

**ANKARA ÜNİVERSİTESİ
AVRUPA TOPLULUKLARI ARAŞTIRMA
VE UYGULAMA MERKEZİ**

**TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ
KATILIM SÜRECİ BAĞLAMINDA
DÜZENSİZ GÖÇLE MÜCADELE**

**COMBATING IRREGULAR MIGRATION
WITHIN CONTEXT OF TURKEY’S EU
ACCESSION PROCESS**

**ULUSLARARASI KONFERANS
Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
15 Kasım 2013
Ankara**

Ankara, 2015

ANKARA ÜNİVERSİTESİ YAYINLARI NO: 484

Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma
ve Uygulama Merkezi

**TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ
KATILIM SÜRECİ BAĞLAMINDA DÜZENSİZ GÖÇLE MÜCADELE**
**COMBATING IRREGULAR MIGRATION WITHIN CONTEXT OF
TURKEY’S EU ACCESSION PROCESS**

ISBN: 978-605-136-235-9

Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi, 2015

Kitaptaki görüşler, ATAUM’u bağlamaz.

Tüm hakları saklıdır.

Yayıncı izni olmadan, kısmen de olsa fotokopi, film vb. elektronik ve mekanik yöntemlerle çoğaltılamaz.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ BASİMEVİ
İncitaşı Sokak No: 10
06510 Beşevler / ANKARA
Tel: 0 (312) 213 66 55
Basım Tarihi: 04/05/2015

İÇİNDEKİLER

KONFERANS PROGRAMI V

SUNUŞ.....VII

SUNULAN BİLDİRİLER

EU Responses to Irregular Migration
Prof. Dr. Kay HAILBRONNER (Konstanz Üniversitesi) 1

Türkiye'nin Düzensiz Göçle ve Göçmen Kaçaklığıyla Mücadele Alanındaki Deneyimi
Prof. Dr. Bülent ÇİÇEKLİ (HSYK eski üyesi)
ve Doç. Dr. Oğuzhan Ömer DEMİR (Polis Akademisi) 11

AİHM Kararlarının Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Üzerindeki Etkisi
Prof. Dr. Nuray EKŞİ (Yeditepe Üniversitesi) 27

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Çerçevesinde Yabancıların Türkiye'de İkameti
Prof. Dr. Esra DARDAĞAN KİBAR (Ankara Üniversitesi) 65

AB Sürecinde Düzensiz Göçle Mücadele ve AB Bakanlığı
Ege ERKOÇAK (AB Bakanlığı) 85

AB Sürecinde Düzensiz Göçle Mücadele ve Dışişleri Bakanlığı
Esen ALTUĞ (Dışişleri Bakanlığı) 91

AB Sürecinde Düzensiz Göçle Mücadele ve İçişleri Bakanlığı
Ahmet APAN (İçişleri Bakanlığı) 95



Konrad
Adenauer
Stiftung

Konrad Adenauer Vakfı



Uluslararası Ekonomik ve Siyasi
Araştırmalar Merkezi



ATAUM

Türkiye'nin Avrupa Birliği Katılım Süreci Bağlamında Düzensiz Göçle Mücadele

Uluslararası Konferans

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Aziz Köklü Konferans Salonu

15 Kasım 2013

10.00-10.30: Açılış Konuşması

Prof. Dr. Çağrı ERHAN-Ankara Üniversitesi SBF Öğretim Üyesi, ATAUM Müdürü

Dr. Colin DÜRKOP-Konrad Adenauer Vakfı Türkiye Temsilcisi

Prof. Dr. Yalçın KARATEPE-Ankara Üniversitesi SBF Dekanı

10.30-10.45: Kahve Arası

10.45-13.15: 1. Oturum (AB'de ve Türkiye'de Düzensiz Göç Olgusunun Farklı Boyutları: Mevzuat, Problemler ve Çözümler)

Başkan: Prof. Dr. Çağrı ERHAN (Ankara Üniversitesi SBF Öğretim Üyesi-ATAUM Müdürü)

Konuşmacılar:

Avrupa Birliği'nin Düzensiz Göçle Mücadele Konusuna Yaklaşımı,

Prof. Dr. Kay HAILBRONNER (Konstanz Üniversitesi)

AB Geri Dönüş Direktifi Çerçevesinde Üye Devletlerin Yetkisi,

Dr. Diego ACOSTA (Bristol Üniversitesi)

Devletlerin Göç Politikaları ve Düzensiz Göç: Fikirler ve Kurumlar Üzerine Karşılaştırmalı Bir Analiz,

Doç. Dr. Saime ÖZÇÜRÜMEZ (Bilkent Üniversitesi)

Türkiye'nin Düzensiz Göçle ve Göçmen Kaçakçılığıyla Mücadele Alanındaki Deneyimi,

Prof. Dr. Bülent ÇİÇEKLİ (HSYK)

*AIHM Kararlarının Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
Üzerindeki Etkisi,*
Prof. Dr. Nuray EKŞİ (Yeditepe Üniversitesi)

*Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Çerçevesinde
Yabancıların Türkiye’de İkameti,*
Prof. Dr. Esra DARDAĞAN KİBAR (Ankara Üniversitesi)

13.15-14.30: Öğle Yemeği

14.30-16.30: 2. Oturum (Düzensiz Göçle Mücadelede Türkiye-AB İşbirliği ve Türkiye’nin AB Katılım Sürecine Etkisi)

**Başkan: Prof. Dr. Sanem BAYKAL (Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Öğretim Üyesi-ATAUM Müdür Yardımcısı)**

Konuşmacılar:

AB Sürecinde Düzensiz Göçle Mücadele ve AB Bakanlığı,
Ege ERKOÇAK (Avrupa Birliği Bakanlığı)

AB Sürecinde Düzensiz Göçle Mücadele ve Dışişleri Bakanlığı,
Esen ALTUĞ (Dışişleri Bakanlığı)

AB Sürecinde Düzensiz Göçle Mücadele ve İçişleri Bakanlığı,
Ahmet APAN (İçişleri Bakanlığı)

Avrupa Birliği-Türkiye İlişkilerinde Düzensiz Göçle Mücadele Konusuna
AB’nin Bakışı,
Erwan MARTEIL (AB Türkiye Delegasyonu)

SUNUŞ

Bu çalışma, 15 Kasım 2013 tarihinde Ankara Üniversitesi Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi (ATAUM), Konrad Adenauer Stiftung Türkiye Temsilciliği ve Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Uluslararası Siyasi ve Ekonomik İlişkiler Araştırma Merkezi tarafından ortaklaşa düzenlenen “Türkiye’nin Avrupa Birliği Katılım Süreci Bağlamında Düzensiz Göçle Mücadele” konulu uluslararası konferans kapsamında katılımcılar tarafından iletilen tebliğlerin bir araya getirilmesinden oluşmaktadır.

Türkiye ile Avrupa Birliği arasında ilişkilerin temelini oluşturan ve 1963 yılında imzalanan **Ankara Anlaşmasının başlattığı sürecin** bugün ulaştığı noktada Türkiye, Cumhuriyetin “çağdaşlaşma” idealine karşılık gelen normları ve standartları simgeleyen **Avrupa Birliğiyle üyelik müzakerelerini yürüten aday ülke** konumundadır.

Türkiye-AB ilişkilerinin 50 yıllık tarihi pek çok açıdan inişli-çıkışlı bir seyir izlemiş olsa da, bazı dönemsel olumsuzluklara rağmen **kaydedilen ilerleme, bu ilişkinin her iki taraf için de önemini ve ortak çıkarlara dayalı niteliğini** göstermektedir.

İşte, bu kitabın temelini oluşturan konferans **kapsamında ele alınan konu da** bu bakımdan önemi giderek artan **bir ortak çıkar, bir diğer ifade ile karşılıklı yarar alanı** oluşturmaktadır.

Gerçekten de, **düzensiz göçle mücadele** hem Avrupa Birliği ülkeleri, hem de Türkiye açısından giderek önem kazanan ve **işbirliği içinde hareket edilmesinin her iki taraf için de fayda sağlayacağı** bir alan görünümündedir.

Bu bakımdan iki taraf için de **güvenlik kaygıları** ya da **siyasi, ekonomik ve toplumsal maliyet endişeleri** ortaklaşa hareketi gerekli ve hatta zorunlu kılmaktadır.

Ancak unutulmamalı ki, **küreselleşme bağlamında hareketlilik ve daha iyi yaşam arayışı önlenemez** ve sınırlar bu anlamda giderek önemini kaybetmektedir.

Bu nedenle bu konuda **insan onuruna, insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne saygı, dayanışma** gibi esasları temel alan yaklaşımlarla göç olgusunun düzenlenmesine ihtiyaç bulunduğu gibi bu ihtiyacın büyüklüğü giderek artmaktadır.

Üstelik bu konu **Türkiye-AB ilişkilerinin bütünü içinde ve karşılıklı denge, yarar ve dayanışma anlayışı** içinde değerlendirilmesi gereken bir alan oluşturmaktadır.

Bu çerçevede konu ile ilgili olarak Türkiye ve AB arasındaki işbirliğinin farklı boyutları ve Türkiye'nin katılım müzakereleri kapsamında Birliğin konu ile ilgili düzenlemelerini de dikkate alarak oluşturduğu mevzuat, düzenlenen konferansın ve konferans çerçevesinde sunulan tebliğlerin temel tartışma konusunu oluşturmaktadır. Bu kapsamda hem yurtdışından ve ülkemizden değerli ve konunun uzmanı akademisyenler, hem de konu ile ilgili temel bürokratik yapılar konuyu kendi bakış açıları ve ilgi alanları çerçevesinde değerlendirerek değerli katkılar sunmuşlardır.

Konferansa ve kitaba katkı sağlayan, hazırlanmasında emeği geçen herkese, özellikle de tüm değerli akademisyen ve bürokrat konuşmacılara teşekkür ediyor, ilgilenenler için yararlı bir başvuru kaynağı olmasını umut ediyoruz.

*Prof. Dr. Sanem Baykal
Ankara Üniversitesi
ATAUM Müdürü*

EU-RESPONSES TO IRREGULAR MIGRATION

Kay HAILBRONNER*

Introduction – Irregular Migration into the EU Definition – Facts and Figures

States pursue legitimate public interests in preventing irregular immigration. Irregular immigration without sanctions undermines the credibility of the immigration system, constitutes a potential danger for the public order and internal security of states. This is basically the perspective of the European Union Member States trying to control immigration.

Human rights organisations have a different perspective. Measures against irregular migration affect human rights of persons who for a variety of reasons try to escape persecution or simply make a better living. Measures against irregular immigration thus raise primarily questions of fair treatment, protection and unequal distribution of chances of human beings. The European Union's policy towards irregular migration tries to accommodate both perspectives. As a consequence the Union is faced with a humanitarian dilemma which I will tackle with later with my brief review of the EU asylum policy. Humanitarian concerns and the difficulties to draw a convincing borderline between those admitted and those refused entry are one, although not the only reason why irregular migration remains an almost unsolvable issue of the EUs migration policy.

Even a superficial view at recent figures shows the relatively limited success of a plenitude of EU legal and administrative measures. Frontex reports in November 2011 an increase in the first three quarters of 2011 of more than 50 percent of registered illegal entries at EU external borders with more than 112,844. Most recently, the illegal entry by the Mediterranean Sea to Italy has received high public attention although the overall numbers of registered asylum seekers in Italy shows that other EU Member States like Germany with 64.539 in the first 9 months of 2013 registered first asylum

* Prof. Dr., Konstanz Üniversitesi, Göç ve İltica Araştırma Merkezi öğretim üyesi.

applications carry no minor burden in terms of persons admitted for an asylum procedure. Looking at the EU Dublin rules of exclusive competence, this number is quite astonishing since one would expect a substantially lower number of those EU Member States which are surrounded by other EU Member States with external borders responsible under the Dublin Regulation for the processing of asylum claims.

Therefore, expert opinions on the effectiveness of EU measures against irregular migration are somewhat reserved, although on different reasons. Some commentators argue that there is no real interest in fighting irregular immigration as long as there is a need for cheap labour in a black market economy. Some argue that the lobby of human rights organisations has gained too much influence into the difficult process of balancing public interests with human rights considerations. Be that as it may be, it can hardly be expected that the problem of migration flows into the EU will ever be solved satisfactorily as long as in large parts of the world millions of people have no real prospect of living as a result of violence, poverty and economic and social instability.

The Competence of the EU in the Field of Irregular Immigration

With the transfer of large legislative competences the field of immigration and asylum law to the European Union by Art. 63 (3) b Amsterdam Treaty and Art. 79 TFEU (Treaty on the Function of the European Union) the EU has taken over legislative competences to fight irregular immigration. After the abolition of internal border controls it was a logical consequence that the EU would have to regulate the control of external borders of the EU and enact rules on visa requirements and measures against unlawful entry and residence. Art. 79 TFEU speaks of a *common immigration policy* which encompasses illegal immigration and unauthorized residence and the combat against trafficking in persons. The term irregular immigration has replaced a previous term “illegal residence” although there are still some uncertainties on who is to be counted as an irregular immigrant. The EU defines irregular immigration as entry and/or residence which does not comply with national or EU rules. Thus it covers third-country-nationals who have entered without a valid visa or residence permit into the EU as well as persons whose residence has been terminated or expired, such as visa overstayers or persons expelled.

A survey of EU activities in the field of irregular migration shows an almost endless series of legislative and administrative actions starting with a multitude of recommendations and decisions at first within the framework of

an intergovernmental cooperation, followed by binding treaty law under the Schengen Treaty which was later integrated into the EU legislation. Nowadays the EU has a large, although not unlimited legislative and somewhat restricted administrative competences in the field of measures against illegal immigration and unauthorized residence, including removal and return and the conclusion of readmission agreements. Member States have kept administrative competences and the power to decide on the admission of third-country-nationals to their territory for work purposes, in the administration of police powers and the application and enactment of criminal legislation, with some exceptions on criminal offences relating to smuggling and trafficking of persons. Restricted administrative competences have been given to the EU primarily by way of cooperative arrangements, like Frontex operations and EU wide policing bodies to address irregular immigration.

Survey of EU Measures in the Field of Irregular Immigration

Reduction and/or Prevention of Irregular Immigration

a. Schengen Border Code

The Schengen Border Code of 2006 (Regulation 562/2006) replaces the Schengen Implementation Treaties provisions on control of external borders which became necessary after the abolition of internal border controls. The Schengen Border Code establishes a set of obligatory rules for the entry of third country nationals at the external borders of the European Union, such as control of travel documents and the proof of sufficient means of subsistence as well as the absence of indications that the person concerned presents a danger to the public order or internal security of one of the EU Member States. The Schengen Border Code is closely connected with the Schengen information system providing for black listing of third-country-nationals who are considered a danger to the public order or who have been barred from entry due to a previous deportation or expulsion measure of one of the EU Member States.

The Schengen rules on transfer of border control to the external borders in access to the Schengen Information System are not automatically connected with full membership of the EU, as can be shown by the reluctance of some EU Member States to include Romania into the Schengen System. It requires the decision by the Council that all the technical and administrative guarantees are provided for an effective operation of the Schengen rules by the respective country.

b. Uniform Visa Requirements, Visa Information System and Visa Code

An essential part of the EU control of illegal immigration is the establishment of a Uniform Visa System which prescribes for every EU member state a binding list of states whose nationals have to be in possession of a visitor's visa, for a short time stay within the European Union (Schengen Visa providing in principle for free access to all EU member state for a period of up to three months). The issuance of *national visa* remains – subject to EU directives on family reunion and other directives providing for a residence status of specific third-country-nationals like highly qualified persons, researchers and students – a matter of national law which is still primarily regulated by the immigration legislation of EU Member States.

The Visa Code of 2009 (Regulation no. 810/2009) provides for the first time a comprehensive set of rules on the requirements for the issuance of a Schengen Visa. In principle, Schengen Visa are to be issued by foreign representations of the EU states abroad only if the conditions of the Visa Code are fulfilled, such as the absence of a substantial risk of no return. The Code as well regulates the conditions for withdrawing a Schengen Visa and the formal requirements in order to receive a Schengen Visa. The Visa Code provides for possibilities to issue multiple visa and to make exceptions from the formal requirements, for instance if the person applying is known to the authorities as a trust worthy person.

Finally the Visa Information System has established a data collection system providing information about potential abuse of visa and organisations and natural persons using visa for irregular immigration purposes.

c. Sanctions

The Directive 2001/51 provides for obligations of carriers to return persons who are refused entry due to a lack of valid travel documents. The directive also contains an obligation of carriers to control documents and provide for penalties in case of transport of undocumented aliens. Using an obvious forgery is considered as equivalent to the absence of travel documents. The carrier sanctions directive has been criticised by human rights organisations due to the vagueness of an exception in the directive which states that the obligations under the directive are “without prejudice to obligations arising from the Geneva Convention”. While a general exemption in case of asylum applications has not been accepted by the EU Member States in the negotiations, the clause basically refers to Art. 31 of the Geneva Convention which prohibits punishment for illegal entry of

asylum seekers if they come directly from a country of persecution. However, this clause does not apply to carriers; therefore an air carrier cannot rely upon the intention of a transported person to file an asylum claim in order to escape sanctions.

Sanctions have also been made obligatory with regard to employers of irregular migrants under the Directive 2009/52. There is an obligation to prohibit the employment of such immigrants and to examine and verify whether a third-country-national holds a valid residence permit. In principle the directive as well applies to employments by natural persons for private purpose although the obligations to control the validity of a residence title in the latter case are considerably less stringent as in the case of employment for commercial purposes.

The directive is complemented by a limited residence permit for victims of trafficking or smuggling in persons under the Directive 2004/81 –a provision which apparently has been seldom applied since the persons concerned are unwilling to testify against organised trafficking criminals.

Relatively little difficulties have arisen with respect of EU obligations to introduce criminal law sanctions against illegal smuggling or trafficking in persons and to raise the fines for trafficking in persons for purposes of prostitution or labour exploitation yet, although all Member States have introduced new crimes in their legislation have made provisions for severe punishment and established jurisdiction or a duty to extradite such persons to a competent state, organised trafficking has increased. The relatively low number of criminal persecutions and convictions is explained by difficulties to provide sufficient evidence against persons in charge of trafficking organisations. The victims in spite of the possibility of a limited residence permit are frequently unable or unwilling to give witness of criminal activities.

d. External Relations

Beyond the explicit EU competence to conclude readmission agreements which are considered an essential element of fighting irregular immigration, there is in theory largely agreement on the need for a coherent approach to include irregular immigration problems into external relations. Numerous commission papers, programs and council decisions deal with external relations. A cooperation with countries of origin of irregular migration has always been considered indispensable in order to make progress in the fight against irregular immigration. Clauses were introduced

in many cooperation and association agreements combined with a dialogue on migration and financial assistance in removing the root causes of illegal immigration. Recently, in political circles the necessity of poverty reduction, liberalisation of trade and market access and a more liberal attitude towards temporary movement of people has become popular in EU political circles. The main term used in this context are circular migration, mobility partnership and informal agreements between the EU and certain third-countries, including better management of brain-drain risks for countries of origin.

All these terms have their justification. It is unlikely however that, in a midterm perspective they are likely to reduce substantially irregular migration flows to the European Union. The legal avenues to qualified migrations to receive a residence permit for taking up employment have already been substantially enlarged. The Blue Card Directive provides access to the labour market to every third country national holding an academic degree or an equivalent professional qualification. The EU labour market has also been opened for researchers, students and family relatives of third country nationals lawfully resident in one of the EU Member States. It seems rather unlikely that new possibilities for return (circular migration) or temporary migration will substantially influence irregular migration movements. As to improvement of the economic conditions in countries of origin, there are clearly substantial deficits in the traditional development policy of the European Union and access to the agricultural markets of the EU – although one should keep in mind, that there are legal limits imposed by the World Trade Organisation's rules on trade preferences for only selected developing countries as well as limits imposed by the EU budget.

As to the success of readmission agreements which are considered an indispensable part of EU migration policy, one can observe different pictures. In countries which are basically unwilling to cooperate, readmission agreements have not improved substantially the situation while in other countries readmission agreements have – although in limited numbers – worked on the whole satisfactorily.

It is easily understandable that readmission agreements are connected with concessions by the European Union in the question of liberalisation of a visa regime facilitation of qualified immigration. On the other hand, from the perspective of the EU, visa requirements remain to be an essential element in the control of irregular immigration in particular originating from those countries with a substantial number of persons applying for asylum.

Implications of EU Measures on Turkey

Border Control and Visa Regime

It is evident, that the shifting of external border controls from Greece to Turkey will pose substantial legal and political issues to Turkey. Turkey for historical and political reasons has substantially different visa requirements than the EU. Accession to the EU thus would necessarily imply EU uniform visa requirements which would affect the external relations with a number of neighbouring countries of Turkey with all political consequences such changes would imply.

Even more important would be the general shift of external borders from Greece to Turkey. Not only would Turkey become responsible for the external border control according to the Schengen Border Code and to that effect would have to change its existing immigration and asylum policy. Turkey would also be obliged to abolish its existing restrictions concerning the application of the Geneva Convention on Refugees. It would generally become responsible for those asylum seekers entering the EU via Turkey. It is clear that the situation which arose from the breakdown of the Greek asylum system which led to a partial collapse of the Dublin Regulation with regard to the exclusive competence of the Greek authorities to process asylum applications who have entered via Greece to the EU could not be acceptable in case of Turkey accession to the European Union. That does not necessarily mean that the flight routes remain unchanged. We know from previous experience that organised trafficking in persons reacts rather quickly to legal and factual changes.

The application of EU procedural law and border control law would terminate the existing role of Turkey as the most important transit country to Greece and the EU for irregular migration. The flight route via Turkey is considered by Frontex as the “hotspot of irregular immigration”. 8 out of 10 registered asylum entries are at the Greek/Turkish border. The majority of illegal migrants arrive from Asia and Africa and Syria with the aim to cross Turkey and Greece and arrive at the UK, Germany or Sweden. It is clear that Turkey’s accession to the EU will require not only the adaptation to the EU standards of border control but a substantially higher amount of border cooperation and fight against illegal immigration while Turkey at the same time would be obliged to abandon its rather liberal visa policy in exchange for a highly problematic and at least partly inefficient EU asylum policy, determined by the EU standards on recognition as refugee or a person enjoying subsidiary protection, the Asylum Procedures Directive and the Dublin III Regulation on exclusive competence to process asylum seekers. This brings me to my last remarks on the humanitarian dilemma of the EU.

Refugee Protection and Irregular Immigration – the Humanitarian Dilemma of the EU

As noted previously we observe presently a rather dramatic increase in the number of asylum seekers. A claim for international protection is still one of the major back doors to irregular immigration motivated by the bad economic and social living conditions. Although there is no lack of legal ways for migration in the EU Member States for qualified immigrants, migrants with no professional qualification have difficulties to get a residence title since there is already a large supply of unqualified persons in the European labour market. Thus all EU Member States try to prevent immigration into their social systems and to distinguish between migrants deserving some kind of international protection and migrants who in spite of quite understandable reasons to leave their home countries are not entitled to entry and residence.

Typical migration flows may contain true asylum seekers but in their large majority they are composed of third country nationals preferring even a precarious existence in an EU black market sector of the economy to their miserable living conditions in the country of origin. EU Member States try to distinguish in highly complex and time consuming administrative and judicial procedure on the justification of such protection claims. Yet, the efficiency of such procedures remains to be poor due to the length of the asylum procedure and – what is even more important – due to the relatively low rate of enforced removals.

Thus, control of external borders (Schengen Border Code, Visa Code, Frontex) visa restrictions and uniform standards for issuing visitors' visa and common return procedures (EU Return Directive) rank high on the EU agenda. Therefore it is not really a surprise that in spite of the public outcry about the Lampedusa disaster the principles of EU immigration policies have not changed. It would in fact be hardly acceptable and probably extremely counterproductive if Frontex - as suggested by human rights organisations - would be transformed into an organisation of assisting irregular immigrants to cross the sea and to enter safely at EU external borders in order to place a protection claim.

The reasons for the *low rate of removals* are manifold. First there is a correlation between the length of stay resulting from a complex asylum procedure and lengthy judicial examination and the declining legal and factual possibilities of removal or return. People establish family relations. Home countries are increasingly unwilling to take nationals back. Documents loose validity and migrants are generally advised by smuggling organisations to destroy their documents in order to make return impossible.

Here comes the organisational pattern by smuggling organisations into the picture. It is not only the logistics but also the precise instruction of how to behave to make a thorough examination of claims difficult if not impossible. Many asylum seekers are fairly well instructed how to prevent return and to establish an existence within the EU. Therefore it is very difficult to draw a proper balance between the public interest to remove asylum seekers whose claim for protection has been finally rejected and safeguard properly humanitarian interests of persons who did in most cases leave their countries of origin for quite understandable reasons.

In most EU Member States the outcome of the asylum procedure is not really relevant in a majority of cases for the question of whether an organized smuggling into the EU pays off eventually. Organized smuggling or trafficking can only be terminated effectively if a cost benefit analysis of organized smuggling would not be worth the risk to be returned with a high degree of likelihood to a country of origin. Granting fair treatment to asylum seekers with a well founded claim of persecution and at the same time preventing irregular immigration could only be achieved if claims for protection could be examined in a much shorter and less complex procedure. This requires among other matters to exclude “follow up asylum claims” and proceedings for subsequent humanitarian residence permits.

The EU is thus facing a dilemma. On the one hand there is a firm commitment to provide fair and efficient asylum procedures and to grant temporary protection to everybody presenting a claim to protection as a refugee facing persecution or a person entitled to protection due to indiscriminate violence or a situation of inhuman living conditions. One does not need to be a legal specialist to understand the complexity of the EU procedures if one reads the almost incomprehensible and much detailed rules of the Asylum Procedures Directive or the Directive on Reception of Asylum Seekers.

The dilemma becomes particularly evident if one analyses recent jurisprudence of the European Court of Human Rights in the Hirsi-Judgment. The court determined that the return of migrants on the high seas by the Italian coast guard under a cooperation agreement with the Libyan authorities is violating Art. 4 of the European Convention of Human Rights (Prohibition of inhuman treatment). Although admittedly the agreement with the Libyan dictator Gadaffi was far from providing a satisfying solution to the migration problem, the court declared in highly unrealistic reasoning that the duty to grant temporary protection in a “mixed migration flow situation to be applicable even on the high seas and since there were no facilities

available to examine properly a protection claim on board of the Italian coast guard boats, the irregular migrants had to be brought to the mainland in order to be examined for the legitimacy of their protection claim. This in my view shows a lack of the EU to think about alternative ways of trying to find a balance between procedural fairness and legitimate state interests in the control of irregular immigration. Efficient border control is indispensable as is the access to a procedure once a third country national has reached the territory of the EU. Asylum procedures should be based on a much more simplified procedure and should be terminated in a much shorter timeframe. The recently amended Asylum Procedure Directive and the Dublin III-Regulation unfortunately point in a different direction by providing a highly complex and time consuming procedure.

Conclusion

It is hardly to be expected that the problem of irregular immigration will lose its importance in the foreseeable future. Turkey has a substantial role to play in the fight against irregular immigration, irrespective of a potential accession to the European Union. Even as an EU associated state Turkey as a major transit state to the EU has a substantial responsibility in cooperating with the EU on controlling irregular immigration. Thus, the humanitarian dilemma which the EU is facing and which Turkey is also confronted with under the European Convention of Human Rights will have to be solved in the balance between public interest to control irregular immigration and human rights considerations. Perhaps, Turkey may find it as an advantage, not to be bound by an ever increasing complex set of rules relating to asylum procedures, reception of asylum applicants and criteria on granting subsidiary protection, but in the long run there is little prospect to escape the EU legislative scheme. In the meantime there are chances to experiment and to show that there may be other ways to cope with irregular immigration without sacrificing the claim to fairness and humanity in dealing with irregular migrants.

AB'YE KATILIM SÜRECİNDE TÜRKİYE'NİN DÜZENSİZ GÖÇ DENEYİMİ

Bülent ÇİÇEKLİ*
Oğuzhan Ömer DEMİR*¹

Giriş

Düzensiz göç (ya da yasadışı göç) olarak ifade edilen sınır aşan nüfus hareketleri son yıllarda artan bir şekilde güvenlik, insan hakları, sosyal politikalar gibi boyutları olan önemli uluslararası sorunların başında gelmektedir.² Ülkeler ve bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik farklılıklar ile birlikte bir taraftan açık ve/veya korumasız diğer taraftan ise kapalı ve/veya korumalı sınırlar, milyonlarca düzensiz göçmenin uluslararası göç koridorlarında kendilerine yeni ve daha iyi bir yaşam arayışı içinde kalmalarına neden olmaktadır.

* Prof. Dr., Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu eski üyesi.

* Doç. Dr., Polis Akademisi öğretim üyesi.

¹ Burada yer verdiğimiz verilerin önemli bir kısmı daha önceden bir TÜBİTAK Projesi kapsamında Polis Akademisi Uluslararası Terörizm ve Sınır aşan Suçlar Araştırma Merkezi (UTSAM) çatısı altında yürütmüş olduğumuz ortak bir çalışmaya dayanmaktadır: bkz. Bülent Çiçekli ve Oğuzhan Ömer Demir (2013) *Türkiye Koridorunda Yasadışı Göçmenler*, Ankara: Karınca. Mevcut çalışma ise ilk olarak Bülent Çiçekli tarafından *Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Süreci Bağlamında Düzensiz Göçle Mücadele* Konulu Konferansta (15 Kasım 2013, Ankara) sunulan bildirinin yazarlar tarafından birlikte gözden geçirilmiş versiyonudur.

² “Düzensiz Göç” (*Irregular Migration*): Gönderen, transit ve kabul eden ülkelerin düzenleyici normlarının dışında gerçekleşen insan hareketlilikleri olarak tanımlanabilir. Hedef ülkeler açısından, göç düzenlemeleri uyarınca gerekli olan izin veya belgelere sahip olmadan bir ülkeye giriş yapmak veya bir ülkede kalmak veya çalışmak anlamına gelmektedir. Gönderen ülke açısından ise bir kişinin geçerli bir pasaportu veya seyahat belgesi olmadan uluslararası bir sınırı geçmesi veya ülkeden ayrılmak için idari koşulları yerine getirmemesi gibi durumlarda düzensizlik söz konusudur. Suçla ilişkili bir anlam taşıması ve göçmenlerin insanlığını göz ardı etmesi bakımından ‘yasadışı’ ifadesinden ziyade ‘düzensiz’ ifadesi tercih edilmektedir: bkz. Bülent Çiçekli (2013) *Açıklamalı Göç ve İltica Hukuku Terimleri Sözlüğü*, IOM: Ankara, s. 31.

Doğu-batı güzergâhında önemli geçiş yollarının kavşağında bulunan Türkiye, düzensiz göç açısından önemli bir araştırma sahası oluşturmaktadır. Başta az gelişmiş ülke vatandaşları olmak üzere dünyanın çeşitli bölgelerinden göçmenler çalışma, eğitim, ticaret, kongre, tatil ve diğer amaçlarla Türkiye'ye gelmekte, kısa veya uzun sürelerle kalmaktadırlar. Türkiye'nin jeopolitik yapısı; üç tarafının denizlerle kaplı olması; kara sınırlarının büyük bir kısmının yüksek, dağlık ve kontrolü güç bölgeler üzerinden geçmesi; çevre ülkelerin genellikle politik ve ekonomik olarak istikrarsız olması; bu komşuların neredeyse tamamının göçe kaynaklık eden ülkeler olması; Türkiye'nin kaynak ve hedef ülkeler arasında kalması, uzun yıllardır yaşadığı terör sorunu, ülkenin göç politikasının bazı sıkı kurallara tabi olmasına neden olmuştur.

Orta Doğu, Afrika, Orta ve Güney Asya ülkelerinden gelerek gelişmiş Avrupa ülkelerine geçmek isteyen pek çok düzensiz göçmen, bu ülkelerin sunmuş olduğu modern yaşam standartlarına ve daha avantajlı ekonomik koşullara sahip olmak için yıllardır Türkiye üzerinden yasadışı yollarla Avrupa ülkelerine geçiş yapmaya çalışmaktadırlar. Türkiye'nin düzensiz göç açısından geçiş konumu ve AB adaylık süreci Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinde yaşamış olduğu düzensiz göç deneyiminin bilinmesini ve analiz edilmesini gerekli kılmaktadır.

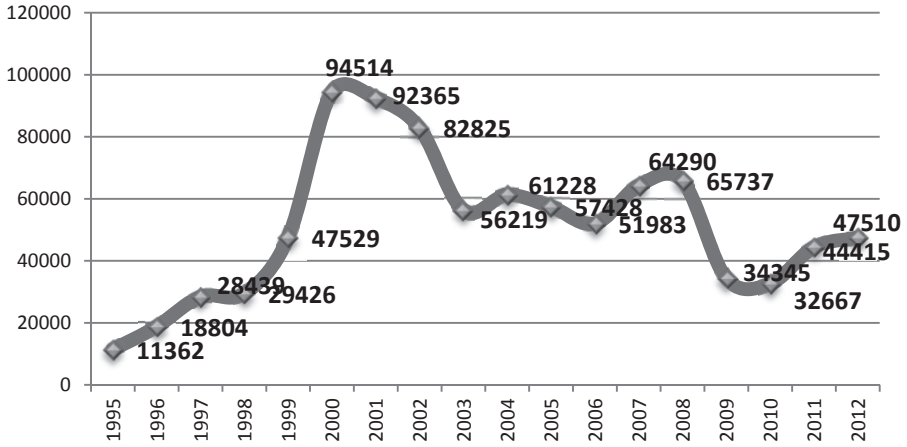
Mevcut çalışma bu amaca hizmet etmek üzere Türkiye'nin düzensiz göç deneyimine ilişkin bazı önemli verileri paylaşmakta ve analiz etmektedir. Çalışmada esas itibariyle Türkiye'ye yönelik düzensiz göç hareketleri ve bunların ardında yatan dinamikler ile Türkiye koridorundaki düzensiz göçmenlerin durumları alan çalışması üzerinden irdelenmektedir.

