

# Uluslararası Göç Rejimi İtibarıyla Türkiye'nin Değişen Konumu: Kurumsal Yaklaşımlar ve Kuramsal Açılımlar

Erdem AYÇIÇEK<sup>1</sup> & Ömer Çağrı TECER<sup>2</sup>



<sup>1</sup> M.A., Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi- Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/ Mülteciler ve Sığınmacılarla Yardımlaşma Dayanışma ve Destekleme Derneği İnsani Yardım Uzmanı



<sup>2</sup> M.A., Abant İzzet Baysal Üniversitesi- Uluslararası İlişkiler/ Mülteciler ve Sığınmacılarla Yardımlaşma Dayanışma ve Destekleme Derneği İnsani Yardım Uzmanı

## Özet

Bu çalışma uluslararası mülteci rejimi içerisinde Türkiye'nin değişen konumunu, kurumsal sorumluluk ve rol dağılımı çerçevesinde inceleyecektir. Jeopolitik bir inceleme üzerinden değerlendirildiğinde, Güney'den Kuzey'e ve Doğu'dan Batı'ya merkezlenen göç akınının tam ortasında yer alan Türkiye, uluslararası göç dalgaları açısından transit ülke konumunda yer almakta idi. Ancak Suriye'deki politik istikrarsızlığın iç savaşa tırmanması ile birlikte Türkiye, sınırın hemen öte yakasında patlak veren krizden doğrudan etkilenmiştir. Bu durum, Türkiye'nin kısa denebilecek bir süre zarfında toplu göçe maruz kalmasıyla sonuçlanmıştır. Suriyeli mülteci krizi ile birlikte Türkiye'nin yaşadığı niteliksel dönüşüm sorgulanacak; bu dönüşümün sancılarını yansıtan eklettik politikalar incelenecek, kurumsal odak noktasında değişiklikler incelendikten sonra karar alma mekanizmalarındaki rol dağılımına dikkat çekilecektir.

**Anahtar Sözcükler:** Türkiye; Göç; Misafir; Geçici Koruma Statüsü; Koruma-Himaye.

# Changing Position of Turkey in terms of International Migration Regime: Institutional Approaches and Theoretical Expansion

## Abstract

In this study, Turkey's changing position in terms of the international refugee regime will be examined in the framework of corporate responsibility and role distribution. Based on the on geopolitical analysis, Turkey, which is located at the center where migration flows intensively emerged from North to South and from East to West, is seen a typical example of the transit country category in terms of international migration flows. However, Turkey is one of the countries which have been unprecedentedly affected by the escalation of civil war and political instability in Syria which occurred just across the border. As a result of those developments, In this case, Turkey has been exposed to the refugee flows. In this frame, qualitative transformation that Turkey goes through will be questioned, painful path of the transformation will be examined and the role distribution between the policy-makers will be paid attention after the existing and possible changes in the institutional focus of the actors will be studied.

**Keywords:** Turkey; Migration; Guest; Temporary Protection Status; Protection.

---

Corresponding Author : Erdem AYÇİÇEK  
Birlik Mahallesi, 448. Sokak, No. 17/3, Ata Apt.  
Çankaya/Ankara

E-mail : [aycicekerdem@gmail.com](mailto:aycicekerdem@gmail.com)

Manuscript received : 13 September 2018

Revised manuscript accepted : 19 November 2018

---

## Uluslararası Göç Rejimi İtibarıyla Türkiye'nin Değişen Konumu: Kurumsal Yaklaşımlar ve Kuramsal Açılımlar

### Giriş

21. yüzyıl Ortadoğusu'nda hissedilen siyasi değişim rüzgârı Arap Baharı şeklinde genel bir tariflendirmeye konu olmuştur. Gilbert Achcar'a göre Arap Baharı aslında Arap dünyasında yaşanan “uzatmalı ya da uzun vadeli devrimci süreçleri” ifade etmektedir. Bu açıdan Bahar ile anılan siyasi gelişmelerin ayırt edici özelliğini, zaman ve mekân düzleminde başlangıcı (2010 Aralık ayı itibarıyla Tunus) belli olan ancak bitiş kestirilemeyen olaylar silsilesi oluşturur (Achcar, 2014, s.14). Hamid Dabaşı'ye göre ise Arap Baharı'nın ayrıksı yanını, kendisi ile birlikte anılan süreçteki öznenin (halkın çeşitli kesimleri) ideolojik bir melezlik içermesidir. Şöyle ki Dabaşı, “Arap Baharı'ndan kulağımıza çalınan siyasi dilin melez niteliği, ideolojik olarak bir yere bağlanamayacak ve emperyalizm tarafından gasp edilemeyecek edebi bir çokdillilik ortaya koyuyor” demektedir (Dabaşı, 2015, s. 33). İster sosyo-politik ister ideolojik her ne değerlendirmeye konu edilirse edilsin, Arap Baharı'nın toplumun çeşitli kesimleriyle rezonans kuran, farklı çevreleri içeren, tedrici olarak değişik ülke seksiyonlarına uzanan bir değişim dalgasını adlandırdığı söylenebilir. Uluslararası ilişkiler terminolojisi ile anılan bu söylemin konumuz açısından önemi, 2011 yılında Suriye Arap Cumhuriyeti'nde meydana gelen sosyo-politik olay örgüsü itibarıylaadır.

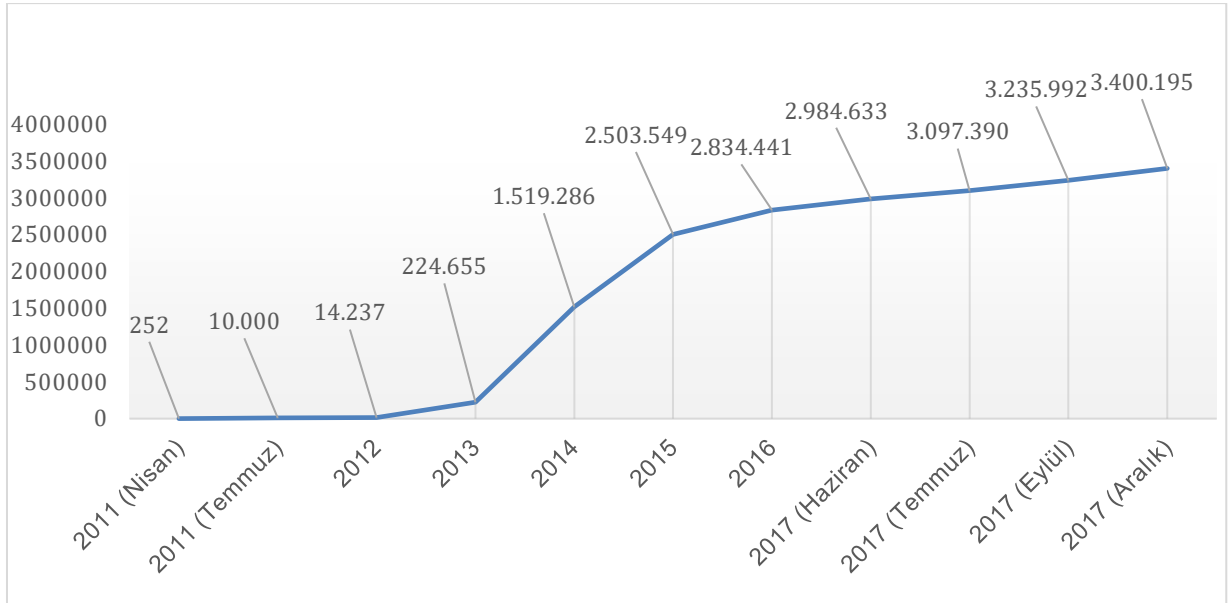
Suriye Arap Cumhuriyeti'ndeki siyasi istikrarsızlığın iç savaşa dönüşmeye başladığı bir dönemde, “çağımızın en büyük insani krizi” şeklinde ifade edilen mülteci kriz ortaya çıkmıştır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) verilerine göre Suriye krizinden dolayı 5.468.281 kişi ülke dışına çıkmak zorunda kalmıştır. 13,1 milyon kişi ise ülke içinde yardım ihtiyacı bulunmaktadır. Buna ek olarak, 6,1 milyon kişi ise Suriye içerisinde yerinden edilmiş şekilde hayatlarını sürdürmektedir. Buna 2,98 milyon ulaşması zor ya da kuşatılmış yerlerde hayatını sürdüren kişiler de eklediğinde ortaya çıkan insani krizin durumunun ne derece ciddi olduğu bir kez daha kendisini ispat etmektedir.<sup>1</sup>

