince ile, sözleşmenin hiçbir hükmünün, mültecilere Türkiye'de Türk uyruklu kişilerin sahip olduğu haklardan fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamayacağı belirtilmektedir. Deklarasyonda ise öncelikle Sözleşmenin daha önceki antlaşmalar kapsamında mülteci olarak kabul edilen kişileri de mültecilik

¹⁷⁷ "...Anayasa Mahkemesi birçok kararında, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne ve Avrupa Sosyal Haklar Temel Yasası'na yollamada bulunmuştur..." AYM Kararı, Esas: 1993/3 (Siyasî Parti-Kapatma), Karar: 1994/2, Karar Günü: 16.6.1994 R.G. Tarih-Sayı: 30.06.1994-21976, (çevrimiçi), <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/68992747-a31d-4797-bc8a-88277e2fbf58?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> 08 Mayıs 2019.

¹⁷⁸ Gemalmaz, *a.g.e.*, c.1, s. 60.

¹⁷⁹ İsimsiz haklar, pozitif Anayasa hükümlerinde yer almayan, temel haklar katalogunu tamamlar nitelikteki tabii hukuktan kaynaklanan temel hak ve özgürlüklere denilmektedir. Türk Anayasasının kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığını koruma ve geliştirmeye dair 17. maddesinin isimsiz haklara kaynaklık edebileceği ileri sürülmektedir. Bu görüşün bir diğer dayanak noktası ise, herkesin temel hak ve hürriyetlere sahip olduğunu ifade eden Anayasa md. 12 hükmünde bu hak ve özgürlüklerin Anayasada sayılanlardan ibaret olduğunun belirtilmemiş olmasıdır. Özcan, *a.g.e.*, s. 133-135.

¹⁸⁰ Özcan, *a.g.e.*, s. 132.

¹⁸¹ RG: 05/09/1961 - 10898.

tanımına dahil ettiği düşünüldüğünde, Türkiye'nin 12 Mayıs 1926 ve 30 Haziran 1928 tarihli antlaşmalara taraf olmadığı belirtilerek Sözleşmenin bu antlaşmalardan müstakil olarak imzalandığı ifade edilmiştir. Ayrıca yine bu deklarasyonda, mültecilik statüsünün sona ermesi durumlarından kişinin vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteğiyle tekrar faydalanması ya da vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi isteği ile tekrar kazanması durumlarında, kişinin korumadan faydalanması ve vatandaşlığı kazanmasının ilgili devletin muvafakatine bağlı olduğu şeklinde anlaşılabileceği şerhi düşülmüştür. Bunun dışında, Sözleşmenin imzalanması aşamasında taraflara verilen coğrafi sınır koyma yetkisi Türkiye tarafından kullanılmış, bu husus deklarasyonda md. 1/B-1'in "*Avrupa'da ya da herhangi bir yerde 1 Ocak 1951'den önce vuku bulan olaylar*" değil, "*Avrupa'da 1 Ocak 1951'den önce vuku bulan olaylar*" şeklinde anlaşılabileceği ifade edilerek belirtilmiştir. Sözleşmeye coğrafi sınır koyulmasının sebepleri ise; Türkiye'nin, tampon bölge haline gelme riski¹⁸², kara sınırlarının fiziki durumundan ötürü sınır güvenliğini sağlamada yaşadığı sorunlar, kıyı sınırlarında yaşanan otorite anlaşmazlıkları, terörizm kaynaklı güvenlik sorunları, finansal kaynakların kısıtlılığı, komşu ülkelerde devam eden savaş ve çatışma halleri, bu ülkelerden gelen toplu göçlerin yarattığı sorunlar, göç veren bölge ülkeleriyle geri kabul antlaşmalarının bulunmaması ve bu şekilde uluslararası yük paylaşımında meydana gelen dengesizliklerdir¹⁸³. Türkiye, Sözleşmenin mülteci tanımını zaman ve konu bakımından genişleten 1967 Protokolüne de aynı ihtirazi kayıt ve deklarasyon geçerli olacak şekilde taraf olmuştur¹⁸⁴. Bu sebeple, Sözleşmenin mülteci tanımını yapan maddesindeki ilgili ifadenin "*Avrupa'da cereyan eden hadiseler*" olarak anlaşılabileceği kabul edilmekle zaman kısıtlaması Türk Hukuku bakımından da kaldırılmış, coğrafi sınırlama ise devam ettirilmiştir¹⁸⁵.

¹⁸² Türkiye, coğrafi konumu itibarıyla AB devletlerine uluslararası koruma veya geçici koruma başvurusunda bulunan üçüncü devlet vatandaşı kişiler bakımından çoğunlukla "ilk güvenli ülke" konumundadır. Bu sebeple AB devletleri, başvuruda bulunan kişileri Türkiye'ye iade edebilecek, Türkiye ise çoğunlukla ilk kaçış ülkesi olduğundan bu kişileri iade edemeyecektir. Bu durumun da Türkiye'nin AB ülkelerini mülteci akınına karşı koruyan bir "tampon bölge" haline getireceği, başa çıkması daha zor sorunlara sebep olacağı öngörülmektedir. Aybay, **Yabancılar**, s. 31.

¹⁸³ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 10.

¹⁸⁴ RG: 14/10/1968 - 13026.

¹⁸⁵ Gemalmaz, **a.g.e.**, s. 639; Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 147.

Türkiye'nin Sözleşmeyi coğrafi kısıtlamaya bağlı olarak uygulamakta ısrarcı olması ve bu doğrultuda farklı bir uluslararası koruma türü oluşturması AİHM nezdinde dava konusu olmuştur. *A.G. ve diğerleri v. Türkiye* davasında, Türkiye'nin Avrupa dışından gelen mültecileri güvenli üçüncü ülkeye göndermek üzere kabul edeceği bir kategori altında değerlendirerek geçici oturma izni vermesinin, AİHS'nin 14. maddesinde yer alan ayrımcılık yasağına aykırılık teşkil ettiği iddia olunmuştur. Ancak AİHM bu iddiaya karşı, Türkiye'nin koyduğu coğrafi kısıtlamanın, devletlerin takdir yetkisinde olan iltica ve göç politikasının bir sonucu olup ayrımcılık amacı taşımadığı değerlendirilmesiyle ihlal bulunmadığı kararını vermiştir¹⁸⁶.

2. Uluslararası Korumaya İlişkin Yasal Düzenlemeler

Türk hukukunda uluslararası korumaya dair yasal düzenlemeler uzun süredir bulunmakla birlikte, son döneme kadar yeterli seviyede olmadıkları ifade edilmektedir¹⁸⁷. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kabulünden itibaren de uzunca bir süre durum aynı şekilde devam etmiş, nihayetinde 1994 yılında İltica ve Sığınma Yönetmeliği¹⁸⁸ çıkarılarak uluslararası korumaya dair işlemler yasal bir temel

¹⁸⁶ Karara konu olan olayda İran vatandaşı A.G.'nin Marksist-Leninist Iranian People Fedaei Guerillas (IPFG) örgütüne üye olması ve İran Şahı'na karşı başlatılan isyan hareketinde rol oynaması sebebiyle işkence gördüğünü, sürekli tutuklanma tehlikesiyle adres değiştirdiğini ve can güvenliğinin bulunmadığını ileri sürerek eşi ve üç çocuğu ile birlikte Türkiye'ye siyasi mülteci başvurusunda bulunmuştur. Coğrafi kısıtlama sebebiyle mültecilik başvurusu reddedilen başvuru, hakkında sınır dışı edilme kararı verilmesi ve bu kararın yargısal incelemeden geçerek kesinleşmesi üzerine AİHM'ne yaptığı başvuruda; sınır dışı kararının AİHS'nin 2. 3. ve 8. maddelerine aykırı olduğunu, ayrıca Türkiye'nin Avrupa'dan gelen mülteciler ile Avrupa dışından gelen mülteciler arasında ayırım yaparak Avrupa dışından gelenlere geçici oturma izni vermesi ve gidecek güvenli üçüncü ülke bulamayanları sınır dışı etmesinin AİHS md. 14 hükmüne aykırılık teşkil ettiğini ileri sürmüştür. AİHM ise, coğrafi kısıtlamanın 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde taraf devletlere tanınan bir seçenek olduğunu belirtmiş, böyle bir ayırım yapmanın Türkiye'nin iltica politikası ile ilgili olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca, kararda ayrımcılık yasağının AİHS'de düzenlenen haklar bakımından geçerli olduğuna vurgu yapılmış, AİHS ve protokollerinde "siyasi mültecilik" gibi bir hakkın bulunmadığına dikkat çekilmiştir. European Court of Human Rights First Section, *A.G. and Others v. Turkey*, Application No: 40299/98, Strasbourg, 15 June 1999, bkz. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-485619> Şubat 2019.

¹⁸⁷ 21/06/1934'te yayımlanan 2510 sayılı İskân Kanunu'nda ve 24/07/1950 tarihinde yayımlanan 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun'da bu kişiler hakkında hüküm bulunmaktadır. BMMYK/T.C. İçişleri Bakanlığı, **İltica ve Göç Mevzuatı**, Ankara, 2005, s. 12, (çevrimiçi), http://www.goc.gov.tr/files/files/iltica_goc.pdf 01 Nisan 2019; Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 9.

¹⁸⁸ 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 Yönetmelik, RG: 30/11/1994

kazanmıştır¹⁸⁹. Bu Yönetmelikte, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olunurken koyulan coğrafi kısıtlamaya istinaden Avrupa'dan haklı zulüm korkusuyla gelen kişiler için mülteci, Avrupa dışından gelen kişiler için ise BMMYK tarafından güvenli bir üçüncü ülkeye yerleştirilmesi hedeflenen sığınmacı statüsü öngörülmüştür¹⁹⁰.

21.yy'ın başında Türkiye'nin AB'ne katılması yolunda yapılan çalışmaların önemli bir ayağını Türkiye'de yabancılar, göç ve iltica konularına dair yasal mevzuatının AB ile uyumlu hale getirilmesi oluşturmaktaydı¹⁹¹. Bu doğrultuda, Türk hukukunda sığınma ve yabancılarla ilgili konuların muhtelif kanunlarda dağınık bir şekilde bulunması ve konuya dair özel bir kanunun bulunmamasının yarattığı boşluk 04/04/2013 tarihinde kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile giderilmiştir¹⁹². Kanunla göç ve sığınma yönetimi için sağlam bir yasal zemin meydana getirilmiş, bunun yanında göçmen ve mültecilerin haklarına dair uluslararası standartlara uygun bir yasal çerçeve oluşturulmuştur¹⁹³.

YUKK'nun temel ilkelerinden biri geri göndermeme ilkesidir. Bu ilke “*Geri gönderme yasağı*” başlıklı 4. maddede; “*Bu kanun kapsamındaki kişiler işkence ya da kötü muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez.*” şeklinde düzenlenmiştir. Geri göndermeme ilkesi Türk Hukuku'na da dahil olan 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 33. maddesinde sadece mülteciler bakımından düzenlenmiş olsa da ilkenin uluslararası örf ve adet hukuku kuralı haline geldiği ve mülteci statüsü için gerekli şartları sağlamayanları da kapsamadığını yukarıda ifade etmiştik¹⁹⁴. Ancak Sözleşmenin bu maddesinin uygulamada kafa karışıklığı yaratabileceği düşünülmüş, bu sebeple YUKK md. 4'te

- 22127. Bu yönetmelik Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 61. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

¹⁸⁹ BMMYK/T.C. İçişleri Bakanlığı, **İltica ve Göç Mevzuatı**, s. 12-13.

¹⁹⁰ İltica ve Sığınma Yönetmeliği, md. 3; BMMYK/T.C. İçişleri Bakanlığı, **İltica ve Göç Mevzuatı**, s. 14.

¹⁹¹ Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 163, 167; Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 11.

¹⁹² RG: 11/04/2013 – 28615. YUKK'nun teşkilatlanmaya ilişkin hükümleri yayımlanma tarihinde, yabancılar ve uluslararası korumaya ilişkin hükümleri yayımlandıktan 1 sene sonra, yani 11/04/2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

¹⁹³ Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 168.

¹⁹⁴ Bkz. Birinci Bölüm, I, A, 6.

geri gönderme yasağının konusu olarak “*bu kanun kapsamındaki hiç kimse.....gönderilemez.*” ifadeleri kullanılmıştır¹⁹⁵. Yine de, 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 33 hükmü gibi YUKK’ndaki geri gönderme yasağı da mutlak bir kural değildir. YUKK md. 54/2’ye göre; uluslararası koruma başvurusu veya uluslararası koruma statüsü sahibi yabancıların, genel sınır dışı etme¹⁹⁶ sebeplerini düzenleyen YUKK md. 54/1’deki b, d ve k fıkraları kapsamında oldukları tespit edilirse sınır dışı edilebilirler. YUKK md. 54/1’in b, d ve k fıkralarındaki sınır dışı etme sebepleri ise; - terör veya çıkar amaçlı suç örgütü yöneticisi, üyesi veya destekleyicisi olmak, - kamu düzeni veya kamu güvenliği ya da kamu sağlığı açısından tehdit oluşturmak ve - uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından tanımlanan terör örgütleriyle ilişkili olduğunun değerlendirilmesidir. Bunlar dışında YUKK md. 54/1’de yer alan sebeplerle uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi kişiler sınır dışı edilemeyecektir¹⁹⁷. Belirtmek gerekir ki, YUKK md. 54/2 hükmü 676 sayılı Kanun Hükmünde Kararname¹⁹⁸ ile değişikliğe uğramıştır. Bu hükmün önceki halinde, uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi yabancıların yalnızca ülke güvenliği için tehlike arz ettiklerine dair ciddi bir emare bulunduğu veya kamu güvenliği açısından tehlike arz eden bir suçtan kesin hüküm giymeleri halinde sınır dışı edilebilecekleri düzenlenmişti. Bu değişiklik, uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi yabancıların sınır dışı edilmeleri şartları hafifletilerek daha kolay hale getirilmiştir. Bu kişilerin sınır dışı edilmelerini düzenleyen YUKK md. 54/2 hükmünde dikkat edilmesi gereken husus ise; idarenin ilgili sebeplerin varlığı sebebiyle sınır dışı etme kararı verme konusunda takdir yetkisine sahip olması ve tehdit oluşturduğu tespit edilen bir kişiyi dahi sınır dışı etmeyebilecek olmasıdır¹⁹⁹. Bunun dışında, YUKK md. 53/3 hükmünce sınır dışı kararına karşı yargı yoluna başvurunun bu kararın yürürlüğünü durduracağı düzenlenmişse de, bu hükmün uluslararası koruma başvurusu ve statüsü sahiplerine

¹⁹⁵ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 63.

¹⁹⁶ Sınır dışı etme kavramı; bir devletin güvenlik ve düzeni koruma kaygısıyla ülkede bulunmasını menfaatlerine aykırı gördüğü yabancıları ülkesinden çıkarmasıdır. Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 127; Döndü Kuşçu, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hükümleri Uyarınca Yabancıların Sınır Dışı Edilmeleri**, İstanbul, On İki Levha, 2017, s. 3.

¹⁹⁷ Doğan, **Yabancılar**, s. 115.

¹⁹⁸ RG: 29/10/2016 - 29872.

¹⁹⁹ Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 130; Kuşçu, **a.g.e.**, s. 105-107.

karşı alınan sınır dışı etme kararlarını engellemeyeceği belirtilmiştir. Ancak, bu hükümlerin her halükarda YUKK md. 4'teki "geri gönderme yasağı"na uyumlu bir şekilde uygulanması gerektiği ifade edilmiştir²⁰⁰. Sınır dışı işlemine karşı yargı yoluna başvurunun işlemi durdurulmaması durumu Anayasa Mahkemesi nezdinde bireysel başvuruya da konu olmuş; ilgili hükme son halini veren 676 sayılı KHK'nın çıkarıldığı Ekim 2016 tarihinden yaklaşık 1 ay sonra AYM tarafından, yargı yoluna başvurunun sınır dışı işlemini durdurulmaması sebebiyle etkili bir başvuru yöntemi olmadığı ve işlemin gerçekleştirilmesi halinde telafisi imkansız sonuçların ortaya çıkabileceği gerekçesiyle sınır dışı işlemine karşı yürütmeyi durdurma ara kararı verilmiştir²⁰¹. Ayrıca yürütmeyi durdurma ara kararı verilen bu bireysel başvurunun sonucunda verilen kararda; YUKK md. 53/3 hükmünün, Anayasa md. 17/1 ve md. 17/3'te güvence altına alınan yaşam hakkı ve kötü muamele yasağı, bu haklarla bağlantılı olarak md. 40 hükmünde güvence altına alınan etkili başvuru hakkı ve AYM'nin yerleşik içtihatlarıyla uyumlu olmadığı sonucuna varılmıştır²⁰². Bu karar ise, YUKK md. 53/3 hükmüne dayalı ortaya çıkan mağduriyetler konusunda bir emsal oluşturması amacıyla pilot karar olarak yayımlanmıştır²⁰³.

Kanunun bir diğer ilkesi ise, vatansızların ve uluslararası koruma statüsü kazanmış kişilerin karşılıklılık ilkesinden muaf olmasıdır. YUKK md. 51/1-c hükmünde vatansızların yabancılarla ilgili işlerde aranan karşılıklılık ilkesinden muaf tutuldukları, YUKK md. 88/1 hükmünde ise uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin karşılıklılık şartından muaf oldukları düzenlenmiştir. Bu noktada dikkat edilmesi gereken, uluslararası koruma statüsüne halihazırda sahip olan kişilerin bu

²⁰⁰ Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 130.

²⁰¹ AYM Tedbire İlişkin Ara Karar, Başvuru No: 2016/22418, Karar Tarihi: 01/11/2016

²⁰² R.G.: 09/07/2019 - 30826, AYM Genel Kurulu Pilot Kararı, Y. T. Başvurusu, Başvuru Numarası: 2016/22418, Karar Tarihi: 30/05/2019, p. 60, Karar için bkz. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2016/22418?BasvuruNoYil=2016&BasvuruNoSayi=22418> 20/08/2019.

²⁰³ Pilot karar Anayasa Mahkemesi İç Tüzüğü'nün 75. Maddesinde; "bir başvurunun yapısal bir sorundan kaynaklandığının ve bu sorunun başka başvurulara da yol açtığına tespit edilmesi ya da bu durumun yeni başvurulara yol açacağına öngörülmesi hâlinde uygulanacak bir usul" olarak tanımlanmıştır. Hükme göre; benzer nitelikteki başvuruların idari mercilerce bu ilkeler çerçevesinde çözümlenecek; çözümlenmediği takdirde Mahkeme tarafından topluca görülerek karara bağlanacağı belirtilmiştir. Anayasa Mahkemesi İç Tüzüğü: RG: 12.07.2012 - 28351.

ilkeden muaf olmasıdır. Henüz uluslararası koruma statüsüne başvuru aşamasında olan kişiler bu muafiyetten faydalanamayacaktır²⁰⁴.

YUKK'nun ilkelerinden bir başkası ise, md. 88/2 hükmüyle düzenlenen uluslararası koruma başvurusu sahibine, başvurusu reddedilen veya statüye sahip olan kişilere sağlanan hak ve imkanların Türk vatandaşlarına sağlanandan daha fazla olmamasıdır. Bu hükümle, Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi kabul edilirken koyduğu çekince, Türk hukukunda kanun düzeyinde kendine yer bulmuştur.

YUKK ile Türk hukuk sisteminde bazı önemli yenilikler meydana gelmiştir. Bu Kanunla birlikte, daha önce yalnızca taraf olunan antlaşma hükümlerine dayanarak talep edilebilecek olan geri gönderme yasağı kanuni düzenlemeye kavuşmuştur. Sığınma ve göç alanındaki işlemleri gerçekleştirmek üzere İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ismiyle yeni bir birim kurulmuştur²⁰⁵. Avrupa dışından gelen ve uluslararası koruma talep eden yabancılar için daha önce sığınmacı adıyla düzenlenmiş statü için şartlı mülteci kavramı kullanılmıştır.²⁰⁶ Ayrıca, mülteci ve şartlı mülteci statülerinin yanında ikincil koruma ve geçici koruma statüleri düzenlenmiş, vatansızlar da kanun kapsamına dahil edilmiştir. Uluslararası koruma başvurusu için hızlandırılmış prosedür öngörülmüştür. Sınır dışı edilme kararının etkileri ile sınır dışı edilecek yabancıların gözetimine dair esaslar belirlenmiş, bu kapsamda geri gönderme merkezlerinin teşkilatına dair hükümlere yer verilmiştir. Ekonomik ve mali imkanlara bağlı olarak, uluslararası koruma başvurusunda bulunan ya da koruma statüsü edinen kişilerin toplumla entegrasyonu ile ilgili ilkeler düzenlenmiştir. Bunların yanı sıra, şartlı mültecilerin yerleştirilmesi ve uluslararası

²⁰⁴ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 64.

²⁰⁵ Konu ile ilgili işlemler YUKK'ndan önceki dönemde Emniyet Müdürlüğü'nün bağlı birimi olan Yabancılar Şube Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilmekteydi. Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 167-168.

²⁰⁶ Bu isim değişikliğinin sebebiyle ilgili net bir bilgi olmasa da bu değişiklik iki farklı yoruma konu olmuştur. Bilindiği gibi Türk mevzuatında sığınma hakkı ne Anayasa'da, ne de kanunla düzenlenmemiştir. Bunun yanında Türkiye, istikrarsız, otorite boşluğuna müsait bir coğrafyaya komşu olması ve doğudan batıya göç yollarının merkezinde yer alması sebebiyle mülteci statüsü bağlamında öngördüğü coğrafi kısıtlamayı kaldırmamakta direnmektedir. İlgili görüşe göre, kısıtlamanın kaldırılması yönünde yapılan baskılar "sığınma" terimine karşı bir negatif bir tavır geliştirilmesine sebep olmuştur. Kanunen Avrupa dışından gelen mültecilere sığınmacı ismiyle statü verilmesinin, sığınma hakkının yasal olarak düzenlendiği şeklinde yorumlanma ihtimali doğurduğu düşüncesiyle bu statüde isim değişikliğine gidilmiştir. Bir diğer görüş ise, sığınma hakkının Anayasada yer almaması itibarıyla kavram birliğinin sağlanması amacının güdüldüğünü ifade etmektedir. Özcan, **a.g.e.**, s. 135-136, 160.

koruma başvurusu kabul edilmeyecek kişiler konusunda karşımıza çıkan güvenli üçüncü ülke kavramının muğlaklığı uygulamada önemli problemler yarattığından, kavramın değerlendirilmesi için belirli kriterler ortaya konmuştur²⁰⁷.

YUKK’la ortaya konan kanun hükümlerinin uygulanmasına yönelik usul ve esasları belirleyen üç adet yönetmelik çıkarılmıştır. Bunlar;

- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik²⁰⁸,
- Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezleri’nin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik²⁰⁹,
- Geçici Koruma Yönetmeliği²¹⁰’dir.

3. Uluslararası Koruma Türleri

YUKK’nda üç farklı uluslararası koruma türü öngörülmüştür. Bu koruma türleri, özellikle 1951 Cenevre Sözleşmesi uygulaması ve AB Yönergeleri doğrultusunda meydana getirilmiştir. Bu doğrultuda meydana getirilen uluslararası koruma türleri, YUKK’nun md. 61 ile md. 65 hükümleri arasında, “*Uluslararası Koruma*” başlıklı üçüncü kısmın “*Uluslararası Koruma Çeşitleri, Uluslararası Korumanın Haricinde Tutulma*” başlıklı birinci bölümünde düzenlenmiştir. Bu türler; mülteci, şartlı mülteci ve ikincil korumadır.

YUKK’ta meydana getirilen uluslararası koruma türlerinin içeriğine ilişkin ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır. Uluslararası koruma statülerine dair ölçütler 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne uyumlu bir şekilde meydana getirilmiş olsa da, kanuni düzenlemede de genel ifadelerle ortaya konmuş olması ve herhangi bir açıklama hükmüne yer verilmemesi sebebiyle soru işaretleri uyandırmaktadır. Özellikle ölçütlerin nasıl değerlendirileceği, değerlendirme sırası, ispat standartlarının nasıl

²⁰⁷ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 64-66.

²⁰⁸ RG: 17/03/2016 - 29656.

²⁰⁹ RG: 22/02/2014 - 28980.

²¹⁰ RG: 22/10/2014 - 29513.

uygulanacağı, ölçütlere dair genel ifadelerin nasıl yorumlanacağı gibi hususlarda yasal mevzuat açısından belirsizlik bulunmaktadır.²¹¹

a. Mülteci

Türk Hukuku'nda bulunan dört farklı uluslararası koruma türünden ilki mülteci statüsüdür. YUKK'nun 61. maddesine göre, Avrupa'da meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti²¹², belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu²¹³ için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan²¹⁴ ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen

²¹¹ Kanunun yayımlanmasından evvelki dönemde gerek idare tarafından gerekse itiraz üzerine mahkeme tarafından uluslararası koruma başvurularına karşı verilen kararların gerekçe açısından yetersiz olduğu ifade edilmiştir. Bu dönemde, uluslararası koruma başvurularının reddine karşı mahkemeye itiraz başvurusunda bulunulması sınır dışı işlemini durdurmada için mahkemelere yapılan başvurular genellikle sınır dışı işlemine karşı yapılmıştır. Bu durum ise, statü belirleme kriterlerinin mahkemeler tarafından değerlendirilmemesi sonucunu doğurmuş, bu konuda içtihat teselli bir uygulama dahi gelişmemiştir. Bir diğer sebep ise, coğrafi kısıtlama sebebiyle mültecilik statüsüne yapılan başvuru sayısı çok az olup, daha çok sığınmacı statüsüne başvuru yapılması ve bu statüye yapılan başvurularda da BMMYK'nın yaptığı değerlendirmelere bağlı kalınmasıdır. Bu şekilde ortaya çıkan statü belirleme konusundaki belirsizlik YUKK ile de çözülebilmemiş değildir. Yine de, uluslararası standartlara uygun yasal bir düzenleme olması açısından önemli bir gelişme olarak kabul edilmektedir. Bu konuda yapılan öneriler ise, statü belirleme işlemleri konusunda kanunla yetkili kılınan GİGM'nün, bu konuda BMMYK tarafından verilen kararlar haricinde ölçütler belirlemesi ve uluslararası koruma konusunda ihtisaslaşmış mahkemelerin meydana getirilmesidir. Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi, **Mülteci Çalıştayları (2004-2005)**, Ankara, Burgaz, 2008, s. 301-302; Neva Övünç Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi**, (Mültecinin Hukuki Statüsü), Ankara, Seçkin, 2015, s. 505-510.

²¹² Bir görüş, YUKK'nun 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan tanımı benimseyen madde hükmünde haklı zulüm korkusu sebeplerinden "*nationality*"nin kanuna "tabiiyet" olarak aktarılmasının, Sözleşmede öngörülen sebebin anlamını daraltıcı etki yaptığını, "milliyet" ifadesinin daha uygun olacağını belirtmektedir. Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsü**, s. 513.

²¹³ Ankara İdare Mahkemesi 1996/1356 Esas, 1997/1321 Karar sayılı, 03/11/1997 tarihli ilamında Bağımsız Kadın Teşkilatı üyesi olmaları ve bu teşkilata yardım etmeleri sebebiyle aileleri tarafından öldürülmeleri yönünde karar alındığını iddia eden Irak vatandaşı davacıların Türkmen olmalarını ve Türkmenlerin de Irak'ta baskı altında olmasını dikkate alarak ülkelerinde can güvenliklerinin bulunmadığına kanaat getirmiştir. Bu kararda, çağdaş mülteci hukuku yaklaşımlarına uygun olarak devlet dışı aktörler tarafından zulme uğrama ihtimali de uluslararası koruma nedeni sayılmıştır. Karar için bkz. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Şubesi/Boğaziçi Üniversitesi Vakfı, **Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye'deki Yargı Kararları**, y.y., 2000, s. 196-197; Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsü**, s. 511.

²¹⁴ Haklı zulüm korkusu içindeki kişinin ülkesi içinde korunması unsuruna dahili koruma denmektedir. YUKK md. 78/4'te dahili korumanın mümkün olduğuna kanaat getirilmesi durumunda ilgili yabancının uluslararası korumaya muhtaç olmadığına karar verilebileceği düzenlenmiştir. Ancak, dahili korumanın mümkün olup olmadığı değerlendirmesinin ancak haklı zulüm korkusu kaynağının devlet dışı aktörler olması durumunda yapılması gerektiği ifade edilmektedir. Zira zulüm

yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen ya da söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir. İlgili madde düzenlemesi, coğrafi kısıtlama haricinde 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan mülteci tanımıyla birebir aynıdır²¹⁵. Avrupa ülkeleri ifadesinin içeriği ise YUKK md. 3/1-b hükmünde Avrupa Konseyi üyesi ülkeler ile Cumhurbaşkanı tarafından belirlenecek diğer ülkeler olarak açıklanmıştır.

Tarihsel süreçte; ırkları ve dinlerinden dolayı haklı zulüm korkusu ile Nazi Almanyası'ndan kaçarak Türkiye'ye sığınan Museviler veya yine ırklarından dolayı Bosna Savaşı ve Kosova Krizi gibi süreçlerde haklı zulüm korkusu ile Türkiye'ye gelen kişiler Türkiye'de mülteci statüsüne sahip olmuştur²¹⁶.

Mülteci statüsü şahsi nitelikte bir statüdür. Bu demektir ki; kitlesel akın (*mass influx*) halinde sığınma talebinde bulunan kişilere verilecek statü mülteci statüsü değildir. Bu durumlar için özel olarak geçici koruma statüsü düzenlenmiştir. Günümüzde yaşanan Suriye İç Savaşı sebebiyle ülkemize akın eden Suriyeliler, basın-yayın organlarında mülteci olarak ifade edilmekte ve halk arasında da bu şekilde bilinmekteyse de, bir hukuki statü olarak mültecilik statüsüne sahip kişiler değildir. Bunun sebebi ise, geldikleri yer itibarıyla coğrafi kısıtlamanın dışında kalmaları ve kitlesel akın durumuyla gelmiş olmalarıdır²¹⁷.

b. Şartlı Mülteci

YUKK'ndan önceki dönemde uluslararası koruma statüleri 1994 tarihli mülga İltica ve Sığınma Yönetmeliği ile düzenlenmiş, bu Yönetmelikte Avrupa dışından gelen ve mülteci tanımındaki kriterleri sağlayan kişiler için sığınmacı statüsü meydana getirilmişti. YUKK'nda bu statü, içeriği aynı kalmakla beraber yalnızca ismi şartlı mülteci şeklinde değiştirilerek 62. maddede düzenlenmiştir²¹⁸. Buna göre,

korkusu devletten kaynaklanıyorsa dahili koruma zaten mümkün olmayacaktır. Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsü**, s. 512-513.

²¹⁵ Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 267.

²¹⁶ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 147; Doğan, **Yabancılar**, s. 141.

²¹⁷ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 148.

²¹⁸ Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 24; Bülent Çiçekli, **Mülteciler ve Sığınmacılar**, s. 78; Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 148.

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

Mültecilik statüsüne sahip olmakla şartlı mültecilik statüsüne sahip olmak arasındaki fark YUKK md. 62'nin son cümlesinde açıklanmış, burada şartlı mültecilerin üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalmasına izin verileceği ifade edilmiştir. "Güvenli üçüncü ülke"²¹⁹den ne anlaşılması gerektiği konusunda ise YUKK md. 74/2'de belirli kriterler ortaya konmuştur. Buna göre; (a) kişilerin hayatının veya hürriyetinin, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle tehdit altında olmadığı, (b) kişilerin işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı ülkelere geri gönderilmemesi ilkesinin uygulanıyor olduğu, (c) kişinin mülteci statüsü talep etme ve mülteci olarak nitelendirilmesi durumunda 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne uygun olarak koruma elde etme imkanının bulunduğu ve (d) kişinin ciddi zarar görme riskinin olmadığı ülkeler güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilmektedir. Görüldüğü gibi Türk mevzuatı şartlı mülteciler için uzun vadeli bir ikamet hali öngörmemekte, üçüncü bir ülke tarafından kabul edilene kadar geçici bir sığınma imkanı sunmaktadır²²⁰.

²¹⁹ Güvenli üçüncü ülke kavramı; uluslararası düzlemde, uluslararası koruma başvurusu sahibinin koruma talep etmesi gereken ve gerekli şartları taşıması durumunda koruma altına alınacağı ülkeyi ifade etmektedir. YUKK'ndaki düzenlemeye temel teşkil eden AB Asgari Usul Standartları Yönergesi'nin 27. maddesinde güvenli üçüncü ülke kriterleri; (a) kişilerin hayatı ve özgürlüğünün tehlikeye girmeyeceği, (b) 1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca non-refoulement ilkesine saygı duyulacak, (c) işkence ve kötü muameleye maruz kalmayacağı (d) mülteci statüsü talep etme ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne uygun mülteci koruması elde etme olasılığının bulunması olarak düzenlenmiştir. Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status, Official Journal of the European Union: 13/12/2005 - L 326/13; Esen Aydın, "Avrupa Birliği Mevzuatında Güvenli Üçüncü Ülke Kavramı ve Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşmasına Yansımaları", **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, İstanbul Üniversitesi Yayınevi, Cilt: 38, Sayı: 1, s. 14, (çevrimiçi), <https://dergipark.org.tr/download/article-file/541868> 05 Ağustos 2019.

²²⁰ Yücel Acer/İbrahim Kaya/Mahir Gümüş, **Türkiye'nin İltica Stratejisi**, Ankara, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu Yayınları, 2010, s. 119.

Türk uluslararası koruma mevzuatında mültecilik statüsü konusunda öngörülen coğrafi kısıtlamadan dolayı özellikle Avrupa dışından gelen mülteciler için paralel usul isimli özel bir usul ortaya çıkmıştır. Buna göre; Avrupa dışından gelerek Türk idari makamlarından uluslararası koruma talep eden kişilerin BMMYK'ya da koruma başvurusunda bulunmaları gerekmektedir. Bu şekilde iki farklı koldan devam eden statü belirleme işleminde BMMYK tarafından, üçüncü ülkeye yerleştirilmek üzere mülteci statüsü belirleme işlemi yapılmakta, Türk idari makamlarınca ise şartlı mülteci statüsü belirleme işlemi yapılmaktadır. Ancak belirtmek gerekir ki; her ne kadar YUKK md. 92'de devlet makamlarının BMMYK ile işbirliği yapacağı düzenlenmişse de; bu iki makam bakımından statü belirleme işlemi diğerini bağlamayacak; dolayısıyla, BMMYK'nın bir kişiye mülteci statüsü vermesi Türk idari makamlarınca şartlı mülteci statüsü verilmesi gibi bir zorunluluk doğurmamaktadır²²¹.

Güvenli üçüncü ülkeye yerleştirme işlemi, BMMYK aracılığıyla yapılmaktadır. Kişinin güvenli üçüncü ülkeye gönderilmesi konusunda ilgili üçüncü ülkeye ve kişiye dair değerlendirmeler her başvuru için özel olarak yapılacaktır²²². Kanada, Avustralya, İsveç, Finlandiya ve Norveç geçtiğimiz dönemde Türkiye'nin güvenli üçüncü ülke olarak gerçekleştirdiği az miktarda yerleştirmeyi kabul etmiştir. Bunun dışında, 2007 yılında A.B.D. tarafından yalnızca Iraklı mültecilere yönelik bir yerleştirme programı uygulanmıştır. Yine de, güvenli üçüncü ülkeye yerleştirme konusunda bir kesinlik yoktur ve uygulamada yerleştirilen şartlı mülteci sayısı azdır²²³. Özellikle son dönemde başvuru sayısının artmasıyla yerleştirme ihtimali gitgide azalmaktadır²²⁴.

Mültecilik statüsü gibi şartlı mültecilik statüsü de bireysel olarak hüküm ve sonuç doğuran bir statüdür. Bu sebeple Suriye İç Savaşından kaçarak ülkemize gelip iltica

²²¹ Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsü**, s. 441-443; Saime Özçürümez/Şirin Türkay, "Türkiye'de İltica Politikası, Aktörleri ve Çalışmaları: Bir 'Epistemik Topluluk' Oluşurken", **İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika**, Ankara, BMMYK, 2011, s. 35.

²²² Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 150.

²²³ Doğan, **Yabancılar**, s. 145; Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 149.

²²⁴ Cavidan Soykan, "The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey", **Oxford Monitor of Forced Migration**, Volume 2, Number 2, 2012, s. 39, (s. 38-47), (çevrimiçi), https://www.academia.edu/3301573/The_New_Draft_Law_on_Foreigners_and_International_Protection_in_Turkey 19 Şubat 2019.

başvurusunda bulunan kişilerin içinde bulunduğu kitlesel akın durumu sebebiyle bu kişiler Türk hukukunda şartlı mülteci kategorisi altında değerlendirilmemektedir²²⁵.

c. İkincil Koruma Statüsündekiler

Mültecilik ya da şartlı mültecilik statüsü için gerekli kriterleri sağlamayan ancak uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilerin korunması için geliştirilen tamamlayıcı koruma rejiminin Türk hukukundaki tezahürü ikincil koruma statüsüdür. YUKK’ndan önceki dönemde geçerli olan 1994 tarihli mülga İltica ve Sığınma Yönetmeliği’nde menşe ülkesine geri gönderildiği takdirde ağır insan hakları ihlalleriyle karşılaşacak kişilere dair herhangi bir düzenleme bulunmamaktaydı. Bu yüzden, Türk hukukunda mülteci ve sığınmacı olarak nitelendirilemeyen bu kişilerin hukuki statüleri belirsiz kalmakta, dolayısıyla, ülkede kalışları müddetince ne şekilde muamele görecekları de soru işareti yaratmaktaydı.²²⁶ Bu kişilerin içinde bulunduğu belirsizlik, AB Vasıf Yönergesi’nin md. 2/f hükmünde yer alan ikincil koruma statüsünü temel alan yeni bir statünün YUKK’nda oluşturulmasıyla giderilmiştir²²⁷. YUKK’nun 63. maddesinde düzenlenen bu statüye dair hüküm; mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkeye geri gönderilmesi halinde (a) ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, (b) işkenceye, 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 ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verileceğini öngörmektedir.

İkincil koruma statüsünün mülteci veya şartlı mülteci statüsünden ayrılan yanı; bu koruma statüsünde haklı nedenlere dayanan zulüm korkusunun bir kriter olarak öngörülmemiş olmasıdır. İkincil koruma statüsü; bireyin korunma gereksinimini oluşturan ihlallerin daha sınırlı bir bakış açısıyla değerlendirildiği, temeline ise uluslararası insan hakları sözleşmelerinde tanınmış “yaşam hakkı” ve “işkence

²²⁵ Doğan, *Yabancılar*, s. 144; Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma*, s. 149.

²²⁶ Öztürk, *Mültecinin Hukuki Statüsü*, s. 402.

²²⁷ A.e., s. 403.

yasağı” gibi hakların yerleştirildiği bir statüdür. İkincil koruma statüsünün mülteci veya şartlı mülteci statüsünden ayrılan bir diğer yanı ise; kişinin koruma ihtiyacını belirleyen durumların ortaya çıkmasında ırk, din, milliyet, bir toplumsal gruba mensubiyet, siyasi görüş gibi belirli sebeplere dayanması gerekliliğinin bulunmamasıdır. Bu yönüyle ikincil koruma statüsünün daha geniş kapsamlı bir koruma sunduğu söylenebilir²²⁸.

Belirtmek gerekir ki, ikincil koruma statüsü meydana getirilirken örnek alınan AB Vasıf Yönergesi düzenlemesi, mülteci statüsünün belirlenmesinde coğrafi kısıtlama öngörmeyen bir hukuk düzeni için hazırlanmış ve bu şekilde bir hukuk düzeni içinde uygulanmaktadır. Ancak, Türk hukukunda mültecilik statüsü bakımından mevcut olan coğrafi kısıtlama sebebiyle Türkiye, Avrupa dışından gelen mültecilere bu statüyü vermemektedir. Bu şekilde; mülteci korumasını sınırlı bir şekilde uygulamakta ısrar eden bir hukuk düzeninde, uluslararası korumanın ikincil koruma statüsü gibi yeni bir statüyle genişletilmesinin tutarsızlık teşkil ettiği ifade edilmektedir²²⁹. Kanaatimizce, tamamlayıcı koruma ismiyle ayrı bir statü meydana getirilmesi bir tutarsızlıktan ziyade, coğrafi kısıtlamanın kaldırılması yönünde Türkiye’ye yapılan baskıların absorbe edilmesi amacıyla bir basamak gevşetilmesi olarak görülebilir.

Bu koruma statüsü için ülkelerine geri gönderilmeleri halinde kadın sünnetine maruz kalacak olanlar örnek gösterilebilir. Kadınlar, mülteci ya da şartlı mülteci statüsünü kazanmak için gerekli belirli bir gruba mensubiyet bakımından geçerli görülmemektedir. Bunun dışında, ırk, din, siyasi düşünce ya da vatandaşlıklarından dolayı haklı zulüm korkusu içinde oldukları da söylenemez. Ancak ülkelerine geri gönderilmeleri halinde beden bütünlüğüne, dolayısıyla işkence ve insanlık dışı muameleye aykırılık olarak kabul edilecek kadın sünnetine maruz kalacakları için, bu kişiler ikincil koruma statüsü kapsamında korunacaktır²³⁰. Ancak belirtmek gerekir ki, ikincil koruma statüsü de bireysel bir statüdür ki bu durum da Kanunun ifadesinden açıkça anlaşılmaktadır.

²²⁸ A.e., s. 403; Çelikel/Öztekin Gelgel, a.g.e., s. 25-26.

²²⁹ Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsü**, s. 404.

²³⁰ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 150.

4. Uluslararası Koruma Kapsamı Dışında Kalacak Yabancılar

YUKK'na göre, uluslararası koruma ilgilisi kişinin bazı durumlar içinde bulunması, uluslararası koruma kapsamı dışında bırakılmasına sebep olmaktadır. Bu durumlar 64. maddede açıklanmıştır. Maddenin 1. fıkrasında uluslararası korumaya ihtiyaç duymayan kişiler olarak;

(a) BMMYK haricinde, başka bir BM organı ya da örgütünden hâlen koruma veya yardım görenler,

(b) ikamet ettiği ülke makamlarınca o ülke vatandaşlarının sahip olduğu hak ve yükümlülüklerle sahip olarak tanınanlar sayılmıştır.

Uluslararası korumaya layık görülmeyen kişiler olarak ise;

(c) 1951 Cenevre Sözleşmesi md.1/F'te yer alan fiillerden suçlu olduğuna dair hakkında ciddi bir kanaat olanlar²³¹ düzenlenmiştir.

Maddenin 2. fıkrasında, başka bir BM organı ya da örgütünden koruma veya yardım görenlerin, bu koruma veya yardımın sona ermesi durumunda bu Kanunun sağladığı korumadan faydalanabileceği ifade edilmiştir. Ancak, Kanunun sağladığı koruma ifadesinden ne anlaşılması gerektiği konusu açık değildir. Kanun hükmündeki bu boşluğu dolduracak kuralın ise, Kanunun uygulanmasında taraf olunan milletlerarası antlaşma hükümlerinin saklı olduğunu hükmeden YUKK md. 2/2 olduğu belirtilmektedir. Zira, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin başka bir BM organı tarafından koruma veya yardım gören kişileri mülteci korumasının kapsamı dışında tutan md. 1/D hükmünde, bu koruma veya yardımın sona ermesi halinde ilgili kişilerin kendiliğinden (*ipso facto*) bu Sözleşmedeki haklardan yararlanacağı düzenlenmiştir. Başka bir BM organı tarafından koruma veya yardım alan kişiler için günümüzde verilebilecek örnek olan Filistinli mülteciler ise, Türk hukukunda yer alan coğrafi kısıtlama sebebiyle mülteci olarak sınıflandırılmamaktadır. Bu sebeple mülteci statüsüne sahip olamayacaklarsa da, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin ilgili

²³¹ 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde aynı sebeple mülteci koruması kapsamı dışında bırakılan yabancıların bahsedilen fiilleri işlediğine dair "ciddi sebepler" bulunması gerekmektedir. YUKK düzenlemesinde ise, bu fiillerden suçlu olduğuna dair "ciddi kanaat"e ulaşılmasının aranması daha yüksek bir eşik olarak görülmüş ve mülteci lehine bir düzenleme olarak yorumlanmıştır. Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsü**, s. 516.

hükmü gereği Sözleşmede yer alan haklardan bir mülteciymiş gibi eksiksiz yararlanabilecekleri öne sürülmektedir²³².

Maddenin 3. fıkrası hükmünde, hakkında başvuruda bulunmadan önce Türkiye dışında herhangi bir amaçla zalimce eylemlerde bulunduğunu düşündürecek nedenler olan kişilerin de bu maddenin 1/c bendi kapsamında değerlendirileceği belirtilmektedir²³³.

Maddenin 4. fıkrası ise, 1/c bendi ve 3. fıkra hükmünde bahsedilen suçların işlenmesine iştirak eden veya bu suçların işlenmesini tahrik eden kişilerin de uluslararası koruma kapsamı dışında tutulacağını ifade etmektedir.

Son olarak aynı maddenin 5. fıkrasında ikincil korumanın, dolayısıyla geri gönderme yasağının kapsamı dışında tutulacak yabancılar düzenlenmiştir. İlgili hükme göre bu kişiler; kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehlike oluşturduğuna dair ciddi emareler bulunan yabancı veya vatansız kişiler ile Türkiye’de işlenmesi halinde hapis cezası verilmesini gerektiren nitelikte suç işleyen ve bu suçun cezasını çekmemek için menşe veya ikamet ülkesini terk eden kişilerdir.

5. Uluslararası Korumanın Sona Ermesi ve İptali

Uluslararası korumanın başlamadan sona ermesi olarak uluslararası koruma başvurusunun geri çekilmesi durumlarını gösterebiliriz. YUKK md. 77’de başvuru sahibinin;

- Başvurusunu geri çektiğini yazılı olarak beyan etmesi,
- Mazeretsiz olarak mülakata üç defa üst üste gelmemesi,
- İdari gözetim altında bulunduğu yerden kaçması,
- Mazeretsiz olarak bildirim yükümlülüğünü üç defa üst üste yerine getirmemesi, belirlenen ikamet yerine gitmemesi veya ikamet yerini izinsiz terk etmesi,

²³² A.e., s. 515-516.

²³³ 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin, kişinin bu fiilleri işlediğine ilişkin ciddi sebepler aramasına karşılık YUKK düzenlemesinin koyduğu kıstas bu fiilleri işlediğini düşündürecek nedenlerin bulunmasıdır. YUKK md. 64/1-c hükmünde kişinin Sözleşmenin md. 1/F hükmünde yer alan fiilleri işlediğine dair ciddi kanaat oluşması aranırken bu hükümde yalnızca düşündürecek nedenlerin arandığı ifade edilerek daha düşük bir eşik öngörülmüştür. Bu sebeple, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde bu ikisinin ortasında yer alan bir ispat standardı öngörülmüşken, YUKK’da benzer durumlar için farklı ispat standartları öngörülmesi eleştirilmiştir. A.e., s. 516.

- Kişisel verilerinin alınmasına karşı çıkması ve
- Kayıt ve mülakattaki yükümlülüklerine uymaması durumlarında başvurusunu geri çektiği kabul edilerek hakkında yapılan değerlendirme durdurulacaktır.

YUKK kapsamında verilen uluslararası koruma statüsünün sona ermesini gerektiren haller md. 85'te, uluslararası koruma statüsünün iptalini gerektiren haller ise YUKK md. 86'da düzenlenmiştir.

Verilen statünün sona ermesi halleri md. 85'te kişinin;

- a) Vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteğiyle tekrar yararlanması,
- b) Kaybettiği vatandaşlığını kendi isteğiyle tekrar kazanması,
- c) Yeni bir vatandaşlık kazanması ve vatandaşlığını kazandığı ülkenin korumasından yararlanması,
- ç) Terk ettiği veya zulüm korkusuyla dışında bulunduğu ülkeye kendi isteğiyle tekrar dönmüş olması,
- d) Statü verilmesini sağlayan koşullar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanabilecek olması,
- e) Vatansız olup da, statü verilmesine yol açan koşullar ortadan kalktığı için önceden yaşadığı ikamet ülkesine dönebilecek olması olarak düzenlenmiştir. Madde hükmü 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin mülteci korumasının sona ermesine dair md. 1/C hükmüyle paralel içeriktedir²³⁴. Maddede sayılan altı durumdan ilk dördü kişinin kendi iradesine dayalı nedenler olmakla birlikte daha somut ölçütlere tabidir. Ancak diğer iki durum, idarenin takdir yetkisine bağlı bir değerlendirme yapmasını gerektirmekte, bu değerlendirmenin ise statü verilmesine neden olan şartların ortadan kalkıp kalkmadığı veya önemli ve kalıcı bir şekilde değişip değişmediği göz önünde bulundurularak yapılacağı YUKK md. 85/2'de öngörülmektedir.

İlgili sona erme durumları mülteci korumasına ilişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde getirilen kurallara paralel olarak hazırlandığı için ikincil koruma statüsünün sona ermesiyle ilgili bir fıkra da maddede yer verilmiştir. Md. 85/3'te, ikincil koruma statüsü verilmesine neden olan şartlar ortadan kalktığında veya korumaya gerek bırakmayacak derecede değiştiğinde statünün sona ereceği

²³⁴ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 185.

düzenlenmiştir. Şartların ortadan kalkması ve değişmesine dair yapılacak değerlendirmede ise önemli ve kalıcı olup olmadığı göz önünde bulundurulacaktır. Bahsedilen durumların ortaya çıkması durumunda ilgili yabancının uluslararası koruma statüsü yeniden değerlendirmeye alınacaktır. Ancak yabancıya, statüsünün değerlendirmeye alındığı nedenleriyle birlikte bildirilecek ve statüsünün devam etmesini istiyorsa itirazlarını yazılı veya sözlü olarak sunmasına fırsat verilecektir. (YUKK md. 85/4) Sonuç olarak sona erme kararı çıkması durumunda bu karar gerekçeli olarak ilgili yabancının kendisine, yasal temsilcisine veya avukatına tebliğ edilecek, avukatı yoksa kararın ne anlama geldiği, itiraz usulü ve süreleri hakkında bilgi verilecektir.