Düzensiz Göç Verileri (2001-2012)

Türkiye'de güvenlik birimlerince yakalanan yasadışı göçmenlerin sayısı 2000 yılında 94.514 iken, bu sayı 2003 yılına kadar azalma eğilimi göstererek neredeyse yarıya (56.219) inmiş, daha sonraki yıllarda inişli-çıkışlı bir seyir izlemiş ve 2009 yılına gelindiğinde ise son on yılın en düşük sayısı olan 34.345 kişiye gerilemiştir. Bu düşüş, bir sonraki yıl olan 2010'da devam etmiş, ancak 2011 yılında 44.415 yasadışı göçmen yakalanmış ve bu sayı tekrar yükselme trendine girerek 2012 yılı sonunda 47.510'a yükselmiştir (Grafik-1).³

³ Bu rakamların hesaplanmasında 'ülkeye yasadışı yollardan girenler' ile 'ülkeye yasal olarak girip sonradan yasa dışı konuma düşenler' ve 'ülkeden yasa dışı yollarla çıkmaya çalışırken yakalananlar' dâhil edilmiştir.

Grafik-1 1995-2012 Yılları Arasında Yakalanan Düzensiz Göçmenlerin Sayıları



Kaynak: Emniyet Genel Müdürlüğü (EGM), Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı

Türkiye'ye yasal olmayan yollardan giriş yapan yabancı uyruklular çok farklı ülkelerden gelmektedirler. 2011 yılı rakamlarına göz atıldığında; Burma, Filistin, Afganistan, Pakistan ve Somali uyruklu düzensiz göçmenler sayısal yoğunluk olarak dikkati çekmektedir. 2012 yılı rakamlarına bakıldığında ise; Suriye (7712), Filistin (6745), Burma (6120), Gürcistan (4364) ve Afganistan (2747) uyruklu düzensiz göçmenler sayısal olarak öne çıkmaktadır. Türkiye üzerinden düzensiz göçe konu bu ülkelerdeki siyasi çalkantılar, iç ve dış savaşlar ile diğer olayların yıllara göre seyri düzensiz göç rakamlarında da değişikliğe neden olmaktadır. Türkiye'nin sınır komşusu olan Gürcistan, İran, Irak, Suriye ve Bulgaristan gibi ülkelerden de hatırı sayılır oranda düzensiz göçmen girişi olduğu görülmektedir. Bunların yanı sıra, az sayıda da olsa Türk vatandaşlarının sahte belgelerle ya da sınırlardan yasadışı yollarla yurtdışına çıkmak istedikleri de gözlenmektedir (Tablo-1).

2001-2012 yılları arasındaki Türkiye'ye yönelik toplam düzensiz göç rakamlarına baktığımızda ise daha net bir tablo görmemiz mümkün olacaktır. Buna göre; Türkiye'ye yönelik düzensiz göç hareketlerinde şu beş ülke uyruklu yabancılar sayısal olarak öne çıkmaktadır: Irak (78516), Pakistan (63418), Afganistan (56280), Filistin (43386) ve Moldova (42807) (bkz. Tablo 1).

*Tablo-1 2001-2011 Yılları Arasında Yakalanan Düzensiz Göçmenlerin Sayıları (2011 Yılı Rakamlarına Göre Sıralanmıştır)**

Ülke	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Toplam
<i>Burma</i>	-	-	73	37	33	5	1502	4831	4087	4531	9800	24899
<i>Filistin</i>	13	934	648	264	1295	1525	8313	6941	5393	5958	5357	36641
<i>Afganistan</i>	9701	4246	2178	3442	2363	3665	6614	10839	3917	2725	3843	53533
<i>Pakistan</i>	4829	4813	6258	9396	11001	3508	6970	9186	2774	1842	2226	62803
<i>Somali</i>	136	591	1806	2756	3118	3468	3921	3348	2284	2383	1966	25777
<i>Gürcistan</i>	2693	3115	1826	2294	2348	1989	2439	2702	1769	835	1649	23659
<i>Suriye</i>	782	462	623	1097	983	1238	1383	907	713	912	1648	10748
<i>Türkiye**</i>	5304	6951	5660	3341	2164	2052	2476	2520	2145	1838	1594	36045
<i>Bulgaristan</i>	1923	3132	989	550	363	376	1224	885	500	739	1293	11974
<i>Rusya F.</i>	3893	2139	2130	1266	1152	730	817	1232	799	1231	1270	16659
<i>Irak</i>	18846	20926	3757	6393	3591	6412	9384	4818	1128	1327	1142	77724
<i>Azerbaycan</i>	2426	2349	1608	1591	1410	937	1227	1681	1234	987	1068	16518
<i>İran</i>	3514	2508	1620	1265	1141	972	1107	1288	817	1075	958	16265
<i>Ukrayna</i>	3451	2874	1947	1341	1335	1004	798	737	803	670	631	15591
<i>Romanya</i>	4883	2674	2785	1785	1274	1013	803	495	338	264	504	16818
<i>Moldova</i>	11454	9611	7728	5728	3462	1575	1095	600	318	405	491	42467
<i>Bangladeş</i>	1497	1810	1722	3271	1524	2313	981	802	108	153	106	14287
<i>Moritanya</i>	11	27	277	1462	4805	3984	3830	1169	109	20	15	15709
<i>Diğer</i>	17009	13663	12584	13949	14066	15217	9406	10756	5109	4772	8854	125385
Toplam	92365	82825	56219	61228	57428	51983	64290	65737	34345	32667	44415	643502

Kaynak: Emniyet Genel Müdürlüğü, Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı

**Bu rakamlarda yer alan düzensiz göçmen tanımı içine kaçakçılar yardımıyla ya da kendi başlarına sınırı yasadışı yollarla geçerek ülkeye giren yabancılar, yasal yollarla geldikten sonra yasal sürelerinin bitiminde ülkeden ayrılmayarak yasadışı statüye düşen (vize veya ikamet ihlali) yabancılar ve ülkeden yasadışı yollarla çıkmaya çalışırken yakalanan yabancı ve Türk vatandaşları birlikte verilmiştir.*

*** Türkiye'den yasadışı yollarla çıkış teşebbüsünde bulunurken yakalanan Türk vatandaşlarının sayısı*

Çalışmanın Yöntemi

Bu çalışmaya dayanak oluşturan projenin verileri düzensiz göçmenler ve uzmanlar olmak üzere iki farklı kaynaktan toplanmıştır.⁴ Verilerin toplanması ve derlenmesinde hem nicel hem de nitel yöntem kullanılmıştır. Çalışmaya esas olan veriler başta İstanbul ve Ankara olmak üzere doğu ve

⁴ Bkz. Çiçekli ve Demir, 2013, ss. 19-29.

güney doğu sınırlarında bulunan Van, Bitlis, Şırnak, Hakkâri ve Hatay; güney, batı ve kuzeybatı sınırlarında bulunan Mersin, Muğla, Aydın, İzmir, Manisa, Balıkesir, Çanakkale ve Edirne illerinde yapılan alan çalışmalarına dayanmaktadır.

Veriler üç ayrı kaynaktan toplanmıştır: 1) düzensiz göçmenlerle yüz yüze derinlemesine mülakatlar (86 göçmen), 2) düzensiz göçmenlerden toplanan nicel veriler (1334 düzensiz göçmenle anket), 3) uzmanlar (75 uzmanla görüşülmüştür). Yüz yüze derinlemesine mülakatlar gönderme merkezlerinde gönüllü olanlarla yapıldığı gibi sosyal ağlar kanalıyla düzensiz göçmenlerin kendi yaşam alanlarında da gerçekleştirilmiştir. 70 soruluk anket formuna dayanan nicel veriler ise geri gönderme merkezlerinde sınır dışı edilmeyi bekleyen düzensiz göçmenlerden temin edilmiştir.

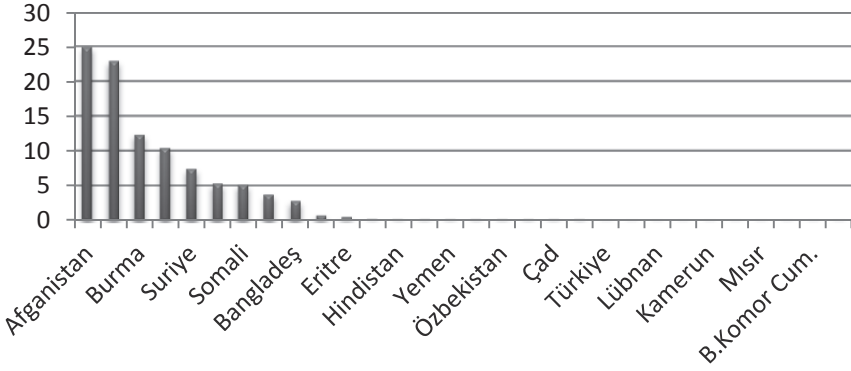
Bu çalışmaya dayanak projede şu sorulara cevap aranmıştır:

- 1) Yasa dışı göçmenlerin sosyo-ekonomik karakteristikleri nelerdir?
- 2) İnsanlar neden yasa dışı yollardan göç etmeye karar vermektedirler?
- 3) Yasa dışı göç eğilimlerinde neler belirleyici olmaktadır?
- 4) Yasa dışı göçmenler neden Türkiye'ye gelmekte veya Türkiye'yi tercih etmektedirler?
- 5) Türkiye'de buldukları süre içinde yerleşme, çalışma ve sosyalleşme süreçleri ne şekilde gerçekleşmektedir?
- 6) Kaçakçılar ile yasadışı göçmenler arasındaki ilişki nasıl oluşmakta ve nasıl devam etmektedir?

Kaynak Ülkeler

Araştırma konusu yapılan düzensiz göçmenlerin büyük kısmı başta Afganistan, Pakistan, Burma gibi ülkeler olmak üzere Asya'dan (% 63,9); önemli bir bölümü başta Suriye, Irak, İran, Filistin gibi ülkeler olmak üzere Orta Doğu'dan (% 27,7); diğer kısmı ise başta Somali, Nijerya, Eritre gibi ülkeler olmak üzere Afrika'dan (% 8,2) gelmektedirler. Araştırma konusu yapılan düzensiz göçmenlerin geldikleri ülkeler ile oranları Grafik-2'de gösterilmektedir.

Grafik-2 Araştırma Konusu Olan Yasadışı Göçmenlerin Uyruklarının Yüzdesele Dağılımı (N=1334)



Göç Kararı ve Ardındaki Dinamikler

Ülkeden Ayrılma Nedenleri

Düzensiz göçmenlerin ülkelerinden ayrılma sebepleri incelendiğinde, büyük çoğunluğun (%74) yurtdışında para kazanmayı hedeflediği, bunların dışında bir kısmının savaştan kaçtığı (%5,4), siyasi nedenlerle (%2,7) ülkesinden ayrıldığı, ailesine kavuşmak istediği (%2,7) anlaşılmaktadır. Bu nedenler dışında ailevi ve dini baskıların etkisiyle, eğitim görme isteği, tedavi olmak, evlenmek, kan davasından kaçmak, hatta tüp bebek sahibi olmak gibi nedenlerle dahi ülkesinden ayrılan düzensiz göçmenlerle karşılanmaktadır (Tablo-2).

Mülakatlarda ön plana çıkan ülkeden ayrılma sebebinin, *'daha iyi bir yaşam ve daha rahat yaşam şartlarına sahip olmak için daha fazla kazanma arzusu'* olduğunu söylemek mümkündür. Küreselleşmenin dünyaya sunduğu önemli avantajlarından birisi olan iletişimin hızlanması ve ucuzlaması, insanların dünyanın dört bir yanında dahi olsalar kolaylıkla haberleşmelerine imkân sağlamaktadır. İnsanlar aynı zamanda, dünyanın herhangi bir yerinde meydana gelen bir olayı en kısa sürede bir başka ülkede duyabilmekte, seyredebilmekte ve şahit olabilmektedir.

Birçok gelişmiş ülkenin gelişmemiş ya da gelişmekte olan ülkelerin vatandaşlarına katı vize politikaları uygulaması nedeniyle, eğitimsiz, mesleki becerilerinden yoksun ve yaş bakımından genç olan nüfus için batılı ülkelere yasal yollarla girme ve çalışma imkânları kısıtlanmış görünmektedir. Bu nedenle, yasadışı göç bir "yaşam alternatifi" olarak öne çıkan bir tercih

haline gelmiştir. Bir kaçakçıdan alınan anekdot oldukça anlamlı görünmektedir: “Kaçak yabancı der ki: Ölürsen kurtuldum; ölmez de kurtulursam zaten kurtuldum.”

Tablo-2 Yasadışı Göçmenlerin Ülkelerinden Ayrılma Sebepleri

Ülkeden Ayrılma Sebebi	(%)
Para kazanmak	74
Savaş	5,4
Siyasi nedenler	2,7
Yurtdışındaki ailesine ulaşmak	2,7
Aile baskısından kaçmak	1,1
Güvenlik içinde yaşamak	1,1
Macera	1
Evlenmek	0,5
Dini baskılardan kaçmak	0,4
BM'ye iltica etmek	0,2
Eğitim	0,2
Daha iyi bir hayat	0,2
Turistik amaçlar	0,2
Tüp bebek yapmak	0,2
Akraba ziyareti	0,2
Diğer	9,8

a. Sosyal İlişkiler ve Göç Ağları

Göç teorileri açısından bakıldığında düzensiz göçmenlerin gerek kaynak ülkeden ayrılmalarında, gerekse transit ülkelerde geçici yerleşmeleri ve hedef ülkesine varışları ile yerleşmelerinde başta, aile üyeliği, akrabalık ve arkadaşlık ilişkilerinin önemli bir yeri ve etkisi olduğu iddia edilmektedir. Göç ağları teorisine göre kişilerin yer değiştirmesi ve yeni yerler edinip yaşamlarını bu ortamlarda sürdürmeleri için sosyal ilişkiler hem kolaylaştırıcı, hem ikna edici, hem de zorlayıcı roller üstlenmektedir.⁵

Kentleşme literatürüne de yansıyan bir sosyal gerçeklik, aynı köy-kent ya da şehirden ya da sosyal gruptan göç eden kişilerin göç destinasyonlarının

⁵Bkz. I. Light, P. Bhachuand S. Karageorgis (1989) “Migration Networks and Immigration Entrepreneurship”, *California Immigrants in World Perspective: The Conference Papers*, Los Angeles: University of California.

da benzer mahalleler, kentler ya da şehirler olduğunu ortaya koymaktadır.⁶ Düzensiz göçmenlerin gitmeyi hedefledikleri ülkelere daha önce kaçak yollarla giden tanıdıkları olup olmadığı ve varsa bunların mevcut durumları belirleyici olmaktadır. Göçmenlerin üçte biri tanıdıklarının kaçak yolları daha önceden denediklerini, kalan kısmı ise bu deneyime sahip tanıdıkları olmadığını beyan etmiştir.

Bu üçte birlik grup içinde yer alan yakınların gittikleri ülkeler aşağıda (Grafik-3) gösterilmektedir. Yoğunluklu olarak Avrupa'nın en büyük ülkeleri olan Almanya, İngiltere ve Fransa'nın, Avrupa Birliği'nin giriş kapısı olarak algılanan Yunanistan'ın, yaşam standartlarının yüksekliği ile bilinen Norveç'in, İsveç'in ve Hollanda'nın bu ülkeleri takip ettikleri dikkati çekmektedir. Çoğunluğunu gelişmiş Batı ülkelerinin oluşturduğu bu hedef ülkeler arasında Pakistan, İran, Türkiye, Rusya ve Polonya gibi daha çok transit ülke özelliği ile bilinen ülkelerin de yer aldığı görülmektedir.

c. Hedef Ülkeler

Düzensiz göçmenlerin gitmeyi hedeflediği ülkeler arasında AB'nin doğudaki giriş kapısı olan Yunanistan'ın neredeyse her iki göçmenden birisi tarafından hedeflendiği, göçmenlerin %12'sinin İtalya'ya gitmek istediği anlaşılmaktadır. Almanya, Fransa, Kanada ve İsviçre'nin ise büyük ölçüde bu ülkeleri takip ettikleri görülmektedir (Grafik-4).

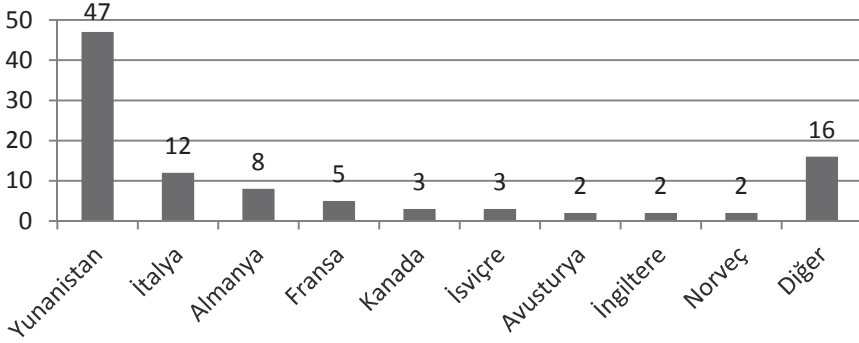
Bu tercihlerin neden yapıldığı, neden bazı ülkelerin diğerlerine oranla daha çok ön planda yer aldığıyla ilgili farklı bakış açıları bulunmaktadır. Öncelikle, yasadışı göçmenler, yola çıkmadan duydukları hikâyelerden, anlatımlardan ve özellikle kaçakçılardan büyük ölçüde etkilenmekte ve kendilerine çizilen yol güzergahı da bu kapsamda oluşmaktadır. Gerçekten de kaçakçılar, göçmenlere nereye kadar götürebileceklerini, hangi ülkelere ulaşırlarsa ne gibi imkânlarla kavuşabileceklerini aktarmaktadırlar. Örneğin kaçakçılar, göçmenlere Yunanistan'a iltica başvurusu yapabileceklerini söyleyerek göçmenleri bu ülkeye teşvik etmektedirler. Bu eğilimin son yıllarda Yunanistan'da yaşanan ekonomik krizle birlikte ne ölçüde etkileneceğini önümüzdeki günler gösterecektir.

Göçmenin maddi durumu ve kaçakçılara ne kadar ödeme yapılabileceği de hedef ülkenin belirlenmesinde bir başka göstergedir. Örneğin, Afganistan'dan yola çıkan birisi Türkiye'ye gelmek için 3000 Dolar

⁶ Örneğin, McKenzie, R. D. (1924). An Ecological Approach to the Study of the Human Community. American Journal of Sociology, 30, pp. 287-301; Rex, J. and Moore, R. (1967). Race, Community and Conflict. London: Oxford University Press.

ödüyorsa, Yunanistan'a gitmek için 5000 Dolar ödemek durumunda olacaktır. Bu durumda tercihlerin eldeki paraya göre belirlenmesi gerekmektedir.

Grafik-4 Yasadışı Göçmenlerin Gitmeyi Hedefledikleri Ülkeler (%)



Göçmenlere gitmek istedikleri ülkeyi belirlemede kaçakçılar dışında etki eden önemli gruplar, göçmenin aile üyeleri, akrabaları ya da arkadaşlarıdır. Daha önce çeşitli ülkelere ulaşmış akrabalar, hangi kaçakçılardan hangi hizmetin alınacağı, hangi yol ve güzergâhların kullanılacağı, hangi ülkede yaşam, yerleşme, iş bulma, iltica başvurusunda bulunma, oturma veya vatandaşlık elde etme gibi koşulların daha elverişli olduğu gibi konularda potansiyel göçmen adaylarına bilgi vermekte ve onları yönlendirmektedir.

d. Düzensiz Göç Dinamikleri Üzerine Kısa Bir Değerlendirme

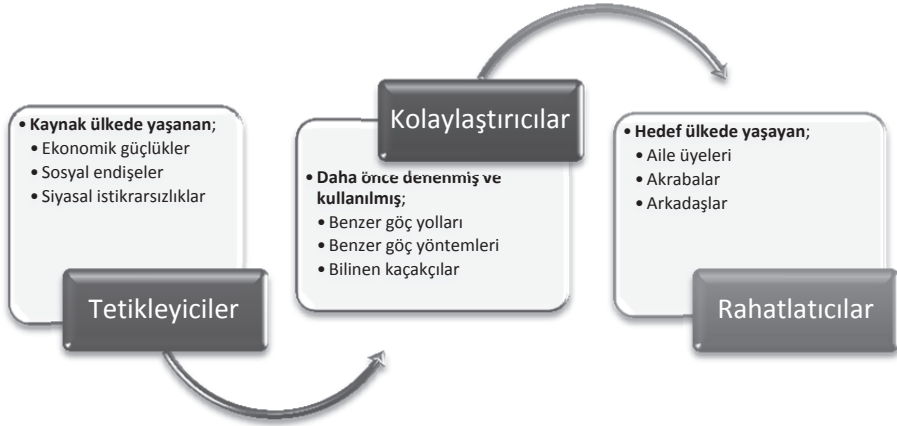
Ülke içinde meydana gelen çatışmalar, askeri darbeler, açlık ve kıtlık gibi sorunlar kişileri yasadışı yollarla da olsa göçe zorlamaktadır. Suriye’de yaşanan çatışmalar nedeniyle bugün yaklaşık bir milyona yakın Suriyeli geçici koruma altında Türkiye’de yaşamlarını sürdürmekte olup istatistiklere düzensiz göçmen olarak geçmemektedirler. 1999-2003 yılları arasında Irak ve İran’dan gelen düzensiz göçmenler Türkiye’de yakalananlar arasında ilk iki sırada yer alırken, 2006-2009 yıllarında Afganistan ve Pakistan uyruklu göçmenler bunların yerini almışlardır. Son yıllara baktığımızda ise Suriye, Filistin, Burma ve Gürcistan uyruklu düzensiz göçmenlerin sayılarında artış olduğu görülmektedir.

Meydana gelen bu tür olaylar, göçün hızını ve büyüklüğünü etkilemekle birlikte, başka bazı etkenler de bu göç ivmesini tersine çevirebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik kriz, bu ülkelerdeki istihdam alanlarının daralması, göçü tersine çevirebilecek sonuçlar doğurabilecektir. Nitekim gerek Avrupa’da, gerekse ABD’de 2009-2011 yıllarında yasadışı girişlerin sayısının azaldığı tespitleri yapılmakta olup, diğer bazı nedenler dışında ekonomik krizin de bunda etkili olduğu varsayılmaktadır.

Bu çerçevede yine 2009-2010 yıllarında Türkiye’de yakalanan düzensiz göçmenlerin sayısı önceki yıllara göre bakıldığında, neredeyse yarıya yakın azalma göstermiştir. Alan çalışmalarında yapılan gözlemler de yabancı yoğunluklu yerlerde seyrelme olduğunu göstermekte olup, kaçakçılarla yapılan mülakatlarda da geçişlerin eskisi kadar canlı olmadığı bilgisi alınmaktadır. Yapılan mülakatlarda düzensiz göçmenlerin daha fazla Türkiye’de kalma eğilimi içinde oldukları görülmektedir.

Göç etme kararı, ekonomik ve sosyal zorluklar ile siyasal istikrarsızlıkların dayattığı hayat şartlarından sıyrılmak isteyen ve bunun için çeşitli arayışlar içinde olan kişiler için bir çıkar yol haline gelmektedir. Bu kişilerin bir kısmı, televizyon, arkadaş sohbeti, akraba tavsiyesi veya tamamen macera endeksli olarak güzergâhlarını çizmekte, fakat yolda ciddi zorluklar, yakalanma ve sınır dışı gibi başarısızlıklara da katlanmak durumunda kalmaktadırlar. Kendi tecrübesi veya tanıdıklarının yaşadıklarından örnek olarak benzer göç yollarını, yöntemlerini ve hatta kaçakçıları kullanan göçmenler de görülmektedir. Hedefine ulaşan düzensiz göçmenlere (yasal statü ve koruma altında olmasalar da) yerleşik tanıdıkları sahip çıkmakta, yerleşme ve çalışma gibi sorunlarını çözmeye çalışmaktadırlar. Sonuç olarak, düzensiz göç etme kararı, ekonomik beklentilerin tetiklediği (zorladığı), benzer tecrübelerin kolaylaştırdığı, sosyal ağların rahatlattığı bir süreç olarak açıklanabilmektedir.

Şekil-1 Yasadışı Göçmenlerin Göç Kararı Verme Süreçleri



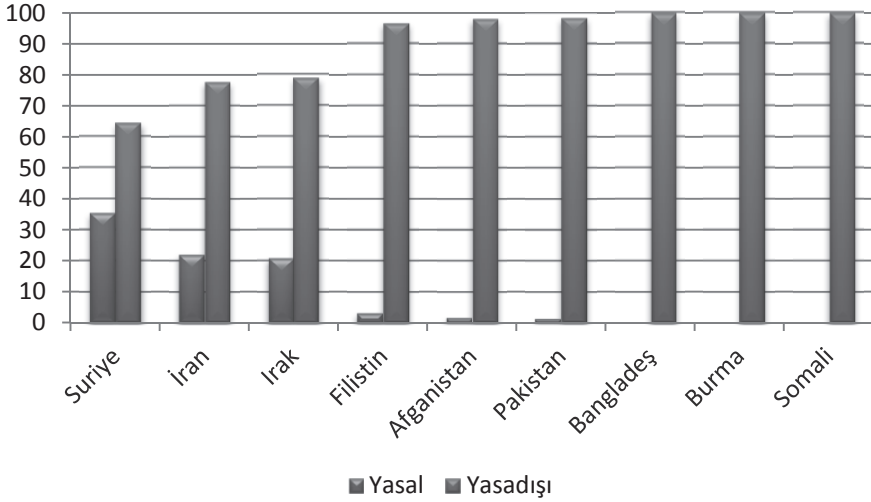
Türkiye Koridorunda Düzensiz Göçmenler

Türkiye'ye Giriş

Düzensiz göçmenlerin büyük çoğunluğu Türkiye'ye yasadışı yollarla (%93) girmişlerdir. Yasal yollarla gelenler ise genellikle vize muafiyeti olan sınır ülkelerinin vatandaşları olup kısa süreli vize ile giriş yaptıktan sonra ülkede kalmaya devam eden veya ülkeden çıkmaya teşebbüs eden kişilerden oluşmaktadır (Grafik-5). Yasal girişi olan düzensiz göçmenler, çoğunlukla çıkış esnasında yakalanmışlardır.

Türkiye'ye yasadışı girişler genellikle kara sınırlarından (%89), sırasıyla Van, Hatay, Ağrı, Hakkâri ve Şırnak illerinden gerçekleşmektedir. Sınır geçişleri genellikle yürüyerek (%65) yapılmakta, araç kullanmaya elverişli bölgelerde binek otolar (%8,6), kamyon/kamyonet (%7,5), ya da sınır kapısından araçlara saklanarak yapılan girişlerde de minibüs (%2,4), otobüs (%1,5) ve TIR'lar (% 1,1) kullanılmaktadır.

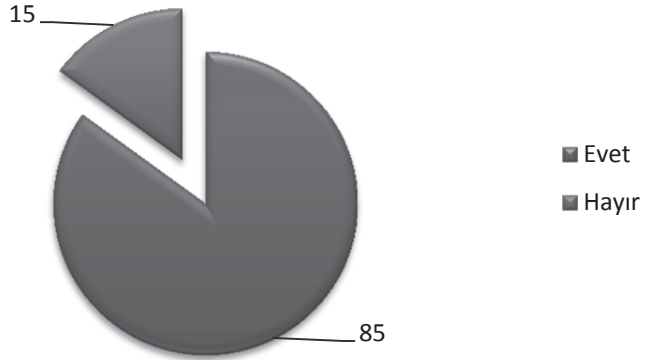
Grafik-5 Yoğun Düzensiz Göçmen Gönderen Ülkeler Bazında Türkiye'ye Giriş Konumları (%)



Deniz sınırlarından girişler azınlıktadır (%7). Bu tür girişler daha çok İstanbul veya İzmir illerine gelen yük ve ticaret gemilerinde saklanan yasadışı göçmenlerce yapılmaktadır. Sırf kaynak ülkelerden çıkarak, yasadışı göçmen nakli için kullanılan teknelerle Türk sahillerine gelenlere rastlanmamıştır. Hava sınırlarından yasadışı girişler de az da olsa görülmektedir (%4). Bu tür girişler, ancak sahte pasaport veya vize ile mümkün olabilmektedir. Bu tür giriş denemeleri büyük çoğunlukla pasaport polisince tespit edilmekte ve yakalanmaktadırlar.

Yasadışı sınır geçişlerinin büyük çoğunluğunun kaçakçı yardımı olmaksızın gerçekleşmesi mümkün değildir. Nitekim kaçakçılardan sınır geçişi esnasında yardım aldıklarını belirten yasadışı göçmenlerin oranı % 85'tir (Grafik-6). Kalan göçmenlerin de yolculuk öncesinde sahte belge imali gibi konularda yardım almış olmaları ihtimal dâhilindedir. Türkiye'ye girişe yardım eden kaçakçıların sadece beşte birinin, yasadışı göçmenin ülkesinden çıkışına da yardım eden kaçakçılar olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum, her ne kadar yasadışı göçmen bir kaçakçılık ağı/organizasyonu dâhilinde seyahatini sürdürüyor olsa da şebekelerin, sürekli değişen coğrafyada farklı yerel kaçakçılar vasıtasıyla faaliyetlerini sürdürdüğü şeklinde de okunabilir.

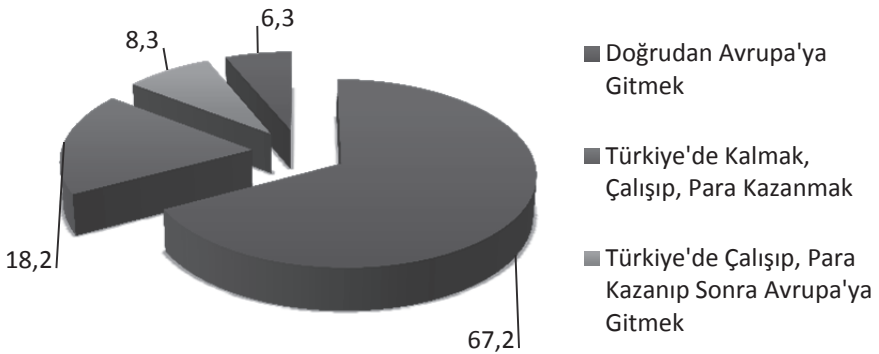
Grafik-6 Türkiye'ye Girişte Kaçakçılardan Yardım Alan Göçmenlerin Oranı



Türkiye'ye Geliş Nedenleri

Türkiye'ye gelen yasadışı göçmenlerin geliş amaçları birbirinden farklı olmakla birlikte, büyük çoğunluğunun (% 67,2) doğrudan Avrupa'ya gitmek amacıyla geldiği, bunun yanı sıra çalışıp para kazanarak Türkiye'de kalmak (% 18,2) isteyenler ile bir süre Türkiye'de çalışıp para kazandıktan sonra Avrupa'ya gitmek (% 8,3) isteyenlerin de ağırlıklı olduğu göze çarpmaktadır (Grafik-7).

Grafik-7 Düzensiz Göçmenlerin Türkiye'ye Geliş Nedenleri

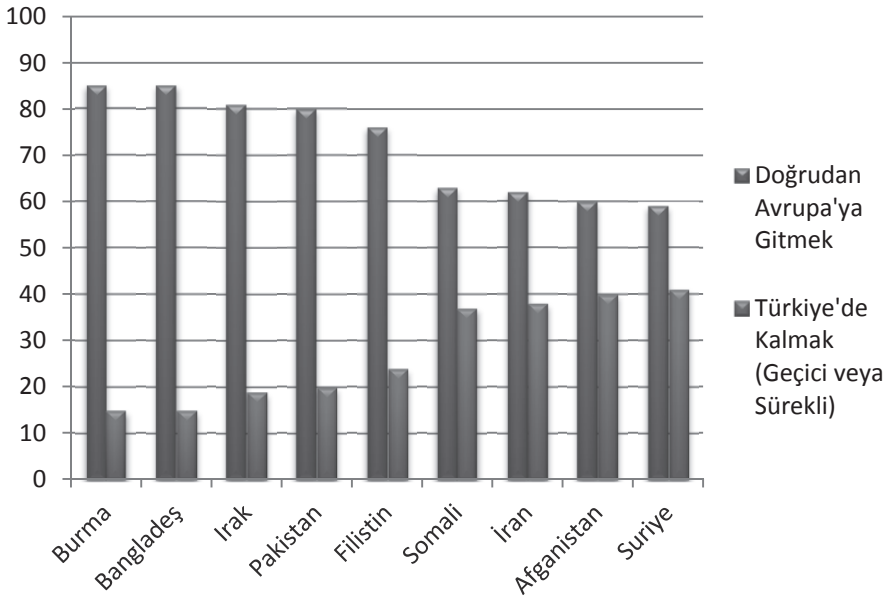


Türkiye, ağırlıklı olarak transit geçiş güzergâhı olmakla birlikte, bu geçişin iki temel karakteristiği vardır. Birincisi, Türkiye sadece coğrafi bir alan olarak üzerinden geçilmesi gereken bir ülke olarak görülmektedir. Burmalı, Pakistanlı, Bangladeşli birçok yasadışı göçmen, dili ve toplumu bilmemelerinin de etkisiyle sosyal hayata girmeden, insanlarla mümkünse hiç ilişkiye girmeden, sadece kaçakçı nezaretinde belirli mekânlarda beklemeyi tercih etmekte, bu nedenle günlerce, ağır şartlarda dahi olsa kalmaya razı olmaktadır.