Suriye Arap Cumhuriyeti ile ilkin 1921 tarihli Ankara Anlaşması ile 877 kilometre, daha sonra 1939 yılında Hatay'ın Türkiye sınırlarına katılması ile birlikte 911 kilometrelik sınır hattına sahip olan Türkiye, sınırın hemen öte yakasında ortaya çıkan kriz ortamından doğrudan etkilenmiştir. Suriye'den Türkiye'ye yönelik ilk toplu nüfus hareketi, yaklaşık 300-400 Suriye

vatandaşının, 29 Nisan 2011 tarihinde Hatay ili Yayladağı ilçesindeki Cilvegözü sınır kapısına doğru yönelmesi ile başlamıştır. Bu hareketlenme neticesinde, 252 Suriye vatandaşı 311 ve 325 nolu hudut müstahkem mevkiilerinden giriş yapmıştır (TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, 2012). Yoğun ve ani nüfus hareketliliği karşısında Türkiye Cumhuriyeti tarafından alınan inisiyatif Afet ve Acil durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) ve Kızılay tarafından kurulan kamplar ve karşılama merkezleri ile kontrol altına alınmaya başlanmıştır. Süreç içerisinde artan bir şekilde sınırını diğer yakasından Türkiye'ye doğru genişleyen insan dalgası karşısında kamp-dışı sığınmacı sayısı kamplarda yer alan sığınmacı sayısı geçmeye başlamıştır. Kamp içinde uygulanan kayıt altına alma işlemleri, ara bekleme bölgeleri işlevsizleşmeye ve kriz karşısında uygulanabilir bir nitelik olmaktan çıkmıştır. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, AFAD ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nün ilgili birim ve müdürlükleri kamp dışı sığınmacılara yönelik süreç içerisinde gelişen kayıt altına alma prosedürlerini uygulamışlardır.

Bu genel çerçeve içerisinde makale, 2017 yılına uzanan süreçte Türkiye'ye sığınan Suriyeli sığınmacıların genel durumu üzerinde durduktan sonra krizin başlangıcı itibarıyla Türkiye'deki kurum ve kuruluşların Mülteci krizi karşısında vermiş oldukları cevap ve uyguladıkları modelleri inceleyecektir.

### Türkiye'de Yaşayan Suriyeliler



Grafik 1. Türkiye'de Kayıt Altındaki Suriyeliler.

Yukarıdaki tabloda görüldüğü üzere, Türkiye'de kayıt altında bulunan Suriyeli sayısı 2012-2014 yılları arasında hızlı bir artış göstermiştir (UNHCR Syria Regional Refugee Response, 2013).

Türkiye'deki Suriyeli mülteciler genellikle geçici barınma merkezleri (kamp) ve kentsel yerleşim alanlarında olmak üzere iki farklı düzlemde ele alınır.

Türkiye'de yaşayan Suriyeliler genellikle iki kategori içerisinde incelenir. Birincisi, T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) tarafından kurulan ve yönetilen 'geçici barınma merkezleri'nde yaşayan Suriyeliler iken ikincisi kamp dışı yerleşim bölgelerinde yaşayan Suriyeliler şeklindedir. Yine her iki kategori de kendi içerisinde ikili ve üçlü alt kümelere bölünür. Geçici Barınma Merkezleri, i. Çadır kent ve ii. Konteyner kent şeklinde ikiye ayrılır. Yine kamp dışı yerleşim yerlerinde yaşayan Suriyeliler de i. kentlerde (urban), ii. kent çeperlerinde gecekondular yerleşim alanlarında (peri-urban) ve iii. kırsal bölgelerde (rural) yaşayanlar olmak üzere üçe ayrılır.

Geçici barınma merkezleri, merkezlerin fiziki yapısına göre ayrışırken geçici barınma merkezleri dışındaki yerleşim yerleri kentsel yaşamın şu andaki haliyle 'katman'lardan ve 'parça'lardan (fragments) müteşekkil dokusu uyarınca belirlenmiştir (Akpınar ve Uraz, 2007). Kent çalışmalarında sıkça anılan kente mündemiç kopukluk, toplumsal katmanlar arasında sağlanamayan yeknesaklığı ifade eder. Kentin katmanlı ve bir anlamda pürüzlü yapısı Çağlar Keyder'in (1999) "küreselleştirmenin parçası olabilenler ve olamayanlar" şeklinde sınıflandırdığı toplumsal grupların devindikleri gündelik yaşam tecrübelerine zemin teşkil eder (Keyder, 1999). Çünkü her birisi özgün bir mekân karakteristiği oluşturmakta, farklı bir barınma formu sunmakta ve hizmetlere erişim noktasında apayrı derecelerde yer almaktadır. Dolayısıyla göç ile mekân arasındaki ilişkisi ve buradan dolayımlanan göçmenlik halleri önem taşımaktadır.

Türkiye'nin güney sınırına yakın bölgede yer alan iller (Hatay, Şanlıurfa, Kilis, Gaziantep) Suriye mülteci krizi ile birlikte yoğun göç hareketlerinin düğüm noktasında yer almıştır. Suriyelilerin Türkiye'ye ilk adımlarını attıkları bahse konu kentler, yeni gelen mülteciler için 'ilk istasyon' olma gibi kritik bir fonksiyonu yerine getirmiştir. Ancak 2013 yılı ile birlikte metropol ve büyük kentler, mülteciler için çekim merkezi olma kimliğiyle ön plana çıkmaya başlamış ve Mersin, Ankara, Bursa, İstanbul ve İzmir gibi kentlere ikincil hareketlenme gerçekleşmiştir. 2015 yılının mayıs ayına gelindiğinde, "Avrupa mülteci krizi" şekliyle adlandırılan büyük çoğunluğu Suriyelilerden oluştuğu varsayılan yaklaşık 704 bin kişi daha iyi bir yaşam umuduyla Avrupa'ya göç etmeye başlamıştır (UNHCR Refugees/Migrants Emergency Response: Mediterranean, 2016). 2015 yılının Ekim ayına gelindiğinde Türkiye ve Avrupa Birliği arasında, sınır yönetiminin genişletilmesi konusunda uzlaşma sağlanmıştır. Ortak Eylem Planı ile birlikte Suriyeli mülteciler Avrupa'nın Balkan ve Ege göç stratejisinin bir parçası olarak değerlendirilmiştir (Okyay ve

Zaragoza-Cristiani, 2016, s. 51-56). 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanan Geri Kabul Anlaşması, üç yıllık ön hazırlık süreci sonrasında yürürlüğe girmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2013).

Göçün mekân ile olan ilişkisinde beliren kamplar ve geçici barınma merkezleri genellikle 'istisnai mekânlar' şeklinde anılır (Al Muhtaseb, 2017, s. 24). İnsani kriz gibi olağanüstü koşulların etkisi ile şekillenen geçici barınma merkezleri genellikle kent ile tümüyle bütünleşmenin sağlanamayacağı alanlarda, kente ayrı, dışarıklı ve suni bir katman oluşturur (Şeker, vd., 2015, s. 434). BMMYK'nin Kamplara Alternatif Politikalar çalışmasında belirtildiği üzere, merkezi hükümetlerin böylesi acil duruma özgü istisnai mekânlar oluşturan kamplara yönelen ilgisinin ardında kamu düzeni ve güvenliği gerekçeleri yatıyor olabilmektedir (UNHCR Policy on Alternatives to Camps, 2014). Özellikle yerel halk ile göçmen ve mülteci toplum arasındaki ilişkinin tansiyon emareleri taşıdığı önvarsayımından hareket eden merkezi yönetimler, toplumsal etkileşimin en azını simgeleyen kamp tasarımına tercih edebilmektedir.<sup>2</sup> Bu ve benzeri sebeplerle Lübnan, Suriye insani krizine kamp-dışı bir yaklaşım (non-encampment approach) sergilemiştir (Turner, 2015, s. 386-404).