Uluslararası korumanın iptal edilmesi ise, YUKK md. 86'da düzenlenmiştir. Maddenin ilk fıkrasına göre bu kişiler;

a) Sahte belge kullanma, hile, aldatma yoluyla veya beyan etmediği gerçeklerle statü verilmesine neden olanlar ve

b) Statü verildikten sonra, 64 üncü madde çerçevesinde hariçte tutulması gerektiği anlaşılanlardır. Gerekçeli iptal kararı da ilgili yabancının kendisi, yasal temsilcisi veya avukatına tebliğ edilecek, avukatı yoksa kararın ne anlama geldiği, itiraz usulü ve süreleri hakkında bilgi verilecektir.

6. Türkiye’de Uluslararası Korumaya Dair Mevcut Durum

BMMYK tarafından hazırlanan Mart 2019 tarihli rapora göre; Türkiye’de 31 Mart itibariyle 400.000 civarında uluslararası korumanın konusuna giren kişi bulunmakta, bunlardan 368.230 tanesi statü sahibi olarak yaşamını sürdürmektedir. Statü sahibi kişiler içerisindeki uyruk oranlarına baktığımızda ise bunların 170.000’inin Afganistan’dan gelen yabancılar, 142.000’inin Irak’tan gelen yabancılar, 39.000’inin İran’dan gelen yabancılar, 5.700’ünün Somali’den gelen yabancılar, 11.700’ünün ise Filistin, Pakistan gibi ülkelerden gelenlerin içinde bulunduğu diğer tabiiyetlerden gelen yabancılar olduğunu görmekteyiz. Bunun dışında GİGM tarafından yayımlanan 2018 yılındaki uluslararası koruma başvurularıyla ilgili istatistikte ise, Irak’tan gelen 68.117, Afganistan’dan gelen 37.854, İran’dan gelen 5.036, Somali’den gelen 1.723, Pakistan’dan gelen 227, Filistin’den gelen 183, Türkmenistan’dan gelen 168, Yemen’den gelen 138 ve Özbekistan’dan gelen 96

kişinin uluslararası koruma başvurusu yaptığı görülmektedir. Görüldüğü gibi yapılan başvuruların ve statülendirilen kişilerin neredeyse tamamı coğrafi kısıtlama sebebiyle mülteci statüsünün konusu dışında kalmaktadır. Dolayısıyla bu kişiler, şartlı mülteci ya da ikincil koruma statüsü ile ülkede barınmaktadırlar. Bu kişilerden güvenli üçüncü ülkeye yerleştirme sayısı ise; 1.329 kişi Almanya'ya, 774 kişi Kanada'ya, 519 kişi Finlandiya'ya, 480 kişi İsveç'e ve 1.386 kişi de diğer güvenli üçüncü ülkelere olmak üzere toplamda 4.488'dir²³⁵.

B. Türk Hukukunda Geçici Koruma

1. Türk Hukukunda Geçici Korumanın Yasal Dayanağı

Türkiye, çatışma ve karışıklık durumlarının eksik olmadığı bölgelere olan yakınlığı itibarıyla kitlesel sığınmalara açık bir konumdadır. Türkiye'nin bu akınlarla başa çıkma konusunda getirdiği düzenlemeler, hem kitlesel sığınmayla ülkeye giriş yapan kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması açısından, hem de devletin kitlesel akın sebebiyle vatandaşlarına karşı yükümlülüklerini yerine getirmesinde hâle gelmemesi açısından önem taşımaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti tarihi boyunca birçok kitlesel sığınma durumu ile karşı karşıya gelmiştir. Cumhuriyet dönemi boyunca Eski Yugoslavya'dan 305.158 kişi, 1989 yılına dek süren göçler sonucu Bulgaristan'dan yaklaşık 800.000 kişi, Romanya'dan 79.287 kişi, yakın dönemde Irak'tan yaklaşık 500.000 kişi Türkiye'ye göç etmiştir. Bunun dışında Asya'dan gelen Pakistanlılar, Afganlar, Özbekler, İranlılar, Doğu Türkistanlılar; Kafkasya'dan gelen Çeçenler ve Dağıstanlılar bulunmaktadır²³⁶. Türkiye'nin konuya dair ilk spesifik düzenlemeleri, I. Körfez Savaşı sebebiyle kitlesel olarak sığınan Iraklılar esas alınarak çıkarılan 1994 tarihli mülga İltica ve Sığınma Yönetmeliğidir²³⁷. Yönetmeliğin kapsamını düzenleyen 2.

²³⁵ UNHCR Türkiye, **Kilit Veriler ve Sayılar: Mart 2019**, (çevrimiçi), <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68940> 6 Mayıs 2019; Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Göç İstatistikleri, Uluslararası Koruma, 2018 yılında Uluslararası Koruma Başvurusu Yapanların Uyuşmalarına Göre Dağılımı, (çevrimiçi), <http://www.goc.gov.tr/icerik6/uluslararasi-koruma> 363 378 4712 **icerik** 6 Mayıs 2019.

²³⁶ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Yabancılar, Geçici Koruma, Kitlesel Akınlar, (çevrimiçi), <https://www.goc.gov.tr/kitlesel-akinlar> 05 Mart 2019.

²³⁷ Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 170.

maddesinde topluca iltica veya sığınma amacıyla sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara karşı alınacak tedbirler, bu yabancılardan tabi olacakları esaslar gibi hususlar sayılmıştır.

2011 yılında Suriye’de patlak veren iç savaş neticesinde Türkiye, daha önce hiçbir geçici koruma vakasında görülmemiş bir hız ve miktarda kitlesel sığınma durumuyla karşı karşıya kalmıştır²³⁸. Bu krizin başladığı 2011 tarihinde başvurulacak temel metin olan 1994 tarihli mülga İltica ve Sığınma Yönetmeliği’nin kapsamında topluca iltica veya sığınma amacıyla sınırlarımıza gelen yabancılardan da bulunmasının yanında, Suriye’den gelen sığınmacılara yönelik ortaya çıkan özel düzenleme ihtiyacına binaen “Suriye’den Gelen Sığınmacıların Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge” çıkarılmış ve Suriye’den gelen sığınmacılara yönelik koruma bu Yönerge kapsamında gerçekleştirilmiştir²³⁹. İltica ve Göç Alanındaki AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Eylem Planı²⁴⁰ kapsamında düzenleme yapılması planlanmış olan bu konu, Suriye’de yaşanan krizle birlikte daha fazla ehemmiyet ve aciliyet kazanmıştır. Bu doğrultuda Türkiye’de geçici koruma olgusunun kanun düzeyinde ilk düzenlemeleri YUKK ile meydana getirilmiş, 2014 yılında yürürlüğe girmiştir. YUKK’ndan yaklaşık 6 ay sonra Ekim 2014’te ise bu Kanuna dayanarak geçici korumanın usul ve esaslarını düzenleyen Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY)²⁴¹ çıkarılmış ve bu tarihte yürürlüğe girmiştir²⁴². Meydana getirilen yasal düzenlemelerde genel olarak AB Geçici Koruma Yönergesi esas alınmış olsa da, AIHM kararları ile diğer ülkelerin mevzuat ve uygulamaları da dikkate alınmıştır²⁴³.

²³⁸ A.e., s. 177.

²³⁹ İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan 30/03/2012 tarih ve 62 sayılı yönergenin tam ismi “Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyeti’nde İkâmet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge”dir. Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 313.

²⁴⁰ BMMYK/İçişleri Bakanlığı, **İltica ve Göç Mevzuatı**, s. 1-58.

²⁴¹ RG: 22/10/2014 - 29513.

²⁴² Özkan, **Göç, İltica ve Sığınma**, s. 443; Çörtoğlu Koca/Kavşat, **a.g.m.**, s. 333-334.

²⁴³ Nuray Ekşi, “Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi” (Geçici Koruma), **İstanbul Barosu Dergisi**, cilt: 88, sayı: 6, 2014, s. 69.

2. Mevcut Yasal Düzenlemelere Göre Geçici Koruma

a. Geçici Koruma Kavramı

Geçici koruma YUKK'nun 91. maddesinde; ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancıların kitlesel akını durumlarında sağlanacak bir koruma olarak ifade edilmiştir. Geçici korumanın içeriği, uygulaması, usul ve esasları gibi konular YUKK md. 91/2 hükmüne dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği ile düzenlenmiştir²⁴⁴. Bu Yönetmeliğin tanımlara ilişkin 3. maddesindeki geçici koruma tanımında ise, YUKK'nun tanımına ek olarak uluslararası koruma talebinin bireysel olarak değerlendirmeye alınamama unsuruna yer verilmiştir.

Geçici koruma, kitlesel bir sığınma durumunu, temel insan haklarından taviz vermeyecek şekilde geçici önlemlerle atlatmak düşüncesini içermesi itibarıyla tedbir niteliğinde bir koruma türüdür²⁴⁵. Bu noktada, bir sığınma hareketinin kitlesel olarak tanımlanması için gerekli başlangıç noktası ise tanımlanmaya ihtiyaç duymaktadır. YUKK md. 91/2 hükmünü dayanak alarak düzenlenen GKY'nin md. 3/1-j hükmünde "kitlesel akın" durumu, aynı ülkeden veya coğrafi bölgeden kısa bir süre içerisinde ve yüksek sayılarda gerçekleşen ve söz konusu sayılar nedeniyle bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerinin usulen uygulanabilir olmadığı durumlar olarak düzenlenmiştir. Bir sığınma hareketinin, bireysel statü belirleme işlemlerini uygulanamaz hale getirecek miktarda olması durumunun belirlenmesi konusunda ise, resmi açıklamaların dikkate alınması gerektiği ifade edilmiştir. Ülkemizde devam eden geçici koruma durumundan örnek verecek olursak; Dışişleri Bakanlığı henüz 30-40 bin Suriyeli sığınmacının bulunduğu 2011 yılında, Türkiye'nin 100.000 civarında Suriyeliye yetecek kapasitede kampları inşa etmeye devam ettiğini ve Suriye'deki olayların 3 aylık bir sürede sona ereceği tahminiyle, bu

²⁴⁴ Belirtmek gerekir ki, Geçici Koruma Yönetmeliği'nin çıkarıldığı tarihte Başkanlık sistemini getirecek Anayasa değişikliği yapılmamıştı. Dolayısıyla ilgili tarihte, Yönetmeliği çıkarmakla yetkili birimin yürütme organında karar alma ve uygulama görevini yürüten Bakanlar Kurulu olduğu düzenlenmişti. Başkanlık sistemini getiren Anayasa değişikliği yürürlüğe girdikten sonra ise, yönetmelik çıkarmakla yetkili birim olarak Bakanlar Kurulu'nun yerini Cumhurbaşkanı almıştır.

²⁴⁵ Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 170.

miktarda Suriyelinin ülkede koruma altına alınabileceğini açıklamıştır. Bu resmi açıklamada geçen 100.000 kişilik sığınmacı miktarı, bireysel olarak statülendirme konusunda bir sınır olarak kabul edilerek bu sınırın geçildiği tarihten itibaren Türkiye'ye Suriye'den kitlesel akının başladığının söylenebileceği ifade edilmektedir²⁴⁶.

Bir tamamlayıcı koruma yöntemi olarak geçici koruma sisteminin temelinde geri gönderme yasağı bulunmaktadır. Geçici korumanın konusunu oluşturan kişilere yönelik geri gönderme yasağı ile ilgili ise, GKY'nde ayrı bir hüküm bulunmaktadır. GKY'nin 6. maddesinde, bu Yönetmelik kapsamındaki kişilerin, işkence ve kötü muameleye uğrayacakları bir yere gönderilemeyecekleri düzenlenmiştir. Geçici koruma kapsamındaki kişilerin geri gönderme yasağı, en çok pasaport ya da benzer kimliği olmadan ülke sınırına gelen veya ülkeye giriş yapan kişiler bakımından önem taşımaktadır. Normalde, pasaport ve benzer kimliği olmayan yabancılara sınır dışı işlemleri uygulanmaktaysa da geçici koruma için gerekli şartları sağlayan kişiler GKY'nin 6. maddesi hükmü gereği sınır dışı edilememektedir²⁴⁷. Peki, geçici koruma kapsamındaki yabancılardan sınır dışı edilmesi hiçbir koşulda mümkün değil midir? Belirtmek gerekir ki, geçici koruma kapsamındaki yabancılardan sınır dışı edilmesine dair ne YUKK'nda ne de GKY'nde hüküm bulunmaktadır. GKY'nin geçici koruma statüsüne sahip olamayacak, ya da olsa da iptal edilecek kişileri düzenleyen 8. maddesinde ve geçici korumanın sona ermesinden sonra yapılacak işlemleri düzenleyen 14. maddesinde bu kişilerin ülkelerine geri dönüşlerinden bahsedilmiş, fakat hangi şartlar ve usullerle geri dönüşlerinin sağlanacağı hususunda herhangi bir açıklama yapılmamıştır. Bu sebeple, YUKK'nun sınır dışı etmeye dair 54. maddesine gidileceği öngörülmekte, ancak bu maddenin genel sınır dışı etme sebeplerini düzenleyen 1. fıkrasının mı, yoksa uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi yabancılardan sınır dışı edilmelerini düzenleyen 2. fıkrasının mı uygulanacağı konusunda kanunla doldurulması gereken bir boşluk bulunmaktadır²⁴⁸. Zira, uluslararası koruma statülerini tanımlayan YUKK md. 3/1-r hükmünde

²⁴⁶ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 151.

²⁴⁷ Doğan, **Yabancılar**, s. 160-161.

²⁴⁸ Ekşi, **Geçici Koruma**, s. 83; Kaya/Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 51.

uluslararası koruma statüleri içinde geçici koruma sayılmamıştır²⁴⁹. Bir görüşe göre, bu boşluk, kanun boşluğunun yabancı aleyhine daha fazla sınırlama getirecek şekilde yorumlanamayacağı ilkesine dayanarak, daha az sınır dışı sebebi içermesi ve işlemi idarenin takdirine bırakması sebebiyle daha lehe bir düzenleme olan YUKK md. 54/2'nin uygulanması gerektiğini ifade etmektedir²⁵⁰. Bizim de katıldığımız bir diğer görüş ise, geçici korunan yabancıların açıkça YUKK md. 54/2 kapsamı dışında bırakıldığını ileri sürmekte, ayrıca bu kişilerin genel sınır dışı etme sebeplerine tabi kılınmasının geçici koruma statüsünün niteliği ile bağdaşmayacağını belirtmektedir²⁵¹. Bu noktada, konuyla ilgili bir Anayasa Mahkemesi kararından bahsetmek gerekmektedir. AYM K. A. Başvurusu²⁵² kararında, Suriye'den gelen sığınmacıların GKY Geçici 1. maddede geçici koruma kapsamında kabul edildiği ve sınır dışı edilemeyeceklerinin düzenlendiği ileri sürülmekte; bunun dışında, BMMYK'nın geçici koruma rejiminin bir parçası olarak kişilerin Türkiye'ye kabul edildiğini ve istekleri dışında Suriye'ye geri gönderilmeyeceklerini kabul ettiğini vurgulamaktadır. Bu karardan çıkarılan sonuç, geçici koruma kapsamındaki yabancıların sınır dışı edilemeyeceğidir²⁵³. Ancak bu kararda bahsedilen GKY Geçici madde 1 hükmünde Suriye'den gelerek geçici koruma statüsünde kabul edilen yabancıların sınır dışı edilemeyeceğine dair bir hüküm bulunmamakta, dahası bu şekilde bir hüküm YUKK'nda veya GKY'nin diğer hükümlerinde de bulunmamaktadır. Bu karar bu sebeplerle eleştirilmektedir²⁵⁴. Bu şekilde ortaya çıkan tabloda geçici koruma statüsü altındaki yabancıların sınır dışı edilmelerinin YUKK md. 54 hükümleri doğrultusunda gerçekleştirilemeyeceğini ileri süren görüş, GKY'nin meydana getirilmesinde örnek alınan AB Geçici Koruma Yönergesi'nin

²⁴⁹ Ekşi, **Geçici Koruma**, s. 83.

²⁵⁰ Kuşçu, **a.g.e.**, s. 111; Doğa Elçin, "Türkiye'de Bulunan Suriyelilere Uygulanan Geçici Koruma Statüsü 2001/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği Arasındaki Benzerlikler ve Farklılıklar", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, sayı: 84, 2016, s. 41, (çevrimiçi), <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2016-124-1570> 06 Ağustos 2019.

²⁵¹ Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 131; Yasemin Aydoğmuş, "Türk Hukukunda Geçici Korumadan Yararlananların Sınır Dışı Edilmesi", **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, İstanbul Üniversitesi Yayınevi, Cilt: 37, Sayı: 2, s. 154, (çevrimiçi), <https://dergipark.org.tr/download/article-file/410756> 04 Ağustos 2019.

²⁵² RG: 17/12/2015 - 29565, AYM K.A. Başvurusu Kararı, Başvuru Numarası: 2014/13044, Karar Tarihi: 11/11/2015, Karar için bkz. <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2014/13044>

²⁵³ Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 133.

²⁵⁴ Aydoğmuş, **a.g.m.**, s. 159.

hükümlerinden faydalanılabileceğini belirtmektedir²⁵⁵. Ancak, Yönerge’de de geçici korunan yabancıların sınır dışı edilmelerine dair hüküm bulunmamakta; 20 vd. maddelerde, geçici koruma statüsünün hiç verilmemesi ya da sona ermesi durumlarında gönüllü geri dönüşü ve zorunlu geri dönüşü düzenleyen hükümlere yer verilmiştir. Bu hükümlerde ise; gönüllü geri dönüşü ön planda tutan, zorunlu geri dönüşün ancak insanlık onuruna uygun bir şekilde gerçekleştirileceğini öngören bir düzen ortaya konmuştur²⁵⁶.

b. Geçici Korumadan Yararlanacak Kişiler

YUKK’nun geçici korumayı düzenleyen md. 91/1 hükmünde geçici korumanın konusu olarak *“kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılar”* ifadesi kullanılmıştır. Hükmün ifadesinde kitlesel olarak gelme durumunun içeriği olarak sınırlarımıza gelme ve sınırlarımızı geçme fiillerinin kabul edildiği ifade edilmekle birlikte, kitlesel akını tetikleyen olaydan dolayı bireysel olarak gelen kişilere ilişkin bir belirsizlik göze çarpmaktadır. Bu belirsizlik ise, ilgili kişilerin mülteci, ikincil korunan veya şartlı mülteci olarak değerlendirilme ihtimallerini gündeme getirecektir. Ancak, GKY’nin “geçici korumadan yararlanacak yabancılar” başlıklı md. 7/1 hükmünün ifadesinde, yine Kanun hükmünde gösterilen sebeplerle kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçenler ile birlikte aynı kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçenlere de geçici koruma sağlanacağı belirtilmekle bu konuya dair soru işaretleri giderilmiştir²⁵⁷.

Uluslararası koruma statüleri bireysellik arz etmektedir. Dolayısıyla, kitlesel akın ile gelen ya da kitlesel akın döneminde bireysel olarak gelen yabancılara, mülteci ya da şartlı mülteci statüsünün şartlarını sağlıyor olsalar dahi bu bireysel uluslararası koruma statüleri sağlanmayacaktır. İlgili statülere ilişkin şartları sağlayan kişilerin de geçici koruma kapsamında olduğu GKY md. 7/1 hükmünde, bahsedilen yabancılardan *“haklarında uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılamayanlara”* geçici korumanın uygulanacağı ifadesiyle ortaya konmuştur.

²⁵⁵ Aydoğmuş, **a.g.m.**, s. 159.

²⁵⁶ Aydoğmuş, **a.g.m.**, s. 159-160; Kaya/Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 50-51.

²⁵⁷ Ekşi, **Geçici Korumaya**, s. 72.

Ayrıca GKY md. 16'ya göre, bu kişilerin uluslararası koruma başvuruları geçici koruma süresi boyunca işleme konulmayacaktır.

Mülteci statülerinde uygulanan coğrafi kısıtlama şartı geçici koruma sisteminde mevcut değildir. Bu sebeple, ilgili sebeplerden kaynaklı kitlesel akın döneminde gelen kişi ya da kişilerin Avrupa'dan ya da Avrupa dışından gelmiş olması bir fark yaratmamaktadır. Ayrıca, GKY'nin "ülkeye kabul" başlıklı 17. maddesinde, Türkiye karasınırılarına veya karasularına acil ve geçici koruma bulmak amacıyla gelen yabancıların giriş-çıkış yerlerinin Bakanlık tarafından belirleneceği ifade edilmiştir. Bu hüküm ise Türkiye karasınırılarına gelen yabancılarla birlikte Türkiye karasularına gelen yabancıların da geçici koruma kapsamı altında değerlendirildiğini göstermektedir²⁵⁸. Karasularına gelenlerin de kapsama dahil edilmesi, korumanın karasularına genişletilmesi konusu uluslararası hukukta tartışmalı bir husus olduğundan bir adım ileride bir yaklaşım olarak değerlendirilmektedir²⁵⁹. Ayrıca hava yoluyla gelenlerin de geniş anlamda karasınırılarına gelenler içinde değerlendirileceğinden kapsama dahil olduğu belirtilmiştir²⁶⁰.

Belirtmek gerekir ki, tüm bu şartları sağlamak, ilgili kişilerin geçici korumadan yararlanması için yeterli değildir. GKY'nin md. 9/1 hükmüne göre, geçici koruma kararı İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından alınır. Bu şekilde bir karar alınmadan geçici koruma sistemi işletilememektedir²⁶¹. Cumhurbaşkanının kararın içeriğinde belirlemekle yetkili olduğu hususlar ise md. 10/1'de; geçici koruma kapsamına alınacak kişiler, geçici korumanın süresi, sürenin uzatılma ve sona erme koşulları, korumanın uygulanacağı bölge, geçici koruma kapsamında ülkeye kabulün sınırlandırılması veya durdurulmasıyla ilgili hususlar ve gerekli görülen diğer konulardır.

²⁵⁸ A.e., s. 71.

²⁵⁹ Nuray Ekşi, "I. Oturum: Suriyeli Mülteciler; 2011'den Günümüze Genel Durum ve Hukuki Boyut", (Suriyeli Mülteciler), **Suriyeli Mülteciler Çalıştayı**, Türkiye İnsan Hakları Kurumu, Ankara, 2015, s. 30.

²⁶⁰ A.e., s. 71.

²⁶¹ Geçici koruma sisteminin bu işleyişi, AB Geçici Koruma Yönergesi'nde öngörülen tüm üye devletleri bağlayacak Konsey Kararı şartı örnek alınarak oluşturulmuştur. Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 156.

Geçici koruma statüsü, haiz olduğu geçicilik niteliği itibariyle koruma kapsamındaki kişiye Türkiye’de kalış hakkı sağlamaktadır²⁶². Bu hakkı belgeleyen geçici koruma belgesinin, ikamet izni ya da ikamet izni yerine geçen herhangi bir belge niteliği oluşturmayacağı GKY md. 25’te açıkça düzenlenmiştir. Dolayısıyla, geçici koruma belgesi, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanımayacak, süresiz ikamet izni için gerekli sürelerin hesabında dikkate alınmayacak ve Türk vatandaşlığına başvuru hakkı sağlamayacaktır.

c. Geçici Koruma Kapsamı Dışındaki Kişiler

GKY’nin md. 8/1 hükmünde geçici koruma kapsamına alınmayacak yabancılar düzenlenmiştir. Bu hükümde açıklanan durumlarda olan kişiler geçici korumadan yararlandırılmayacak; yararlandırılmışsa geçici koruması iptal edilecektir. 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin md. 1/F’teki fiillerden suçlu olduğuna dair ciddi kanaat bulunanlar, Türkiye dışında hangi amaçla olursa olsun zalimce fiillerde bulunduğunu düşündürecek nedenleri bulunanlar veya bu suç ya da fiillerin işlenmesine iştirak edenler ile bu fiillerin işlenmesini tahrik edenler geçici koruma kapsamı dışında bırakılanlardır. Ayrıca, ülkesinde katıldığı silahlı çatışma faaliyetlerini kalıcı olarak sonlandırmayanlar, terör eylemlerinde bulunan, planlayan ya da bu eylemlere iştirak edenler, ciddi bir suçtan mahkûm olduğu için topluma karşı tehdit oluşturabilecekler ile kamu güvenliği açısından tehlike oluşturduğu değerlendirilenler de bu kişilerdendir. Bunlar dışında, Türkiye’de işlenmesi hâlinde hapis cezası verilmesini gerektiren bir suç daha önce işleyen ve bu suçun cezasını çekmemek için menşe veya ikamet ülkesini terk edenler, uluslararası mahkemelerce hakkında insanlık suçu işlediğine dair karar verilmiş kişiler ve Türk Ceza Kanununun devlet sırlarına karşı suçlar ve casusluk suçları bölümünde yer alan suçlardan birini işleyenler kapsam dışı bırakılanlardır. Bu kişiler geçici korumaya layık görülmeyen kişiler olarak görülebilir.

GKY md. 8’in 2. fıkrasına göre, ilgili durumlarda olmaları sebebiyle geçici koruma kapsamı dışında tutulan kişiler hakkında verilen kararlar bireysel nitelikte olacaktır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından alınacak bu karar,

²⁶² Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 172.

Cumhurbaşkanı'nın md. 10 hükmü uyarınca geçici koruma kararının içeriğinde geçici koruma kapsamındaki kişilere dair yapacağı belirleme ile karıştırılmamalıdır. Cumhurbaşkanı tarafından yapılacak belirleme kitlesel bazda geçici koruma kapsamındaki kişilere ilişkin olacak, GİGM tarafından yapılacak belirleme ise bireysel bazda geçici koruma kapsamı dışında bırakılacak kişilere ilişkin olacaktır²⁶³.

Geçici korumanın istisnai ve tedbir niteliğine sahip bir koruma türü olduğu düşünüldüğünde bu koruma türünün kapsamında korunacak kişilerin Cumhurbaşkanı tarafından verilecek geçici koruma kararının sınırları içerisinde kalması gerekmektedir. Zira, her ne kadar kitlesel akınla gelen sığınmacıların temel haklarının korunması amaç edinilmişse de, Türkiye'nin kendi vatandaşlarına karşı da yerine getirmesi gereken yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu fikri barındırdığı yorumu yapılabilecek GKY md. 7/2 hükmüne göre, geçici koruma ilanının geçerliliğinden önce geçici koruma ilanına esas teşkil eden olayların olduğu ülkeden veya bölgeden ülkemize gelmiş olanlar, geçici korumanın kapsamı dışında tutulmuştur.

Bunun dışında Suriye'den gelen sığınmacıların geçici korunmasına dair düzenlenen geçici madde 1'in 5. fıkrasında, üçüncü ülke vatandaşlarının Suriye'den ülkemize girişleri veya ülkemizden Suriye'ye çıkışlarının genel hükümler kapsamında yapılacağı belirtilerek, geçici koruma kapsamı dışında bırakılmış ve bu konuda yaşanabilecek kafa karışıklıklarının önüne geçilmeye çalışılmıştır.

d. Geçici Koruma Kararının Alınması

Geçici koruma kapsamındaki yabancılara bu korumanın sağlanması geçici koruma kararı alınmasına bağlıdır. GKY md. 9/1 hükmü uyarınca bu karar, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından alınacaktır. Kararın içeriğinde bulunacaklar ise md. 10 hükmünde; geçici koruma kapsamına alınacaklar, geçici korumanın başlangıç tarihi ve gerekli görülmesi halinde süresi, geçici koruma süresinin uzatılması veya sona erme koşulları, geçici korumanın ülke genelinde veya belirli bir bölgede uygulanıp uygulanmayacağı ile geçici koruma kapsamında ülkemize kabul işlemlerinin sınırlandırılması veya durdurulmasına dair durumlar

²⁶³ Çörtoğlu Koca/Kavşat, **a.g.m.**, s. 344.

olarak sayılmıştır. Bu hükmünde görüldüğü üzere Cumhurbaşkanına yani yürütme organına geçici korumanın uygulamasına dair geniş yetkiler tanınmıştır.²⁶⁴ Ancak, md. 10/1-ç hükmünde geçtiği üzere, geçici korumanın ülke genelinde veya belirli bir bölgede uygulanıp uygulanmayacağı bir Yönetmelik hükmüyle yürütme organına bırakılmıştır. Bu durum, seyahat özgürlüğünün sınırlandırılması anlamına geldiği için bu sınırlamanın kanunla değil de yönetmelikle yapılması seyahat özgürlüğünü düzenleyen EİHB md. 23, AİHS 4 no'lu ek protokol md. 2 ve T.C. Anayasası md. 23'ü ihlal etmektedir. Bunun yanında, ilgili husus aynı zamanda yabancıların temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılmasını da teşkil ettiği için, bu sınırlamanın kanunla yapılabileceğini öngören Anayasa md. 16 hükmüne de aykırılık yaratmaktadır²⁶⁵.

e. Geçici Korumanın Sona Ermesi

Geçici korumanın süresine dair mevzuatta bir belirleme yapılmamış; GKY md. 10 hükmünce, gerekli görmesi halinde geçici korumanın süresini belirleme yetkisi Cumhurbaşkanına bırakılmıştır²⁶⁶. Buna karşın, geçici korumanın sona erme halleri Yönetmelik'te açıkça düzenlenmiştir²⁶⁷. Buna göre geçici koruma, genel olarak ya da bireysel olarak sona erebilir.

Geçici korumanın genel olarak sona erme durumu GKY md. 11'de düzenlenmiştir. Maddeye göre, geçici koruma kararını veren merci olan yürütme organı, sona ermesine karar vermede de yetkilidir. Bu noktada, İçişleri Bakanlığı'nın sona erme kararı verilmesi konusunda yürütme organına teklifte bulunabileceği ifade edilmiştir. Yürütme organı geçici korumanın sona ermesi kararıyla birlikte geçici

²⁶⁴ Sema Çörtoğlu Koca/Candan Kavşat, "Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Koruma Kararının Kapsamı, Alınması ve Sona Ermesi", **Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, cilt: 1, sayı: 1, 2015, s. 344, (s. 328-366), bkz. <http://hukuk2.baskent.edu.tr/dergi/arsiv/sayi-1/8.sema%C3%A7%C3%B6rto%C4%9Flu-candankav%C5%9Fat.pdf> 01 Mart 2019.

²⁶⁵ Çörtoğlu Koca/Kavşat, **a.g.m.**, s. 345.

²⁶⁶ Bu yaklaşım tarzı ülkemizdeki geçici koruma sisteminin örnek alınarak oluşturulduğu AB Geçici Koruma Yönergesi'nden farklılık arz etmektedir. Zira, AB Yönergesi'nde geçici koruma için iki yıllık süre ile bu sürenin bitiminin ardından yenilenmesi öngörülmektedir. Türkiye ise geçici koruma için bir süre öngörmemekte, süreye dair belirlemeyi yürütme organına bırakmaktadır. Bu husus eleştirilere sebep olsa da, Türkiye'nin mevcut yaklaşımının daha insan hakları odaklı olduğu yorumu yapılmaktadır. Nuray Ekşi, **Suriyeli Mülteciler**, s. 30.

²⁶⁷ Doğan, **Yabancılar**, s. 169.

korunanların akıbetine de karar verecektir. GKY md. 11/2’de sayılan, geçici korunanların;

(a) ülkelerine dönmesi,

(b) koşullarını taşıdıkları statünün toplu olarak verilmesi ya da uluslararası koruma başvurusunda bulunanların başvurularının bireysel olarak değerlendirilmesi ya da

(c) kanun kapsamında belirlenecek koşullarda Türkiye’de kalmalarına izin verilmesi kararı verebilecektir.

Geçici korumanın sona ermesiyle geçici korunanların bireysel uluslararası koruma başvurusunda bulunabilmesi bu hükümle yürütme organının takdirine bırakılmıştır. Bununla beraber, GKY md. 14/3’te, geçici koruma kapsamı dışında bırakılan kişilerden ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olduğu halde bu faaliyetlerini sonlandırmayanların silahlı faaliyetlerine kalıcı olarak son verdiklerinin anlaşılması durumunda, uluslararası koruma statülerine başvuruda bulunma imkânı tanınacağı ifade edilmiştir. Bu şekilde silahlı faaliyette bulunmuş kişilere sivil halktan daha avantajlı bir muamelede bulunulduğu belirtilmektedir²⁶⁸. Ancak, kanaatimizce hükmün arkasında yatan düşünce geçici korumanın uluslararası koruma kapasitesini aşması sebebiyle geçicilik barındıran doğası ile silahlı çatışmaya katılmış kişilerin geri gönderilmeleri halinde içinde bulunmaları kuvvetle muhtemel yüksek hayati risktir.

Geçici korumanın bireysel olarak sona ermesi durumu ise GKY md. 12’de düzenlenmiştir. Buna göre, geçici korunanın

a) kendi isteğiyle Türkiye’den ayrılması,

b) üçüncü bir ülkenin korumasından faydalanması,

c) üçüncü bir ülkeye insani nedenler veya yeniden yerleştirme kapsamında kabul edilmesi ya da üçüncü bir ülkeye çıkış yapması,

ç) ölmesi durumunda geçici koruma statüsü sona erecektir. Ayrıca, geçici korunanın GKY md. 8/1’deki geçici koruma kapsamı dışında bırakılan kişilerden olduğunun sonradan anlaşılması halinde geçici koruma statüsü, GİGM veya valilikler tarafından iptal edilecektir.

²⁶⁸ Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 221.

Geçici koruma statüsü, bu statüye dair belgenin ikamet izni yerine geçmeyeceğini düzenleyen GKY md. 25 hükmü uyarınca ilgili yabancıya ikamet izni sağlamamakta, yalnızca Türkiye’de kalış hakkı sağlamaktadır.²⁶⁹ Bu doğrultuda, geçici korumanın genel ya da bireysel olarak sona ermesi halinde geçici korunan yabancının Türkiye’de kalış hakkı da sona ermiş olacak, dolayısıyla Türkiye’den çıkış yapması gerekecektir. Bu husus GKY md. 14/1’de düzenlenmiş; geçici korunanların Türkiye’den ayrılması için gereken sürenin ise, geçici korunanların menşe ülkelerinin ve Türkiye’ye gelmek üzere geçtikleri transit ülkelerin durumu incelenerek GİGM tarafından belirleneceği ifade edilmiştir.

Geçici koruması bireysel olarak sona ermiş kişilerin geçici korumadan faydalanmak üzere tekrar sınır kapılarımıza gelmesi ya da sınırlarımızı geçmesi halinde geçici koruma kapsamında alınıp alınmayacağına karar verme konusunda GİGM yetkili kılınmış, bu yetkisini valiliklere devredebileceği düzenlenmiştir. (GKY md. 13) Ancak, bu kişilerin md. 8/1 hükmü uyarınca geçici koruma kapsamı dışındakilerden olduğu sonradan anlaşılıp geçici koruma statüsü iptal edilenler, GKY md. 13 hükmünün uygulama alanı dışında kalmaktadır²⁷⁰. Bunun dışında GKY md. 45 hükmü, YUKK’nun Türkiye’ye giriş yasağına ilişkin genel hükümlerinin geçici koruma kapsamındaki kişilere de uygulanacağını öngörmüştür. Bu yüzden geçici koruması bireysel olarak sona ermiş kişilerin bu korumadan faydalanmak üzere tekrar gelmesi durumunda kabul edilmenin ön şartı olarak giriş yasağı kapsamında olmamaları gerekmektedir.

3. Suriye’den Gelen Sığınmacıların Hukuki Durumu

Türk yabancılar mevzuatında son dönemde yaşanan gelişmelerden biri olan geçici koruma sisteminin günümüzdeki muhatabı Suriye’den gelen sığınmacılardır. Geçici koruma sisteminin meydana getirilmesinde bu kişilere dair bir sistem oluşturulması ihtiyacı tetikleyici olsa da, bu koruma sisteminin usul ve esaslarını düzenleyen GKY yalnızca Suriye’den gelen sığınmacılara yönelik olarak meydana getirilmemiştir. Herhangi bir bölgeden ilgili şartları taşıy vaziyette gelen yabancılara da, geçici

²⁶⁹ Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 172.

²⁷⁰ Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 170.

koruma ile ilgili belirlenen diğer koşulların varlığı halinde GKY ile meydana getirilen koruma sistemi uygulanacaktır²⁷¹. Ancak, belirtilen sistemin Suriye krizinden kaynaklı kitlesel sığınmanın başladığı tarihte mevcut olmayıp, daha sonra çıkarılan bir kanun ve yönetmelikle getirilmiş olması sebebiyle GKY’nde Suriyeli sığınmacılara özel bazı geçici maddelere yer verilmiştir.

Geçici madde 1/1 fıkrası hükmünce; 28/04/2011 tarihinden itibaren Suriye’den geçici koruma amacıyla sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye vatandaşları, vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar da geçici korumaya alınırlar. Bu kişilerin uluslararası koruma başvuruları geçici koruma uygulandığı süre boyunca işleme konulmaz. Geçici madde 1/2 hükmü ise, 28/04/2011 tarihinden önce gelenlerden uluslararası koruma başvurusunda bulunanların talepleri halinde geçici koruma kapsamına alınacağını düzenlemiştir.

Suriye’den gelen sığınmacılarla ilgili medyada dini bayramlarda ülkelerine bayram ziyaretine gittikleri yönündeki haberlere istinaden doktrinde yer alan bir görüş; geçici korumanın YUKK md. 91/1 hükmü itibarıyla ülkesinden ayrılmaya zorlanmış ve geri dönemeyen kişilere sağlandığını vurgulamaktadır. Bu görüşe göre, eğer ilgili yabancıların ülkelerine geri dönememe durumu bu şekilde ortadan kalkmışsa, geçici korumadan yararlanmaya devam etmeleri bu kurala ve geçici korumanın genel mantığına aykırıdır²⁷². Ancak, kanaatimizce YUKK md. 91/1 hükmünde yer alan ülkesine geri dönememe unsuru daha geniş bir yoruma tabi tutulmalıdır. Geçici korumayla ilgili uluslararası prensiplerde geri dönüşün sığınmacılar için güvenli ve onurlu bir çözüm yolu olması gerektiği belirtilmektedir. Bunun için ise; dönüş yapanların menşe ülke tarafından dönüş hakkının tanınması, hukuki ve maddi güvenliğini garanti edecek koşulların bulunması, geri dönüşün sürdürülebilirliğini sağlayacak yeterli altyapının bulunması ile geri dönenlerin temel hak ve özgürlüklerinde ayrımcılığa uğramayacak olmaları gerekmektedir²⁷³. Bu

²⁷¹ Ekşi, **Geçici Koruma**, s. 71; Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 181.

²⁷² Doğan, **Yabancılar**, s. 164; Sibel Özel, “Suriyeliler Meselesine Hukuki Yaklaşım”, **Cumhuriyet**, 29 Temmuz Pazartesi, (çevrimiçi), http://www.cumhuriyet.com.tr/koseyazisi/1509467/Suriyeliler_meselesine_hukuki_yaklasim.html 2 Haziran 2019.

²⁷³ Fitzgerald, **a.g.m.**, s. 300-301; UNHCR, **Temporary Protection and Stay Arrangements**, p. 21/i, s. 5.

doğrultuda, bu kişilerin geri dönüş yaptığı düşünülse bile, Suriye'nin gün itibariyle halen ziyadesiyle parçalanmış ve istikrarsız bir yapıda olmasının yanı sıra savaş suçlarının işlendiği bir bölge olma özelliğini koruduğu düşünüldüğünde²⁷⁴, ilgili koşulları taşıdığından söz edilemeyecektir. Ayrıca, Suriye'den gelen sığınmacılar tarafından yapılan bu ziyaretler yalnızca bayram dönemine özel olarak²⁷⁵ küçük çaplı güvenli bölgelere yapılmakta olup, giriş-çıkış günleri belirli olacak şekilde devletin kontrolünde gerçekleşmektedir²⁷⁶. Suriye'den gelen sığınmacıların bu uygulamadaki motivasyonlarının bayram kutlamaktan ziyade yakınlarının, mülklerinin ve önceden yaşadıkları yerlerin durumlarını görmek olduğu, devletin ise bu uygulamayla bu kişilerin geri dönüşlerini sağlayabilmek üzere ülkeleriyle olan bağlarının kopmamasını amaçladığı ifade edilmektedir²⁷⁷. Bu uygulama AB Geçici Koruma Yönergesi 21. maddenin 1. fıkrasında yer alan geçici koruma kapsamındaki yabancıların keşif ziyaretlerinde bulunmasına izin verilebileceği hükmüyle de bağdaşmaktadır. Bu sebeplerle, geçici koruma sağlanan yabancıların ülkelerine

²⁷⁴ Amnesty International, "Syria: Security Council must address crimes against humanity in Idlib", 17/05/2019, (çevrimiçi), <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2019/05/syria-security-council-must-address-crimes-against-humanity-in-idlib/> 29 Mayıs 2019.

²⁷⁵ Belirtmek gerekir ki, bayram izni ile Suriye'ye yapılan geçişler yalnızca geçici koruma kapsamındaki kişiler için meydana getirilmiş bir uygulama değildir. Suriye'de iç savaşın başlamasından önceki dönemde, Türkiye ile Suriye arasındaki sınırın çizilmesinin ardından yaşadıkları yer itibariyle farklı ülkelerde kalan akrabaların birbirini ziyaret etmeleri amacıyla Mardin ve Şanlıurfa Valiliği ile Suriye'nin Haseki Valiliği arasında protokol imzalanmıştır. 27 Aralık 1999 tarihinde imzalanan bu protokole göre, bu illerde yaşayan akrabaların birbirlerine bayram ziyaretinde bulunması için 48 saatlik geçiş izni verilmesi kabul edilmiştir. Dolayısıyla, günümüzde geçici koruma kapsamındaki kişilere bayramlarda verilen bu izinlerin de bu uygulamanın bir görünümü olduğu ifade edilebilir. Bianet, "Protokolle Sınır Ötesi Akriba Ziyareti", 02/01/2003, (çevrimiçi), <http://bianet.org/bianet/toplum/15693-protokolle-sinir-otesi-akriba-ziyareti> 31 Mayıs 2019; Evrensel "48 saatlik bayram coşkusu", 27/11/2003, (çevrimiçi), <https://www.evrensel.net/haber/145700/48-saatlik-bayram-coskusu> 31 Mayıs 2019; Yeni Şafak, "Bayramlaşma Sevinci", 04/02/2004, (çevrimiçi), <https://www.yenisafak.com/gundem/bayramlasma-sevinci-2679438> 31 Mayıs 2019; Umut Ezgi Bozdağ, "Gidebileceği bir yeri olmalı insanın", **marksist.org**, 02/05/2019, (çevrimiçi), <https://marksist.org/icerik/Haber/12264/Gidebilecegi-bir-yeri-olmali-insanin> 02 Haziran 2019.

²⁷⁶ Günümüzde bu izinlere bağlı giriş-çıkışlar belirli hudut illeri valilikleri tarafından meydana getirilen online randevu sistemiyle gerçekleştirilmektedir. Kilis'ten yapılacak giriş-çıkışlar için <http://suriyedebyayramlasma.com/>, Gaziantep'ten <http://www.suriyebayramizni.com/>, Hatay'dan ise <https://www.suriyeizin.com/Bayram/> adresinden randevu alınabilmektedir.

²⁷⁷ Bekir Berat Özipek, "Bayram DOLAYISIYLA gidiyorlar, BAYRAM KUTLAMAYA değil", **marksist.org**, 28/05/2019, (çevrimiçi), <https://marksist.org/icerik/Haber/12220/Bayram-DOLAYISIYLA-gidiyorlar,-BAYRAM-KUTLAMAYA-degil> 29 Mayıs 2019; Polat Alpman, "Suriyeliler neden bayram kutluyor?", **marksist.org**, 27/05/2019, (çevrimiçi), <https://marksist.org/icerik/Haber/12215/Suriyeliler-neden-bayram-kutluyor> 29 Mayıs 2019.

bayram izni ile gitmeleri ve Türkiye'ye statülerine zeval vermeyecek şekilde geri dönmelerinin geçici korumaya aykırı bir yönü olduğu da ifade edilemeyecektir.

4. Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Antlaşması

2000'li yılların başlarında, AB ülkelerinin düzensiz göç ile mücadele kapsamında göçmenlerin geri dönüşünün etkin bir biçimde sağlanamaması, bu ülkeleri göçmenlerin vatandaşı oldukları devletler ile daha sıkı bir işbirliği arayışına itmiştir. Bu doğrultuda, AB ile Türkiye arasında geri kabul antlaşması²⁷⁸ müzakereleri başlamış, AB Komisyonu tarafından ilk öneri 2003 yılında yapılmıştır. Bu tarihten itibaren antlaşma bir kaç kez müzakere edilmiş, Suriyeli sığınmacıların Türkiye'yi transit ülke olarak kullanmak suretiyle Avrupa'ya geçişlerinin yoğunlaşması sonrası süreç hızlandırılarak 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanmıştır²⁷⁹.

Antlaşmaya göre, yürürlüğe girme tarihi olan 1 Ekim 2014'te Türk vatandaşları bakımından doğmuş olan geri kabul yükümlülüğü, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar bakımından bu tarihten üç yıl sonra yani 1 Ekim 2017'de doğacaktır. Ancak, Türkiye ile Avrupa arasındaki göç yollarında sığınmacıların yaşadıklarının infial yaratması sonucu Ekim 2015'te yeni bir mutabakat yapılmış ve geri

²⁷⁸ Geri kabul antlaşması kavramı, yasadışı göçmenlerin bir antlaşma çerçevesinde bir akit devletten diğerine gönderilmesini ifade etmektedir. Dar anlamda bu antlaşmalar, akit devletlerin kendi vatandaşlarını kabul etmesi anlamına gelmekle birlikte, antlaşma kapsamına üçüncü devlet vatandaşları veya vatansızlar da dahil edilerek genişletilebilmektedir. Geri kabul antlaşmaları genellikle iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, bir devletin kendi vatandaşının geri dönmesine izin verme yükümlülüğü, ikinci bölümde ise üçüncü ülke vatandaşlarının ya da vatansızların geri kabul edilmesi ile ilgili siyasi taahhütler bulunur. Ancak belirtmek gerekir ki, üçüncü devlet vatandaşlarının geri kabulüne ilişkin herhangi bir uluslararası yükümlülük bulunduğu bahsedilemez. Yine de devletler, aralarındaki çıkar ilişkisi çerçevesinde bu tarz durumları kabul edebilmektedir. Nuray Ekşi, **Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması**, İstanbul, Beta, 2016, s. 3; Kerem Batır, "Avrupa Birliği'nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye İle AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, yıl: 2017, cilt: 15, sayı: 30, s. 587, (çevrimiçi), <http://ybd.dergi.comu.edu.tr/dosyalar/Ybd/avrupa-birligi-nin-geri-kabul-anlasmalari-turkiye-ile-ab-arasinda-imzalanan.pdf> 03 Nisan 2019; Annabelle Roig/Thomas Huddleston, "EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse", **European Journal of Migration and Law**, yıl: 2007, cilt: 9, s. 364, (çevrimiçi) http://www.migreurop.org/IMG/pdf/European_Journal_of_Migration_and_Law9_2007.pdf 04 Nisan 2019.

²⁷⁹ Tülay Yıldırım Mat/Selman Özdan, "AB ile Türkiye Arasındaki Geri Kabul Anlaşması'nın İnsan Hakları Açısından Değerlendirilmesi", **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, Cilt 24, Sayı 1, Haziran 2018, s. 37, (çevrimiçi) <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/509409> 03 Nisan 2019.

göndermelerin Haziran 2016’da başlayacağı kabul edilmiştir²⁸⁰. Antlaşma uyarınca uygulanacak “birebir formülü” ile Yunanistan’a ayak basarak AB topraklarına giriş yapmış her bir sığınmacının geri alınması karşılığında geçici koruma altındaki bir yabancı AB’ye yerleştirilecektir. Bu uygulamanın kabul edilmesi ise AB’nin geçici koruma kapsamındaki yabancılar içinden kabiliyetli olanları seçerek alacağı şeklinde eleştirilerle karşılaşmış olsa da AB’ye yerleştirilecek olanların kırılgan gruplara öncelik verilerek BM kriterlerine göre belirleneceği ve bu süreçte BMMYK ile işbirliği yapılacağı ifade edilmektedir²⁸¹.

Antlaşma kapsamında geri gönderilecek sığınmacı miktarı Türkiye’de endişe yaratmış olsa da, bu sayı Mart 2018 tarihinde 1.500 kişi civarında kalmıştır²⁸². Bunların çoğunluğunu ise, AB ülkelerine iltica başvurularından kendi istekleriyle vazgeçenler oluşturmaktadır. Ancak, sığınmacıların AB ülkelerine yaptıkları iltica başvurularının uzun yıllar sürebildiği düşünüldüğünde, ilerleyen dönemde geri gönderilenlerin sayısında ciddi artışlar yaşanabileceği ifade edilmektedir²⁸³.

²⁸⁰ Mat/Özdan, **a.g.m.**, s. 38.

²⁸¹ TBMM İnsan Hakları Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu, **Göç ve Uyum Raporu**, 26. Dönem 3. Yasama Yılı, Mart 2018, s. 27, (çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/goc_ve_uyum_raporu.pdf 29 Mayıs 2019.

²⁸² Stefanie Höppner, “AB-Türkiye mülteci anlaşmasının ikinci yılı doldu”, **Deutsche Welle Türkçe**, 18/03/2018, (çevrimiçi), <https://www.dw.com/tr/ab-t%C3%BCrkiye-m%C3%BClteci-anla%C5%9Fmas%C4%B1n%C4%B1n-ikinci-y%C4%B1l%C4%B1-doldu/a-43027606> 04 Nisan 2019.

²⁸³ Batır, **a.g.m.**, s. 600.

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI HUKUKTA VE TÜRK HUKUKUNDA YABANCILARIN ÇALIŞMA HAKKI

I. Çalışma Hakkı

A. Çalışma Hakkı Kavramı

Kişilerin insanca bir yaşam sürebilmeleri için gerekli unsurlardan biri çalışma olgusudur. Bu olgu, kişilerin onurlu bir hayat için gerekli ekonomik durumu sürdürebilmelerinin yanı sıra bir birey olarak varolmaları, kendilerini gerçekleştirebilmeleri açısından da önem taşımaktadır. Bu düşünceyle çalışma olgusu, temel insan hakları düşüncesinin ortaya çıkması ve bunların korunmasına dair bir sistem meydana getirilmesi aşamalarında bu haklar içerisinde yerini almıştır.