Türkiye'ye göçün ikinci temel karakteristiği ise Türkiye'nin geçici veya kalıcı bir yaşam alanı olarak görülmesidir. Yaklaşık olarak her beş göçmenden birinin (%18,2), Avrupa hayali olmadığı, Türkiye'yi bir yurt olarak görüp hayatını burada sürdürmeyi amaçladıkları anlaşılmaktadır.

İstanbul'da görüşülen birçok Afgan, Suriye, Irak ve İran uyruklu düzensiz göçmen Avrupa'ya gidecek parayı kazanmak için çalışmaya ihtiyaçları olduğunu belirtmiştir. Çeşitli uyruklardan gelen göçmenlerin Türkiye'ye geliş amaçları farklılaşmaktadır (Grafik-8).

Grafik-8 Yoğun Düzensiz Göçmen Gönderen Ülkeler Bazında Türkiye'ye Geliş Amaçları (%)



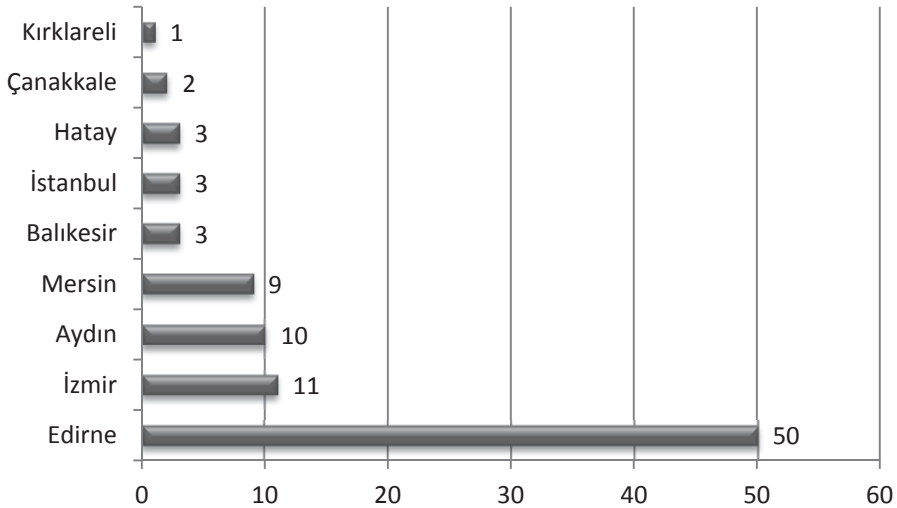
Türkiye’den Çıkışlar

Daha önce belirtildiği üzere Avrupa’ya gitme, Türkiye’ye gelen yasadışı göçmenler için öncelikli hedeftir. Bu nedenle, gerek doğrudan, gerekse bir müddet çalıştıktan sonra Avrupa’ya doğru rota çizenlerin çeşitli şekillerde ülkeden çıkmaya çalıştıkları görülmektedir.

Türkiye’de yakalanan yasadışı göçmenlerin büyük kısmı (%69) Avrupa ülkelerine gitmek için Türkiye’den çıkış yapmaya (henüz) teşebbüs etmediklerini belirtirken, %31’i ise çıkış teşebbüsünde iken yakalanmışlardır. Çıkış teşebbüsü yapanların en çok kullandıkları iller yoğunluk sırasıyla, Edirne, İzmir, Aydın, Mersin, Balıkesir, İstanbul, Hatay, Çanakkale, Kırklareli’dir (Grafik-9).

Ülkeden çıkışta göçmenlerin %99’u kaçakçılardan yardım almaktadır. Türkiye’den çıkışlarda, kaçakçıların %46’sı göçmenle birlikte sınırı geçmektedir. Sınırın karşı tarafında yakalanma riski ve ağır cezalar nedeniyle, kaçakçıların gerek kara sınırlarında, gerekse deniz sınırlarında belli bir noktaya kadar göçmenleri taşıyıp yol verdikleri, ya da deniz araçlarını (bot, sandal vs.) kullanmayı öğreterek göçmenleri kendi başlarına bıraktıkları anlaşılmaktadır. Ancak, anlaşmanın farklı şartlar içermesi durumunda, kaçakçı bizzat göçmenin yanında karşı tarafa geçmektedir.

Grafik-9 Düzensiz Göçmenlerin Türkiye’den Çıkış Yapmaya Çalıştıkları İller (%)



Kaçakçılarının düzensiz göçmenleri Türkiye'nin hangi noktasından ve hangi araçlarla çıkışlarını yaptıracakları konusu, sınır kontrollerinin sıklığına, gözetimin yoğunluğuna, hedef ülkenin hangisi olduğuna, daha önceki geçiş teşebbüslerinin başarısı veya başarısızlığına göre değişmektedir. Son dönemlerde Türkiye-Yunanistan kara sınırını oluşturan 12 km.lik bir hatta inşa edilen tel örgüler, bu bölgeden geçişlerin ciddi şekilde azalmasına neden olmuştur. İlginçtir ki daha önce nadiren kullanılan Türkiye-Bulgaristan kara sınırı ise çok daha yoğun biçimde kullanılmaya başlamıştır. Görüldüğü üzere, kaçakçıların ülkeye giriş, kalış ya da çıkışla ilgili stratejik kararları konjonktürelidir ve tamamen faydacı bir bakış açısıyla planlanmaktadır.

Sonuç

Mevcut çalışma çok net bir şekilde bir kez daha teyit etmektedir ki, Türkiye Doğu-Batı güzergâhında düzensiz göç akınları açısından ideal bir geçiş (transit) olma konumunu devam ettirmektedir. Kaynak ve hedef ülkelerdeki koşullar Türkiye üzerinden cereyan eden düzensiz göç akının seyriinde belirleyici etkiye sahip bulunmaktadır. Esas itibariyle kaynak ülkelerdeki savaş, kargaşa, yoksulluk gibi tetikleyici koşullar daha başta olmak üzere, hedef ülkelerdeki cazibeyi azaltıcı mali, ekonomik kriz gibi etkenlerde göç akınlarını stabilize edici bir rol oynamaktadırlar.

AB'ye yönelik düzensiz göç akınları açısından Türkiye'nin geçiş (transit) konumu devam etmekle birlikte, düzensiz göçmenlerle yapılan mülakatlarda Türkiye'nin de belirli ölçekte ya doğrudan hedef ülke ya da göreceli refah ve iş imkânları nedeniyle sonradan kalışın uzatıldığı bir yaşam ortamı haline geldiği ortaya konmaktadır.

Her ne kadar düzensiz göç Türkiye açısından geçiş (transit) konumu nedeniyle geçici bir konu gibi algılsa bile, aslında kendisini sürekli tekrarlayan yani sürekliliği olan bir politika konusu olduğu göz ardı edilmemelidir. Diğer taraftan, düzensiz göçün AB katılım süreci bağlamında sürekli gündemde tutulacak bir konu olması nedeniyle, buna ilişkin tartışmaların sağlıklı bir zeminde yapılabilmesine olanak sağlayacak alan çalışmalarının desteklenmesinde yarar olduğu vurgulanmalıdır.

İLTİCA TALEPLERİ REDDEDİLEREK TÜRKİYE'DEN SINIRDIŞI EDİLMELERİNE KARAR VERİLEN YABANCILARA İLİŞKİN AİHM KARARLARININ YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA KANUNU'NA ETKİSİ

Nuray EKŞİ*

Giriş

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun¹ 3(1). maddesinin (ı) bendinde, göç şu şekilde tanımlanmıştır: “*Göç, yabancıların, yasal yollarla Türkiye'ye girişini, Türkiye'de kalışını ve Türkiye'den çıkışını ifade eden düzenli göç ile yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye'ye girişini, Türkiye'de kalışını, Türkiye'den çıkışını ve Türkiye'de izinsiz çalışmasını ifade eden düzensiz göçü ve uluslararası korumayı ifade eder*”. Bu tanım çerçevesinde, YUKK, düzenli göçü, düzensiz göçü ve uluslararası korumayı kapsamaktadır.

Göç, “düzenli göç” (regular migration) ve “düzensiz göç” (irregular migration) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Düzenli göç kavramı yerine “yasal göç” (legal migration) ve düzensiz göç kavramı yerine “yasadışı göç” (illegal migration) kavramları da kullanılmaktadır. Pasaportu, pasaport yerine geçen belgesi ya da vizesi olmaksızın Türkiye'ye giren, sınır ihlalleri yapan, ikamet veya çalışma izni olmaksızın ya da söz konusu izinlerin süresi bittiği halde sürelerini uzatmaksızın Türkiye'de ikamet eden veya çalışan yabancılar, düzensiz göçmenleri oluşturmaktadır. Düzensiz göçmenlerin durumunun yasaya aykırılığını vurgulamak için “yasadışı göçmen” (illegal migrant) kavramı da kullanılmakla beraber ceza hukuku anlamında suç teşkil eden eylemleri çağrıştırması sebebiyle bu kavramın kullanılması tercih edilmemelidir.

Uzun yıllar Avrupa ülkelerine göçmen gönderen bir ülke olarak bilinen Türkiye'nin 1970'lerden itibaren özellikle düzensiz göç alan bir ülke haline

* Prof. Dr., Yeditepe Üniversitesi öğretim üyesi.

¹ Kanun No. 6458, Kabul Tarihi: 4.4.2013, RG 11.4.2013/28615.

gelmesinin başlıca sebepleri olarak Afganistan'ın Sovyet Rusya tarafından işgal edilmesi; 1970'lerde İran'daki rejim değişikliği; 1980'lerin sonu ve 1990'ların başında Irak'taki Saddam Hüseyin rejiminin Orta Doğu'da yol açtığı kargaşa ve savaşlar; Doğu Avrupa ve Sovyetler Birliği'ndeki komünist rejimin çöküşü², eski Yugoslavya iç savaşı, Kosova'da cereyan eden olaylar ve 2012 yılından beri Libya, Yemen, Mısır ve Suriye'de gerçekleşen Arap Baharı gösterilebilir. Söz konusu olaylar sonucunda Türkiye, düzensiz göçün hedefi haline gelmiştir. Düzensiz göçmenler, başta Avrupa olmak üzere başka ülkelere gitmek amacıyla Türkiye'yi transit olarak kullanmakta veya geçerli belgeleri olmadan Türkiye'de yaşamak ve çalışmak için Türkiye'ye gelmektedirler. Ayrıca yasadışı yollarla ve belgeleri olmaksızın Türkiye'ye gelen ve iltica prosedürüne henüz alınmamış ya da iltica ve sığınma talepleri reddedilmiş yabancılar da düzensiz göçmenler arasında yer almaktadırlar³. İltica ve sığınma başvurusunda henüz bulunmamış olan ya da başvuruları reddedilmiş olanlar da dâhil olmak üzere, düzensiz göçmenler, genellikle insan tacirlerinin ya da kaçakçıların yardımıyla sınırlardan geçerek Türkiye'ye gelmektedirler.

Çalışmamızda, iltica ve sığınma talepleri reddedilen ve böylece düzensiz göçe dâhil olan yabancıların Türkiye'ye karşı AIHM'de açtıkları davalarda verilen kararların, 6458 sayılı YUKK'un hazırlık çalışmalarına etkisi üzerinde durulacaktır.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun Hazırlık Çalışmaları ve Genel Çerçevesi

Muhtelif sebeplerle Türkiye'de yaşayan ve Türkiye'ye sığınan yabancıların sayısındaki artış, yasal düzenlemeleri de etkilemekte ve şekillendirmektedir. Türkiye'de yaşayan yabancıların hem sayısındaki artış hem de birbirinden oldukça farklı statülerde bulunmaları, mevcut yasal düzenlemelerde değişikliklerin yapılmasının yanı sıra yenilerinin hazırlanmasına da neden olmuştur. 6458 sayılı YUKK'un çalışmalarına, 2009 yılında kısaca "Göç ve İltica Bürosu" olarak anılan İçişleri Bakanlığı İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu tarafından başlanılmıştır. Göç ve İltica Bürosu, 15 Ekim 2008 tarihli İçişleri Bakanı onayı ile kurulmuştur. 6458 sayılı YUKK'un, göç ve iltica alanında idari teşkilata ilişkin hükümlerinin 11.4.2013 tarihinde yürürlüğe girmesiyle beraber "Göç ve İltica Bürosu"nun yerini, "Göç İdaresi Genel Müdürlüğü" almıştır.

² Ahmet İÇDUYGU/Damla B. AKSEL, Türkiye'de Düzensiz Göç, IOM Yayını, Ankara 2012, s. 19-20.

³ İÇDUYGU/AKSEL, 21.

YUKK ile ilgili çalışmalar ilk aşamada dört sütun üzerinde yürütülmüş ve dört ayrı yasa taslağı hazırlanmıştır. Bu taslaklar şunlardır: (1) Yabancılar Kanunu Taslağı; (2) İltica Kanunu Taslağı; (3) 5683 Sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun’da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Taslağı; (4) İltica ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Taslağı.

Taslakların hazırlanmasına ilişkin toplantılar sırasında, taslakların uygulamaya geçirilmesi ve AİHM tarafından altı çizilen sorunların çözümlenmesi için etkin bir şekilde faaliyet gösterecek bir idari birimin kurulması ihtiyacı ortaya çıkmıştı. Bu nedenle sadece idari yapıyı düzenleyen bir taslak hazırlanmıştı. Ancak dört ayrı taslak üzerinden yürütülen çalışmalar sırasında taslaklar arasında bağlantının nasıl kurulacağı ve ortak hükümlerin hangi taslakta yer alacağı sorunlarının yanı sıra taslakların mevzuat dağınıklığına yol açacağı endişesi dile getirilmiştir. Üstelik göç ve iltica alanının dört ayrı yasayla düzenlenmesinden uygulamada sorun çıkacağı dikkate alınmıştır. Bu sebeple İçişleri Bakanlığı Göç ve İltica Bürosu, dört ayrı taslağı, tek bir çatı altında toplamaya ve çalışmalarını tek metin üzerinde sürdürmeye karar vermiştir⁴. YUKK’un hazırlıkları, Mayıs 2012 tarihinde sona ermiş ve YUKK, Nisan 2013 tarihinde TBMM’de kabul edilmiştir.

YUKK’un 124. maddesi uyarınca, idari yapıya ilişkin hükümler, 11.4.2013 tarihinde; diğer hükümler ise 11.4.2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Altı kısımdan oluşan YUKK’da, (1) yabancıların Türkiye’ye girişi ve vize işlemleri (md. 5-18); (2) yabancıların Türkiye’de ikamet ve seyahati (md. 19-49); (3) vatansızlar (md. 50-51); (4) yabancıların Türkiye’den sınır dışı edilmesi (md. 52-60); (5) uluslararası koruma (md. 61-95) ve (6) idari teşkilat (md. 103-123) konuları düzenlenmiştir.

İltica Talepleri Reddedilen ve Sınırdışı Edilmesine Karar Verilen Yabancılar Tarafından Türkiye’ye Karşı AİHM’de Açılan Davalarda Dayanılan AİHS Hükümleri⁵

İnsan hakları, kural olarak, evrensel ve şartsız herkese tanınmıştır. Ancak bu kuralın bazı haklardan faydalanmaktan mahrumiyet veya belirli grupta bulunan kişilere daha fazla hakların verilmesi gibi istisnaları bulunmaktadır. Örneğin, sınırdışı ve suçluların iadesinin sadece yabancılar

⁴ Nuray EKŞİ, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Tasarısı), İstanbul 2013, s. 8.

⁵ Bu başlık altında verilen bilgiler Nuray EKŞİ, Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular, İstanbul 2012, s. 48-50; Nuray EKŞİ, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, İstanbul 2014, s. 137-140’dan alınmıştır.

uygulanan yaptırımlar olması; ülkeye giriş, kamu hizmetlerine katılma, seçme ve seçilme hakkı gibi bazı hakların sadece vatandaşlara tanınması, insan haklarının evrensel niteliğine getirilen istisnaları teşkil etmektedir⁶.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde⁷ temel haklarla ilgili genel ve soyut hükümler öngörülmüş; koruma altına alınan hakların somut olayda ihlal edilip edilmediğinin değerlendirilmesinde AİHM'e geniş takdir yetkisi verilmiştir⁸. AİHS'de yabancıların sınır dışı edilmesine ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla beraber, sınır dışı işleminin de AİHS'e aykırı olabileceği ve bunun AİHS'den kaynaklanan yükümlülüklerin ihlali anlamına gelebileceği kabul edilmektedir⁹. Açık bir hüküm olmamasına rağmen, sınır dışı işlemlerinin AİHS'in bazı maddeleri ile bağlantısı kurulmaktadır¹⁰. Yabancıların ülkeden sınır dışı edilmesi, AİHS'in 2, 3, 5, 8 ve 13. maddelerine aykırı ise bu durum sınır dışı işlemini gerçekleştiren devletin sorumluluğuna yol açacaktır.

AİHS'in 2. maddesinde yaşama hakkı güvence altına alınmıştır. Bu maddeye göre, herkesin yaşam hakkı, yasanın koruması altındadır. Yasanın ölüm cezası ile cezalandırdığı bir suçtan dolayı hakkında mahkemece hükmedilen bir cezanın yerine getirilmesi dışında hiç kimse kasten öldürülemez. O halde AİHS'in 2. maddesi uyarınca sınır dışı edilecek yabancıların gönderileceği ülkede yaşama hakkı tehlike altında ise sınır dışı işlemi gerçekleştirilmemelidir. Aksi halde sınır dışı işlemini yapan devlet, AİHS'in 2. maddesini ihlal etmiş olur.

AİHS'nin 3. maddesine göre, hiç kimse işkenceye, gayriinsani yahut haysiyet kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulamaz. Bu maddede, doğrudan sınır dışı işlemine yönelik bir hüküm bulunmama ile birlikte AİHM; yabancıların, gönderileceği devlette işkenceye, gayriinsani yahut haysiyet kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulma riski olması halinde sınır dışı işleminin 3. maddenin ruhuna aykırı olduğu sonucuna varmıştır¹¹. AİHM'in ilke haline gelen kararlarına göre, bir devletin yabancıyı, bu muamelelerden herhangi birine tabi tutulma riski olan ülkeye göndermesi, 3. maddeden

⁶ René PROVOST, *International Human Rights and Humanitarian Law*, Cambridge 2002, s. 25-26.

⁷ RG 19.3.1954/8662.

⁸ Matti PELLONPÄÄ, *Expulsion in International Law A Study in International Law and Human Rights with Special Reference to Finland*, Helsinki 1984, s. 124.

⁹ PELLONPÄÄ, 124-125.

¹⁰ Avrupa İnsan Hakları Konvansiyonu kapsamında yabancıların sınır dışı edilmesine ilişkin yorumlar için bkz. Rona AYBAY, *Bir İnsan Hakkı Sorunu Olarak Sınır Dışı Edilme*, (2003)2 *MaltepeÜHFD*, s. 164-167.

¹¹ P. Van DIJK, *Protection of "Integrated" Aliens Against Expulsion under the European Convention on Human Rights, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Security of Residence and Expulsion, Protection of Aliens in Europe*, Editors Elspeth Guild/Paul Minderhoud, *Kluwer Law International* 2001, s. 23-24.

doğan yükümlülüğün ihlali sayılır. AİHM verdiği kararlarıyla, AİHS'in 3. maddesinin taraf devletlere, yabancıyı, işkenceyle veya hayati tehlikeyle karşılaşacağı ülkelere göndermeme yükümlülüğünü yüklediğini ifade etmiştir¹².

AİHS'in özgürlük ve güvenlik hakkını güvence altına alan 5. maddesi de yabancıların sınırdışı sebebiyle açılan davalarda AİHM tarafından dikkate alınan diğer bir maddedir. Özellikle sınırdışı edilecek yabancıların idari gözetim altına alınması halinde, idari gözetimin yasayla düzenlenmemiş olması, idari gözetim süresinin uzun olması, idari gözetim kararına karşı başvurulabilecek yasal yolların olmaması halinde AİHS'in 5. maddesinin ihlal edildiği gerekçesiyle AİHM'de davalar açılabilir.

AİHM içtihatlarında ve doktrinde, sınırdışı kararı verilirken AİHS'nin 8. maddesinde yer alan ilgilinin özel ve aile hayatına saygı gösterme yükümlülüğünün de dikkate alınması gerektiği ifade edilmektedir. Çünkü sınır dışı edilme, ilgilinin aile bağlarını zedeleyebilir¹³. Bu maddeye göre, her şahıs özel ve ailevi hayatına, meskenine ve haberleşmesine hürmet edilmesi hakkına sahiptir. Bu hakların kullanılmasına resmî bir makamın müdahalesi demokratik bir cemiyette ancak millî güvenlik, amme emniyeti, memleketin iktisadi refahı, nizamın muhafazası, suçların önlenmesi, sağlığın veya ahlakın ve başkasının hak ve hürriyetlerinin korunması için zaruri bulunduğu derecede ve kanunla derpiş edilmesi şartıyla vuku bulabilir. AİHS'in 8. maddesinin uygulanabilmesi için üç şartın bir araya gelmesi gerekir. Bu şartlar şunlardır: Sınırdışı edilecek kişinin aile yaşantısının olması; sınırdışı işleminin aile yaşantısını bozması ve sınırdışı işleminin zaruri olması gerekir¹⁴. Aile yaşantısının mutlaka karı koca ilişkisi şeklinde olması gerekmez. Anne, baba ve çocuklar ve hatta uzak akrabalar bile somut olayda aile olarak kabul edilebilir¹⁵. Sınırdışı işleminin aile yaşantısını bozması şartı, aile üyelerinin de sınırdışı edilen kişi ile birlikte başka bir ülkeye giderek ortak aile yaşantılarına devam edeceği hallerde gerçekteşmiş sayılmaz¹⁶.

¹² Ayrıntılı bilgi ve konuyla ilgili AİHM kararları için bkz. DIJK, 24 vd.. Ayrıca, yabancıların sınırdışı edilerek ölüm cezasının uygulandığı ülkelere gönderilmesinin AİHS'in 3. maddesini ihlal edeceğine ilişkin kararlar için bkz. Nicholas BLAKE/Raza HUSAIN, *Immigration Asylum and Human Rights*, Oxford 2003, s. 81-84.

¹³ Ayrıntılı bilgi ve konuyla ilgili AİHM kararları için bkz. DIJK, 24 vd.; Colin HARVEY, *Promoting Insecurity: Public Order, Expulsion and the European Convention on Human Rights, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Security of Residence and Expulsion, Protection of Aliens in Europe*, Editors Elspeth Guild/Paul Minderhoud, Kluwer Law International 2001, s. 45 vd..

¹⁴ PELLONPÄÄ, 125 vd..

¹⁵ PELLONPÄÄ, 125-126.

¹⁶ PELLONPÄÄ, 126-127.

Sınırdışı işlemlerinde dikkate alınması gereken diğer bir madde 13. maddededir. AİHS'nin 13. maddesinde, etkin başvuru hakkı düzenlenmiştir. Dolayısıyla bu madde çerçevesinde hakkında sınırdışı kararı verilen kişiye, AİHS kapsamındaki haklarıyla ilgili olarak, tarafsız ve bağımsız ulusal mercilere başvurma olanağının tanınması ve başvurunun uygun biçimde incelenip değerlendirilmesinin sağlanması gerekir¹⁷.

İltica ve sığınma talepleri reddedildiğinden sınırdışı edilmelerine karar verilen yabancılar, AİHS'in 2, 3, 5, 8, 13 ve 14. maddelerine istinaden AİHM'de Türkiye aleyhine davalar açmışlardır¹⁸. AİHM ve Komisyon¹⁹, 2009 yılına kadar iltica veya sığınma talepleri reddedilip sınırdışı edilmelerine karar verilen yabancılar tarafından açılan ilk onbeş davadan [*A. ve K. v. Türkiye*²⁰; *F. ve Diğerleri. v. Türkiye*²¹; *A.G. ve Diğerleri v. Türkiye*²²; *Jabari v. Türkiye*²³; *G.H.H. ve Diğerleri v. Türkiye*²⁴; *Mohammed*

¹⁷ AYBAY, 236.

¹⁸ Kararların Türkçe tercümesi için bkz. Nuray EKŞİ, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye Davası*, Mülteci ve Sığınmacı Hukuku Açısından Değerlendirme, İstanbul 2010; Nuray EKŞİ, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi *Z.N.S. v. Türkiye Davası* (Başvuru no: 21896/08) Karar Strazburg 19 Ocak 2010 Türkçe Tercümesi ve İngilizce Metni, İstanbul 2010; Nuray EKŞİ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin *Charahili v. Türkiye, Kesmiri v. Türkiye, Ranjbar ve Diğerleri v. Türkiye, Tehrani ve Diğerleri v. Türkiye* Davalarında 13 Nisan 2010 Tarihinde Verdiği Kararların Türkçe Tercümesi ve İngilizce Metinleri, İstanbul 2010; Nuray EKŞİ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin, *M.B. v. Türkiye, D.B. v. Türkiye, Dbouba v. Türkiye, Alipour ve Hosseinzadgan v. Türkiye* Davalarında 15 Haziran 2010 ve 13 Temmuz 2010 Tarihlerinde Verdiği Kararların Türkçe Tercümesi ve İngilizce Metinleri, İstanbul 2010; Nuray EKŞİ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye* Davasında (no. 2 *Başvuru no. 50213/08*) Verdiği 27 Temmuz 2010 Tarihli Kararın Türkçe Tercümesi, (2009)1-2 MHB, s. 237-248; Nuray EKŞİ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin *Cox v. Türkiye* Davasında (Başvuru No. 2933/03) Verdiği 20 Mayıs 2010 Tarihli Kararın Türkçe Tercümesi, IX(2010)2 İKÜHFD, s. 71-80; Nuray EKŞİ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin *Moghaddas v. Türkiye Davasında* (Başvuru No. 46134/08) Verdiği Kararın Türkçe Tercümesi, LXVI(2008)2 İHFD, s. 401-414; Nuray EKŞİ, AİHM'in Sığınma Talebi Reddedilen İran Vatandaşının Sınırdışı İşlemleri Tamamlanıncaya Kadar İdari Gözetim Altında Tutulmasını AİHS'in 5. Maddesinin İhlali Sayan 11.12.2012 Tarihli Kararının Türkçe Tercümesi, 32(2012)1 MHB, s. 155-166; Nuray EKŞİ, AİHM'in *Ghorbanov ve Diğerleri v. Türkiye* Davasında Sınırdışı ve İdarî Gözetim İşlemleriyle Türkiye'nin AİHS'in 3. ve 5. Maddelerini İhlal Ettiğine Dair 3.12.2013 Tarihli Kararının Tercümesi, 13(2013)131 LHD, s. 93-107; Nuray EKŞİ, Engelli Filistinlinin Sınırdışı ve İdarî Gözetim Altında Tutulması İşlemleriyle Türkiye'nin AİHS'in 3, 5, 8 ve 13. Maddelerini İhlal Ettiğine İlişkin Olarak *Asalya v. Türkiye* Davasında Verilen 15 Nisan 2014 Tarihli AİHM Kararının Tercümesi, 12(2014)137 LHD, s. 157-187.

¹⁹ Avrupa İnsan Hakları Komisyonu, 1998 yılında yürürlüğe giren AİHS'e ek 11 Nolu Protokol ile yürürlükten kaldırılmıştır.

²⁰ European Commission of Human Rights *A. and K. v. Turkey* (Application No. 14401/88) Strasbourg 12 January 1991.

²¹ European Commission of Human Rights *F.et al. v. Turkey* (Application No. 13624/88) Strasbourg 11 July 1991.

²² European Court of Human Rights First Section *A.G. and Others v. Turkey* (Application No. 40229/98) Strasbourg 15 June 1999.

*Khadjawi v. Türkiye*²⁵; *M.T. ve Diğerleri v. Türkiye*²⁶; *A.E. ve Diğerleri v. Türkiye*²⁷; *Affaire Müslim v. Türkiye*²⁸; *Mamatkulov ve Askarov v. Türkiye*²⁹; *D. ve Diğerleri v. Türkiye*³⁰; *Roza Taleghani ve Diğerleri v. Türkiye*³¹; *Fraydun Ahmet Kordian v. Türkiye*³²; *N.M. v. Türkiye*³³], sadece *Jabari v. Türkiye* davasında, Türkiye'nin, AİHS'in 13. maddesi ile güvence altına alınan etkin başvuru hakkını ihlal ettiği sonucuna varmış; Türkiye'nin, AİHS'in yaşama hakkını düzenleyen 2. maddesini; işkence ve kötü muamele yasağına ilişkin 3. maddesini; özel ve aile hayatına saygıyı düzenleyen 8. maddesini; etkin başvuru hakkını düzenleyen 13. maddesini; ayrımcılık yasağını düzenleyen 14. maddesini ihlal etmediğine karar vermiştir³⁴. Bu

²³ 1994 Yönetmeliği, yürürlüğe girdiği zaman yasal olmayan yollardan Türkiye'ye gelenlerin yetkili makamlara iltica başvuru yapmaları için beş günlük süre öngörmüştü. Ancak bu süre oldukça kısa olduğundan uygulamada sıkıntılara yol açıyordu. Bu sebeple 1998 yılında Yönetmelikte yapılan değişiklik ile bu süre on güne çıkarılmıştır. Yasa dışı yollardan Türkiye'ye girip de on günlük süre içinde bildirimde bulunarak mülteci veya sığınmacı statüsü talep etmeyen yabancıların sınırışı edilmelerine karar vermekteydi. İltica ve sığınma başvurusunun 10 gün içinde yapılmasına ilişkin Yönetmelik hükmünün uygulanmasında ortaya çıkan sorunlar sebebiyle 27.1.2006 tarihinde 1994 Yönetmeliğinde tekrar bir değişiklik yapılmıştır (RG 27.1.2006/26062) ve başvuru açısından öngörülen süre sınırlaması kaldırılmıştır. 1994 Yönetmeliğinin 27.1.2006 tarihinde yeniden düzenlenen 4. maddesine göre Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden yabancılardan, Türkiye'ye yasal yollardan gelenler buldukları yer valiliklerine, yasal olmayan yollardan gelenler ise giriş yaptıkları yer valiliklerine gecikmeden müracaat ederler. Makul olan en kısa süre içerisinde müracaat etmeyenler gecikme nedenlerini açıklamak ve bu konuda yetkili makamlarla işbirliği yapmak zorundadır. 1994 Yönetmeliği, hazırlık çalışmaları devam eden YUKK'un uygulanmasına ilişkin yönetmelik ile yürürlükten kaldırılacaktır.

²⁴ European Court of Human Rights, First Section, Case of *G.H.H. and Others v. Turkey* (Application No. 43258/98, Judgment Strasbourg 11 July 2000, Final 11.10.2000).

²⁵ European Court of Human Rights Fourth Section *Mohammed Khadjawi v. Turkey* (Application No. 52239/99) Strasbourg 6 January 2000.

²⁶ European Court of Human Rights Third Section *M.T. and Others v. Turkey* (Application No. 46765/99) Strasbourg 30 May 2002.

²⁷ European Court of Human Rights Third Section *A.E. and Others v. Turkey* (Application No. 45279/99) Strasbourg 30 May 2002.

²⁸ Cour Européenne des Droits De L'Homme, Quatrième Section, *Affaire Müslim c. Turquie* (Requête No 53566/99), Arrêt Strasbourg 26 Avril 2005 Définitif 26.7.2005.

²⁹ European Court of Human Rights Grand Chamber Case of *Mamatkulov and Askarov v. Turkey* (Applications Nos. 46827/99 and 46951/99) Strasbourg 4 February 2005.

³⁰ European Court of Justice Case of *D. and Others v. Turkey* (Application No. 24245/03) Strasbourg 22 June 2006.

³¹ European Court of Human Rights Second Section *Roza Taleghani and Others v. Turkey* (Application No. 34202/07) Strasbourg 6 November 2007.

³² European Court of Human Rights Second Section *Fraydun Ahmet Kordian v. Turkey* (Application No. 6575/06) Strasbourg 4 July 2006.

³³ European Court of Human Rights Second Section *N.M. v. Turkey* (Application no. 42175/05) Strasbourg 18 March 2008.

³⁴ Davaların özetleri için bkz. Nuray EKŞİ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin '*Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye*' Davasında Verdiği 22 Eylül 2009 Tarihli Kararın

davalarda, Türkiye'nin AİHS hükümlerini ihlal etmediği sonucuna varılmasında, başvuranların, Türkiye'den fiilen sınırdışı edilmemiş olması ve başvuranların, BMMYK tarafından güvenli üçüncü ülkelere yerleştirme işlemleri süresince Türk makamlarından geçici oturma izni almış olmaları etkili rol oynamıştır. Ancak daha sonra iltica ve sığınma talebi reddedilerek Türkiye'den sınırdışı edilmesine karar verilen yabancılar tarafından açılan davalarda AİHM, sınırdışı kararıyla Türkiye'nin AİHS'in 3, 5, 8 ve 13. maddelerini ihlal ettiğine karar vermiştir³⁵.