### **Kriz Yönetiminde Politik Belirlenim: Belirsizliği Yönetmek**

#### ***Mikro-Politikadan Makro Politikaya***

Türkiye'de politik karar alma mekanizmaları Suriye'den gelen göç dalgasına kısa erimli ve mikro politik tasarımlar uygulayarak cevap üretmeye çalışmıştır. Bu çerçevede, 9 ve 12 Haziran 2011 tarihlerinde Altınöz ve Boynuyğun Çadırkentleri kurularak, Suriyelilerin ilk ve en acil olarak barınma, sağlık, yiyecek, giyecek ve temizlik ihtiyaçları karşılanmıştır (TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, 2012, s. 7).

17 Ocak 2012 tarihine kadar ülkemize 21.625 giriş gerçekleşmiştir. Türkiye ilk göç dalgasının gerçekleştiği 2011 yılından itibaren koşulsuz olarak "açık kapı politikası" uygulamıştır (T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2014, s. 7). T.C. İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Başkanı, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından 2011 yılının Ekim ayında Cenevre'de düzenlenen konferansta Türkiye'nin "geçici koruma" statüsü uygulamaya başlayacağını ifade etmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2013). Ancak bu zamana kadarki resmi söylem misafir şeklinde olmuştur. Misafir söylemi, komşu bir ülkede cereyan eden insani krize dair oluşturulan sosyo-politik okumanın uzantısı şeklinde değerlendirilebilir. Bu bakımdan Türkiye'deki merkezi

otoritenin Suriye'deki insani krize dair söylemsel kuruluşuna 'içkin', doğal ve doğrudan bir parçasını oluşturur.

Misafir söylemi, belirgin bir ev sahibini üstü örtük bir biçimde de olsa imlemektedir. Tabi bu tanım, misafirin 'tabî' konumunu sabit tutmaktadır. Nitekim misafir söyleminin nelerden müteşekkil olduğuna dair geniş ve detaylı mefhumları incelediğimizde, bunun belirsiz bir zaman öngörüsünden oluştuğu söylenebilir. Ana akım kültür açısından misafir söylemi, 'içeride(n)' olmayan kişi ve varlıklara yönelik bir dizi çağrışıma içeriyor. Ancak insani krizin altında yatan siyasi dinamikler arasındaki çatışma hali devam ettikçe, misafirin mevcut konumu sürmekte; bu da yerel halk nezdinde misafir kavramı merkezindeki algılama ve bu algılamaya ait alt-kodların iyice karmaşıklaşmasına yol açmaktadır. İlk önce yerel halkın ev sahipliğine ve eli açıklığına vurgu yapan söylemlerin en 'doğru kabul edileni', yani misafir söylemi süreç uzadıkça 'doğru kabul edileni' 'çelişkiye' dönüşmüştür. Ayrıca, misafir söylemi 'içeride(n)' olmayana karşı hak temelini tek taraflı inşa edilmesi ile sonuçlanabilmektedir. Misafir kavramının kültürel kodlarının süreç içerisinde çelişki ile buluşması, muhatabın toplumsal ve siyasal güvenleştirilmesi ile oluşturulan algı çerçevesinde, hak ve güven ortamından mahrum bir durum ile karşı karşıya kalma tehlikesini de doğuracak kaygan bir zemin sunmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Suriyeli mülteci krizi bağlamında misafir söylemi, söylemlerin, farklı toplumsal aktörler arasındaki ilişkilerin toplumsal inşasına etkide bulunabileceğine örnek oluşturduğu iddia edilebilir.

Bu çerçevede, Suriyelilerin hukuki statüsünü belirleme konusundaki en temel somut adımı ise 22 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği oluşturur. Hak temelsiz ve güvensiz misafir söyleminden, tanımlanmış hak ve ödevlerin bulunduğu, belli bir prosedür ve süreç sonunda elde edilecek hizmetlerin garanti altına alındığı referans mevzuatın oluşturulması önem teşkil etmiştir. Yönetmelik, Avrupa Birliği'nin (Konsey) 2001 yılındaki Geçici Koruma Yönetmeliğine referans göstererek ve 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91 inci maddesine dayanılarak hazırlanmıştır (European Commission, 2016). Geçici Koruma Yönetmeliği 22/10/2014 tarihli ve 29153 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve anılan Yönetmeliğin Geçici 1 inci maddesi ile ülkemize 28/04/2011 tarihinden itibaren geçici koruma bulma amacıyla gelen Suriyeliler "geçici koruma" statüsüne alınmıştır. Buna ek olarak, 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu 10.04.2013 (YUKK, 2013) tarihinde onaylanmıştır. Bu Kanunun 2. Maddesinde de belirttiği üzere, yabancılarla ilgili iş ve işlemleri; sınırlarda, sınır kapılarında ya da Türkiye içinde

yabancıların münferit koruma talepleri üzerine sağlanacak uluslararası korumayı, ayrılmaya zorlandıkları ülkeye geri dönemeyen ve kitlesel olarak Türkiye'ye gelen yabancılara acil olarak sağlanacak geçici korumayı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektedir (TBMM Mevzuat, 2013). YUKK (2013) ile birlikte, Türkiye'nin uluslararası sözleşme ve anlaşmalar kaynaklanan yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde iç hukukta bütüncül bir yaklaşım ortaya konulmuştur. Ayrıca, aşağıda bahsedileceği üzere Türkiye'nin de taraf olduğu, Mültecilerin hakları ve statüleri konusunda temel uluslararası sözleşmeler olan 1951 ve 1967 Cenevre sözleşmelerinden kaynaklı düzenleme ve çekinceleri çerçevesinde kavramsal ve hak temelli düzenlemeler de hayata geçirilmiştir.

Göç ve mülteci kavramları konusunda uygun bir zeminin sağlanabilmesi ve kavramsal zemin üzerinden ortaya konulan politikaların tartışılabilmesi için ulusal ve uluslararası mevzuatın incelenmesi elzemdir. Türkiye'deki düzensiz göç hareketlerine karşı geliştirmiş olduğu müktesebat uluslararası anlamda günümüze ulaşan kümülatif metin yükünden bağımsız düşünülemez. Bu kapsamda, kısaca ele alınması, iç hukuk ve teşkilat yapılanması üzerindeki etkileri, ihtilafları ve sınırlılıklarının altı çizilmesi gerekmektedir. Özellikle 1899-1907 Lahey, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve sonraki ek protokollerin oluşturduğu müktesebatın toplamı insancıl hukukun temel direklerini oluşturmaktadır. Ayrıca, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi bu müktesebatın oluşturulmasındaki kaynakları teşkil etmektedir. Hem Lahey hem de Cenevre sözleşmelerinden kaynaklı ve ayrıca insan hakları sözleşmelerinin ortaya koyduğu hakların güvenceye alınması için oluşturulan İnsan Hakları Mahkemeleri de içtihat-yapılageliş oluşturulmasında ana kaynakları oluşturmaktadır. Mikro politikadan makro politikaya ulaşan süreçte ortaya konulan inisiyatiflerin uluslararası mevzuatın öngördüğü objektif değer ve kurallar üzerinden uyumlaştırılması ve var olan eksikliklerin mikro düzeyde revize edilerek reforme edilmesi de gerekmektedir. Özellikle ortaya çıkan insani kriz sonrasında bir gerçeklik olarak karşımıza çıkan mülteci/Göç kavramının hedef ülkedeki (Türkiye) hukuki referanslarını Uluslararası İnsancıl Hukukta bulabiliriz.