Çalışma hakkı kavramının anlamlandırılabilmesi için “çalışma” ve “hak” kavramlarını ayrı ayrı irdelemek yerinde olacaktır. Bu bağlamda “çalışma”, kişinin yaşamını sürdürebilmesi için gerekli sosyal bir faaliyet olarak nitelendirilmiş; ihtiyaçlarını karşılamak üzere gerekli maddi karşılığı edinmek saikini içeren tüm faaliyetleri kapsadığı ifade edilmiştir¹. Çalışma kavramı günümüzdeki anlamını ise sanayileşmenin etkisiyle kazandığı belirtilmiştir². Hukuk düzeni tarafından tanınan, korunan ve hak sahibine bu korunmadan yararlanma yetkisi veren menfaat olarak tanımlanan “hak” kavramı ile birleştiğinde meydana gelen “çalışma hakkı” ise bir hukuk terimi olarak, “*insanın emeğiyle geçimini sağlayacak bir işe sahip olma konusundaki hakkı*”nı ifade etmektedir³.

Çalışma hakkı ile ilgili kavramlardan biri de “çalışma özgürlüğü”dür. Çalışma özgürlüğü, kişinin istediği iş veya alanda çalışabilmesini ve işyeri yahut işvereni

¹ Mustafa Kılıçoğlu, “Çalışma Hakkı Kapsamında İş Güvencesi”, **Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan**, Cilt: II, İstanbul, Beta, 2011, s. 1208-1209; Murat Şen, “İnsan Hakları Bağlamında Çalışma Hakkı”, **Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, cilt: 2, sayı: 2, 2013, s. 17 (çevrimiçi), <http://www.muratsen.org/wp-content/uploads/insan-haklar%C4%B1-ba%C4%9Flam%C4%B1nda-%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fma-hakk%C4%B1.pdf> 13 Aralık 2018.

² Şen, **a.g.m.**, s. 17.

³ Eyüp Sabri Yarmalı/Selçuk Alp, **Hukuk Terimleri Sözlüğü**, İstanbul, Türkmen, 2011, s. 141; Nihal Bulut, **Sanayi Devriminden Küreselleşmeye Sosyal Haklar**, İstanbul, XII Levha, 2009, 133.

serbest bir biçimde seçebilmesini ifade eder⁴. Bu yönüyle çalışma özgürlüğü, çalışma hakkının devletler tarafından bir zulüm aracına dönüştürülmemesi ve bir temel insan hakkı çizgisinde kalmasını sağlama işlevi görerek çalışma hakkını tamamlayıcı bir görev üstlenir⁵. Ancak, bu tamamlama tek taraflı gerçekleşmemekte, çalışma özgürlüğünün de ancak çalışma hakkının gerçekleştirilebilmesi durumunda mevcut olacağından söz edilerek bu özgürlüğe çalışma hakkının anlam kazandırdığı ifade edilmektedir⁶.

Çalışma hakkı ile ilgili bir diğer kavram ise, çalışma ödevidir. Bu kavram ise, kişinin yaşadığı topluma olan bir borcu olarak ifade edilmiş, daha çok ahlaki bir nitelik taşıdığı belirtilmiştir⁷. Çalışma hakkı, doktrinde bu kavramlarla birlikte anılmaktadır. Zaman zaman birbirinden ayrı kavramlar olarak ifade edilmiş olsa da, kimi yazarlar bu kavramları çalışma hakkına verilen farklı anlamlar olarak belirterek çalışma hakkını genel bir kavram olarak kullanmıştır⁸. Çalışmamızda çalışma özgürlüğü ve çalışma ödevi, çalışma hakkı şemsiyesi içinde değerlendirilecektir.

Doktrinde çalışma hakkına iki farklı anlam atfedilmektedir. Bunlardan ilki, herkesin engellenemeyecek şekilde çalışmaya hakkı olduğudur. Bu anlamın içeriğinde çalışma hakkının münhasıran kişiliğe bağlı bir hak olması, kimsenin bu hakkından feragat edemeyeceği veya kısıtlayıcı antlaşmalar yapamayacağı bulunmaktadır. Çalışma hakkına atfedilen ikinci anlam ise, kişilerin çalışacak bir işe sahip olmalarına dair hakkı olmasıdır. Hakkın bu anlamı ise devletin çalışmak isteyen herkese çalışma imkanı sağlama yükümlülüğünü belirtmekte, bu şekilde

⁴ Bulut, **a.g.e.**, s. 132; Şükran Ertürk, **İş İlişkisinde Temel Haklar**, İzmir, Seçkin, 2002, s. 54; Kenan Tunçomağ/Tankut Centel, **İş Hukukunun Esasları**, İstanbul, Beta, 2015, s. 5.

⁵ Ayferi Göze, **Sosyal Devlet Sistemi**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1976, s. 146.

⁶ Fatih Kahraman, “Çalışan Yoksulların Haklar İronisi: Metalaştırılmış İnsanlar”, **Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu II Bildiriler**, Petrol-İş Yayını, İstanbul, 2010, s. 159, (çevrimiçi), <http://www.sosyalhaklar.net/2010/bildiri/2010sosyalhaklar.pdf> 29 Nisan 2019.

⁷ Çalışma ödevi, devletin göstereceği iş veya işyerinde çalışma zorunluluğunu ifade eden çalışma mecburiyeti kavramıyla karıştırılmamalıdır. Günümüzde zorla çalıştırma ve angarya, pek çok uluslararası belgede istisnai durumlar hariç tutulmak üzere yasaklanmıştır. Bir ahlaki kural olarak çalışma ödevinin somut karşılığı ise, ancak bir kişinin koşulları müsait bir işi reddetmesi halinde bazı sosyal haklardan mahrum bırakılması gibi şekillerde olabilmektedir. Tunçomağ/Centel, **a.g.e.**, s. 7; İbrahim Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku**, Ankara, İmge, 2002, s. 463.

⁸ David Trubek, “Economic, Social and Cultural Rights in the Third World: Human Rights Law and Human Needs Program”, **Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues**, (Edited by: Theodor Meron), Oxford, Clarendon Press, 1984, s. 232.

hakkın sosyal veya pozitif yönünü ortaya koymaktadır⁹. Bu anlamlarıyla meydana gelen yapıda çalışma hakkının unsurları olarak ise; kişiye bağlı bir hak olması, herkese tanınan bir hak olması, insanlık onuruna yaraşır bir gelir karşılığı olması, asgari koşulları devlet tarafından belirlenen bir hak olması ve çalışma yükümlülüğü içerebilmesi koşulları sayılmaktadır¹⁰.

İnsan haklarıyla ilgili sınıflandırmalar arasında klasik haline gelmiş G. Jellinek'e ait sınıflandırmada; ekonomik ve sosyal hakların içinde bulunduğu, kişiye devletten olumlu bir davranış, bir hizmet ve yardım isteme imkanları tanıyan pozitif haklar arasında bulunan çalışma hakkı¹¹, tarihsel ortaya çıkışlarına göre sınıflandırılan haklar arasında ise sosyalist idealizmin yükselişi ve işçi hareketlerinin etkisiyle liberal-burjuva öğretinin sosyalleşmesi sonucu ortaya çıkan ikinci kuşak haklar arasında yer almaktadır¹².

⁹ Cahit Talas, **Sosyal Politika I: Sosyal Politikaya Giriş ve Tarihsel Gelişim**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1967, s. 231-232; Turhan Esener, **İş Hukuku**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1978, s. 12; Trubek, **a.g.m.**, s. 232; Ertürk, **a.g.e.**, s. 50-51; Balkır, **a.g.e.**, s. 150; Yavuz Sabuncu, **Anayasaya Giriş**, Ankara, İmaj, 2014, s. 158.

¹⁰ Talas, **a.g.e.**, s. 231; Fevzi Demir, “Çalışma Hakkı Kavramı ve Hukuki Niteliği”, **Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu VI: Bildiriler**, Petrol-İş Yayını, İstanbul, 2014, s. 147-151, (çevrimiçi) <https://www.petrol-is.org.tr/sites/default/files/tum-dokuman-baski.pdf> 30 Nisan 2019, Muhammet Erturan, “Avrupa Sosyal Şartı Işığında Türkiye’de Çalışma Hakkı ve Sınırları”, **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi)**, İstanbul, 2019.

¹¹ İnsan haklarının sınıflandırılmasıyla ilgili şu güne kadar çeşitli ayrımlar yapılmış olsa da bunlardan en klasikleşmiş olanı G. Jellinek’in hakları negatif statü hakları, pozitif statü hakları ve aktif statü hakları olmak üzere üç başlık altında incelediği ayrımdır. Bu ayrıma göre negatif statü hakları kişinin devlet tarafından müdahale edilemeyecek alanını oluşturan hakları; pozitif statü hakları kişinin devletten bir hizmet verilmesi, gerekli tedbirlerin alınması gibi olumlu bir davranış bekleme imkanını tanıyan hakları; aktif statü hakları ise seçme ve seçilme hakkı gibi kişinin toplum yönetiminde söz sahibi olması ve kararlara katılma yetkisini sağlayan hakları ifade eder. Çalışma hakkı ise bu sınıflandırmada pozitif haklar içerisinde sayılmaktadır. Georg Jellinek, **L’etat Moderne et Son Droit: Theorie Juridique de L’Etat**, (Traduction Française par Georges Fardis), Paris, V. Giard et E. Briere, 1913, c.2, s. 51-55; Kemal Gözler, **Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku**, Bursa, Ekin, 2018, s. 140-141; Münici Kapani, **Kamu Hürriyetleri**, Ankara, Yetkin, 2013, s. 6; İbrahim Kaboğlu, **Kolektif Özgürlükler**, (Kolektif Özgürlükler), Diyarbakır, DÜHF Yayınları, 1989, s. 24; Mehmet Emin Çağırın, **Uluslararası Alanda İnsan Hakları**, Ankara, Turhan, 2017, s. 30.

¹² Tarihsel evrimlerine göre hakların sınıflandırılması birinci, ikinci ve üçüncü kuşak haklar başlıkları altında yapılmıştır. Medeni ve siyasi haklar olarak da adlandırılan ve liberal eğretiye dayanan birinci kuşak haklar, 17. ve 18. yy burjuva devrimleri sonrasında norm haline gelmeye başlamıştır. Ekonomik, sosyal ve kültürel haklar olarak da adlandırılan ikinci kuşak haklar, 19.yy’da gerçekleşen Sanayi Devrimi’nin ardından ortaya çıkan sosyalist eğreti ve sonuç olarak liberal eğretinin kendisini sosyalleştirmesi ile ortaya çıkmıştır. Dayanışma hakları olarak adlandırılan üçüncü kuşak haklar ise, 20.yy’ın sonuna doğru ortaya çıkan ve bütün sosyal aktörlerin yani bireylerin, devletlerin, kamu ve özel kuruluşların ve uluslararası toplumun ortak çabasını gerektiren barış hakkı, çevre hakkı, gelişme hakkı gibi hakları barındıran haklardır. Matthew Craven, **The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development**, Oxford, Clarendon Press, 1998 (ilk

Çalışma hakkının yalnızca kişilerin bir işe sahip olmasıyla sınırlı başlı başına bir hak olmadığı ifade edilmektedir. Hakkın kapsamı içinde uzantısı konumunda tamamlayıcı bazı haklar yer almakta, tam anlamıyla korunması için bütün bu uzantılarıyla beraber gerçekleştirilmesi gerekmektedir¹³. “Çalışma şartlarıyla ilgili haklar” olarak ifade edilen¹⁴ bu haklar ise; iş güvenliği hakkı, işyerinin çalışma koşullarına uygun olması isteme hakkı, çalışma sürelerinin uygun sürelerde tutulmasını isteme hakkı, çalışan çocuk, kadın ya da gençlerin özel olarak korunmasıyla ilgili haklar, adi ücret hakkı, ücretli tatil ve dinlenme hakkı, mesleki yönden yetişme ve gelişme hakkı, boş zaman bulabilme hakkı, yaşına, gücüne cinsiyetine uygun işlerde çalıştırılmayı isteme hakkı, sosyal güvenlik hakkı, eşit işe eşit ücret hakkı olarak ifade edilmektedir¹⁵. Bu noktada devletin sorumluluğu, hakkın pozitif bir hak olma özelliğinden dolayı bu hakkı korumak için çalışanların onurunun korunduğu adil, uygun ve elverişli çalışma ortamı ve koşullarının aktif olarak sağlanmasıdır¹⁶.

Çalışma hakkına dair hususların çalışma özgürlüğünü ilgilendiren durumlarında devletin pasif davranma, engellememe yükümlülüğü olduğu için ileri sürülebilirliğinin bulunduğu açık olsa da, çalışma hakkının devlete sorumluluk yükleyen pozitif yönü bakımından ileri sürülebilirliği tartışmalıdır. İnsan haklarının uluslararası belgelerde ya da anayasalarda düzenlenmesi başlı başına korunması anlamına gelmemekte, bu doğrultuda korumanın en önemli ayağını yargısal denetim oluşturmaktadır. Pozitif haklar ise, devletin aktif olarak edimde bulunmasını gerektiren nitelikte haklar olduğu için bir yargı organı tarafından yasamanın ya da yürütmenin bir edimde bulunmasına karar verilmesi yerindelik denetimi anlamına gelecektir¹⁷. Bu durum da mahkemelerin vergi toplamak ve bunların nerelere harcanacağına karar vermek dahil olmak üzere her şeyi yönetmesi sonucunu

yayın tarihi: 1995), s. 8; Mehmet Semih Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukuku'nun Genel Teorisine Giriş**, İstanbul, Legal, 2012, cilt: 2, s. 668-680; Gözler, **a.g.e.**, s. 141; Kaboğlu, **Kolektif Özgürlükler**, s. 25-26.

¹³ Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku.**, s. 464; Rhona K. M. Smith, **Textbook on International Human Rights**, New York, Oxford University Press, 2012, s. 314.

¹⁴ Bülent Tanör, **Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar**, İstanbul, May, 1978, s. 102.

¹⁵ Tanör, **a.g.e.**, s. 102; Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku**, s. 464; Balkır, **a.g.e.**, s. 150.

¹⁶ Kaboğlu, **Özgürlükler Hukuku**, s. 462.

¹⁷ Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, **1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku**, İstanbul, Beta, 2018, s. 198.

doğurabilecektir¹⁸. Bu yüzden pozitif karakterli haklara dair hükümlerin daha çok program hükümler olduğu ifade edilmekte, yasama ve yürütmenin çalışmalarında yol gösterici birer unsur olarak düzenlendikleri belirtilmektedir¹⁹.

B. Uluslararası Belgelerde Çalışma Hakkı

Bir insan hakkı olarak çalışma hakkının pozitif hukukta korunması için en önemli unsurların başında bu hakkın düzenlendiği uluslararası belgeler gelmektedir. Bu anlamda, bu hakka dair düzenlemeleri incelerken öncelikle günümüz insan hakları koruma sistemlerinin temelini oluşturan Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi'ndeki düzenlemeleri incelemek gerekir. Bildirgenin 23. maddesinde bu hak, *“herkesin çalışma, işini serbestçe seçme, adaletli ve elverişli koşullarda çalışma ve işsizliğe karşı korunma hakkı vardır.”* ifadeleriyle düzenlenmiş, aynı maddede eşit iş için eşit ücret hakkı, insan onuruna yaraşır bir yaşam sağlayacak adil ücret hakkı ve sendikal haklar gibi çalışma hakkının gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan uzantısı konumundaki haklara da yer verilmiştir. Bildirgede yer alan hak ve özgürlükler herkesin, statüsü fark etmeksizin herhangi bir devletin ülkesinde bu haklardan yararlanabileceğini öngörmektedir²⁰. Çalışma hakkına dair hükümde de bu durumun mevcut olduğu, madde metninde hakkın öznesi olarak herkes ifadesinin kullanılmış olmasıyla görülmektedir. EİHB'nin sistematığına bakıldığında ilk olarak kişinin klasik hak ve özgürlüklerini sıraladığı, ardından onu toplumsal çevre içinde ele almak suretiyle ekonomik, sosyal ve kültürel haklarını açıkladığı görülmektedir. Bu şekilde Bildirge'nin, insanın özgürlük ve bağımsızlığının sadece klasik hak ve özgürlüklerle sağlanamayacağı, bunun için ekonomik ve sosyal baskılardan da kurtarılmasının gerekli olduğunu ileri süren çağdaş bir görüşü benimsediği ifade edilmektedir²¹. Çalışma hakkı ise, kişinin toplumsal yaşamında sahip olduğu önem

¹⁸ Frank B. Cross, “The Error of Positive Rights”, **University of California, Los Angeles Law Review**, Sayı: 48, 2000-2001, s. 887, (çevrimiçi), <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/uclalr48&div=6&id=&page=&t=1560099178> 20 Ocak 2019.

¹⁹ Tanör/Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s. 198.

²⁰ Münci Kapani, **İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları**, Ankara, Bilgi, 1996, s. 25

²¹ Kapani, **İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları**, s. 26

itibariyle Bildirge’de ekonomik, sosyal ve kültürel haklara dair md. 22-28 arasındaki bölümün başında düzenlenerek Bildirge kapsamında mevcuda getirilmiştir.

EİHB’nde yer alan temel hakların uluslararası bir sözleşmeyle daha detaylı düzenlenmesi arayışlarının ikinci kuşak haklar üzerindeki tezahürü²² olan Uluslararası Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi²³’nde ise çalışma hakkı md. 6’da; *“herkesin serbestçe seçtiği ya da kabul ettiği bir işte çalışarak hayatını kazanma fırsatı veren hak”* şeklinde ifade edilmiştir²⁴. Maddenin ikinci fıkrasında bu hakkın tam olarak uygulanabilmesi için taraf devletlere bazı yükümlülükler yüklenmekte, bu yükümlülükler ise mesleki ve teknik eğitim ile öğretim programları düzenlemenin yanında, bireyin temel politik ve ekonomik özgürlüklere sahip olduğu tam ve üretken istihdamı hedefleyen politikalar benimsemek olarak ifade edilmektedir. Bu yükümlülükler dışında bu maddenin; herkesin çalışarak hayatını kazanma imkanına sahip olması, işe erişimde eşitlik ilkesi, mesleki eğitim ve rehberliğin yaygınlaştırılması öğelerini içeren işe erişim, zorla çalıştırılma yasağı ve iş güvenliği gibi unsurları içerdiğini ileri süren görüşler bulunmaktadır²⁵. 7. ve 8. maddede ise çalışma hakkının uzantısı konumundaki haklar şu şekilde sayılmıştır: eşit iş için eşit ücret, onurlu bir hayat sürmeye yetecek ücret hakkı, güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarına hak, yükselmede eşit olanak hakkı, izin hakkı ve sendikal haklar.

İnsan haklarının bölgesel düzlemde kurumsallaşması aşamasında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nde ikinci kuşak hakların yer almamasının bu alanda yarattığı boşluk Avrupa Sosyal Şartı (ASS) ile doldurulmuştur²⁶. ASS’nın çalışma hakkını düzenleyen md. 1 hükmü dört unsurdan oluşmaktadır. İlk unsur, devletlere sonuç almaktan çok çaba gösterme yükümlülüğü getiren tam istihdama yönelik bir

²² Gemalmaz, **a.g.e.**, c.1, s. 331.

²³UN General Assembly, International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Resolution 2200A (XXI), 16 December 1966, Sözleşmenin orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cescr.aspx> 21 Ocak 2019.

²⁴ ICESCR Article 6/1: *“The States Parties... recognize the right to work, which includes the right of everyone to the opportunity to gain his living by work.....”*, “.....taraf devletler, herkesin, hayatını çalışarak kazanma imkanını da içeren çalışma hakkını tanıır”.

²⁵ Craven, **a.g.e.**, s. 205-223.

²⁶ Gemalmaz, **a.g.e.**, c.2, s. 169-171.

politikanın belirlenip yürütülmesidir²⁷. İkinci unsur, ayrımcılık yasağı ve zorla çalıştırma yasağı da dahil olmak üzere kişinin işini serbestçe seçebilmesinin önündeki tüm engellerin kaldırılması olarak ifade edilen çalışma özgürlüğüdür²⁸. Diğer unsurlar ise ücretsiz iş bulma hizmetleri sunma yükümlülüğü ile mesleki rehberlik, mesleki eğitim ve rehabilitasyon hizmetleri sunma yükümlülüğüdür. Belgede çalışma hakkına bağlı adil, güvenli ve sağlıklı koşullarda çalışma hakkı, adil ücret hakkı ve sendikal haklar da ayrı maddeler halinde yer almaktadır. Bu uzantı haklara, ek protokollerle yenileri eklenmiş, son olarak 1996 yılında imzaya açılıp 1999 yılında yürürlüğe giren Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'yla birlikte çalışma koşullarında söz sahibi olma hakkı, işe son verilmesi veya işverenin iflas etmesi halinde korunma hakkı, çalışma esnasında işçi onurunun korunması hakkı, yine sendika temsilcilerinin korunması gibi sendikal hakların da eklenmesiyle son halini almıştır²⁹.

AİHS'de çalışma hakkı yer almasa da bu sözleşmenin denetim organı olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, çalışma unsurunun insan yaşamında arz ettiği önemi hesaba katarak kararlarına çalışma hakkını da konu etmektedir. Değerlendirmenin AİHS hükümleri çerçevesinde yapılması gerekliliği bulunduğundan, çalışma hakkını AİHS'nin 8. maddesinde yer alan “özel ve aile hayatına saygı hakkı” çerçevesinde denetlemektedir. Bu denetleme işlemi yaparken çalışma hakkına dair tanım konusunda ASS'nda yer alan tanım esas almaktadır.³⁰ AİHM'nin çalışma hakkına dair verdiği kararlar ise çalışma yaşamına erişim hakkına müdahale, işten haksız çıkarılma, çalışma hakkının kullanımında ayrımcılıktan oluşmak üzere üç ana başlık altında ifade edilmektedir.

²⁷ Council of Europe: European Committee of Social Rights, **Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights**, 1 September 2008, s. 19, (Social Rights), (çevrimiçi), <https://www.refworld.org/docid/4a3f52482.html> 04 Mayıs 2019; Colm O'Cinneide, “The Right to Work in International Human Rights Law”, **The Right to Work: Legal and Philosophical Perspectives**, (Edited by: Virginia Mantouvalou), Hart Publishing, Oxford and Portland/Oregon, 2015, s. 114.

²⁸ ECSR, **Social Rights**, s. 20-23; O'Cinneide, **a.g.m.**, s. 116-117.

²⁹ Gemalmaz, **a.g.e.**, c.2, s. 181

³⁰ Zeynep Kılıçkaya, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları Işığında Anayasa Mahkemesi'nin Bireysel Başvuru İncelemelerinde Çalışma Hakkı”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 2, 2016, s. 130 (çevrimiçi), <http://hukuk.deu.edu.tr/wp-content/uploads/2017/04/ZEYNEP-KILICKAYA.pdf> 01 Mayıs 2019.

Kuruluşu I. Dünya Savaşı dönemine dayanan ancak BM'nin kurulmasının ardından bu kuruluşun “özel uzmanlık birimi” (*specialized agency*) haline gelen ve faaliyetleri daha çok çalışma yaşamı ve sosyal politikayı konu edinen Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)³¹'nin çalışma hakkıyla ilgili ürettiği belgelerde insan hakları terimi görülmemekte, daha çok “sosyal adalet” terimiyle karşılaşılmaktadır. ILO belgelerinde çalışma hakkı ve bağlantılı haklar tanımlanmamış, üretilen normatif standartlara, izlenen politikaya ve uygulamaya ilişkin rehber kurallar meydana getirilmiştir³². Yine de ILO Statüsü³³’nin eki niteliği taşıyan “Philadelphia Bildirisi³⁴”nin II. maddesindeki “*herkes ırkı, inancı, cinsiyeti farketmeksizin maddi refahını ve ruhsal gelişimini ekonomik güvenlik ve fırsat eşitliğinin hakim olduğu özgür ve onurlu koşullarda sağlama hakkına sahiptir. Bu koşulların sağlanması bütün ulusal ve uluslararası politikaların ve tedbirlerin uygulanmasında temel hedef olacaktır.*” ifadeleri, bu uluslararası örgütün çalışma hakkıyla ilgili temel ilkelerini ortaya koymaktadır. ILO tarafından bugüne kadar 180’in üzerinde sözleşme kabul edilmiştir. Bu sözleşmeler, çalışma hayatının her yönünü içermekle konu hakkında hayli ayrıntılı düzenlemeler barındırmaktadır³⁵.

C. Türk Hukukunda Çalışma Hakkı

1. Türk Hukukunda Çalışma Hakkının Anayasal Zemini

Çalışma hakkı, Türk Hukuku’nun temel metni olan Türkiye Cumhuriyeti Anayasası md. 49/1’de “*Çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir.*” ifadeleriyle yer almaktadır. Bu hükümlerle, çalışmanın hem uluslararası sözleşmelerle standartları

³¹ International Labour Organization.

³² Gemalmaz, **a.g.e.**, c.1, s. 837-839; Vladimir Kartashkin, “Les Droits Économiques, Sociaux et Culturels”, **Les Dimensions Internationales des Droits de L’Homme**, (Rédacteur: Karel Vasak), UNESCO, Paris, 1978, s. 129; Gülmez, **Birleşmiş Milletler Sistemi’nde İnsan Haklarının Korunması**, (Birleşmiş Milletler), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2004, s. 45.

³³ ILO Constitution, Part XIII of the Treaty of Versailles, 1919, İng. orijinal metin için bkz. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO#declaration 02 Mayıs 2019.

³⁴ The General Conference of the International Labour Organization, 26th Session, 10/05/1944, Bildirinin orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.ilo.org/legacy/english/inwork/cb-policy-guide/declarationofPhiladelphia1944.pdf> 02 Mayıs 2019.

³⁵ Walter Kälin, Jörg Künzli, **The Law of International Human Rights Protection**, New York, Oxford University Press, 2011 (ilk yayın tarihi: 2009), s. 428.

belirlenen bir insan hakkı boyutu olduğu kabul edilmekte, hem de kişiler için bir ödev hükmünde olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, madde gerekçesinde çalışma unsuruna dair, kişinin kendisi ve toplumuna duyduğu saygıdan kaynaklanan ve topluma yük olmaktan kurtulmasını sağlayan ahlaki bir vazife olduğu yönünde bir yakıştırmada bulunulmuştur³⁶. Bunun dışında, çalışmanın hak olarak çalışma özgürlüğünden farklı olarak tanınmasının sosyal bir hak olmasından kaynaklandığı, başlı başına devlete çalışma imkanlarının ve iş alanlarının dengeli gelişmesi için gerekli tedbirleri alma yükümlülüğü yüklediği ortaya konmaktadır³⁷. Hakkın bu pozitif yönünü açıklayan 49. maddenin ikinci fıkrasında ise, “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 alır.” ifadeleriyle devletin yükümlülükleri konusunda temel ilkeler ortaya konulmuştur. Bu ifadelere dair madde gerekçesinde düşülen notta, ilgili hükümlerle devletin işçi-işveren ilişkilerinde dengeleyici unsur olması ve ulusal hasılanın zarar görmemesi için gerekli olan çalışma barışını korumasının amaçlandığı belirtilmektedir³⁸. Zira, her ne kadar Anayasanın 2. Maddesinde sosyal devlet olarak nitelenen devlet, bu niteliğini öncelikle çalışma yaşamına dair esaslarla somutlaştıracak olsa da; bu doğrultuda atılacak adımların, işverenlerin Anayasa md. 35’ten kaynaklanan mülkiyet hakkı ve Anayasa md. 48’den kaynaklanan sözleşme özgürlüğü ile dengede bulunması önem arz etmektedir³⁹.

Temel insan haklarının doğurduğu saygı duyma, koruma ve destekleme yükümlülükleri⁴⁰, Anayasanın ilgili hükümleriyle birlikte düşünülerek, çalışma hakkına da uygulanabilir. Buna göre; devletin çalışma hakkını tanıma yükümlülüğü,

³⁶ TBMM, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası: Madde Gerekçeli, Ankara, 2008, Madde 49: Danışma Meclisi Gerekçesi, s. 91, (çevrimiçi) <https://acikerisim.tbmm.gov.tr/xmlui/bitstream/handle/11543/1169/200901027.pdf?sequence=1&isAllowed=y> 02 Mayıs 2019.

³⁷ A.e., s. 91; Aydın Başbuğ/Mehtap Yücel Bodur, **İş Hukuku**, İstanbul, Beta, 2018, s. 18.

³⁸ A.e., s. 91.

³⁹ Hamdi Mollamahmutoğlu/Muhittin Astarlı, **İş Hukuku**, Ankara, Turhan, 2012, s. 44-45; Sarper Süzek, **İş Hukuku**, İstanbul, Beta, 2015, s. 53; Tunçomağ/Centel, **a.g.e.**, s. 5.

⁴⁰ Mustafa Erdoğan, **İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku**, Ankara, Orion, 2010, s. 117-120; Heiner Bielefeldt, “Demokratik Hukuk Devletinde Özgürlük ve Güvenlik”, Çeviren: Yüksel Metin, **Hukuk Devleti: Hukuki Bir İlke, Siyasi Bir İdeal**, Ankara, Adres, 2008, s. 278-279.

bütün uzantılarıyla birlikte başta Anayasa md. 49 hükmü olmak üzere bütün hukuk düzeni ile tanınması anlamına gelmektedir. Saygı duyma yükümlülüğü, devletin belirli bir meslek veya işin icra edilmesiyle ilgili mümkün olduğunca yasaklamalardan ya da yasaklama getirecekse özensizlikten kaçınmasını (ki bu durum Anayasa'nın 48. maddesinde "*Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir*" ifadeleriyle düzenlenen çalışma özgürlüğüyle ilişkilidir) ifade etmektedir. Koruma yükümlülüğü, devletin işçiye iş güvencesi sağlanmasına ve çalışma hayatında meydana gelebilecek haksız uygulamalardan koruyacak yasal düzenlemeleri yapmasına; destek olma yükümlülüğü ise, elverişli bir istihdam hizmetiyle birlikte mesleğe yöneltme, mesleki eğitim ve rehberlik hizmetlerinin de sağlanmasına karşılık gelmektedir⁴¹.

Çalışma hakkına ilişkin Anayasa hükmü, niteliği açısından doktrinde farklı yorumlara konu olmuştur. Bir görüş, bu hakkın devlete bir hedefe yönelik olumlu edimde bulunma görevi yükleyen program hüküm niteliğinde olduğunu belirtirken⁴²; başka bir görüş, kişi tarafından talep edilebilir subjektif kamu hakkı niteliği arz ettiğini ifade etmektedir⁴³. Bir diğer görüş ise, hükmü ikiye bölerek ilk fıkrasının subjektif kamu hakkı tanıdığı, ikinci fıkrasının program hüküm niteliğinde olduğunu savunmaktadır⁴⁴.

⁴¹ Seçkin Nazlı, **Anayasanın Çalışma Hak ve Özgürlüğüne İlişkin Düzenlemelerinin İş Hukukuna Etkileri**, Ankara, Seçkin, 2015, s. 77-78; Mustafa Alp, "Avrupa Birliği Temel Sosyal Hakları ve Türk İş Hukuku", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 6. cilt, 1. sayı, 2004, s. 14, (çevrimiçi), <http://hukuk.deu.edu.tr/dosyalar/dergiler/DergiMiz6-1/PDF/alp1.pdf> 16 Aralık 2018.

⁴² Program hükümler, doğrudan uygulanabilirliği olmayan, Anayasa tarafından yasama organına siyasi olarak bir çerçeve çizen yol gösterici hükümler için kullanılan bir ifadedir. Tanör, **a.g.e.**, 362; Ergun Özbudun, **Türk Anayasa Hukuku**, Ankara, Yetkin, 2017, s. 155; Süzek, **a.g.e.**, s. 54 ; Fevzi Demir, **a.g.m.**, s. 153-154; Mustafa Cin, "Yabancıların Türkiye'de Çalışma Özgürlüğü ve Sınırı", **İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi**, 2004, s. 15.

⁴³ Subjektif kamu hakkı, kişiye bir şeyin yapılması ya da yapılmamasına dair mahkeme önünde talebe konu olabilecek bir hak veren nitelikte haklara denmektedir. Zafer Gören, **Anayasa Hukuku: T.C. Anayasası ve TBMM iç tüzüğü eki ile**, İstanbul, Yetkin, 2018, s. 157-158.

⁴⁴ Balkır, **a.g.e.**, s. 154-155; Ertürk, **a.g.e.**, s. 58-59.

2. Uluslararası Belgeler Bakımından Türk Hukukunda Çalışma Hakkı

Anayasa'nın md. 90/5 hükmü usulüne uygun olarak yürürlüğe konmuş uluslararası antlaşmaların kanun hükmünde olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca, aynı hükümde usulüne uygun olarak yürürlüğe konmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin Türkiye'nin de taraf olduğu uluslararası antlaşmalar ile kanunların çelişmesi halinde uluslararası antlaşma hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. Bu sebeple, Türkiye'nin taraf olduğu antlaşmalarda düzenlenen çalışma hakkına dair hükümler, Türk hukukunda kanunlardan hiyerarşik olarak daha yüksek bir pozisyonda yer almaktadır.

Türkiye'nin de taraf olduğu uluslararası belgelerden bahsederken öncelikle temel insan haklarıyla ilgili uluslararası belgelerin başında gelen Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi⁴⁵'nden söz etmek gerekmektedir. Teknik olarak bağlayıcılığı bulunmayan tavsiye niteliğinde bir karar olsa da, Anayasa'da yer alan temel hak ve özgürlüklere dair hükümlerin bu bildiri esas alınarak hazırlandığı göz önünde bulundurulmalıdır. Bunun dışında, BM Sistemi'nde çalışma hakkının düzenlendiği antlaşma olan Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi⁴⁶'nin çalışma hakkını düzenleyen 6. maddesi de ilgili Anayasa hükmü sebebiyle Türk hukukunun bir parçası olup, temel hak ve özgürlüklere ilişkin olması itibarıyla kanunlardan daha kuvvetli bir pozisyonadadır. Bu şekilde mevzuata dahil olduğu kabul edilen EİHB'nin çalışma hakkına dair düzenlemesi olan 23. maddesi ve ESKHS'nin 6. maddesi Türk hukukundaki çalışma hakkı ile ilgili düzenlemeler arasındadır.

Bölgesel düzlemde, Avrupa Konseyi'nin ikinci kuşak hakları düzenlediği sözleşmesi olan Avrupa Sosyal Şartı⁴⁷, Türkiye tarafından kısmi olarak kabul edilmiş; tam istihdam, işi serbestçe seçme, ücretsiz iş bulma hizmetleri sağlama ve mesleki yönlendirmeyi içerecek şekilde çalışma hakkı (md.1) kabul edilen haklar arasında yer almıştır. ASS'nin 1988 tarihli çalışma koşullarında söz hakkı sahibi olma ile ilgili bazı hakları da içinde barındıran ek protokolünü ise Türkiye

⁴⁵ RG: 27/05/1949 - 7217.

⁴⁶ RG: 11/08/2003 - 25196.

⁴⁷ RG: 14/10/1989 - 20312.

imzalamasına karşın onaylama işlemini yapmamış, dolayısıyla bu protokol hükümleri Türkiye’de yürürlüğe girmemiştir⁴⁸. Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı’nda ise Türkiye, çalışma hakkının yanında, uzantısı niteliğinde haklar olan adil çalışma koşullarına hak (md. 2), güvenli ve sağlıklı çalışma koşullarına hak (md. 3) ve adil ücret alma hakkı (md. 4) da dahil olmak üzere Şart’ın büyük bölümünü olduğu gibi kabul etmiştir. Yalnızca, adil çalışma koşullarına hakkı düzenleyen 2. maddenin dört haftalık ücretli tatili düzenleyen 3. fıkrası ile adil ücret alma hakkını düzenleyen 4. maddenin uygun bir yaşama standardını sağlamaya yetecek bir ücret almayı düzenleyen 1. fıkrası hükümleri kapsam dışı bırakılmıştır⁴⁹.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin denetim organı olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, çalışma hakkını AİHS kapsamındaki haklarla ilişkilendirilerek denetlemektedir⁵⁰. Dolayısıyla, AİHS’e taraf devletlerden biri olarak bu sisteme dahil olan Türkiye’nin çalışma hakkına dair mevzuatına, AİHM içtihatlarında çalışma hakkıyla ilgili olarak değerlendirilen AİHS⁵¹ hükümlerinin de dahil olduğu şeklinde bir yorum yapılabilir.

Çalışma hakkına dair Türk mevzuatından bahsederken, Türkiye’nin 1932 yılından beri üyesi olduğu ILO tarafından düzenlenen belgeleri de hesaba katmak gerekmektedir. Bu Örgütün; örgütlenme özgürlüğü, toplu iş sözleşmesi, çocuk işçiliğin önlenmesi, fırsat ve muamelede eşitlik, istihdam politikaları, iş güvenliği, çalışma koşulları gibi konularda 50’yi aşkın sözleşmesine taraf olması itibarıyla, bu sözleşmelerde yer alan düzenlemelerin de Türk hukukundaki çalışma hakkına dair mevzuatta yeri bulunduğu söylenebilir⁵².

⁴⁸ Gemalmaz, **a.g.e.**, c. 2, s. 175.

⁴⁹ RG: 09/04/2007 - 26488.

⁵⁰ Kılıçkaya, **a.g.m.**, s. 130.

⁵¹ RG: 19/03/1954 - 8662.

⁵² Türkiye’nin taraf olduğu ILO sözleşmelerinin listesi için bkz. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102893 17 Aralık 2018.

3. Türk Hukukunda Çalışma Hakkının Talep Edilebilirliği ve Korunması

Çalışma hakkının devlete pozitif yükümlülük yükleyen bir hak olması, bu hak incelenirken en çok dikkat edilmesi gereken noktalardan biri olan “hakkın talep edilebilirliği” konusunda soru işareti yaratmaktadır. Bu hakkın Türk hukukundaki talep edilebilirliğine dair bizim de katıldığımız görüş, Anayasa’nın 11. maddesinin “*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.*” ifadeleriyle hükme bağladığı ve zaten tüm hakların soyut bir biçimde ve ayrıntılı yasal düzenlemeye ihtiyaç duyacak şekilde düzenlendiğini belirtmektedir. Dolayısıyla, bir insan hakkının, sırf bir yasada değil de Anayasa’da bulunduğu için dava edilemeyeceği söylenemeyecek, aksi takdirde çalışma hakkının dava yoluyla talep edilme imkanından eksik bırakılması, anayasal amaçlara uygun önlemler alma yükümlülüğünü anlamsız ve soyut sözlere indirgeyecektir⁵³. Karşıt görüş ise, bu hakkın pozitif karakterli bir sosyal hak olmasından ötürü bu tarz haklara ilişkin Anayasa hükümlerinin doğrudan uygulanabilirliği olmayan program hüküm niteliğinde olduğu ve yasal bir düzenlemeye konu olmadan dava edilemeyeceğini ileri sürmektedir⁵⁴. Bu görüşü savunanlara göre, Anayasa’nın devletin sosyal ve ekonomik haklarla ilgili yükümlülüklerini mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getireceğini ifade eden 65. madde hükmü de bu doğrultudadır⁵⁵. Anayasa Mahkemesi’nin bu konudaki duruşu konusunda, 19/12/1989 tarihli kararında yer alan “....devlete karşı ileri sürülecek bu hak, bireylere zorlama yetkisi ve yaptırımı vermemiştir. Devlet, olanakları ölçüsünde, yeterli örgütler kurarak iş bulmayı kolaylaştırıp sağlamak için gerekli önlemleri almakla yükümlüdür. Devletin herkese

⁵³ Zafer Gören, **Anayasa Hukuku: T.C. Anayasası ve TBMM iç tüzüğü eki ile**, Yetkin, İstanbul, 2015, s. 144; Mesut Gülmez, “Çalışma Özgürlüğü ve Hakkı Açısından Emeğin Evrimi: Ulusal ve Ulusüstü Hukuksal Boyutlar Üzerine Düşünceler”, **Sosyal İnsan Hakları VI. Ulusal Sempozyumu: Bildiriler**, (Çalışma Özgürlüğü), Türkiye Petrol Kimya Lastik İşçileri Sendikası Yayını, İstanbul, 2014, s. 84 (s. 63-130), (çevrimiçi), <https://www.petrol-is.org.tr/sites/default/files/tum-dokuman-baski.pdf> 19 Aralık 2019.

⁵⁴ Özbudun, **a.g.e.**, s. 155; Süzek, **a.g.e.**, s. 54 ; Fevzi Demir, **a.g.m.**, s. 153-154; Cin, **a.g.m.**, s. 15.

⁵⁵ Anayasanın 65. maddesi yerinde bir hüküm olarak değerlendirilmektedir. Zira, böyle bir hükmün bulunmamasının devletin hareket alanını kısıtlayacağı ve sosyal yükümlülüklerini yeterli ölçüde yerine getirememesine sebep olabileceği, bu durumda da bir çok Anayasa ihlali meydana geleceği ifade edilmektedir. Ertürk, **a.g.e.**, s. 57.

iş verme, herkesi işe yerleştirme zorunluluğu bulunmamaktadır....” ifadeleri örnek gösterilmektedir⁵⁶. Mahkeme bu konudaki değerlendirmesinde kaynakların gerçekten yeterli olup olmadığı araştırmasına girmemiş, bu tavrı ise aksi yöndeki bir uygulamanın yetki aşımı teşkil edip yerindelik denetimi yapılmasına yol açacağı düşüncesiyle yerinde bulunmuştur⁵⁷. Ancak, devletin sosyal edimlerini yerine getirme konusunda takdir yetkisi bulunduğunu ifade eden AYM, sosyal edimde bulunulacaksa aynı durumdakilerin eşitliğine dikkat edecek şekilde uygulanması gerektiği fikrindedir⁵⁸.

Türk hukuku için yeni sayılabilecek bir hukuk yolu olan AYM’ne bireysel başvuru imkanında ise AYM’nin çalışma hakkıyla ilgili henüz yerleşik bir içtihat oluşturamadığı ileri sürülmektedir. AİHM’nin çalışma hakkını, AİHS hükümleriyle bağdaştığı ölçüde veya ASS hükümü vasıtasıyla denetleme yönünde bir tutumu bulunmakta, AİHM’nin yorumlarını dikkate alması gereken AYM’nin de bu tutuma uyum sağlaması gerekmektedir. Buna rağmen AYM, ilk dönem çalışma hakkıyla ilgili bireysel başvuruları, çalışma hakkının AİHS’nde düzenlenen haklardan olmaması sebebiyle yetkisizlikten reddetmiştir. Daha sonraki dönemde bu tutucu tavrını esneten AYM tarafından son dönemde konuyla ilgili verilen kararlar AİHM içtihatlarına daha uygun olarak görülmektedir⁵⁹.

Türk hukukunda çalışma hakkının korunmasına yönelik düzenlemelerden bir diğeri, bu hakka yapılan müdahaleleri engellemenin yanında, hakka yapılan müdahaleleri cezalandırmaya ilişkindir. Türk Ceza Kanunu’nun “İş ve Çalışma Hürriyetinin İhlali” başlıklı 117. maddesinde yer alan düzenlemeye göre; bir kişinin iş ve çalışma hürriyetini ihlal eden, çaresizliğini sömürmek suretiyle bir kişiyi insan onuru ile bağdaşmayacak koşullarda çalıştıran, cebir veya tehdit aracılığıyla çalışma koşullarını değiştiren veya işin durmasına sebep olan kişi cezalandırılacaktır.

⁵⁶ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1989/14, Karar Sayısı: 1989/49, Karar Günü: 19.12.1989, R.G: 02/03/1990 - 20449, (çevrimiçi) <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/3da32fb9-8602-4427-bbbc-4ab227f7de8a?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> 19 Aralık 2018.

⁵⁷ Tanör/Yüzbaşıoğlu, **a.g.e.**, s. 198.

⁵⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas Sayısı: 1986/16, Karar Sayısı: 1986/25, Karar Günü: 21/10/1986, R.G. Tarih-Sayı :31.01.1987-19358 (çevrimiçi) <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/82b13b50-e833-4459-86b5-031a5f3e9d9b?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> 19 Aralık 2018; Ertürk, **a.g.e.**, s. 57.

⁵⁹ Kılıçkaya, **a.g.m.**, s. 159.

Hükmün geneline bakıldığında arkasında yatan düşüncenin, çalışma hakkının devlete yüklediği pozitif görevlerden çalışma barışının sağlanmasını gerçekleştirmek olduğu görülmektedir.

II. Uluslararası Hukukta ve Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma Hakkı

A. Uluslararası Hukukta Çalışma Hakkının Yabancıların Tanınması

Devletlerin ülkesi üzerindeki egemenliğinin bir sonucu olarak bir yabancı, girişinden itibaren o devletin ülkesel yetkisi altına girer ve bu sebeple koyduğu kanunlara tabidir. Bu yüzden ev sahibi devlet, yabancılara muamele etme konusunda geniş bir takdir yetkisine sahiptir. Ancak, günümüzde devletler bu konuya dair ikili antlaşmalar, işbirliği antlaşmaları veya daha geniş kapsamlı olan uluslararası insan hakları antlaşmalarından kaynaklanan bazı yükümlülöklere sahiptir⁶⁰. Bu noktada, devletlerin yabancılara karşı, hak ve özgürlüklerden faydalandırma konusunda muamelesi bakımından uygulamayla gelişen bazı prensipler meydana gelmiştir. Bu prensipleri, vatandaşa temsil prensibi⁶¹, karşılıklılık ilkesi⁶², karşı işlem yapma yetkisi⁶³, en çok gözetilen ulus kaydı⁶⁴, minimum standart prensibi⁶⁵, sınırlama

⁶⁰ Oppenheim, **a.g.e.**, s. 904-906; Mahajan, **a.g.e.**, s. 147.

⁶¹ Vatandaşa temsil prensibi (eşitlik ilkesi) devletlerin yabancılara tanınan haklar bakımından özel hukuk alanında kendi vatandaşına tanıdığı haklarla aynı rejimi benimsemesidir. Henri Batiffol/Paul Lagarde, **Droit International Privé**, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1981, s. 212-213; Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 38.; Doğan, **Yabancılar**, s. 32-33; Işıl Özkan, **Yabancıların Çalışma Hürriyeti ve Avrupa Topluluğu'nda Kişilerin Serbest Dolaşımı**, (Yabancıların Çalışma Hürriyeti), İstanbul, Kazancı, 1997, s. 13.

⁶² Karşılıklılık ilkesi (mütakabiliyet prensibi), devletlerin birbirleri vatandaşlarına aynı hukuki muamelede bulunmalarını ifade eden prensiptir. Buna göre ilgili devlet, başka bir devletin ülkesi içinde kendi vatandaşına tanıdığı hakkı, kendi ülkesi içinde o devletin vatandaşına aynen sağlamaktadır. Batiffol/Lagarde, **a.g.e.**, s. 214; Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 66-67; Doğan, **Yabancılar**, s. 36; Jean-Paulin Niboyet, **Traite de Droit international Privé Français**, Paris, Sirey, 1938, cilt: 2., s 18-19; Özkan, **Yabancıların Çalışma Hürriyeti**, s. 12.

⁶³ Karşı işlem yapma yetkisi (mukabele-i bilmisil), bir devletin başka bir devlet tarafından kendisinin veya vatandaşının hakkını ihlal eden eyleme karşılık vermesidir. Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 70; Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 46; Doğan, **Yabancılar**, s. 42; Gülören Tekinalp, **Türk Yabancılar Hukuku**, İstanbul, Beta, 2003, s. 21.

sistemi⁶⁶, izin sistemi⁶⁷ ve kontenjan sistemi⁶⁸, kazanılmış haklara saygı⁶⁹ olarak ifade edebiliriz. Yabancılara çalışma hakkı tanınması konusunda ise, eşitlik ilkesi ilkesel bir temenni düzeyinde kalmakta, neredeyse bütün ülkelerde bu konuda sınırlamalar getirilmektedir⁷⁰. Yine de, milletlerarası hukukta yabancılardan bu hakkının tamamen ellerinden alınması da kabul edilmemektedir⁷¹.

Yabancılara hak tanınmasıyla ilgili, siyasi-özel (hususî) haklar, siyasi-kamu-özel haklar, kamu-özel ve kamu-ekonomik, sosyal, kültürel, haklar şeklinde ayrımlar ortaya çıkmıştır⁷². Yabancılardan çalışma hakkı ise, bu haklar içinde genellikle kamu hakları içinde değerlendirilmektedir⁷³.

Yabancılara çalışma hakkı tanınmasını sağlayan genel güvenceler için ise uluslararası belgelere bakmamız gerekmektedir. BM sisteminde çalışma hakkını düzenleyen Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin çalışma hakkına ilişkin md. 6 hükmünde hak öznesi olarak herkes ifadesi kullanılmıştır. Sözleşmenin md. 2/2 hükmünde bu Sözleşmede düzenlenen hakların uygulanması bakımından

⁶⁴ En çok gözetilen ulus kaydı (En ziyade müsaadeye mahzar millet kaydı); devletlerin, aralarında yaptıkları antlaşmalara diğerk taraf devlet vatandaşlarının kendi ülkesinde en çok hakka sahip olan yabancı olmasına dair kayıtlar koymasındır. Batiffol/Lagarde, **a.g.e.**, s. 216-217; Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 68; Özkan, **Yabancılardan Çalışma Hürriyeti**, s. 13.

⁶⁵ Minimum standart (asgari had) prensibi, yabancılara ait uluslararası hukuktan kaynaklanan temel hakların mevcut olduğunu ve devletlerin her şeyden önce bu haklara riayet etmesi gerektiğini, bu hakların altına düşmeyeceğini benimseyen prensiptir. Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 39; Niboyet, **a.g.e.**, s. 11-12; Özkan, **Yabancılardan Çalışma Hürriyeti**, s. 11; Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 48.