İltica veya sığınma talebi reddedilen ve sınırdışı edilmelerine karar verilen yabancılar tarafından yapılan başvurularda, özgürlük ve güvenlik hakkını güvence altına alan 5. maddenin Türkiye tarafından ihlal edildiğine ilişkin ilk AİHM kararı, 22.9.2009 tarihinde *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye*³⁶ davasında verilmiştir. AİHM, *Jabari* kararından sonra *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye* davasında da, AİHS'in etkin başvuru hakkını düzenleyen 13. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır. AİHM, *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye* davasında, başvuranların, İran veya Irak'a fiilen sınırdışı edilmeleri halinde, Türkiye'nin, AİHS'in 3. maddesini ihlal edeceğine; ancak fiilen yapılan bir sınırdışı işlemi olmadığından 3. madde anlamında bir ihlalden söz edilemeyeceğine; AİHS'nin 13. maddesinin ihlal edildiğine; AİHS'in 5. maddesinin 1, 2 ve 4. paragraflarının ihlal edildiğine; başvuranların her birine 20.000 Euro manevi tazminat ödenmesine karar vermiştir. *Abdolkhani ve Karimnia* davasının önemli bir özelliği de iç hukuk yolları tüketilmeden davanın AİHM tarafından görülmesidir. YUKK'dan önce, iltica ve sığınma talepleri reddedilen ve sınırdışı edilmelerine karar verilen yabancılar, mevzuatımızda açık yasal hükümler olmamasına rağmen idari gözetim altına alınıyordu. *Abdolkhani ve Karimnia* kararından sonra verilen muhtelif AİHM kararlarında, idari gözetime ilişkin açık yasal hükümler olmamasına rağmen idari gözetim uygulamasıyla Türkiye'nin AİHS'in 5. maddesini ihlal ettiğine karar vermiştir. Bu kararlar üzerinde daha sonra durulacaktır.

Değerlendirilmesi, İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika, Editörler: Özlen Çelebi/Saime Özçürümez/Şirin Türkay, BMMYK Yayını, Ankara 2011, s. 104-107.

³⁵ Sığınma ve iltica talepleri reddedilen ve Türkiye'den sınırdışı edilmesine karar verilen yabancılar tarafından AİHM'de açılan davalar ve bu davalarda dayanılan AİHS hükümlerinin listesi için bkz. EKŞİ, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, 141. İlk yirmi dokuz davada verilen kararların özetleri için bkz. EKŞİ, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Tasarısı), 40-70.

³⁶ European Court of Human Rights Second Section, *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey* (Application no. 30471/08) Judgment Strasbourg 22 September 2009 Final 01.03.2010.

AİHM Kararlarının Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa Etkisi

Daha önce ifade edildiği üzere, iltica talebi reddedilen ve Türkiye’den sınırırđı edilmelerine karar verilen yabancılar tarafından AİHS’in 2, 3, 5, 8, 13 ve 14. maddelerine istinaden Türkiye’ye karşı AİHM’de davalar açılmıştır. Bu davalarda verilen AİHM kararlarının YUKK’a etkisini altı başlık altında toplayabiliriz:

Türkiye’nin 1951 Cenevre Konvansiyonu’nu Coğrafi Kısıtlamayla Uygulamasının AİHS’in 14. Maddesi Kapsamında Değerlendirilmesi

a. Türkiye’nin 1951 Cenevre Konvansiyonu’nu Coğrafi Kısıtlamayla Uygulaması Nedeniyle Avrupa’dan Gelenlere “Mülteci” ve Avrupa Dışından Gelenlere “Şarhlı Mülteci” Muamelesi Yapması

Türkiye’nin de taraf olduğu³⁷ Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair 1951 Cenevre Konvansiyonu’nun I. maddesinin 2. paragrafında mültecinin tanımı yapılmıştır. 1951 Cenevre Konvansiyonu’na göre, Konvansiyon hükümleri, 1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve (1) ırk, (2) din, (3) tabiiyeti, (4) belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya (5) siyasi

³⁷ Cenevre’de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun, Kanun No: 359, Kabul Tarihi: 29.8.1961, RG 5.10.1961/10898.

Madde 1- Cenevre’de 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış olan Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşme ilişkin deklarasyonla birlikte onaylanmıştır.

Madde 2- Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşmenin 42 nci maddesinin bahsettiği imkâna uygun olarak, onaylama anında aşağıdaki itirazı kayıt kabul edilmiştir.

“Bu Sözleşmenin hiçbir hükmü, mülteciye Türkiye’de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz”.

Madde 3- Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 4- Bu kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

Deklarasyon

A) Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti, mezkûr Sözleşmenin 1 inci maddesinin (a) fıkrasında mevzubahis 12 Mayıs 1926 ve 30 Haziran 1928 Anlaşmalarına taraf değildir. Ayrıca, 30 Haziran 1928 Anlaşmanın şümulüne girmekle, mezkûr Anlaşmanın memleketimiz bakımından derpiş ettiği husus ortadan kalkmıştır. Bu durum muvacehesinde, Cumhuriyet Hükümeti 28 Temmuz 1951 tarihli Sözleşmeyi yukarıdaki Antlaşmalardan müstakil olarak kabul etmektedir.

B) İşbu Sözleşmenin tahmil ettiği vecibeler bakımından Cumhuriyet Hükümeti, 1 inci maddenin (b) fıkrasındaki “1 Ocak 1951 den evvel cereyan eden hadiseler” ibaresini, “1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da cereyan eden hadiseler” şeklinde anlamaktadır.

C) Keza Sözleşmenin 1 inci maddesinin mülteci vasfının kaydına mütedair (C) fıkrasındaki “vatandaş bulunduğu memleketin himayesinden kendi isteği ile tekrar istifade ederse veya vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi arzusu ile tekrar iktisap ederse” ibarelerini Türkiye Cumhuriyet Hükümeti bu istifade ve iktisap keyfiyetinin sadece alâkadarn talebine değil aynı zamanda bahis konusu devletin muvafakatine bağlı bulunduğu şeklinde anlamaktadır.

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 uygulanacaktır. Bir yabancıya mülteci statüsünün verilmesi için beş kriterden birinin gerçekleşmesi, zulme uğrayacağından korkması, zülüm korkusunun haklı olması ve ülkesi dışında bulunması gerekir³⁸.

1967 yılına kadar olan süreçte 1951 Cenevre Konvansiyonu, “zaman sınırlaması” ile uygulanmıştır. Çünkü başlangıçta mülteci tanımında, “1 Ocak 1951 tarihinden önce cereyan eden olaylar” ifadesi yer alıyordu. 1 Ocak 1951 tarihinden sonra gerçekleşen olaylar sebebiyle mülteci statüsü talep edilmesi mümkün değildi. Türkiye tarafından 1968 yılında onaylanan³⁹ ve New York’ta imzalanan, 1951 Cenevre Konvansiyonu’na ek 1967 Protokolü ile “1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar” ve “söz konusu olaylar sonucunda” ifadeleri Konvansiyonun metninden çıkarılmıştır. “New York Protokolü” olarak da adlandırılan 1967 Protokolü ile tarih sınırlaması olmaksızın 1951 Cenevre Konvansiyonu’nun hükümleri, I. maddenin 2. paragrafının kapsamına giren bütün kişilere uygulanacaktır. O halde Protokol’ün yürürlüğe girdiği andan itibaren 1951 Cenevre Konvansiyonu’nda yer alan 1 Ocak 1951’den önce cereyan eden olaylar ifadesi, Konvansiyon metninden çıkarılmıştır. 1951 Cenevre Konvansiyonu’na taraf olan devletler, 1967 New York Protokolü’ne de taraf olmuştur⁴⁰. Dolayısıyla hem 1951 Cenevre Konvansiyonu’na hem de 1967 New York Protokolü’ne taraf olan devletler, Konvansiyon hükümlerini uygularken kişiyi, mülteci statüsüne sokan olay açısından zaman sınırlaması getiremezler. 1967 New York Protokolü’nün âkit devletler için bağlayıcılık kazandığı andan itibaren artık tarih kısıtlaması uygulanamaz hale gelmiştir⁴¹.

1951 Cenevre Konvansiyonu’nun 42. maddesinde, taraf devletlerin, imza, onay veya katılma sırasında 1, 3, 4, 16(1), 33, 36-46. maddeleri hariç diğer maddelerine çekince koyabilecekleri ifade edilmiştir. Bu maddeye uygun olarak Türkiye, 1951 Cenevre Konvansiyonu’nun uygulama alanını coğrafi açıdan sınırlamıştır. “Coğrafi alan”/“mekân” kısıtlamasına göre,

³⁸ EKŞİ, Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular, 6-7.

³⁹ RG 5.8.1968/12968.

⁴⁰ 1951 Cenevre Konvansiyonu ve 1967 New York Protokolüne taraf devletler için bkz. Nuray EKŞİ, Mültecilere ve Sığınmacılara İlişkin Mevzuat, İstanbul 2010, s. 22-30.

⁴¹ EKŞİ, Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular, 7-8.

Türkiye, sadece Avrupa ülkelerinden gelenlere mülteci statüsünü tanıyacaktır. Avrupa Birliği başta olmak üzere diğer batılı ülkeler, Türkiye'nin, 1951 Cenevre Konvansiyonu'na koyduğu coğrafi sınırlamayı kaldırmasını ve Avrupa dışından gelen kişilerin de mülteci olarak muamele görmesini istemektedirler⁴².

YUKK'da Avrupa ülkelerinden gelip uluslararası koruma talep edenler “mülteci” (YUKK md. 61); Avrupa ülkeleri dışından Türkiye'ye gelip uluslararası koruma talep edenler ise “şartlı mülteci” olarak adlandırılmıştır (YUKK md. 62). “Avrupa ülkeleri” kavramının anlamı, YUKK'un 3(1). maddesinin (b) bendinde açıklanmıştır. Bu bende göre, Avrupa ülkeleri, Avrupa Konseyi üyesi olan ülkeler ile Bakanlar Kurulunca belirlenecek diğer ülkeleri ifade eder. “Mülteci” “şartlı mülteci” ayrımı YUKK ile başlamış olmakla beraber aslında isim farklılığı ile bu ayrım YUKK'dan önce de mevcuttu. YUKK'dan önce Türkiye'nin koyduğu coğrafi kısıtlama sebebiyle “mülteci” “sığınmacı” ayrımı yapılıyordu. Bu ayrımın dayanağını Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik⁴³ oluşturuyordu. Bu Yönetmelik 1994 yılında yürürlüğe girmiştir. Yönetmelik, adının uzun olması sebebiyle kısaca “İltica ve Göç Yönetmeliği” veya “1994 Yönetmeliği” olarak da anılmaktadır⁴⁴. 1994 Yönetmeliği, hazırlıkları halen devam eden YUKK'un uygulanmasına ilişkin yönetmelik ile birlikte yürürlükten kalkacaktır. 1994 Yönetmeliği'nde, sığınmacı, ırkı, dinî, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyuğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı olarak tanımlanmıştır (1994 Yönetmeliği md. 3). “Sığınmacı”, yeni ifadesiyle “şartlı mülteci” ile “mülteci” tanımları genel olarak örtüşmekle beraber bu iki statü arasında bazı farklar bulunmaktadır. “Mülteci” ile “şartlı mülteci” arasındaki farklar şunlardır: (1) Mülteci, Avrupa ülkelerinden gelmesine rağmen şartlı mülteci Avrupa dışından gelmektedir. (2) Mülteci statüsü alan yabancılar, bu statüleri sona erinceye ya da gönüllü olarak Türkiye'yi terk edinceye kadar Türkiye'de kalabilirler. Buna karşın şartlı mülteci statüsünde

⁴² EKŞİ, Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular, 8.

⁴³ RG 30.11.1994/22127.

⁴⁴ EKŞİ, Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular, 10.

olan yabancılar Türkiye’de geçici olarak ikamet edebilirler. Güvenli üçüncü ülke (safe third country) bulduklarında Türkiye’yi terk etmek zorundadırlar.

YUKK’dan önce, aslında Avrupa dışından gelen yabancılar da iltica başvurusunda bulunmaktaydılar, ancak Türkiye’nin 1951 Cenevre Konvansiyonu’na koyduğu coğrafi kısıtlama sebebiyle, Avrupa dışından gelenlere mülteci denilmemekte ve sığınmacı kavramı kullanılmaktaydı. YUKK’da “mülteci” “sığınmacı” ayrımı aynen korunmuştur. YUKK’da coğrafi kısıtlama açısından tek değişiklik, YUKK’un 62. maddesinde, Avrupa dışından gelenler için “sığınmacı” kavramı yerine “şartlı mülteci” kavramının kullanılmasıdır.

AİHM Kararlarında Türkiye’nin 1951 Cenevre Konvansiyonu’nu Coğrafi Kısıtlamayla Uygulamasının AİHS’in 14. Maddesinin İhlali Sayılmaması

a. A.G. ve Diğerleri v. Türkiye Davası

AİHM, 1999 yılında *A.G. ve Diğerleri v. Türkiye*⁴⁵ davasında verdiği kararda, Türkiye’nin 1951 Cenevre Konvansiyonu’nu coğrafi kısıtlama ile uygulamasını, AİHS’in 14. maddesinde düzenlenen ayrımcılık yasağına aykırı bulmamıştır. Karara konu olan olayda, İran vatandaşı *A.G.*, eşi ve üç çocuğu ile birlikte Kastamonu’da yaşamaktaydı. *A.G.*’nin iddiasına göre, Marksist Leninist bir organizasyon olan İran Halkının Fedai Gerillaları Örgütü (Iranian People Fedae Guerrillas–IPFG) için çalışmaktaydı. 1978-1979 yıllarında Şah’a karşı ayaklanmışlardı. İran İslam Rejiminin, IPFG’yi yasaklaması ve bazı üyelerini idam etmesi sebebiyle İran İslam Rejimine de karşıydılar. Rejim muhaliflerine karşı başlatılan operasyondan kaçarken *A.G.*, İran güvenlik kuvvetleri tarafından bacağından vurulmuştu. Onsekiz ay süreyle mahkemeye çıkarılmadan Tebriz’de bir hapisanede tutulmuştu. *A.G.*, hapiste kaldığı sürece sistematik bir şekilde işkence gördüğünü ve kısa sürede tamamlanan yargılama sonucunda yirmisekiz ay hapse mahkûm olduğunu; hapisten çıktıktan sonra IPFG için çalışan bir kadınla evlendiğini ve bu evlilikten üç çocuklarının olduğunu; tutuklanma tehlikesi sebebiyle devamlı adres değiştirdiklerini; yetkili makamların gerçek kimliğini ve yaşadığı yeri tespit edip kendisini tekrar tutuklayıp işkence edeceklerinden korktuğu için İran’dan kaçmak zorunda kaldığını; ilk önce eşi ve çocuklarının Türkiye’ye geldiğini; BMMYK’ya iltica başvurusu yaptıklarını ve BMMYK tarafından yapılan mülakat sonucunda başvurularının reddedildiğini; bunun üzerine Türk makamları tarafından eşi ve çocuklarının sınır dışı edilmelerine karar verildiğini; karara itiraz etmeleri üzerine üç aylık

⁴⁵ European Court of Human Rights First Section *A.G. and Others v. Turkey* (Application No. 40229/98) Strasbourg 15 June 1999.

oturma izninin verildiğini; 1996 yılında kendisinin de yasa dışı yollardan Türkiye'ye girdiğini; BMMYK'ya iltica başvurusunda bulunduğunu; Türk makamlarının kendisi ile tercüman kullanmaksızın mülakat yaptığını ve mülakat neticesinde kendisine geçici oturma izni verilerek Van'a gönderildiğini belirtmiştir. Kendisinin, eşinin ve çocuklarının BMMYK'ya yaptığı başvurular reddedilmiştir. Uluslararası Af Örgütü devreye girerek BMMYK'dan, A.G.'nin başvurusunun yeniden değerlendirilmesini istemiş; yeniden değerlendirme yapılmış ancak sonuç değişmemiştir. A.G. ve ailesi, Türk makamları tarafından ülkeyi terke davet edilmiş; bu karara yaptıkları itirazın reddi üzerine Ankara İdare Mahkemesi'nde dava açmışlardır. Ankara İdare Mahkemesi davayı reddetmiştir.

A.G., yasadışı bir örgütün üyesi olması sebebiyle sınırdışı edilerek İran'a gönderilirse tehlike altında olacağını; işkence göreceğini ve ailesinin parçalanacağını öne sürmüştür. Bu sebeple, sınırdışı kararının AİHS'in 2, 3 ve 8. maddelerine aykırı olduğunu iddia etmiştir. Sınırdışı kararının iptali için açtıkları davada kendilerine adli yardım verilmemesi ve tercüman bulundurulmaması; kendilerine temyiz yolu ve adli yardımdan söz edilmemesi sebebiyle Türkiye'nin AİHS'in 6. maddesi ile 13. maddesini de ihlal ettiğini ileri sürmüştür. Ayrıca, A.G., Türkiye'nin, Avrupa'dan gelen mülteciler ile diğer ülkelerden gelen mülteciler arasında ayırım yaparak Avrupa dışından gelenlere sığınmacı muamelesi yapması ve bunların geçici oturma izni ile kısa süreli Türkiye'de kalmalarına müsaade edip gidecekleri güvenli üçüncü ülke bulamayanları sınırdışı etmesi, soy ve ırk ayrımcılığına yol açtığı için Türkiye tarafından AİHS'in 14. maddesinin de ihlal edildiğini iddia etmiştir.

AİHM, A.G. ve ailesinin, İran'a gönderilirlerse hayatlarının ve fiziksel varlıklarının tehlike altında olduğunu; İranlı makamlar tarafından arandıklarını kanıtlayamadıkları için Türkiye'nin 3. maddeyi ihlal etmediği sonucuna varmıştır. AİHM, A.G.'nin Türk makamları dışında BMMYK ve diğer sivil toplum örgütleri ile bağlantı kurmuş olması sebebiyle, adli yardım olanaklarından ve Ankara İdare Mahkemesi kararına karşı Danıştay'a temyiz yoluna başvurulabileceğinden haberdar olmadığı iddialarını da ciddi bulmamıştır. AİHM, sınırdışı etmenin 6. maddenin kapsamına girdiği kabul edilse bile somut olayda Türkiye'nin, 6. madde veya 13. madde anlamında bir ihlalinin olmadığını belirtmiştir. AİHM, İran'a sınırdışı edilme durumunda ailenin parçalanacağı ve bunun da Türkiye'nin AİHS'in 8. maddesini ihlal etmesi sonucunu doğuracağı iddiasını da gerçekçi bulmamıştır.

AİHM, A.G. ve diğerleri v Türkiye davasında, Türkiye'nin, Avrupa'dan gelenlere mülteci; Avrupa dışından gelenlere ise BMMYK tarafından güvenli üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar sığınmacı statüsünü tanıyarak

geçici oturma izni vermesi yönündeki uygulamasını, insan haklarına aykırı görmemiştir. Bu ayrımın, Türkiye'nin mülteci ve sığınmacı politikasının bir sonucu olduğunu; Türkiye'nin amacının yabancılar arasında AİHS'in 14. maddesinin yasakladığı anlamda ırka ve soya göre ayırım yapmak olmadığını açıkça belirtmiştir. Dolayısıyla AİHM, Türkiye'nin "mülteci" "sığınmacı" ayrımı yapması ve bu ayrıma esas olarak coğrafi kriteri kullanmasını, AİHS'in 14. maddesinde öngörülen ayrımcılık yasağı kapsamında değerlendirilecek bir husus olarak görmemiştir. Üstelik AİHM, Türkiye'nin mülteci ve sığınmacılar arasında coğrafi açıdan ayırım yapma yetkisinin 1951 Cenevre Konvansiyonu ile 1967 Protokolüne dayandığının altını çizmiştir.

b. *M.T. ve Diğerleri v. Türkiye Davası*⁴⁶

M.T. ve Diğerleri v. Türkiye davasında, Kürt kökenli Suni Müslüman İran vatandaşı *M.T.*, karısı ve iki çocuğu, AİHM sürecinde, hükümet dışı bir kuruluş olan ve Amerika'da mukim İran Mülteci İttifakı (Iranian Refugees' Alliance Inc.) tarafından temsil edilmiştir. Lise yıllarından itibaren aktif olarak politikayla ilgilenen *M.T.*, İran Kürdistan Demokratik Partisi (Kurdish Democratic Party of Iran-KDPI) üyesiydi. *M.T.*'nin iddiasına göre, 1987 yılında KDPI üyesi olduğu şüphesi ile gözaltına alınmış ve iki ay süreyle işkenceye maruz kalmıştır. Bir trafik kazasında kendisi yaralanmış ve diğer arabada bulunan üç kişi de ölmüştür. Mahkeme, ödeyemeyeceği miktarda kan parasına (blood money) hükmetmiştir. Trafik kazasını KDPI'nin emriyle yaptığı gerekçesiyle 1995 yılında tutuklanmış, 1996 yılında serbest bırakılmıştır. *M.T.*, 1997 yılında Türkiye'ye gelmiş ve BMMYK'dan mülteci statüsü talep etmiştir. BMMYK, başvurusunu reddetmiştir. Türk makamları, *M.T.*'ye geçici ikamet izni vermiş ve bu izni 1998 yılına kadar uzatmıştır. Daha sonra Türk makamları, *M.T.*'nin sınırdışı edilmesine karar vermiştir.

M.T., 1999 yılında AİHM'de kayda alınan başvurusunda, sınırdışı kararıyla Türkiye'nin, AİHS'in 2, 3, 8, 13 ve 14. maddelerini ihlal ettiğini öne sürmüştür. Türk Hükümeti, AİHM süreci sonlanıncaya kadar başvuranları sınırdışı etmeyeceğini AİHM'e bildirmiştir. Başvuranların temsilcisi, başvuranların iltica talebinin BMMYK tarafından yeniden değerlendirdiğini ve onların Finlandiya'ya yerleştirildiğini AİHM'e bildirmiştir. AİHM, başvuranların Finlandiya'da yaşamaya başlaması sebebiyle İran'a sınırdışı edilme korkusu altında olmadıklarını belirterek başvurunun kayıttan düşürülmesine karar vermiştir. Dolayısıyla başvuranların, Türkiye'nin, Avrupa dışından gelenlere sığınmacı, Avrupa'dan gelenlere mülteci muamelesi yapmasının AİHS'in 14. maddesi anlamında ayrımcılığa yol açtığı iddiasını da değerlendirmemiştir.

⁴⁶ European Court of Human Rights Third Section *M.T. and Others v. Turkey* (Application No. 46765/99) Strasbourg 30 May 2002.

c. *D. ve Diğerleri v. Türkiye Davası*⁴⁷

D. ve Diğerleri v. Türkiye kararına konu olan olayda, üç İran vatandaşı, biri 1969 yılında doğan Kürt kökenli *A.D.*, karısı Azeri kökenli 1976 doğumlu *P.S.* ve 1997 yılında doğan çocukları Kastamonu’da yaşamaktaydılar. *P.S.*’nin babası ve erkek kardeşi, İran gizli servisi için çalışıyordu ve *P.S.*’nin, *A.D.* ile evlenmesine din ayrılığı sebebiyle şiddetle karşı çıkıyorlardı. Düğünden iki gün sonra çift tutuklanmıştı. Dini otoritelerin ricası üzerine *P.S.* kızlık kontrolüne tabi tutulmuş ve serbest bırakılmıştır. 1996 yılında mahkeme kararıyla evlilik hükümsüz kılınmış ve eşlerden her biri 300,000 Rial para cezası ödemeye mahkûm edilmiştir. Hâkim, *P.S.* ile *A.D.*’nin, Şii kurallarına göre yeniden evlenmelerine izin verilmesini babasından istemiş ve babanın izni ile yeniden evlenmişlerdir. Ancak 100 kırbaç cezasına çarptırılmışlardır. *A.D.*’nin kırbaç cezası infaz edilmiştir, ancak *P.S.* hamile olduğundan onun cezası ertelenmiştir. *P.S.*’nin kırbaç cezası, fiziksel ve ruhsal rahatsızlığından dolayı ikinci defa ertelendikten sonra *P.S.* ve *A.D.* Türkiye’ye kaçmıştır ve Türkiye’deki BMMYK’dan geçici sığınma statüsü almış, fakat BMMYK, daimi mülteci statüsü vermeyi reddetmiştir. 2002 yılında Türk yetkili makamlarınca, ikamet izinleri yenilenmemiş ve İran’a veya güvenli üçüncü bir ülkeye gitmeleri, aksi halde sınırdışı edilecekleri bildirilmiştir. *P.S.* ve *A.D.*, bu karara karşı yargı yoluna başvurmuştur.

P.S. ve *A.D.*, sınırdışı etme kararıyla Türkiye’nin AİHS’in 3, 13 ve 14. maddelerini ihlal ettiği iddiasıyla AİHM’e başvurmuşlardır. AİHM sürecinde *P.S.* ve *A.D.*’ye Türkiye’de oturma izni verilmiş ve sınırdışı etme kararı fiilen uygulanmamıştır. AİHM, sınırdışı etme kararının Türkiye tarafından fiilen uygulanmaması sebebiyle AİHS’in 3. maddesinin ihlal edilmediğine; başvurunun AİHS’in 13 ve 14. maddeleri kapsamında değerlendirilmesine gerek olmadığına karar vermiştir.

Türkiye’nin 1951 Cenevre Konvansiyonu’nu Coğrafi Kısıtlamayla Uygulamasının AİHS’in 14. Maddesine Aykırı Olmadığına İlişkin AİHM Kararlarının Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’na Etkisi

AİHM, *A.G. ve diğerleri v Türkiye* kararında, Türkiye’nin milletlerarası hukuktan kaynaklanan hakkını kullanarak “mülteci” “sığınmacı” ayrımı yapabileceği; bu ayrımın AİHS’in 14. maddesinde yer alan ayrımcılık yasağını ihlal etmediği ifade edilmiştir. Nitekim YUKK’da da, sığınma talep eden yabancıların Avrupa’dan gelip gelmemesine göre bir ayırım yapılmış ve

⁴⁷ European Court of Justice Case of *D. and Others v. Turkey* (Application No. 24245/03) Strasbourg 22 June 2006.

Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle Türkiye'ye gelen yabancılara "mülteci" (YUKK md. 61); Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle gelen yabancılara "şartlı mülteci" (YUKK md. 62) denilmiştir. Daha önce ifade edildiği üzere, 1994 Yönetmeliği'nden beri Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle Türkiye'den sığınma talep edenler için kullanılan "sığınmacı" kavramının yerini, YUKK'da "şartlı mülteci" kavramı almıştır.

YUKK'un 61. maddesinde mülteci, 1951 Cenevre Konvansiyonu'na paralel bir şekilde tanımlanmıştır. Bu maddeye göre, Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dinî, 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 mülteci statüsü verilir. Şartlı mülteci statüsü ise, YUKK'un 62. maddesinde düzenlenmiştir. YUKK'un 62. maddesine göre, Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dinî, 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.

İltica Talebi Reddedilerek Türkiye'den Sınırdışı Edilmelerine Karar Verilen Yabancıların Sınırdışı İşlemleri Sonuçlanıncaya Kadar İdari Gözetim Altına Alınmalarının AİHS'in 5. Maddesi Kapsamında Değerlendirilmesi

a. Genel Olarak İdari Gözetim

YUKK'dan önce, Türkiye'den sınırdışı edilmesine karar verilen yabancılar, sınırdışı işlemleri süresince, mülteci misafirhanelerinde veya polis ya da jandarma karakollarında tutulmaktaydılar. Ayrıca ellerinde kimlik belgesi olmayan ve sığınma başvurusunda bulunan yabancılar da başvuruları karara bağlanıncaya kadar idari gözetim altına alınabilmekteydi. Bu uygulamanın dayanağını 1950 yılında yürürlüğe giren 5683 sayılı

Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun’un (YİSHK)⁴⁸ 17. ve 23. maddeleri oluşturmaktaydı. YİSHK’nın 17. maddesinde, siyasi sebeplerle Türkiye’ye sığınan yabancıların İçişleri Bakanlığı’nca müsaade olunacak yerlerde ikamet edebilecekleri belirtilmişti. YİSHK’nın 23. maddesinde ise, “*memleket dışına çıkartılmalarına karar verilip de pasaport tedarik edemediklerinden veya başka sebeplerden dolayı Türkiye’yi terkedemeyenler İçişleri Bakanlığı’nın göstereceği yerde oturmağa mecburdurlar*” hükmü yer alıyordu. Mülteci misafirhanelerinde veya polis ya da jandarma karakollarında tutulmakta olan yabancılar, kural olarak bu yerlerin dışına serbestçe çıkamamaktaydılar. Ancak istisnai hallerde izinle, idari gözetim altında tutuldukları bu yerlerden çıkabilmekteydiler.

Sınırdışı edilecek yabancılar uygulanan idari gözetim, TCK anlamında tutuklama sayılmadığından idari gözetim kararına karşı sulh ceza hâkimliklerine⁴⁹ başvurulamamaktaydı. İdare hukukunda, idari gözetim adıyla bir müessese bulunmadığından, idari gözetim kararına karşı idare mahkemelerine yapılan başvurular genellikle reddedilmekteydi. Aslında idari gözetim de bir idari işlem olduğundan, bu işlemin iptali için idari yargıda dava açılabilir ve idare mahkemeleri bu davalara bakabilirdi. Nitekim Ankara İdare Mahkemesi, idari gözetim kararının iptali için açılan davayı kabul etmiş ve idari gözetim kararını iptal etmiştir. Karara konu olan olayda, İran vatandaşı olan, BMMYK tarafından mülteci statüsü verilen ve aynı anda Yabancılar Kabul ve İkamet Merkezi’nde tutulan A.A.’nın temsilcisi, 6.8.2008 tarihinde Ankara İdare Mahkemesi’nde bir dava açmıştı. Müvekkilinin, İçişleri Bakanlığı tarafından idari gözetim altında tutulmasına ilişkin kararın iptal edilmesini ve yürütmenin durdurulmasını talep etmişti. 17.9.2008 tarihinde Ankara İdare Mahkemesi, İçişleri Bakanlığı’nın kararının yürütmesinin durdurulmasına karar vermişti ve A.A.’nın serbest bırakılması gerektiğine hükmetmişti. 17.10.2008 tarihinde A.A. serbest bırakılmıştı⁵⁰.

AİHM’de açılan davalarda, idari gözetim uygulamasıyla Türkiye’nin, AİHS’in 5. maddesini ihlal ettiği öne sürülmüştür. Söz konusu davalarda Türk Hükümeti’nin yaptığı savunmaya göre, mülteci misafirhaneleri hapisane ve burada tutulan yabancılar da tutuklu değildi. Yabancıların söz konusu yerlerde tutulmasının sebebi işlemleri tamamlanmaya karar

⁴⁸ 15.7.1950 tarihli ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, 6458 sayılı YUKK’un 124(1). maddesiyle, 11.4.2014 tarihi itibarıyla yürürlükten kaldırılmıştır.

⁴⁹ 6545 sayılı Kanun ile sulh mahkemelerinin yerini “sulh ceza hâkimlikleri” almıştır. Kanunun metni için bkz. Türk Ceza Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Kanun No. 6545, Kabul Tarihi: 18.6.2014, RG 28.6.2014/29044.

⁵⁰ EKŞİ, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, 123-124.

kaçmalarını engellemek ve takiplerinin yapılmasını kolaylaştırmaktı. Her ne kadar mülteci misafirhanelerini düzenleyen Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği⁵¹ hükümlerine bakıldığında buralarda kalanların gerçekte idari gözetim altında tutulmasının amaçlanmadığı anlaşılıyorsa da aslında bu yerlere, bazı istisnai durumlar hariç, serbestçe girip çıkma söz konusu değildi. YUKK'dan önce mevzuatımızda hüküm olmamakla beraber mülteci misafirhaneleri idari gözetim yeri olarak işlev görmekteydi. Yabancılar, aylarca hatta bazen birkaç yıl burada kalmaktaydılar. Misafirhaneler, hapisane ve buralarda kalanlar tutuklu sayılmadıkları için CMK hükümlerine göre avukat tutulması ve mahkemeye çıkarılmaları da söz konusu olmamaktaydı. Ayrıca mülteci ve sığınmacıların genellikle kimlik belgeleri olmadığı için avukat tutmalarına izin verilse bile noterler vekâlet düzenlememekteydi.

b. AİHM Kararlarında Türkiye'nin İdari Gözetim Uygulamasının AİHS'in 5. Maddesinin İhlali Sayılması

Sığınma ve iltica talepleri reddedilen yabancılar tarafından AİHM'de Türkiye'ye karşı açılan davalarda Türk Hükümeti, YİSHK'nın 23. maddesi⁵² uyarınca uygulanan idari gözetimin ceza hukuku anlamında bir tutuklama olmadığını; sadece önlem niteliği taşıdığını; kişinin özgürlüğünden yoksun bırakılması sonucunu doğuran tutuklamanın, ancak mahkeme kararıyla olabileceğini belirtmiştir. AİHM ise, kişinin, herhangi bir kapalı alana konulmasının onun özgürlüğünden yoksun kalmasına yol açacağını; idari gözetimin şartları, süresi ve bu sürenin uzatılması, idari gözetim kararına itiraz edilmesine ilişkin açık yasal hükümler olmadıkça, AİHS'in 5. maddesi uyarınca idari gözetim, kişinin özgürlüğünden keyfi olarak yoksun bırakılmasına sebebiyet vereceğinden söz konusu maddenin ihlali sonucunu doğuracaktır.

Türk hukukunda, 6458 sayılı YUKK'a kadar olan dönemde, idari gözetimin şartları, süresi ve idari gözetim süresinin uzatılmasını gerektiren haller, idari gözetim kararına karşı yasal yollara başvuru, idari gözetim altına alınan kişinin avukata erişimi ve kendisine tercüman verilmesi hususları düzenlenmemiştir. AİHM, Türk hukukunda idari gözetimin yasal dayanağının olmamasının, AİHS'in 5(1). maddesinin; idari gözetim kararlarının, yabancıya bildirilmemesi ve yabancıya tercüman verilmemesinin, AİHS'in 5(2). maddesinin; Türk hukukunda, idari gözetim kararlarına karşı etkin başvuru yolunun öngörülmemesinin, AİHS'in 5(4). maddesinin ihlali sayılacağına karar vermiştir.

⁵¹ RG 29.4.1983/18032.