İnsancıl hukuk, kuvvete başvurmayı düzenleyen kurallar (jus ad bello) ile bir silahlı çatışma sırasında tarafların uyması gereken kuralları düzenleyen (jus in bello); silahlar, araçlar ve savaş kurbanlarının durumuna (asker, esir ve siviller gibi) ilişkin uluslararası sözleşme, antlaşma, kararlar ve müktesebatı içerir (Turhan, 2019, s. 169-170). Her ne kadar Birleşmiş Milletler Anlaşması 2(4) Maddesi kuvvet kullanmayı yasaklamış, 2(7) maddesi devletlerin içişlerine karışmama yasağını düzenlese de 39. Madde ile "uluslararası barış ve güvenliği tehdit eden



durumlarda” ve 51. maddenin düzenlediği “meşru müdafaa” hakkı ile kuvvet kullanma konusunda istisnalar barındırmaktadır (United Nations, 1945)<sup>3</sup>. Devletlerin kuvvet kullanması konusundaki fikir ihtilafları uluslararası hukuk düzleminde halen süren ve güncelliğini her dönem koruyan bir tartışmadır<sup>4</sup>. Ancak bu tartışmalar sürerken mevcut müdahale sonucunda ortaya çıkan insani krizlerin kontrol ve üstesinden gelinmesi için bazı düzenlemeler ve kabuller oluşmuştur. Yukarıda da sözü edildiği gibi bunun temellerini Lahey ve Cenevre sözleşmeleri oluşturmaktadır. Lahey ve Cenevre Sözleşmelerine varan süreçte ortaya çıkan gelişmeler ve devletler arasındaki ilişkiler, iki dünya savaşının vuku bulmuş olması 1951 mültecilerin durumuna ilişkin sözleşmenin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Dünya çatışma bölgelerinin ve silahlanmanın getirmiş olduğu süreklilik 19 ve 20. yy modern devlet yapılanmalarının bir sonucu olarak yeni yaklaşımlar getirmiştir. Bu kapsamda, 1856 yılındaki ‘Deniz Savaşları Konusunda Paris Bildirisi’ ile başlayan modern anlamdaki yazılı insancıl hukuk müktesebatı süreci, 1864 yılındaki ‘Savaşta Hasta ve Yaralılar Konusunda Cenevre Sözleşmesi’ ile devam etmiş ve nihayetinde 1899-1907 yıllarında imzalanan ve savaşta kullanılan araçlar ve silahları kısıtlayıcı hükümler getiren Lahey sözleşmeleri ile doruk noktasına ulaşmıştır. Tarihin şahit olduğu iki dünya savaşı sırasında yaşanan insani krizin büyüklüğü; ülke içinde ve ülke aşan düzeyde yerinden edilmiş insanların durumuna ilişkin uluslararası düzenlemelerin imzalanması ihtiyacını doğurmuştur. Bu kapsamda, 1949 yılında devletler arasında yaşanabilecek silahlı çatışma durumunda sivillerin ve diğer belli kişilerin korunmasına ilişkin Cenevre Sözleşmesi imzalanmıştır. Bunu takiben 1977 yılında bu sözleşmenin kapsamı genişletilmiştir. 1977 yılında imzalanan ve 1949 yılında imzalanan sözleşmeye ek iki protokol, ülke içindeki çatışmalar ve uluslararasılaşmış (bölgesel) çatışmalara yönelik düzenlemeleri içermektedir (Keskin, 1997, s. 448).

Buna ek olarak, 1951 yılında Mültecilerin Durumuna İlişkin Sözleşme imzalanmıştır. Bu sözleşme, belli başlı BM sözleşmelerine de atıfla ve Uluslararası Göç Örgütü’nün (IOM) tüzüğünü baz alarak mülteciyi tanımlamaktadır. Bu noktadan hareketle, tanımlamanın yanı sıra mülteci olmak hakkının, “ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacağı”nı belirtmektedir (UNHCR, 1951). Bu sözleşme

1951 yılından önceki ve Avrupa'da meydana gelen olayları kapsayan sınırlı bir sözleşme olarak varlığını sürdürmüştür. 1967 yılında imzalanan ikinci sözleşme bu coğrafi ve zaman sınırını kaldırmıştır. 1968 yılındaki sözleşmeyi kabul eden Türkiye, daha önceden var olan coğrafi sınırlılığı devam ettirmiş, zaman konusunda sözleşmenin hükümleri konusunda ise herhangi bir itirazda bulunmamıştır. Bu nedenle Türkiye, 1951 ve 1967 sözleşmelerine taraf olmakla birlikte, bu sözleşmelerden kaynaklanan mülteci hukuk ve hakkını sadece Avrupa ülkelerinden Türkiye'ye sığınacak olan kişilere sağlayacağı yönünde bir çekince ile sürdürmektedir.

2013 yılında kabul edilen ve yukarıda üzerinde durulan insalcıl hukuk müktesebatından kaynaklanan uluslararası hukuk kurallarını temel alan YUKK (2013), Türkiye'ye sığınmış olan Suriyelilerin hukuki statülerinin belirlenmesi ve bu statüden kaynaklı haklarının korunması temel kanunu oluşturmaktadır. Bu kanun Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün süreç içerisinde artan yetki ve statüsünü de belirlemektedir. Ayrıca, AFAD bünyesinde ortaya çıkan krize karşı verilen acil cevap ve müdahaleler sonrasında Göç İdaresinin, kapsamlı göç ve mülteci politikasının belirlenmesi çalışmaları sürecinde teşkilat olarak nasıl ve ne şekilde yapılacağı konusunda düzenlemeler de içermektedir. Kanun, Türkiye'nin 1967 sözleşmesinden kaynaklanan çekincesini gözeterek mültecilere ilişkin bazı tanımlamalar geliştirmiştir. 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu üç çeşit mülteci/sığınmacı kategorisi ortaya koymaktadır. Bunlar; i) mülteci, ii) şartlı mülteci ve iii) ikincil koruma statüsüdür. Bu sınıflandırmada, mülteci statüsünün 1951 yılındaki tanım ve coğrafi kapsam düzleminde ele alındığı ve korunduğu görülmektedir (YUKK, 2013, 61). Bu sebeple şartlı mülteci ve ikincil koruma statüleri çekinceden kaynaklanarak oluşturulmuş mikro ölçekli statülerdir. Ancak sağladığı imkân ve haklar çerçevesinde ele alındığında uluslararası koruma statüsü içerisinde aynı rolü oynadıkları görülür. YUKK'da (2013, 62), şartlı mülteci tanım ve çerçevesi şu şekilde belirtilir;

“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 statü belirleme işlemleri

sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir.”

YUKK’nın (2013, 62) ilgili maddesinin altını çizdiği temel husus, ilgili kişinin üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar ülkede kalmasına izin verilmesidir. Burada zamansal bir sınırlılığın altı çizilmektedir. Diğer yandan, madde 63’de ikincil koruma ise şu şekilde ele alınmaktadır;

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

İkincil koruma statüsü kapsamında, 2011 yılından itibaren Türkiye’nin karşı karşıya kalmış olduğu kitlesel göç hareketlerine yönelik YUKK’nın (2013, s. 91) ilgili maddesi ise şu ibareyi içermektedir; “Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir”. Yabancılara yönelik verilen ikamet izinleri belirli ikamet süreleri ile sınırlanırken mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statülerindeki süre kısıtlaması ilgili kişinin hassasiyeti yüksek bireyler olmaları ve mağdur kişinin yüksek yararının gözetilmesi çerçevesinde düzenlenmiştir. Şartlı mülteci üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar ülkede kalmasına izin verilirken, bu durum ikincil koruma statüsü ve ondan kaynaklı geçici korumada süresizdir. İkamet süresi; ilticaya sebep olan siyasal ve askeri tehlikenin ortadan kalkması, gönüllü geri dönüş ve belirli sınır-dışı etme prosedürleri ile ayrıca mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma ve geçici koruma altındaki kişilerin ülkede kaldıkları süre dikkate alınarak verilen uzun dönemli ikamet izni hakkının dışında oldukları (YUKK, 2013) 42(2)’de belirtilmiştir.

Bu temel statüler, yine uluslararası sözleşme ve anlaşmalardan kaynaklı, YUKK’nın (2013, 4) ilgili maddesindeki geri gönderme yasağı gözetilerek oluşturulmuştur. Hem Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, hem de Cenevre Sözleşmesi’yle uyumlu olarak, bu Kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı,

dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez.