⁶⁶ Sınırlama (tahdit) sistemi, yabancılardan bazı hak ve özgürlüklerden yararlanmasını tamamen yasaklayan prensiptir. Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 49; Doğan, **Yabancılar**, s. 41.

⁶⁷ İzin sistemi, yabancılardan bazı hak ve özgürlüklerden faydalanmak için belirli bir makamdan izin almasını öngören sistemdir. Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 49; Doğan, **Yabancılar**, s. 41.

⁶⁸ Kontenjan sistemi, yabancılardan belirli hak ve özgürlüklerden faydalanmasının, belirli bir sayıda Türk vatandaşı tarafından aynı hak ve özgürlükten faydalanılması ve bu Türk vatandaşlı sayısı ile arada belirli bir oranın tutturulması sistemidir. Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 49-50; Doğan, **Yabancılar**, s. 41-42.

⁶⁹ Kazanılmış haklara saygı prensibi, kişilerin yürürlükteki hukuk düzenine dayanarak kazandıkları haklara kuralların değişmesi sonrasında da sahip olmaya devam etmesi anlamına gelmektedir. Bu prensip, devletin vatandaşları ile ilişkisinde mevcut olmasının yanı sıra, milletlerarası hukukta da geçerli olması itibarıyla yabancılardan için de uygulanmaktadır. Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 73; Doğan, **Yabancılar**, s. 40.

⁷⁰ Doğan, **Yabancılar**, s. 196.

⁷¹ Cin, **a.g.e.**, s. 20.

⁷² Niboyet, **a.g.e.**, s. 42; Gündüz Ökçün, **Yabancılardan Türkiye'de Çalışma Hürriyeti**, Doğuş, Ankara, 1962, s. 14-17; Batiffol/Lagarde, **a.g.e.**, s. 189; Özkan, **Yabancılardan Çalışma Hürriyeti**, s. 23-26.

⁷³ Türk yazarları içinde genel eğilim yabancılardan çalışma hakkını kamu hakları içinde değerlendirmek yönünde olsa da, kimi yazarlar siyasi haklar içinde, kimi ise özel haklar içinde değerlendirmektedir. Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 181; Özkan, **Yabancılardan Çalışma Hürriyeti**, s. 26-27.

ayırım yapılmayacak konular arasında menşee ülke (***national origin***) ibaresi de yer almaktaysa da, 4. maddede genel bazı esaslar çerçevesinde hakların uygulanmasında sınırlama getirilmesi mümkün kılınmıştır. Maddedeki esaslar ise; sınırlamanın hakkın doğasına uygun olması, demokratik bir toplumda genel refahı koruma amacını gütmesi ve kanunla getirilmesidir. Bunun dışında, BM'nin 1965 tarihli “Her Türden Irk Ayrımcılığının Önlenmesine İlişkin Sözleşme”⁷⁴’nin 5. maddesinde, herkesin menşee ülke ayırımı gözetilmeden kanun önünde özellikle eşit kabul edileceği haklar arasında çalışma hakkı ve uzantısı niteliğindeki haklar da sayılmış olsa da; bu Sözleşmenin md. 1/2 hükmünde taraf devletlerin vatandaşları ve vatandaşı olmayanlar arasında getirdiği farklara uygulanmayacağı belirtilmiştir. Bağlayıcılığı olmasa da, BM'nin konuya dair bir diğer metni olan 1985 tarihli “Yaşadıkları Ülkenin Vatandaşı Olmayan Kişilerin İnsan Haklarına Dair Bildirge”⁷⁵’nin 8. maddesinde ise çalışma hakkı ifadesi geçmese de; bir devletin ülkesinde hukuka uygun bir şekilde bulunan yabancılara, o devletin hukuki düzenlemeleriyle uyumlu olacak şekilde güvenli ve sağlıklı çalışma koşulları ile adil ücret konusunda ayırım gözetilmeyeceği düzenlenmiştir.

Bölgesel düzenlemelere baktığımızda, Avrupa Sosyal Şartı’nın çalışma hakkı ve uzantısı konumundaki hakları düzenleyen maddelerinde de herkesin bu haklara sahip olduğunun düzenlendiği görülmektedir. Ancak, Şarttaki Bölüm I paragraf 18 hükmünde, ikna edici ekonomik ve sosyal nedenlerle yabancılara gelir getirici işlere girmesinin sınırlandırabileceği düzenlenerek zaten milletlerarası hukukta yer alan yabancılara bu hakkı sınırlı olarak tanıma durumu hükme bağlanmıştır.

⁷⁴ Un General Assembly, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, Resolution 2106 (XX), 21 December 1965, Sözleşmenin orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/cerd.aspx> 21 Ocak 2019.

⁷⁵ UN General Assembly, **Declaration on the Human Rights of Individuals Who Are Not Nationals of the Country in Which They Live**, A/RES/40/144, 13 December 1985, 116th Plenary Meeting, (çevrimiçi), <https://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r144.htm> 03 Nisan 2019.

B. Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma Hakkı

1. Türk Hukukunda Yabancıların Çalışma Hakkının Yasal Zemini

Anayasanın çalışma hakkı ve özgürlüğünü düzenleyen 48. vd. maddelerinde “herkes” ve “çalışan”, yasaklamalara ilişkin hükümlerde ise “kimse” ifadeleri kullanılmaktadır⁷⁶. Bunun dışında, Türkiye’nin taraf olduğu çalışma hakkını içeren uluslararası belgelerde de hakka sahip olan kişiler bakımından “herkes” ifadesi geçmektedir. Bu durumdan çıkaracağımız sonuç, kural olarak, çalışma hakkı ve ilgili haklarda hakkın öznesi olmak için vatandaşlığın aranmadığı, eşitlik esasının benimsendiğidir.

Durum böyle olmakla birlikte, Anayasa’nın 16. maddesinde yabancılara tanınan temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması konusu ayrı bir madde halinde düzenlenerek bu konudaki temel esaslar belirlenmiştir. Maddeye göre, yabancıların temel hak ve özgürlükleri ancak yasama organı tarafından kanunla sınırlanabilecektir. Anayasa’nın 104. maddesindeki, temel hak ve ödevlerin Cumhurbaşkanı kararnamesiyle düzenlenemeyeceğini ve kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanı kararnamesi çıkarılamayacağını ifade eden hüküm de bu yetkinin yalnızca yasama organında olduğu kuralını pekiştirmektedir. Yasama organının yabancıların temel hak ve özgürlüklerini sınırlama yetkisinin ön koşulu; din, dil, ırk bakımından ayrımcılık yasağına aykırı kısıtlamaları kesinlikle reddeden milletlerarası hukuka uygun olmak şeklinde çizilmiştir⁷⁷. Milletlerarası hukuka uygun olma şartının içeriğini ise Anayasa Mahkemesi, “Devletlerin taraf oldukları iki veya çok taraflı andlaşmalar, milletlerarası teamüller (örf ve adetler) medeni milletlerce kabul edilen ve temel hukuk prensiplerinden bulunan, iyiniyet, ahde vefa, kazanılmış haklara saygı, Devletler Hukukunun iç hukuka üstünlüğü ilkeleri ve yardımcı kaynak

⁷⁶ Örneğin, Madde 48: “Herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir.” Madde 50: “Kimse, yaşına, cinsiyetine ve gücüne uymayan işlerde çalıştırılmaz.”

⁷⁷ Nuray Ekşi, **Yabancılar Hukuku’na İlişkin Temel Konular**, (Yabancılar Temel Konular), İstanbul, Beta, 2012, s. 93.

sayılan ilmi ve kazai içtihatlar oluşturmaktadır.” şeklinde ifade etmiştir ⁷⁸ . Dolayısıyla yabancıların çalışma hakkı, milletlerarası hukuka uygun olmak ve yasama organı tarafından kanunla düzenlenmek suretiyle sınırlanabilecektir.

Neredeyse bütün ülkelerde olduğu gibi Türk hukukunda da yabancıların çalışma hakkı bakımından eşitlik prensibine tabi olmaları şeklinde bir uygulama mevcut değildir⁷⁹. Çalışma hakkı özel hukuk ilişkisi doğursa da bir kamu hakkı olarak sınıflandırılmaktadır. İkametine müsaade edilen yabancıların, onurlu bir yaşam sürebilmek için bir ihtiyaç olan çalışma ögesinden mahrum bırakılmaması düşüncesiyle çalışma hakkına da sahip olması gerektiği ifade edilmesine rağmen bütün kamu haklarında olduğu gibi kamusal çıkar sebebiyle bu hak sınırlandırılabilir⁸⁰. Bu doğrultuda, Anayasada ve taraf olunan uluslararası belgelerde çalışma hakkına herkesin sahip olduğu ifade edilmiş olsa bile, yabancıların bu hakları izne tabi tutularak sınırlandırılmıştır. Bu sınırlama ise, yabancıların çalışmasına dair genel esasları düzenleyen 6735 sayılı Uluslararası İşgücü Kanunu (UİK)⁸¹ ile getirilmiştir. Yabancıların çalışmasını izne tabi tutmak da milletlerarası hukuka aykırı kabul edilen bir durum olmadığından, Türk hukukunda yabancıların çalışma hakkının Anayasaya uygun bir biçimde sınırlandırıldığı görülmektedir. Yine de UİK’nun md. 2/3 hükmü gereği, Türkiye’nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı antlaşma hükümleri bu Kanunun uygulanmasında saklı tutulacak; dolayısıyla bu antlaşmalarda yabancıların çalışma hakkına dair sınırlamadan muaf tutulma durumları bulunması halinde ilgili antlaşma hükümleri uygulanacaktır⁸².

Belirtmek gerekir ki; bu çalışmanın meydana getirildiği esnada UİK’nun uygulamasına ilişkin yönetmelik henüz çıkarılmamıştır. Ancak, UİK Geçici md. 1/4’te mevcut düzenlemelerin bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanmasına devam olunacağı belirtilmiştir. Bu hüküm uyarınca, UİK yayımlanmadan önce konuya dair düzenlemeleri içeren mülga 4817 sayılı

⁷⁸ Anayasa Mahkemesi Kararı, Esas No: 1984/14, Karar No: 1985/7, Karar Tarihi: 13/06/1985, R. G. Tarih-Sayı: 24/08/1985-18852 11 Mart 2019.

⁷⁹ Doğan, **Yabancılar**, s. 196.

⁸⁰ Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 181.

⁸¹ RG: 13/8/2016 - 29800.

⁸² Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku** (Yabancılar ve Uluslararası Koruma), İstanbul, Beta, 2018, s. 223.

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un (YÇİHK) Uygulama Yönetmeliği⁸³ hükümleri UİK'na aykırı olmadıkları müddetçe uygulama alanı bulacaktır⁸⁴.

2. Yabancıların Türkiye'de Çalışmaları Bakımından Öngörülen Şartlar

Yabancıların Türkiye'de çalışabilmeleri için öncelikli olarak gereken unsur, ülkeye usulüne uygun bir şekilde giriş yapmalarıdır⁸⁵. Yabancıların bu şekilde giriş yaptıktan sonra çalışmaları için, çalışacakları işin yabancılara yasaklanan mesleklerden olmaması gerekmektedir. Zira, bu vaziyette ilgili yabancının herhangi bir başvurusu dikkate alınmayacaktır. Yabancılara yasaklanan bir mesleğin söz konusu olmaması halinde ilgili yabancının çalışma izni veya çalışma izni muafiyetlerinin bulunması gerekmektedir. Çalışma izni veya çalışma izni muafiyetini verecek kurum ise UİK md. 6/1 hükmünce Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'dır⁸⁶. AÇSHB, UİK md. 7/4'e göre, bu başvuruları Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu kararlarını dikkate alarak belirleyeceği uluslararası işgücü politikasına göre değerlendirecek ve sonuca varacaktır. Tabii ki, yabancının çalışmak istediği meslek bakımından mevzuatta mevcut özel şartlar da saklı olacaktır⁸⁷.

a. Yabancılara Yasaklanan Meslekler

Yabancıların çalışma hakkına dair sınırlama getirmek, devletin egemenlik hakkından kaynaklanmaktadır⁸⁸. Bu doğrultuda, yabancıların bazı alanlarda çalışmasının devletin ve vatandaşların çıkarlarına aykırılık yaratacağı düşüncesiyle bazı meslekler yabancılara yasaklanmıştır.

⁸³ RG: 29/08/2003 – 25214.

⁸⁴ Doğan, **Yabancılar**, s. 197; Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 201.

⁸⁵ Doğan, **Yabancılar**, s. 197.

⁸⁶ UİK'in tanımlar başlıklı 3. maddesinin 1-a bendinde Bakanlık ifadesiyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın kastedildiği belirtilmiş olsa da, ilgili bakanlık 2018 yılında Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı ile birleştirilerek 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı kurulmuştur. Bu sebeple, kanunda bahsedilen Bakanlık ifadesinden Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı (AÇSHB) anlaşılabacaktır.

⁸⁷ Doğan, **Yabancılar**, s. 198.

⁸⁸ Oppenheim, **a.g.e.**, s. 904.

Öncelikle ifade etmek gerekir ki hangi meslek icra edilecek olursa olsun yabancıların devlet memuru olmaları mümkün değildir. Bunun dışında, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 48. maddesine göre, devlet memurluğuna alınacaklarda aranan genel şartlar arasında Türk vatandaşı olmak bulunmaktadır⁸⁹. Buna göre, hangi statüde olursa olsun yabancılar herhangi bir konumda devlet memuru olamazlar. Ancak, 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu⁹⁰’nun 28. maddesi; doğumla Türk vatandaşı olduğu halde sonradan çıkma izni alarak Türk vatandaşlığını kaybedenler ve üçüncü dereceye kadar yakınları olarak açıklanan “mavi kartlı”⁹¹ yabancıların bu maddede belirtilen istisnalar dışında Türk vatandaşlarına tanınan haklardan aynen yararlanmaya devam edeceğini öngörmektedir. Bu maddedeki istisnalardan biri ise, bir kadroya dayalı ve kamu hukuku rejimine tabi olarak asli ve sürekli kamu hizmeti görevlerinde bulunmaktır. Yine de bu kişilere, kamu kurum ve kuruluşlarında işçi, geçici veya sözleşmeli personel olarak çalışma hakkı tanınmıştır. Çıkma izni alanlar dışında, 2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Çalışmasına İlişkin Kanun ile Türk soyluların çalışma izni almak ve özel kanunlarda aranan nitelikleri taşımak şartıyla Türk Silahlı Kuvvetleri ve güvenlik teşkilatı hariç her işte çalışabileceği düzenlenmiştir⁹².

Yabancıların hangi mesleklerde çalışmasının yasaklandığı ise ilgili mesleklerle dair özel kanunlarda yer alan hükümlerden çıkarılmaktadır. Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü’nün internet sitesinde bu meslekler ve ilgili madde hükümleri liste halinde açıklanmaktadır⁹³. Listede;

- Diş tabipliği, dişçilik, hastabakıcılık. (1219 sayılı Tababet ve Şuabatı Sanatlarının Tarzı İcrasına Dair Kanun⁹⁴ md. 30, md. 63)
- Eczacılık (6197 sayılı Eczacılar ve Eczaneler Hakkında Kanun⁹⁵ md. 2/A)

⁸⁹ RG: 23/07/1965 - 12056.

⁹⁰ RG: 12/6/2009 - 27256.

⁹¹ Türk Vatandaşlığı Kanunu md. 28.

⁹² Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun. RG: 29/09/1981 - 17473

⁹³ Kanunlarla Türk Vatandaşlarına Hasredilen ve Yabancıların Çalışmalarının Yasak Olduğu Meslek ve Görevler, (çevrimiçi), <https://www.ailevecalisma.gov.tr/uigm/calisma-izni/yabancilara-yasak-meslekler/> 05 Mayıs 2019.

⁹⁴ RG: 14/04/1928 - 863.

⁹⁵ RG: 24/12/1953 - 8591.

- Veterinerlik (6343 sayılı Veteriner Hekimliği Mesleğinin İcrasına Dair Kanun⁹⁶ md. 2)
- Özel hastanelerde sorumlu müdürlük (2219 sayılı Hususî Hastaneler Kanunu⁹⁷ md. 9)
- Avukatlık (1136 sayılı Avukatlık Kanunu⁹⁸ md. 3(a), md. 44/B)
- Noterlik (1512 sayılı Noterlik Kanunu⁹⁹ md. 7/1)
- Özel güvenlik görevlisi (5188 sayılı Özel Güvenlik Hizmetlerine Dair Kanun¹⁰⁰ md. 10)
- Kara suları dahilinde balık, istiridye, midye, sünger, inci, mercan ihracı, dalgıçlık, arayıcılık, kılavuzluk, kaptanlık, çarkçılık, katiplik, tayfalık vb. (815 sayılı Kabotaj Kanunu¹⁰¹ md. 3)
- Gümrük müşavirliği (4458 sayılı Gümrük Kanunu¹⁰² md. 227)
- Turist rehberliği (6326 sayılı Turist Rehberliği Meslek Kanunu¹⁰³ md. 3) yer almaktadır. Bu meslekler, Türk vatandaşlarına özgü olup hangi statüde olursa olsun yabancılar tarafından icra edilememektedir.

b. Çalışma İzni

Kural olarak çalışma hakkına sahip olan yabancıların Türkiye’de çalışma hakkı kapsamında çalışması veya çalıştırılmaları, Anayasa’nın yabancıların hak ve özgürlüklerini kısıtlama konusunda kriterler getirdiği md. 16 hükmüyle uyumlu bir şekilde, UİK md. 6/2 hükmüyle çalışma izni almalarına bağlanmıştır¹⁰⁴. Çalışma izni ise; UİK md. 3/1-c’de “*Bakanlıkça resmî bir belge şeklinde düzenlenen ve geçerlilik*

⁹⁶ RG: 18/03/1954 - 8661.

⁹⁷ RG: 5/6/1933 - 2419.

⁹⁸ RG: 07/04/1969 - 13168.

⁹⁹ RG: 05/02/1972 - 14090.

¹⁰⁰ RG: 26/06/2004 - 25504.

¹⁰¹ Türkiye Sahillerinde Nakliyatı Bahriye (Kabotaj) ve Limanlarla Kara Suları Dahilinde İcrayı San’at ve Ticaret Hakkında Kanun RG: 29/04/1926 - 359.

¹⁰² RG: 04/11/1999 - 23866.

¹⁰³ RG: 22/06/2012 - 2833.

¹⁰⁴ Doğan, **Yabancılar.**, s. 199; Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 188.

süresi içinde yabancıya Türkiye’de çalışma ve ikamet hakkı veren izin” olarak tanımlanmıştır.

c. Çalışma İzni Muafiyeti

Kural olarak çalışma hakkına sahip olan yabancıların bu hakkı kullanabilmek için çalışma iznine tabi olması kuralına da bir istisna getirilmiştir. UİK md. 6/3’te, diğer kanunlarda ya da ikili veya çok taraflı antlaşmalar veya uluslararası sözleşmelerde çalışma izni almadan çalışabileceği belirtilen yabancıların çalışma izni almadan çalışabileceği ya da çalıştırılabileceği, yani çalışma izninden muaf olacakları düzenlenmiştir. Bu kişilerin içinde bulunduğu çalışma izninden muafiyet durumu UİK md. 3/1-ç’de, “*Bakanlıkça resmî bir belge şeklinde düzenlenen ve geçerlilik süresi içinde yabancıya Türkiye’de çalışma izni almaksızın çalışma ve ikamet hakkı veren muafiyet*” şeklinde tanımlanmıştır.

UİK’nda çalışma izni muafiyeti kapsamında sayılacak yabancılara dair md. 13/7 ile md. 14 düzenlemeleri¹⁰⁵ mevcut olsa dahi, bu yabancıların yönetmelikle düzenleneceği UİK md. 25/1-b hükmünde belirtilmiştir. Ancak UİK yönetmeliği henüz yayımlanmadığı için konuya dair düzenlemeleri içeren mülga YÇİHK Yönetmeliği’nin 55. maddesinde sayılan kişiler bu kapsamda kabul edilecektir¹⁰⁶.

Çalışma izni muafiyeti, bu durumdaki yabancıların herhangi bir başvuruda bulunmadan serbestçe çalışmaları anlamına gelmemektedir. UİK md. 13/1’e göre, çalışma izni muafiyeti kapsamında olan yabancılar, çalışma izni muafiyeti almak şartıyla çalışabilecektir. Burada çalışma izni muafiyeti alma ifadesiyle kastedilen, çalışma izninin ikamet izni yerine geçeceğini düzenleyen YUKK md. 27 hükmünde de geçen “çalışma izni muafiyeti teyit belgesi”dir. Çalışma izni muafiyetine başvurunun nasıl yapılacağı, değerlendirme kriterleri ve ret sebepleri konularında ise

¹⁰⁵ Md. 13/7’de anonim şirketlerin Türkiye’de ikamet eden yönetim kurulu üyesi, diğer şirketlerin yönetici olmayan ortağı ve Türkiye’deki faaliyetleri 180 gün içinde 90 günü aşmayan sınırötesi hizmet sunucusunun çalışma izni muafiyeti kapsamında olduğu belirtilmiştir. Md. 14’te ise, yabancı ülkelerin Türkiye’deki diplomatik ve konsüler temsilciliklerinin; bağlı birimi olarak faaliyet gösterilen okullarda, kültür veya din kurumlarında görevli yabancılar ile buralarla birlikte Türkiye’deki uluslararası kuruluşlarda görev yapan kişilerin eş ve çocuklarının yanı sıra özel hizmetlerinde çalışan kişiler muafiyet kapsamında sayılmıştır.

¹⁰⁶ Doğan, **Yabancılar.**, s. 214; Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 200-201.

çalışma izni başvurusunun ilgili hükümlerinin uygulanacağı UİK md. 13/4'te ifade edilmiştir.

d. Ön İzin

UİK ile getirilen en önemli yeniliklerden biri ön izin prosedürüdür. Bu kanunun sistematığında bir yabancıya çalışma izni verilmesi için çalışacağı işte gerekli nitelik ve uzmanlığa sahip olması bir zorunluluk olarak düzenlenmiştir. Zira, bir devlet öncelikle kendi vatandaşının çalışmasını teşvik etmek yükümlülüğü altında olduğundan, bir yabancının çalışması için belirli bir özelliğe sahip olması gerektiği düşüncesi ağır basmaktadır. Bu konuda nitelik ve uzmanlık değerlendirme yetkisi kural olarak AÇSHB'da olsa da, bazı meslekler bakımından yapılacak değerlendirmenin de uzmanlık gerektireceği düşüncesiyle ilgili kamu otoritelerine bırakılması uygun görülmüştür, AÇSHB'nin genel değerlendirmede ilgileneceği bir husus olmaktan çıkarılıp ilgili makamlarca verilecek bir prosedür haline getirilmiştir¹⁰⁷.

Mülga YÇİHK döneminde ön izin, mesleki hizmetler kapsamında çalışacak yabancılara akademik ve mesleki yeterlilik işlemleri tamamlanıncaya kadar verilebilecek bir imkan olarak düzenlenmiş ve herhangi bir meslek bakımından sınırlandırılmamıştı¹⁰⁸. UİK'nun 8. maddesinde ise ön izin, belirtilen meslek dalları bakımından bir zorunluluk olarak belirtilmiştir. Bu madde kapsamında;

- sağlık hizmetlerinde çalışacak yabancılar için Sağlık Bakanlığı'ndan,
- eğitim hizmetlerinde çalışacak yabancılar için Milli Eğitim Bakanlığı'ndan,
- öğretim elemanı olarak çalışacak yabancılar için Yükseköğretim Kurulu'ndan,
- Ar-Ge personeli olarak çalışacak yabancılar için Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'ndan ön izin alınması gerekmektedir.

Ön izin gerekliliği ilk başvuruda olduğu gibi, çalışma izninin uzatılması başvurularında da mevcuttur. (UİK md. 8/5) Buna göre, bu alanlarda çalışma izni almak ya da çalışma iznini uzatmak üzere ön izin alınmadan başvuruda bulunulması

¹⁰⁷ Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 191; Doğan, **Yabancılar**, s. 203.

¹⁰⁸ Mülga YÇİHK md. 12/3; Doğan, **Yabancılar**, s. 203.

halinde çalışma izni başvurusu reddedilecektir. İlgili yabancıya ön izin verilmiş olması ise, çalışma izni verilmesi ya da çalışma izninin uzatılması konusunda bir hak kazandırmamaktadır. Ancak ön izin alınmış olması, çalışma izni ret sebeplerini düzenleyen UİK md. 9/1-d hükmünden çıkarılan “gerekli nitelik ve uzmanlığı taşıma” kriterini bertaraf etmektedir¹⁰⁹. Ayrıca UİK md. 8/4’te, 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu¹¹⁰’nun 34 üncü maddesi uyarınca çalışacak yabancı uyruklu öğretim elemanlarının ön izin almalarının ardından çalışma izni başvurularında, bazı bazı değerlendirme kriterlerinden muaf tutulacakları ifade edilmektedir. Bu kişilerin muaf tutulacakları kriterler ise, UİK md. 7/4, md. 7/5 ve md. 7/6’da geçen; uluslararası işgücü politikası, ilgili kamu kurumlarının görüşleri, çalışma izni puanlama sistemi ile md. 9/1’de geçen; uluslararası işgücü politikasına uygun olmama, sahte veya yanıltıcı bilgi ve belgelerle yapılma, yabancı istihdam edilmesine ilişkin gerekçesi yeterli görülmemesi, diğer kanunlarda Türk vatandaşlarına hasredilen iş ve meslekler için yapılma, gerekli nitelik ve uzmanlığı taşımadığı anlaşılan yabancılara ilişkin olma, Bakanlıkça belirlenen değerlendirme kriterlerini karşılamama, Kanuni süresi içinde yapılmama veya eksiklikleri tamamlanmamadır.

3. Çalışma İzni Başvurusu

Çalışma izni başvurusu konusunda temel kural başvurunun AÇSHB’na yapılmasıdır. Bu kuruma çalışma izni için yapılacak başvurular ise üç farklı şekilde yapılabilir. Yurtiçinden yapılacak başvurular direkt olarak bu kuruma, yurtdışından yapılacak başvurular ise bu kuruma iletilmek üzere ilgili ülkedeki elçilik veya konsolosluklara yapılacaktır. Ancak, yurtdışından yapılacak başvurularda çalışma izni verilmesi durumunda, ilgili yabancının iznin geçerliliği tarihinden itibaren 6 ay içinde Türkiye’ye gelmesi gerekmektedir. Çalışma izni başvurusu için izlenebilecek üçüncü yöntem ise, yetkili aracı kurum vasıtasıyla başvurmaktır. UİK md. 3/1-i’de “*Nitelikleri ve görev çerçevesi yönetmelikle belirlenen ve Bakanlık tarafından*

¹⁰⁹ Doğan, **Yabancılar.**, s. 204; Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 191-192.

¹¹⁰ RG: 06/11/1981 - 17506.

yetkilendirilen kurum veya kuruluş” olarak tanımlanan bu kurumlara ilişkin yönetmelik ise henüz çıkarılmamıştır¹¹¹.

Temel kural AÇSHB’na başvurmak olsa da bazı özel statüdeki kişilerin çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti başvuruları için başka kurumlara başvurulacağı öngörülmüştür. UİK md. 14’te diplomatik ve konsüler temsilciliklerin bağlı birimlerinde görev yapanların, bağlı birim sayılmayan okul, kültür veya din kurumlarında görev yapanlar ile diplomatik ve konsüler temsilciliklerde görev yapanların eş ve çocuklarının yapacağı çalışma izni ve çalışma izni muafiyeti başvuruları Dışişleri Bakanlığı’na yapılacak, uygun görülen başvuruların belge düzenlemesi ise AÇSHB tarafından yapılacaktır. Md. 18’de ise, serbest bölgede çalışacak kişilerin çalışma izni başvurularının Ticaret Bakanlığı’na yapılacağı düzenlenmiş, yine bu kurumca uygun görülen başvuruların belge düzenlemesinin AÇSHB tarafından yapılacağı belirtilmiştir¹¹².

Çalışma izinleri süreli olarak verildiği için verilen çalışma izinlerinin uzatılması için de başvuruda bulunmak gerekmektedir. Çalışma izni uzatma başvuruları çalışma izni başvurularıyla aynı şekilde gerçekleştirilecek olup, özellik arz eden durum ise UİK md. 7/3 uyarınca çalışma izni süresinin dolmasına 60 gün kalmasından itibaren ve süre dolmadan yapılması gerekliliğidir¹¹³.

4. Çalışma İzni Türleri

Çeşitli kriterlere göre değerlendirilerek verilen çalışma izninin de belli kısıtlamalara tabi olabileceği aşıkardır. UİK’nda süresine ve içeriğine göre çalışma izni türleri meydana getirilmiştir. Bu türler; süreli, süresiz, bağımsız, istisnai ve turkuaz kart sahibi yabancıların çalışma izni şeklinde ayrılmaktadır.

Süreli çalışma izni, bağımlı çalışmada yabancıнын ilk başvurusunun kabul edilmesi halinde kendisine verilecek çalışma iznidir. UİK md. 10/1’de açıklandığı üzere süreli çalışma izni; gerçek veya tüzel kişiye ya da kamu kurum veya

¹¹¹ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 224.

¹¹² Kanun hükmünde başvurunun yapılacağı kurum olarak Ekonomi Bakanlığı ibaresi yer alsa da, bu bakanlık Gümrük ve Ticaret Bakanlığı ile birleştirilerek yerlerine 1 no’lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle Ticaret Bakanlığı kurulmuştur. Bu sebeple, bu hükümde bahsedilen başvuru mercii Ticaret Bakanlığı olacaktır.

¹¹³ Çelikel/Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 194-195.

kuruluşuna ait belirli bir işyerinde veya bunların aynı işkolundaki işyerlerinde belirli bir işte çalışmak şartıyla ilk başvuruda en çok bir yıl geçerli olmak üzere verilen çalışma iznidir. En çok bir yıllığına verilen çalışma izni; UİK md. 10/2'ye göre, sonrasında uzatma başvurusu yapılarak ilk uzatmada 2 yıl, sonraki uzatmalarda ise en çok 3 yıla kadar uzatılabilir. Ancak bu noktada dikkat etmek gereken, ilgili yabancının aynı işyerinde çalışmak üzere başvuru yapmasıdır. Farklı bir işveren yanında çalışmak için yapılan başvuru ilk başvuruymuş gibi değerlendirilerek md. 10/1 hükmüne tabi olacaktır.

Bağımsız çalışma izni, UİK md. 3/-a'da "*yabancıya kendi ad ve hesabına çalışma izni veren çalışma izni*" olarak tanımlanmış; madde gerekçesinde ise kendi adına ve hesabına ticari kazanç veya serbest meslek kazancı elde etmek amacıyla çalışabilme imkânı sunan bir izin türü olarak açıklanmıştır¹¹⁴. Bu çalışma izni türünün muhatabı ise UİK md. 10/6 hükmünce, profesyonel meslek mensubu yabancılardır. Bu kişilere mensubu oldukları meslekle ilgili kanunlarda geçen özel şartları sağlamak kaydıyla bağımsız çalışma izni verilebilecektir. UİK md. 10/5'te ise, çalışacakları pozisyona göre hangi yabancıların bağımsız çalışma izni alarak çalışabilecekleri düzenlenmiştir. Bu kişiler, 6102 sayılı Türk Ticaret Kanunu'na göre kurulmuş olan; limited şirketlerin şirket ortağı olan müdürü, anonim şirketlerin şirket ortağı olan yönetim kurulu üyesi ve sermayesi paylara bölünmüş komandit şirketlerin yönetici olan komandite ortağıdır. Bağımsız çalışma izninin süreli olarak düzenleneceği ancak bu maddede yer alan süre sınırlamalarına tabi olmayacağı UİK md. 10/8'de düzenlenmiştir. Bu şekilde idareye bu süreler konusunda takdir yetkisi verildiği ifade edilmektedir¹¹⁵.

Süresiz çalışma izni ise sahibi olan kişiye daha geniş haklar tanıyan bir çalışma izni türüdür. Bu çalışma iznine sahip olan kişinin özel statülü yabancılar içinde olduğu söylenebilir¹¹⁶. UİK md. 3/1-g'de yabancıya sınırsız çalışma hakkı veren çalışma izni olarak tanımlanmıştır. UİK md. 10/4 hükmünde açıklandığı üzere, süresiz çalışma iznine sahip olan yabancı uzun dönem ikamet izninin sağladığı tüm haklardan yararlanacaktır. Bu izin türüne sahip yabancılar, sosyal güvenliğe ilişkin

¹¹⁴ TBMM, UİK Tasarısı, md. 10 gerekçesi, s. 25.

¹¹⁵ Doğan, **Yabancılar.**, s. 209.

¹¹⁶ **A.e.**, s. 207.

kazanılmış hakları saklı olacak ve kullanımında ilgili mevzuata tabi olacak şekilde, Türk vatandaşlarına sağlanan haklardan yararlanacaktır. Yine de bu yabancılar; seçme, seçilme ve kamu görevlerine girme hakkı ile askerlik hizmet yapma yükümlülüğüne sahip değildir. Ayrıca, yalnızca Türk vatandaşları tarafından yapabileceği düzenlenmiş iş ve mesleklerde de çalışamayacaklardır¹¹⁷. Süresiz çalışma iznine başvurmak için gerekli durumlar ise, md. 10/3'te sayılmıştır. Buna göre; Türkiye'de uzun dönem ikamet izni olanlar ile en az 8 yıl çalışma izni olan yabancılar bu çalışma izni türüne başvurabilecektir. Ancak, maddede belirtildiği üzere başvuru şartlarını taşımak yabancıya bu izni alabileceği konusunda mutlak hak sağlamaz. İdare konu hakkında takdir yetkisine sahip olacak ve kendisine süresiz çalışma izni vermeyebilecektir¹¹⁸. Maddenin gerekçesinde de bu iznin kapsamının sınırlı tutulma amacı güdüldüğü ifade edilmektedir¹¹⁹.

UİK'nun Türk hukukuna getirdiği en büyük yeniliklerden biri, nitelikli yabancı işgücüne verilmek üzere getirilen Turkuaz Kart uygulamasıdır¹²⁰. Gelişmiş ülkelerin uzun zamandır yaptığı gibi, yetenekli ve kalifiye işgücünün Türkiye'de çalışmasının önünü açmak için bu şekilde özel bir düzenleme getirilmiştir¹²¹. "Nitelikli yabancı" UİK md. 11/5'te uluslararası kabul görmüş akademik çalışmaları bulunanlar ile bilim, sanayi ve teknolojinin ülkemiz için stratejik bir alanında öne çıkmış olanlar ya da ihracat, istihdam veya yatırım kapasitesi açısından ekonomiye önemli katkı sağlayan ya da sağlayacağı düşünülenler olarak tanımlanmıştır. "Turkuaz kart" ise, UİK md. 3/1-ğ'e göre, yabancıya süresiz çalışma hakkı ile eş ve çocuklarına ikamet hakkı veren belgeyi ifade etmektedir. Turkuaz Kart'a başvuru usul ve esasları, Turkuaz Kart sahibine ve yakınına sağlanan haklar ve bu hakların kullanımına ilişkin usul ve esaslar ise Turkuaz Kart Yönetmeliği¹²²,nde düzenlenmektedir.

Bir diğer çalışma izni türü olarak ise istisnai çalışma izni mevcuttur. UİK md. 16'da sınırlı sayı ilkesiyle sayılmış bazı özel durumdaki yabancılarla; çalışma izni başvurusu ve değerlendirilmesinin düzenlendiği md. 7, çalışma izni başvurusunun

¹¹⁷ A.e., s. 207.

¹¹⁸ A.e., s. 207; Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 230.

¹¹⁹ TBMM, UİK Tasarısı, md. 10 gerekçesi, s. 25.

¹²⁰ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 232.

¹²¹ Doğan, **Yabancılar**, s. 209.

¹²² RG: 14/03/2017 - 30007.

reddinin düzenlendiği md. 9 ve çalışma izni türlerinin düzenlendiği md. 10 hükümlerinin uygulanması konusunda istisnalar tanınabileceği ifade edilmiştir. Bu kişiler,

- nitelikli işgücü,
- nitelikli yatırımcı,
- proje personeli,
- Türk soylu,
- KKTC vatandaşı,
- AB üyesi ülke vatandaşı,
- uluslararası koruma başvurusu sahibi, şartlı mülteci, geçici koruma sağlanan veya vatansız ya da mağdur destek sürecinden yararlanan insan ticareti mağduru,
- Türk vatandaşı ile evli ve eşiyle Türkiye’de evlilik birliği içinde yaşayan,
- Diplomatik dokunulmazlığı olan,
- Bilimsel, kültürel, sanatsal veya sportif alanda uluslararası tanınırlığı olan,
- Sınırötesi hizmet sunucusu olan yabancılardır. Bu yabancılar, normalde kanunun genel kurallarına tabi olarak çalışma izni alacağı halde, Bakanlığın lüzum görmesi halinde istisnaya tabi tutulabilir.

5. Çalışma İzni Başvurusunun Değerlendirilmesi

UİK md. 7’nin 4. vd. fıkralarında çalışma izni başvurularının değerlendirilmesine ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Buna göre, Bakanlık çalışma izni başvurularını uluslararası işgücü politikasına göre değerlendirecek, bu değerlendirmeyi yaparken ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının görüşlerini alacak ve “çalışma izni puanlama sistemi”¹²³ konusundaki

¹²³ Puanlama sistemi, yabancının niteliği ve ülkeye katabilecekleri konusunda önceden belirlenen kriterlere göre meydana getirilen bir sistemdir. Bu sistem Bakanlık tarafından Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kararları doğrultusunda meydana getirilecektir. Getirilme amacı ise madde gerekçesinde, nitelik ve nicelik bakımından farklı değerlendirmelerde bulunma imkânı sağlaması ve çalışma izni verilmesi konusunda objektif kriterler getirmesi olarak ifade edilmiştir. TBMM, Sıra Sayısı: 403, Uluslararası İşgücü Kanunu Tasarısı (1/727) ve Sağlık, Aile, Çalışma ve Sosyal İşler

kriterleri belirleyecektir. Uluslararası işgücü politikasının belirlenmesinde esas alınacak hususlar ise UİK md. 4/2’de; “uluslararası işgücü hareketliliği ve bölgesel gelişmeler ile Göç Politikaları Kurulu kararları, istihdam ve çalışma hayatına ilişkin gelişmeler, sektörel ve ekonomik dönemsel değişiklikler, kalkınma plan ve programları, yabancının uyruğunda bulunduğu ülkeyle ikili ekonomik, sosyal ve kültürel ilişkiler, Türkiye’nin taraf olduğu ikili veya çok taraflı anlaşmalar ve uluslararası sözleşmeler, kamu düzeni, kamu güvenliği ve kamu sağlığı” olarak ifade edilmiştir. Bu şekilde çalışma izni verilmesi konusunda, idarenin konjonktüre göre güncellenebilecek objektif kriterlere bağlı bir takdir yetkisine sahip olduğu bir sistem meydana getirilmeye çalışılmıştır. Ancak, bu kriterlerin Kanundaki haliyle oldukça soyut kaldığı ve yönetmelikle açıklanmaya muhtaç durumda olduğu ifade edilmektedir¹²⁴.

Çalışma izni başvurularının değerlendirilmesine dair bir diğer hüküm ise bağımsız çalışma izninin değerlendirilmesinde temel esasları ortaya koyan UİK md. 10/7 hükmüdür. Buna göre bağımsız çalışma izni başvurusu değerlendirilirken yabancının; eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknolojiye katkısı, Türkiye’deki faaliyet veya yatırımının ülke ekonomisine ve istihdama etkisi, şirket ortağı ise sermaye payı ile AÇSHB’nın Uluslararası İşgücü Politikası Danışma Kurulu önerileri doğrultusunda belirleyeceği diğer hususların dikkate alınacağı ifade edilmektedir.

UİK hükümleri uyarınca halen yürürlükte olan YÇİHK Uygulama Yönetmeliği’nin 13. maddesinde çalışma izni veya muafiyeti başvurularının değerlendirilmesinde dikkate alınacak kıstaslar olarak iş piyasasındaki durum, çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel, coğrafi ve ekonomik konjonktür değişiklikleri ifade edilmiştir. Bu maddenin dördüncü fıkrasında ilgili değerlendirme kriterlerinin kapsamı “...ülke içinden istihdam yerine yabancı istihdamını haklı kılacak gerekçeleri değerlendirirken...” ifadeleriyle ortaya konmuştur. Bu değerlendirme kriterleri çerçevesinde, son dört haftalık sürede ilgili yabancının başvurduğu işte çalışacak aynı niteliklere sahip ülke içinden kişinin

Komisyonu Raporu, md. 7 gerekçesi, s. 24, (çevrimiçi), <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss403.pdf> 16 Mart 2019.

¹²⁴ Aydoğan Asar, **Yabancılar Hukuku**, Ankara, Seçkin, 2018, s. 229.

bulunup bulunmadığı Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) kayıtlarından kontrol edilecektir. Ayrıca 4. fıkrada, yabancının istihdamını haklı kılacak işin özel niteliğini gösterir bilgiler, yabancının eğitim durumu, çalışacağı işyerinin ulusal ekonomiye katkısı ve bu niteliklere uygun ücret düzeyi ile istihdam durumunun da dikkate alınacağı belirtilmiştir. Bu hususlarda Bakanlığın özel değerlendirme kriterleri belirleyeceği de ifade edilmiştir. Bu özel değerlendirme kriterleri¹²⁵;

- Çalışma talep edilen işyerinde en az beş Türk vatandaşının halihazırda çalışıyor olması¹²⁶,
- İşyerinin ödenmiş sermayesinin en az 100.000 TL olması, ihracat yapıyorsa son yıl ihracat tutarının en az 250.000 ABD Doları olması veya yıllık brüt satışlarının en az 800.000 TL olması,
- İşveren tarafından yabancıya ödenecek aylık ücretin yabancının görev ve kabiliyeti ile uyumlu seviyede olması şeklinde belirlediği ortaya konmuştur.¹²⁷

Bu hükümlerle ortaya konan başvuru değerlendirme sisteminde usuli ve esasi olmak üzere iki aşamanın söz konusu olduğu belirtilmektedir. Usulen değerlendirmede başvurunun kanuna uygun olup olmadığı, başvuru şartlarını taşıyıp taşımadığı, belge kontrolü, ilgili mercilerden alınacak ön izin veya olumlu görüşün değerlendirilmesi¹²⁸ gibi hususlara bakılmaktadır.¹²⁹ Esasen değerlendirmede ise;

¹²⁵ AÇSHB, Çalışma İzni, İzin Değerlendirme Kriterleri, (çevrimiçi), <https://www.ailevecalisma.gov.tr/uigm/calisma-%C4%B0zni/izin-tuerleri/izin-degerlendirme-kriterleri/> 21 Mayıs 2019.

¹²⁶ Birden fazla yabancı işçi çalıştırmak isteyen işverenin 5 kişilik Türk vatandaşı istihdamı şartına her yabancı için ayrı ayrı uyması gerekmektedir. İlgili yabancı şirket ortağı ise; 5 kişilik istihdam şartı Bakanlıkça verilecek bir yıllık çalışma izninin son altı ayı için aranacaktır. Ayrıca izin isteyen şirket ortağı yabancının şirketteki sermaye payının %20'den az olmaması ve 40.000 TL üzeri olması gerekmektedir.

¹²⁷ Örneğin ev hizmetlerinde çalışacak yabancıların en az asgari ücret alacak olması; satış elemanı, pazarlama-ihracat görevlisi gibi görevler için en az asgari ücretin 1,5 katı olması gerekmektedir.

¹²⁸ Eğitim hizmetleri ve sağlık hizmetlerinde çalışacak yabancılar için öngörülen ön izin prosedürü dışında bazı meslek gruplarında çalışacak yabancılar için de ilgili idari makamlardan olumlu görüş alınması gerekmektedir. Bu prosedür bir idari işlem usulü unsuru olan danışma usulü olarak ön izinden farklıdır. Zira, hem başvuru değerlendirme aşamasında hem de değerlendirmeyi yapan idare tarafından gerçekleştirilmektedir. Çalışma izni verilmesinde Yabancı mühendis ve mimarlar için Türkiye Mühendis ve Mimarlar Odası'ndan; Ar-ge personeli olarak çalışacaklar için Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'ndan; Uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki kişiler için ise İçişleri Bakanlığı'ndan olumlu görüş alınacaktır. İdare hukukunda usulen kurumlar birbirinden danışma niteliğinde görüş alabilir. Ancak, çoğunlukla bu görüşlerle bağlı kalmak zorunda değillerdir. UİK sistematığında düzenlenen olumlu görüş alınması unsuru ise bir zorunluluk olup mevcut olmaması

UİK'te bahsedilen uluslararası işgücü politikasına uygunluk, Yönetmelikte bahsedilen ülke içinden istihdam yerine yabancı istihdamını haklı gösterecek sebepler gibi hususlar incelenir¹³⁰.

6. Çalışma İzni Başvurusunun Reddi

Çalışma izni başvurusunun değerlendirilmesi aşamasında ret sebeplerinin mevcut olup olmadığı değerlendirmeye esas teşkil eden hususlardan biridir. AÇSHB, UİK md. 9'da belirlenen ilgili sebeplerin varlığına kanaat getirirse çalışma izni başvurusunu reddedecektir. Başvuruların ret sebepleri ise, md. 7'de belirtilen esaslara göre yapılan değerlendirme sonucunda başvurunun;

- Uluslararası işgücü politikasına uygun olmadığı,
- Sahte veya yanıltıcı bilgi ve belgelerle yapıldığı,
- Yabancı istihdam edilmesine ilişkin gerekçesi yeterli görülmediği,
- Diğer kanunlarda Türk vatandaşlarına hasredilen iş ve meslekler için yapıldığı,
- Gerekli nitelik ve uzmanlığı taşımadığı anlaşılan yabancılara ilişkin olduğu,
- Bakanlıkça belirlenen değerlendirme kriterlerini karşılamadığı,
- YUKK'na göre Türkiye'ye girişlerine izin verilmeyecek yabancılar, vize verilmeyecek yabancılar ve sınır dışı etme kararı alınacaklar olarak İçişleri Bakanlığınca bildirilen yabancılara ilişkin olduğu,
- Kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından Türkiye'de çalışmasında sakınca görülen yabancılara ilişkin olduğu,
- Dışişleri Bakanlığının uygun görüşü olması durumu hariç, Türkiye Cumhuriyeti'nin tanımadığı veya diplomatik ilişkisinin bulunmadığı ülke vatandaşları için yapıldığı,
- Kanuni süresi içinde yapılmayan veya eksiklikleri tamamlanmadığı,

halinde idari işlemi usuli yönden sakatlamaktadır. Baki Erken, **Türkiye'de Yabancıların Çalışması**, Ankara, Seçkin, 2018, s. 135; Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa, Ekin, 2017, s. 336.

¹²⁹ Erken, **a.g.e.**, s. 133-135.

¹³⁰ **A.e.**, s. 137.

sonuçlarından en az birine varılmasıdır. Madde gerekçesinde, çalışma izni vermenin ya da vermemenin egemenlik hakkının bir görünümü olduğuna vurgu yapılmış, “uluslararası işgücü politikasına uygun olmaması” ve “Türk vatandaşlarına hasredilen iş ve meslekler için yapılması” sebeplerinin bu düşünceyle getirildiği ifade edilmiştir¹³¹.

Çalışma izni değerlendirmesinde usuli ve esasi olmak üzere iki aşamanın olduğunu belirtmiştik. Değerlendirme aşamasında bu ayırmadan söz edilebilecek olsa da, başvurunun reddinde bu ayırım önem taşımamaktadır. Zira, başvurunun usulden reddedilmesi veya esastan reddedilmesine farklı sonuçlar bağlanmamış, kanun hükmünde de görüldüğü üzere her iki durum için yalnızca başvurunun reddi kararı öngörmüştür. Bu durum ise, mülga YÇİHK döneminde ve idari yargı usulünde olduğu gibi usulden ret durumları için işlem den kaldırma, esastan ret durumlarında ise başvurunun reddi kararı verilmesi şeklinde bir sistemin öngörülmesi gerektiği düşüncesiyle eleştirilmektedir¹³².

7. Çalışma İzni Verilmesi ve Mahiyeti

Çalışma iznine ilişkin yapılan değerlendirmelerin ardından başvurunun kabul edilmesi durumunda ilgili yabancıya çalışma izni belgesi verilecektir. Bu belgenin düzenlenmesi için ise 210 sayılı Değerli Kağıtlar Kanunu¹³³ uyarınca değerli kağıt bedeli¹³⁴ ve 492 sayılı Harçlar Kanunu¹³⁵ uyarınca çalışma izni harcı tahsil edilecektir¹³⁶.

¹³¹ TBMM, UİK Tasarısı, md. 9 gerekçesi, s. 25.

¹³² Erken, **a.g.e.**, s. 136.

¹³³ 28/02/1963 - 11343.

¹³⁴ Çalışma izinleri UİK'nun md. 27/2 hükmüyle Değerli Kağıtlar Kanunu'nda değişiklik yapılarak değerli kağıt sayılmıştır. Değerli kağıt bedelleri Değerli Kağıtlar Kanunu'na bağlı tabloda ilan edilmiştir. 2019 yılına ilişkin güncellemeler ise, bu kanuna dayanarak Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılan 60 sıra no'lu Muhasebat ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Genel Tebliği: Değerli Kağıtlar'da belirlenmiştir. Buna göre; 2019 yılı için değerli kağıt bedeli 89 TL'dir. RG: 31/12/2018 - 30642.

¹³⁵ RG: 17/7/1964 - 11756.

¹³⁶ Bu bedeller Harçlar Kanunu'nun (6) sayılı tarifesinde ilan edilmiştir. 2019 yılına ilişkin güncellemeler ise, bu kanuna dayanarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından çıkarılan 82 seri no'lu Harçlar Kanunu Genel Tebliği'nin ekinde yayımlanmıştır. 2019 yılında geçerli çalışma izni harç bedelleri süreli çalışma izni belgesinin her yılı için 761,10 TL, süresiz çalışma izni belgesi için 7.612,70 TL, bağımsız çalışma izni belgesi için 7.612,70 TL'dir. RG: 31/12/2018 - 30642.