⁵² Bkz. dn. 48.

i. İdari Gözetim Uygulamasının AİHS'in 5. Maddesinin İhlali Sayılmasına İlişkin 22.9.2009 Tarihli İlk AİHM Kararı: *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye Davası*

AİHM, Türkiye'nin, idari gözetim uygulamasıyla AİHS'in 5. maddesini ihlal ettiğine ilişkin ilk kararını *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye* davasında vermiştir. Karara konu olan olayda, *Abdolkhani ve Karimnia*, 1973 ve 1978 yıllarında İran'da doğmuşlardır. AİHM'de dava açıldığında ve dava devam ederken Kırklareli Gaziosmanpaşa Yabancılar Kabul ve İkamet Merkezi'nde tutulmaktaydılar. *Abdolkhani ve Karimnia*, 1992 ve 2001 yıllarında, İran'da bulunan ve aynı zamanda "Mojahedin-e-Khalq Organization" olarak da bilinen İran Halkının Mücahitleri Örgütü'ne (People's Mojahedin Organisation of Iran-PMOI) katılmışlardır. Belirlenemeyen bir günde Irak'a gitmişlerdir ve PMOI üyelerinin ikamet ettiği Al-Ashraf kampında yaşamışlardır. PMOI'nın amaçları ve yöntemlerini benimsememeleri sebebiyle 2005 ve 2006 yıllarında Örgütten ayrılmışlardır. PMOI'den ayrıldıktan sonra Irak'ta ABD askeri güçleri tarafından oluşturulan Geçici Mülakat ve Koruma (Temporary Interview and Protection Facility-TIPF) kampına gitmişlerdir. Bu kamp, daha sonra *Ashraf Mülteci Kampı* (Ashraf Refugee Camp-ARC) adını almıştır. *Abdolkhani ve Karimnia*, Irak'taki BMMYK Ofisine başvurarak mülteci statüsü talep etmişlerdir. Kendileriyle mülakat yapıldıktan sonra, *Abdolkhani ve Karimnia*, Irak'ta buldukları sırada, BMMYK'nın Cenevre'deki ana merkezi tarafından mülteci olarak kabul edilmişlerdir. *Abdolkhani ve Karimnia*, yasadışı yollardan Türkiye'ye giriş yapmıştır. Güvenlik kuvvetleri tarafından tutuklanmış ve Türkiye'ye yasa dışı yoldan giriş yaptıkları gerekçesiyle Irak'a sınır dışı edilmişlerdir. Fakat yeniden Türkiye'ye giriş yapmışlardır. Muş Gökyazı Jandarma Karakolu yetkilileri tarafından yapılan yol kontrolü esnasında, pasaportlarının sahte olması sebebiyle gözaltına alınmışlardır. *Abdolkhani ve Karimnia*, İran'a geri gönderilirlerse, İran Hükümeti'nin politikalarına karşı oldukları için idam edileceklerini ve İran yerine Irak'a sınır dışı edilirlerse Irak'ta hayatlarının tehlike altında olduğunu ifade etmişlerdir. İstanbul'a gitmek, BMMYK İstanbul Ofisi ile irtibat kurmak ve BMMYK İstanbul Ofisinin yardımıyla Kanada Elçiliğine iltica başvurusunda bulunmak istediklerini belirtmişlerdir. *Abdolkhani ve Karimnia*, Muş'un kazası olan Hasköy'deki polis merkezi yabancılar şubesine götürülmüştür. *Abdolkhani ve Karimnia* hakkında yasadışı yollardan Türkiye'ye girmeleri sebebiyle ceza davası açılmıştır. *Abdolkhani ve Karimnia*'nın sınır dışı edilme talebini de dikkate alarak, hâkim, iddianameyi başvuranlara okumuş ve haklarındaki iddialarla ilgili olarak savunmalarını almıştır. *Abdolkhani ve Karimnia*, ölüm tehlikesi içinde oldukları için İran'ı terk etmek zorunda kaldıklarını ve ailelerinin yaşadığı Kanada'ya gitmek için, insan kaçakçılarının yardımıyla Türkiye'ye yasa dışı yollardan geldiklerini belirtmişlerdir. Mahkeme, *Abdolkhani ve*

Karimnia'nın mahkûmiyetine ancak cezalarının 5 yıl süreyle ertelenmesine karar vermiştir. Muş Ceza Mahkemesi'nin kararının ardından, *Abdolkhani* ve *Karimnia*, Hasköy polis merkezine geri götürülmüştür. *Abdolkhani* ve *Karimnia*'nın iddiasına göre, Türk yetkilileri, bir kez daha onları, bu defa İran'a, sınır dışı etmeye teşebbüs etmiştir. *Abdolkhani* ve *Karimnia*, Arapça konuşup Farsça anlamıyorlarmış gibi davranarak sınırdışı edilmelerini engellemeye çalışmıştır. Sonuçta, İranlı yetkililer, başvuranların, İran'a girmesini kabul etmemiştir. *Abdolkhani* ve *Karimnia*, Kırklareli Yabancılar Kabul ve İkamet Merkezi'ne götürülene kadar Muş Hasköy polis merkezinde tutulmuştur. *Abdolkhani* ve *Karimnia*, Kırklareli Valiliğine dilekçe yazarak geçici sığınma talebinde bulunmuşlardır. *Abdolkhani* ve *Karimnia*, dilekçelerine herhangi bir cevap almamıştır. *Karimnia*, Kırklareli Yabancılar Kabul ve İkamet Merkezi'nde bulunan İranlı bir sığınmacı ile evlenmiştir. Merkezin yöneticisi, evlendirme cüzdanı almada onlara yardım etmiştir. *Karimnia*'nın avukatı İçişleri Bakanlığı'na bir dilekçe yazarak *Karimnia*'nın idari gözetim altında tutulmasına itiraz etmiştir. Dosyada bulunan bilgilere göre, *Karimnia* dilekçesine cevap alamamıştır. BMMYK'nın talebi üzerine, İsveç Hükümeti, *Abdolkhani* ve *Karimnia*'nın İsveç'e yerleştirilmesi için dosyalarını incelemeyi kabul etmiştir. Daha sonra *Abdolkhani* ve *Karimnia*, İsveç tarafından mülteci olarak kabul edilmişlerdir.

AİHM, başvuranların İran veya Irak'a sınırdışı edilmeleri halinde, AİHS'in 3. maddesini ihlal edeceğine; ancak fiilen sınırdışı edilmedikleri için 3. maddenin ihlalden söz edilemeyeceğine; AİHS'nin 13. maddesinin ihlal edildiğine; AİHS'in 5. maddesinin (1), (2) ve (4). paragraflarının ihlal edildiğine; başvuranların her birine 20.000 Euro manevi tazminat ödenmesine karar vermiştir.

i. *Abdolkhani* ve *Karimnia* v. Türkiye Davasında Verilen 22.9.2009 Tarihli Karardan Sonra İdari Gözetim Kararıyla Türkiye'nin AİHS'in 5. Maddesini İhlal Ettiğine İlişkin Diğer AİHM Kararları

*Z.N.S. v. Türkiye*⁵³ davasında, İran vatandaşı başvuran, Kırklareli Yabancılar Kabul ve İkamet Merkezi'nde hukuka aykırı olarak idari gözetim altında tutulduğunu, tutma koşullarının kötü olduğunu, burada tıbbi yardıma ulaşamadığını ve kötü muamele gördüğünü iddia ederek AİHM'e başvurmuştur. AİHM, İran'a olası sınırdışı ve idari gözetime ilişkin maddi şartlar bakımından AİHS'in 3. maddesi uyarınca iddiaların kabul edilebilir olduğuna; başvuranın, İran'a fiilen sınırdışı edilmesi halinde, AİHS'in 3. maddesinin ihlal edileceğine, ancak sınırdışı işlemi fiilen gerçekleştirilmediğinden 3. maddenin ihlalden söz edilemeyeceğine;

⁵³ European Court of Human Rights Second Section, *Z.N.S. v. Turkey* (Application no. 21896/08), Judgment Strasbourg 19 January 2010 Final 28.06.2010.

AIHS'in 5. maddesinin (1) ve (4). paragraflarının ihlal edildiğine; Kırklareli Yabancılar Kabul ve İkamet Merkezi'ndeki idari gözetime ilişkin maddi koşullar yönünden AIHS'in 3. maddesinin ihlal edilmediğine; Türkiye'nin, başvurana, 20.000 Euro manevi tazminat ödemesine karar vermiştir.

*Charahili v. Türkiye*⁵⁴ davasında, AIHM, başvuranın sınırdışı etme usulü ve gözetim altında tutulmasına bağlı olarak tıbbi yardım alamadığı iddiasıyla 3. madde kapsamında yaptığı şikâyetlerin reddine; başvuranın, Tunus'a sınırdışı edilmesi halinde Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlal edileceğine; Sözleşme'nin 2. maddesi kapsamında ayrı bir değerlendirme yapılmasına gerek olmadığına; *Charahili*'nin, Kırklareli Yabancılar Kabul ve İkamet Merkezi ile Fatih Karakolu'nda tutulması sebebiyle Sözleşme'nin 5. maddesinin (1). paragrafının ihlal edildiğine; *Charahili*'nin, Fatih Karakolu'nda tutulması sebebiyle Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlal edildiğine; *Charahili*'nin, 5, 6, 8 ve 13. maddeleri ile 7 Numaralı Protokol'ün 1. maddesi kapsamında diğer şikâyetlerinin ayrıca incelenmesine gerek olmadığına karar vermiştir.

AIHM, *Keshmiri v. Türkiye (No. 2)*⁵⁵, *M.B. ve Diğerleri v. Türkiye*⁵⁶; *D.B. v. Türkiye*⁵⁷; *Dbouba v. Türkiye*⁵⁸; *Ahmadpour v. Türkiye*⁵⁹ davalarında da idari gözetim sebebiyle AIHS'in 5. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.

AIHM, *Ranjbar ve Diğerleri v. Türkiye*⁶⁰ davasında başvuranlara, idari gözetim altında tutma sebeplerinin bildirilmemesi, idari gözetim altında tutmaya karşı adli yolların yeterli olmaması, sınırdışıdan önce diğer başvuranların özgürlüklerinden yoksun bırakılmaları sebebiyle AIHS'in 5. maddesinin (1), (2) ve (4). paragraflarının ihlal edildiğine karar vermiştir.

*Tehrani ve Diğerleri v. Türkiye*⁶¹ davasında, AIHM, başvuranların, Didim'de idari gözetim altında tutuldukları yerdeki fiziksel koşullara ilişkin

⁵⁴ European Court of Human Rights Second Section, *Charahili v. Turkey* (Application no. 46605/07), Judgment Strasbourg 13 April 2010.

⁵⁵ European Court of Human Rights Second Section, *Keshmiri v. Turkey (No. 2)* (Application no. 22426/10), Judgment Strasbourg 17 January 2012 Final 17.04.2012.

⁵⁶ European Court of Human Rights Second Section, *M.B. and Others v. Turkey*, (Application no. 36009/08) Judgment Strasbourg 15 June 2010 Final 15.9.2010.

⁵⁷ European Court of Human Rights Second Section, *D.B. v. Turkey* (Application no. 33526/08), Judgment Strasbourg 13 July 2010 Final 13.10.2010.

⁵⁸ European Court of Human Rights Second Section, *Dbouba v. Turkey* (Application no. 15916/09) Judgment Strasbourg 13 July 2010 Final 13.10.2010.

⁵⁹ European Court of Human Rights Second Section, *Ahmadpour v. Turkey* (Application no. 12717/08) Judgment Strasbourg 15 June 2010 Final 22.11.2010.

⁶⁰ European Court of Human Rights Second Section, *Ranjbar and Others v. Turkey* (Application no. 37040/07) Judgment Strasbourg 13 April 2010 Final 13.07.2010.

⁶¹ European Court of Human Rights Second Section, *Tehrani and Others v. Turkey* (Applications nos. 32940/08, 41626/08, 43616/08), Judgment Strasbourg 13 April 2010 Final 13.07.2010.

olarak Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlal edildiğine ilişkin iddialarının reddine; başvuruların, İran veya Irak'a fiilen sınırdışı edilmesi halinde Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlal edileceğine, ancak fiilen sınırdışı gerçekleşmediğinden 3. madde anlamında bir ihlalin bulunmadığına; AİHS'in 13. maddesinin ihlal edildiğine; Kırklareli İkamet Merkezi'ndeki tutma koşulları bakımından Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlal edilmediğine; Tunca İkamet Merkezi'ndeki fiziksel şartlar bakımından Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlal edildiğine; AİHS'in 5. maddesinin (1) ve (4). paragraflarının ihlal edildiğine; idari gözetim koşullarına ilişkin olarak AİHS'in 13. maddesinin yanı sıra 8. maddesi ile 5. maddesinin (2). paragrafına istinaden yapılan şikâyetler için ayrıca bir inceleme yapılmasına gerek olmadığına; Türkiye'nin, halen Kırklareli İkamet Merkezi'nde tuttuğu iki başvuruları serbest bırakmasına ve önceden serbest bırakılan diğer iki başvurusunun yeniden idari gözetim altına alınmalarının sağlanmasına karar vermiştir.

*Alipour ve Hosseinzadgan v. Türkiye*⁶² davasına, AİHM, birinci başvurularla ilgili olarak Sözleşme'nin 5(1). maddesinin ihlal edildiğine; Kırklareli Yabancılar Kabul ve İkamet Merkezi'ndeki maddi koşullar açısından Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlal edilmediğine; Türkiye'nin, birinci başvurularına, 9.000 Euro manevi tazminat ödemesine karar vermiştir.

*Moghaddas v. Türkiye*⁶³ davasında, AİHM, başvurunun, sınırdışı edilmeden önce yasadışı olarak özgürlüğünden yoksun bırakılması, idari gözetimle ilgili olarak kendisine bildirim yapılmaması ve idari gözetim kararına karşı etkin hukuki başvuru yollarının olmaması sebebiyle AİHS'in 5. maddesinin 1, 2 ve 4. paragrafları uyarınca yaptığı şikâyetlerin kabul edilmesine; AİHS'in 5. maddesinin 1, 2 ve 4. paragraflarının ihlal edildiğine; Türkiye'nin 9,000 Euro manevi tazminat ödemesine karar vermiştir.

Ghorbanov ve Diğerleri v. Türkiye davasında verdiği kararına⁶⁴ konu olan olayda, ondokuz Özbek vatandaşı, ulusal makamlarca İran'a sınırdışı edilmek için birkaç saatliğine idari gözetim altında tutulmuşlardır. AİHM'e göre, başvuruların idari gözetiminin kısa bir süre olması gerçeği, idari gözetimin "hukuka aykırı" niteliğini ortadan kaldırmaz. AİHM, Türkiye'nin,

⁶² European Court of Human Rights Second Section, *Alipour and Hosseinzadgan v. Turkey* (Applications nos. 6909/08, 12792/08 and 28960/08), Judgment Strasbourg 13 July 2010 Final 22.11.2010.

⁶³ European Court of Human Rights Second Section, *Moghaddas v. Turkey* (Application no. 46134/08) Judgment Strasbourg 15 February 2011 Final 15.05.2011.

⁶⁴ Kararın Türkçe tercümesi için bkz. EKŞİ, AİHM'in *Ghorbanov ve Diğerleri v. Türkiye* Davasında Sınırdışı ve İdarî Gözetim İşlemleriyle Türkiye'nin AİHS'in 3. ve 5. Maddelerini İhlal Ettiğine Dair 3.12.2013 Tarihli Kararının Tercümesi, 93-107.

AIHS'in 5. maddesinin (1) ve (2). paragraflarını ihlal ettiğine karar vermiştir.

AIHM tarafından *Asalya v. Türkiye* davasına ilişkin olarak 15.4.2014 tarihinde verilen kararda⁶⁵ da Türkiye'den sınırdışı edilmesine karar verilen engelli Filistin vatandaşının yedi gün süreyle İstanbul Kumkapı Yabancılar Şube Müdürlüğü Geri Gönderme Merkezi'nde idari gözetim altında tutulmasıyla Türkiye'nin AIHS'in 5. maddesini ihlal ettiği sonucuna varılmıştır.

İdari Gözetim Uygulamasının AIHS'in 5. Maddesine Aykırı Olduğuna İlişkin AIHM Kararlarının Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa Etkisi

AIHM kararları da dikkate alınarak, YUKK'un 57. maddesinde, idari gözetim sebepleri, süresi, idari gözetim kararına karşı sulh ceza mahkemesine başvuru, idari gözetim altına alınan yabancılara hukuki yardımın yapılması, idari gözetim kararının ilgiliye veya avukatına bildirilmesi; 58. maddesinde, idari gözetim altına alınan yabancıların, geri gönderme merkezlerinde tutulması; 59. maddesinde, geri gönderme merkezlerinde sağlanacak hizmetler düzenlenmiştir.

İltica Talebi Reddedilerek Türkiye'den Sınırdışı Edilmelerine Karar Verilen Yabancıların Sınırdışı İşlemlerine Karşı Etkin Başvuru Haklarının Olmamasının AIHS'in 13. Maddesi Kapsamında Değerlendirilmesi

a. Genel Olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 13. Maddesi

AIHS'in 13. maddesinde, etkin başvuru hakkı teminat altına alınmıştır. Bu maddeye göre, AIHS'de tanınmış olan hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkes, -ihlal fiili resmî görev yapan kişiler tarafından bu sıfatlarına dayanılarak yapılmış dahi olsa-, ulusal bir makama etkili bir başvuru yapabilme hakkına sahiptir. AIHM, 13. maddeye istinaden yapılan bir şikâyetle ilgili olarak başka bir madde kapsamında değerlendirme yapılmışsa, kural olarak, aynı şikâyet için 13. madde kapsamında ayrıca değerlendirme yapılmaması gerektiği görüşündedir⁶⁶. Örneğin, iltica talebi

⁶⁵ Kararın Türkçe tercümesi için bkz. EKŞİ, Engelli Filistinlinin Sınırdışı ve İdari Gözetim Altında Tutulması İşlemleriyle Türkiye'nin AIHS'in 3, 5, 8 ve 13. Maddelerini İhlal Ettiğine İlişkin Olarak *Asalya v. Türkiye* Davasında Verilen 15 Nisan 2014 Tarihli AIHM Kararının Tercümesi, 157-187.

⁶⁶ Gilles DUTERTRE, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarından Örnekler, Avrupa Konseyi, Kasım 2003, s. 289: http://www.yargitay.gov.tr/abproje/belge/kitaplar/aihm_kararlarindan_ornekler.pdf (14.7.2014). AIHS'in 13. maddesinin, özerk bir hak olup

reddedilerek Türkiye’den sınırdışı edilmesine karar verilen yabancıнын idari gözetim sebebiyle AİHM’e yaptığı başvuru, AİHS’in 5. maddesi kapsamında incelenmiş ve bu maddeye istinaden ihlal kararı verilmiş ise artık kural olarak 13. madde kapsamında ayrıca inceleme yapılmasına gerek yoktur. Kural bu olmakla beraber, istisnai bazı hallerde hak ihlalinin diğer maddelerin yanı sıra 13. madde kapsamında da incelenmesi ve değerlendirilmesi zarureti ortaya çıkabilir.

b. AİHM Kararlarında Sınırdışı Kararının İptali Davasında Yürütmenin Kendiliğinden Durmamasının AİHS’in 13. Maddesinin İhlali Sayılması

İltica ve sığınma talepleri reddedilen yabancıların AİHM’de açtıkları davalarda, Türkiye’nin AİHS’in etkin başvuru hakkını düzenleyen 13. maddesini ihlal ettiği öne sürülmüştür. AİHM, iltica ve sığınma talebi reddedilen yabancılar tarafından açılan davalarda, Türkiye’nin etkin başvuru hakkını ihlal ettiğine ilişkin ilk kararını 2000 yılında *Jabari v. Türkiye*⁶⁷ davasında vermiştir.

Jabari v. Türkiye kararına konu olan olayda, *Hoda Jabari*, İran yasalarına göre zina suçu işlediğinden ceza davası başlamadan önce İran’ı terk etmiştir. *Hoda Jabari*, İran’da kalsaydı hakkında ceza davası açılacaktı ve muhtemelen insanlık dışı bir ceza olan taşlanma cezasına çarptırılacaktı. *Hoda Jabari* yasa dışı yollardan Türkiye’ye girmiş; sahte pasaportla Fransa üzerinden Kanada’ya gitmek için İstanbul’a gelmiştir. *Hoda Jabari*, Paris Havaalanı’na geldiğinde, Fransız polisi tarafından sahte pasaport kullandığı tespit edilmiş; uçakla İstanbul’a geri gönderilmiştir. İstanbul’da havaalanına inmesinin ardından sahte pasaport kullandığı ve yasa dışı yollardan Türkiye’ye giriş yaptığı gerekçesiyle polis tarafından gözaltına alınmıştır. Pasaportu incelemeye gönderilmiş ve Pasaport Kanunu’na muhalefetten dolayı hakkında Bakırköy Cumhuriyet Savcılığına suç duyurusunda bulunulmuştur. Bakırköy Cumhuriyet Savcılığı, *Hoda Jabari*’nin canını kurtarmak amacıyla Türkiye’ye yasa dışı yollardan giriş yapmak zorunda kaldığını ve suç işleme kastının olmadığını belirterek serbest bırakılmasına karar vermiştir. İstanbul Emniyet Müdürlüğü Hudut İltica ve Yabancılar Şubesi, *Hoda Jabari*’nin Irak’a sınırdışı edilmesine karar vermiştir. Bunun üzerine *Hoda Jabari*, Hudut İltica ve Yabancılar Şubesine, İran vatandaşı

olmadığı sorunu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. M. Sezgin TANRIKULU, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Etkili Başvuru Hakkı, Ankara 2012, s. 113 vd..

⁶⁷ European Court of Human Rights Fourth Section, *Jabari v. Turkey* (Application No. 40035/98) Strasbourg 11 July 2000.

olduğunu söyleyerek iltica talebinde bulunmuştur. Hudut İltica ve Yabancılar Şubesi, *Hoda Jabari*'nin iltica başvurusunu, 1994 Yönetmeliği'nde öngörülen beş günlük süre içinde yapmamış olduğu gerekçesiyle reddetmiştir⁶⁸. Daha sonra devreye BMMYK girmiştir. BMMYK, *Hoda Jabari*'nin İstanbul'da bir otele yerleşmesini sağlamıştır. İran'a gönderildiği takdirde gerçek anlamda işkence ve ölüm tehlikesiyle karşılaşacağından BMMYK tarafından *Hoda Jabari*'ye mülteci statüsü verilmiştir. *Hoda Jabari*, sınırdışı edilme kararına karşı Ankara İdare Mahkemesi'ne başvurmuş ve yürütmenin durdurulmasını istemiştir. *Hoda Jabari*'ye, Hudut İltica ve Yabancılar Şubesi tarafından ikamet izni verilmiştir. Ankara İdare Mahkemesi, sınırdışı etme kararında kanuna aykırı bir durum olmadığı için *Hoda Jabari*'nin talebini reddetmiş ve kararın uygulanması halinde onarılması mümkün olmayan zararların meydana gelmeyeceği gerekçesiyle de yürütmenin durdurulmasına gerek olmadığı sonucuna varmıştır. *Hoda Jabari*, AİHM'e başvurmuştur. AİHM'e yaptığı başvuru sonuçlanıncaya kadar Türkiye'de ikametine izin verilmiştir. AİHM, Türkiye'nin, etkin başvuru hakkını düzenleyen 13. maddeyi ihlal ettiğine; Türkiye'nin, 3. maddeyi ihlal ettiğinden söz edilebilmesi için sınırdışı kararının fiilen uygulanmış olması gerektiğine, fakat *Hoda Jabari*'nin İran'a sınırdışı edilmesine ilişkin kararın henüz uygulanmamış olması sebebiyle ihlalden söz edilemeyeceğine karar vermiştir.

AİHM, AİHS'in 13. maddesi uyarınca, İran'a sınırdışı edilirse *Jabari*'nin zulüm ve işkence göreceğine ilişkin iddialarının titiz bir şekilde incelenmesi ve ayrıca sınırdışı kararının uygulanmasının askıya alınması gerektiğini ifade etmiştir. Ancak idare mahkemesinde, sınırdışı kararının iptali için dava açıldığında, sınırdışı kararının icrasının kendiliğinden durmaması ve Ankara İdare Mahkemesi'nin, *Jabari*'nin, yürütmenin durdurulmasına ilişkin talebini titiz bir şekilde incelememesi sebebiyle 13. maddenin ihlal edildiği sonucuna varmıştır.

AİHM, *Keshmiri v. Türkiye*⁶⁹; *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye*; *M.B. ve Diğerleri v. Türkiye*; *Dbouba v. Türkiye* davalarında, 13. maddenin ihlal edildiği sonucuna varmıştır. AİHM verdiği kararında, AİHS'in 13. maddesi uyarınca hukuki yola başvurma imkânının etkin olması (effective) gerektiğini; somut olayda, başvuranların, sığınma ve geçici oturma izni

⁶⁸ 1994 Yönetmeliği yürürlüğe girdiği zaman yasal olmayan yollardan Türkiye'ye gelenlerin beş günlük süre içinde yetkili makamlara iltica başvurularını yapmalarını öngörüyordu.

⁶⁹ European Court of Human Rights Second Section, *Keshmiri v. Turkey* (Application no. 36370/08) Judgment Strasbourg 13 April 2010 Final 13.07.2012.

taleplerinin dikkate alınmaması; taleplerinin kabul edilmediğinin bildirilmemesi; Hasköy polis merkezindeyken hukuki yardım verilmemesi; geçici sığınma iddialarını ileri sürme imkânından mahrum bırakılmaları; Irak'a veya İran'a sınır dışı edilme kararı kendilerine tebliğ edilmediğinden sınır dışı kararının iptal için idare mahkemesinde dava açamamaları; idare mahkemesinde dava açmış olsalardı bile yürütmeyi durdurma kararının verilmemesi halinde sınır dışı kararının icra edilebilir olması sebebiyle AİHS'in 13. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır.

c. Sınır Dışı Kararlarına Karşı Etkin Başvuru Yolunun Olmamasının AİHS'in 13. Maddesinin İhlali Sayılmasına İlişkin AİHM Kararlarının Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa Etkisi

AİHM, sınır dışı kararı alınmaksızın fiilen yapılan sınır dışı işlemlerini ve sınır dışı kararının tebliğ edilmemesini, AİHS'in 13. maddesinde yer alan etkin başvuru hakkının ihlali olarak kabul etmiştir. YUKK'un 53(1). maddesinde sınır dışı kararı ve bu kararın kimlere tebliğ edileceği ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ayrıca AİHM kararlarında, sınır dışı kararının iptali davasında yürütmenin kendiliğinden durmaması da etkin başvuru ilkesine aykırı sayılmıştır.

AİHM kararları dikkate alınarak YUKK'un 53(3). maddesinde, İYUK'un 27. maddesi ile Anayasa'nın 125(5). maddesinden farklı bir düzenleme öngörülmüştür. YUKK'un 53(3). maddesine göre, yabancının rızası saklı kalmak kaydıyla, dava açma süresi içinde veya yargı yoluna başvurulması halinde yargılama sonuçlanıncaya kadar yabancı sınır dışı edilemez. YUKK'un 53(3). maddesinde öngörülen esaslar şunlardır:

(1) Hakkında sınır dışı kararı verilen yabancı dava açma süresi içinde yani YUKK'un 53(3). maddesinde belirtilen 15 günlük süre içinde sınır dışı edilemez.

(2) 15 günlük dava açma süresi içinde yabancı idari yargı yoluna başvurursa da sınır dışı kararı icra edilemez. Çünkü hakkında sınır dışı kararı verilen yabancının idare mahkemesinde dava açması halinde sınır dışı kararının icrası kendiliğinden durmaktadır. Yürütmenin durması için sınır dışı kararının iptali davasını açan yabancının talepte bulunması gerekmediği gibi idare mahkemesinin de bu yönde bir karar vermesi gerekli değildir.

(3) Yabancı, dava açma süresi içinde veya davayı açtıktan sonra kendi rızasıyla Türkiye'den ayrılabilir. Ama hiçbir şekilde dava açma süresi içinde veya idare mahkemesinde açtığı dava sonuçlanıncaya kadar Türkiye'den zorla sınır dışı edilemez.

İtica Talebi Reddedilen Yabancıların Sınırdışı Edilme Usulünün AİHS'in 3. Maddesi Kapsamında Değerlendirilmesi

a. Yabancıların Sınırdışı Edilme Usulünü AİHS'in 3. Maddesinin İhlali Sayan AİHM Kararları

Türkiye'den sınırdışı edilme usulü bazı hallerde, AİHS'in 3. maddesi ile teminat altına alınan işkence ve kötü muamele yapma yasağına aykırı olabilir. Nitekim AİHM, *Ghorbanov ve Diğerleri v. Türkiye* davasında verdiği kararında⁷⁰ Türkiye'nin, ondokuz Özbek vatandaşını Türkiye'ye giriş yapıkları ülke olan İran'a sınırdışı etme usulünü, AİHS'in 3. maddesine aykırı bulmuştur. Ondokuz Özbek vatandaşı tarafından AİHM'e yapılan başvuruda İslami inançlar doğrultusunda yaşayan kişiler üzerinde devletin baskısının artması üzerine Özbekistan'ı terk etmeye karar verdiklerini; aile üyelerinden bazılarının, arkadaşlarının ve akrabalarının, Özbek makamlarınca sorgulandığını, hapse atıldığını ve kendi dinî inançlarını icra ettikleri için öldürüldüklerini öne sürmüşlerdir. AİHM'deki başvuruya ilişkin dosyada yer alan belgelere göre, sekiz başvuran aleyhine anayasal düzeni değiştirmeye teşebbüsten dolayı Özbekistan'da açılan ceza davaları derdesttir. Belirlenemeyen günlerde dört aile birbirlerinden ayrı olarak Özbekistan'ı terk etmiş ve 1997 yılında Tacikistan'da bir araya gelmiştir. Daha sonra Afganistan, Pakistan ve İran'a kaçmışlardır. İran'da, ilk önce Zahedan'da yerleşmiş ve 2001 yılından itibaren üç yıl burada yaşamışlardır. Bu esnada, BMMYK'dan mülteci statüsü talep etmişlerdir. Başvuranlar, Ağustos 2005'de Tahran'a gitmiş ve yabancılar polisine başvurmuşlardır. Başvuranlar bir mülteci kampına yerleştirilmiştir ve yaklaşık altı ay sonra başvuranlara, BMMYK tarafından mülteci statüsü verilmiştir. Başvuranlar, mülteci kampında buldukları sırada kendi çocukları da dâhil yaklaşık otuz mülteci çocuk için kamp içinde bir okul açılmasını istemişlerdir. Başvuranlar, taleplerinin İranlı makamlarca geri çevrildiğini ve Özbekistan'a sınırdışı edilmekle tehdit edildiklerini iddia etmişlerdir. Bu nedenle, başvuranlar, 21 Eylül 2007 tarihinde Türkiye'ye kaçmışlardır. Türkiye'den iki defa sınırdışı edilmelerine rağmen yasa dışı yollardan tekrar Türkiye'ye giriş yapmışlardır. AİHM'e başvurdukları esnada Türkiye'de saklanmaktaydılar.

Ghorbanov ve Diğerleri v. Türkiye davasında verilen kararın bir özelliği de, iç hukuk yolları tüketilmeden AİHM'e başvurulmuş olmasıdır. Türk Hükümeti iç hukuk yollarının tüketilmemesi sebebiyle AİHM'e

⁷⁰ Kararın Türkçe tercümesi için bkz. EKŞİ, AİHM'in *Ghorbanov ve Diğerleri v. Türkiye* Davasında Sınırdışı ve İdarî Gözetim İşlemleriyle Türkiye'nin AİHS'in 3. ve 5. Maddelerini İhlâl Ettiğine Dair 3.12.2013 Tarihli Kararının Tercümesi, 93-107.

başvurulamayacağını öne sürmüşse de AİHM, iç hukukta etkin başvuru yolunun olmaması sebebiyle doğrudan AİHM'e başvurulabileceğini ifade etmiştir. AİHM, aşağıda yer alan gerekçelerle on dokuz Özbek vatandaşının sınırdışı usulünü, 3. madde kapsamında işkence ve kötü muamele olarak kabul etmiştir. AİHM kararının ilgili paragrafları şöyledir:

- “21. Hükümet, başvuruların, Anayasa'nın 125. maddesine istinaden idare mahkemelerine başvurabileceklerini ve başvurularının da gerektiğini ifade etmiştir. Hükümet, Türk hukukuna göre, sınırdışı edilecek yabancıların, sınırdışı kararının yürürlüğünün durdurulmasının yanı sıra idari kararın iptal edilmesi için idare mahkemelerinde dava açabileceklerini belirtmiştir. Eğer mahkeme yürütmeyi durdurma talebini kabul ederse, idari makamlar, sınırdışı işlemini askıya alacaklardır. Hükümet, Sözleşme'nin 35 § 1. maddesi uyarınca, başvuruların, kendileri için mevcut olan iç hukuk yollarını tüketmediğini belirtmiştir.
22. Başvurular cevap olarak, sınırdışı edilmeden önce, sınırdışı edileceklerine ilişkin kararların kendilerine tebliğ edilmediğini belirtmişlerdir. Ayrıca sınırdışı kararları kendilerine tebliğ edilse bile sınırdışı kararının iptal edilmesi için idare mahkemesinde dava açılmasının yürütmeyi kendiliğinden durdurmadığını ve bu nedenle etkin bir yol olmadığını ifade etmişlerdir.
- ...
26. Hükümet, başvuruların, Amerika Birleşik Devletleri ve Avrupa Birliği tarafından terörist örgütler listesine alınan Özbekistan İslami Hareketi olarak adlandırılan örgütün eski üyeleri olduğunu söylemiştir. Başvuruların sınırdışı kararı, kamu güvenliğini ve kamu sağlığını koruma düşüncesiyle verilmiştir. Hükümet, ayrıca, 12 Eylül 2008 tarihinde, ulusal mevzuat uyarınca başvuruların, Türkiye'ye gelmeden önce yedi yıl yaşadıkları güvenli üçüncü ülkeye sınırdışı edildiklerini belirtmiştir. Ancak, başvurular, yasadışı yollardan tekrar Türkiye'ye giriş yapmıştır ve 11 Kasım 2008 tarihinde yeniden sınırdışı edilmişlerdir.
27. Başvurular, sınırdışı kararı olmaksızın iki defa sınırdışı edildiklerini ve sınırdışı edilmelerinin ulusal mevzuata göre hukuka aykırı olduğunu öne sürmüşlerdir. Başvurular, ayrıca, Türk yetkililerinin, İranlı makamlardan, İran'a kabul edileceklerine dair herhangi bir güvence almadıklarını iddia etmişlerdir. İranlı yetkililere teslim edilmeleri yerine Türk polis memurları tarafından İran topraklarına sokulmuşlardır. Üstelik, İran'ın bu bölgesinde iklim soğuk ve karlıydı, ayrıca kalacak yerleri de yoktu. Başvurular, her iki sınırdışı işleminde de hayatlarından endişe duymuş ve işkence, gayri insani ve küçültücü muamele derecesine varacak ölçüde umutsuzluğa kapılmışlardır.