Ortaya çıkan insani krize yönelik yukarıda bahsi geçen makro düzeyden yerel düzeye ulaşan müktesebatın ulusal hukukta kapladığı yer, 2011 yılında başlayan krizle birlikte yerinin net bir şekilde belirlenmesi ihtiyacını doğurmuştur. Krizin yönetimi her ne kadar devletin kurumları ve onlarla birlikte eş güdüm içerisinde çalışacak olan uluslararası örgütler ve sivil toplum kuruluşları ortaya koyduğu inisiyatif ile gerçekleşecekse de mevzuat önem teşkil etmektedir. Yukarıda bahsi geçen insancıl hukukun temel ilkelerinin korunması ve üzerine ulusal mevzuatın biçtiği sosyal ve ekonomik haklarla başlayan sosyal uyum programlarının destekleyici modeller ile tesis edilmesi makrodan mikroya ulaşan süreçte müktesebatın tamamlayıcı rolünü desteklemiş olacaktır.

### **Kurumsal Rol Dağılımı**

Suriye Arap Cumhuriyeti'nden ülkemize yönelen kitlesel göç dalgası sonucunda ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara cevap verme konusunda kamu kurum ve kuruluşları çeşitli rol paylaşımı içerisine girmiştir. Buna göre T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) koordinasyondan sorumlu kuruluş olarak belirlenmiştir. İnsani krize yönelik geliştirilen politikalar çerçevesinde AFAD, ileri bir rol üstlenmiştir. Krize yönelik acilci söylemin eşlik ettiği ilk yıllarda mikro ölçekli müdahale ve acil eylem planları yoğunlaşmış, başta geçici barınma merkezlerinde olmak üzere üstlenilen rol, ilerleyen süreçte koordinasyon faaliyetleri üzerinden artış göstermiştir (Kızılova, 2014, s. 115). AFAD'ın koordinasyonunda; İçişleri, Dışişleri, Sağlık, Milli Eğitim, Tarım ve Orman Bakanlığı, Ulaştırma ve Altyapı ve Hazine ve Maliye Bakanlıkları, Genelkurmay Başkanlığı, Hatay Valiliği, Diyanet İşleri Başkanlığı, Gümrük Müsteşarlığı ve Kızılay ortak çalışmalar yürütmektedir.

Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Merkezi ve Görevleri'nin belirlendiği Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği'nde, "meydana gelen veya gelmesi muhtemel büyük ölçekli; a) Deprem, sel, fırtına, toprak kayması, çığ, b) İltica ve nüfus hareketleri, c) Yangınlar ve kazalar, Kimyasal, biyolojik, radyolojik ve nükleer madde kazaları veya olayları; tehlikeli ve salgın hastalıklar gibi doğal, teknolojik ve insan kaynaklı afet ve acil durumlar ile Başbakan tarafından acil durum veya afet olarak değerlendirilen diğer olay ve durumlarda ulusal düzeyde etkin ve yoğun müdahale ve koordinasyonu sağlamak üzere Başbakanın talimatıyla faaliyete geçer" denilmektedir (TBMM Mevzuat, 2011). AFAD, yine aynı yönetmeliğin 6(ç) maddesine göre "ulusal ve uluslararası insani yardım ve müdahale faaliyetlerini koordine etmek" 6(d) maddesine

göre ise “Diğer devletlerin ve uluslararası kuruluşların ilgili organlarıyla gerekli görüldüğünde koordinasyon ve işbirliği yapmak” görevlidir. Yönetmeliğin sorumluluk ve yetki devri kısmında ise “Başbakan ihtisas gerektiren müdahale faaliyetlerinin koordinasyonunu yürütmek üzere ilgili bakanlık, kamu kurum ve kuruluşlarına görev verebilir.” maddesi ile kurumun birinci aşamada üstlendiği yetki ve sorumluluğu koşulların değiştiği daha sonraki aşamalarda paylaşabilmesinin yolu açık bırakılmıştır. Bu noktada merkezi otoritenin ilgili birimlerinin üstlenebileceği mevcut ve muhtemel sorumluluk dağılımına ilişkin Yönetmelikte Afet ve Acil Durumlarda Görev Alacak Bakanlık, Kurum ve Kuruluşlar Cetveli geliştirilmiştir (bkz. Tablo 1).

Bununla birlikte Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamındaki yabancılara sağlanacak sağlık, eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık ve benzeri hizmetlerin Madde 26 (4) AFAD koordinasyonunda yürütülmesine karar verilmiştir T.C. İçişleri Bakanlığı, 2013). Bu madde ile ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulma amacıyla kitlese olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan uluslararası koruma talebi bireysel başvuru olarak değerlendirmeye alınmayanlar ile ilgili yürütülen hizmetler AFAD koordinasyonunda yürütülmeye başlanmıştır.

“Geçici Koruma Altındaki Yabancılara İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi Yönetmeliği”ne göre iltica ve büyük nüfus hareketleri acil durum olarak öngörülmüş olup iltica ve büyük nüfus hareketleri karşısında yapılacak iş ve işlemlerin koordinasyon ve işbirliğini sağlamaktan Başbakan adına Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanı sorumlu kılınmıştır (T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı, 2014). Afet ve Acil Durum Yönetim Merkezleri Yönetmeliği’nde olduğu gibi, bahse konu yönetmeliğin “Geçici Korunanlara Sağlanacak Hizmetler” başlıklı altıncı bölümünün “Hizmetler” başlıklı 26’ncı maddesinde; “Bu

BAKANLIK, KURUM ve KURULUŞLAR <sup>5</sup>	DOĞAL AFETLER	İLTİCA ve NÜFUS HAREKETLERİ	BÜYÜK YANGINLAR	TEHLİKELİ ve SALGIN HASTALIKLAR	RADYASYON VE HAVA KİRLİLİĞİ GİBİ KİM. ve TEK. OLAYLAR
GENELKURMAY BAŞKANLIĞI	+	+	+	+	+
ADALET BAKANLIĞI	+	+	-	+	-
MİLLİ SAVUNMA BAKANLIĞI	+	+	+	+	+
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI	+	+	+	+	+
DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI	+	+	-	+	+
MALİYE BAKANLIĞI	+	+	+	+	-
MİLLİ EĞİTİM BAKANLIĞI	+	+	+	+	-
BAYINDIRLIK VE İSKAN BAKANLIĞI	+	+	+	-	-
SAĞLIK BAKANLIĞI	+	+	+	+	+
ULAŞTIRMA BAKANLIĞI	+	+	+	+	+
TARIM VE KÖY İŞLERİ BAKANLIĞI	+	+	-	+	+
ÇALIŞMA VE SOSYAL GÜVENLİK BAKANLIĞI	+	+	-	+	-
SANAYİ VE TİCARET BAKANLIĞI	+	-	+	+	-
ENERJİ VE TABİİ KAYNAKLAR BAKANLIĞI	+	+	+	-	+
ÇEVRE VE ORMAN BAKANLIĞI	+	-	+	+	+

Tablo 1. Yönetmelikte Afet ve Acil Durumlarda Görev Alacak Bakanlık, Kurum ve Kuruluşlar Cetveli

Yönetmelik kapsamında ilgili bakanlıklar ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından verilen hizmetler AFAD koordinasyonunda yürütülür” hükmüne yer verilmiş, geçici koruma altında bulunan yabancılara sunulacak olan hizmetlerin genel koordinasyon yetki ve sorumluluğu AFAD’a verilmiştir.