Çalışma izni verilmesi, yabancınn çalışma yaşamına katılması bakımından bir Türk vatandaşıyla aynı konuma gelmesi anlamına gelmektedir. Bunun dışında, bu izne sahip olmanın hukuki düzlemde içerdığı anlamı düzenleyen UİK md. 12 hükmü mevcuttur. Hükümde yabancıya verilen çalışma izninin ikamet izni yerine geçeceğini düzenleyen YUKK md. 27'ye atıf yapılarak aynı hüküm tekrar edilmiş, ikamet izninin ise çalışma izni yerine geçmeyeceği de eklenmiştir. Bu hükme göre, çalışma izni alan kişi, bu iznin süresi boyunca ikamet etme hakkına da sahip olmaktadır. Ayrıca YUKK Uygulama Yönetmeliği¹³⁷ md. 25/4 hükmü uyarınca, “*Çalışma izni ve çalışma izni muafiyet teyit belgesi süreleri, ikamet izni sürelerinin hesaplanmasında toplam süreye dâhil edilmektedir.*” Bu hükümde kastedilen ikamet izni süreleri ise, Türk vatandaşlığına geçişte ya da uzun dönem ikamet iznine geçişte gerekli ikamet izni sürelerini ifade etmektedir. Özellikle, yabancıların Türk vatandaşlığına geçmesi için gerekli ikamet izni süresinin hesaplanmasında Türkiye’de yerleşmek amacıyla ikamet etmeye başladığı sürelerin dikkate alındığı düşünülürse (TVK Uygulama Yönetmeliği¹³⁸ md. 71/1) çalışma izniyle geçirilen sürenin etkisi daha net anlaşılabacaktır. Nitekim TVK Uygulama Yönetmeliği’nin 15. maddesinde çalışma iznine tabi olarak bir işyerinde çalışmak Türkiye’de yerleşmeye karar verdiğini teyit eden davranışlar arasında sayılmıştır.

8. Çalışma İzninin Sona Ermesi

Varolan çalışma izninin sona ermesi, mevcut çalışma izninin iptal edilmesi veya geçerliliğini kaybetmesi durumunda meydana gelecektir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, çalışma izni, süresi dolduğunda geçerliliğini kaybeder. Çalışma izninin iptal edilmesine sebep olacak durumlar ise, UİK md. 15/2’de düzenlenmiştir. Bu hükme göre yabancınn;

a) Yurtdışından başvuruda bulunmuş olması durumunda çalışma izni veya çalışma izni muafiyetinin geçerlilik tarihinden itibaren altı ay içinde Türkiye’ye gelmemesi,

¹³⁷ RG: 17/03/2016 - 29656.

¹³⁸ RG: 06/04/2010 - 27544.

- b) İçişleri Bakanlığı veya Dışişleri Bakanlığının uygun görüşünün bulunması hâli hariç, pasaportunun veya pasaport yerine geçen belgesinin geçerlilik süresinin uzatılmaması,
- c) Bu Kanunda belirtilen hükümlere aykırı olarak çalıştığının tespiti,
- ç) Çalışmasının herhangi bir nedenle sona ermesi,
- d) Çalışma izni başvurusunun sahte veya yanıltıcı bilgi ve belgelerle yapıldığının sonradan tespiti,
- e) 11 inci madde kapsamında olması ve geçiş süresi içinde talep edilen bilgi ve belgeleri sunmaması ya da bunların niteliklerini kaybettiğinin anlaşılması,
- f) 6458 sayılı Kanunun 7 nci, 15 inci ve 54 üncü maddeleri kapsamında olduğunun İçişleri Bakanlığınca bildirilmesi,
- g) Kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından Türkiye’de çalışmasında sakınca olduğunun ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca bildirilmesi,
- ğ) Sağlık sebepleri veya zorunlu kamu hizmeti gibi mücbir sebepler dışında süreli çalışma izinlerinde aralıksız olarak altı aydan, bağımsız ve süresiz çalışma izinlerinde ise aralıksız olarak bir yıldan uzun süre Türkiye dışında kalması,
- h) Turkuaz Kart sahibi olması hâlinde yurt dışında kalış süresinin Bakanlıkça belirlenen süreyi aşması durumlarında çalışma izni iptal edilecektir.

9. Yabancıların Çalışma İzninin Denetlenmesi

Yabancıların çalışmasına ilişkin durumların bildirilmesi konusunda işverene ve yabancıya bazı yükümlülükler getirilmiştir. UİK md. 22/1’de, yabancı çalıştıran işverenler ile süresiz ve bağımsız çalışma iznine sahip olan yabancıların çalışmanın başlaması veya sona ermesi ile çalışma izni veya muafiyetinin iptalini gerektirecek sebepleri 15 gün içinde bildirmekle yükümlü olduğu ifade edilmiştir. Bahsedilen yükümlülöklere uymama durumlarının varlığı ise, Bakanlık iş müfettişleri tarafından denetlenecektir. Bu şekilde bir durumun varlığı saptanırsa Bakanlığa bildirilecek, Bakanlık tarafından kanuna dayalı bir şekilde belirlenecek yaptırımlar ise Türkiye İş Kurumu (İŞKUR) il müdürlükleri tarafından uygulanacaktır. (UİK md. 23)

10. Yabancıların Çalışma İznine Dair Kararlara İtiraz ve Yargı Yolu

İdare tarafından verilen çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti ile ilgili kararlara karşı, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak itiraz etmek mümkün olacaktır. UİK'nun 21/2 maddesi, bu itirazların nasıl yapılacağı konusunu düzenlemektedir. Buna göre, başvurunun reddi veya düzenlenen belgelerin iptali kararlarına karşı 30 gün içinde Bakanlığa itiraz edilebileceği gibi, Bakanlığın itirazı reddetmesi halinde de idari yargı yoluna başvurulabilir. Bu noktada, kanun hükmünün yargı yoluna başvurma süresi ile ilgili bir belirlemede bulunmaması sebebiyle genel hükümlere, yani 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu¹³⁹,na bakmamız gerekecektir. Bu Kanunun md. 7/1 hükmünde ise idare mahkemelerine dava açma süresi olarak 60 günlük bir süre öngörülmüş olduğuna göre, bu konuda dava açma süresi kararın tebliğinden itibaren 60 gündür. Ancak bir görüşe göre, Bakanlığa itiraz etmeden de idari yargı yoluna başvurulması mümkündür. Bunun koşulu ise, Bakanlığa itiraz süresinin tamamlanmasıdır¹⁴⁰.

¹³⁹ RG: 20/01/1982 - 17580.

¹⁴⁰ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 240.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ULUSLARARASI KORUMA VE GEÇİCİ KORUMA KAPSAMINDAKİ YABANCILARIN TÜRKİYE’DE ÇALIŞMA HAKKI

I. Uluslararası Hukuk ve Türk Hukukunda Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı

A. Uluslararası Hukukta Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı

1. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Hakları

Uluslararası koruma kapsamındaki kişiler mülteci statüsü ve geri göndermeme ilkesine dayalı tamamlayıcı koruma yöntemiyle korunmaktadır. Bu kişilere sağlanan korumanın içeriğini ise sahip oldukları hak ve özgürlükler oluşturmaktadır. Menşe ülkesinden haklı zulüm korkusuyla gelen kişilerin koruma statüsüne sahip olduğu veya başvuru sonucunu bekledikleri durumda insanca bir yaşam sürmeleri için temel hak ve özgürlüklere sahip olmalarının yanında, içinde bulundukları durumun kalıcı bir çözüme kavuşturulması da önem arz etmektedir. Zira acil koruma ihtiyacı ile başlayan uluslararası koruma, kalıcı çözümle sona erer¹. Bu kapsamda gönüllü dönüş (*voluntary repatriation*), yerel entegrasyon (*local integration*), yeniden yerleştirme (*resettlement*) şeklinde sınıflandırılan kalıcı çözüm yolları ortaya çıkmıştır². BMMYK, statüsü gereğince koruması kapsamındaki kişilerin gönüllü dönüşlerini veya yeni ulusal topluluklara kaynaşmalarını sağlamak için hükümetlere ve hükümetlerin onayına bağlı olarak özel kuruluşlara yardımcı olarak kalıcı çözümler arayacağını kabul etmiştir³. Ancak çalışmamızın konusunu, uluslararası koruma

¹ Eggli, a.g.e., s. 92

² Goodwin-Gill/McAdam, a.g.e., s. 489-500; Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci*, s 347

³ BMMYK Statüsü md. 1

kapsamındaki kişilerin durumları için kalıcı bir çözüm yolu bulunana kadar sahip olduğu haklar ilgilendirmektedir.

Uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin sahip olduğu haklar konusunda temel alınacak düzenleme öncelikle global düzlemde uluslararası korumanın standartlarını belirleyen 1951 Cenevre Sözleşmesi'dir. Bu Sözleşme kapsamında düzenlenen haklara sahip olma noktasında kişinin hukuki olarak ne şekilde ülkede kaldığı dikkate alınmaktadır. Hukuken mülteci olarak tanınmış kişi, bu Sözleşmede hak ve özgürlüklerle ilgili düzenlemelerin hepsinden faydalanacak, henüz tanınmamış kişiler ise kalış şekillerine göre farklı hak ve özgürlüklerden faydalanacaktır.⁴ Mültecilerin bu Sözleşmede düzenlenen hak ve özgürlüklere ne ölçüde sahip olacakları konusunda ise genellikle en çok gözetilen ulus kaydından yararlanacağı düzenlenmektedir⁵. Bunun dışında bazı haklarda ise vatandaşa eşitlik ilkesinin uygulanması öngörülmektedir⁶.

Uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunması 1951 Cenevre Sözleşmesi dışında global ve bölgesel insan hakları belgeleri kapsamında da gerçekleşmektedir. Örneğin; BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin md. 2/1 hükmünde, bu Sözleşmede düzenlenen hak ve özgürlüklerin, vatandaşlık veya vatansızlık durumu dikkate alınmaksızın ve karşılıklılık ilkesine bağlı olmaksızın, taraf devletlerin ülkesi içinde bulunan ve yargı yetkisi altında olan herkese sağlanması gerektiği ifade edilmiştir⁷. Bunun dışında, BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nde de hak öznesi olarak "herkes" ifadesi

⁴ Mültecinin ülkede kalış şekli a) fiziksel olarak bulunma (*simple presence*) b) hukuka uygun olarak bulunma (*lawful presence*) c) hukuka uygun olarak kalma (*lawful residence*) d) kalıcı ikamet (*habitual residence*) olmak üzere dördü bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Buna göre, mültecinin yararlanabileceği hak ve özgürlükler bu durumlardan hangisine girdiğine göre değişecektir. Örneğin, mültecinin 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında mülkiyet hakkı düzenlemesinden yararlanabilmesi için ülkede bulunması yeterliken, çalışma hakkı düzenlemesinden yararlanabilmesi için ülkede hukuka uygun olarak kalması gerekmektedir. Goodwin-Gill/McAdam, *a.g.e.*, s.524-528; James C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, Cambridge University Press, New York, 2005, s. 171-190.

⁵ Yabancılar sağlanan en lehte muamelenin uygulanması, ilgili devletin herhangi bir yabancı grubuna uyguladığı en geniş hak ve özgürlüğü tanımasını ifade etmektedir. Hathaway, *a.g.e.*, s. 230.

⁶ *A.e.*, s. 234.

⁷ UNHRC, *CCPR General Comment No. 15: The Position of Aliens Under the Covenant*, 11 Nisan 1986, bkz. <https://www.refworld.org/docid/45139acfc.html> 21 Ocak 2019; Sözleşmenin orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>. 21 Ocak 2019.

kullanılmıştır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 1. maddesinde ise yargı yetkisi temel alınmış, taraf devletlerin bu sözleşmede yer alan hak ve özgürlükleri yargı yetkisi içinde yer alan herkese tanıyacağı belirtilmiştir. Bir diğer bölgesel düzenleme olan Avrupa Sosyal Şartı'nın ekinde direkt olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında mülteci olarak kabul edilen ve ilgili devlette hukuka uygun şekilde kalan kişilere uluslararası belgelerce tanınan haklardan az olmamak kaydıyla olabilecek çok gözetilen ulus kaydına göre muamele etmesi gerektiği ifade edilmiştir.⁸ 1951 Cenevre Sözleşmesi, uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin haklarının düzenlenmesi açısından önemini korusa da gün geçtikçe mülteci problemlerini çözme konusunda yetersiz kaldığı görüşleri ortaya çıkmış, ilgili insan hakları belgeleri sahip oldukları denetim ve uygulama mekanizmaları ile mülteci haklarını korumada daha işlevsel yöntemler haline gelmiştir⁹.

Mültecilere tanınan haklara dair temel sistem bahsedilen enstrümanlar vasıtasıyla meydana getirilmişse de, devletlerin bu kişilere koruma esnasında gösterebileceği muamele ile ilgili sorumluluk paylaşımının nasıl gerçekleştirileceği konusunda normatif düzenlemeye dayalı bir sistem günümüze kadar meydana getirilememiştir. Mesele hukuk yerine daha çok politik alanda ele alınmış, bu durum ise mülteci krizlerine yakın konumda bulunan devletler aleyhine politik alanda güç dengesizliği yaratmanın yanı sıra sorumluluk paylaşımını devletlerin çıkarlarına teslim etmiştir. Bu faktörler, BMMYK'nın günümüze kadarki çabalarının bölgesel veya olay bazında çözümlerle sınırlı kalmasına sebep olmuştur. Ancak Suriye krizinin de etkisiyle BMMYK, konuyla ilgili normatif düzenleme getirme konusunda uygun ortamı bulmuş ve öncülüğünde küresel bir antlaşma meydana getirmek üzere BM Genel Kurulu'nda New York Deklarasyonu 2016 yılının sonunda yayınlanmıştır¹⁰. Deklarasyonda belirtilen bu hedefe yönelik olarak BMMYK tarafından hazırlanan

⁸ European Social Charter Revised Appendix, Scope of the Revised European Social Charter in Terms of Persons Protected, p. 2, s. 1.

⁹ Goodwin-Gill/McAdam, **a.g.e.**, s. 506; Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 354.

¹⁰ Alexander Betts, "The Global Compact on Refugees: Towards a Theory of Change?", **International Journal of Refugee Law**, 2018, Vol XX, No XX, s. 1, (çevrimiçi), <https://academic.oup.com/ijrl/advance-article/doi/10.1093/ijrl/eev056/5250670> 13 Nisan 2019.

“Mültecilere Dair Küresel Pakt”¹¹ ise 2018 yılının sonunda BM Genel Kurulu’nda 181 ülke tarafından kabul edilmiştir. Pakt, bağlayıcılığa sahip bir uluslararası belge olmamakla birlikte; sorumluluk paylaşımı konusunda devletlerin davranışlarına normatif bir etki yapacağı, asıl amacının ise sisteme daha çok kaynağı dahil etmek olduğu ifade edilmektedir¹². Paktın içeriğinde ise, sorumluluk paylaşımına katkıda bulunacak aktörler¹³, bu aktörlerin hangi alanlarda ne şekilde katkıda bulunabilecekleri¹⁴ ve bu katkıları meydana getirecek yeni yapılar öngörülmektedir¹⁵. Bu düzenlemeler fazla pragmatik olduğu ve ev sahibi ülkeler ile hedef ülke konumundaki refah seviyesi yüksek ülkelerin endişelerine fazla odaklanması sebebiyle uluslararası mülteci hukuku prensiplerine zarar verdiği yönünde eleştirilerle karşılaşmış olsa da¹⁶; değişimi tetikleyebileceği, hatta 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne yeni bir protokol getirilmesi gibi uluslararası çapta gelişmelere ön ayak olabileceği belirtilmektedir¹⁷.

¹¹ UN General Assembly, Global Compact on Refugees, Seventy-third Session, A/73/12 (Part II), New York, 2018, Paktın orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.unhcr.org/excom/unhcrannual/5ba3a5d44/report-united-nations-high-commissioner-refugees-part-ii-global-compact.html> 13 Nisan 2019.

¹² Betts, **a.g.m.**, s. 3.

¹³ Paktın 3. paragrafında BM üye ülkeleri dışındaki aktörler bunlarla sınırlı olmamakla birlikte; BM dahilinde olan ya da olmayan uluslararası ve bölgesel organizasyonlar, insani yardım ve gelişim kuruluşları, uluslararası ve bölgesel finansal kuruluşlar, yerel otoriteler, inanç temelli gruplar dahil olmak üzere sivil toplum, akademisyenler ve diğer uzmanlar, özel sektör, medya, mültecilere ev sahipliği yapan topluluklar ve mülteciler olarak sayılmıştır.

¹⁴ Paktın “Hareket Programı” bölümünün B başlığı altında destek aranacak alanlar güvenlik, kayıt ve belgelendirme, uluslararası koruma ihtiyaçlarını saptama gibi kabul aşamasındaki hususlar ile eğitim, çalışma, sağlık, barınma gibi kalış aşamasındaki hususlar olarak belirtilmiştir. Bu bölümde çözümler olarak ise, gönüllü geri dönüş, yeniden yerleştirme, yerel entegrasyon, üçüncü ülkelere göç için tamamlayıcı yollar gibi hususlar düzenlenmiştir.

¹⁵ Pakt ile kurulan yapılara örnek olarak, ilki 17-18 Aralık 2019 tarihinde düzenlenecek Küresel Mülteci Forumu (**Global Refugee Forum**) gösterilebilir. Paktın 17’nci paragrafında foruma, diğer çıkar grupları ile birlikte BM üyesi devletlerin bakanlık düzeyinde katılım göstereceği ve sorumluluk paylaşımı konusunda somut katkı ve taahhütlerde bulunacağı düzenlenmiştir. 18’inci paragrafta ise bulunulacak katkı ve taahhütlerin finansal, maddi, teknik, yeniden yerleştirme alanları, üçüncü ülkeye kabul için tamamlayıcı yöntemler gibi şekillerde olabileceği öngörülmüştür. Bunun dışında Paktta, olay bazında sorumluluk paylaşımını gerçekleştirme yöntemine dair düzenlemeler de bulunmaktadır.

¹⁶ Eleştirilerin bir diğer yönü ise, öngördüğü yapıların gerekli ama bir değerlendirme mekanizmasından yoksun olduğu, politik olmayan bir doğaya sahip olmasına odaklanılmasının konunun politik yönü karşısında kafayı kuma gömen bir anlayışı temsil ettiğidir.. Bhupinder S. Chimni, “Global Compact on Refugees: One Step Forward, Two Steps Back”, **International Journal of Refugee Law**, 2019, Vol XX, No XX, s. 5, (çevrimiçi), <https://academic.oup.com/ijrl/advance-article/doi/10.1093/ijrl/eyy067/5343642?searchresult=1> 13 Nisan 2019.

¹⁷ Betts, **a.g.m.**, s. 5; Thomas Gammeltoft-Hansen, “The Normative Impact of the Global Compact on Refugees”, **International Journal of Refugee Law**, 2019, Vol XX, No XX, s. 1, (çevrimiçi),

2. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı

Uluslararası korumanın amacı, mültecilerin temel insan haklarının ihlal edilmesinin önlenmesi ile birlikte insanlık onuruna yaraşır bir yaşam sürmesidir. Kişinin kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere çalışması da insanlık onuruna yaraşır bir yaşamın en önemli parçalarından biridir. Bu doğrultuda mültecilerin çalışmasıyla ilgili durumlara 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin “*Gelir Getiren İş*” bölümünde yer verilmiştir. Sözleşme'nin 17. maddesinde düzenlenen bağımlı çalışma ile ilgili düzenleme; “1. Taraf Devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden her mülteciye, ücretli bir meslekte çalışmak hakkı bakımından, aynı şartlar içinde yabancı bir memleketin vatandaşına uyguladıkları en müsait muameleyi uygulayacaklardır.

2. Her halde ulusal işgücü piyasasını korumak amacıyla, yabancılara veya yabancılardan çalıştırılmalarına konan sınırlama tedbirleri, bu Sözleşme'nin, ilgili Taraf Devlette yürürlüğe girdiği tarihte söz konusu tedbirlerden muaf tutulan veya aşağıdaki koşullardan birine sahip olan mültecilere uygulanmayacaktır:

(a) ülkede üç yıl ikamet etmiş olmak;

(b) ikamet ettiği ülkenin vatandaşı olan bir kimse ile evli bulunmak. Eşini terk etmiş olan bir mülteci bu hükümden istifadeyi iddia edemeyebilir;

(c) ikamet ettiği ülkenin vatandaşlığını taşıyan bir veya daha fazla çocuğu olmak.

3. Taraf Devletler, ücretli mesleklerde çalışmak bakımından bütün mültecilerin ve özellikle ülkelerine, bir işçi bulma programına yahut göçmen getirme planına göre girmiş olan mültecilerin haklarını, vatandaşlarına tanıdıkları çalışma haklarıyla aynı noktaya getirme konusuna sıcak bakacaklardır.” şeklindedir.

Maddenin ilk fıkrasında düzenlenen ücretli bir meslekte çalışmaktan ne anlaşılması gerektiği hususunda Sözleşme’de açıklama yapılmamış olsa da bu kavramın kendi işinde çalışmak veya mesleğini icra etmek şeklinde tanımlanamayacak tüm yasal istihdam şekillerini kapsadığı ifade edilmektedir¹⁸. İlgili düzenlemede yer alan aynı koşullar altındaki yabancılara sağlanan en müsait

<https://academic.oup.com/ijrl/advance-article/doi/10.1093/ijrl/eev061/5310459?searchresult=1> 13
Nisan 2019.

¹⁸ Grahl-Madsen, *Commentary*, Article 17, p. 4.

muamelenin uygulanacağı hükmü ise, sığınma devletinin belirli yabancı ülke vatandaşlarına tanıdığı ayrıcalığı mültecilere de sağlayacağını belirtmektedir. Örnek olarak; AB üyesi ülkelerin diğer AB ülkesi vatandaşlarına serbest dolaşım ilkesi gereğince sağladığı haklar dikkate alındığında, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin ilgili hükmü gereği bu hakları mültecilere de aynı şekilde sağlaması gerekmektedir¹⁹. Ancak bu hükümde geçen “*aynı şartlar içinde*” ifadesi, Sözleşme'nin 6. maddesinde kişinin mülteci olmaması durumunda ilgili haktan yararlanmak için sağlaması gereken ikamet süresi gibi koşulları yine de sağlaması gerektiğini ifade etmekte; kişinin mülteci olmasından mütevellit yerine getirmesi mümkün olmayan koşulları ise bunun dışında bırakmaktadır. Dolayısıyla, çalışma hakkı bakımından en müsait muamele gösterilen yabancıların yerine getirmesi gereken koşulların, Sözleşme kapsamında yasal olarak ikamet eden mülteciler tarafından da yerine getirilmesi gerekecektir²⁰.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 17. maddesinin 2. fıkrası, sığınma devletinin işgücü piyasasında dengeyi koruma amaçlı uygulamalarından etkilenmeyecek mültecileri düzenlemiştir. Buna göre, bazı mültecilerin sığınma ülkesiyle daha güçlü bir bağının mevcut olduğunu düşündürecek koşullara sahip olması, onları çalışma hayatında yabancılara getirecek sınırlamalardan muaf tutacaktır. Bu koşullar ise; ilgili mültecinin sığınma ülkesinde üç yıl ikamet etmiş olması, sığınma devleti vatandaşı bir kimse ile evli olması, sığınma devletinin vatandaşlığını taşıyan çocuğunun olmasıdır²¹. 17. maddenin 3. fıkrası ise, bağlayıcı bir hüküm içermemekle birlikte mültecilerin çalışmasını vatandaşa temsil prensibine göre düzenlemeye yönelik bir ilkeyi ifade etmekte, ayrıca taraf devletlere yapılan başvurularda bu yaklaşıma göre hareket etme ve red durumunda gerekçe sunma zorunluluğu getirmektedir²².

¹⁹ Ryszard Cholewinski, “Overview of Social and Economic Rights of Refugees and Asylum Seekers in Europe: International Obligations – Education and Employment”, **ECRE Conference on Social and Economic Rights of Refugees and Asylum Seekers - Education and Employment**, 18–19 November 2004, Odessa, Ukraine, s. 14, (çevrimiçi), <https://www.cire.be/wp-content/uploads/2012/11/esc-rights-of-refugees-.pdf> 21 Ocak 2019.

²⁰ Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 365.

²¹ Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 365.

²² Rosa da Costa, “Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations”, **Legal and Protection Policy Research Series**, June 2006, POLAS/2006/02, s. 49, (çevrimiçi), <https://www.refworld.org/docid/44bb9b684.html> 21 Ocak 2019.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 18. ve 19. maddelerinde ise “bağımsız çalışma” durumları düzenlenmiştir. 18. maddedeki düzenleme “*Taraf Devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere, tarım, sanayi, küçük sanatlar ile ticaret sahalarında kendi işyerlerini açmak ve sanayi, ticari şirketler kurmak haklarıyla ilgili olarak, mümkün olduğu kadar müsait ve her halde genel olarak aynı şartlardaki yabancılara tanıdıklarından daha az müsait olmayan muameleyi uygulayacaklardır.*” şeklinde olup “kendi işinde çalışma” (bağımsız çalışma) olgusunu düzenlemektedir. İlgili maddede düzenlenen “kendi işinde çalışma” olgusunun içeriği daha ayrıntılı bir biçimde ifade edilmiş, bu şekilde çalışma hakkı ücretli çalışmaya göre daha kısıtlayıcı bir standarda bağlanmıştır. Yine de, kendi işinde çalışma olgusu açısından pozitif yönde çaba gösterilmesi ve nihai olarak mülteciler özelinde kısıtlamaların kaldırılmasını içeren mümkün olduğu kadar müsait muamele uygulanacağı hükmü getirilmiştir²³.

“Serbest meslek” başlıklı 19. maddede ise uzmanlık gerektiren bir mesleği icra etme konusu “*1. Her Taraf Devlet, ülkesinde yasal olarak ikamet eden ve bu Devletin yetkili makamlarınca tanınan diplomalara sahip olup bir ihtisas mesleğini icra etmek isteyen mültecilere, mümkün olduğu kadar müsait ve her halde aynı şartlar içindeki tüm yabancılara sağlanandan daha az müsait olmayan şekilde muamele uygulayacaktır.*

2. Taraf Devletler, bu gibi mültecilerin, anavatanları dışında, uluslararası ilişkilerini yürüttükleri ülkelere yerleşmelerini temin için, kanunlarına ve anayasalarına göre ellerinden gelen çabayı göstereceklerdir.” şeklinde düzenlenmiştir. Maddede bahsedilen diplomadan, bir meslek icra etmek için gerekli herhangi bir belgenin anlaşılması gerektiği doktrinde ifade edilmektedir²⁴. İlgili maddedeki serbest meslekten ne anlaşılması gerektiği konusunda ise, avukat, hekim, mimar, diş hekimi, eczacı, mühendis, veteriner, sanatçı, muhasebeci, tercüman, bilim adamı vs. meslekler anlaşılmalıdır. Meslek terimi ile, diploma gibi belli vasıflar ifade edilirken, serbest terimi ile maaşlı çalışan ya da devlet memuru sıfatıyla değil tek başına,

²³ da Costa, **a.g.m.**, s. 54.

²⁴ Grahl-Madsen, **The Status of Refugees**, s. 77-78.

bağımsız çalışma ifade edilmektedir²⁵. Konuyla ilgili mültecilere uygulanacak muamele ise aynı koşullardaki yabancılara sağlanandan daha az olmayacak şekilde mümkün olduğu kadar müsait bir muameledir. Bu hüküm de 18. madde hükmü gibi mülteciler açısından nihai olarak kısıtlamaların kaldırılması yönünde pozitif bir yükümlülük arz etmektedir²⁶.

Sözleşmede çalışma hakkının uzantısı konumundaki haklara dair düzenlemeye de yer verilmiştir. “Refah” başlıklı bölümün “İş Mevzuatı ve Sosyal Güvenlik” başlıklı 24. maddesinin 1/a hükmünde sığınma devletinin çalışma koşullarıyla ilgili konulardaki mevzuatı bakımından kendi vatandaşlarına uyguladığı muameleyi, yasal olarak ikamet eden mültecilere de uygulayacağı belirtilmiştir. Hükümde bahsedilen çalışma koşullarıyla ilgili konular ise; maaş, maaşın bir parçası olarak aile yardımları, çalışma süreleri, fazla mesai, ücretli izinler, ev çalışmasına dair kısıtlamalar, en düşük çalışma yaşı, çıraklık ve eğitim, küçüklerin ve kadınların çalışması ve toplu sözleşmeden yararlanma olarak zikredilmiştir.

1951 Cenevre Sözleşmesi’nin ilgili maddelerinin kapsamı her madde için aynı değildir. Buna göre, ücretli çalışmayı düzenleyen 17. maddedeki ve serbest meslek icra etmek ile ilgili 19. maddedeki hükümler yalnızca hukuka uygun olarak kalan mültecileri konu edinmektedir. Kendi işinde çalışma olgusunu düzenleyen 18. madde ise hukuka uygun olarak bulunan mültecileri kapsamaktadır²⁷.

1951 Cenevre Sözleşmesi dışında uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin çalışma hakkını direkt olarak düzenleyen bir belge olmasa da temel insan hakları metinlerindeki düzenlemeler bu konuda yol gösterici olmaktadır. Çalışma hakkının düzenlendiği Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi’nin 23. maddesi ve Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi’nin 6. maddesinde hakkın öznesi olarak herkes ifadesi kullanıldığı üzere, mülteciler de bu sözleşmeler kapsamında bu haklara sahiptir. Ayrıca, daha önce ifade edildiği gibi Avrupa Sistemi’nde çalışma hakkının düzenlendiği belge olan Avrupa Sosyal Şartı’nın ekinde taraf devletlere, 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında mülteci olarak kabul edilen kişilere de bu belgede yer alan hakların tanınması gerektiği ifade edilmiştir. Bunun dışında ILO’nun 97

²⁵ Grahl-Madsen, *The Status of Refugees*, s. 78.

²⁶ da Costa, *a.g.e.*, s. 55.

²⁷ Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci*, s. 356.

numaralı sözleşmesi olan 1949 tarihli “İstihdam İçin Göç Sözleşmesi”nin Ek-II 11. maddesinde; iş için göçen ve göç bölgesine usule uygun giriş yapan kişinin bir mülteci olması ve işsiz kalması durumunda, bölgenin yetkili biriminin bu kişiye iş bulmasını sağlamak için vatandaş haklarına hâlel getirmeyecek şekilde elinden gelen gayreti göstereceğini; kişi iş bulamıyorsa bulana kadar geçinmesini ya da kişinin başka bir yere yerleştirilmesini sağlayacağı düzenlenmiştir²⁸.

Küresel Mülteci Paktı’nın sorumluluk paylaşımı yapılacak alanlar arasında yer verdiği iş ve geçim alanına dair düzenlemelerinde; ev sahibi topluluklar ve mültecilere yönelik ekonomik büyümeyi geliştirmek amacıyla devletler ile diğer çıkar gruplarının kaynak aktarımında bulunacakları ve bu kişiler için ekonomik fırsatlar ve insana yaraşır iş sağlama, istihdam yaratma ve girişimcilik programları geliştirme konusunda uzman görüşü sunacakları belirtilmiştir²⁹. Bu konuda gösterilecek çabalara ise, ILO tarafından yayınlanan “Mültecilerin ve Diğer Zorla Yerinden Edilmiş Kişilerin İş Piyasasına Erişimi Hakkında Rehber Kurallar”³⁰ ile “Refah ve Normalleşme için İstihdam ve İnsana Yaraşır İş Tavsiye Kararı”³¹’nın temel teşkil edeceği ifade edilmiştir³². Bu belgelerde, mülteci ve diğer zorla yerinden edilmiş kişilerin asgari standartlara uygun iş ve geçim kaynağına erişimi konusunda mevcut iş piyasasındaki fırsatları incelemeleri, bu konuda gerekli düzenlemeleri uluslararası iş ve uluslararası hukuk standartları doğrultusunda meydana getirmeleri ve mesleği olanların mesleklerini icra etmesi, mesleği olmayanların meslek edinmesi gibi unsurlar ile işe yerleştirmeye yönelik kamu hizmetlerinin sağlanmasını içeren işe yerleştirme politikaları izlemeleri gerektiği ifade edilmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki, Küresel Mülteci Paktı’nın bağlayıcılığı olmayan bir uluslararası belge olmasının

²⁸ ILO, C097 - Migration for Employment Convention (Revised), 1949 (No. 97), Geneva, 32nd ILC session, 01 July 1949, Sözleşmenin orijinal İngilizce için bkz. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312242:NO 07 Mart 2019.

²⁹ Global Compact on Refugees, s. 13, p. 71.

³⁰ ILO, “Guiding Principles on the Access of Refugees and Other Forcibly Displaced Persons to the Labour Market”, 07/07/2016, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/genericdocument/wcms_536440.pdf 13 Nisan 2019.

³¹ ILO, R205 - Employment and Decent Work for Peace and Resilience Recommendation, 2017 (No. 205), Geneva, 106th ILC session (16 Jun 2017) https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R205 13 Nisan 2019.

³² Global Compact on Refugees, s. 13, 32. dipnot.

yanında, bu atıf yapılan belgeler de aynı niteliktedir. Dolayısıyla, bu belgelerde yer alan hükümlerin devletlere gerçek manada bir yükümlülük yüklediği söylenemese de, uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin çalışma hakkının gerçekleştirilmesi konusunda uluslararası yardımlaşma ilkelerini ortaya koyduğu ifade edilebilir.

AB hukukunda ise, uluslararası koruma ve tamamlayıcı korumanın düzenlendiği 2011 tarihli Vasıf Yönergesinin md. 26 hükmünde üye devletlerin uluslararası koruma kapsamındaki kişilere, koruma sağlandıktan hemen sonra, bağlı çalışma ya da kendi işinde çalışma faaliyetlerinde bulunma izni verecekleri düzenlenmiştir. Ayrıca, ilgili maddede bu kişilere iş kurumları tarafından verilen mesleki eğitim, staj gibi imkanların aynı durumdaki vatandaşlarla eşit düzeyde sağlanacağı ve istihdam ile ilgili ücret, sosyal güvenlik gibi konulara dair mevzuatın bu kişilere de uygulanacağı belirtilmiştir.

B. Türk Hukukunda Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı

1. Anayasal Altyapı

Uluslararası sözleşmeler ve bölgesel düzenlemelerle çalışma hakkı tanınan uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin bu hakkı Türk hukukunda da tanınmıştır. Öncelikle belirtmek gerekir ki; uluslararası koruma kapsamındaki kişiler, bu koruma yönteminin koşullarından biri olduğu üzere Türkiye’de yabancı konumundadır. Dolayısıyla bu kişilerin Türkiye’de çalışma hakkı, yabancıların çalışma hakkının T.C. Anayasal düzleminde yapılan değerlendirmeye dahil olacaktır. Ancak bu noktada dikkat edilmesi gereken, uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin içinde bulunduğu zorunluluk halidir. Bu kişiler, Türkiye’de haklı zulüm korkusu sebebiyle ve yasal koruma ihtiyacı içinde bulunmaları itibarıyla diğer yabancılara göre daha fazla tolerans gösterilmesi gereken bir gruptur. Bu husus da, Anayasa’nın 16. maddesinde yer alan yabancıların hak ve özgürlüklerinin milletlerarası hukuka uygun olarak kısıtlanması hükmü kapsamında değerlendirilebilir. Zira, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin çalışma hakkı konusunda mültecilere olabildiğince en müsait

muameleyi gösterileceğini düzenleyen md. 17/3 hükmünün³³, milletlerarası teamüle dahil bir kural olduğu söylenebilir.

Uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin çalışma hakkına dair yasal mevzuata Anayasa'nın md. 90/5 hükmü gereği uluslararası sözleşmeler de dahildir. Ayrıca, aynı hükme göre çalışma hakkını düzenleyen sözleşmeler zaten temel hak ve özgürlüklere ilişkin sözleşmeler olduğu için kanunlarla çelişmeleri halinde tercih edilecektir. Bu doğrultuda, uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin çalışma hakkıyla ilgili en somut hüküm ise 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin "Gelir Getirici İş" bölümündeki md. 17, 18 ve 19 hükümleri olup bu hükümlere ilişkin açıklamalar Türk hukuku için de geçerli kabul edilebilir. Yine Anayasa'nın md. 90/5 hükmü gereği, eğer ilgili hükümler kanun hükümleriyle çelişirse sözleşme hükümleri esas alınacaktır.

Uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin hak ve özgürlükleri konusunda başlıca kaynak 1951 Cenevre Sözleşmesi olsa da, diğer uluslararası insan hakları sözleşmeleri de koruma aracı olmak bakımından son dönemde ziyadesiyle etkisini göstermektedir. Buna göre, hukuki statü gibi koşullardan bağımsız herkesin haklarını koruyan bu enstrümanlar, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni tamamlayıcı bir koruma aracı olabilmektedirler³⁴. Bu doğrultuda, Türkiye'nin taraf olduğu BM ESKHK, Avrupa İkamet Sözleşmesi ve ASS'nda düzenlenen çalışma hakkı hükümlerinin de uluslararası koruma kapsamındaki kişiler bakımından hak koruyucu etkide olduğu söylenebilir. Diğer taraftan belirtmek gerekir ki, Türkiye ILO'nun mültecilerin çalışmasıyla ilgili hüküm içeren "İş İçin Göç Sözleşmesi"ne taraf değildir³⁵.

³³ 1951 Cenevre Sözleşmesi Madde 17/3: "Taraf devletler, tüm mültecilerin, özellikle ülkelerine işçi bulma programı veya göçmen getirme programları vasıtasıyla giren mültecilerin, ücret karşılığında bir işte çalışma hakkı bakımından vatandaşlarıninkilere eşitlemeye sıcak bakacaklardır."

³⁴ Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci**, s. 353.

³⁵ Şimdiye kadar Sözleşmeye taraf olan 49 ülkenin listesi için bkz. https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312242 07 Mart 2019.

2. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkına Dair Yasal Düzenlemeler

a. Genel Olarak

Türk hukukunda uluslararası koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkına dair son dönemde çıkarılan mevcut kanun ve yönetmeliklerden önce açık bir düzenlemeden söz etmek mümkün değildi. Uzun süre uluslararası korumanın dayanağı olma özelliğini teşkil eden 1994 tarihli mülga İltica ve Sığınma Yönetmeliği'nin 27. maddesinde mülteci ve sığınmacıların ülkede kaldıkları süre boyunca çalışmaları genel hükümlere tabi kılınmıştı. Dolayısıyla bu dönemde, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin koruması kapsamında kalan mültecilerin statüyü almaları ile çalışma hakkına sahip oldukları söylenebilir. Mülteci statüsüne başvuruda bulunup sonucunu bekleyenler ile coğrafi kısıtlamanın dışında kalmaları sebebiyle 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin koruma kapsamı dışında kalan sığınmacılar ise genel olarak yabancıların çalışma iznine dair mevzuata tabi olacaktır.

YUKK'nun kabulüyle birlikte Türk yabancılar mevzuatında başlayan yeni dönemde uluslararası koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkıyla ilgili ilk olarak YUKK'ndaki düzenlemelere bakmamız gerekmektedir. Bu Kanunun "Uluslararası Koruma" başlıklı üçüncü kısmının "Haklar ve Yükümlülükler" başlıklı üçüncü bölümünde uluslararası koruma başvurusu ve statüsü sahibi yabancıların haklarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bu bölümün haklar ve yükümlülüklerle ilişkin genel ilkeleri düzenleyen maddesi olan 88. maddenin ilk fıkrasında 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin "Karşılıklılikten Muafiyet" başlıklı 7. maddesiyle de uyumlu olarak, uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin karşılıklılik şartından muaf olacakları düzenlenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasında ise, başvuru sahibi, başvurusu reddedilen veya başvurusu kabul edilerek uluslararası koruma statüsü sahibi olmuş kişilere sağlanan hak ve imkanların, Türk vatandaşlarına sağlanan hak ve imkanlardan daha fazla olacak şekilde yorumlanamayacağı belirtilmektedir.

Uluslararası koruma kapsamındaki kişilere sağlanan haklar 89. maddede sayılmıştır. Bu maddenin 4. fıkrasında çalışma hakkına erişimin hangi şartlarla

gerçekleşeceğine dair düzenlemelere yer verilmiştir. Bu kişilerden çalışma izni veya çalışma izni muafiyet alma zorunluluğu bulunanların bu izin veya muafiyetleri alması konusuna dair ise, YUKK'nun ilgili maddesini dayanak alarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik³⁶ çıkarılmıştır. Bunun dışında konuya dair düzenlemeler içeren bir diğer Kanun ise UİK'dur. Ayrıca, 4857 sayılı İş Kanunu'nun md. 1/2 hükmü, bu Kanunun belirtilen istisnalar haricinde bütün işyerleri, işverenler, işveren vekilleri ve işçilere uygulanacağını ifade etmekte; dolayısıyla bir iş ilişkisi içinde bulunan uluslararası koruma kapsamındaki yabancılar da bu Kanunun uygulama alanına girmektedir.

Tüm yasal düzenlemelerin uluslararası koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkına dair meydana getirdiği sistematige kuş bakışı bakıldığında, mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri ile uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilerin bu hakka erişiminde farklı hükümler öngörüldüğünü görmekteyiz. Bu sebeple, bu düzenlemeleri bu statüler bakımından ikiye ayırarak inceleyeceğiz. Ayrıca belirtmek gerekir ki; statüleri gereği çalışma hakkına sahip olanlar hariç, uluslararası koruma kapsamındaki yabancıların çalışma izni almasına dair özellikle usuli hükümler, genel olarak yabancıların çalışmasına dair genel hükümlere tabidir. Dolayısıyla uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin çalışmasına dair özel hükümleri inceleyeceğimiz bu bölümde açıklanmayan konularda yabancıların çalışmasına dair genel hükümler dikkate alınacaktır.

b. Mülteci ve İkincil Koruma Statüsü Sahibi Yabancıların Çalışma Hakkı

(1) Genel Olarak

YUKK md. 89/4-b ve Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 4/1 hükmüne göre, mülteci veya ikincil koruma

³⁶ Bu noktadan sonra, Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik olarak anılacaktır. RG: 26/12/2016 - 29695.

statüsüne sahip olan yabancılar başkaca bir koşula gerek kalmaksızın bağımlı veya bağımsız çalışma hakkına sahiptir. Bu kişilerin çalışma hakkı, bu statüleri kazanmakla kullanılabilir hale gelmekte, çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti gibi başvurularda bulunmalarını gerektirmemektedir. Bu şekilde, ilgili kişiler UİK’nda çalışma izni muafiyeti kapsamında olduğu düzenlenen yabancılardan olmasa da çalışma izni muafiyeti kapsamında oldukları ifade edilmektedir³⁷. Ancak belirtmek gerekir ki, mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin içinde bulunduğu durum fiili bir çalışma izni muafiyeti durumu teşkil etse de, UİK’nda tarif edilen çalışma izni muafiyetine uymamaktadır. Kanunun öngördüğü düzene göre, çalışma izni muafiyeti kapsamındaki yabancılar Yönetmelikle belirlenecek, bu kişiler çalışma iznine benzer bir değerlendirme sürecinden geçerek çalışma izni muafiyeti alacaktır. Mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri ise çalışma izni muafiyetini ayrıca almak mecburiyetinde değildir. Bu kişilerin ilgili statüleri kazanmaları başlı başına çalışma hakkına sahip oldukları anlamına gelmekte, dolayısıyla bu kişilerin çalışma izni muafiyeti belgesine ihtiyacı bulunmamaktadır. Verilecek kimlik belgesinin çalışma izni yerine geçeceği ve bu hususun da kimlik belgesine yazılacağı YUKK md. 89/4-b ve Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 4/2 hükmünde ayrıca belirtilmiştir.

Türk hukukundaki mülteci ve ikincil koruma statülerinin, koruma türleri içinde 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin korumasını tüm yönleriyle içeren statüler olduğu söylenebilir. Dolayısıyla, bu statüdeki yabancılara statülerine içkin bir çalışma hakkı bahşedilmesi, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin “Kazanç Sağlayıcı İş” başlıklı bölümündeki md. 17, 18, ve 19 hükümleriyle de uyumludur. Zira, bu statülere sahip yabancıların çalışmaları için de çalışma izni almak gibi bir zorunluluk öngörülmüş olması, UİK md. 6/3’te vücut bulan ikili veya çoklu antlaşmalar uyarınca çalışma izni almadan çalışabileceği öngörülen yabancıların bu hakkının saklı olması kuralı uyarınca gidilecek 1951 Cenevre Sözleşmesi ilgili hükümlerine aykırılık yaratırdı.

Uluslararası koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkıyla ilgili bir diğer Kanun olan UİK’nda ise, mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerine dair açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Kanunda bu statüye sahip kişilerden yalnızca çalışma

³⁷ Çelikel/Öztekin Gelgel, *a.g.e.*, s. 202.

izninin mahiyetini düzenleyen md. 12/1’de bahsedilmiştir. İlgili hükümde, çalışma izni veya çalışma izni muafiyetinin ikamet izni yerine geçeceği düzenlenmiş, yine de mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri dışında ikamet iznine sahip olmanın çalışma iznine sahip olmak anlamına gelmeyeceği yönünde şerh düşülmüştür. Bu ifade; ilgili hükmün mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerini istisna tutarak bu kişilerin sahip olduğu ikamet izninin çalışma izni yerine geçeceğini açıkça belirtmesi de işaret etmekte ve YUKK’ndaki düzenlemeyle uyum sağlamaktadır³⁸.

(2) Mülteci ve İkincil Koruma Statüsü Sahibi Yabancıların

Çalışma Hakkının Sınırlandırılması

Mülteci ve ikincil koruma statüsündeki kişilerin çalışma hakkı konusunda olabildiğince en müsait şekilde düzenleme yapılmış olsa da, bu konuda uygulanabilecek sınırlandırmalar için bir açık kapı bırakılmıştır. YUKK md. 89/4-c’de; bu kişilerin iş piyasasına erişiminin, iş piyasası ve çalışma hayatındaki gelişmeler ile sektörel ve ekonomik şartların gerektirdiği durumlarda belirli bir süre için sektör, iş kolu ya da mülki veya coğrafi alan itibariyle sınırlandırılacağı öngörülmüştür. Ancak, hem YUKK md. 89/4-c’de hem de Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 18’de, 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 17/2 hükmüyle de uyumlu olacak şekilde, bu sınırlandırmaların Türkiye’de üç yıl ikamet eden veya Türk vatandaşıyla evli olan ya da Türk vatandaşı çocuğu olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerine uygulanmayacağı belirtilmiştir. Diğer taraftan bu yabancılar; YUKK md. 89/4-b’de tüm yabancıları ilgilendiren bir sınırlama olarak yabancıların çalışamayacağı iş ve mesleklere ilişkin diğer mevzuatta yer alan hükümlerin saklı tutulduğu belirtildiğinden yabancıların çalışmasına dair genel hükümleri aktarırken belirttiğimiz sınırlandırmalara tabi olacaklardır.

Mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi yabancıların çalışma hakkının sınırlandırılmasıyla ilgili dikkat etmek gereken bir diğer husus ise 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 17/1 hükmüdür. Anayasa md. 90/5 gereği kanunlarla çelişmesi halinde tercih edilecek bu hükümde, taraf devletlerin yasal bir şekilde ikamet eden bu

³⁸ Doğan, **Yabancılar**, s. 220.

Sözleşmenin korumasındaki kişilere ücretli bir işte çalışma hakkı bakımından aynı durumdaki yabancılara uyguladıkları en müsait muamelede bulunacağı düzenlenmiştir. Yukarıda açıklandığı üzere, çıkma izniyle Türk vatandaşlığını kaybedenler; çalışma hakkı bakımından bir kadroya dayalı asli ve sürekli devlet memurluğu haricinde³⁹ her meslekte çalışma hakkına sahiptir. Bunun yanında, Türk soylu kişilerin izin almak koşuluyla Türk Silahlı Kuvvetleri ve güvenlik teşkilatı hariç, Türk vatandaşlarına hasredilen işler de dahil olmak üzere her işte çalışabilmesi söz konusudur⁴⁰. Doktrinde bir görüşe göre; bu kişilerin de hukuken yabancı olduğu gözetildiğinde, Türk hukukunda 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında olan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi yabancılardan, Sözleşmenin md. 17/1 hükmü gereği bu yabancılara sağlanan haklardan da faydalanabileceği ileri sürülmektedir⁴¹. Ancak, Sözleşme'nin md. 17/1 hükmü

Mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi yabancılardan çalışmasının sınırlandırılmasıyla ilgili bir diğer hüküm ise UİK md. 17/6'dır. Hükümde, uluslararası koruma başvurusu sahibi ve uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin çalışma hakkının il, süre, sektör, işkolu, iş ve meslek bakımından uygulanması ve sınırlandırılmasına ilişkin usul ve esasların Bakanlıkça belirleneceği ifade edilmiştir.

Mülteci ve ikincil koruma statüsündeki kişilerin çalışmasına dair sınırlama getiren bir diğer hüküm, Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancılardan Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 21 hükmü mevcuttur. Hükümde; kamu yararına çalışan dernekler ile vergi muafiyetine tabi vakıfların uluslararası koruma başvuru veya statüsü sahibi kişileri çalıştırmak için Bakanlığa başvurabileceği, bu dernek ve vakıflar dışındaki dernek ve vakıfların da Bakanlığa başvurabileceği ancak izin almaları için İçişleri Bakanlığı'nın uygun görüşünün arandığı düzenlenmiştir. "Uluslararası koruma

³⁹ Türk Vatandaşlığı Kanunu md. 28/3: "Bu madde kapsamında bulunan kişiler, bir kadroya dayalı ve kamu hukuku rejimine tabi olarak asli ve sürekli kamu hizmeti görevlerinde bulunamazlar. Ancak kamu kurum ve kuruluşlarında işçi, geçici veya sözleşmeli personel olarak çalıştırılabilirler."

⁴⁰ Türk Soylu Yabancılardan Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun md. 3: "Türk soylu yabancılardan, kanunlarda Türk vatandaşlarının yapabileceği belirtilen meslek, sanat ve işlerde çalışabilme ve çalıştırılabilmeleri için, özel kanunlarda aranan nitelikleri taşımak ve yükümlülükleri yerine getirmek şartıyla, bu Kanun ve Yabancılardan Çalışma İzinleri Hakkında Kanuna göre, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile diğer ilgili bakanlık ve kuruluşların görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca izin verilir.