...

33. Ayrıca, Mahkeme, on dokuz başvuru sahibinden on ikisinin olay sırasında küçük olduğunu belirlemiştir. 2008 yılında çocukların en büyüğü 15 yaşındadır ve iki başvuran İran'a ilk sınırdışı işleminden birkaç ay önce doğmuşlardır. Başvuranlar, Türkiye'den zorla çıkarılmıştır, yetkili makamlar, tasarlayarak ve başvuranların mülteci statülerine veya çoğu çocuk olan ve Türkiye'de düzenli bir hayatı bulunan başvuranların kişisel durumlarına saygı duymaksızın sınırdışı işlemini gerçekleştirmişlerdir. Mahkeme, başvuranların ülkeden çıkarılmasına kadar olan olayların, başvuranların usuli güvencelerin olmaması sebebiyle ülkeden çıkarılmalarını önlemek için hiçbir adım atamamalarının ve bebek ve çocuklarla birlikte bilinmeyene gönderilmelerinin yetişkinlerde korkuya ve ümitsizliğe yol açtığı kanaatindedir.
34. Üstelik, başvuru sahipleri, İran'da kış şartlarında ve kalacak bir yerleri olmaksızın yaklaşık on iki gün kaldıklarını öne sürmüşlerdir ve Hükümet, bu iddiaya karşı çıkmamıştır.
35. Başvuranların sınırdışı edilme usulü dikkate alınarak ve çoğunun yaşının küçük olduğu göz önünde bulundurularak, Mahkeme, başvuranların ıstırabının, 3. madde kapsamında gayriinsanî muamele olarak nitelendirilmesi için yeterli olduğu sonucuna varmaktadır.

Bu nedenle, Sözleşme'nin 3. maddesi ihlal edilmiştir⁷¹.

Yabancıların Sınırdışı Edilme Usulünü AİHS'in 3. Maddesinin İhlali Sayan AİHM Kararlarının Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na Etkisi

YUKK'un 53. maddesinde sınırdışı kararı, sınırdışı kararında bulunması gereken bilgiler ve bu kararın sınırdışı edilecek yabancıya, avukatına veya yasal temsilcisine tebliği; 56. maddesinde, sınırdışı edilen yabancılara tanınan süre; 57. maddesinde, sınırdışı edilecek yabancıların hangi hallerde idari gözetim altına alınacağı, idari gözetim süresi ve idari gözetim kararına karşı başvuru yolları; 58. maddesinde, sınırdışı edilmek üzere idari gözetim altına alınan yabancıların geri gönderme merkezlerine konulması; 59. maddesinde, geri gönderme merkezlerinde sağlanacak hizmetler ve 60. maddesinde sınırdışı kararının yerine getirilmesi düzenlenmiştir. YUKK'un 53-60. maddelerinde, sınırdışı usulüne ilişkin şartlar belirlenerek idarenin keyfi muamele yapması engellenmeye çalışılmıştır.

⁷¹ EKŞİ, AİHM'in *Ghorbanov ve Diğerleri v. Türkiye* Davasında Sınırdışı ve İdarî Gözetim İşlemleriyle Türkiye'nin AİHS'in 3. ve 5. Maddelerini İhlâl Ettiğine Dair 3.12.2013 Tarihli Kararının Tercümesi, 98-102.

İltica Talebi Kabul Edilmemekle Beraber Non-Refoulement İlkesi Uyarınca Türkiye’den Sınırdışı Edilmemesi Gereken Yabancıların Sınırdışı İşlemlerinin AİHS’in 3. Maddesi Kapsamında Değerlendirilmesi

a. Non-Refoulement İlkesi Uyarınca Türkiye’den Sınırdışı Edilmemesi Gereken Yabancıların Sınırdışı Edilmesini AİHS’in 3. Maddesinin İhlali Sayan AİHM Kararları

Türkiye’nin taraf olduğu bazı milletlerarası antlaşmalarda, mülteci veya sığınmacı olarak nitelendirilemeyen, ancak sınırdışı edilerek menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde zulüm, işkence ve kötü muameleyle karşılaşacak olan yabancıların ülkelerine geri gönderilmemelerine, sınırdışı veya iade edilmemelerine ilişkin hükümler yer almaktadır⁷². Milletlerarası antlaşmalarla non-refoulement yasağı getirilmesine rağmen, sığınma ve mülteci statüsü alamayan ve non-refoulement yasağı kapsamına giren yabancıların da sınırdışı edilmesine ilişkin kararlar verilmiştir. AİHM, mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde zulüm, işkence ve kötü muameleyle karşılaşacak olan yabancıların sınırdışı edilmesini, AİHS’in 3. maddesinin ihlali olarak kabul etmiştir.

b. Non-Refoulement İlkesi Uyarınca Türkiye’den Sınırdışı Edilmemesi Gereken Yabancıların Sınırdışı Edilmesini AİHS’in 3. Maddesinin İhlali Sayan AİHM Kararlarının Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’na Etkisi

AİHM kararlarında varılan bu sonuç, YUKK üzerinde etkili olmuş ve YUKK’un 63. maddesinde “ikincil koruma” başlığı altında şu düzenleme getirilmiştir: “(1) 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”.

⁷² Türkiye’nin taraf olduğu ve non-refoulement yasağına ilişkin hükümler içeren antlaşmalar hakkında bkz. EKŞİ, Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular, 77-82.

Üstelik non-refoulement, “geri gönderme yasağı” başlığı altında YUKK’un 4. maddesinde genel bir prensip olarak yerini almıştır. YUKK’un 4. maddesine göre, 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.

İltica Talebi Reddedilerek Türkiye’den Sınırdışı Edilmelerine Karar Verilen Yabancıların Tutma Koşullarının AİHS’in 3. Maddesi Kapsamında Değerlendirilmesi

İltica Talebi Reddedilerek Türkiye’den Sınırdışı Edilmelerine Karar Verilen Yabancıların Tutma Koşullarının AİHM’in 3. Maddesinin İhlali Sayan AİHM Kararları

a. *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye no. 2 Davası*

YUKK’dan önce iltica ve sığınma talepleri reddedilen ve sınırdışı edilmesine karar verilen yabancılar, sınırdışı işlemleri süresince, Mülteci Misafirhaneleri Yönetmeliği ile düzenlenen ve uygulamada “geri gönderme merkezi” (return centers) olarak anılan yerlerde ya da polis veya jandarma karakollarında tutulmaktaydılar. AİHM’de açılan davalarda, söz konusu yerlerdeki tutma koşullarının insan haklarına aykırı olduğu öne sürülmüştü.

Abdolkhani ve Karimnia, İsveç tarafından mülteci olarak kabul edilmişlerdi. İsveç’te yaşarken Hasköy Polis Merkezi ile Kırklareli Yabancılar Kabul ve İkamet Merkezindeki tutma koşullarının insan haklarına aykırı olduğunu belirterek AİHM’de ikinci bir dava açmışlardı. *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye (no. 2)*⁷³ davasında, AİHM, Hasköy polis merkezindeki tutma şartlarıyla ilgili olarak başvuranların yaptıkları şikâyetlerin kabul edilmesine; Hasköy polis merkezindeki tutma koşullarıyla ilgili olarak Sözleşme’nin 3. maddesinin ihlal edildiğine; Türkiye’nin 9000 Euro manevi tazminat ödemesine karar vermiştir.

b. *Tehrani ve Diğerleri v. Türkiye Davası*

AİHM, *Tehrani ve Diğerleri v. Türkiye* kararında, Tunca İkamet Merkezi’ndeki fiziksel şartlar bakımından Sözleşme’nin 3. maddesinin ihlal edildiği sonucuna varmıştır. AİHM’e göre, AİHS’in 3. maddesi uyarınca,

⁷³ European Court of Human Rights Second Section, *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey* (No. 2) (Application no. 50213/08) Judgment Strasbourg 27 July 2010 Final 27.10.2010.

devlet, idari gözetim altında olan kişinin insan onuruna yakışır koşullarda tutulmasını; uygulanan tedbirin usul ve yönteminin, gözetim altında olan kişiyi, tutmanın doğasından kaynaklanılardan daha fazla oranda strese veya zorluğa sokmamasını ve idari gözetim dolayısıyla kişinin sağlığına ve vücut bütünlüğüne zarar gelmemesini yeterli ölçüde temin etmekle yükümlüdür. AİHM, aşırı kalabalığın, tek başına Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlalinin tespiti için yeterli olduğuna hükmetmiştir. AİHM kararının ilgili paragrafları şöyledir:

92. Mahkeme, Hükümet'in, Tunca İkamet Merkezi'ndeki bir odanın içini gösteren sadece tek fotoğraf ibraz ettiğini belirlemiştir; bu fotoğrafta, üzerlerinde, naylonları hala çıkarılmamış ve henüz kullanılmamış yataklar olan, çarşaf ve battaniyesi bulunmayan, birbirine yakın şekilde sıralanmış ranzalar yer almaktadır. Buna karşın, başvuranlar tarafından ibraz edilen fotoğraflar, battaniyelerin üzerinde oturan veya birbirine dokunma mesafesinde yerde uzanan sayısız insanı göstermektedir. Aynı şekilde, yemek sırasında çekilen fotoğraflar, diğerleri yemeklerini almak için kuyrukta beklerken, aynı kısımda kalan ve dirsek dirseğe yerde oturarak yemek yiyen insanları göstermektedir. İkamet merkezine ilişkin fotoğraflardan edinilen genel izlenim, hijyen yokluğunu ve düzensizliği de beraberinde getiren aşırı kalabalıktır.
93. Mahkeme, Hükümet'in, başvuranlar tarafından ibraz edilen fotoğrafların, yeni gelenlerin, odalarına yerleştirilmelerinden önce, ön mülakat için toplandığı, mülakatlarının yapıldığı ve sağlık taramasından geçirildiği iki saatlik süre içinde çekildiğine ilişkin iddiasını göz önünde bulundurmaktadır. Bu iddianın doğru olduğu kabul edilse bile, Mahkeme, fotoğraflarda yansıtılan koşulların, özellikle aşırı kalabalığın, düzensizliğin ve hijyen yokluğunun, iki saat gibi kısa bir süre için bile olsa, insan yaşamına uygun olmadığı hususunda, İnsan Hakları İzleme tarafından hazırlanan raporda belirtilen görüşe katılmaktadır ve bu durum Sözleşme'nin 3. maddesinin uygulama alanına girmektedir.
94. Tunca İkamet Merkezi'nin ebatları ve kapasitesi ile ilgili olarak başvuranlar tarafından farklı rakamlar verilmesine rağmen, şikâyetlere ilişkin olarak daha detaylı inceleme yapmadan yukarıda belirtilen maddî gerçekler, Tunca İkamet Merkezi'ndeki fiziksel şartlar sebebiyle Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlal edildiğinin Mahkemece kabulü için yeterli bulunmuştur⁷⁴.

⁷⁴ Kararın Türkçe tercümesi için bkz. EKŞİ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin *Charahili v. Türkiye, Kesmiri v. Türkiye, Ranjbar ve Diğerleri v. Türkiye, Tehrani ve Diğerleri v. Türkiye* Davalarında 13 Nisan 2010 Tarihinde Verdiği Kararların Türkçe Tercümeleri ve İngilizce Metinleri, 45-79.

Tutma Koşullarının AİHS'in 3. Maddesine Aykırı Olduğuna İlişkin AİHM Kararlarının Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na Etkisi

YUKK'un 58-59. maddelerinde, hakkında sınırdışı kararı verilen ve idari gözetim altına alınan yabancıların, sınırdışı işlemleri tamamlanıncaya kadar kalacakları geri gönderme merkezlerine (Return Centers) ilişkin esaslar yer almaktadır. Geri gönderme merkezlerinin kurulması ve işletilmesi 58. maddede; geri gönderme merkezlerinde sağlanacak hizmetler 59. maddede düzenlenmiştir. YUKK'un 59. maddesine göre, geri gönderme merkezlerinde kalan yabancıların acil ve temel sağlık ihtiyaçları ücretsiz karşılanacak; yakınlarına, notere, yasal temsilciye ve avukata erişme ve bunlarla görüşme yapabilme, ayrıca telefon hizmetlerine erişme imkânı, sağlanacak; ziyaretçileri, vatandaşı olduğu ülke konsolosluk yetkilisi, BMMYK görevlisiyle görüşebilme olanağı verilecek; geri gönderme merkezlerinde kalan çocukların yüksek yararları gözetilecek; aileler ve refakatsiz çocuklar ayrı yerlerde barındırılacak; çocukların zorunlu eğitim ve öğretimden yararlandırılmaları sağlanacaktır.

YUKK'un 58. maddesinin (3). fıkrasına göre, geri gönderme merkezlerinin kurulması, yönetimi, işletilmesi, devri, denetimi ve sınırdışı edilmek amacıyla idari gözetimde bulunan yabancıların geri gönderme merkezlerine nakil işlemleriyle ilgili usul ve esaslar yönetmelikle düzenlenir. Ayrıca YUKK'un 95. maddesinin (9). fıkrasında kabul ve barınma merkezlerinin kurulması, yönetimi ve işletilmesiyle ilgili usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceği ifade edilmiştir. YUKK'un 58(3) ve 95(9). maddelerine istinaden İçişleri Bakanlığı tarafından Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşletirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik hazırlanmış ve 22.4.2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir⁷⁵.

Yönetmelik, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne bağlı kabul ve barınma merkezleri ile geri gönderme merkezlerinin kurulması, yönetimi, işletilmesi, işletirilmesi, işletirilmeye ilişkin protokol esaslarının belirlenmesi, bu merkezlerde verilecek hizmetlerin çeşit ve niteliği, denetimi, kurumlararası işbirliği ile çalışanların görev ve sorumluluklarıyla, mali konulara ilişkin usul ve esasları belirlemektedir (md. 1). Yönetmeliğin, tanımlara ilişkin 3. maddesinde, merkezler:

⁷⁵ İçişleri Bakanlığından: Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşletirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik, RG 22.4.2014/28980.

- (1) geçici merkez,
- (2) kabul ve barınma merkezi,
- (3) geri gönderme merkezi

olmak üzere üç gruba ayrılmış ve her birinin tanımı yapılmıştır.

Yönetmeliğin 3. maddesinin (b) bendine göre geçici merkez, olağanüstü veya acil durumların ortaya çıkması halinde kabul ve barınma veya geri gönderme merkezi olarak kurulan merkezleri ifade etmektedir.

Yönetmeliğin 3. maddesinin (ğ) bendinde tanımlanan kabul ve barınma merkezi, uluslararası koruma başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin beslenme, barınma, sağlık, sosyal ve diğer ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından kurulan, il göç idaresi müdürlüğü tarafından doğrudan işletilen veya kamu kurum ve kuruluşları, Türkiye Kızılay Derneği veya kamu yararına çalışan derneklerden göç alanında uzmanlığı bulunanlarla protokol yapılarak işletirilen merkezleri ifade eder. Kabul ve barınma merkezlerinde, sadece uluslararası koruma talep edenler ya da uluslararası koruma talepleri kabul edilenler kalabilir.

Geri gönderme merkezi ise Yönetmeliğin 3. maddesinin (c) bendinde tanımlanmıştır. Bu tanıma göre, idari gözetim altına alınan yabancıların barındırılmaları ve kontrol altında tutulmaları amacıyla kurulan ve doğrudan işletilen veya kamu kurum ve kuruluşlarıyla, Türkiye Kızılay Derneği veya kamu yararına çalışan derneklerden göç alanında uzmanlığı bulunanlarla protokol yapılarak işletirilen merkezler, geri gönderme merkezidirler. O halde bir merkezin geri gönderme merkezi olabilmesi için idari gözetim altında tutulan yabancıların kaldığı yer olması gerekir. Yönetmelikte yer alan bu tanımda yabancıların hangi sebeple idari gözetim altında tutulduklarından söz edilmemiştir. Bununla birlikte YUKK uyarınca sadece sınırdışı edilecek yabancılar (YUKK md. 57) ve uluslararası koruma talep eden yabancılar (YUKK md. 68) idari gözetim altında tutulabilir. YUKK'a paralel olarak Yönetmelikte geri gönderme merkezlerine ilişkin tanımın ilk tümcesinin "*uluslararası koruma başvuru sahiplerinin veya sınırdışı edilmek amacıyla idari gözetim altında tutulan yabancıların...*" şeklinde olması gerekirdi. Kural olarak Türkiye'den sınırdışı edilecek yabancılar, işlemleri tamamlanıncaya kadar geri gönderme merkezlerinde tutulabilirler. Ancak olağanüstü veya acil durumlarda, sınırdışı edilecek yabancılar, geçici merkez olarak adlandırılan yerlerde barındırılabilirler.

Yönetmeliğin 4. maddesine göre, merkezlerinin kurulması, işletilmesi ve işletirilmesinde ve verilecek hizmetlerin yerine getirilmesinde (1) yaşam

hakkının korunması, (2) insan odaklı yaklaşım, (3) refakatsiz çocuğun yüksek yararının gözetilmesi, (4) özel ihtiyaç sahiplerine öncelik tanınması, (5) kişisel bilgilerin gizli tutulması, (6) yapılacak işlemlerde ilgililerin bilgilendirilmesi, (7) barınanların sosyal ve psikolojik açıdan güçlendirilmesi, (8) barınanların inanç ve ibadet özgürlüklerine saygı gösterilmesi, (9) barınanlara dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin hizmet verilmesi göz önünde bulundurulur. Yönetmeliğin 14. maddesinde merkezlerde verilecek hizmetler belirlenmiştir. Bu maddeye göre merkezlerde verilecek hizmetler şunlardır: (1) barınma ve beslenme, (2) iç ve dış güvenlik, (3) yabancı tarafından bedeli karşılanamayan acil ve temel sağlık hizmetleri, (4) psikolojik ve sosyal destek faaliyetleri, (5) özel ihtiyaç sahiplerine uygun alanların tahsis edilmesi, (6) barınanların kıymetli eşyalarının emanete alınması, (7) merkezler arası nakil ve sınır dışı nakil işlemleri, (8) Göç İdaresi Genel Müdürlüğünce uygun görülen diğer hizmetler verilir.

YUKK'un 59-59. maddeleri ile Yönetmeliğin 4 ve 14. maddeleri, idari gözetim altına tutma koşullarını AİHS'in 3. maddesinin ihlali sayan ve daha önce incelenen AİHM kararlarında belirtilen olumsuzlukları giderecek niteliktedir.

Sonuç

Sığınma hakkı, bazı devletlerin anayasalarında temel bir hak olarak yer almasına rağmen Anayasamızda bu yönde bir hüküm yoktur. Üstelik AİHS'de ve ek protokollerinde sığınma hakkı, temel bir hak olarak düzenlenmemiştir. Ancak AİHS ve ek protokollerinde sığınma hakkı temel bir hak olarak düzenlenmese bile iltica hukukunun, insan haklarıyla iç içe örülmesi sebebiyle diğer temel haklara ilişkin hükümlere istinaden iltica alanına ilişkin meselelerde dahi AİHM'de davalar açılabilir. AİHM'e başvurulabilmesi için, AİHS'deki veya ek protokollerdeki bir hakkın ihlal edilmiş olması gerekir. Sığınma hakkı AİHS'de ve ek protokollerde düzenlenmemiş olsa bile AİHM, AİHS'de yer alan diğer hükümlerle sığınma ve iltica alanındaki meseleler arasındaki doğal bağlantıyı isabetli bir şekilde kurmuştur. Sığınma ve iltica alanında AİHM'e yapılan şikâyetlerin dayanağını, AİHS'in 2, 3, 5, 8, 13 ve 14. maddeleri oluşturmaktadır. Ayrıca gerek Anayasamız gerekse Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmalar, sığınma ve iltica alanında bazı temel güvenceler getirmektedir.

YUKK'un hazırlık çalışmaları sürecine etki eden birçok faktör olmasına rağmen AİHM kararları bu faktörler içinde belki de en önemli yere sahiptir. Sığınma ve iltica alanında gerek mevzuatımızda gerekse uygulamada insan haklarına aykırı olan hususlar, AİHM tarafından tespit edilmiştir. YUKK'da

öngörülen idari yapı henüz bütün illeri kapsayacak şekilde teşekkül etmediğinden ve uluslararası korumaya ilişkin sistem 11.4.2014 tarihinde yürürlüğe girdiğinden, AIHM tarafından tespit edilen ve YUKK'un hazırlanması sırasında dikkate alınarak yasal çözüm getirilen sorunlar, uygulamada henüz tamamen giderilebilmiş değildir. Ancak en azından YUKK ile birlikte mevzuatımız AIHM tarafından tespit edilen eksikliklere yanıt verecek duruma getirilmiş bulunmaktadır. Yeni bir yasal düzenlemenin tam olarak uygulamaya yansıtılması, gerek sığınma ve iltica alanında idari yapıdaki değişiklikler gerekse koruma türleri, başvuru usulü ve sağlanan haklar açısından radikal sayılabilecek hükümlerin getirilmesi; ikincil mevzuat hazırlıklarının yani YUKK'a ilişkin yönetmeliklerin henüz Resmî Gazete'de yayınlanmamış olması sebebiyle zaman alacak gibi gözükmektedir.

Kaynakça

- Rona AYBAY, Bir İnsan Hakkı Sorunu Olarak Sınırdışı Edilme, (2003)2 Maltepe ÜHFD.
- Nicholas BLAKE/Raza HUSAIN, Immigration Asylum and Human Rights, Oxford 2003.
- P. Van DIJK, Protection of "Integrated" Aliens Against Expulsion under the European Convention on Human Rights, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Security of Residence and Expulsion, Protection of Aliens in Europe, Editors Elspeth Guild/Paul Minderhoud, Kluwer Law International 2001.
- Gilles DUTERTRE, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarından Örnekler, Avrupa Konseyi, Kasım 2003: http://www.yargitay.gov.tr/abproje/belge/kitaplar/aihm_kararlarindan_ornekler.pdf (14.7.2014).
- Nuray EKŞİ, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Tasarısı), İstanbul 2013.
- Nuray EKŞİ, Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular, 4. basım, İstanbul 2012.
- Nuray EKŞİ, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, İstanbul 2014.
- Nuray EKŞİ, Mültecilere ve Sığınmacılara İlişkin Mevzuat, İstanbul 2010.
- Nuray EKŞİ, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye Davası*, Mülteci ve Sığınmacı Hukuku Açısından Değerlendirme, İstanbul 2010.
- Nuray EKŞİ, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi *Z.N.S. v. Türkiye Davası* (Başvuru no: 21896/08) Karar Strazburg 19 Ocak 2010 Türkçe Tercümesi ve İngilizce Metni, İstanbul 2010.
- Nuray EKŞİ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin *Charahili v. Türkiye, Kesmiri v. Türkiye, Ranjbar ve Diğerleri v. Türkiye, Tehrani ve Diğerleri v. Türkiye Davalarında* 13 Nisan 2010 Tarihinde Verdiği Kararların Türkçe Tercümeleri ve İngilizce Metinleri, İstanbul 2010.

- Nuray EKŞİ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin, *M.B. v. Türkiye, D.B. v. Türkiye, Dbouba v. Türkiye, Alipour ve Hosseinzadgan v. Türkiye* Davalarında 15 Haziran 2010 ve 13 Temmuz 2010 Tarihlerinde Verdiği Kararların Türkçe Tercümeleri ve İngilizce Metinleri, İstanbul 2010.
- Nuray EKŞİ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin *Cox v. Türkiye* Davasında (Başvuru No. 2933/03) Verdiği 20 Mayıs 2010 Tarihli Kararın Türkçe Tercümesi, IX(2010)2 İKÜHFD.
- Nuray EKŞİ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin *Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye* Davasında (no. 2 Başvuru no. 50213/08) Verdiği 27 Temmuz 2010 Tarihli Kararın Türkçe Tercümesi, (2009)1-2 MHB.
- Nuray EKŞİ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin *Moghaddas v. Türkiye Davasında* (Başvuru No. 46134/08) Verdiği Kararın Türkçe Tercümesi, LXVI(2008)2 İHFD.
- Nuray EKŞİ, AIHM'in Sığınma Talebi Reddedilen İran Vatandaşının Sınırdışı İşlemleri Tamamlanmaya Kadar İdari Gözetim Altında Tutulmasını AIHS'in 5. Maddesinin İhlali Sayan 11.12.2012 Tarihli Kararının Türkçe Tercümesi, 32(2012)1 MHB.
- Nuray EKŞİ, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi'nin '*Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye*' Davasında Verdiği 22 Eylül 2009 Tarihli Kararın Değerlendirilmesi, İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika, Editörler: Özlen Çelebi/Saime Özçürümez/Şirin Türkay, BMMYK Yayını, Ankara 2011.
- Nuray EKŞİ, AIHM'in *Ghorbanov ve Diğerleri v. Türkiye* Davasında Sınırdışı ve İdari Gözetim İşlemleriyle Türkiye'nin AIHS'in 3. ve 5. Maddelerini İhlal Ettiğine Dair 3.12.2013 Tarihli Kararının Tercümesi, 11(2013)131 LHD.
- Nuray EKŞİ, Engelli Filistinlinin Sınırdışı ve İdari Gözetim Altında Tutulması İşlemleriyle Türkiye'nin AIHS'in 3, 5, 8 ve 13. Maddelerini İhlal Ettiğine İlişkin Olarak *Asalya v. Türkiye* Davasında Verilen 15 Nisan 2014 Tarihli AIHM Kararının Tercümesi, 12(2014)137 LHD.
- Colin HARVEY, Promoting Insecurity: Public Order, Expulsion and the European Convention on Human Rights, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe, Security of Residence and Expulsion, Protection of Aliens in Europe, Editors: Elspeth Guild/Paul Minderhoud, Kluwer Law International 2001.
- Ahmet İÇDUYGU/Damla B. AKSEL, Türkiye'de Düzensiz Göç, IOM Yayını, Ankara 2012.
- Matti PELLONPÄÄ, Expulsion in International Law A Study in International Law and Human Rights with Special Reference to Finland, Helsinki 1984.
- René PROVOST, International Human Rights and Humanitarian Law, Cambridge 2002.
- M. Sezgin TANRIKULU, İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi ve Etkili Başvuru Hakkı, Ankara 2012.

YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA KANUNU UYARINCA YABANCILARIN TÜRKİYE'DE İKAMETİ

*Esra DARDAĞAN KİBAR**

Giriş

11 Nisan 2014 tarihinde tüm hükümleri ile yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu¹ (YUKK), yabancıların statüsü alanında, giriş, ikamet ve sınır dışı etme konuları açısından önemli değişiklikler getirmiş ve uluslararası koruma kurumunu ilk kez kanun temelinde düzenlemiştir. YUKK çıkarılmadan önceki dönemde, yabancıların Türkiye'de ikametini düzenleyen başlıca yasal düzenleme olan Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun² (YİSK) YUKK'nun bütün olarak yürürlüğe girmesiyle yürürlükten kalkmıştır (YUKK m.124). YUKK'nun yabancıların Türkiye'de ikametini düzenleyen hükümleri pek çok açıdan önceki rejimden net biçimde ayrılmaktadır. Bununla birlikte, yeni Kanunda, YUKK öncesi yasal düzenlemelere, İdarenin bu konuya ilişkin düzenleyici işlemlerine yakın hükümlere az da olsa rastlanmaktadır. Bu incelemenin amacı, YUKK'nun yabancıların ikametini düzenleyen başlıca hükümlerini, YUKK öncesi yasal düzenlemelerle ve uygulamada kabul edilen esaslarla karşılaştırmalı olarak ele almak, ikamete ilişkin hükümlerin yabancıların statüsüne dair YUKK hükümleriyle ilişkisini ortaya koymak ve yapılan tespitlerden yola çıkarak konu hakkında genel bir değerlendirmeye ulaşmaktır.

Bu bağlamda, inceleme, yabancıların ikametinin bağlı olduğu genel biçimsel zorunluluklar, ikamet izni türleri, yabancıların ikametine ilişkin bazı ortak hükümler, ikamet düzenlenişi ile yabancıların ülkeye girişleri, sınır

* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi öğretim üyesi.

¹ 4.4.2013 tarihli, 6458 sayılı Kanun, RG 11.4.2013, 28615. Kanunun teşkilatlanmaya dair hükümleri yayımı tarihinde, Yabancılar Hukuku ve uluslararası korumayı maddî içerik açısından düzenleyen hükümleri yayımı tarihinden 1 yıl sonra (11 Nisan 2014'te) yürürlüğe girmiştir.

² 15.7.1950 tarihli, 5683 sayılı Kanun, RG 24.7.1950, 7564.

dışı edilmeleri ve çalışma izinleri arasındaki bağlantı üzerinden gerçekleştirilecek ve konu hakkında genel değerlendirme ile son bulacaktır.

İkametin Bağlı Olduğu Genel Biçimsel Zorunluluklar

Genel Bakış

Yürürlükten kaldırılan 5683 sayılı YİSK, Türkiye’de belli bir süreden fazla kalacak yabancıların, bu süre bitmeden ikamet tezkeresi almak için gerekli beyannameyi doldurmak üzere yetkili emniyet makamlarına başvurmakla ödevli olduklarını hükme bağlamıştı (YİSK m.3). 2011/2306 sayılı Bakanlar Kurulu kararı gereğince, bu sürenin, vize muafiyet süresi veya vizede belirtilen kalış süresi yeterli ise yabancıların Türkiye’den çıktığı gün itibarıyla önceki 180 gün zarfında 90 gün olarak uygulanacağı kabul edilmişti.³

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) gereğince, Türkiye’de, vizenin veya vize muafiyetinin tanıdığı süreden ya da doksan günden fazla kalacak yabancıların ikamet izni almaları zorunludur. İzin, alındıktan itibaren altı ay içinde kullanılmaya başlanmadığında geçerliliğini kaybeder (m.19). Bu düzenleme 2011/2306 sayılı Bakanlar Kurulu kararına kıyasla, daha açık ve nettir. İkamet tezkeresi ifadesi, yerini, isabetli olarak, “ikamet izni”ne bırakmıştır. İkamet izni, konunun sadece biçimsel boyutunu değil maddî içeriğini de kapsayan, ortaya koyan bir ifadedir.

İkamet izinlerinin düzenleniş tarzı ile ilgili bir hüküm, YUKK m.23’te yer almıştır. Buna göre, ikamet izinleri, pasaport veya pasaport yerine geçen belgelerin geçerlilik süresinden altmış gün daha kısa süreli, kalış amacına bağlı ve her yabancı için ayrı düzenlenir. İznin şekil ve içeriği İçişleri Bakanlığınca, ikamet izni yerine geçen çalışma izninin şekil ve içeriği ise, İçişleri Bakanlığı ve ilgili kurumlarca birlikte belirlenir.

Yetkili Makamlar

11 Nisan 2014 itibarıyla yürürlüğü sona eren YİSK, yukarıda belirtildiği gibi, ikamet tezkerelerinin emniyet makamlarından alınacağını bildirmiştir (m.3). Buna göre, ikamet tezkeresi için gerekli başvurunun ülke içinden yapılması esası kabul edilmiştir.

YUKK’nda, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ikamet izni verecek makam olarak belirlenmiştir. YUKK’nun 21. maddesi 4. fıkrası uyarınca, ikamet izni başvuruları, başvuru makamının görüşleriyle birlikte Genel Müdürlüğe iletilir. Genel Müdürlük, gerekli gördüğünde ilgili kurumların görüşlerini de

³ RG 24.10.2011, 28094.

olarak başvuruları sonuçlandırdıktan sonra, ikamet izninin düzenlenmesi veya başvurunun reddedilmesi için başvuru makamı olan konsolosluga bilgi verir. Belirtilen madde içeriğinden, ikamet izni verilmesi veya talebin reddedilmesi konusunda karar makamının Göç İdaresi Genel Müdürlüğü olduğu anlaşılmaktadır.