2015 yılında Geçici barınma merkezlerinin kurulması, yönetilmesi ve işletilmesi ile bu merkezlerde barındırılanların tabi olacağı diğer hususlara ilişkin usul ve esaslarda AFAD'a merkezi rol biçilmiştir (AFAD, 2015). Suriyelilere yönelik koruma/himaye politikaları, 2014 yılına kadar geçici barınma merkezlerinde, bu merkezlerin kurulumu ve yönetimi ve işletiminden sorumlu AFAD üzerinden gerçekleşmiştir. Kamp politikaları BMMYK'nin Kamp Yönetim Yönergesi'ndeki bazı öğeler takip edilerek belirlense de AFAD kendine özgü bir yaklaşım sergilemiştir (World Bank, 2015). Türkiye hükümeti tarafından resmi devlet görevlilerinin yönettiği ve finansal açıdan ulusal kaynakların kullanıldığı geçici barınma merkezleri, BMMYK tarafından “yüksek standartlı acil durum müdahalesi” söylemi ile birlikte anılmıştır (UNHCR, 2015). Kampların konaklama, temizlik, güvenlik, enerji bağlantıları, temiz içme suyu, okul ve sosyalleşme imkânları ile birlikte diğer ülkelerdeki muadillerine göre çok daha iyi standartlarda şekillendiği belirtilmiştir (McClelland, 2014). Kamp içi hizmet üretim sürecinde, kampta konaklayanların ihtiyaç ve taleplerini göz önünde bulunduran 'yönetişim' sisteminin geliştirilmesine çalışılmıştır. Bu kampın sakinleri ve kamp yöneticileri arasında görüş, öneri ve eleştirileri içeren doğrudan mekanizmalar geliştirilmiştir (AFAD, 2015). Karar alma mekanizmalarına içerilmesi veya doğrudan kendi karar alma birimlerini kurması mülteciler nezdinde “karar verici” karakter yaratımının bir parçası olarak düşünülebilir.

İnsani alana ilişkin ihtiyaç analiz ve durum raporlarına bakıldığında, genel olarak göçmenlere ve mültecilere yönelik hizmet üretim sürecinde sürdürülebilirlik ögesine dikkat çekmektedir. Bu açıdan hizmetin şu anda/şimdi üretimi ve sunuşu kadar, hâlihazırda sunulabilen hizmetin herhangi bir nitelik ve nicelik değişimine/düşüşüne uğramadan mevcut standartlarıyla muhafazası da önem taşımaktadır. Sürdürülebilirlik sorunsalı, beraberinde merkezi ve yerel kamu kurum ve kuruluşlarının rolünün yatay eksenli genişletilmesi önerilerini getirmektedir (AFAD, 2015). Nitekim Türkiye ölçeğinde kamp içi hizmet sunumunun farklı niteliği, diğer göç alan ülkelerdeki kamp yönetiminden farklı olarak uluslararası finans kaynağına dayalı olmamasıdır (UNHCR, 2014).

Kamp içerisi ile sınırlı kalmış uygulamalar, mültecilerin kendi kendilerini idame ettirme olanağını göz ardı edebilmekte, geniş bir toplamı doğrudan dış kaynaklara bağımlı

kılabilmektedir (Malkki, 1995). Ekonomik getirili kaynakların özne olmanın merkezinde algılandığı bir dönemde mültecilerin ekonomik faaliyette bulunmalarına dönük uygulamalar zaruri olmaktadır.

AFAD, geçici barınma merkezleri özelindeki doğrudan sorumluluğun dışında merkez dışındaki geçici korunan kişilere yönelik hizmet üretim sürecindeki koordinasyon yetkisine de sahiptir. Bu çerçevede, geçici koruma statüsü altında bulunan yabancılara yönelik eğitim, sağlık, çalışma hayatına ilişkin hizmetler ile sosyal yardımlar ve tercümanlık hizmetlerine ilişkin istatistiki bilgilerin, ilgili bakanlıkların her ayın 15'i ve son günü esas alınmak kaydıyla en geç o ayın 20 si ve sonraki ayın 5 ine kadar on beşer günlük periyotlarda AFAD'a bildirmesi gerekmektedir (AFAD, 2015, s. 264). Yürütülen faaliyetleri içeren bu raporlar temel hak ve hizmetler noktasında yapılmakta olan iş ve işlemlerin iş takibi açısından AFAD'a sunulur.

Ancak 2018 yılında AFAD'ın aktif saha ve koordinasyon görevleri daralan bir istikamette seyretmiştir. Bunun ortaya çıkmasındaki temel unsur olarak ilgili bakanlıkların teknik müdahale inisiyatifi ve prosedürlerinin farklılık göstermesi ve yasal zemin arayışı denebilir. Türkiye'de bulunan yabancıların statüleri ve ilgili kontrollerinin yapısı konusunda tam yetkili olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün diğer ilgili bakanlıkların, özellikle geçici koruma altındaki Suriyelilere yönelik ihtiyaçların giderilmesinde ortaya koydukları eylem planlarının uygulanması sürecinin finansmanı ve koordinatörü konumuna gelmektedir. Kişilerin Türkiye'de bulunma sebepleri ve bu sebepten kaynaklı statü kazanmaları doğrudan Göç İdaresi Müdürlükleri tarafından yürütülmesinden dolayı ikincil bir üst koordinasyon kurumu niteliği arz eden ve acil durum yönetimi yapan AFAD'ın rolünün sınırlandırılması ön görülmüştür.<sup>vi</sup> Kişinin statü ve bundan kaynaklanan haklarının tespiti sonrası ilgili bakanlıklar bünyesinden yer alan hizmetler nasıl ve ne şekilde yararlanacağı Göç İdaresi tarafından yürütülmektedir. Sağlık, eğitim ve temel insani yardım hizmetlerine ulaşım için gerekli olan statü ve yerleştirmeler Göç İdaresi tarafından yapılmaktadır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Taşra Teşkilatı Kuruluş, Görev ve Çalışma Yönetmeliği'ne göre Türkiye'ye iltica ve sığınma taleplerinin değerlendirilmesi ve uluslararası koruma statüsü de dâhil olmak üzere ilgili statü belirlemelerinin yapılması göç idaresi merkez ve taşra teşkilatı aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. Daha önce Birleşmiş Milletler ve çalışma ortakları olan sivil toplum kuruluşları tarafından Göç İdaresi Genel Müdürlüğü protokolüne dayanarak yapılan uluslararası koruma statü belirleme görüşmeleri alınan son kararlar tekrar Göç İdaresine devredilmiştir (T.C. İçişleri Bakanlığı, 2014).



Yine aynı şekilde, sığınmacılara sunulacak sağlık hizmetinin bedeli AFAD yerine Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından ödenecek olup, yapılan düzenleme ile psikolojik değil ağır psikolojik ya da psikiyatrik sorunları olan göçmenler sağlık kurumlarına nakledilebilecektir. Yine aynı şekilde Göç İdaresi bünyesinde merkezileşen göç politikasının bir sonucu olarak bakanlıklar dâhilinde yürütülen hizmetlerin de sınırları ayrıca belirlenmiştir. Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı'nın yürütmüş olduğu hizmetler bu düzenlemelere paralel olarak ortaya konulmuştur. Bakanlığın Ocak 2018 ayında gerçekleştirdiği "Geçici Koruma Statüsündeki Suriyelilere Hizmet Sunan Sivil Toplum Kuruluşlarına Yönelik Mevcut Durum Analizi ve Süreç Yönetimi Çalıştayı"nda özel ihtiyaç sahiplerinin geçici barınma merkezlerinin içinde ve dışında yararlanacakları sosyal hizmetler ve yardımlarla bu yabancılara sağlanacak psikososyal destek çalışmaları artık Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın kontrolünde yapılacağı kararlaştırılmıştır. Geçici barınma merkezleri içinde ve dışında yaşayan özel ihtiyaç sahiplerinin psikososyal destek gereksinimlerinin belirlenmesi amacıyla yapılacak hane ziyaretleri, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'na belirlenen usul ve esaslara göre gerçekleştirilecektir (T.C. Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, 2017). Aynı şekilde, Sağlık Bakanlığı ve Genel Sağlık Sigortası kapsamında ortaya çıkan maliyet de Göç İdaresi tarafından karşılanacaktır. Bu kapsamda, Sağlık Bakanlığı, AFAD ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Arasında Götürü Bedel Sağlık Hizmeti Protokolü imzalanmış ve Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamındaki yabancılara sunulacak sağlık hizmetlerinin götürü bedel üzerinden temin edilmesine, temel medikal giderler ve malzemelerin Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün talebi üzerinden AFAD tarafından karşılanması kararlaştırılmıştır (Protokol, 2018).