⁴¹ Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma**, s. 192-193.

başvuru sahibi veya statüsü sahibi” ifadesi, mülteci ve ikincil koruma statüsündeki yabancıları da kapsadığı için ilgili koşul bu yabancılar için de geçerli olacaktır. Bu koşul, mülteci ve ikincil koruma statüsündeki yabancıların statülerine ilişkin çalışma hakkının sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Bu sınırlamanın dayanağı ise, bu yabancıların çalışma hakkına erişiminin düzenlenmesi konusunda Bakanlığa yetki veren YUKK md. 89/4 ve UİK md. 17/6 hükümleridir.

(3) Mülteci ve İkincil Koruma Statüsü Sahibi Yabancıların Çalışma Hakkının Sona Ermesi

Mülteci ve ikincil koruma statüsündekilerin çalışma hakkı, sahip oldukları statünün doğurduğu bir haktır. Dolayısıyla bu statülerin YUKK md. 85-86’da yer alan sebeplerle sona ermesi veya iptal edilmesi, bu statüden kaynaklanan çalışma hakkının da sona ermesi anlamına gelecektir. Konuya dair YUKK’nda düzenleme bulunmamakla birlikte, Uluslararası Koruma Kapsamındaki Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmeliğin md. 4/3 hükmü mevcuttur. Hükmüne göre, statünün herhangi bir nedenle sona ermesi ya da kimlik belgesinin iptalini gerektiren sebeplerin varlığı halinde yabancıların çalışma hakkı sona erecektir. Buna göre, mülteci ya da ikincil koruma statüsüne sahip olanların çalışma hakkını bu statüyü kazanmakla elde etmesi durumu, bu statünün sona ermesiyle birlikte çalışma hakkının da sona ermesini beraberinde getirmektedir. Bu durum ise ilgili yabancıların çalışma hakkı bakımından diğer yabancılarla aynı durumda olmaları anlamına gelecek, dolayısıyla yabancıların çalışmasına dair genel hükümlere tabi olup çalışmak için çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti almaları gerekecektir.

c. Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilere İlişkin Düzenlemeler

(1) Genel Olarak

Uluslararası koruma başvuru sahibi olanlar ile şartlı mülteciler, mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi olanlara göre daha sıkı bir çalışma hakkı rejimine tabi tutulmuştur. Türkiye’nin 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne koyduğu coğrafi sınır

sebebiyle şartlı mülteciler bu Sözleşme hükümlerinin korumasından faydalanamamaktadır. Dolayısıyla, Türk hukukunda şartlı mülteciler için Sözleşmenin “Kazanç Sağlayıcı İş” bölümündeki maddelerin bir hükmü bulunmamaktadır⁴². Bu doğrultuda, şartlı mülteci statüsü sahiplerinin, mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin statüden kaynaklı çalışma hakkına sahip olmayacağı düzenlenmiştir. Bu düzenlemenin arkasındaki sebep ise, şartlı mülteci statüsünün üçüncü güvenli ülkeye gönderilme amacı taşımakla geçicilik arz eden bir koruma sağlamasıdır⁴³. Belirtmek gerekir ki; YUKK ve UİK’nun oluşturduğu sistematiğe, herhangi bir uluslararası koruma statüsünü kazanmamış olmakla birlikte başvuruda bulunmuş kişiler de çalışma hakkı konusunda şartlı mülteciler ile aynı pozisyonda değerlendirilmiştir.

YUKK’nun mülteci ve ikincil koruma statüsü sahipleri için öngördüğü çalışma hakkına çalışma izni ya da çalışma izni muafiyeti almaksızın sahip olma durumu bu kişiler için geçerli değildir. Bu sebeple, başvuru sahipleri ve şartlı mültecilerin çalışmak için çalışma izni alması gerekmektedir. Bu husus, Yönetmeliğin md. 5/1 hükmünde, bu iki grubu oluşturan kişilerin çalışmak için Bakanlıktan çalışma izni almakla yükümlü olduğu ifade edilerek somutlaştırılmıştır. Ayrıca Yönetmelik md. 9’da, bu kişilerden, mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak olanların çalışma izni muafiyeti kapsamında oldukları belirtilmiştir.

(2) Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilerin Çalışma İzni Başvurusu

Uluslararası koruma başvuru sahibi veya şartlı mülteci statüsündeki kişilerin çalışma izni başvurusunda bulunmaları için bazı şartlar bulunmaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki; bütün yabancılarda olduğu gibi uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mülteciler de yabancılara yasaklanan mesleklerde çalışamazlar. YUKK md. 89/4-a’ya göre bu kişiler, başvuru tarihinden 6 ay sonra çalışma izni almak için idareye başvuruda bulunabilmektedir. Aynı hüküm UİK md. 17/1’de daha açık bir şekilde; “uluslararası koruma başvurusunda bulunan ve başvurusu hakkında

⁴² A.e., s. 193.

⁴³ Çelikel/Öztekin Gelgel, a.g.e., s. 207.

son karar henüz verilmemiş kişiler ile şartlı mültecilerin uluslararası koruma başvurusu tarihinden itibaren 6 ay sonra çalışma izni veya çalışma izni muafiyetine başvurabilecekleri” ifadeleriyle düzenlenmiş; çalışma izni başvurusunun uluslararası koruma başvurusu tarihinden 6 ay sonra yapılacağı ifade edilerek, 6 aylık süre bir başvuru şartı olarak belirtilmiştir. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 6 hükmünde çalışma iznine bir diğer başvuru şartı olarak, ilgili kişinin uluslararası koruma başvurusunu veya şartlı mültecilik statüsünü gösteren kimlik belgesini ibraz etmesi gerekliliği ifade edilmiştir. Bu maddenin 2. fıkrasında, kişinin halihazırda çalışma izni bulursa dahi geçerli kimlik belgesi ibraz etmedikçe çalışma izni başvurusunda bulunamayacağı belirtilmiştir. Bir diğer şart ise; Uluslararası Koruma Kapsamındaki Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 6/3’te meydana getirilmiştir. Buna göre; uluslararası koruma başvuru sahibi veya şartlı mülteciye belirli bir ilde ikamet etme yükümlülüğü getirilmişse; bu kişilerin ilgili il sınırları dışında çalışma izni almak için yaptığı başvurular, İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak sonuçlandırılacaktır. Bir diğer koşul ise; uluslararası koruma başvuru sahibi veya şartlı mültecinin çalışmak üzere başvuruda bulunduğu mesleğin yabancılara yasaklanan mesleklerden olmamasıdır. Bu koşula dair Uluslararası Koruma Kapsamındaki Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik’te bir hüküm bulunmasa da çalışma izni başvurularının ret sebeplerini düzenleyen UİK md. 9/1-ç hükmü gereği diğer kanunlarda Türk vatandaşlarına hasredilen iş ve meslekler için yapılan başvurular reddedilecektir.

Başvurunun nasıl yapılacağı konusunda genel hüküm olan UİK md. 7/1 ile Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 7’de başvuru sahibi ve şartlı mülteciler için öngörülen başvuru usulüne göre, başvuru e-Devlet kapısı üzerinden Bakanlığa yapılacaktır. Burada başvuruyu yabancılara ilişkin genel usul olarak yabancıyı çalıştırmak isteyen işveren kendi e-Devlet hesabı üzerinden ulaşacağı Yabancıların Çalışma İzni Otomasyon Sistemi’ne yapacaktır.⁴⁴

⁴⁴ Bu otomasyon sistemine www.turkiye.gov.tr adresine e-Devlet şifresiyle giriş yaptıktan sonra arama butonundan ulaşılacağı gibi ecalismaizni.ailevecalisma.gov.tr adresine e-Devlet şifresiyle giriş yaparak da ulaşılabilir. İşyerinin e-bildirge sahibi yetkilisi tarafından giriş yapıldıktan sonra öncelikle işveren kaydının oluşturulması gerekmektedir. Burada işyerine ait bilgiler girilecek ve işyerine ait belgeler sisteme yüklenecektir. İşveren kaydının oluşturulmasının ardından ilgili işyeri seçilerek sol panelden uluslararası koruma başvurusu ekranına girilecektir. Burada yabancıya ve

Ayrıca bu maddede, talep edilen belgelerin taranarak yabancıların çalışma izinleri otomasyon sistemine yüklenmesi ve yabancı ile işverene ait bilgilerin yine bu sisteme girilmesi gerektiği ifade edilmiştir. İlgili belgelerin asılları da Bakanlığa ulaştırılacaktır. İşverenden talep edilen belgeler konusunda ise, UİK ve Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik'te bir açıklama bulunmaması sebebiyle YÇİHK Uygulama Yönetmeliği dikkate alınacaktır⁴⁵. Bu yönetmeliğin ekinde belirtilen çalışma izni başvurusunda gerekli belgeler;

- AÇSHB'na hitaben yazılacak çalışma izni başvuru dilekçesi,
 - Son yıla ait, vergi dairesi veya yeminli mali müşavir onaylı bilanço ve kar/zarar tablosudur.
 - En son sermaye ve ortaklık yapısını gösteren Türkiye Ticaret Sicil Gazetesi,
- Bu belgeler başvuru için gerekli esas belgeler olup ilgili yabancıнын çalışacağı sektöre göre işverenden talep edilen ek belgeler değişmektedir⁴⁶.

Çalışacak yabancıya ilişkin belgeler;

- AÇSHB'na hitaben yazılacak çalışma izni başvuru dilekçesi,
- Noter onaylı ve Türkçe tercümeli Pasaport sureti,
- Noter onaylı ve Türkçe tercümeli Diploma sureti,
- 99 ile başlayan yabancı kimlik numarasının bulunduğu, İçişleri Bakanlığı tarafından düzenlenmiş geçerli uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgesi veya şartlı mülteci kimlik belgesi⁴⁷,

yapacağı göreve dair bilgi ve belgeler ile iş sözleşmesi sisteme yüklenerek başvuru tamamlanacaktır. AÇSHB/UİGM, Yabancılar E-İzin Kullanım Kılavuzu, (çevrimiçi), <https://www.ailevecalisma.gov.tr/uigm/calisma-%C4%B0zni/k%C4%B1lavuzlar/yabanc%C4%B1lar-e-izin-kullanım-kilavuzu/> 21 Mayıs 2019.

⁴⁵ Bkz. İkinci Bölüm, II, B, 1.

⁴⁶ İlgili ek belgeler ise; eğitim sektörü için, yabancıyı çalıştıracak özel öğretim kurumunun MEB'dan alacağı "Kurum açma ve öğretime başlama izni" ile "Ruhsatname"; sağlık sektörü için, yabancıyı çalıştıracak özel sağlık kurumunun İl Sağlık Müdürlüğü'nden alacağı "Faaliyet İzin Belgesi"; turizm sektörü için, yabancıyı çalıştıracak işyerinin Turizm İşletme Belgesi bulunuyorsa Kültür ve Turizm Bakanlığı'ndan alacağı İşletme ve Yatırım Belgesi, işyerinin Turizm İşletme Belgesi yoksa Ticaret odasından alacağı Faaliyet Belgesi'dir. Erken, **a.g.e.**, s. 130; İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası İş ve Sosyal Güvenlik Komitesi, **Yabancıların Çalışma İzni**, İstanbul, 2018, s. 15-16, (çevrimiçi), http://archive.ismmmo.org.tr/docs/YAYINLAR/kitaplar/yabancıların_calisma_izni_201801.pdf 11 Mayıs 2019.

⁴⁷ Erken, **a.g.e.**, s. 157.

- Özgeçmiş,

Somut duruma göre istenecek belgeler;

- Elektronik başvuruyu yapan kişinin başvuru dilekçesini imzalayan yetkiliden başka birisi olması halinde bu kişinin vekil edildiğine dair vekaletname,
- Öğretmenler için MEB'dan, Sağlık hizmetleri çalışanları için Sağlık Bakanlığı'ndan, Öğretim görevlileri için YÖK'ndan alınacak ön izin belgesi,
- İşverenin uluslararası kuruluş, dernek, vakıf, temsilcilik, ve irtibat bürosu kuruluşlarından birisi olması halinde izin veya kuruluş belgesidir.

Uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilerin kendi işlerini kurmak için bağımsız çalışma izni almaları gerekmektedir. Bu yabancıların bağımsız çalışmaları konusunda herhangi bir yasal engel bulunmamaktadır. Bu yabancıların yapacağı bağımsız çalışma izni başvuruları için gereken belgeler konusunda ise ne UİK'nda, ne de Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik'te bir açıklama bulunmaktadır. Konu hakkında yürürlükteki tek yasal düzenleme, yabancıların bağımsız çalışma izni almasına dair YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin ekindeki açıklamalardır. Bu açıklamalarda ise gerekli belgeler;

- Yabancıнын geldiği ülkeden alacağı vergi sicil belgesi,
- Yabancıнын icra etmeyi arzuladığı faaliyete yönelik bilimsel, teknik veya mesleki eğitimi olduğunu ispatlayan belgeler,
- Yabancıнын en az beş yıl kanuni ikamet etmiş olması şartının yerine getirildiğini kanıtlayan emniyet makamlarından alınmış belge olarak ifade edilmiştir. Ancak, bağımsız çalışma izni almak için mülga YÇİHK döneminde mevcut olan 5 yıl kanuni ve kesintisiz ikamet etmiş olma şartı UİK'nda kaldırılmıştır. Dolayısıyla, bu şartın mevcudiyetini kanıtlayan emniyet makamlarından alınmış bir belgenin istenmesi yasal olarak mümkün değildir. Diğer belgeler için ise; bağımsız çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde, UİK md. 10/7 uyarınca yabancıнын eğitim düzeyi, mesleki deneyimi, bilim ve teknoloji ile ülke ekonomisine katkısı kriterlerine bakılacağı dikkate alınır, mevcut düzende de talep edileceği söylenebilir.

Mevcut çalışma izninin uzatılması başvurusunu düzenleyen Yönetmeliğin 8. maddesine göre, çalışma izni uzatma ancak aynı işveren yanında çalışmaya devam etmek üzere yapılabilecektir. Farklı işveren yanında çalışmak isteyen başvuru sahibi veya şartlı mülteci, ilk kez çalışma izni alıyormuş gibi prosedürü baştan işletecektir. Çalışma izni uzatma başvurusu da e-Devlet üzerinden AÇSHB'na yapılacak olup, bu başvuru için de geçerli kimlik belgesinin ibraz edilmesi gerekmektedir. Başvuru mevcut çalışma izninin süresi dolmadan yapılacak ve başvuru sahibi veya şartlı mülteci başvurunun sonuçlanmasına kadar olan sürede aynı işyerinde çalışmaya devam edebilecektir.

Çalışma izni muafiyeti başvurusu, Yönetmelik md. 9'da düzenlenmiştir. Buna göre, mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak başvuru sahibi ve şartlı mülteci statüsü sahibi yabancılar, çalışma izni muafiyeti kapsamında sayılmıştır. Bu kişilerin çalışma izni muafiyeti alması için başvuruyu uluslararası koruma sağlanan ildeki İŞKUR il müdürlüklerine yapmaları gerekmektedir.

Uluslararası koruma başvurusu veya şartlı mülteci statüsü sahibi yabancıların dernek, vakıf veya kâr amacı gütmeyen kuruluşlarda çalışmaları konusunu düzenleyen Yönetmelik md. 21'de; ilgili kuruluşun bu kişileri çalıştırmak için Bakanlığa başvurabileceği öngörülmüştür. Ancak, kamu yararına çalışan dernek veya vergi muafiyetinden yararlanan vakıflar haricindeki kuruluşların yapacağı başvurular için İçişleri Bakanlığı'nın bu kuruluşa dair uygun görüşü de aranmaktadır. Uygun görüş alınamayan kuruluşların başvuruları ise değerlendirme yapılmadan işlemden kaldırılacaktır.

Bu yabancılara çalışma hakkı kapsamında getirilen bir diğer imkân ise Yönetmelik md. 22'de düzenlenen mesleki eğitimidir. Buna göre, bu yabancılar İŞKUR tarafından düzenlenen kurs ve programlara katılarak bir işyerinde mesleki eğitim veya işbaşı eğitimi görebilir. Bu eğitimin ardından ilgili yabancının eğitim aldığı işyerinde çalıştırılması da mümkündür. Ancak, bu şekilde çalışma durumu için de çalışma izni başvurusunda bulunulması gerekmektedir.

(3) Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilerin Çalışma İzni Başvurularının Değerlendirilmesi

Başvuru sahibi ve şartlı mültecilerin çalışma izni başvurularının değerlendirilmesi noktasında bir karışıklık bulunmaktadır. Nisan 2016'da çıkarılan Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmeliğin md. 10 hükmü, konu hakkında YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin belirlediği esasların uygulanacağını öngörmektedir. Ancak, bu hükmün yayımlanarak yürürlüğe girmesinden yaklaşık 3 ay sonra UİK çıkarılmış ve YÇİHK yürürlükten kaldırılmıştır. Yine de, UİK Geçici md. 1/4 hükmü mevcut düzenlemelerin bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin uygulanacağını ortaya koymuş, bu kanunun uygulanmasına ilişkin Yönetmelik de henüz çıkarılmamıştır. Dolayısıyla, halen yürürlükte olan YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin çalışma izni başvurularının değerlendirilmesiyle ilgili hükümlerinin, uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mülteciler için halihazırda uygulama alanı bulmaya devam ettiği ifade edilmektedir⁴⁸.

Uluslararası Koruma Kapsamındaki Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmeliğin 13. maddesinde ve YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin ilgili 13. maddesinde; çalışma izni başvurusu değerlendirilirken Bakanlığın ilgili mercilerin görüşlerini alacağı ifade edilmiştir. Başvuru sahibi ve şartlı mültecilerin çalışma izni başvurularına dair ilgili mercilerin başında ise bu kişilerin Türkiye'de bulunmalarına ilişkin kararı veren İçişleri Bakanlığı gelmektedir. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmeliğin md. 13 ile YÇİHK Uygulama Yönetmeliği md. 13'te özellikle İçişleri Bakanlığı'nın görüşünden bahsedilmese de, UİK md. 17/2'de bu kişilere çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti verilmesinde İçişleri Bakanlığı'nın olumlu görüşünün aranacağı belirtilmiştir. UİK hükmünün bu ifadesi, çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti verilmesinde İçişleri Bakanlığının olumlu görüşünün bir şart olarak ortaya konduğunu göstermektedir. UİK hükmünün gerekçesinde de bu hükümle ilgilinin kamu güvenliği açısından bir tehdit oluşturmadığından emin

⁴⁸ Doğan, **Yabancılar**, s. 221.

olunmadan çalışma izni verilmemesinin sağlanmaya çalışıldığı ifade edilmiştir⁴⁹. İçişleri Bakanlığı'nın görüşünün bir koşul olarak düzenlendiği bir diğer durum ise, Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 6/4'da yer almaktadır. Buna göre, belirli bir ilde ikamet etme yükümlülüğü bulunan başvuru sahibi veya şartlı mültecinin başka bir ilde çalışmak üzere yapacağı başvuruların İçişleri Bakanlığı'nın görüşü alınarak sonuçlandırılacaktır.

YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin 13. maddesinin 2. fıkrasında genel olarak yabancıların çalışma izni veya muafiyeti başvurularının değerlendirilmesinde dikkate alınacak kıstaslar olarak iş piyasasındaki durum, çalışma hayatındaki gelişmeler, istihdama ilişkin sektörel, coğrafi ve ekonomik konjonktür değişiklikleri ifade edilmiştir. Bu değerlendirme kriterleri çerçevesinde, son dört haftalık sürede ilgili yabancının başvurduğu işte çalışacak aynı niteliklere sahip ülke içinden kişinin bulunup bulunmadığı İŞKUR tarafından kontrol edilecektir. Ayrıca 4. fıkra, yabancının istihdamını haklı kılacak işin özel niteliğini gösterir bilgiler, yabancının eğitim durumu, çalışacağı işyerinin ulusal ekonomiye katkısı ve bu niteliklere uygun ücret düzeyi ile istihdam durumunun da dikkate alınacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda Bakanlıkça özel değerlendirme kriterleri belirleneceği öngörülmüş, bu kriterlere ilişkin açıklama ise yukarıda yapılmıştır⁵⁰. Ancak, 4. fıkra bahsedilen bu kriterlerden muaf tutulan bazı kişiler de bulunmaktadır. Bunlar yine aynı maddenin son fıkrasında;

- (a) Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşı yabancılar,
 - (b) Türk ve akraba toplulukları uygulamaları çerçevesinde ikamet izni verilmiş olan yabancılar,
 - (c) İnsani mülahazalar çerçevesinde ikamet izni verilmiş olan yabancılar,
 - (ç) İnsan ticareti mağduru olarak ikamet izni verilmiş olan yabancılar,
 - (d) Anne, baba veya çocuğu Türk vatandaşı olan yabancılar,
 - (e) Vatansız statüsünde ikamet izni verilmiş olan yabancılar olarak belirlenmiştir.
- Bu noktada uluslararası koruma başvuru sahibi olanlar ile şartlı mültecilerin insani mülahazalar çerçevesinde ikamet izni verilmiş yabancılardan olarak kabul edilip

⁴⁹ TBMM, UİK Tasarısı, md. 18 gerekçesi, s. 12.

⁵⁰ bkz. İkinci Bölüm, II, B, 5.

edilemeyeceği konusu soru işareti uyandırabilir. Ancak kanaatimizce bu durumlar, sınırdışı işlemlerine karşı yargısal sürecin beklenmesi, acil ya da olağanüstü durumlar için YUKK md. 46'da düzenlenen insani ikamet izni durumlarını karşılamaktadır. Bu ikamet izninin verilebileceği durumlar sayma usulüyle sayılmış, aralarında uluslararası koruma kapsamındaki kişilere ilişkin bir durumdan bahsedilmemiştir. Zaten uluslararası koruma başvuru sahibi veya şartlı mülteci, içinde ikamet iznini de barındıran ayrı bir statü olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, bu kişiler 4. fıkra da geçen değerlendirme kriterlerinden muaf kişiler arasında sayılamayacaklardır.

Uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilerin UİK md. 16 hükmüyle bu kriterlerden ve belirli kurallardan muaf tutulmaları mümkündür. Bu hükme göre, çalışma izni değerlendirme kriterleri, ret sebepleri ve çalışma izni türlerine dair hükümlerin uygulanmasından istisna tanınabilecek kişiler arasında uluslararası koruma başvuru sahipleri ile şartlı mülteciler de bulunmaktadır. Bu hüküm idareye konuyla ilgili takdir yetkisi tanımaktadır. Bu sebeple, bu kişilerin başvuruları bahsedilen genel kurallara göre değerlendirilecek, reddedilecek ya da kabul edilmesi halinde içeriği belirlenecek olsa da, idare gerekli gördüğü durumlarda istisnai uygulamalar yapabilecektir. Bu hüküm kapsamında idarenin takdirinde olan hususlardan biri, başvuru sahibi ve şartlı mültecilere verilecek çalışma izninin süresidir. Konuyla ilgili UİK md. 17/4'e göre bu yabancılara çalışma izni, izin türlerinin düzenlendiği UİK md. 10'daki sürelerle verilebilecektir. Ancak, UİK md. 16 hükmü uyarınca idare bu kişilere, md. 10'daki sürelerle bağlı olmadan çalışma izni verebilecektir⁵¹. Ayrıca, Uluslararası Koruma Kapsamındaki Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmeliğin mesleki eğitimi düzenleyen 22. maddesinde, başvuru sahibi ve şartlı mültecilerin mesleki eğitim gördüğü işyerinde çalışması amacıyla yapılan başvurularda işyeri istihdam kotasının farklı uygulanabileceği ifade edilerek, bu şekilde yapılan başvurularda farklı bir değerlendirme kriteri benimsenebilmesinin önü açılmıştır.

⁵¹ Doğan, **Yabancılar**, s. 221.

(4) Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilere Çalışma İzni Verilmesi ve Hükmü

Yapılan değerlendirme sonucunda çalışma izni ya da muafiyeti başvurusu kabul edilen uluslararası koruma başvuru sahibi veya şartlı mültecinin genel olarak yabancılar için öngörülen esaslara dayalı olarak miktarda çalışma izni harcı ve değerli kağıt bedeli ödemesi gerekmektedir⁵². Bu bedelin ödenmesinin üzerine, ilgili yabancı adına çalışma izni veya muafiyet belgesi düzenlenecektir. Belgenin düzenlenmesinin ardından durum İçişleri Bakanlığı'na ve varsa işverene bildirilecektir. Mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışmak üzere yaptığı başvurusu kabul edilenlere ise çalışma izni muafiyeti belgesi verilecektir. (Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 16/1, md. 16/2)

Bu yabancılara verilecek çalışma izinlerinin süresi, Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 15 hükmü uyarınca mülga YÇİHK'nda yer alan sürelerle tabi olduğu belirtilmiştir. Mülga YÇİHK'a yapılan atıflar UİK'na yapılmış kabul edileceği için, bu konuda UİK'nun ilgili md. 10 hükmü uygulanacaktır. Dolayısıyla, ilk başvurunun olumlu değerlendirilmesi durumunda en çok 1 yıllık çalışma izni verilecektir. Aynı işveren yanında çalışmak üzere yapılacak ilk çalışma izni uzatma başvurusunda en çok 2 yıllık, sonraki uzatma başvurularında ise en çok 3'er yıllık çalışma izni verilecektir. Farklı işveren yanında çalışmak üzere yapılacak başvurularda ise süreç başa dönecektir. Bu şekilde 8 yıllık kanuni çalışma izni süresini doldurması halinde ise, uluslararası koruma başvuru sahibi veya şartlı mülteciye süresiz çalışma izni verilebilecektir. Ayrıca, bu kişilere verilecek çalışma izninin süresi statülerini gösteren kimlik belgesinin süresinden fazlaysa, İl Göç İdaresi Müdürlüğü çalışma izni süresini esas alan yeni bir kimlik belgesi düzenleyecektir. Bunun dışında, uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilerin turkuaz kart almalarında da yasal bir engel bulunmamaktadır.

Çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti başvurusunun kabul edilmesi ve bunlara sahip olunmasının Türkiye'de mutlak kalış hakkı sağlamayacağı UİK md. 17/3'de ve

⁵² bkz. İkinci Bölüm, II, B, 7.

Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 5/2’de ifade edilmektedir. Dolayısıyla uluslararası koruma başvuru sahipleri ve şartlı mülteciler, çalışma iznine sahip olsalar da Kanunun gerektirdiği durumlarda, ülke dışına çıkarılabilecektir⁵³. Nitekim, başvuru sahibi olanların başvurularının reddedilmesi ve şartlı mültecilerin statülerinin sona ermesi ülkeden ayrılmalarını gerektirecektir.

Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 16/3’te bu kişiler adına düzenlenen çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti belgelerinin ikamet izni yerine geçmeyeceği düzenlenmektedir. Ancak, bu hüküm UİK md. 12 ve YUKK md. 27 hükmüyle çelişmektedir. Zira, UİK md. 12/1 ve YUKK md. 27/1’de, açıkça çalışma izni ve çalışma izni muafiyetinin ikamet izni yerine geçeceği ifade edilmiştir. İlgili Yönetmelik hükmü ile Kanun hükümleri arasında yer alan bu çelişki açıklamaya muhtaç görünmektedir. Bu noktada Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 16/3 hükmünün amacı için bir yorum yapmak gerekmekte, bu yorumu yaparken ise uluslararası koruma başvuru sahibi veya şartlı mülteci statüsüyle çalışma izni alan kişilerin bu statüye dayanarak aldıkları çalışma izinlerinin genel yabancıların çalışma izninden farklı bir durum arz ettiğini göz önünde bulundurmak icap etmektedir. Başvuru sonucunu bekleyen uluslararası koruma başvuru sahipleri ile güvenli üçüncü ülkeye gönderilmek üzere ülkede kalmasına izin verilen şartlı mülteciler geçicilik arz eden bir hukuki durum içerisindeyler. Dolayısıyla, içinde bulundukları geçicilik arz eden durumlarının sona ermesi halinde, bu hukuki statülere dayanarak sahip oldukları çalışma izni vasıtasıyla ikamet iznine sahip oldukları gibi bir iddiada bulunmaları durumu ortaya çıkabilecektir. Bu doğrultuda Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 16/3 hükmünün, bu gibi durumların önüne geçme amacıyla getirildiği şeklinde bir yorum yapılabilir. Yine de, ilgili düzenlemeler bu haliyle oldukça muğlak bir durum yaratmaktadır. Ayrıca, bu düzenlemenin bir Kanun hükmüyle değil de Yönetmelik hükmüyle getirilmiş olduğu da göz önünde bulundurulduğunda, konuyla ilgili bilahare düzenleme getirilmesi gerektiği göze çarpmaktadır.

⁵³ Doğan, **Yabancılar**, s. 221.

Çalışma izni verilen başvuru sahibi veya şartlı mülteci, bu şekilde İş Kanunu hükümlerine tabi bir iş ilişkisi içerisinde bulunabilir. İş Kanunu hükümleri dışında bu kişilerin iş ilişkisi bakımından öngörülen bir kural ise Yönetmelik md. 17'dir. Maddeye göre, başvuru sahibi veya şartlı mültecilere, asgari ücretin altında ücret ödenemeyecektir. Asgari ücretin belirlenmesi ise İş Kanunu hükümlerine tabidir.

(5) Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilerin Çalışma İzni Başvurusunun Reddi

Uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilerin çalışma izni başvurularının reddi Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 11'de düzenlenmiştir. Bu hükümde öncelikle Kanun hükümlerine atıf yapılmıştır. Dolayısıyla, bu kişilerin çalışma izni başvurularında UİK md. 9'daki genel olarak yabancıların çalışma izni başvurularının reddi sebepleri varsa başvuru reddedilecektir. Bunun dışında ilgili Yönetmelik hükmünde başvuru sahibi veya şartlı mültecilerin başvurularına özel ret sebepleri belirtilmiştir. Bu sebepler;

- (a) Uluslararası koruma başvuru tarihi üzerinden 6 ay geçmediğinin,
- (b) Bakanlığa gerekli belgelerin teslimi dâhil başvuru tamamlandığında, kimlik belgesinin geçerlilik süresinin 30 günden az kaldığının,
- (c) 6458 sayılı Kanun uyarınca kesinleşmiş sınır dışı kararı alındığının,
- (ç) Belirli bir ilde ikamet etme yükümlülüğü getirilen başvuru sahibi ve şartlı mültecinin bu il sınırları dışında çalışma izni almak için yaptığı başvurularda İçişleri Bakanlığınca olumsuz görüş bildirildiğinin tespit edilmesidir.

Yabancıların çalışma izni başvurularının iki açıdan değerlendirildiğini yukarıda ifade etmiştik⁵⁴. Genel ret sebeplerine bağlı oldukları ilgili Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 11 hükmüyle de sabit olan başvuru sahipleri ve şartlı mülteciler, bu doğrultuda genel olarak yabancıların çalışma iznine dair verilen ret kararı hükmüne de tabi olacaktır. Dolayısıyla, bu kişilerin çalışma izni başvurularında da usule ilişkin sebeplerden redde veya esasa ilişkin sebeplerden redde farklı bir sonuç bağlanmamıştır. Yalnızca, Uluslararası

⁵⁴ bkz. İkinci Bölüm, II, B, 5.

Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 12’de eksik evrak tespiti durumuna yer verilmiştir. Bu durumda, başvuru hemen reddedilmemekte, eksik evrakın tamamlanması için başvuru sahibine bilgi verilmektedir. Bu hükümde öngörülen 15 günlük sürede eksik evrak otomasyon sistemine yüklenir veya Bakanlığa ulaştırılırsa değerlendirme süreci devam edecek, aksi takdirde başvuru reddedilecektir.

(6) Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilerin Çalışma Hakkının Sınırlandırılması

Başvuru sahipleri ve şartlı mültecilerin çalışma hakkının sınırlandırılmasına ilişkin mevcut düzenlemeler içerisindeki kanuni hüküm, uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki kişilerin çalışma hakkının uygulanması ve sınırlandırılmasına ilişkin genel hüküm teşkil eden UİK md. 17/6’dır. Maddede yalnızca çalışma hakkı ifadesi kullanılmamış, çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti başvurusu hakkının uygulanması ve sınırlandırılmasından da bahsedilmiştir. Madde hükmüne göre, bu konuya dair usul ve esaslar Bakanlıkça belirlenecektir. Bu belirleme ise Bakanlık tarafından, Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 18 hükmü ile meydana getirilmiştir. Hükme göre, bu kişilere çalışma izni verilmesi izin türü, süre, meslek, sektör, işkolu, mülki ve coğrafi alan bakımından sınırlandırılabilir. Bu kişilerden mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak olanları çalışma izni muafiyeti kapsamına alan Yönetmelik md. 9’un 2. fıkrasında ise, il ve kota sınırlaması getirilebileceği ifade edilmiştir. Bu sınırlandırmalar hususunda yetkili makam AÇSHB’dır.

(7) Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Şartlı Mültecilerin Çalışma İzninin İptali ve Sona Ermesi

Uluslararası koruma başvuru sahipleri ve şartlı mültecilere çalışma izni veya muafiyeti verilmesinin ardından ortaya çıkan bazı durumlar iznin veya muafiyetin iptali sonucunu doğuracaktır. Bu durumları, ilgili yabancıların statülerinden kaynaklanan sebepler ile çalışma izninin iptalinin gerektiren genel sebepler olarak

ikiye ayırabiliriz. Bu yabancıların statülerinden kaynaklanan iptal sebepleri UİK md. 17/5’de düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre; YUKK md. 77 uyarınca uluslararası koruma başvurusunun geri çekilmiş sayılması, YUKK md. 85 uyarınca uluslararası koruma statüsünün sona ermesi ve YUKK md. 86 uyarınca uluslararası koruma statüsünün iptali durumlarında ilgili yabancıların çalışma izni veya muafiyeti de iptal edilecektir. Her ne kadar mülteci ve ikincil koruma statüsündekiler gibi mevcut hukuki statülerinden kaynaklı bir çalışma hakkına sahip olmasalar da, uluslararası koruma başvuru sahipleri ve şartlı mülteciler de mevcut hukuki statülerine göre yapılan değerlendirme sonucu çalışma izni veya muafiyeti alabilmektedir. Dolayısıyla, uluslararası koruma başvurusunun ya da şartlı mülteci statüsünün herhangi bir nedenle sona ermesi, bu statüler aracılığıyla başvuru yapılarak elde edilen izin veya muafiyetin de iptali anlamına gelecektir.

Bahsedilen sebepler dışında, çalışma izninin iptalini gerektiren genel sebepler de uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilerin çalışma izinleri veya muafiyetleri konusunda geçerlidir. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 19 hükmü ile, mülga YÇİHK’nun çalışma izninin iptalini gerektiren genel sebepleri düzenlediği 15. Maddesine atıf yapılmış, bu maddede yer alan sebeplerden birinin ortaya çıkması halinde çalışma izninin iptal edileceği belirtilmiştir. Bu kanunun yerini UİK’nun alması sebebiyle, konuya dair bu kanunun çalışma izni iptali sebeplerini düzenleyen md. 15/2 hükmü geçerli olacaktır⁵⁵. Bunun yanında, yine Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 19 hükmünde belirtildiği üzere; uluslararası koruma başvuru sahibi veya şartlı mültecinin kendi talebi ya da işverenin talebi üzerine çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti iptal edilebilmekte, İçişleri Bakanlığı’nın ilgili yabancı hakkında YUKK uyarınca kesinleşmiş bir sınırdışı kararı alındığını bildirmesi üzerine de çalışma izni AÇSHB tarafından iptal edilmektedir.

Çalışma izninin iptal edilmesiyle çalışma izni sona erer. Bir diğer sona erme durumu ise çalışma izninin süresinin sona ermesidir. Bu şekilde sona eren çalışma iznini gösterir çalışma izni belgesinin de geçerliliğini kaybedeceği Uluslararası

⁵⁵ Bkz. İkinci Bölüm, II, B, 8.

Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Yönetmelik md. 20’de hüküm altına alınmıştır.

d. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkının Denetimi

Uluslararası koruma başvurusu sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi yabancıların çalışma hakkı ile ilgili yükümlülükleri YUKK md. 90’da düzenlenmiştir. Maddenin 1. fıkrası (a) bendine göre bu yabancılar, çalışma durumuna dair güncel bilgileri otuz gün içinde bildirmekle yükümlüdür. Bu yükümlülüğü yerine getirmemenin yaptırımını olarak ise YUKK md. 90/2’de, yabancıların eğitim ve sağlık hakkı haricinde diğer haklardan faydalanmasına sınırlama getirilebileceği ifade edilmiştir. Yapılacak değerlendirme bireysel olacak, verilen karar kişinin kendisine, yasal temsilcisine veya avukatına yazılı olarak tebliğ edilecektir. Ayrıca, yabancıların avukatı olmaması halinde kararın sonucu, itiraz usulleri ve süreleri hakkında kendisi veya yasal temsilcisinin bilgilendirileceği belirtilmiştir. Bunun dışında Yönetmelik md. 4/4 uyarınca, çalışma hakkı bakımından serbest bir durumda bulunan mülteci ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin çalışma durumuna dair güncel bilgileri İçişleri Bakanlığı tarafından AÇHSB’na bildirilecektir.

e. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Mevcut Durum

Türkiye’de bulunan uluslararası koruma kapsamındaki yabancılara dair verdiğimiz istatistiklerde Afganistan’dan gelen 170.000 civarında yabancıların, Irak’tan gelen 142.000 civarında yabancıların, İran’dan gelen 39.000 civarında yabancıların, Somali’den gelen 5.700 civarında yabancıların ve diğer tabiiyetlerden 11.700 kişinin kayıtlı olduğunu belirtmiştik ⁵⁶. Afganistan’dan gelen şartlı mültecilerin %30’unun çocuk olduğu düşünüldüğünde, bu kişilerin en az yarısının işgücü piyasasına katılım gösterecek durumda olduğu görülmektedir ⁵⁷. Ancak,

⁵⁶ Bkz. Birinci Bölüm, II, A, 6, s. 59.

⁵⁷ UNHCR Türkiye, **Kilit Veriler ve Sayılar: Mart 2019**.

AÇSHB tarafından 2017 yılında verilen çalışma izinlerine dair istatistiklere bakıldığında Afganistan'dan gelen yabancılara verilen çalışma izni sayısının 609'da kalmıştır⁵⁸. Aynı durum ikinci en büyük uluslararası koruma grubunu oluşturan Irak'tan gelen yabancılarda da geçerlidir. %43'ü çocuk olduğu belirtilen⁵⁹ Iraklı şartlı mülteci popülasyonunun da en az yarısının işgücü piyasasına katılım gösterecek durumda olduğu düşünülebilir. 2017 yılında Irak'tan gelen yabancılara verilen çalışma izni sayısı ise 1.137'dir. Diğer uluslararası koruma gruplarının mensubu olduğu İran'dan gelen yabancılara verilen çalışma izni sayısı 1.930, Pakistan'dan gelen yabancılara verilen çalışma izni sayısı 340, Filistin'den gelen yabancılara verilen çalışma izni sayısı ise 255'tir. Ancak belirtmek gerekir ki, çalışma izni sayılarının içinde uluslararası koruma kapsamında yer almayan yabancılar da yer almakta, bu durum da hesaba katıldığında uluslararası koruma çalışma izni sayısının hayli düşük olduğu görülmektedir.

İstatistiklerle ortaya konan bu tablo bize ilgili uluslararası koruma grupları arasında çalışma izni alarak çalışma oranlarının düşüklüğünü göstermektedir. Bu durumun ise, uluslararası koruma kapsamındaki kişiler arasında çalışma izni olmadan çalışmanın yaygın olmasından kaynaklandığı ifade edilmektedir. Yapılan saha araştırması raporlarında; ilgili yabancılardan çalışma haklarına dair bilgiye erişimlerinin kısıtlı olması, işverenlerin karışık ve masraflı olarak görülen birden çok koşulun yerine getirilmesini gerektiren çalışma izni koşulları ile uğraşmak istememesi ve dil sorunu gibi etmenlerin bu duruma yol açtığı ortaya konmuştur⁶⁰. Ayrıca, bazı durumlarda uluslararası koruma başvurusu yapmanın dahi ziyadesiyle uzun bir süreç gerektirdiği, çalışma iznine başvurmak için gereken 6 aylık sürenin de bu tarihten itibaren başlaması sebebiyle koruma ihtiyacı içinde olan yabancılardan

⁵⁸ Uluslararası koruma kapsamındaki yabancılardan alınan çalışma izni sayısına dair resmi bir açıklama bulunmamaktadır. Bu sebeple, bu kişilerin menşe ülkelerden gelen yabancılardan çalışma izni istatistiklerini gösterir en yakın tarihli resmi açıklamadaki veriler dikkate alınmıştır. AÇSHB, **Çalışma Hayatı İstatistikleri: Yabancılardan Çalışma İzinleri**, 2017, (çevrimiçi), <https://www.ailevecalisma.gov.tr/media/3372/yabanciizin2017.pdf> 14 Mayıs 2019.

⁵⁹ UNHCR Türkiye, **Kilit Veriler ve Sayılar: Mart 2019**.

⁶⁰ Izza Leghtas/Ann Hollingsworth, "Yalnızca Hakkımı Arıyorum: Türkiye'deki mültecilerin yasal istihdamda erişimleri hâlen bulunmuyor", **Refugees International**, Field Report, Aralık 2017, s. 14, (çevrimiçi), <https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/5a25be7bc8302554b57e750f/1512423037185/2017+Turkey+Report+Turkish+Trans.pdf> 31 Mayıs 2019.

çalışma izni koşullarını yerine getiremedikleri belirtilmektedir. Bu koşulları yerine getirebilseler dahi Türkiye'nin uyguladığı “uydu kent sistemi”⁶¹ sebebiyle bu yabancıların istihdam olanağı yetersiz şehirlerde yaşamaya mecbur bırakıldıkları, bu sebeple geçim derdine düşerek başka şehirlerde kayıt dışı işlerde çalışmak zorunda kaldıkları ifade edilmektedir. Bu şekilde meydana gelen vaziyet ise, Türkiye'deki uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin çoğunluğunu oluşturan uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilerin çalışma izni olmadan çalışması ve bu sebeple asgari ücret, makul çalışma süreleri, adil ve güvenli çalışma ortamı gibi yasal düzenlemelerle kendilerine sağlanan çalışma hakkına bağlı haklardan faydalanamamalarına sebep olmaktadır⁶².

Uluslararası koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkına dair mevcut durum ifade edildiği şekilde olsa da, durumun geliştirilmesi için bazı çalışmalar yapılmaktadır. Devletin çalışma hakkının pozitif yönünden kaynaklanan yükümlülükleri doğrultusunda AÇSHB tarafından bazı çalışmalar yürütülmektedir. Bunlara örnek olarak; AÇSHB'nın Alman Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Bakanlığı ile ortak yürüttüğü uluslararası koruma kapsamındaki yabancıların işgücü piyasasına uyumunun geliştirilmesine dair proje gösterilebilir. Taraflar bu proje kapsamında

⁶¹ “Uydu kent uygulaması”, Türkiye’de bulunan uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki yabancıların idare tarafından belirli kentlerde ikamet etmesini öngören uygulamadır. Yasal dayanağını ise YUKK’nun 71. ve 82. maddesinden almaktadır. Bu maddelere göre, uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilere belirli bir ilde ikamet etme ve belirli sürelerle bildirimde bulunma zorunluluğu getirilebilir. Uygulamada ise, yüksek nüfuslu metropoller dışındaki şehirler bu uygulamanın konusu olmaktadır. Özlem Kahya Nizam, “Türkiye’de Sığınmacılık ve Uydu Kent Deneyimi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi 2. Uluslararası Davraz Kongresi Bildiriler Kitabı: Küresel Sorunlar ve Çözüm Arayışları**, Isparta, 2014, s. 4089-4092, (s. 4081-4114), (çevrimiçi), https://www.academia.edu/9443296/T%C3%BCrkiyede_S%C4%B1%C4%9F%C4%B1nmac%C4%B1%C4%B1k_ve_Uydu_Kent_Deneyimi 31 Mayıs 2019.

⁶² Izza Leghtas/Daniel Sullivan, “Tanrı’dan Başka Kimsemiz Yok: Türkiye’deki Suriyeli Olmayan Mülteciler İçin Kalıcı Çözümlerin Bulunmayışı”, **Refugees International**, Saha Araştırması Raporu, Şubat 2017, s. 12-14, (çevrimiçi), <https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/58e2a51e2e69cfd46ad04167/1491248422089/2017.2.8+Türkiye.pdf> 29 Mayıs 2019; Izza Leghtas/Jessica Thea, “Burada Var Olamazsın: Türkiye’de Kayıt Altına Alınmayan Afgan Mülteciler Korunma Hakkından Mahrum Kalıyor”, **Refugees International**, Saha Araştırması Raporu, Aralık 2018, s. 8, 9, 14, (çevrimiçi), <https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/5c2fb2f6aa4a991071a81391/1546629878900/Turkey+Report+-+November+2018+-+in+Turkish+-+2.0+-+FINAL.pdf> 29 Mayıs 2019; Ulaş Sunata/Esra Yıldız/Ezgi Araç, “Refugee Routes to Istanbul and the Dynamics of Labor Market Participation: The Case of Syrians”, **Middle East Journal of Refugee Studies**, 2018, cilt: 3, sayı: 2, s. 139-141, (çevrimiçi), https://www.umhd.org.tr/wp-content/uploads/2018/11/MEJRSJune2018_web.pdf 27 Mayıs 2019.

deneyim paylaşma ve işbirliğini geliştirmeyi amaçlamıştır⁶³. Devlet tarafından yürütülen çalışmaların yanı sıra uluslararası kuruluşların da kurulma amaçlarına yönelik olarak bu kişilere çalışma hakkına erişim konusunda yardım sunmaktadır. BMMYK'nın yardım sayfasında ise bu kişilere öncelikle İŞKUR'a kayıt yaptırmaları önerilmekte, listesi verilen partner kuruluşlara başvuru yaparak çalışma imkânı dahil geçimlerini sağlama konusunda yardım alabilecekleri belirtilmektedir⁶⁴.

II. Uluslararası Hukuk ve Türk Hukukunda Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı

A. Uluslararası Hukukta Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı

1. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Hakları

1951 Cenevre Sözleşmesi'nde mültecilerin haklarına ilişkin yapıldığı şekilde bir düzenleme, geçici koruma statüsündeki kişiler konusunda mevcut değildir. Daha önce de belirtildiği gibi, geçici koruma yönteminin uygulaması devletlerin takdir yetkisine bırakılmıştır. Dolayısıyla, bugün itibarıyla korunan kişilerin haklarına dair bağlayıcılığa sahip bir uluslararası metin bulunmamaktadır. Buna karşılık BMMYK, gerçekleştirdiği uluslararası danışma toplantıları vasıtasıyla bölgesel düzenlemeleri temel alarak meydana getirdiği Rehber Kurallar'da geçici koruma kapsamındaki kişilere sağlanacak asgari muamele standartlarına dair belirlemelerde de bulunmuştur⁶⁵. Bu standartlar arasında; belirlenen süre boyunca kalış hakkı sağlanması, keyfi ve sürekli alıkonmaya karşı koruma, barınma, sağlık, eğitim imkanlarının sağlanması, ayrımcılık yasasına uyan insancıl muamele, seyahat

⁶³ AÇSHB, "Mültecilerin ve Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Konferansı", (çevrimiçi), <https://www.ailevecalisma.gov.tr/uigm/haberler/multecilerin-ve-gecici-koruma-altindaki-suriyelilerin-igucu-piyasasına-entegrasyonu-konferansı/> 30 Mayıs 2019.

⁶⁴ UNHCR Help Turkey, Key Informations for Non-Syrians: Livelihoods, (çevrimiçi), <https://help.unhcr.org/turkey/information-for-non-syrians/livelihoods/> 31 Mayıs 2019.

⁶⁵ UNHCR, **Temporary Protection and Stay Arrangements**, p. 2, s. 1.

özgürlüğü, bedensel güvenlik, aile birleşmesi hakkına saygı, kendi kendine yetebilme ya da çalışma fırsatları gibi unsurlar bulunmaktadır⁶⁶.

AB'nin 2001 tarihli Geçici Koruma Yönergesi'nde bu konuyla ilgili hususlara yer verilmiştir. Yönerge'nin bu noktada kullandığı terminoloji ise, geçici korumanın bu statü kapsamındaki kişilere hak tanındığı değil sığınma devletine bazı yükümlülükler doğurduğu şeklindedir. Bu terminolojinin ise; devletlerin bu kişilere karşı belirli bir asgari muamele standardını tutturmakla sorumlu olduğunu, ancak bireylerce talep edebilecekleri subjektif hakların doğmadığını ifade etmek amacıyla kullanıldığı belirtilmektedir⁶⁷. Devletlerin Yönerge kapsamındaki yükümlülükleri ise; ikamet izinleri, kayıt, geri kabul, iş piyasasına erişim, konaklama, konut, sosyal yardım ve sağlık yardımı, eğitim, aile birleşimi ve refakatsiz çocuklar ile ilgili yükümlülüklerdir⁶⁸.

2. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı

Geçici korumanın uygulanmasında; bu statüdeki kişilerin korunması kapsamında sağlanan hizmetler ile devletin vatandaşlarına olan yükümlülükleri arasında büyük bir gerilim noktası meydana gelmektedir. Uluslararası korumada da mevcut olan bu gerilim noktası, doğası gereği çok miktarda kişinin korunmasını içeren geçici koruma durumlarında daha büyük bir sorun haline gelebilmektedir. Çalışma hakkı ise, sosyo-ekonomik yönü itibariyle devletlerin yabancılara tanıma konusunda bazı sınırlamalara tabi tuttuğu bir haktır. Geçici korumanın içerdiği kitlesel akın durumu da hesaba katıldığında, devletler bu statü kapsamındaki kişilere çalışma hakkı tanımaya, doğurabileceği sonuçlar sebebiyle sıcak bakmamaktadır.