Başvuru makamı, ülke dışından yapılacak başvurularda konsolosluklar, Türkiye'den yapılacak başvurularda da valiliklerdir. Yürürlükten kaldırılan düzenlemeden farklı olarak, Türkiye dışından başvuru yapılması temel ilke haline getirilmiş görünmektedir. "İkamet" başlığını taşıyan İkinci Bölüm içinde ilk hükümlerden biri olan 21. maddede, ikamet izni başvurusunun, yabancının vatandaşı olduğu veya yasal olarak bulunduğu ülkedeki konsolosluklara yapılacağı bildirilmiştir. Başvuruda bulunan yabancılarda, talep ettikleri izin süresinden altmış gün daha uzun süreli pasaport ya da pasaport yerine geçen belgeye sahip olmaları şartı aranır. Valiliklere ikamet izni başvurusunda bulunulması, başka ifadeyle, ülke içinden başvuru yapılması, YUKK m.22'nin ifadesiyle, "istisnaî" bir durumdur. Ancak, izin başvurularının valiliklere yapılabildiği hallerin çokluğu dikkate alındığında, bu başvuru biçiminin istisnaî niteliği konusunda tereddüt doğmaktadır. 22. madde uyarınca, izin başvurusunun valiliklere de yapılabileceği haller şunlardır:

- Adli-ıdarî makamların kararları veya talepleri,
- Yabancının ülkeden ayrılmasının makul veya mümkün olmadığı durumlar,
- Uzun dönem-öğrenci-insanî-insan ticareti mağduru ikamet izinleri,
- Aile ikamet izninden kısa dönem ikamet iznine geçişler,
- Türkiye'de ikamet izni bulunan anne veya babanın Türkiye'de doğan çocukları için yapacağı başvurular,
- Yeni kalış amacına uygun ikamet izni alınması için yapılan başvurular,
- Kanununun 20. maddesi 2. fıkrası kapsamında yapılacak ikamet izni başvuruları. Bu hükümde göndermede bulunulan kişiler, ikamet izninden muaf tutulmakla birlikte, adlarına içeriği, biçimi İçişleri Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı tarafından belirlenen bir belge düzenlenen yabancılardır. YUKK m.20/2 hükmünde bu maddenin 1. fıkrası, (c), (ç), (d) ve (e) bentlerine yapılan atıf sonucunda, adına özel belge düzenlenecek bu yabancılar, Türkiye'de görevli diplomasi ve konsolosluk memurları, bu memurların ailelerinden Dışişleri Bakanlığına bildirilenler, uluslararası kuruluşların Türkiye'deki temsilciliklerinde çalışan ve statüleri anlaşmalarla belirlenmiş olanlar, taraf olunan uluslararası anlaşmalarla ikamet izninden muaf tutulanlar olarak be-

lirtilmiştir. Bu kişiler, muafiyet sağlayan durumları sona erdikten sonra da Türkiye’de kalmaya devam edeceklerse, en geç on gün içinde ikamet izni almak üzere valiliklere başvurmakla yükümlüdür.

Özellikle öğrenci ikamet izni talep edenlerin veya aile ikamet izninden kısa dönem ikamet iznine geçenlerin sayısının azımsanmayacak kadar çok olacağı öngörülebilir. Dolayısıyla, valiliklere başvuruyla ikamet izni alınması pek de istisnaî bir durum olmayacaktır.

İkamet İzninden Muafiyet

YUKK öncesinde, konuya ilişkin temel yasal düzenlemeyi içeren YİSK’nun çeşitli hükümlerinde ikamet tezkeresi alma zorunluluğuna istisnalar getirilmiştir. Bu çerçevede, Türkiye’ye seyahat amacıyla müşterek pasaportla veya kongre, şenlik, fuar, festival, spor karşılaşması vs. etkinlikler nedeniyle yahut ziyaret, tedavi, hava değişimi amacıyla müşterek pasaport/turist damgalı vizeyle gelenler, triptik vesikalarıyla gelenler için 2 ilâ 4 aylık muafiyet öngörülmüştür (m. 4, 5, 6). Ayrıca, Türkiye’de görevli diplomasi ve konsolosluk memurları ve aile bireyleri, memurların görev süreleri boyunca ikamet izni alma zorunluluğundan muaf tutulmuşlardır (m. 28). Bunun yanında, uluslararası anlaşmalardan kaynaklanan muafiyetler de saklıdır. Uygulamada, uluslararası kuruluş görevlilerinin ve NATO Antlaşması’na taraf devletlerin askerî personelinin özel belgelerle ikamet etmesine imkân veren genelgeler çıkarılmıştır.⁴

YUKK ikamet izninden muafiyeti 20. maddesinde düzenlemiştir. Belirtilen maddenin 1. fıkrası uyarınca ikamet izninden muaf tutulan yabancılar şunlardır:

-90 güne kadar vizeyle veya vizeden muaf olarak gelenler, vize süresi veya vizeden muafiyet süresi boyunca (a bendi),

-Vatansız kişi kimlik belgesi sahibi olanlar (b bendi),

-Türkiye’de görevli diplomasi ve konsolosluk memurları (c bendi),

-Diplomasi ve konsolosluk memurlarının ailelerinden Dışişleri Bakanlığınca bildirilenler (ç bendi),

-Uluslararası kuruluşların Türkiye’deki temsilciliklerinde çalışan ve statüleri anlaşmalarla belirlenmiş olanlar (d bendi),

-Türkiye’nin taraf olduğu anlaşmalar gereğince ikamet izninden muaf tutulanlar (e bendi),

⁴ Geniş bilgi için bkz. Bülent Çiçekli, *Yabancılar Hukuku*, B.4, Ankara, Seçkin, 2013, s.104-105.

-TVK'nun 28. maddesi kapsamında olanlar⁵ (f bendi),

-Uluslararası koruma başvurusu valiliklerce kaydedilmiş olup, 30 günlük geçerliliğe sahip kayıt belgesi verilen yabancılar, altı ay süreli uluslararası koruma başvurusu sahibi kimlik belgesi verilen yabancılar, mülteci statüsü verilmiş olup, üçer yıl süreli kimlik belgesi düzenlenenler (m.69/7, m.76/1, m.83/1'e yapılan atıflar gereğince) (g bendi).

Yukarıda belirtildiği gibi, YUKK m.20/1, (c), (ç), (d), (e) bentlerinde belirtilen yabancılar, biçim ve içeriği İçişleri ve Dışişleri Bakanlıklarınca birlikte belirlenen belge düzenleneceği hükme bağlanmıştır (m.21/2).

İkamet izni alma zorunluluğundan muafiyete ilişkin YUKK hükmü sistematik ve açıktır. YUKK'nun yürürlüğe girmesi öncesinde genelgelerle kabul edilen esaslar da yasal düzenlemeye dâhil edilmiştir.

İkamet İzni Türleri

Genel Bakış

YUKK yürürlüğe girmeden önce geçerli olan mevzuat hükümleri, ikamet tezkeresi alma zorunluluğunu, muafiyetler bir yana bırakılırsa tüm yabancıları bağlayan genel bir formalite olarak öngörmüş, ikamet izinlerinde herhangi bir farklılaşmaya gitmemiştir. YİSK düzenlemesi genel niteliklidir. Yabancı kişinin Türkiye ile bağlantısı, kişisel durumu, ikamet amacı gibi unsurlara göre değişiklik gösteren ikamet türleri öngörülmemiştir. Bununla birlikte, ikamet amacına göre farklılaşan ikamet tezkeresi türleri uygulamada geliştirilmiştir. Buna göre, çalışma amaçlı, öğrenim amaçlı ikamet, uzun süre kalmak üzere ikamet, Türk vatandaşı ile evli olanların ikameti birbirinden farklı biçimsel ve maddî şartlara bağlanmıştır. Sonuçta, çalışma amaçlı, öğrenim amaçlı ve diğer ikamet tezkereleri yabancının kalış amacı, Türkiye ile olan bağlantıları gözetilerek farklı esaslara tâbi tutulmuştur. Bu uygulamaların dayanağını idarenin düzenleyici işlemleri, özellikle Emniyet Genel Müdürlüğü Genelgeleri teşkil etmiştir.

YUKK uygulamada birbirinden farklılaşan ikamet izinlerini sistematikleştirerek yasal çerçeveye oturtmuştur. Ayrıca, insanî ikamet izni, insan ticareti mağduru ikamet izni gibi yeni izin türleri de düzenlenmiştir. Özellikle

⁵ TVK m.28 kapsamına giren kişiler, doğumla Türk vatandaşlığını kazanmış olup, daha sonra başka devlet vatandaşlığını kazanmak üzere izin alarak Türk vatandaşlığından çıkanlar ve onların üçüncü dereceye kadar altsoylarıdır. Bu kişiler bir tür ayrıcalıklı yabancı statüsündedirler. Statüsü TVK m.28 çerçevesinde düzenlenmiş olan yabancılar, talepte bulunmaları halinde mavi kart düzenlenerek verilir: Bkz. TVK'nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik (RG 6.4.2010, 27544) m.53-55.

uzun dönem ikamet izni ve insanî ikamet izninin tanınmasında AB hukukunun etkisi belirgindir.

Yeni yasal düzenleme uyarınca, ikamet izni, veriliş amacı, yararlanan kişilerin nitelikleri ve ihtiyaçları kıstas alınarak altı türe ayrılır: Kısa dönem, aile, öğrenci, uzun dönem, insanî ikamet, insan ticareti mağduru ikamet izni (m.30 vd.). YUKK ile farklı ikamet türlerinin düzenlenmesi önemli bir yeniliktir. Getirilen düzenleme oldukça ayrıntılıdır. Bu nedenle, her bir izin türünün temel unsurlarının ortaya konması adına, bunların ayrı ayrı ele alınması yararlı olacaktır.

Kısa Dönem İkamet İzni

Kısa dönem ikamet izni YUKK'nun 31. ve 33. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Kanununun 31. maddesinde kısa dönem ikamet izni verilebilecek kişiler aşağıda gösterildiği biçimde sayılmıştır:

- Bilimsel araştırma amacıyla gelecekler,
- Türkiye'de taşınmaz malı bulunanlar,
- Ticarî bağlantı veya iş kuracaklar,
- Hizmet içi eğitim programına katılacaklar,
- Türkiye'nin taraf olduğu anlaşmalar veya öğrenci değişim programları çerçevesinde eğitim veya benzeri amaçlarla gelecekler,
- Turizm amaçlı kalacaklar,
- Türkiye'de tedavi görecektir olanlar (kamu sağlığı açısından tehdit teşkil eden bir hastalık taşımamak kaydıyla),
- Adlî veya idarî makamların talep veya kararına bağlı olarak Türkiye'de kalması gerekenler,
- Aile ikamet izninden kısa dönem ikamet iznine geçenler,
- Türkçe öğrenme kurslarına katılacaklar,
- Kamu kurumları aracılığıyla Türkiye'de eğitim, araştırma, staj ve kurslara katılacaklar,
- Türkiye'de yükseköğrenimini tamamlayanlardan mezuniyet tarihinden itibaren altı ay içinde müracaat edenler.

Kısa dönem ikamet izni, her defasında en fazla birer yıllık sürelerle verilir (m.31/2). Türkçe öğrenme kursuna katılacak kişilere verilen ikamet izinleri (m.31/1 (h) kapsamında verilen izinler) en fazla iki defa verilebilir

(m.31/3). Kamu kurumları aracılığıyla eğitim, araştırma, staj ve kurslara katılacak olanlarla ilgili izinler (m.31/1 (i) kapsamındaki izinler), bir defaya mahsus olmak üzere en fazla bir yıl süreli olarak verilebilir (m.31/4).

Kısa dönem ikamet izni verilmesinin bağlı olduğu şartlar YUKK m. 32’de belirtilmiştir. Bunlar daha ziyade 31. maddede belirtilen kategorilerden birine girildiğini gösteren belgeleri ibraz etme, adlî sicil kaydını içeren belgeler sunma gibi biçimsel nitelikte şartlardır. Ayrıca, genel sağlık ve güvenlik standartlarına uygun barınma şartlarına sahip olmak da aranmıştır. Bu, yabancı kişinin belli bir standardın üzerinde geçinme imkânlarına sahip bulunmasına ilişkin, onun yaşadığı toplum için tehlike teşkil etmesini bertaraf etmeyi amaçlayan bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Söz konusu koşullar içinde, Türkiye’ye girişine izin verilmeyecek yabancı kategorilerine girmemek de yer almıştır.

Önceki yasal düzenleme ve uygulama ile karşılaştırıldığında kısa dönem ikamet izninin çok yeni esaslara bağlandığı görülmektedir. YUKK’nun bütün hükümleriyle yürürlüğe girmesinden önceki dönemde, Türkiye’ye kısa süreli vize alarak, vize muafiyetinden yararlanarak veya sınır kapılarından vize alarak, turizm, iş görüşmesi, ziyaret vb. amaçlarla giriş yapan yabancıların ülkede kalış sürelerini uzatmak için ülke içinde başvuruda buldukları ve bu kişilere, talepleri doğrultusunda altı aya kadar ikamet izni verilebildiği görülmektedir.⁶ Ancak, bu uygulamaya kıyasla yeni yasal düzenleme çok daha kapsayıcı ve sistematiktir.

Aile İkamet İzni

YUKK m. 34 vd.nda düzenlenmiş olan aile ikamet izni, Kanunda belirtilen niteliklere sahip kişilerle belli bir yakınlığı bulunan kişilerin yararlanabileceği izin türüdür. Aile ikamet izninde “destekleyici” kavramı merkezî konuma sahiptir. Destekleyici, aile birliği amacıyla Türkiye’ye gelecek yabancıların masraflarını üstlenen ve izin başvurusunda bu başvuruya dayanak gösterilen Türk vatandaşı veya Türkiye’de yasal olarak bulunan yabancıdır.

Aile ikamet izni, Türk vatandaşlarının, TVK m. 28 kapsamında olanların veya ikamet izinlerinden birine sahip olan yabancılar ile mültecilerin ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin yabancı eşine, kendisinin veya eşinin ergin olmayan yabancı/ bağımlı yabancı çocuğuna her defasında iki yılı aşmamak üzere verilir. Yabancı “eş” ifadesi, hukuken geçerli evlilik birliğinin mevcut olması gerektiğini düşündürmektedir (m. 34/1). Esasen, Kanunun 34. maddesi 2. fıkrası, “vatandaşı olduğu ülkenin hukukuna göre birden fazla eşle evlilik halinde, eşlerden yalnızca birine aile ikamet izni verilebilir”

⁶ Geniş bilgi için bkz. Çiçekli, s.116-117.

hükümünü içermektedir. YUKK m. 34 düzenlemesinin içeriğinden, aslî şartlar açısından, eşlerin millî hukukuna göre geçerli bir evlilik bağının bulunması gerektiği sonucu çıkarılabilir. Türk Kanunlar İhtilâfî kuralları da, evliliğin maddî geçerliliğini eşlerden her birinin millî hukukuna tâbi tutmuştur.⁷

Destekleyici ve ikamet izninden yararlanacak kişi için farklı şartlar öngörülmüştür (m.35). Destekleyici ve ailesinde toplam gelir ve fert başına düşen gelirin belli bir miktarın üzerinde olması, bu kişilerin genel sağlık ve güvenlik standartlarına uygun barınma koşullarına sahip olmaları, sağlık sigortası yaptırmış olmaları, aile düzenine karşı suçtan hüküm giymemiş olduklarını belgelemeleri gibi koşullar getirilmiştir (m. 35/1). Destekleyicinin yanında kalmak üzere aile ikamet izni talebinde bulunan yabancılarda aranan şartlar 35. maddenin 3. fıkrasında yer almaktadır. Bu şartlar, aile ikamet izni alabilecek konumda bulunulduğunu belgelendirmek, destekleyici kişi ile birlikte yaşadığını veya yaşama niyeti taşıdığını ortaya koymak, evliliği aile ikamet izni alabilmek amacıyla yapmamış olmak, eşlerden her biri için on sekiz yaşını doldurmuş olmak, YUKK m. 7 kapsamında olmamak (Türkiye'ye girişi yasaklanmış kişi kategorilerinden birine girmemek) olarak özetlenebilir. Türkiye'de bulunan mülteciler ve ikincil koruma statüsü sahiplerinde, destekleyiciye ilişkin şartlar (m. 35/1'de belirtilen şartlar) aranmayabilir (m. 35/4).

Bu şartlar arasında en dikkat çekici görüneni, evliliğin sadece aile ikamet izni alabilmek amacıyla yapılmamış olmasıdır. Aile ikamet izni verilmesi veya uzatılması aşamasında makul şüphe varsa, evliliğin bu amaçla yapıp yapılmadığı valiliklerce araştırılır. Evliliğin ikamet izni almak amacıyla yapıldığı tespit edilirse, aile ikamet izni verilmez, verilmişse iptal edilir. Ayrıca, aile ikamet izni verildikten sonra da evliliğin anlaşmalı olup olmadığı konusunda valiliklerce denetim yapılabilir (m. 37). Evliliğin ikamet izni alınması amacıyla yapıp yapılmadığının araştırılması, pratikte, aile mahremiyetine girilmesi tehlikesini gündeme getirebilecektir. Bu araştırmanın özel hayatın gizliliği gözetilerek nasıl gerçekleştirileceği belirsizdir. YUKK Uygulama Yönetmeliği henüz çıkarılmadığından, evliliğin ikamet izni almak amacıyla yapılmamasına ilişkin şartın somut plânda nasıl etkili kılınacağı ciddi tereddüt konusudur.⁸ Öte yandan, sistemin bütünlüğü açısından problemlen olan bir husus, muvazaalı evliliğin Türk Medenî Hukuku açısından herhangi bir geçersizlik taşımasıdır.

⁷ Bkz. 27.11.2007 tarihli, 5718 sayılı Milletlerarası Özel Hukuk ve Usul Hukuku Hakkında Kanun (RG 12.12.2007) m. 13/1. Kanun evlenmenin şekil bakımından geçerliliğini, evlenmenin yapıldığı ülke hukukuna tâbi kabul etmiştir.

⁸ TVK'nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 29. maddesi uyarınca, vatandaşlık başvuru inceleme komisyonu tarafından araştırılacak konular arasında "evliliğin gerçek bir evlilik ya da Türk vatandaşlığını kazanmak amacıyla yapılmış bir evlilik olup olmadığı" da yer alır. Benzer tereddüt bu hüküm açısından da geçerlidir.

Daha önce belirtildiği gibi, YUKK öncesi yasal rejimde farklı ikamet türlerine yer verilmemiştir. Bu nedenle, aile ikamet izninin öncülü olarak kabul edilecek bir izne uygulamada yer verilip verilmediği sorgulanabilir. YUKK öncesi dönemde, Türk vatandaşı ile evli yabancılara, A Grubu veya B Grubu devlet vatandaşı olmalarına göre değişen sürelerle ikamet izni verildiği veya iznin uzatıldığı bilinmektedir. Ayrıca, Türkiye’de yasal olarak ikamet eden yabancı kişilerin Türk vatandaşı olmayan eşlerine, önceden ikamet izni almış olan eşin izin süresine paralel olarak ikamet izni verildiği de ifade edilmiştir. Buna benzer şekilde, on sekiz yaşından küçük çocukların da anne ve babalarına bağlı olarak Türkiye’de ikamet etmeleri için gerekli izinler verilmiştir. Bu uygulamaların kaynağı Emniyet Genel Müdürlüğü genelgeleri ve kısmen Avrupa Sosyal Şartıdır.⁹

Öğrenci İkamet İzni

Öğrenci ikamet izni Türkiye’de bir yükseköğretim kurumunda öğrenim görecekt yabancılara verilir. Yükseköğretim kurumlarında öğrenim ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora kapsamına alır (m. 38/1). Bunun dışında, bakımı ve masrafları gerçek veya tüzel kişi tarafından üstlenilen ilk ve orta derecede öğrenim görecekt yabancılara, velilerinin veya yasal temsilcilerinin muvafakatiyle öğrenimleri süresince birer yıllık sürelerle öğrenci ikamet izni verilebilir ve uzatılabilir (m. 38/2).

Öğrenci ikamet izninde aranan şartlar, YUKK’un 39. maddesi gereğince, bu ikamet izninin alınmasına esas teşkil eden bilgi ve belgeleri vermek, m. 7 uyarınca Türkiye’ye girişine izin verilmeyen kişi olmamak ve Türkiye’de kalacağı adres bilgilerini vermektir.

Öğrenci ikamet izni öğrencilik sıfatı ile sıkı biçimde bağlantılandırılmıştır. Buna bağlı olarak, YUKK m. 38/3 hükmünde, öğrenci ikamet izninin, öğrencinin anne ve babası ile diğer yakınlarına, ikamet izni alma konusunda hiçbir hak sağlamayacağı belirtilmiştir. Ayrıca, öğrenim süresi ile ikamet izni arasında irtibat kurulmuştur. Şöyle ki, ikamet izni alacak öğrencinin öğrenim süresi bir yıldan kısa ise, öğrenci ikamet izni süresi öğrenim süresini aşamayacaktır (m. 38/4).

Türkiye’de öğrenim gören ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora öğrencileri, çalışma izni almak kaydıyla çalışabilirler. Ancak, ön lisans ve lisans öğrencileri için çalışma hakkı, ilk yıldan sonra başlar ve haftada yirmi dört saatten fazla olamaz (m. 41). Belli sınırlar dâhilinde de olsa, yabancı öğrencilerin çalışma özgürlüğünün teyit edilmesi olumlu bir düzenlemedir.¹⁰

⁹ Bu konuda bkz. Çiçekli, s.114-116.

¹⁰ 2011 yılına kadar yabancı öğrencilerinin çalışma özgürlüğüne Yönetmelikle yasak konulmuştu. Anayasada “herkese” (Türk vatandaşı veya yabancı) tanınmış olan çalışma hakkına

YUKK yürürlüğe girmeden önce, Türkiye’de öğrenim görmek isteyen yabancıların dış temsilciliklerinden öğrenim vizesi almaları, Türkiye’de Öğrenim Gören Yabancı Öğrencilere İlişkin Yönetmelikle zorunlu kılınmıştı. Bu Yönetmelik 2011’de yürürlükten kaldırılmıştır.¹¹ Yabancı öğrencilerin ikamet izinleri Emniyet Genel Müdürlüğü Genelgeleriyle düzenlenmiş, izin verilmesi yabancı öğrencinin öğrenim vizesi ile gelmiş olması, geçerli pasaport taşıması, geçimini meşru yollardan sağlaması, öğrencilik durumunu belgelemesi gibi şartlara tâbi tutulmuştur.¹² YUKK’un yürürlüğe girmesiyle, öğrenci ikamet izni ayrıntılı yasal düzenlemeye kavuşmuştur.

Uzun Dönem İkamet İzni

YUKK’nun 42. ve 45. maddeleri arasında düzenlenmiş olan uzun dönem ikamet izni, YUKK ile getirilmiş en önemli yeniliklerden biridir. Kısa dönem ikamet izni, aile ikamet izni ve öğrenci ikamet izninin nüvelerinin, YUKK yürürlüğe girmeden önceki dönemde, genelge düzenlemeleri içinde mevcut olduğu söylenebilir. Yukarıda belirtildiği gibi, uygulamada, genelgelere bağlı olarak, farklı ikamet türleri düzenlenmiştir. Türkiye’de uzun süreli olarak kalmak üzere gelmiş olan yabancıların ikamet izinleri de İçişleri Bakanlığı ve Emniyet Genel Müdürlüğü Genelgeleri ile belli esaslara bağlanmıştır. Özetlemek gerekirse, uzun süreli olarak ikamet etmek üzere gelen yabancılar, ilk aşamada bir yıllık ikamet izni verilmesi, daha sonra bu iznin, yabancı kişilerin A veya B grubu devlet vatandaşı olmalarına göre değişen sürelerle uzatılması kabul edilmiştir.¹³ Ancak YUKK ile getirilen uzun dönem ikamet izni çok farklı esaslara bağlanmıştır. Bu nedenle, YUKK’nda öngörülen uzun dönem ikamet izni ile YUKK öncesi rejimde idarenin düzenleyici işlemlerinde vücut bulan uzun süreli ikamet izni arasında herhangi bir irtibat kurmak mümkün görünmemektedir.

Türkiye’de kesintisiz en az sekiz yıl ikamet izniyle kalmış olan ya da Göç Politikaları Kurulunun belirlediği şartlara uyan yabancılar İçişleri Bakanlığının onayıyla valilikler tarafından süresiz ikamet izni verilir. Bu ikamet izninin şartları, “en az sekiz yıl ikamet izniyle Türkiye’de kalmak, kendisinin ve ailesinin geçimini sağlayabilmek, son üç yıl içinde sosyal yardım almamış olmak, geçerli sağlık sigortasına sahip olmak, kamu düzeni veya güvenliği açısından tehdit oluşturmamak” biçiminde düzenlenmiştir (m.

yabancılar bakımından yönetmelik hükmüyle sınırlama getirilmesi, Anayasanın 16. maddesine aykırı görülmüş, doktrinde haklı olarak eleştirilmiştir: Bkz. Fügen Sargin, “Türkiye’de Öğrenim Gören Yabancı Öğrencilerin Türkiye’ye Giriş, Türkiye’de İkamet Etme ve Çalışma Hakları”, **MHB, Yılmaz Altuğ’a Armağan**, 1997-1998, Yıl 17-18, Sayı 1-2, s.350 vd.

¹¹ Belirtilen Yönetmeliği ilga eden Yönetmelik için bkz. RG 27.8.2011, 28038.

¹² Geniş bilgi için bkz. Çiçekli, s.112-113.

¹³ Geniş bilgi için bkz. Çiçekli, s.113-114.

43/1). Göç Politikaları Kurulunun belirlediği şartlara sahip olması nedeniyle uzun dönem ikamet izni verilecek yabancılar açısından sadece son şart aranır (m. 43/2). Öte yandan, YUKK’nda, mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma sahibi yabancılara, insanî ikamet izni sahiplerine ve geçici koruma sağlananlara uzun dönem ikamet izni verilmeyeceği özel olarak belirtilmiştir. Bunun sebebi, muhtemelen, uluslararası koruma kurumu veya insanî ikamet izni çerçevesinde sağlanan korumanın yabancıların ülke içinde ikameti hususundan ayrı tutulması, genel yabancı statüsü ile uluslararası koruma kurumunun farklı mantıklarla düzenlendiğinin göz önüne alınmasıdır.

Uzun dönem ikamet izninin YUKK tarafından getirilen en önemli yeniliklerden biri olarak kabul edilmesine dayanak teşkil eden husus, bu izinden yararlanan yabancıların ayrıcalıklı bir statüye tâbi tutulmalarıdır. Uzun dönem ikamet izni almış olan yabancılar askerlik görevi, seçme ve seçilme, kamu hizmetlerine girme, muafin araç ithali ve özel kanunlardaki düzenlemeler hariç, sosyal güvenliğe ilişkin kazanılmış hakları saklı kalmak ve bu hakların kullanımında ilgili mevzuat hükümlerine tâbi olmak şartıyla, Türk vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanırlar. Bu hükümle tanınan haklara kısmen veya tamamen kısıtlamalar getirmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir (m. 44).

YUKK düzenlemesi ile yeni bir “ayrıcalıklı yabancı statüsü” tesis edildiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Doktrinde de, uzun dönem ikamet izni sahiplerinin durumunun adeta mavi kart sahiplerinin (TVK m. 28 uyarınca ayrıcalıklı statüye tâbi tutulan eski Türk vatandaşları) durumuyla eşitlendiği ifade edilmiştir.¹⁴ Gerçekten, YUKK m. 44 düzenlemesi, özünde, TVK m. 28 düzenlemesine büyük ölçüde paraleldir. Bununla birlikte, YUKK m. 44 hükmünde yer alan “özel kanunlardaki düzenlemeler hariç” ifadesi tereddüt uyandırıcı niteliktedir. Özel kanunlardaki düzenlemelerden kasıt, yabancılara kısıtlama veya yasaklama getiren tüm yasal düzenlemeler ise (örneğin yabancının taşınmaz mal edinmesini kısıtlayan veya belli sektörlerde çalışma yasağı getiren yasal düzenlemeler), “Türk vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanırlar” ifadesinin bir önemi kalmayacaktır. Zira bu durumda, uzun dönem ikamet izni almış olan yabancıların hukukî durumu genel yabancı statüsünden farklı olmayacaktır. Bu sonuç kabul edildiği takdirde, ayrıcalıklı statü dışında tutulan hakların ve yükümlülüklerin (seçme ve seçilme hakkı, askerlik görevi vb.) m. 44 hükmünde özel olarak sayılması yersiz bulunabilir.

Kanaatimizce, m. 44 hükmünde yer alan “özel kanunlardaki düzenlemeler” ibaresini uzun dönem ikamet izninden yararlanan kişilerin durumunu

¹⁴ Nuray Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, İstanbul, Beta, 2014, s.93.

özel olarak düzenleyen, daha doğru ifadeyle, düzenleyecek olan yasa kural-ları biçiminde yorumlamak daha doğru olur. Aksi halde, uzun dönem ikamet izninden yararlanan yabancıların herhangi bir yabancından farkı kalmaz; m. 44'te ayrıcalıklı statü dışında bırakılan hak ve yükümlülüklerin özel olarak sayılması da hiçbir anlam taşımaz. Uzun dönem ikamet izninin kabulünde önemli bir ilham kaynağı sayılabilecek olan 2003/109 sayılı AB Konsey Direktifinin¹⁵ Başlangıç kısmının 2. paragrafında belirtildiği üzere, 15-16 Ekim 1999 tarihli Tampere Olağanüstü Toplantısında, Konsey tarafından, üye devletlerde uzun süreli ikamet iznine dayalı olarak oturan üçüncü devlet vatandaşlarının AB vatandaşlarının yararlandığı haklara mümkün olduğunca “yakın” haklardan yararlandırılmaları gerektiği vurgulanmıştır. AB Direktifinin bütünü değerlendirildiğinde, uzun dönem ikamet izni alan üçüncü devlet vatandaşlarının AB içinde, Birlik vatandaşı olmayan yabancılara nazaran çok daha avantajlı bir statüye tâbi kılındıkları anlaşılmaktadır.¹⁶ Uzun dönem ikamet izninin bağlı kılındığı şartlar arasında da önemli paralellikler vardır.¹⁷ Sonuçta, YUKK m. 44 tereddüde mahal verecek bir ifadeyle kaleme alınmıştır. Uzun dönem ikamet izni almış yabancıların ayrıcalıklı statüyle donatılmış olduklarını teyit edecek bir kanun hükmünün çok daha açık ve kesin bir düzenleme içermesi beklenirdi.

İnsanî İkamet İzni

İnsanî ikamet izni kavramı, içeriği açısından, YUKK öncesi dönemde, mevzuatta ve uygulamada öncülü olmayan bir kavramdır. Bu izin, korunmaya ihtiyaç duyan yabancıların Türkiye’de kanuna uygun olarak oturmasını sağlamak amacıyla, uluslararası koruma kurumu da göz önünde tutularak tanınmış olan bir ikamet izni türüdür.¹⁸ Çocuğun yüksek yararı söz konusu olduğunda, kişinin sınır dışı edilmesine YUKK m. 55 gereğince imkân bulunmaması halinde¹⁹, YUKK m. 53, 72 ve 77’ye göre yapılan işlemlere karşı

¹⁵ Journal Officiel n° L 106, 23.1.2004, p.44-53, Fransızca metin için bkz. <http://eur-lex.europa.eu/legal-con->

tent/FR/ALL/;ELX_SESSIONID=pVQsTdvTjrmxTx11J3HwtMZsJpw9HTbdlGWptFnpYJQ3Zj2D7mht!1812492189?uri=CELEX:32003L0109 (15.6.2014).

¹⁶ AB hukukunda, uzun dönem ikamet iznini aile birleşimi çerçevesinde ele alan bir çalışma için bkz. Ergin Ergül, Avrupa Birliği Müktesabatında Yabancıların Aile ve Özel Hayat Hakkı Çerçevesinde Korunması”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2013, Sayı 3, s.200-204.

¹⁷ Belli bir süre ülke içinde yasal ikamet, yeterli geçinme imkânlarına sahip olmak, sağlık sigortasından yararlanmak şartları buna örnek gösterilebilir: Bkz. 2003/109 sayılı Direktif m.4-5.

¹⁸ Aysel Çelikel ve Günseli (Öztekin) Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, B.20, İstanbul, Beta, 2014, s.98.

¹⁹ YUKK m. 55, çeşitli nedenlerle hakkında sınır dışı etme kararı alınamayacak kişi kategorilerini kapsamaktadır.

yargı yoluna başvurulduğunda²⁰, kişinin ilk iltica ülkesi veya güvenli üçüncü ülkeye geri gönderilmesi işlemlerinin devamı süresince, acil nedenlerden dolayı veya ülke menfaatlerinin korunması, kamu düzeni ve güvenliği açısından ilgili kişinin Türkiye'ye girişine ve Türkiye'de kalmasına izin verilmesi gereken yabancıların diğer ikamet izinlerinden birini almalarına kanunen imkân bulunmadığında ve olağanüstü durumlarda verilir. İnsanî ikamet izni, İçişleri Bakanlığının onayı alınmak ve en fazla birer yıllık sürelerle olmak kaydıyla valiliklerce verilebilir ve uzatılabilir (m. 46/1).

İnsan Ticareti Mağduru İkamet İzni

İnsan ticareti mağduru ikamet izni, insanî ikamet iznine benzer biçimde, YUKK öncesinde Türk hukuk hayatında öncülü olmayan bir izin türüdür. Bu izin, mağduru olduğu veya olabileceği yönünde kuvvetli şüphe duyulan yabancılara, yaşadıklarının etkisinden kurtulabilmeleri ve yetkililerle iş birliği yapıp yapmayacaklarına karar verebilmeleri amacıyla, valiliklerce, otuz gün süreli olarak verilir (m. 48). İnsan ticareti mağduru ikamet izni, mağdurun güvenliği, sağlığı veya özel durumlar nedeniyle en fazla altışar aylık sürelerle uzatılabilir. Uzatılan süreler hiçbir şekilde toplam üç yılı geçemez (m. 49/1).