Son olarak, Türkiye'ye yönelik kitlesel nüfus hareketi olması halinde acil durumun gerektirdiği koşullar çerçevesinde geçici barınma merkezleri, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşleri alınarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün koordinasyonluğunda AFAD tarafından kurulacak şekilde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. Göç İdaresi, ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerini alarak valiliklerle eş güdüm içinde geçici barınma merkezlerinin kullanımına son verilmesine ya da kapatılmasına karar verebilecektir. Geçici barınma merkezlerinin yönetimi, işletilmesi ve güvenliğinin sağlanması ile geçici barınma merkezlerinde barındırılanların tabi olacağı diğer hükümlere ilişkin usul ve esaslar artık sadece Göç İdaresi tarafından belirlenecek ve AFAD bu konuda da artık yetkili olmayacaktır.

Bu süre zarfında uluslararası koruma başvurularını kayıt altına alma ve değerlendirme sorumluluğu Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nden Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir (UNHCR, 2018). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uyarında alandaki aktörler arasındaki yetki ve sorumluluk dağılımının 10 Eylül 2018 tarihinden itibaren gerçekleştiği duyurulmuştur. Böylelikle Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün uluslararası koruma başvuru ve karar sürecinin tek politika uygulayıcısı oluşu tescillenmiştir.

### Sonuç

Devletin ilgili bakanlık, kurum ve müdürlüklerinin ortaya koymuş olduğu eylem planları mevzuat, yönetmelik ve genelgeler ile yatay yönlü bir genişleme sürecine girmiştir. Görev, sorumluluk ve teşkilat anlamında genişleyen kurumların müdahale kapasitelerinin artması, sorumlulukların belirlenmesi sürecini de beraberinde getirmiştir. Merkezi ve yerel hizmet sağlayıcılar arasında rol dağılımı konusunda yaşanan belirsizliği güncelleştiren bir iklim uzunca bir süre söz konusu iken gelişmekte olan süreç içerisinde bu belirsizliklerin, çerçevesi çizilmiş alanlar içerisine sokularak giderileceği yönünde gelişmeler yaşanmaktadır. Nitekim kurumlar arası eş güdümün sağlanması ve kurumların yatay yönlü genişlemesi beraberinde yetişmiş insan gücü, kurum kapasite geliştirme süreçleri ortaya çıkarmaktadır.

Bakanlıkların isim ve yapı değişikliğinden, Dernekler Dairesi Genel Müdürlüğü'nün Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü şeklinde değiştiği, T.C. İçişleri Bakanlığı bünyesinde Göç Kurulu'nun oluşturulduğu, bu anlamda genel bir dönüşümün yaşandığı konjonktürde göç politikalarını belirleyecek aktörler arasındaki rol dağılımı da yeniden şekillenmektedir. Kurumların kurulum, sabitleme ve yeniden üretim evrelerine girdiği bu süreç, genel hatları itibarıyla göç alanında da yansımaları bulmaktadır. Kamunun yeni yapılanma arayışının toplumsal temelleri çoktandır oluşmuş olmakla birlikte her kurumun kendi vasıflarını gösterebileceği bir yapı henüz yeni modellenmektedir. Krizi farklı perspektifler doğrultusunda yönetme anlamında kamunun bahse konu yeni yapılanışı, yakın dönemin temel karakteristiğini oluşturacaktır. Öyle ki, sözkonusu süreç, mevcut kurumların göç alanında sahada var olan ihtiyaçlara uzun soluklu cevap verebilmesi anlamında etkin ve etkili yönetim anlayışını temsil edebileceği gibi, müktesebat güncellemesinin sıkça yaşanmadığı ülkemizde klasik uygulanagelişlerin ve kısa vadeli acilci yönetim anlayışlarının devam etmesi anlamına da gelebilir.

Türkiye'de genellikle planlama, örgütlenme, kontrol ve koordinasyon kavram setleri ile yanıtlanmaya çalışılan kriz dönemlerine yönelik mevcut algının, plan, önleyici ve cevap verici eylem kipleri ile daha da derinleştirilmesi gerekmektedir. Normalleşme çalışmalarının yoğunlaşabilmesi için bir yandan kurumsal rol dağıtımında net ve tayin edici çizgilerin çizilmesi gerekmektedir, öte taraftan insani alana ilişkin uluslararası yazını da dikkate alarak önleyici ve cevap verici mahiyette yeni perspektifler geliştirilmelidir. İlgili kurum ve kuruluşların krize yanıt üretme noktasında 'elçabukluğu' kazanabilmesi için örgütsel açıdan insani alan ve sosyal çalışanları bünyesine katması, teorik açıdan farklı eylem ve müdahale yöntemlerine dair derinleşmesi gerekmektedir (Tağraf, 2003).

#### ORCID ID

Erdem AYÇİÇEK



<https://orcid.org/0000-0002-2049-6934>

Ömer Çağrı TECER



<https://orcid.org/0000-0003-3099-407X>

#### Declaration of Conflicting Interests

The author(s) declared that there were no conflicts of interest with respect to the authorship or the publication of this article.

#### Çıkar Çatışması Beyanı

Yazar(lar) bu makalenin yazarlık veya yayımlanmasına ilişkin olarak hiçbir çıkar çatışması olmadığını beyan etmiş(ler)dir.

### Kaynakça

- Ahcar, G. (2014). *Halk istiyor: Arap isyanı üzerine radikal bir inceleme* (S. Öztürk, Çev.). Ankara: Ayrıntı Yayınları.
- Akpınar, İ. Y. & Uraz, U.T. (2007). Kültürel projeler üzerinden kentsel canlandırma ve Mağusa örneği. 18. *Kentsel Tasarım ve Uygulamalar Sempozyumu*. 28-29.05.2007. İstanbul: MSGSÜ.
- Dabaşı, H. (2015). *Arap Baharı - Postkolonyalizmin sonu* (A. T. Esen, Çev.). İstanbul: Sümer Yayıncılık.
- European Commission. (2016). *Study on the temporary protection directive final report*. Erişim Aralık 10, 2018, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final\\_report\\_evaluation\\_tpd\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final_report_evaluation_tpd_en.pdf)
- Hancılar, Ö. (2011). Uluslararası hukukta insani müdahale. *Çankaya Üniversitesi Hukuk Dergisi*, 7/2.
- Keskin, F. (1997). Silahlı çatışmalar hukukunun BM kuvvetlerine uygulanması. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 52(1).
- Keyder, Ç. (1999). *Istanbul, between the global and the local*. London: Rowman & Littlefield pub.
- Kızılova, Ö. (2014). *AFAD odaklı kriz yönetimi: AFAD örneği*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Malkki, L. (1995). Refugees and exile: From 'refugee studies' to the national order of things. *Annual Review of Anthropology*, Vol. 24.
- McClelland, M. (2014). How to build a perfect refugee camp. *New York Times*. Erişim Aralık 23, 2018, [http://www.nytimes.com/2014/02/16/magazine/how-to-build-a-perfect-refugee-camp.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/2014/02/16/magazine/how-to-build-a-perfect-refugee-camp.html?_r=1)
- Migration and Home Affairs. (2018). *Temporary Protection*. Erişim 23 Aralık, 2018, [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/temporary-protection_en)
- Muhtaseb, S. A. (2007). *Extended emergencies and spatialization of resistance in Palestinian refugee camps: The Case Of Al Wihdat*, 2007. Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi.