Geçici korumanın uygulamasının, devletlerin takdir yetkisine bırakıldığı daha önce ifade edilmiştir. Bu doğrultuda, yüksek oranda işsizliğin mevcut olduğu durumlarda uygulanan geçici korumanın ilk zamanlarında, geçici koruma sağlanan kişilere ait çalışma hakkı devletler tarafından reddedilebilmekte ve bu husus içinde

⁶⁶ UNHCR, **Temporary Protection and Stay Arrangements**, p. 16, s. 4-5.

⁶⁷ Karoline Kerber, "The Temporary Protection Directive", **European Journal of Migration and Law**, cilt: 4, sayı: 2, 2002, s. 201 (s. 193-214), (çevrimiçi), https://brill.com/abstract/journals/emil/4/2/article-p193_3.xml?crawler=true 31 Mart 2019.

⁶⁸ AB Geçici Koruma Yönergesi, md. 8-16.

bulunulan şartlar itibariyle kabul edilebilir bulunmaktadır⁶⁹. Ancak, geçici korumanın süresinin uzaması durumunda bu kişilere çalışma hakkının nihayetinde sağlanması gerektiği ifade edilmiştir⁷⁰.

Geçici koruma kapsamındaki kişilerin sahip olacağı haklara dair bir uluslararası belgenin bulunmadığından söz etmiştik. Ancak, bir belge niteliğinde olmasa da devletlere yol göstericilik işlevini haiz bir belge olan BMMYK Rehber Kuralları'nda asgari muamele standartları arasında, kişilere kendi kendine yetme ve iş imkanları sağlanması sayılarak bu kişilerin de çalışma hakkına sahip olması gerektiği vurgusu yapılmıştır⁷¹.

Bir uluslararası belge niteliği taşımasa da standart belirlemede önem atfedilen AB Geçici Koruma Yönergesi'nde ise, üye devletlerin geçici koruma sağlanan kişilere, geçici koruma süresini aşmayan bir süre için bağlı çalışma ya da kendi işinde çalışma imkânı vereceği düzenlenmiştir. Ancak ilgili md. 12 hükmünde, üye devletlerin iş piyasası politikaları gereği AB vatandaşlarına, Avrupa Ekonomik Alanı Antlaşması⁷² tarafı devlet vatandaşlarına ve işsizlik yardımı alan üçüncü ülke vatandaşlarına öncelik sağlayabileceği belirtilerek devletlerin konuyla ilgili takdir yetkisini kullanmasına da imkân tanınmıştır.

B. Türk Hukukunda Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkı

1. Yasal Dayanak

Türk hukukunun iltica durumundaki ya da koruma kapsamındaki kişilere çalışma hakkı sağlarken ortaya koyduğu yaklaşım, kalıcı olmaya daha müsait konumda olan koruma statüsü sahiplerine daha serbest, geçici olarak gördüğü koruma statüsü sahiplerine ise daha kontrollü bir çalışma hakkı zemini oluşturmak yönündedir.

⁶⁹ Fitzpatrick, **a.g.m.**, s. 303.

⁷⁰ International Law Association, **Guidelines on Temporary Protection**, Resolution 5/2002 on Refugee Procedures, 06/042002, 5/2002, (çevrimiçi), <https://www.refworld.org/docid/4280b0804.html> 30 Mart 2019.

⁷¹ UNHCR, **Temporary Protection and Stay Arrangements**, p. 16, s. 5.

⁷² Agreement on the European Economic Area, Official Journal L 001, 03/01/1994, Antlaşmanın orijinal İngilizce metni için bkz. <https://www.efta.int/sites/default/files/documents/legal-texts/eea/the-eea-agreement/Main%20Text%20of%20the%20Agreement/EEA%20Agreement.pdf> 4 Ağustos 2019.

Geçici koruma statüsü; ilgili koruma statüleri arasında geçicilik özelliği en yüksek seviyede olmasının yanında kitlesel sığınma durumunu barındırması itibarıyla devletin sırtına en fazla yük bindiren statüdür. Bu durum devleti, bu statüye sahip olanlara olabildiğince kontrollü bir çalışma hakkı rejimi oluşturmaya itmektedir. Yine de, bu kişilerin kalış süreleri boyunca temel haklarını kısıtlayıcı nitelikte bir sınırlandırmadan kaçınma amacı güdülmüştür.

Türk hukukunda geçici korumanın mevcut durumdaki konusunu oluşturan Suriye’den gelen sığınmacıların, Türkiye’ye kitlesel akınının başladığı 2011 tarihinde ne geçici koruma statüsü ne de bu statü sahiplerinin çalışma iznini özel olarak düzenleyen bir hukuk kuralı mevcuttu. Bu dönemde, uluslararası koruma mevzuatının temelini oluşturan 1994 tarihli mülga İltica ve Sığınma Yönetmeliği’nin 27. maddesinde, mülteciler ve sığınmacıların (şartlı mülteciler) ülkede bulundukları süre boyunca çalışmalarının genel hükümlere tabi olduğu ifade edilmiştir. O tarihte konuyla ilgili genel hükümler ise 1951 Cenevre Sözleşmesi ve mülga 4817 sayılı YÇİHK hükümleridir. Ancak, Suriye’den gelen sığınmacıların coğrafi kısıtlama dışında kalması sebebiyle bu kişiler, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin koruma kapsamı dışında kalmış, dolayısıyla genel olarak yabancıların çalışma izni hükümlerini düzenleyen mülga YÇİHK hükümlerine göre çalışma izni almaları gerekmiştir. YUKK ile geçici koruma sisteminin meydana getirilmesi sonrasında ise, mülga YÇİHK’nun genel hükümlerine göre izin verilmesi uygulaması devam etmiştir. YUKK’nda geçici koruma statüsünü genel hatlarıyla tanımlanıp detaylı hükümleri Yönetmelikle düzenlemek üzere yürütme organına bırakılmış; bu doğrultuda, geçici koruma kapsamındaki kişilerin hak ve yükümlülükleri, YUKK md. 91/2 hükmü uyarınca 2013 yılında çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. GKY 29. maddesinde geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkına dair genel hükümlere yer verilmiş; bu yabancıların çalışmalarına ilişkin usul ve esasların, İçişleri Bakanlığı’nın görüşü alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca belirleneceği belirtilmiştir. Bu doğrultuda, Bakanlar Kurulu tarafından 2016 yılında Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların

Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik (GKÇİY) ⁷³ çıkarılmış, geçici koruma kapsamındaki kişilerin çalışma hakkı daha detaylı düzenlemelere sahip olmuştur.

GKÇİY'nin çıkarılma amacı; kayıt dışı istihdamın artması, işgücü piyasasındaki haksız rekabet nedeniyle kurallara uyan işverenlerin cezalandırılır hale gelmesi; Türk vatandaşlarının istihdamda dezavantajlı duruma düşmesi; çocuk işçiliğinin arttığı yönünde uluslararası hassasiyetin gelişmiş olması; Suriye'den gelen sığınmacılar içindeki nitelikli işgücünün yeteneklerinden yararlanılamaması; sosyal yardımların ekonomimize maliyetinin artması gibi problemlerin önüne geçmek olarak özetlenmiştir⁷⁴. Son olarak, 2017 yılında mülga YÇİHK'nın yerine UİK çıkarılmış, bu Kanunda geçici koruma kapsamındaki yabancılara çalışma hakkının ne şekilde sağlanacağı hususunda özel hükümlere yer verilmiştir.

2. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkına Dair Düzenlemeler

Geçici koruma olgusunun arz ettiği geçicilik sebebiyle daha kontrollü bir çalışma izni rejimine tabi olduğunu yukarıda ifade etmiştik. Bu statüdeki yabancıların çalışma hakkıyla ilgili durumları, uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilere benzetilmektedir. Zira, mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi yabancıların sahip oldukları, statüden kaynaklı çalışma hakkına sahip değillerdir. Dolayısıyla, Türkiye'de çalışmaları ve çalıştırılmaları için çalışma izni almaları gerekmektedir. Bu husus, GKÇİY md. 4/1'de somutlaştırılmıştır.

a. Geçici Koruma Kapsamındaki Kişilerin Çalışma İzni ve Çalışma İzni Muafiyeti Başvuruları

Geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti başvurusunda bulunması için bazı özel şartlar öngörülmüştür. Öncelikle, hem bir kanun hükmü olarak UİK md. 17/1'de, hem de bir yönetmelik hükmü olarak GKÇİY md. 5/1'de ifade edildiği üzere, ilgili yabancıların geçici koruma kayıt

⁷³ RG: 15/01/2016 - 29594.

⁷⁴ TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu, **Göç ve Uyum Raporu**, s. 79.

tarihinden itibaren 6 aylık bir süre geçmiş olması gerekmektedir. İkinci olarak ise, ilgili yabancının çalışmak üzere başvuruda bulunacağı mesleğin yabancılara yasaklanan mesleklerden olmaması gerekmektedir. Zira, GKY md. 6/2'de; Kanunlarda yalnızca Türk vatandaşlarına hasredilmiş iş ve mesleklere yönelik başvuruların değerlendirme yapılmaksızın işlemden kaldırılacağı hükmedilmiştir. Bir diğer koşul ise; bu yabancının çalışacakları meslek dalına göre UİK hükümlerince gerekli görülüyorsa, ön izin almalarıdır. Bu koşul GKÇİY md. 6/3'te hükmedilmiş, sağlık meslek mensuplarının Sağlık Bakanlığı'ndan, eğitim meslek mensuplarının ise Milli Eğitim Bakanlığında veya Yükseköğretim Kurulu Başkanlığından ön izin almadan yapılan başvuruların değerlendirme yapılmaksızın işlemden kaldırılacağı belirtilmiştir. Bir başka şart ise, geçici koruma kapsamındaki yabancının çalışma izni başvurusunda bulunabilmesi için kendilerine kalış hakkı verilen ilde çalışmak üzere başvuruda bulunuyor olmalarıdır. Konuyla ilgili düzenleme olan GKÇİY md. 7/1'in ifadesine göre, geçici koruma kapsamındaki yabancılara çalışma iznine başvuru hakkı verilmesinde GKY md. 24 uyarınca yabancının kalmasına izin verilen iller esas alınmaktadır. Dolayısıyla, ilgili yabancı GKY md. 24 hükmü uyarınca Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün ikameti için belirlediği ilde çalışmak üzere başvuruda bulunabilecektir.

Başvurunun nasıl yapılacağı GKÇİY md. 5'in devam eden fıkralarında düzenlenmiştir. Bu noktada yabancının bir işverene bağlı olarak ya da bağımsız çalışma izni alması şeklinde iki durum mevcuttur. Bir işverene bağlı olarak çalışacak geçici korunan yabancının çalışma iznine dair başvuru, bu yabancıyı çalıştıracak işveren tarafından e-Devlet üzerinden yapılacaktır⁷⁵. Başvurunun yapılma şekli ile istenen belgeler konusunda uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilere ilişkin yapılan açıklamalar geçerlidir⁷⁶.

⁷⁵ Uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin çalışma izinlerinde olduğu gibi e-Devlet üzerinden Yabancıların Çalışma İzinleri Otomasyonuna bağlanması, burada öncelikle işveren kaydı oluşturulması gerekmektedir. İşveren kaydı oluşturulmasında sol paneldeki başvuru yap seçeneğine bağlı geçici koruma başvurusunun seçilmesi gerekmektedir. Ardından yetkilisi olunan firmanın seçilmesi akabinde çalışma izni alınacak kişiye dair bilgi ve belgeler ile iş sözleşmesinin sisteme yüklenmesiyle başvuru tamamlanmaktadır.

⁷⁶ bkz. Üçüncü Bölüm, I, B, 2, c, (2).

Geçici korunan yabancı, bağımsız çalışma iznine başvuruyorsa başvuruyu kendi adına yapacaktır. Ancak, geçici koruma statüsündeki kişilerin bağımsız çalışma iznine başvuru şartları ile ilgili mevzuatta açık bir hüküm bulunmamaktadır⁷⁷. Yine de, GKÇİY'nin md. 13/2 hükmünde, bu Yönetmelikte düzenlenmeyen konularda YÇİHK Uygulama Yönetmeliği hükümlerinin uygulanacağı ifade edilmiştir. YÇİHK Uygulama Yönetmeliği hükümleri, UİK Geçici md. 1/4 uyarınca, UİK hükümleriyle çelişmediği müddetçe uygulama alanı bulacaktır. Dolayısıyla, YÇİHK Uygulama Yönetmeliği'nin 36. maddesinde yer alan bağımsız çalışma izni alma şartları UİK ile çelişmediği ölçüde geçici koruma kapsamındaki kişiler için de uygulama alanı bulacaktır⁷⁸. Bu maddeye göre ise bağımsız çalışma izni almak için gerekenler, “çalışmalarının, ekonomik kalkınma açısından katma değer yaratması ve istihdam üzerinde olumlu etki yapacak” nitelikte olmasıdır. Belirtmek gerekir ki aynı hükümde ilgili yabancının 5 yıl kanuni ve kesintisiz olarak ikamet etmiş olması koşulu da bulunmaktadır. Ancak bu koşul, UİK md. 27/7 uyarınca yürürlükten kaldırılan mülga YÇİHK'nda da yer almakla birlikte, UİK'nda düzenlenmeyerek kaldırılmıştır⁷⁹. Dolayısıyla geçici koruma kapsamındaki yabancılar için de uygulanmayacaktır. Geçici korunan yabancının bağımsız çalışma izni başvurusunu nasıl yapacağı ve istenen belgeler konusunda da uluslararası koruma başvuru sahibi ile şartlı mülteciler için bu konuda yapılan açıklamalar geçerli olacaktır⁸⁰.

Geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışma izni uzatma başvurularına dair GKY ve GKÇİY'de özel bir hüküm söz konusu değildir. Bu hususta özellik arz eden bir durum da söz konusu olmadığından yabancıların çalışma izninin uzatılmasına dair genel hükümlere tabi olunacaktır⁸¹.

GKÇİY md. 5/4'te, geçici koruma kapsamındaki yabancılar için çalışma izni muafiyeti hükümlerine yer verilmiştir. Buna göre, bu yabancılardan mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacakların çalışma izni muafiyeti kapsamında olduğu düzenlenmiştir. Belirtmek gerekir ki, geçici korunan yabancıların çalışma izni

⁷⁷ Çelikel, Öztekin Gelgel, **a.g.e.**, s. 209.

⁷⁸ Doğan, **Yabancılar**, s. 223.

⁷⁹ Erken, **a.g.e.**, s. 124.

⁸⁰ bkz. Üçüncü Bölüm, I, B, 2, c, (2).

⁸¹ bkz. Üçüncü Bölüm, I, B, 2, c, (2).

başvurusunda aranan 6 aylık süreyi doldurmuş olmak, kalış hakkı tanınan ilde çalışmak üzere başvuruda bulunmak, geçici koruma kimlik belgesi ile kimlik numarasına sahip olmak gibi şartlar çalışma izni muafiyeti için de geçerli olacaktır. Geçici korunan yabancıların çalışma izni muafiyeti başvuruları ise AÇSHB'na bildirilmek üzere geçici koruma sağlanan il valiliğine yapılacaktır. Bu durum, uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mülteciler bakımından farklı bir durum olarak göze çarpmaktadır. Zira, uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilerden mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak olanların çalışma izni muafiyeti başvurusunu İŞKUR il müdürlüklerine yapacakları öngörülmüştür.

Geçici koruma kapsamındaki yabancıların dernek, vakıf veya kar amacı gütmeyen kuruluşlarda çalışması hususu GKÇİY md. 11'de özel olarak düzenlenmiştir. GKÇİY md. 11/2'de ifade edildiği üzere dernek, dernek şube veya temsilcilikleri, federasyonlar, konfederasyonlar, yabancı dernekler ve merkezleri yurt dışında bulunan dernek ile vakıf dışındaki kâr amacı gütmeyen kuruluşların Türkiye'deki şube veya temsilcilikleri, geçici koruma kapsamındaki yabancıları bünyesinde çalıştırmak üzere Bakanlığa başvurabilmektedir. Bu kuruluşların başvurusunda İçişleri Bakanlığı'nın olumlu görüşü aranmakta, olumlu görüş bulunmaması halinde başvuru değerlendirmeye alınmamaktadır. GKÇİY md. 11'in ilk fıkrasında ise; kamu yararına çalışan dernek statüsündeki dernekler ve vergi muafiyeti tanınmış vakıfların bu yabancıları insani yardım faaliyetinde çalıştırmak üzere başvuru yapabileceği İçişleri Bakanlığı'nın olumlu görüşüne değinilmeden belirtilmiştir. Dolayısıyla, bu tip derneklerde çalışmak için yapılacak başvurularda İçişleri Bakanlığı'nın olumlu görüşü aranmayacaktır.

Geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkıyla ilgili yapabileceği bir diğer başvuru ise GKÇİY md. 12'de açıklanan mesleki eğitim başvurularıdır. Buna göre bu yabancılar, İŞKUR tarafından düzenlenen kurs ve programlar kapsamında bir işyerinde mesleki eğitim ve işbaşı eğitimi görebilecektir. Ancak, bu mesleki eğitim amaçlı çalışma izninin alınabilmesi için gerekli 6 aylık sürenin dolmuş olması koşulu aranmaktadır. Bu kişilerin gördükleri eğitimin ardından aynı işyerinde çalıştırılmaları için Bakanlığa başvurulabilecektir. Bu başvuru usulü ayrı bir usul teşkil etmemekle birlikte, yapılan başvurunun değerlendirme aşamasında olumlu manada bir fark yarattığı söylenebilir.

b. Geçici Koruma Kapsamındaki Kişilerin Çalışma İzni Başvurularının Değerlendirilmesi ve Reddi

GKÇİY'nin md. 6/1 hükmünde, geçici koruma kapsamındaki kişilerin çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinin mülga YÇİHK'nun 13. maddesine göre yapılacağı düzenlenmiştir. Ancak, YÇİHK'nin atıf yapılan hükümlerinin yerini UİK hükümleri aldığından, bu kanunun çalışma izni başvurularına dair genel hükümleri geçici korunan yabancıların başvurularının değerlendirilmesinde de uygulanacaktır⁸². Buna göre, yukarıda açıklanan UİK md. 7'deki değerlendirme kriterleri ile md. 9'daki ret sebepleri, geçici koruma kapsamındaki kişilerin başvurularında da uygulanacaktır. Ancak, belirtmek gerekir ki, bu yabancılar UİK md. 16'da istisnai çalışma izni verilecek yabancılar arasında sayılmıştır. Dolayısıyla bu yabancılar, bahsedilen UİK md. 7 ile md. 9'un yanında çalışma izni türleri ve sürelerini düzenleyen md. 10 bakımından istisnalar uygulanabilecektir.

Geçici korunan yabancıların çalışma iznine dair en belirgin değerlendirme kriterlerinden biri istihdam kotasını düzenleyen GKÇİY md. 8'de yer almaktadır. Maddeye göre, çalışma iznine başvuru işyerinde geçici koruma sağlanan yabancı sayısı, çalışan Türk vatandaşı sayısının yüzde 10'undan fazla olamayacaktır. Ancak toplam çalışan Türk vatandaşı sayısı 10'dan az ise, en fazla bir geçici korunan yabancı çalıştırılabilecektir. Yine de, başvuru tarihinden önceki dört haftalık sürede ilgili yabancının çalıştırılacağı işi yapacak aynı nitelikte Türk vatandaşı bulunmadığı başvurunun yapıldığı ilin İŞKUR İl Müdürlüğü vasıtasıyla belgelendirilirse bu sınır uygulanmayabilecektir.

Geçici koruma kapsamındaki kişilerin çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti başvurularında, başvuru sahipleri ve şartlı mültecilerin başvurularında olduğu gibi, İçişleri Bakanlığı'nın olumlu görüşü aranmaktadır. (UİK md. 17/2) Çalışma izni başvurusunda bulunan yabancının kamu güvenliğine tehdit oluşturacak nitelikte bir yabancı olup olmadığı konusunda belirleyici olacak bu şartın sağlanmaması diğer kriterlere bakılmaksızın başvurunun reddi sonucunu doğuracaktır.

⁸² Doğan, **Yabancılar**, s. 224.

Geçici koruma kapsamındaki kişilerin çalışma izni başvurusunda değerlendirilecek bir diğer husus ise, başvurucunun çalışacağı mesleğin yalnızca Türk vatandaşları tarafından icrasına izin verilen iş ve mesleklerden olup olmadığıdır. GKÇİY md. 6/2’de düzenlendiği üzere, yabancılar tarafından icra edilmesi yasaklanan bu mesleklere ilişkin yapılan başvurular değerlendirmeye alınmaksızın işlemten kaldırılacaktır.

Bir diğer değerlendirme kriteri ise ön izin müessesesidir. GKÇİY md. 6/3’te ifade edildiği üzere, geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışma izni almak için çalışmak istedikleri meslek gruplarına göre ön izin almaları gerekebilmektedir. İlgili geçici korunan yabancı, sağlık meslek mensubu ise Sağlık Bakanlığından, eğitim meslek mensubu ise Milli Eğitim Bakanlığı ya da Yükseköğretim Kurulu’ndan izin alacaktır. Ön izin alınmadan yapılan başvurular ise değerlendirme yapılmadan işlemten kaldırılacaktır.

c. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancılar Çalışma İzni Verilmesi ve Hükümleri

Geçici koruma kapsamındaki yabancılar için yapılan çalışma izni başvurularının olumlu değerlendirilmesi halinde, durum başvuruyu yapan işverene bildirilecektir. Bu noktada, çalışma izni alınması işlemlerinin tamamlanabilmesi için geçici koruma kapsamındaki kişilerin de gerekli değerli kâğıt bedeli ve çalışma izni harcını yatırması gerekecektir⁸³. Bu bedelin ödenmesinin ardından başvurusu olumlu değerlendirilen geçici koruma kapsamındaki yabancılar çalışma izni verilecek ve durum İçişleri Bakanlığı ile yabancıнын yanında çalışacağı işverene bildirilecektir. Bu yabancılar verilecek çalışma izinleri için çalışma izin kartı gönderilmeyecek olup çalışma izin belgesi pdf formatında düzenlenecek ve e-Devlet sistemi üzerinden indirilebilecektir.⁸⁴

Verilecek çalışma izinlerinin süresi ile ilgili UİK md. 17/4’te, bu Kanunun çalışma izni türlerini ve sürelerini düzenleyen md. 10 hükmüne atıf yapılmış, iznin

⁸³ Değerli kâğıt bedeli genel olarak yabancılar verilen çalışma izinlerinde olduğu gibi 89 TL olarak ödenecek, çalışma izni harcı olarak ise 82 Seri No’lu Harçlar Kanunu Genel Tebliğı’ne göre 283,20 TL ödenecektir.

⁸⁴ Erken, **a.g.e.**, s. 163.

bu maddedeki sürelerle verilebileceği ifade edilmiştir. Ancak, yukarıda da ifade edildiği üzere, UİK'nun istisnai çalışma izni verilecek yabancılar arasında geçici koruma kapsamındaki kişileri de sayan 16. maddesi uyarınca, bu yabancılara çalışma izni süresi konusunda Bakanlıkça belirlenecek istisnalar uygulanabilecektir. Yine de, sürenin her halükarda geçici koruma süresinden fazla olamayacağı GKY md. 29/4'te belirtilmiştir.

GKY'nin md. 25 hükmünde geçici koruma kimlik belgesinin yalnızca Türkiye'de kalış hakkı sağladığı; ikamet izni yerine geçmediği hükme bağlanmıştı. GKY md. 29/5 ise, çalışma izninin bu kişiler için ikamet izni yerine geçmeyeceğini düzenlemiştir. Dolayısıyla, geçici koruma kapsamındaki kişilerin Türkiye'de geçirdikleri sürede olduğu gibi, çalışma izni ile çalıştıkları süre de herhangi bir şekilde ikamet süresi hesabında dikkate alınmayacaktır. Ayrıca UİK md. 17/3'e göre, uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilerde olduğu gibi, bu yabancılara verilen çalışma izni veya çalışma izni muafiyeti de tek başına Türkiye'de mutlak kalış hakkı sağlamayacaktır.

Geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışma izni veya muafiyetiyle çalışmasının meydana getirdiği iş ilişkisinden doğan yükümlülükler başta İş Kanunu olmak üzere genel çalışma mevzuatı hükümlerine tabi olacaktır. Bu husus, GKÇİY md. 13/1'de belirtilmiştir. Dolayısıyla, ilgili yabancıların ücreti konusu bu hükümler çerçevesinde değerlendirilerek talep edilebilecek durumdadır. Ancak, uygulamada bu yabancıların emeğinin sömürülmesi derecesinde düşük ücretlerle çalışmak mecburiyetinde bırakılmasından olsa gerek, GKÇİY'nde konuyla ilgili özel bir hükme yer verilmiştir. GKÇİY md. 10'da ifade edildiği üzere, geçici koruma sağlanan yabancılara asgari ücretin altında ücret ödenemeyecektir.

d. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkının Sınırlandırılması

Geçici koruma kapsamındaki yabancılara çalışma izni verilmesinin sınırlandırılması konusunda genel hüküm olarak UİK'nun tüm yabancılara çalışma izni verilmesini sınırlandırmaya ilişkin genel hükmü olan md. 12/3 söylenebilir. Bunun yanında, uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki yabancıların

çalışma hakkı ile birlikte, çalışma izni ve çalışma izni muafiyetine başvuru hakkının il, süre, sektör, işkolu, iş ve meslek bazında uygulanması ve sınırlandırılmasına dair usul ve esaslar AÇSHB tarafından belirlenecektir. Bakanlık bu belirlemeyi yaparken Göç Politikaları Kurulu kararları ile uluslararası işgücü politikasını dikkate alacak ve İçişleri Bakanlığı'nın görüşünü alacaktır. Halihazırda AÇSHB'nin bu konuda yayımlanmış bir düzenlemesi bulunmadığından, geçici koruma kapsamındaki yabancılara çalışma izni verilmesinin sınırlandırılması hususunda bu hüküm genel hüküm kabul edilip bu hükme aykırı olmayacak şekilde GKY ve GKÇİY'nin ilgili hükümlerinin uygulanacağı söylenebilir.

UİK'nda geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışmasıyla ilgili özel bir sınırlama hükmü olarak md. 11/6 gösterilebilir. Nitelikli yabancı işgücü olarak kabul edilen kişilere verileceği öngörülen turkuaz karta dair esasları düzenleyen bu madde hükümleri geçici koruma kapsamındaki yabancılara uygulanmayacaktır. Dolayısıyla, diğer yabancılar gibi tüm çalışma izni türlerine başvuru yapabilecekleri UİK md. 17/4 hükmüyle kabul edilmiş olsa dahi geçici koruma kapsamındaki yabancıların turkuaz kart başvurusunda bulunamayacakları bu maddeyle belirtilmiştir.

UİK md. 17/6'da geçen çalışma, çalışma izni veya çalışma izni başvurusu hakkının il, süre, sektör, işkolu, iş ve meslek bakımından sınırlandırma yetkisini Bakanlığa veren hükmün konusuna geçici koruma statüsündeki yabancılar da girmektedir. Ayrıca, GKY md. 29/2 hükmünde, geçici koruma kapsamındaki yabancıların yürütme organınca belirlenecek sektörlerde, iş kollarında ve coğrafi alanlarda (il, ilçe veya köylerde) çalışma izni almak için başvurabileceği ifade edilmektedir. Sınırlama konusunda takdir yetkisini oldukça geniş tutan bu düzenlemeler ile bir yandan yürütmenin işgücü piyasasının kontrolünü elinde tutması, diğer yandan ise geçici koruma kapsamındaki kişilerin yasal olarak çalışmasına imkân tanınması sağlanmıştır. Ancak bu noktada, sınırlamanın çok sık veya geniş kapsamlı uygulanmaması gerektiği ifade edilmiştir. Zira, kişinin kabiliyetlerini ve beşerî sermayesini kullanarak çalışmasına dair özgürlüğü, herkesin bilgi ve becerilerini kullanarak katkı sağladığı milli serveti yükseltici bir unsurdur⁸⁵.

⁸⁵ Sarah Bidinge, "Syrian Refugees and the Right to Work: Developing Temporary Protection in Turkey", **Boston University School of Law**, 2015, s. 234, (çevrimiçi),

Yabancılar yasaklanan meslekler konusunda, geçici koruma kapsamındaki yabancılar da kapsama dahildir. GKY md. 29/3 hükmü, konuyla ilgili mevzuat hükümlerini saklı tutarak bu hususu vurgulamıştır. GKÇİY md. 6/2’de ise, paralel bir hüküm olarak kanunlarda yalnızca Türk vatandaşlarına hasredilmiş iş ve mesleklerde çalışmak için yapılan başvuruların değerlendirme yapılmaksızın işlemde kaldırılacağı ifade edilmiştir.

Geçici koruma kapsamındaki yabancıların Türkiye’de kalışları esnasında GİGM tarafından bir il belirleneceği ve başvuruların kalış haklarının bulunduğu il bazında yapılacağı yukarıda ifade edilmişti. GKÇİY’nin istihdam kotası başlıklı 8. maddesinde, bu yabancıların kaldıkları ilde ve sektörde çalışan nüfus içindeki oranları hususunda bir kota getirilebileceği düzenlenmiştir. Hükümün ifadesine göre, *“çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde, işyerinde çalışan Türk vatandaşı sayısı üzerinden sektör ve illere göre açık iş ve işe yerleştirmeler dikkate alınarak Bakanlıkça, geçici koruma sağlanan yabancı istihdamı kotası değişen oranlarda uygulanabilir.”* Kota uygulamasına dair bir diğer hüküm ise, GKÇİY md. 5/5’tir. Buna göre, AÇSHB tarafından mevsimlik tarım ve hayvancılık işlerinde çalışacak yabancılar çalışma izni muafiyeti verilmesi hususunda il ve kota sınırlaması getirilebilecektir. Yine de, istihdam kotası uygulamasının da istisnaları bulunmaktadır. GKÇİY md. 8/3’e göre, işveren işyerinin bulunduğu İŞKUR İl Müdürlüğü’nden yabancının çalışacağı işi yapacak Türk vatandaşı bulunmadığına dair alınacak belge ile başvurursa istihdam kotası uygulanmayabilecektir. İlgili belgenin içeriğinde ise, başvuru tarihinden geriye doğru 4 hafta içinde, geçici koruma kapsamındaki kişinin çalışacağı işi yapacak Türk vatandaşı bulunmadığının belirtilmesi gerekmektedir. GKÇİY md. 12’de ise, İŞKUR tarafından hazırlanan programlar doğrultusunda bir işyerinde mesleki eğitim ve işbaşı eğitimi göreceklere çalıştırılması ile ilgili yapılan başvurularda işyeri istihdam kotasının farklı uygulanabileceği düzenlenmiştir.

GKÇİY md. 7/2’de bu yabancılar çalışma izni verilmesinin tamamen durdurulması hususuna yer verilmiştir. Hükme göre, İçişleri Bakanlığı’nın kamu

düzeni, kamu güvenliği ya da kamu sağlığı açısından çalışma izni verilmesinde sakınca görüldüğünü bildirdiği illerde çalışma izni verilmesi tamamen durdurulacaktır. Kişinin kazanılmış bir hakkı olarak daha önceden verilen çalışma izinleri ise ilgili yabancının kalma hakkının devam etmesi halinde süresi bitimine kadar devam edecektir. Ancak, mevcut durumun devam ediyor olması halinde süresi bitiminde uzatılmayacaktır.

e. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma İzninin İptali ve Sona Ermesi

Geçici koruma kapsamındaki yabancıların Türkiye’de kalış hakları, yürütme organı tarafından belirlenecek geçici koruma durumunun devamına bağlıdır. Dolayısıyla, GKY md. 11 uyarınca yine yürütme organı tarafından geçici korumanın sona erdiğinin ilan edilmesi, bu kişilerin geçici koruma statüsü ile kazandıkları kalış hakkını sona erdirecektir. Bu doğrultuda, GKY md. 29/4’te geçici koruma sona erdiğinde bu koruma statüsüne dayalı olarak verilen çalışma izninin de sona ereceği düzenlenmiştir. UİK’nun ilgili hükmü olan md. 17/5-b’te ise, geçici korumanın sona ermesiyle Türkiye’de kalış hakkı sona eren geçici korunan yabancıların çalışma izni veya çalışma izni muafiyetlerinin de AÇSHB tarafından iptal edileceği ifade edilmiştir.

Geçici koruma kapsamındaki yabancıların bu statülerinin geçici korumanın genel olarak sona ermesi dışında bireysel sebeplerle de sona ermesi mümkündür. GKY’nin 12. maddesinde düzenlenen bu durumlarla geçici koruma statüsü sona eren ya da iptal edilen yabancının çalışma izni UİK md. 17/5-b ile GKÇİY md. 13/3 uyarınca AÇSHB tarafından iptal edilecektir. GKY md. 29/4’ün ifadesinden yalnızca geçici korumanın ülke bazında sona erdiğinin ilan edilmesinin mi kastedildiği, bireysel olarak sona ermenin bu ifade kapsamında yer alıp almadığı açık olmasa da, kanaatimizce bireysel olarak sona erme durumunu da içermekte olup, bu durumda da çalışma izninin sona ereceğini ifade etmektedir.

3. Suriye’den Gelen Sığınmacıların Çalışmasına Dair Özel Düzenlemeler

Suriye’den gelerek ülkemize sığınan yabancıların geçici koruma statüsüne tabi olması itibariyle, çalışma hakları da bu statüdeki kişilerin çalışma hakkına dair hükümler kapsamında olacaktır. Ancak, konu hakkında Suriye’den gelen sığınmacılara özel bazı hükümler de getirilmiştir. “Yabancı Sağlık Meslek Mensuplarının Türkiye’de Özel Sağlık Kuruluşları’nda Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik”in geçici 1. maddesinde; geçici koruma statüsündeki Suriye uyruklu yabancılardan, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı’nca kurulan barınma merkezlerinde sağlık mesleği icra etmek isteyenlerin; Yönetmeliğin 5. maddesinde düzenlenen diploma denkliği, kanunen mesleği icra etmesine engel bulunmaması, Türkçe bilmesi, çalışma izni ve ikamet izni almış olması, zorunlu sağlık sigortası gibi şartlardan muaf tutulacağı belirtilmiştir.⁸⁶ İlgili yönetmelik hükmünde göze çarpan unsur bu koşullardan muafiyetin yalnızca kamplarda çalışacaklar için getirilmesidir. Dolayısıyla, genel bir muafiyet durumu söz konusu değildir. Bunun dışında, özel meslek mensubu olanların belirli bir intibak dönemi ve staj süresinin ardından özel izinle çalışabilmeleri gibi durumlar bir dönem gündeme gelmiştir.⁸⁷ Şu anda akıbeti meçhul olsa da; Suriye’deki iç savaşın halen devam etmesi ve bitse dahi uzun süre savaşa sahne olan bir ülkeye bu kişileri geri göndermenin daha büyük insani krizler yaratacak olması, uluslararası teamül gereği haklarında bazı iyileştirmeleri zorunlu kılmaktadır.

4. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışma Hakkının Denetimi

Geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkının denetimine dair GKÇİY’de bir hüküm bulunmamakla birlikte, GKY’nin md. 33 hükmünde çalışma durumlarına ait güncel bilgileri 30 gün içinde bildirmekle yükümlü oldukları

⁸⁶ Yönetmelik 2012 yılında yayınlanmış olmakla birlikte, Suriye’den gelen sığınmacılara ilişkin ilgili hüküm 2017 yılında getirilmiştir. RG: 22/02/2012, 28212, (çevrimiçi), <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.15909&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=yabanc%C4%B1%20sa%C4%9Fl%C4%B1k%20meslek> 26 Mayıs 2019.

⁸⁷ Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 209.

belirtilmektedir. Örneğin, çalışma izni sahibi geçici korunan yabancı, işi gereği farklı bir ilde bulunması zorunlu ise durumu Göç İdaresi İl Müdürlüğü'ne bildirmekle yükümlüdür. Ayrıca GKY'nin ilgili maddesinde bu kişilerin yükümlülüklerine uymamaları halinde adli ve idari yaptırımların genel hükümlere göre uygulanacağı ifade edilmiştir. Bu doğrultuda, bu Yönetmelikte düzenlenmeyen konularda kanuna atıf yapan md. 13/2 hükmü gereği UİK'nun idari itiraz ve yargı yoluna dair md. 21, bildirim yükümlülüğüne dair md. 22 ve denetleme yetkisine dair md. 23 hükümleri geçici koruma kapsamındaki kişilere de uygulanacaktır. Dolayısıyla, genel olarak yabancıların denetimine ilişkin yukarıda bahsettiğimiz hususlar, yükümlülüklerle uymama halinde verilecek idari para cezaları da dahil olmak üzere geçici koruma kapsamındaki yabancılara da uygulanacaktır⁸⁸.

5. Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Çalışmasına Dair Mevcut Durum

Türkiye'de mevcut durumda geçici koruma kapsamındaki yabancılar Suriye'den gelen sığınmacılar olduğu için geçici korunanlara yönelik çalışma izninin konusunu da bu yabancılar oluşturmaktadır. Bu şekilde, çalışma izni verilen geçici koruma kapsamındaki yabancı sayısı konusunda resmi makamlardan alınan verilere bakıldığında 2016 yılında 21.944 Suriye uyruklu yabancıya çalışma izni verildiği, bunlar arasında geçici koruma çalışma izni sayısının ise 8.852 olduğu görülmekte⁸⁹, 2017 yılında ise bu sayının 19.863'e ulaştığı belirtilmektedir.⁹⁰ Bu tarihten sonra resmi makamlarca yayımlanmış bir güncelleme bulunmamaktaysa da, bazı medya organlarında yer alan bilgiye göre; GKÇİY'nin çıkarıldığı Ocak 2016 tarihinden Eylül 2018'e kadar geçici koruma çalışma iznine başvuru sayısı 41.343 iken, bunlardan çalışma izni verilen yabancı sayısı ise 27.930'dur.⁹¹ Ayrıca, Türkiye'de

⁸⁸ bkz. İkinci Bölüm, II, B, 9.

⁸⁹ Erken, **a.g.e.**, s. 217.

⁹⁰ Ceren Yıldız, "Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Konusunda Çeşitli Ülke Örnekleri ve Türkiye İş Kurumu İçin Öneriler", (Uzmanlık Tezi), **Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü**, s. 92, (çevrimiçi), <https://media.iskur.gov.tr/15685/ceren-yildiz.pdf> 31 Mayıs 2019.

⁹¹ Yeniçağ, "Türkiye'de çalışma izni alan Suriyeli sayısı belli oldu", (çevrimiçi), <https://www.yenicaggazetesi.com.tr/turkiyede-calisma-izni-alan-suriyeli-sayisi-belli-oldu-217260h.htm> 09 Mayıs 2019; Odatv, "28 bin Suriyeliye çalışma izni", (çevrimiçi),

2018 yılı itibariyle kayıtlı Suriye ortak sermayeli şirket sayısının 8.000 civarında olduğu; bu şirketlerin 100.000'e yakın kişiye istihdam sağlamaları ve ortaklarının pazar ilişki ağlarını Türkiye'ye taşımalarının Ortadoğu'ya yapılan ihracatı artırması gibi hususlar sebebiyle ekonomiye büyük katkılar yaptığı belirtilmektedir.⁹²

Türkiye'de geçici koruma statüsüne kayıtlı 3.5 milyon yabancı bulunduğu ve bunların yarısından fazlasının işgücüne katılım yaşında olduğu⁹³ hesaba katıldığında çalışma izni sayısının hayli düşük olduğu göze çarpmaktadır. Bu yabancıların çoğunlukla kayıt dışı çalıştığı bilinmekte, kayıt dışı çalışan geçici koruma kapsamındaki yabancı sayısına dair resmi makamlarca açıklanmış bir sayı bulunmamakla beraber saha araştırmalarına dayanarak bazı tahminler yürütülmektedir. Buna göre, bu sayının 2015 yılı için 300.000 olduğu⁹⁴, 2017 yılı için 600.000 olduğu tahmin edilmektedir.⁹⁵ Bu şekilde ortaya konan tablo, yaşamlarını sürdürebilmek için çalışmak zorunda olan geçici koruma kapsamındaki yabancılardan işgücü piyasasına katılım gösterenlerin çalışma izni almadan kayıt dışı olarak çalıştığını göstermektedir. Bu durum ise, bir işverene bağlı olarak çalışanların insanlık dışı koşullarda çalıştırılması ve emeklerinin sömürülmesinin sıradanlaştığı bir genel vaziyeti beraberinde getirmektedir.⁹⁶ Bu durumun ortaya çıkmasının sebepleri ise işverenlerin geçici koruma kapsamındaki yabancıları çalışma izni ile çalıştırmak için katlanması gereken maddi külfetleri ağır bulması ve gerek bir

<https://odatv.com/28-bin-suriyeliye-calisma-izni-16121849.html> 26 Mayıs 2019); Sputnik Türkiye, "CİMER: 27 bin 930 Suriyeli çalışma izni aldı", (çevrimiçi), <https://tr.sputniknews.com/turkiye/201812171036658827-binlerce-suriyeli-calisma-izni-aldi/> 21 Mayıs 2019; Sözcü, "CHP'li Adıgüzel: 27 bin 930 Suriyeli çalışma izni aldı", (çevrimiçi), <https://www.sozcu.com.tr/2018/gundem/chpli-adiguzel-27-bin-930-suriyeli-calisma-izni-aldi-2799636/> 26 Mayıs 2019.

⁹² TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu, **Göç ve Uyum Raporu**, s. 259-260.

⁹³ UNHCR, Operational Portal: Refugee Situations, Syria Regional Refugee Response: Turkey, (çevrimiçi), https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113#_ga=2.97771679.1647472051.1557666504-974735040.1543229540 31 Mayıs 2019; TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu, **Göç ve Uyum Raporu**, s. 78.

⁹⁴ Erdoğan/Ünver, **a.g.e.**, s. 45.

⁹⁵ İrfan Kaygısız, "Suriyeli Mültecilerin İşgücü Piyasasına Etkileri", **Friedrich-Ebert-Stiftung Yayınları: Dünyadan**, Ağustos 2017, s. 4, (çevrimiçi), <http://www.fes-tuerkei.org/media/pdf/Du308nyadan%20-%20Suriyeli%20Mu308ltecilerin%20Tu308rkiye%20I307s327gu308cu308%20Piyasasına%20Etkileri%20.pdf> 30 Mayıs 2019.

⁹⁶ Leghtas/Hollingsworth, **a.g.m.**, s. 8-9; Sunata/Yıldız/Araç, **a.g.m.**, s. 138-14.

işverene bağlı olarak çalışacaklar, gerekse de işveren olarak çalışacaklar için gerekli bazı prosedürlerin bu yabancılar tarafından organizasyonel bazı sebeplerle yerine getirilememesidir.⁹⁷ Kayıt dışı çalışmanın bu şekilde yaygınlaşması ve bu doğrultuda çalışma koşullarında haksız rekabet oluşması ise Türk vatandaşı işçiler arasında işsizliğin artmasına neden olarak halk arasında hoşnutsuzluk yaratmakta⁹⁸ ve vergi adaletini zedelemektedir.⁹⁹ Bu durumun önlenmesi için ise, kızışan işgücü piyasasındaki rekabetin kontrol altına alınmasını amaçlayan yeni düzenlemelerin, bu yabancıların emek sömürsünden korunması için uygulamaya geçirilmesinin gerektiği ifade edilmektedir.¹⁰⁰ Bu doğrultuda, denetimlerin sıklaştırılması ve idari para cezalarının miktarının arttırılması önerilmektedir.¹⁰¹ Bunun dışında, geçici koruma kapsamındaki yabancıların kayıtlı istihdamını teşvik edici çalışmalar yapılması, bu amaçla ilgili yabancılara verilecek mesleki eğitim, dil kursu gibi uygulamaların arttırılması ile bu yabancıları çalıştıracak işverenlere vergi indirimini veya SGK primlerinin kısmen de olsa karşılanması gibi faydalar sağlanabileceği

⁹⁷ İş sağlığı ve güvenliği eğitimlerinden geçmek ile tehlikeli ve çok tehlikeli işlerde çalışmak için gerekli mesleki yeterlilik belgesini almak için yapılan eğitim ve sınavların Türkçe olması, uygulamada Suriye’den gelen sığınmacılar bakımından sorun yaratmaktadır. Bunun dışında, mevzuatın uygulanmasında kamu kurumlarının farklı uygulamalarının yarattığı sıkıntılar ve Suriye’de okumuş olanların okulları ile iletişime geçilememesinden kaynaklı diploma denkliğinin sağlanamaması gibi sorunlar bulunmaktadır. İşveren olarak çalışmak isteyenler ise özellikle vize alma konusunda yaşadıkları problemlerden dolayı sıkıntı yaşamaktadır. Daha önceden işçi veya işveren olarak çalışacak geçici koruma kapsamındaki yabancılar banka hesabı açma konusunda mevzuattan kaynaklı sorunlar yaşamaktaydı. Bu durum da kayıt dışı çalışmaya sebep olan durumlardan biri olduğundan 2016 yılında yapılan düzenlemelerle bu durumun önüne geçilmeye çalışılmıştır. Kaygısız, **a.g.m.**, s. 6, 14; ILO, Suriyeli İşçi, İşveren ve Girişimcilerin İşgücü Piyasasında Karşılaştıkları Sorunlar ve Çözüm Önerileri Çalıştayı Genel Değerlendirme, 13 Haziran 2016, s. 4-5 https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/meetingdocument/wcms_533055.pdf; TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu, **Göç ve Uyum Raporu**, s. 124.

⁹⁸ Kaygısız, **a.g.m.**, s. 9; Jinan Bastaki, Temporary Protection Regimes and Refugees: What Works? Comparing the Kuwaiti, Bosnian, and Syrian Refugee Protection, **Refuge: Canada’s Journal on Refugees**, Cilt: 34, Sayı: 2, 2018, s. 79 (s. 73-84), (çevrimiçi), <https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/40487/36491> 30 Mayıs 2019.

⁹⁹ Meltem İlteş Gülşen, “Türkiye’de Yaşayan Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin Vergi Adaleti Üzerindeki Etkileri”, **Uluslararası Afro-Avrasya Araştırmaları Dergisi**, cilt: 4, sayı: 7, Ocak 2019, s. 189-190 (s. 185-195), (çevrimiçi), <https://dergipark.org.tr/download/article-file/646951> 23 Mayıs 2019.

¹⁰⁰ Bastaki, **a.g.m.**, s. 79.

¹⁰¹ Oğuzhan Aslantürk/Yusuf Erdem Tunç, “Türkiye’de Yabancıların Çalışma İzinleri: Suriyeliler Örneği”, **Ombudsman Akademik**, Kamu Denetçiliği Kurumu, Yıl: 5, Sayı: 9, s. 176 (s. 141-181), (çevrimiçi), <https://dergipark.org.tr/download/article-file/644792> 30 Mayıs 2019.

ifade edilmektedir.¹⁰² Bir diğer öneri ise; geçici koruma kapsamındaki yabancıların geri dönüşlerinin yakın zamanda mümkün olmadığının görülmesi sebebiyle statülerine dair durumun yeniden gözden geçirilerek, uluslararası koruma statülerine geçiş imkanını da içerecek şekilde entegrasyonlarının kademeli olarak sağlanmasıdır.¹⁰³

Belirtmek gerekir ki, Türkiye'nin geçici koruma kapsamındaki yabancılara karşı geri göndermeme dışında uluslararası bir yükümlülüğü bulunmamaktadır. Ancak insan hakları prensipleri gereği, bu yabancıların onurlu bir yaşam sürmelerini sağlayacak çalışma hakkını şimdiye kadar açıkladığımız hukuki çerçevede sağlamıştır.¹⁰⁴ Tüm bunların yanında, devlet tarafından çalışma hakkının pozitif yönü gereği bazı çalışmalar da yürütülmektedir. Bu çalışmalara örnek olarak, AÇSHB'nin Dünya Bankası'yla (**World Bank**) birlikte yürüttüğü "Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancılar ve Türk Vatandaşları için İstihdam Desteği Projesi" gösterilebilir. Bu proje kapsamında, ilgili kişilere iş ve meslek danışmanlığı hizmetleri, dil eğitimleri, beceri eğitim kursları, uygulamalı eğitim programları ve işgücü piyasası uyum programları hizmetleri sağlanmaktadır.¹⁰⁵ Devletin çalışmaları dışında uluslararası örgütler de bu konuda çalışmalar yürütmektedir. BMMYK, Suriye'den kitlesel akılla göç eden kişilere yönelik olarak Bölgesel Mülteci İyileştirme Programı (**Regional Refugee Resilience Program**) adı altında bir proje ile geçim kaynaklarını da içermek üzere temel ihtiyaçları karşılama çalışması yürütmektedir.¹⁰⁶ Bunun yanında, bu kişilere yönelik bilgilendirme sayfasında geçim kaynağı konusunda öncelikle İŞKUR'a kayıt yaptırmaları önerilmiş, daha fazla yardım için başvurulabilecek partner kuruluşların listesi verilmiştir.¹⁰⁷ ILO'nun konuyla ilgili projesi olan "Suriyeli Mülteciler ve Ev Sahibi Toplulukların Türkiye'deki İşgücü

¹⁰² Kaygısız, **a.g.m.**, s. 19.

¹⁰³ Aslantürk/Tunç, **a.g.m.**, s. 163; Kaygısız, **a.g.m.**, s. 19; Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s. 343.

¹⁰⁴ Bidinger, **a.g.e.**, s. 236.

¹⁰⁵ AÇSHB, Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancılar ve Türk Vatandaşları için İstihdam Desteği Projesi, (çevrimiçi), <https://www.ailevecalisma.gov.tr/uigm/haberler/gecici-koruma-kanunu-altindaki-suriyeliler-ve-turk-vatandaslari-icin-istihdam-destegi-projesi/> 30 Mayıs 2019; Projenin broşürü için bkz. <https://birim.ailevecalisma.gov.tr/media/11815/iskur-istihdam-destegi.pdf> 30 Mayıs 2019.

¹⁰⁶ Bu projenin Türkiye ayağının 2018-2019 dönemine ait raporu için bkz. <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/63169.compressed.pdf> 30 Mayıs 2019.