- Okyay, A. & Zaragoza-Cristiani, J. (2016). The leverage of the gatekeeper: Power and interdependence in the migration nexus between the EU and Turkey. *Italian Journal of International Affairs*, 51(4).
- Protokol. (2018). *Sağlık Bakanlığı, AFAD ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Arasında Götürü Bedel Sağlık Hizmeti Protokolü*. Erişim Aralık 10, 2018. <http://www.ttb.org.tr/goc/gecicikoruma.pdf>
- Şeker, G., Tilbe, A., Ökmen, M., Yazgan Hepgül, P., Eroğlu, D. & Sirkeci, I. (2015). *Turkish Migration Conference 2015 Selected Proceedings*. London: Transnational Press London.
- Tağraf, H. ve Arslan N. T. (2003). Kriz oluşum süreci ve kriz yönetiminde proaktif yaklaşım. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, Sayı 1, 149-159.
- TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu. (2012). Erişim Aralık 10, 2018. [http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/topics/earlychildhood/speechlanguage/ brochure\\_preschool.aspx](http://www.children.gov.on.ca/htdocs/English/topics/earlychildhood/speechlanguage/ brochure_preschool.aspx)
- TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu. (2012). *Ülkemize sığınan Suriye vatandaşlarının barındıkları çadırkentler hakkında inceleme raporu*. Erişim Aralık 23, 2018, [https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2012/raporlar/28\\_02\\_2012\\_1.pdf](https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2012/raporlar/28_02_2012_1.pdf), <https://www.afad.gov.tr/upload/Node/3931/xfiles/webformatisuriyedenturkiyeyenufush areketleri.pdf>.
- T.C. Aile Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı. (2017). Erişim Aralık 10, 2018, <https://eydb.aile.gov.tr/duyurular/gecici-koruma-statusundeki-suriyelilere-hizmet-sunan-sivil-toplum-kuruluslarina-yonelik-mevcut-durum-analizi-ve-surec-yonetimi-calistayi-11-aralik-2017-onay-yayimlanmistir>
- T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. (2015). *AFAD Mevzuat El Kitabı*. Erişim Aralık, 10 2018, [https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2314/-files/AFAD-mevzuat\\_el\\_kitabi+1.pdf](https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2314/-files/AFAD-mevzuat_el_kitabi+1.pdf)
- T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. (2014). *Suriye'den Türkiye'ye Nüfus Hareketleri Kardeş Topraklarındaki Misafirlik*. Erişim Aralık 10, 2018, [https://www.afad.gov.tr/upload/Node/17962/xfiles/suriyeli-misafirlerimiz\\_1\\_.pdf](https://www.afad.gov.tr/upload/Node/17962/xfiles/suriyeli-misafirlerimiz_1_.pdf)
- T.C. Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı. (2014). *Geçici Koruma Altındaki Yabancılara İlişkin Hizmetlerin Yürütülmesi*. Erişim Aralık 10, 2018, [https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2311/files/2014-4\\_sayili\\_Genelge\\_-\\_parafsiz.pdf](https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2311/files/2014-4_sayili_Genelge_-_parafsiz.pdf)

- T.C. Dışişleri Bakanlığı. (2012). *Türkiye ile AB arasında Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Anlaşması imzalandı*. Erişim Aralık 10, 2018, <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-ab-arasinda-vize-serbestisi-diyalogu-mutabakat-metni-ve-geri-kabul-anlasmasi-imzalandi.tr.mfa>
- T.C. İçişleri Bakanlığı. (2014). *Kabul Ve Barınma Merkezleri İle Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi Ve Denetimi Hakkında Yönetmelik*. Erişim Aralık 10, 2018, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.19614&MevzuatIliski=-0&sourceXmlSearch=kabul>
- T.C. İçişleri Bakanlığı. (2013). *Geçici Koruma Yönetmeliği*. Erişim Aralık 10, 2018, [http://www.goc.gov.tr/files/files/03052014\\_6883.pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/03052014_6883.pdf)
- Turhan, T. (2009). Uluslararası insancıl hukuk ve İsrail'in Gazze Harekâtı. *İ.Ü Siyasal Bilgiler Fakültesi*, no:14.
- Turner, L. (2015). Explaining the (non-)encampment of Syrian refugees: security, class and the labour market in Lebanon and Jordan. *Mediterranean Politics*, 20: 3.
- UNHCR Syria Regional Refugee Response. (2018). Erişim Aralık 23, 2018, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>.
- UNHCR Refugees/Migrants Emergency Response: Mediterranean. (2016). Erişim Aralık 23, 2018. <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.
- UNHCR Policy on Alternatives to Camps. (2014). Erişim 23 Aralık, 2018, <http://www.unhcr.org/5422b8f09.html>
- United Nations. (1945). *Charter*. Erişim Aralık 10, 2018, <http://www.un.org/en/sections/un-charter/introductory-note/index.html>
- UNHCR. (2015). *2015 UNHCR country operations profile: Turkey*. Erişim Aralık 23, 2018, <http://www.unhcr.org/pages/49e48e0fa7f.html>
- UNHCR Syria Regional Refugee Response Plan. (2013). Erişim Aralık 10, 2018, <https://www.unhcr.org/51b0a6689.html>
- UNHCR. (2014). *Policy on Alternatives to Camps*. Erişim Aralık 10, 2018, <https://www.unhcr.org/protection/statelessness/5422b8f09/unhcr-policy-alternatives-camps.html>
- UNHCR Refugees/Migrants Emergency Response: Mediterranean. (2016). Erişim Aralık 10, 2018, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>
- UNHCR. (1951). *Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme*. Erişim Aralık 10, 2018, <https://www.unhcr.org/1951-refugee-convention.html>

- UNHCR. (2018). *UNHCR Tarafından Kayıt ve MSB*. Erişim Aralık 10, 2018, <https://help.unhcr.org/turkey/tr/information-for-non-syrians/reception-registration-and-rsd-with-unhcr/>
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. (2013). Erişim Aralık 23, 2018, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf>
- World Bank. (2015). *Turkey's Response to the Syria Crisis and the Road Ahead*. World Bank Report 102184. Erişim Aralık 23, 2018, <http://documents.worldbank.org/curated/en/583841468185391586/pdf/102184-WP-P151079-Box394822B-PUBLIC-FINAL-TurkeysResponseToSyrianRefugees-eng-12-17-15.pdf>

## Notlar

<sup>1</sup> Suriye'deki çatışmalardan dolayı ülke dışına çıkmak zorunda kalan 5,468,281 kişinin 459,134'ünün kamplarda; geriye kalan 5,009,147 kişinin ise kamp dışı olarak kırsal alan, şehirler ve şehirlerin dış çevrelerinde hayatlarını sürdürdükleri görülmektedir. Suriye dışına çıkmak zorunda kalanların Türkiye, Irak, Ürdün, Lübnan ve Kuzey Afrika'ya uzanan bir coğrafyada varlıklarını sürdürdükleri görülmektedir. Daha fazla bilgi için bkz: [http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#\\_ga=2.60432814.2067292991.1514827861-121180733.1514827861](http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#_ga=2.60432814.2067292991.1514827861-121180733.1514827861) (01.01.2017 tarihinde erişildi).

<sup>2</sup> Bununla birlikte Türkiye'deki kamplar Ana yolları 15 metre, tali yolları 10 metre genişliğinde olup, mahalle tarzında bir örgütlenme yapısına sahiptir. Her bir merkezin kapasitesi ve hizmet ölçeği farklı olmakla birlikte, ideal tesislerde okul, kreş, market, ibadet alanları, sağlık merkezleri, psikososyal destek hizmet merkezi, spor tesisleri, çamaşırhane, içme suyu ve atık su arıtma tesisleri, oyun parkları, kurs alanları gibi ortak kullanıma dayalı alanlarının mevcut olduğu söylenebilir. Detaylı bilgi için bkz. [https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2310/files/Gecici\\_Barinma\\_Merkezlerinin\\_Kurulmasi\\_Yonetimi\\_ve\\_Isletilmesi\\_Hakkinda\\_Yonerge.pdf](https://www.afad.gov.tr/upload/Node/2310/files/Gecici_Barinma_Merkezlerinin_Kurulmasi_Yonetimi_ve_Isletilmesi_Hakkinda_Yonerge.pdf)

<sup>3</sup> Birleşmiş Milletler Anlaşmasının ilgili maddesi bu hakkı zorunluluk, aciliyet ve orantılılık noktasında düzenlemiş ve kısıtlamıştır.

<sup>4</sup> Ayrıntılı bilgi için bkz: Hancılar, Ö. (Şubat 2011). *Uluslararası Hukukta İnsani Müdahale*, Çankaya Üniversitesi Hukuk Dergisi, 7/2, ss. 97-124.