¹⁰⁷ UNHCR Help Turkey, Key Informations for Syrians: Livelihoods, (çevrimiçi), <https://help.unhcr.org/turkey/information-for-non-syrians/livelihoods/> 30 Mayıs 2019.

Piyasasına Uyumunun Geliştirilmesi” çalışmasında mesleki eğitim, danışmanlık, işe yerleştirme gibi hizmetler verilmesi öngörülmektedir.¹⁰⁸ Uluslararası Göç Örgütü (**International Organization for Migration**) ise Mülteci Müdahale Harekatı (**Refugee Response Operations**) projesi ile Suriye’den gelen sığınmacılara yönelik işe yerleştirme, eğitim atölyeleri gibi çalışmalar yürütmektedir.¹⁰⁹ AB’nin konuyla ilgili aldığı inisiyatif ise AB-Türkiye Ortak Eylem Planı ile açıklanmıştır. Buna göre AB, ilgili yabancıların temel ihtiyaçlarını karşılamak konusunda öncelikle fonlar seferber edecek, bunların kullanılması konusunda kendi kendine yeterliklerinin ve ekonomiye katılımlarının güçlendirilmesini öngören eylemlerin planlanmasında ve gerçekleştirilmesinde destek verecektir.¹¹⁰ Bunlar dışında STK’ların yürüttüğü çalışmalar da önem arz etmektedir. Türk Kızılayı, iş başı eğitim kapsamında ilgili yabancıları işverenle buluşturma, iş yetkinliklerine göre yönlendirme yapma, istihdama yönelik kurs planlaması yapma, çalışma izni harçlarını ödeme, işveren olarak çalışacaklara sektörel bazlı olarak bilgi aktarımı sağlama gibi hizmetlerde bulunmaktadır.¹¹¹ Yine, International Middle East Peace Research Center (IMPR Humanitarian), Rızık İstihdam Ofisi, Maharat Center gibi kuruluşlar Suriye’den gelen sığınmacıların iş bulmalarına, çalışma izni almalarına, mesleki kabiliyetlerini geliştirmelerine ve kendi işlerini kurabilmelerine yardımcı olmaktadır.¹¹²

¹⁰⁸ ILO, Improving Labour Market Integration of Syrian Refugees and Host Communities in Turkey, (çevrimiçi), https://ilo.org/ankara/projects/WCMS_644742/lang--en/index.htm 30 Mayıs 2019.

¹⁰⁹ IOM Turkey, Syria Response, (çevrimiçi), <https://turkey.iom.int/syria-response> https://turkey.iom.int/sites/default/files/documents/Refugee_Response_One_Pager_FEB-APR19_EN_Web.pdf 30 Mayıs 2019); Bu proje kapsamında gerçekleştirilen en son faaliyetleri gösterir rapor için bkz. https://turkey.iom.int/sites/default/files/documents/Refugee_Response_One_Pager_FEB-APR19_EN_Web.pdf 30 Mayıs 2019

¹¹⁰ AB-Türkiye Ortak Eylem Planı, 15 Ekim 2015, Eylem planına dair açıklama metni için bkz. https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/15_ekim_2015_turkiye_ab_ortak_eylem_plani_.pdf 30 Mayıs 2019.

¹¹¹ Türk Kızılayı, Toplum Merkezi, Çalışma İzni ve İşyeri Açma Prosedürleri, <http://kizilaytoplummerkezleri.org/upload/yayinlarimiz/pdf/cikti-spread-calisma-izinleri-isyeri-acam-prosedurleri.compressed.pdf>

¹¹² Sivil Toplum Diyalogu Mültecilerin Uyumu Projesi, **Türkiye’de Mültecilerin Entegrasyonu: İhtimaller ve Mevcut Kapasite**, İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi, 2017, s. 52, (çevrimiçi), https://www.multecilerinuyumu.org/files/UlusalRapor_tr-eng_baski.pdf 28 Mayıs 2019.

SONUÇ

Sığınma hakkı, Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi'nde düzenlenmiş bir hak olmakla birlikte ilk akla gelen anlamda kişilerin bir devletten sığınma talep edebilmesi hakkından ziyade devletlerin bir kişiye sığınma sağlama hakkını ifade etmektedir. Dolayısıyla, kişilerin yalnızca bu hakka dayanarak bir devletten sığınma talep edebilmesi mümkün değildir. Ancak, özellikle dünya savaşlarının da etkisiyle ülkelerini terk etmek zorunda kalan kişilerin sığınma talep edebilmesi için neredeyse tüm devletler tarafından kabul edilmiş 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında mülteci koruma sistemi meydana getirilmiştir. Bunun yanında, koruma sistemine dahil olabilmek için gereken koşulları sağlamamakla birlikte zorunlu olarak terk etme durumu bakımından benzer durumda olan kişiler de bulunmakta, bu kişiler için ise 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde de kabul edilen **non-refoulement** ilkesi doğrultusunda tamamlayıcı koruma sistemi oluşturulmuştur. Bu koruma sistemleri bireysellik özelliği arz etmekte, yaygın savaş ve çatışma ortamı sebebiyle kitlesel olarak sığınma durumları için işlevsiz kalmaktadır. Bu durumlar için özel olarak geçici koruma sistemi geliştirilmişse de bağlayıcı bir uluslararası belgeye konu olamamış, içeriği bölgesel ya da devletlerin kendi uygulama yöntemlerine bırakılmıştır. Bu konuda ise AB'nin Geçici Koruma Yönergesi'yle geliştirdiği sistem örnek gösterilmektedir.

Türk hukukunda uluslararası koruma hususu YUKK'nda düzenlenmiştir. Bu kanunda meydana getirilen sistematik 1951 Cenevre Sözleşmesi ve AB düzenlemeleri örnek alınarak oluşturulmuş; mülteci, ikincil koruma ve şartlı mülteci statüleri getirilmiştir. Bu noktada Türk hukukunun özellik arz ettiği durum ise şartlı mülteci statüsü olup, bu statü Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne coğrafi kısıtlamayla taraf olması sebebiyle Avrupa dışından gelerek mülteci olma koşullarına sahip olan kişilere uygulanacaktır.

Türk hukukunda geçici koruma statüsü YUKK md. 91'le getirilmiş, usul ve esasları ise Geçici Koruma Yönetmeliği ile düzenlenmiştir. Buna göre, ülkesinden ayrılmaya zorlanarak kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen kişilerin uluslararası koruma taleplerinin bireysel olarak değerlendirilemeyecek durumda olması halinde sağlanacak korumaya geçici koruma denmektedir. Bu

koruma yöntemi, günümüzde Suriye’den gelen sığınmacılar için kullanılmakla birlikte genel olarak geçici koruma sistemi yalnızca bu kişiler için getirilmiş değildir.

Uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki kişilerin bu koruma statüleri ile sığınma ülkesinde kalışlarını kendileri için yaşanabilir kılacak en önemli unsurlardan biri çalışma hakkıdır. Çalışma hakkı, farklı insan hakları sınıflandırmalarında pozitif haklar ve ikinci kuşak haklar arasında değerlendirilmektedir. Bu hakkın yabancılara tanınması konusunda temel nokta ise, global ve bölgesel düzenlemelerde hak öznesi olarak herkes ifadesinin kullanılması ve vatandaşlığın bir koşul olarak ileri sürülmemesidir. Ancak, yine de bu hakkın yabancılara tanınmasında bazı sınırlamalar öngörülmüş, bu doğrultuda farklı prensipler ortaya çıkmıştır.

Türkiye’de çalışma hakkı T.C. Anayasası’nın 49. maddesinde düzenlenmiş, bu hakkın uzantısı konumunda bulunan diğer haklar ise bu maddeyi takip eden maddelerde hüküm altına alınmıştır. Çalışma hakkına dair hükümdeki hakkın öznesi herkes olduğundan yabancılara da bu hakka sahip olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Ancak, Anayasa’nın 16. maddesinde yabancılara haklarının milletlerarası hukuka uygun olacak şekilde ve kanunla sınırlandırılabilmesi düzenlenmiştir. Bu hükme dayanarak yabancılara çalışma hakkına erişimi UİK ile çalışma izni almalarına bağlanmış, sayma usulüyle belirlenmiş durumlardaki kişiler için ise çalışma izni muafiyeti durumu öngörülmüştür. UİK’nda bunun dışında çalışma izninin başvurusu, değerlendirilmesi, verilmesi, türleri, reddedilmesi, sona ermesi, sınırlandırılması ve denetlenmesine dair hükümler de yer almakta, bu şekilde, uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki yabancılara da kapsayacak şekilde yabancılara çalışmasına dair genel prensipleri ortaya koymaktadır.

Uluslararası koruma statülerinin uluslararası düzlemde dayanağı olan 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde bu sözleşmenin koruma kapsamında kalan kişilere sağlanacak haklar da düzenlenmiştir. Bunun dışında, global ve bölgesel düzlemdeki temel haklara dair sözleşmelerin koruma kapsamı da bu kişilere uzanmaktadır. Uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin çalışma hakkına sahip olması noktasında ise, temel dayanak 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin “Gelir Getirici İş” bölümündeki md. 17, 18 ve 19 hükümleridir. Bu hükümlerden 17. maddede bağlı çalışma, 18. maddede işveren olarak çalışma, 19. maddede ise meslek icra etme unsurları

düzenlenmiştir. Bu hükümler dışında, çalışma hakkının yabancılara tanınması kapsamına bu kişilerin de gireceği üzere bu yöndeki hükümlerden de yararlanacakları ifade edilmiştir.

Uluslararası koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkı ile ilgili Türkiye bakımından 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında da yer alan statüdekilerle bu kapsamda yer almayanlar arasında ayırım yapılmıştır. Buna göre, mülteci ve ikincil koruma statüsündekiler, bu statüye sahip olmakla çalışma hakkına da sahip olabilmektedir. Bu yabancıların çalışma hakkı, çalışma hakkının sınırlandırılması ve çalışma hakkının sona ermesine dair hükümler ise 1951 Cenevre Sözleşmesi'yle uyumlu olacak şekilde YUKK, UİK ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik'te bulunmaktadır. Statü sahibi olmakla çalışma hakkına sahip olma durumu ise mutlak değildir. Belirli durumlarda iş kolu ya da mülki veya coğrafi alan itibarıyla sınırlamalar meydana getirilebileceği öngörülmüş, statülerinin sona ermesi durumunda çalışma haklarının da sona ereceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte, Türkiye'de üç yıl boyunca ikamet eden, Türk vatandaşı ile evli olan veya Türk vatandaşı çocuğu olanlara bu sınırlamalar uygulanamayacaktır.

Uluslararası koruma başvurusu yapmış olup da sonucunu bekleyenler ile şartlı mülteciler ise, Türk hukuku bakımından 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında yer almadıkları için bu statülerde olmakla çalışma hakkına sahip olamamakta, çalışma izni almak mecburiyetinde bulunmaktadır. Bu yabancıların çalışma izni alması konusundaki usul ve esaslar ise Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Buna göre, başvuru sahipleri ve şartlı mültecilerin çalışma iznine başvurması için uluslararası koruma başvurusu yaptıkları tarihten itibaren 6 ay geçmiş olması gerekmektedir. Bunun dışında bu yabancılardan mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak olanların çalışma izni muafiyeti kapsamında oldukları ifade edilmiştir. Bu kişilere verilecek çalışma izni ikamet izni yerine geçmeyecektir. UİK md. 17/6'nın verdiği yetkiyle Yönetmelik md. 18'de bu yabancılara verilecek çalışma iznine dair izin türü, süre, meslek, sektör, işkolu, mülki ve coğrafi alan bakımından sınırlamalar getirilebileceği öngörülmüş, UİK md. 17/5 uyarınca ise başvuru sahipleri için başvurunun geri çekilmesi, şartlı mülteciler için ise statülerinin

iptali durumunda çalışma izniyle sahip oldukları çalışma haklarının sona ereceği ortaya konmuştur. Mevcut durumda ise, yerine getirilmesi gereken şartların işverenler ve ilgili yabancılar bakımından elverişli olmaması sebebiyle uluslararası koruma başvuru sahibi ve şartlı mültecilerin çalışma izni almak yerine kayıt dışı çalıştığı gözlenmektedir. Yine de, başta AÇSHB olmak üzere bu durumun düzeltilmesi için çalışan kuruluşlar bulunmaktadır.

Geçici koruma konusunda bağlayıcı bir uluslararası belge olmaması sebebiyle bu koruma sisteminin sağladığı haklardan da söz edilememektedir. Yine de BM tarafından meydana getirilen Rehber Kurallar ile AB Geçici Koruma Yönergesi'ndeki düzenlemeler bu konuda örnek teşkil etmektedir. Geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışma hakkına sahip olmaları konusunda ise, örnek bir hüküm olarak AB Geçici Koruma Yönergesi gösterilmiştir. Bu hükmün ifadesine göre, geçici koruma kapsamındaki kişiler bağlı çalışma ya da kendi işinde çalışma hakkına sahip olacaktır.

Türk mevzuatında geçici koruma kapsamındaki yabancıların çalışması konusu GKY md. 29/4'te hüküm altına alınmış, usul ve esasları Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik'te düzenlenmiştir. Bu yabancıların çalışması için getirilen rejime göre, çalışma hakkına erişebilmek için çalışma izni almaları gerekmektedir. Çalışma iznine başvurmak için ise geçici koruma kayıt tarihinden itibaren 6 ay geçmesi gerekmektedir. Ayrıca, geçici koruma kapsamındaki yabancılara özel bir şart olarak idare tarafından kalış yeri olarak belirlenen şehirde çalışmak üzere başvuruda bulunma şartı mevcuttur. Yine bu kişilere yönelik bir şart olarak, çalışacakları işyerinde çalışan toplam Türk vatandaşı sayısının %10'undan fazla sayıda olamayacaklarını öngören istihdam kotası uygulaması GKÇİY md. 8'de yer almaktadır. Bu yabancılardan mevsimlik tarım veya hayvancılık işlerinde çalışacak olanlar da çalışma izni muafiyeti kapsamında kabul edilmektedir. Geçici koruma statüsüne sahip olmak ikamet iznine sahip olmak anlamına gelmemekte, bu statünün sahibi olan yabancılara kalış hakkı sağlamaktadır. Bu doğrultuda, bu yabancılara verilecek çalışma izinleri de ikamet izni yerine geçmeyecektir. UİK md. 17/5'teki sınırlama hükmü bu yabancılar için de geçerli olup, bunun yanında GKÇİY md. 7/2 uyarınca çalışma hakkına erişimleri tamamen durdurulabilmektedir. Geçici korumanın genel olarak veya bireysel olarak sona ermesi durumlarında bu kapsamda

Çalışma hakkına erişim de sona erecektir. Mevcut durumda geçici koruma kapsamında 3.6 milyon yabancıyı barındıran Türkiye, bu kişilerin çalışma izni rejimini bu şekilde düzenlemiş olmakla birlikte bu düzeni hayata geçirmekte sorunlar yaşanmaktadır. Bu yabancıların çoğunluğu ülkemizde kayıt dışı çalışmakta ve bu durum iş piyasasında yarattığı haksız rekabet ve vergi adaletine verdiği zarar gibi durumlarla halkın hoşnutsuzluğunun artmasına sebep olmaktadır. Bu doğrultuda, bu yabancıların kayıtlı istihdamını teşvik edecek çalışmaların arttırılmasının yanında uluslararası koruma statülerine geçişlerini de içerecek şekilde entegrasyonlarının sağlanması gerekmektedir. Bu konuda yapılan güncel çalışmalar ise, AÇSHB ve uluslararası kuruluşların bilgilendirici ve teşvik edici çalışmalar ekseninde toplanmaktadır.

KAYNAKÇA/BİBLİYOGRAFYA

Acer, Yücel/Kaya, İbrahim/Gümüş, Mahir	Türkiye'nin İltica Stratejisi , Ankara, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu Yayınları, 2010.
Akın, İlhan F.	Kamu Hukuku , İstanbul, Beta, 1993.
Allain, Jean	“The Jus Cogens Nature of Non-Refoulement”, International Journal of Refugee Law , Oxford University Press, C. 13, N. 4, 2002, s. 534-558, (çevrimiçi), https://academic.oup.com/ijrl/article-pdf/13/4/533/4355847/130533.pdf 10 Ocak 2019.
Alp, Mustafa	"Avrupa Birliği Temel Sosyal Hakları ve Türk İş Hukuku", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , 6. cilt, 1. sayı, 2004, s. 14 http://hukuk.deu.edu.tr/dosyalar/dergiler/DergiMiz6-1/PDF/alp1.pdf 16 Aralık 2018.
Asar, Aydoğan	Yabancılar Hukuku , Ankara, Seçkin, 2018.
Aslantürk, Oğuzhan/Tunç, Yusuf Erdem	“Türkiye’de Yabancıların Çalışma İzinleri: Suriyeliler Örneği”, Ombudsman Akademik , Kamu Denetçiliği Kurumu, Yıl: 5, Sayı: 9, s. 141-181, (çevrimiçi), https://dergipark.org.tr/download/article-file/644792 30 Mayıs 2019.
Aybay, Rona	Vatandaşlık Hukuku , (Vatandaşlık), İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2004.
Aybay, Rona	Yabancılar Hukuku , (Yabancılar), İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2010.
Aydın, Esen	“Avrupa Birliği Mevzuatında Güvenli Üçüncü Ülke Kavramı ve Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşmasına Yansımaları”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni , İstanbul Üniversitesi Yayınevi, Cilt: 38, Sayı: 1, 2018, s. 11-40, (çevrimiçi), https://dergipark.org.tr/download/article-file/541868 05

	Ağustos 2019.
Aydoğmuş, Yasemin	“Türk Hukukunda Geçici Korumadan Yararlananların Sınır Dışı Edilmesi”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni , İstanbul Üniversitesi Yayınevi, Cilt: 37, Sayı: 2, 2017, s. 141-169, (çevrimiçi), https://dergipark.org.tr/download/article-file/410756 04 Ağustos 2019.
Balkır, Zehra Gönül	Türk Anayasa Yargısında Sosyal Hakların Korunması , Kocaeli, Kocaeli Üniversitesi Yayınları, 2009.
Bastaki, Jinan	“Temporary Protection Regimes and Refugees: What Works? Comparing the Kuwaiti, Bosnian, and Syrian Refugee Protection”, Refuge: Canada’s Journal on Refugees , Cilt: 34, Sayı: 2, 2018, s. 73-84, (çevrimiçi), https://refuge.journals.yorku.ca/index.php/refuge/article/view/40487/36491 30 Mayıs 2019.
Başbuğ, Aydın/Yücel Bodur, Mehtap	İş Hukuku , İstanbul, Beta, 2018, s. 18.
Batır, Kerem	“Avrupa Birliği’nin Geri Kabul Anlaşmaları: Türkiye İle AB Arasında İmzalanan Geri Kabul Anlaşması Çerçevesinde Hukuki Bir Değerlendirme”, Yönetim Bilimleri Dergisi , yıl: 2017, cilt: 15, sayı: 30, s. 585-604, http://ybd.dergi.comu.edu.tr/dosyalar/Ybd/avrupa-birligi-nin-geri-kabul-anlasmalari-turkiye-ile-ab-arasinda-imzalanan.pdf 03 Nisan 2019.
Betts, Alexander	“The Global Compact on Refugees: Towards a Theory of Change?”, International Journal of Refugee Law , 2018, Vol XX, No XX, s.1-4, https://academic.oup.com/ijrl/advance-article/doi/10.1093/ijrl/eey056/5250670 12 Şubat 2019.
Bidinger, Sarah	“Syrian Refugees and the Right to Work: Developing

	Temporary Protection in Turkey”, Boston University School of Law , 2015, (çevrimiçi), https://www.bu.edu/ilj/files/2015/01/Bidinger-Syrian-Refugees-and-the-Right-to-Work.pdf 29 Mayıs 2019.
Bielefeldt, Heiner	“Demokratik Hukuk Devletinde Özgürlük ve Güvenlik”, Çeviren: Yüksel Metin, Hukuk Devleti: Hukuki Bir İlke, Siyasi Bir İdeal , Ankara, Adres, 2008, s. 271-291
BMMYK Türkiye Şubesi/Boğaziçi Üniversitesi Vakfı	Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye’deki Yargı Kararları , y.y., 2000.
BMMYK/T.C. İçişleri Bakanlığı	İltica ve Göç Mevzuatı , Ankara, 2005, s. 12, (çevrimiçi), http://www.goc.gov.tr/files/files/iltica_goc.pdf , 01 Nisan 2019.
Bruin, Rene/Wouters, Kees	”Terrorism and the Non-Derogability of Non-Refoulement”, International Journal of Refugee Law , c. 15, sayı 1, 01/01/2003, s. 5–29, (çevrimiçi), https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/15/1/5/1574466 13 Ocak 2019.
Bulut, Nihat	Sanayi Devriminden Küreselleşmeye Sosyal Haklar , İstanbul, XII Levha, 2009.
Chimni, Bhupinder S.	“Global Compact on Refugees: One Step Forward, Two Steps Back”, International Journal of Refugee Law , 2019, Vol XX, No XX, 1–5, (çevrimiçi), https://academic.oup.com/ijrl/advance-article/doi/10.1093/ijrl/eeey067/5343642?searchresult=1 13 Nisan 2019.
Cholewinski, Ryszard	“Overview of Social and Economic Rights of Refugees and Asylum Seekers in Europe: International Obligations – Education and Employment”, ECRE Conference on Social and Economic Rights of Refugees and Asylum Seekers - Education and Employment , Odessa,

	Ukraine, 18–19 November 2004, (çevrimiçi), https://www.cire.be/wp-content/uploads/2012/11/esc-rights-of-refugees-.pdf 21 Ocak 2019.
Coleman, Nils	“Non-Refoulement Revised Renewed Review of the Status of the Principle of Non-Refoulement as Customary International Law”, European Journal of Migration and Law , sayı 5, 2003, Kluwer Law International, s. 23-68,(çevrimiçi), https://brill.com/previewpdf/journals/emil/5/1/article-p23_2.xml 10 Ocak 2019.
Council of Europe/ European Committee of Social Rights	Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights , (Social Rights), 1 September 2008, (çevrimiçi), https://www.refworld.org/docid/4a3f52482.html 04 Mayıs 2019.
Council of Europe/ European Court of Human Rights	COURtalks , “Asylum”, 2016, s. 1 https://www.echr.coe.int/Documents/COURTalks_Asylum_Talk_ENG.PDF 22 Aralık 2018.
Craven, Matthew	The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development , Oxford, Clarendon Press, 1998 (ilk yayın tarihi: 1995).
Çağırın, Mehmet Emin	Uluslararası Alanda İnsan Hakları , Ankara, Turhan, 2017.
Çelikel, Aysel/Öztekin Gelgel, Günseli	Yabancılar Hukuku , İstanbul, Beta, 2017.
Çiçekli, Bülent	Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar , (Mülteciler ve Sığınmacılar), Ankara, Seçkin, 2009.
Çiçekli, Bülent	Yabancılar ve Mülteci Hukuku , (Yabancılar ve Mülteci), Ankara, Seçkin, 2016.
Çörtoğlu Koca, Sema/ Kavşat, Candan	“Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Koruma Kararının Kapsamı, Alınması ve Sona Ermesi”, Başkent Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , cilt: 1, sayı: 1, 2015, s.328-366, (çevrimiçi),

	http://hukuk2.baskent.edu.tr/dergi/arsiv/sayi-1/8.sema%C3%A7%C3%B6rto%C4%9Flucandankav%C5%9Fat.pdf 01 Mart 2019.
da Costa, Rosa	“Rights of Refugees in the Context of Integration: Legal Standards and Recommendations“, Legal and Protection Policy Research Series , June 2006, POLAS/2006/02, s.49,(çevrimiçi), https://www.refworld.org/docid/44bb9b684.html 21 Ocak 2019.
Demir, Fevzi	“Çalışma Hakkı Kavramı ve Hukuki Niteliği“, Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu VI: Bildiriler , Petrol-İş Yayını, İstanbul, 2014 (s. 131-157), (çevrimiçi) https://www.petrol-is.org.tr/sites/default/files/tum-dokuman-baski.pdf 30 Nisan 2019.
Dural, Mustafa/Sarı, Suat	Türk Özel Hukuku: Cilt I, Temel Kavramlar ve Medeni Kanunun Başlangıç Hükümleri , İstanbul, Filiz, 2017.
Doğan, Vahit	Türk Vatandaşlık Hukuku (Vatandaşlık), Ankara, Savaş, 2016.
Doğan, Vahit	Türk Yabancılar Hukuku (Yabancılar), Ankara, Savaş, 2018.
Donnelly, Jack	International Human Rights , Westview Press, Boulder/Colorado, 2013.
Dost, Süleyman	“Milletlerarası Hukukta Mütakabiliyet İlkesi“, Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , cilt: 5, sayı: 2, 2015, s. 1-37, (çevrimiçi), http://dergipark.gov.tr/download/article-file/213509 08 Mart 2019.
Durieux, Jean-François/McAdam, Jane	“Non-Refoulement through Time: The Case for a Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies“, International Journal of Refugee Law , c. 16, sayı 1, 01/01/2004, s. 4-24, bkz.

	https://academic.oup.com/ijrl/article-abstract/16/1/4/1510153 15 Ocak 2019.
Eggli, Ann Vibeke	Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law , The Hague, Martinus Nijhoff, 2002.
Ekşi, Nuray	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku , (Yabancılar ve Uluslararası Koruma) İstanbul, Beta, 2018.
Ekşi, Nuray	Yabancılar Hukuku'na İlişkin Temel Konular , (Yabancılar Temel Konular), İstanbul, Beta, 2012.
Ekşi, Nuray	“Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi”, İstanbul Barosu Dergisi , cilt: 88, sayı: 6, 2014, s. 65-89 (Nuray Ekşi, Geçici Koruma) https://www.istanbulbarosu.org.tr/files/Yayinlar/Dergi/doc/ibd20146.pdf 27 Şubat 2019.
Elçin, Doğa	“Türkiye’de Bulunan Suriyelilere Uygulanan Geçici Koruma Statüsü 2001/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği Arasındaki Benzerlikler ve Farklılıklar”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi , sayı: 84, 2016, s. 9-80, (çevrimiçi), http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2016-124-1570 06 Ağustos 2019
Erdem, B. Bahadır	Vatandaşlık Hukuku , İstanbul, Beta, 2016.
Erdoğan, Murat/Ünver, Can	Türk İş Dünyası’nın Türkiye’deki Suriyeliler Konusunda Görüş, Beklenti ve Önerileri , Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu, Kasım 2015, (çevrimiçi), https://www.tisk.org.tr/tr/e-yayinlar/353-goc/353-goc.pdf 31 Mayıs 2019.
Erdoğan, Mustafa	İnsan Hakları Teorisi ve Hukuku , Ankara, Orion, 2010
Erken, Baki	Türkiye’de Yabancıların Çalışması , Ankara, Seçkin,

	2018.
Ertürk, Şükran	İş İlişkisinde Temel Haklar , İzmir, Seçkin, 2002.
Esener, Turhan	İş Hukuku , Ankara, Sevinç Matbaası, 1978.
Fitzpatrick, Joan	“Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalized Regime”, American Journal of International Law , c: 94, s. 2, Nisan 2000, s. 279-306, (çevrimiçi), https://www.researchgate.net/publication/247711319_Temporary_Protection_of_Refugees_Elements_of_a_Formalized_Regime 15 Ocak 2019.
Gammeltoft-Hansen, Thomas	“The Normative Impact of the Global Compact on Refugees”, International Journal of Refugee Law , 2019, Vol XX, No XX, 1–6, s. 1, https://academic.oup.com/ijrl/advance-article/doi/10.1093/ijrl/eev061/5310459?searchresult=1 13 Nisan 2019.
Gemalmaz, Mehmet Semih	Ulusalüstü İnsan Hakları Hukuku’nun Genel Teorisine Giriş , Legal, İstanbul, 2012, cilt: 1-2.
Gewirth, Alan	“The Epistemology of Human Rights”, Social Philosophy and Policy , cilt: 1, sayı: 2, s. 1-24, (çevrimiçi), https://www.cambridge.org/core/journals/social-philosophy-and-policy/article/epistemology-of-human-rights/F088F8AEEA0558412701F18F227DF9FB 26 Nisan 2019.
Goodwin-Gill, Guy S./ McAdam, Jane	The Refugee in International Law , New York, Oxford University Press, 2007.
Gören, Zafer	Anayasa Hukuku: T.C. Anayasası ve TBMM iç tüzüğü eki ile , Yetkin, İstanbul, 2018.
Göze, Ayferi	Sosyal Devlet Sistemi , İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1976.
Gözler, Kemal	Anayasa Hukukuna Giriş: Genel Esaslar ve Türk

	Anayasa Hukuku , Bursa, Ekin, 2018.
Gözler, Kemal	Türk Anayasa Hukuku Dersleri , Ekin, Bursa, 2018.
Gözler, Kemal	İdare Hukuku Dersleri , Ekin, Bursa, 2017.
Grahl-Madsen, Atle	The Status of Refugees in International Law , (The Status of Refugees), Leiden, Sijthoff, 1966.
Grahl-Madsen, Atle	Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2–11, 13–37 , (Commentary), UNHCR Division of International Protection, Geneva, 1997, (çevrimiçi), https://www.unhcr.org/3d4ab5fb9.pdf 13 Nisan 2019.
Gülmez, Mesut	“Çalışma Özgürlüğü ve Hakkı Açısından Emeğin Evrimi: Ulusal ve Uluslararası Hukuksal Boyutlar Üzerine Düşünceler”, (Çalışma Özgürlüğü), Sosyal İnsan Hakları Ulusal Sempozyumu VI: Bildiriler , İstanbul, Petrol-İş Yayını, 2014, s. 63-130, (çevrimiçi) https://www.petrol-is.org.tr/sites/default/files/tum-dokuman-baski.pdf 19 Aralık 2019.
Gülmez, Mesut	Birleşmiş Milletler Sistemi’nde İnsan Haklarının Korunması , (Birleşmiş Milletler), Türkiye Barolar Birliği Yayınları, Ankara, 2004.
Hailbronner, Kay	“Temporary and Local Responses to Forced Migrations: A Comment”, Virginia Journal of International Law , cilt: 35, sayı: 1, yıl: 1994, s. 81-100, https://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/vajint35&id=91&collection=journals&index=01 01 Nisan 2019.
Hathaway, James C./ Foster, Michelle	The Law of Refugee Status (Second Edition) , Cambridge, Cambridge University Press, 2014.
Hathaway, James C.	The Rights of Refugees Under International Law , New York, Cambridge University Press, 2005.
ILO	Suriyeli İşçi, İşveren ve Girişimcilerin İşgücü Piyasasında Karşılaştıkları Sorunlar ve Çözüm Önerileri

	Çalıştay Genel Değerlendirme, (çevrimiçi), https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-ankara/documents/meetingdocument/wcms_533055.pdf 29 Mayıs 2019.
International Law Association,	Guidelines on Temporary Protection , Resolution 5/2002 on Refugee Procedures, 06/042002, 5/2002, (çevrimiçi), https://www.refworld.org/docid/4280b0804.html Mart 2019.
İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası İş ve Sosyal Güvenlik Komitesi	Yabancıların Çalışma İzni , İstanbul, 2018, (çevrimiçi), http://archive.ismmmo.org.tr/docs/YAYINLAR/kitaplar/yabancıların_calisma_izni_201801.pdf 11 Mayıs 2019.
Jellinek, Georg	L'état Moderne et Son Droit: Theorie Juridique de L'Etat , (Traduction Française par Georges Fardis), Paris, V. Giard et E. Briere, 1913, c.2.
Kaboğlu, İbrahim	Kolektif Özgürlükler , Diyarbakır, DÜHF Yayınları, 1989.
Kaboğlu, İbrahim	Özgürlükler Hukuku , Ankara, İmge, 2002.
Kahya Nizam, Özlem	“Türkiye’de Sığınmacılık ve Uydu Kent Deneyimi”, Süleyman Demirel Üniversitesi 2. Uluslararası Davraz Kongresi Bildiriler Kitabı: Küresel Sorunlar ve Çözüm Arayışları , Isparta, 2014, s. 4089-4092, (s. 4081-4114), (çevrimiçi), https://www.academia.edu/9443296/T%C3%BCrkiyede_S%C4%B1%C4%9F%C4%B1nmac%C4%B1l%C4%B1k_ve_Uydu_Kent_Deneyimi 31 Mayıs 2019.
Kapani, Münci	Kamu Hürriyetleri , Ankara, Yetkin, 2013.
Kartashkin, Vladimir	“Les Droits Économiques, Sociaux et Culturels”, Les

	Dimensions Internationales des Droits de L’Homme , (Rédacteur: Karel Vasak), Paris, UNESCO, 1978, s. 123-151.
Kaya, Cansu	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon , İstanbul, Oniki Levha, 2017.
Kaygısız, İrfan	“Suriyeli Mültecilerin İşgücü Piyasasına Etkileri”, Friedrich-Ebert-Stiftung Yayınları: Dünyadan , Ağustos 2017, (çevrimiçi), http://www.fes-tuerkei.org/media/pdf/Dünyadan/2017/Du308nyadan%20-%20Suriyeli%20Mu308ltecilerin%20Tu308rkiye%20I307s327gu308cu308%20Piyasasına%20Etkileri%20.pdf 30 Mayıs 2019.
Kerber, Karoline	"The Temporary Protection Directive", European Journal of Migration and Law , cilt: 4, sayı: 2, 2002, s. 193–214, (çevrimiçi), https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/ejml4&div=18&id=&page=&t=1560110086 31 Mart 2019.
Kılıçoğlu, Mustafa	“Çalışma Hakkı Kapsamında İş Güvencesi”, Prof. Dr. Sarper Süzek’e Armağan , Cilt: II, İstanbul, Beta, 2011, s. 1207-1231
Korkut, Levent	“Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Devletlerin Sığınmacıları Sınırdışı Etme Egemen Yetkisine Etkisi: Türkiye Örneği”, Ankara Barosu Dergisi , yıl: 66, sayı: 4, 2008, s. 24, (çevrimiçi), http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2008-4/4.pdf 22 Aralık 2018.
Kuhlman, Tom	“Towards a Definition of Refugees”, Serie Research Memoranda , No: 36, Vrije Universiteit Amsterdam,

	(çevrimiçi), http://degree.ubvu.vu.nl/repec/vua/wpaper/pdf/19900036.pdf 4 Aralık 2018.
Kuşçu, Döndü	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hükümleri Uyarınca Yabancıların Sınır Dışı Edilmeleri , İstanbul, On İki Levha, 2017
Lauterpacht, Hersch	International Law and Human Rights , (International Law), London, Stevens&Sons, 1950.
Lauterpacht, Hersch	“The Universal Declaration of Human Rights”, (Declaration), British Year Book of International Law , sayı: 25, 1948, s. 354-381, https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/byrint25&i=360 . 27 Nisan 2019.
Lauterpacht, Elihu/ Bethlehem, Daniel	“Non-refoulement (Article 33 of the 1951 Convention)”, Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection , Edited by: Erika Feller, Volker Türk, Frances Nicholson, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, p. 94-96, s. 87-185, (çevrimiçi), https://www.refworld.org/docid/4bed15822.html 09 Ocak 2019.
Leghtas, Izza/Sullivan, Daniel	“Tanrı’dan Başka Kimsemiz Yok: Türkiye’deki Suriyeli Olmayan Mülteciler İçin Kalıcı Çözümlerin Bulunmayışı”, Refugees International , Saha Araştırması Raporu, Şubat 2017, (çevrimiçi), https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/58e2a51e2e69cfd46ad04167/1491248422089/2017.2.8+Türkiye.pdf 31 Mayıs 2019.
Leghtas, Izza/ Thea, Jessica	“Burada Var olamazsın: Türkiye’de Kayıt Altına Alınmayan Afgan Mülteciler Korunma Hakkından Mahrum Kalıyor”, Refugees International , Saha

	Araştırması Raporu, Aralık 2018, (çevrimiçi), https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/5c2fb2f6aa4a991071a81391/1546629878900/Turkey+Report+-+November+2018+-+in+Turkish+-+2.0+-+FINAL.pdf 31 Mayıs 2019.
Leghtas, Izza/ Hollingsworth, Ann	“Yalnızca Hakkımı Arıyorum: Türkiye’deki mültecilerin yasal istihdama erişimleri hâlen bulunmuyor”, Refugees International , Field Report, Aralık 2017, (çevrimiçi), https://static1.squarespace.com/static/506c8ea1e4b01d9450dd53f5/t/5a25be7bc8302554b57e750f/1512423037185/2017+Turkey+Report+Turkish+Trans.pdf 31 Mayıs 2019.
Mahajan, Vidya Dhar	International Law , Delhi, Eastern Book Co. 1956
Mandal, Ruma	Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention ("Complementary Protection") , UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, 2005, PPLA/2005/02, (çevrimiçi), https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/435df0aa2/9-protection-mechanisms-outside-1951-convention-complementary-protection.html 09 Ocak 2019.
Mole, Nuala/ Meredith, Catherine	Human rights files, No. 9: Asylum and the European Convention on Human Rights , Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2011, https://www.refworld.org/docid/4ee9b0972.html 31 Mart 2019.
Mollamahmutoğlu, Hamdi/Astarlı, Muhittin	İş Hukuku , Ankara, Turhan, 2012.
Morgenstern, Felice	“The Right of Asylum”, British Year Book of International Law , sayı: 26, 1949, s. 327-357 https://heinonline.org/HOL/P?h=hein.journals/byrint26&i

	≡336. 27 Nisan 2019.
Nazlı, Seçkin	Anayasanın Çalışma Hak ve Özgürlüğüne İlişkin Düzenlemelerinin İş Hukukuna Etkileri , Seçkin, Ankara, 2015.
Niboyet, Jean-Paulin	Traité de Droit international Privé Français , Sirey, Paris, 1938, c. 2.
Nobari, Ali Heyrani	An Examination of the Concept of Nationality in Europe , Université de Lausanne Faculté de Droit, Lausanne, 2005.
Nomer, Ergin	Türk Vatandaşlık Hukuku , İstanbul, Filiz, 2018.
O’Cinneide, Colm	“The Right to Work in International Human Rights Law”, The Right to Work: Legal and Philosophical Perspectives , (Edited by: Virginia Mantouvalou), Hart Publishing, Oxford and Portland/Oregon, 2015, s. 99-123.
Odman, Tefvik	Mülteci Hukuku , Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İnsan Hakları Merkezi Yayınları, Ankara, 1995
Oppenheim, Lassa	Oppenheim’s International Law , edited by Sir Robert Jennings/Sir Arthur Watts, New York, Oxford University Press, 2008, 9. edition, volume 1, c. 2-4.
Ökçün, Gündüz	Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hürriyeti , Ankara, Doğuş, 1962.
Özbudun, Ergun	Türk Anayasa Hukuku , Ankara, Yetkin, 2017.
Özcan, Hüseyin	Anayasa Hukuku Açısından Sığınma Hakkı , İstanbul, Filiz, 2017.
Özçürümez, Saime / Türkay, Şirin	“Türkiye’de İltica Politikası, Aktörleri ve Çalışmaları: Bir ‘Epistemik Topluluk’ Oluşurken”, İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika , Ankara, BMMYK, 2011
Özkan, Işıl	Göç, İltica ve Sığınma Hukuku , (Göç, İltica ve Sığınma), Ankara, Seçkin, 2018.

Özkan, Işıl	Yabancıların Çalışma Hürriyeti ve Avrupa Topluluğu’nda Kişilerin Serbest Dolaşımı , İstanbul, Kazancı, 1997.
Özkerim Güner, Neslihan	“Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Mültecilerin Haklarının Korunmasındaki Rolü”, Göç Araştırmaları Dergisi , c.2, s.2, Temmuz-Aralık 2016, s.212-241 http://www.gam.gov.tr/files/neslihan-ozkerim.pdf 22 Aralık 2018.
Öztürk, Neva Övünç	“Uluslararası Hukuktaki Mülteci Tanımının Mülteci Kavramı ve Tanımın Oluşum Süreci Açısından Değerlendirilmesi”, Prof. Dr. Tuğrul Arat’a Armağan , Ankara, Yetkin, 2012, s. 919-951.
Öztürk, Neva Övünç	Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi , Ankara, Seçkin, 2015.
Pazarcı, Hüseyin	Uluslararası Hukuk Dersleri: 2. Kitap , Ankara, Turhan, 2017.
Roig, Annabelle/ Huddleston, Thomas	“EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, European Journal of Migration and Law , yıl: 2007, cilt: 9, s. 364 (s. 363-387), (çevrimiçi), http://www.migreurop.org/IMG/pdf/European_Journal_of_Migration_and_Law9_2007.pdf 04 Nisan 2019.
Sabuncu, Yavuz	Anayasaya Giriş , Ankara, İmaj, 2014.
Shacknove, Andrew E.	“Who Is a Refugee”, Ethics , The University of Chicago Press Journals, vol.95, no.2, 1985, s.274 (s. 274-284) http://www.law.lu.se/WEBUK.nsf/(MenuItemById)/JAMR27material/\$FILE/Shacknove.pdf 04 Aralık 2018.
Smith, Rhona K. M.	Textbook on International Human Rights , New York, Oxford University Press, 2012.
Sopf, Davor	"Temporary Protection in Europe After 1990: The “Right to Remain” of Genuine Convention Refugees”, Washington University Journal of Law & Policy , cilt:

	6, 2001, s. 110-159, https://openscholarship.wustl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1444&context=law_journal_law_policy 01 Nisan 2019.
Soykan, Cavidan	‘The New Draft Law on Foreigners and International Protection in Turkey’, Oxford Monitor of Forced Migration , Volume 2, Number 2, 2012, s. 38-47, https://www.academia.edu/3301573/The_New_Draft_Law_on_Foreigners_and_International_Protection_in_Turkey 19 Şubat 2019.
Sunata, Ulaş/Yıldız, Esra/Araç, Ezgi	“Refugee Routes to İstanbul and the Dynamics of Labor Market Participation: The Case of Syrians”, Middle East Journal of Refugee Studies , 2018, cilt: 3, sayı: 2, s. 121-145, (çevrimiçi), https://www.umhd.org.tr/wp-content/uploads/2018/11/MEJRSJune2018_web.pdf 27 Mayıs 2019.
Süzek, Sarper	İş Hukuku , İstanbul, Beta, 2015.
Şen, Murat	“İnsan Hakları Bağlamında Çalışma Hakkı”, Melikşah Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , c. 2, s. 2, 2013, s. 13-37, (çevrimiçi), http://www.muratsen.org/wp-content/uploads/insan-haklar%C4%B1-ba%C4%9Flam%C4%B1nda-%C3%A7al%C4%B1%C5%9Fma-hakk%C4%B1.pdf 13 Aralık 2018.
Talas, Cahit	Sosyal Politika I: Sosyal Politikaya Giriş ve Tarihsel Gelişim , Ankara, Sevinç Matbaası, 1967.
Talas, Cahit	“Bir İnsan Hakkı Olarak Sendika Hakkı ve Uluslararası Belgelerde Yeri ve Evrimi”, İnsan Hakları Yıllığı , Ankara, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, İnsan Hakları Araştırma ve Derleme Merkezi, Cilt: 1-4,

	1979, s. 36-63
Tanör, Bülent	Anayasa Hukukunda Sosyal Haklar , İstanbul, May, 1978.
Tanör, Bülent/ Yüzbaşıoğlu, Necmi	1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku , İstanbul, Beta, 2018.
TBMM/İnsan Hakları Komisyonu/Mülteci Hakları Alt Komisyonu	Göç ve Uyum Raporu , 26. Dönem 3. Yasama Yılı, Mart 2018, (çevrimiçi), https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2018/goc_ve_uyum_raporu.pdf 29 Mayıs 2019.
Tekinalp, Gülören	Türk Yabancılar Hukuku , İstanbul, Beta, 2003.
Tomuschat, Christian	Human Rights: Between Idealism and Realism (Second Edition) , New York, Oxford University Press, 2008.
Tiburcio, Carmen	The Human Rights of Aliens Under International and Comparative Law , The Hague, Martinus Nijhoff, 2001.
Trubek, David	“Economic, Social and Cultural Rights in the Third World: Human Rights Law and Human Needs Program”, Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues , (Edited by: Theodor Meron), Oxford, Clarendon Press, 1984.
Tunçomağ, Kenan/Centel, Tankut	İş Hukuku , İstanbul, Beta, 2015
Türkiye İnsan Hakları Kurumu	Suriyeli Mülteciler Çalıştayı , Ankara, SFN, 11/12/2014.
Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi	Mülteci Çalıştayları (2004-2005) , Ankara, Burgaz, 2008.
Unat, İlhan	Nottebohm Kararı ve Tabiiyetin Gerçekliği İlkesi , Ankara, Sevinç, 1966.
UN General Assembly	Declaration on the Human Rights of Individuals Who Are Not Nationals of the Country in Which They

	Live , A/RES/40/144, 13 December 1985, 116th Plenary Meeting,(çevrimiçi), https://www.un.org/documents/ga/res/40/a40r144.htm 03 Nisan 2019.
UN General Assembly	Note on the International Protection , Forthy-fifth session, A/AC.96/830, 7 September 1994, s. 6, p. 8, (çevrimiçi), https://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html 11 Aralık 2018.
UN General Assembly	New York Declaration for Refugees and Migrants , A/RES/71/1, Seventy-first session, 3 October 2016, https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/71/1 29 Mart 2019.
UN General Assembly	Resolution 8 (1). Question of Refugees , 1946, p. c/II, (çevrimiçi), https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/59/IMG/NR003259.pdf?OpenElement 09 Ocak 2019.
UNHCR	Commentary on the Draft Directive on Temporary Protection in the Event of a Mass Influx , böl. 3, 15/09/2000, https://www.refworld.org/docid/437c5ca74.html 29 Mart 2019.
UNHCR	Guidelines on International Protection: “Membership of a particular social group” within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees , 2002, HCR/GIP/02/02, (çevrimiçi), https://www.unhcr.org/publications/legal/3d58de2da/guidelines-international-protection-2-membership-particular-social-group.html 05 Ocak 2019.
UNHCR	Guidelines on International Protection: “Cessation of Refugee Status under Article 1C(5) and (6) of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees” ,

	HCR/GIP/03/03, 2003, p. 4, s. 3, (çevrimiçi), https://www.unhcr.org/3e637a202.pdf 27 Mart 2019.
UNHCR	Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees , 2003, HCR/GIP/03/05, (çevrimiçi), https://www.unhcr.org/publications/legal/3f7d48514/guidelines-international-protection-5-application-exclusion-clauses-article.html 06 Ocak 2019
UNHCR	Guidelines on Temporary Protection or Stay Arrangements , (Guidelines on Temporary Protection), February 2014, p. 8, s. 3, (çevrimiçi), https://www.unhcr.org/protection/expert/5304b71c9/guidelines-temporary-protection-stay-arrangements.html 16 Ocak 2019
UNHCR	Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees , 2011, p. 28, (Guideline on Determining Refugee Status) https://www.unhcr.org/publications/legal/3d58e13b4/handbook-procedures-criteria-determining-refugee-status-under-1951-convention.html 31 Aralık 2018.
UNHCR	Handbook: An Introduction to International Protection, Protecting persons of concern to UNHCR, Self-study module 1 , 2005 (An Introduction to International Protection), https://www.unhcr.org/3ae6bd5a0.pdf 05 Aralık 2018.
UNHCR	“Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework”, Global Consultations on International Protection , 19/02/2001, (çevrimiçi),

	https://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3ae68f3c24/protection-refugees-mass-influx-situations-overall-protection-framework.html 12 Ocak 2019.
UNHCR	The Refugee Convention, 1951: The Travaux préparatoires analysed with a Commentary by Dr. Paul Weis , (UNHCR, Travaux Préparatoires), y.y., 1990, (çevrimiçi), https://www.refworld.org/docid/53e1dd114.html 13 Ocak 2019.
UNHCR Executive Committee	Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations , No. 100 (LV) - 2004, p. (a), (çevrimiçi), https://www.unhcr.org/excom/exconc/41751fd82/conclusion-international-cooperation-burden-responsibility-sharing-mass.html 15 Ocak 2019.
UN Human Rights Committee (HRC)	CCPR General Comment No. 20: Article 7 (Prohibition of Torture, or Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment) , 1992, bkz. https://www.refworld.org/docid/453883fb0.html 10 Ocak 2019.
Uzun, Elif	“Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK’nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Yeri”, Göç Araştırmaları Dergisi , Cilt: 2, Sayı: 2, Temmuz-Aralık 2016, s. 60-85, (çevrimiçi), http://www.gam.gov.tr/files/elif-uzun2.pdf 19 Ağustos 2019.
Weis, Paul	“The United Nations Declaration on Territorial Asylum”, Canadian Yearbook of International Law , s. 7, 1969, s. 92-150, https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/cybil7&div=1&src=home 27 Nisan 2019
Yıldız, Ceren	“Mültecilerin İşgücü Piyasasına Entegrasyonu Konusunda Çeşitli Ülke Örnekleri ve Türkiye İş Kurumu

	İçin Öneriler”, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü , s. 92, (çevrimiçi), https://media.iskur.gov.tr/15685/ceren-yildiz.pdf 31 Mayıs 2019
Yarmalı, Eyüp Sabri/Alp, Selçuk	Hukuk Terimleri Sözlüğü , Türkmen, İstanbul, 2011
Yıldırım Mat, Tülay/ Özdan, Selman	“AB ile Türkiye arasındaki Geri Kabul Anlaşması’nın İnsan Hakları Açısından Değerlendirilmesi”, Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi , Cilt: 24, Sayı: 1, Haziran 2018, s. 36-49, (çevrimiçi), http://dergipark.gov.tr/download/article-file/509409 03 Nisan 2019.

Elektronik Kaynaklar:

academic.oup.com/journalsa

cire.be

coe.int

dergipark.gov.tr

dw.com.tr

echr.coe.int

heinonline.org

hudoc.echr.coe.int

icj-cij.org

ilo.org

istanbulbarosu.org.tr

kararlaryeni.anayasa.gov.tr

mevzuat.gov.tr

ohchr.org

researchgate.net

tbmm.gov.tr

refugeesinternational.org

refworld.org

un.org

unhcr.org