“İnsan ticareti mağduru” hukuk disiplini içinde teknik bir kavramdır. İnsan ticareti mağduru sıfatının hangi makamlarca ve hangi prosedür sonucunda tespit edileceğine dair bir düzenlemeye YUKK’nda yer verilmemiştir. İlk bakışta, insan ticareti mağduriyetinden söz edilebilmesi için, en azından insan ticaretine yönelik cezaî takibatın başlatılmış olması gerektiği kabul edilebilir. Ancak burada, söz konusu ikamet izninin korunmaya muhtaç özel bir kişi kategorisine verilmesinin öngörüldüğü göz önüne alınmalıdır. Çeşitli nedenlerle emniyet/ savcılık tarafından soruşturma başlatılmamış olsa da, bu izinden faydalanması gereken kişiler bulunabilir. Doktrinde de dile getirildiği gibi, insan ticareti eyleminin varlığına dair haklı bir kuşku mevcut olduğu takdirde, bu eylemin mağduru olan kişiye yetkili makam tarafından insan ticareti ikamet izni verilmesi kabul edilmeli, bu konuda cezaî takibatın varlığı uygulamada zorunlu kılınmamalıdır.²¹

İkamet İzninin Reddi, İptali, Yenilenmesinin Reddi

İkamet izninin reddinin, iptalinin ve yenilenmesinin reddine ilişkin YUKK düzenlemesi, önceki yasal düzenleme ile karşılaştırıldığında önemli

²⁰ YUKK m. 53 sınır dışı kararlarını, m.72 uluslararası koruma başvurusunun kabul edilemez bulunmasına ilişkin kararları, m.77 uluslararası koruma başvurusunun geri çekilmiş kabul edilmesine ilişkin kararları düzenlemiştir.

²¹ Ayrıntılı tahlil için bkz. Ekşi, s.94-96.

bir yenilik olarak dikkati çeker. YUKK öncesi mevzuatta, ikamet izninin reddedileceği haller geniş ölçüde takdirî, kamu düzenini koruma amacını yansıtan sebepler içeren YİSK m. 7 hükmü ile belirtilmiştir. Bu çerçevede, örneğin, Türk kanun veya örf ve adetleriyle yahut siyasi icabatla telif edilemeyecek durumda olan veya faaliyette bulunan; Türkiye'de oturduğu müddetçe huzur ve asayışı ihlal eden yabancılara vs. ikamet tezkeresi verilmeyeceği düzenlenmiştir. Buna karşılık, ikamet izninin yenilenmemesine yol açan nedenler yasal düzenlemeye konu olmamıştır.

YUKK'nda ise, ikamet izni verilmesi şartları, kısa dönem, aile, öğrenci ve uzun dönem izinleri bakımından, her bir ikamet izni türü için ayrı ayrı belirtilmiştir (m. 32, 35, 39, 43). İnsanî ikamet izni ve insan ticareti ikamet izninde ise, iznin verilebileceği kişi kategorisine girmek yeterlidir; diğer ikamet izinlerinin verilmesindeki şartlar aranmaz (m. 46-48). Kanununun 7. maddesi uyarınca Türkiye'ye girişlerine izin verilmeyen yabancılar kategorisine girmemek, kısa dönem, aile ve öğrenci ikamet izninin verilmesinin bağlı olduğu ortak şarttır.

Bunun yanında, kısa dönem, aile, öğrenci ikamet izinleri bakımından, yine her bir ikamet izni türü için, izin talebinin reddi, iznin iptali veya uzatılmaması sebepleri ilgili hükümlerde ayrı ayrı sayılmıştır (m. 33, 36, 40, 45, 47, 49). İzin türünün niteliği gereği, uzun dönem ikamet izni ve insan ticareti mağduru ikamet izni açısından sadece iznin iptali öngörülmüştür (m. 45, 49). İnsanî ikamet izni için iptal yanında iznin uzatılmaması da hükme bağlanmıştır (m. 47).

Bu ayrı düzenlemelere karşın, ikamet izinlerinin reddi, iptali/ uzatılmasının reddi için çoğu izin türünü ilgilendiren bazı ortak sebepler öngörülmüştür. Örneğin, ikamet izni için aranan şartların karşılanmaması/ortadan kalkması, uzun dönem ikamet izni ve insan ticareti ikamet izni dışında, ortak bir ikamet izninin reddi/iptali/uzatılmasının reddi sebebidir (m. 33/1, a, m. 36/1, a, m. 40/1, a). Kısa dönem, aile, öğrenci ikamet izinleri bakımından kişi hakkında sınır dışı etme/ülkeye giriş yasağı kararı bulunması, ikamet izninin reddine, iptaline veya uzatılmamasına yol açar (m. 33/1, ç, m. 36/1, c, m. 40/1, ç). Kısa dönem, aile, uzun dönem ikamet izinleri bakımından belli süre Türkiye dışında bulunmak da bir ortak red/iptal sebebidir (m. 33/1, c, m. 36/1, d, m. 45/1, b).

Uzun dönem ikamet izninin iptaline, yabancıнын, kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından ciddi tehdit oluşturması; sağlık, eğitim ve ülkesindeki zorunlu kamu hizmeti dışında bir nedenle kesintisiz bir yıldan fazla süreyle Türkiye dışında bulunması dayanak oluşturmaktadır (m. 45/1). İnsan ticareti mağduru ikamet izni açısından da, yabancıнын kendi girişimleriyle

suçun failleriyle yeniden bağ kurduklarının belirlenmesi, iznin iptali sebebi olarak öngörülmüştür (m. 49/2).

YUKK giriş ve sınır dışı etme alanlarında olduğu gibi, yabancıların ikameti bağlamında da, etkin başvuru yollarının kullanılmasına dair düzenleme getirmiştir. Buna göre, ikamet izni talebinin reddi, iznin uzatılmaması veya iptali, yabancıya ya da yasal temsilcisine veya avukatına tebliğ edilir. Tebligatta, yabancıların karara karşı itiraz haklarını etkin şekilde nasıl kullanabileceği ve bu süreçteki diğer yasal hak ve yükümlülükleri de yer alır (m. 25/2).²²

Önceden yürürlükte olan yasal düzenlemelerle karşılaştırıldığında, YUKK tarafından ikamet izni talebinin reddi, uzatılmaması ve iptali ile ilgili sistematik ve ayrıntılı düzenleme getirilmesi, bu işlemlerin dayandırıldığı sebeplerin açık olarak belirtilmesi olumlu bir gelişmedir. YİSK sistemi, yabancıların ikametine son verilmesinde idarî makamların takdirine geniş ölçüde yer vermiştir. YUKK'un konuya ilişkin hükümleri açık-seçiktir ve takdire daha az yer bırakmaktadır. Bu açıdan, yeni yasal düzenlemenin getirdiği hukukî koruma ve güvenlik daha yükündür.

Yabancıların İkametine İlişkin Bazı Ortak Hükümler

İkamet izni türleri YUKK düzenlemesinde birbirinden farklı düzenlemelere tâbi kılınmış olsa da, genel olarak yabancıların ikameti hususunda göz önünde tutulması gereken bazı ortak esaslar vardır. Bunlara kısaca değinilmesi yerinde olacaktır.

İkamet izinlerinin uzatılmasında, valilikler yetkili makam olarak belirtilmiştir (m. 24). Türkiye içinden yapılan ikamet izin talebinin reddi, iznin uzatılmaması veya iptali ile bu işlemlerin tebliği valiliklerce yapılır. Yabancı açısından olumsuz sonuçlar doğuran bu işlemler yapılırken, yabancıların özel durumu, menfaatleri (aile bağları, ikamet süresi vb.) dikkate alınarak söz konusu kararın ertelenmesi mümkün kılınmıştır (m. 25/1).

YUKK hükümlerinin, bu kapsamda, ikamet iznini düzenleyen hükümlerin uygulanmasında, zorunlu kamu hizmeti, eğitim ve sağlık nedenleri hariç bir yılda toplam altı ayı geçen veya son beş yıl içinde toplam bir yılı aşan Türkiye dışında kalışlar ikamette kesinti sayılır. Bu durumda, ikamet izni başvurularında veya başka bir ikamet iznine geçişlerde önceki izin süreleri hesaba katılmaz (m. 28).

YUKK m. 26/1 uyarınca, tutuklu veya hükümlü olarak cezaevlerinde ya da idarî gözetim altında geri gönderme merkezlerinde bulunan yabancıların

²² Türkiye'ye giriş yasağı ve Türkiye'den sınır dışı edilme konusunda benzer içerikte hükümler için bkz. YUKK m. 9, 53/2.

burada geçirdikleri süreler ikamet izin süresinin ihlâli sayılmaz. Ancak Kanunun ifadesinden anlaşıldığı kadarıyla, bu kişilerin ikamet izinlerinin iptal edilmesi mümkündür. Bu bağlamda, Türkiye’de tutuklu olan yabancı kişiler, ikamet süreleri sona erse de, ikamet izin süresini ihlâl etmiş kabul edilmeyeceklerdir; ancak uygun görülürse, belirtilen kişilerin (varsa) ikamet izinleri iptal edilebilecektir. Zira bu durumda, yabancıların Türkiye’de bulunmaları bir zorunluluğun sonucu olmaktadır.²³

Öte yandan, konsolosluklardan ikamet ve çalışma izni olarak Türkiye’ye gelen yabancılar, giriş tarihinden itibaren en geç yirmi iş günü içinde adres kayıt sistemine kayıtlarını yaptırmak zorundadırlar (m. 26/2).

İkamet izinleri arası geçişleri düzenleyen YUKK m. 29 hükmü uyarınca, yabancılar, ikamet izninin verilmesine esas olan gerekçenin sona ermesi veya farklı bir gerekçenin ortaya çıkması halinde, yeni kalış amacına uygun ikamet izni talebinde bulunabilir (m. 29).

İkamet İzninin Düzenlenmesi ile Giriş, Sınır Dışı ve Çalışma İzni Arasındaki Bağlantılar

Yabancıların Türkiye’de İkametleri ile Türkiye’ye Girişleri Arasındaki Bağlantı

YUKK’un yabancıların Türkiye’ye girişini düzenleyen veya bu konuyla irtibat içinde bulunan hükümleri, bazı belgelerin giriş vizesi yerine geçeceğini belirtmiştir.²⁴ Bu bağlamda, YUKK m. 12/1, b hükmü, Türkiye’ye giriş yapacağı tarih itibarıyla, geçerli ikamet veya çalışma izni bulunanlardan Türkiye’ye girişte vize şartı aranmayacağını hükme bağlamıştır. Yürürlükten kaldırılan YİSK m. 13, ikamet tezkeresi sahibi yabancılardan, geri dönmek üzere Türkiye dışına giden ve ikamet tezkeresinin süresi bitmeden Türkiye’ye dönen yabancılar için vize şartı aranmayacağını bildirmişti. YUKK’un öngördüğü muafiyet, daha kapsayıcıdır. YUKK’un getirdiği yeni sistem çerçevesinde, ikamet izni için ülke dışından başvuruda bulunulması adeta temel kural olarak düzenlendiğinden, ikamet izni sahiplerinin vize muafiyetinden yararlanmaları olumlu ve makul bir düzenleme olarak yorumlanmıştır.²⁵

Öte yandan, ikamet izninden muaf tutulmuş kişilerin (m. 20) giriş vizesi zorunluluğundan da muaf olup olmayacakları üzerinde durulması gereken

²³ Çelikel ve (Öztekin) Gelgel, s.100.

²⁴ Ayrıntılı tahlil için bkz. Barış Teksoy, “6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa Göre Yabancıların Vize Alma Zorunluluğu”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2013, Cilt 62, Sayı 3, s.864 vd.

²⁵ Bkz. bu yönde, Teksoy, s.867.

bir husustur. TVK m. 28 kapsamına giren yabancılar hem ikamet izni, hem de vize muafiyetinden faydalanırlar (m. 20/1, f, m. 12/1, ç). Ancak, ikamet izni muafiyetinden faydalananlar arasında yer alan, Türkiye’de görevli diplomasi ve konsolosluk görevlilerinin, onların aile bireylerinin, uluslararası kuruluş temsilcilerinin, uluslararası anlaşmalarla ikamet izninden muaf tutulanların vize muafiyetine tâbi kabul edilip edilmeyeceği belirsizdir. Bu kişiler adına, m. 20/2, c, ç, d, e bentleri gereğince özel belge düzenlenmektedir. Bir görüşe göre, Kanunda açıkça belirtilmese de, bu belgeler ikamet izni yerine geçen belge sayılmalıdır. Ayrıca, YUKK’nda, vatansız kişi kimlik belgesi (m. 50/2), uluslararası koruma başvurusu sahibi kimlik belgesi (m. 76/4), uluslararası koruma statüsü sahibi kimlik belgesi (m. 83/3) gibi ikamet izni yerine geçeceği açıkça bildirilen belgeler düzenlenmiştir. Bu belge sahipleri ve amaçsal yorumla, “ikamet izni yerine geçen belge” sayılabilen belgelere sahip olanlar vize muafiyetinden de faydalanmalıdırlar. Ülke içinde ikamet ülkeye girişten çok daha fazla önem taşıdığına göre, ikamet için tanınan serbestlik evleviyetle ülkeye giriş için de tanınmalıdır.²⁶ YUKK’nun amaçsal ve sistematik yorumla ele alınması, varılan sonucu mantıklı kılmaktadır. Ancak, vize muafiyeti, Kanunun 12. maddesinde açık ve kesin ifadeyle düzenlenmiştir. YUKK oldukça ayrıntılı, yarı-kazüistik denilebilecek bir düzenleme içerdiğinden, açık kanun hükmü karşısında, kanunun bütününün göz önünde tutulması sonucunda dolaylı olarak erişilecek bir değerlendirmenin nasıl bir ağırlık taşıyacağı tam olarak belli değildir. Kanaatimizce, ikamet muafiyetinin vize muafiyeti sonucu doğuracağına açıkça hükme bağlanması daha yerinde olurdu.

Yabancıların Türkiye’de İkametleri ile Türkiye’den Sınır Dışı Edilmeleri Arasındaki Bağlantı

YUKK uyarınca, yabancıların ikametine dair usulsüzlükler ve ihlaller sınır dışı etme işlemine dayanak oluşturur. Hakkında sınır dışı etme kararı alınacak kişiler arasında, ikamet izinleri için yapılan işlemlerde sahte belge kullananlara, ikamet izinleri iptal edilenlere, ikamet izin süresinin sona ermesinden itibaren meşru gerekçe olmadan bu süreyi on günden fazla ihlâl edenlere, ikamet izni uzatma başvuruları reddedilenlerden, on gün içinde Türkiye’den çıkış yapmayanlara yer verilmiştir (m. 54/ 1, c, f, g, j). Başvurusu reddedildiği, kabul edilemez olarak değerlendirildiği, uluslararası korumadan hariç tutulduğu, yararlandığı statü sona erdiği vs. için uluslar arası koruma kurumu çerçevesinde (ve kanunun diğer hükümlerine göre) Türkiye’de kalma hakkı bulunmayan kişilerin (m. 54/ i) durumu da bu kapsam

²⁶ Bu yorum için bkz. Teksoy, s.868-869.

içinde değerlendirilebilir. İkametle ilgili neredeyse her tür kural ihlâlinin sınırı dışı etme gibi ağır sonuçlar doğuran bir işlemle karşılık bulması tartışmaya açıktır.

Yabancıların Türkiye’de İkametleri ile Türkiye’de Çalışma İzinleri Arasındaki Bağlantı

YUKK’nun getirdiği yeniliklerin en önemlilerinden biri, geçerli çalışma izninin ikamet izni sayılmasıdır. Buna göre, geçerli çalışma izni ile 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun²⁷ 10. maddesi uyarınca verilen çalışma izni muafiyet teyit belgesi, çalışma izni süresi kadar ikamet izni harcı tahsil edilmesi kaydıyla, ikamet izni yerine geçer (m. 27). YUKK m.123/5, c hükmüyle 4817 sayılı 12. maddesi 1. fıkrasına getirilen değişiklik gereğince, yabancılar ilk çalışma izni başvurularını buldukları ülkelerdeki Türkiye Cumhuriyeti konsolosluklarına yapar. Konsolosluk, bu başvuruları doğrudan Bakanlığa iletir. Bakanlık, ilgili mercilerin görüşlerini alarak 5 inci maddeye göre başvuruları değerlendirir; durumu uygun görülen yabancılara çalışma izni verir. Yabancılar, konsolosluklardan almış oldukları çalışma izinlerinde belirtilen süre kadar Türkiye’de kalıp çalışabilir.

Sonuç

Yabancıların Türkiye’de ikametlerine ilişkin YUKK düzenlemesini genel olarak değerlendirdiğimizde, aşağıda özetlenen noktaların altı çizmeyi gerekli görüyoruz:

-İkametin farklı türleri yasal dayanağa kavuşmuş ve AB mevzuatı ile uluslararası koruma kurumu doğrultusunda çeşitlenmiştir. İkamet izni başvurusunun ülke dışından yapılması ilke haline gelmiştir. İkamet izninin uzatılmasının mümkün olmadığı haller açıkça Kanunda düzenlenmiştir. İkamet izninin reddedileceği/ iptal edileceği haller nispeten açık ifadelerle belirtilmiştir.

-Çalışma izni ve vize zorunluluğu ile ilgili hükümlerle ikamet düzenlemesi arasında bağlantı kurulmuştur; bu da pratikte ortaya çıkan ihtiyaçlara uygundur. Ancak özellikle ikamet izni muafiyeti ile vize muafiyeti arasında net bağlantı kurulmasını sağlayacak genel bir düzenlemenin yokluğu hissedilmektedir.

-Sınır dışı etme sebepleri arasında, ikamet iznine dair neredeyse her türlü ihlâl eylemine, usulsüzlüğe yer verilmesi uygulamada sıkıntı doğurabilir.

²⁷ 27.2.2003 tarihli Kanun, RG 6.3.2003, 25040.

-İkamet izninin reddedileceği haller, ikamet izninin iptali, uzatılmasının reddi sebepleri temelde açık-seçik ifadelerle belirtilmiştir. Bu alanlarda, İdareye çok sınırlı takdir yetkisi verilmiştir.

-Yabancı öğrencilerin çalışma hakkının belli sınırlar içinde teyit edilmesi olumlu olmuştur.

Son tahlilde, YUKK'nun ikamete ilişkin düzenlemeleri, oldukça eskimiş mevzuat hükümleri ile genelgelerle getirilen, gündelik ihtiyaçların zorlaması ile kabul edilmiş kurallardan oluşan karma bir yapının yerini alması yönünden olumludur. Geniş, belirsiz, takdiri nitelikteki hükümlerin yerine açık ve ayrıntılı yasa kurallarının tatbiki, her durumda, yabancı kişiler açısından daha fazla hukukî güvenlik anlamına gelecektir.

Kaynakça

Aysel Çelikel ve Günseli (Öztekin) Gelgel, B.20, İstanbul, Beta, 2014.

Bülent Çiçekli, Yabancılar Hukuku, B.4, Ankara, Seçkin, 2013.

Nuray Ekşi, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, İstanbul, Beta, 2014.

Ergin Ergül, Avrupa Birliği Müktesabatında Yabancıların Aile ve Özel Hayat Hakkı Çerçevesinde Korunması”, **Ankara Barosu Dergisi**, 2013, Sayı 3, s.197-206.

Fügen Sargın, “Türkiye’de Öğrenim Gören Yabancı Öğrencilerin Türkiye’ye Giriş, Türkiye’de İkamet Etme ve Çalışma Hakları”, **MHB, Yılmaz Altuğ’a Armağan**, 1997-1998, Yıl 17-18, Sayı 1-2, s.317-355.

Barış Teksoy, “6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununa Göre Yabancıların Vize Alma Zorunluluğu”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2013, Cilt 62, Sayı 3, s.855-906.

AB SÜRECİNDE DÜZENSİZ GÖÇLE MÜCADELE VE AB BAKANLIĞI

Ege ERKOÇAK*

Öncelikle Avrupa Toplulukları Araştırma ve Uygulama Merkezi ve Konrad Adenauer Stiftung'a bu konuda bu derece önemli ve geniş katılımlı bir toplantı düzenledikleri için çok teşekkür ediyoruz. Düzensiz göçle mücadele, Avrupa Birliği ile ilişkilerimiz bağlamında ön planda olan bir konu olmakla beraber zaman zaman kamuoyuna da birtakım krizlerle de yansımaktadır. Ama yıllar geçtikçe düzensiz göçle mücadelenin önemi ve görünürlüğü sadece akademik çevreler tarafından değil kamuoyu tarafından da anlaşılmaktadır. Özellikle önümüzdeki dönemde Geri Kabul Anlaşması ve vize konuları gündemde olduğu için düzensiz göç konusu da gündemde olacaktır. Suriye vatandaşlarının Türkiye'ye gelmesi ile birlikte düzensiz göçle mücadele konusu farklı farklı krizlerle Türkiye Avrupa Birliği ilişkilerinde önemli bir noktayı oluşturacaktır. Ancak baktığımız zaman, düzensiz göçle mücadele konusu, hem Türkiye aday ülke statüsünü aldıktan sonra özellikle "Adalet" ve "İçişleri" başlığı altında hem de Avrupa Birliği ile yürüttüğümüz katılım müzakerelerinin 24. Adalet, Özgürlük, Güvenlik Faslı kapsamında da sıklıkla işbirliği yaptığımız bir konudur. Dolayısıyla biraz özelden genele gelmiş olacağız ama ben konuyu biraz Avrupa Birliği ile ilişkileri açısından, incelemek istiyorum. Çünkü belki de "Avrupalılaştırma" kelimesi altında incelediğimiz mevzuatın AB müktesebatı ile uyumlaşmasının örneklerini en çok gördüğümüz alanlardan bir tanesi düzensiz göçle mücadele alanı olmuştur. Sayın Göç İdaresi Genel Müdür Yardımcımızın da bizlere çok kısa ve özet bir şekilde temel esaslarını paylaştığı, aslında çok kapsamlı bir kanun olan Yabancılar Uluslararası Koruma Kanunu'nun çıkma sebebi biraz da bu Avrupa Birliği ile olan ilişkilerin yarattığı ivmedir. Avrupa Birliği üyeliğine adaylık sürecimizde Katılım Ortaklığı Belgesi, Ulusal Program ve İlerleme Raporları gibi temel belgeleri detaylı olarak incelediğimiz zaman bunu rahatlıkla görebiliyoruz.

* Avrupa Birliği Bakanlığı, Siyasi İşler Başkanı.

Türkiye Avrupa Birliği ilişkilerinin bugün içinde bulunduğu durumu düşündüğümüzde 23. Yargı ve Temel Haklar ve 24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Fasıllarını bir bütün olarak değerlendirdiğimizde müzakere sürecinin omurgasını oluşturan fasıllar olarak nitelendirmek mümkündür. Bunu Avrupa Komisyonu'nun 2011 yılı Genişleme Strateji Belgesi'ndeki yeni yaklaşımda belirtilen ve bundan sonra Avrupa Birliği'ne aday olacak ülkelerin müzakerelerde diğer fasıllarda ilerleyebilmek adına 23. ve 24. Fasılların öncelikli olarak açılması zorunluluğundan da anlayabiliriz. Geldiğimiz noktada ise Türkiye-AB İlişkileri açısından baktığımızda 24. Fasılların Avrupa Birliği'ne üye olmuş olan Güney Kıbrıs Rum Yönetimi tarafından tek taraflı olarak veto edilmiş durumdadır, başka bir deyişle bu fasıl maalesef siyasi blokaj altındadır. Bu sıkıntıya rağmen bugün Adalet, Özgürlük, Güvenlik faslı kapsamında gelinecek noktayı politikaların Avrupalılaşması açısından çok önemli buluyorum.

Düzensiz göçle mücadelede 2001 yılından bu yana Türkiye Avrupa Birliği arasındaki mali işbirliği kapsamında çok önemli bir biçimde kaynak aktarımı yapılmaktadır. Biraz sonra bu kaynak aktarımından belli örnekler de vermek istiyorum size. Ancak son on yılda Türkiye'de çok büyük değişimler yaşandı, bunu da göz önünde bulundurmak gerekiyor. 1998 ile 2003 yılları arasında yayımlanan İlerleme Raporlarına bakıldığında; Türkiye'den "kaynak ülke" olarak dahi bahsedilebiliyor. Aynı dönemi kapsayan ABD Dışişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Raporlarda da bu durumu benzer şekilde görmek mümkün. Ancak bugün geldiğimiz noktada Türkiye sadece transit ve kaynak ülke değil, aynı zamanda hedef ülke olmuş durumdadır. Bunu İstanbul, İzmir, Ankara gibi büyük şehirlerimizde sokaklarda dolaştığımızda rahatlıkla görebiliyoruz. Tabii ki belirli düzenli göç politikalarının oluşması ve küreselleşmenin etkisiyle eğitim ve işgücünün dünyada biraz daha serbest dolaşması da önemli, ama düzensiz göçmenler de bu artışın mühim bir parçasını oluşturmaktadır. Tabii ki bu kavram yani düzensiz göç, yasadışı göç olarak da bugüne kadar nitelendirildi. Ancak, konuya biraz daha insani yaklaşabilmek adına yasadışı göç/göçmen yerine özellikle Yabancılar Uluslararası Koruma Kanunu çalışmaları kapsamında da sıklıkla tartışılan "düzensiz göç/göçmen" kavramı üzerinde uzlaşıldı.

Bu konu gerçekten Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkileri açısından önemli zira bir az önce Dışişleri Bakanlığı temsilcimizin de bahsettiği gibi Yunanistan ve Bulgaristan yetkilileri ülkelerindeki düzensiz göçmen sayılarında da bir artış olduğunda hemen Dışişleri Bakanlığımıza gelerek çeşitli temaslarda bulunuyorlar. İki, üç sene önce Yunanistan'ın Meriç'te kurduğu 12 km'lik tel örgü duvarı gündemdeyken bugün Bulgaristan'ın kurmak üzere çalışmalarına başladığı 35 km'lik duvar konusunda kamuoyunda pek fazla bir şey

duymuyoruz. Öte yandan uluslararası hukuku da unutmamak gerekiyor. Konuya Birleşmiş Milletler özellikle de Mülteciler Yüksek Komiserliği açısından baktığımızda da Suriyelilerin durumunun aslında savaş hukuku çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Yunanistan ve Bulgaristan'ın yaptıkları da farklı bir açıdan BM nezdinde ele alınacaktır diye düşünüyorum. Bu yönde açıklamalar da zaten mevcut.

Tekrar Türkiye AB ilişkilerine dönersem; Adalet, Özgürlük ve Güvenlik faslı temel olarak İçişleri alanındaki AB müktesebatından oluşan bir alandır. Bu faslın içine göç, iltica, dış sınırlar, vize politikası, organize suçlarla mücadele, insan ticareti ile mücadele, uyuşturucu ile mücadele giriyor. Bunlara ilave olarak polis işbirliği, adli işbirliği, gümrük işbirliği konuları da yirmi dördüncü faslın içinde toplanıyor. Dolayısıyla 24. Fasıll uluslararası işbirliğinin ön planda olduğu bir fasıl ve gerek AB'deki politikaların şekillenmesinden gerek uluslararası bütün politik gelişmelerden söz konusu mevzuat sürekli olarak etkileniyor ve dinamik bir şekilde geliyor.

Bu çerçevede baktığımız zaman, 24. Fasıll kapsamında, Sayın Göç İdaresi Genel Müdürlüğü temsilcisinin ifade ettiği üzere düzensiz göçle mücadele alanında Türkiye önemli mevzuat değişikliklerini hayata geçirmiştir. Kısaca hatırlatmak gerekirse, göçmen kaçakçılığı suç tanımı 2006 yılında yürürlüğe giren Türk Ceza Kanunu kapsamında tanımlanmış ve daha sonra yapılan değişiklikle göçmen kaçakçılığına teşebbüs edenlerin de sanki bu suçu işlemiş gibi cezalandırılması öngörülmüştür. Bütün gelişmeleri aslında Türkiye'nin AB yolundaki ilerlemesinin düzenli olarak incelendiği ilerleme raporlarına da baktığımız zaman görmek mümkündür. Delegasyonun temsilcisi bundan genel olarak bahsetti mi bilemiyorum. Dolayısıyla düzensiz göçle mücadele alanı, ilerleme raporlarında yer alan tespitlerin Türkiye tarafından ciddiye alınarak somut politikalara dönüştürüldüğünün de önemli bir göstergesi olmaktadır. Avrupa Birliği'nin doğal olarak kendi öncelikleri var. Bu önceliklerin arasında da sınırlarının korunması başlarda yer alıyor. Yine biraz önce öyle bir soru gelmişti; artık Avrupa Birliği'nin sınırlarını mı koruyacak Türkiye diye. Tabi ki üye olduğu zaman koruyacak. Buna paralel olarak bahsedecek olursak; sınır yönetimi alanında da bir kanun tasarısı taslağı çalışması İçişleri Bakanlığımız tarafından yürütülmektedir. Aslında göçle ilgili olarak iltica ve göç büromuzla beraber entegre sınır yönetiminin koordinasyonuna yönelik büromuz da 2008 yılında kurulmuştur. 2008 yılından bu yana da özellikle Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, İltica ve Göç Büromuzun çok yoğun dört senelik çalışması sonunda ortaya çıkmıştır.

Yine entegre sınır yönetimi alanında da çok önemli çalışmalara imza atılmış durumda. Bu konunun özellikle 24. Fasıll altında ilerlediğini düşünür-

sek tüm bu çalışmaların belli bir temelde yürütüldüğünden bahsetmek mümkündür. Peki, hangi temelde yürütülmektedir? Bildiğiniz gibi her ne kadar 24. Faslı blokaj altında olsa ve tarama sonu raporu resmi yollardan tarafımıza iletilmemiş olsa dahi tarama sonu raporu gayri resmî yollardan elimize geçmişti. Bu çerçevede de veto sürecini yani faslın açık ya da kapalı olmasını çok da dikkate almadan çalışmalarımızı sürdürdüğümüzü ifade edebiliriz. Bu faslın açılması için çok yoğun çalışmalar sürdürülüyor ve 23 ve 24. Faslların Avrupa Birliği'nin yeni genişleme yaklaşımı çerçevesinde öncelikli fasıllar olmasından da yola çıkarak yakın zamanda açılması için önemli görüşmeler yapılıyor. 2006 yılında yapılan tarama toplantıları sonrasında Komisyon tarafından hazırlanan raporda Türkiye'ye bu faslın açılabilmesi için çeşitli açılış kriterleri yer almıştı. Daha önce bahsettiğim veto durumundan dolayı bildirilmişti diyemiyorum. Söz konusu açılış kriterlerinden bir tanesi İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı çerçevesinde Türkiye'nin yasadışı göçmenler, mülteciler, iltica başvurusunda bulunanlar için gerekli olan altyapısını bir an önce kurabilmesi amacıyla içinde takvim ve öncelikler olan bir yol haritası hazırlaması, aynı zamanda da Cenevre Sözleşmesi'nden coğrafi sınırlamanın ne zaman kaldırılacağına bir takvim çerçevesinde gösterebilmesiydi. Şimdi geldiğimiz noktada Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunumuz yürürlüğe girmiş durumda, Dışişleri Bakanlığı temsilcimiz Cenevre Sözleşmesi'ndeki coğrafi sınırlamadan da bahsetti, onun da büyük ihtimalle üyelikle birlikte kaldırılabilceğini bütün toplantılarda söyledik. Avrupa Birliği tarafından da bizim bu tutumumuz genel olarak kabul görmüş durumda. Müzakereler sürmekle birlikte tutumumuzu nispeten anlayışla karşılamış durumdadır. Dolayısıyla bu ilk açılış kriteri aslında yüzde doksan yerine gelmiş durumda ve blokaj kalktığı takdirde de hemen bu açılış kriterini yerine getirdik diyebileceğimiz bir durum mevcut.

Diğer açılış kriteri, Geri Kabul Anlaşması müzakerelerini sonuçlandırmaya yönelik olacak şekilde sürekli bir biçimde devam etmesi. Bu müzakereler sekiz tur görüşme sonunda sonuçlandırıldı ve geçtiğimiz Haziran ayında parafe edildi. Bundan sonra geriye imza süreci kalıyor. Yine Dışişleri Bakanlığı temsilcimizin bahsettiği gibi imzalanma süreci ister istemez sürmekte çünkü bunun karşılığında da bir vize muafiyeti konusu var. Vize muafiyeti ile ilgili olarak da yine görüşmeler sürmekte. Dolayısıyla bu açılış kriteri de yerine gelmiş durumdadır.

Üçüncü açılış kriterine geldiğimiz zaman, söz konusu kriter Türkiye'nin örgütlü suçla mücadele alanında AB kavramları ile uyumlu çok yıllık ve çok disiplinli bir örgütlü suçla mücadele stratejisi yapması ve bu stratejiyi uygulamaya yönelik de bir eylem planı hazırlaması şeklinde. Hem strateji de hem eylem planı yürürlüğe girdi. Eylem planının güncelleme çalışmaları da ta-

mamlandı ve ikinci dönem eylem planı da yapıldı. Dolayısıyla bu gayri resmî açılış kriteri de karşılanmış durumdadır.

Dördüncü husus ise, yine entegre sınır yönetimi alanında içinde takvim, idari kapasite, alınacak tedbirler, insan kaynakları politikasını barındıran bir yol haritası hazırlanması. Bu da bu fasıl açıldığı takdirde hâlihazırda yürütülen çalışmalar doğrultusunda karşılanabilecek durumda. Dolayısıyla yirmi dördüncü fasıl açısından baktığımızda müzakereler eğer rayına girdiği takdirde biz bu faslı rahatlıkla açabilecek durumdayız.

Bu noktada biraz İlerleme Raporuna değinmek istiyorum. Demin de vurguladığım üzere, 2013 yılı ilerleme raporuna baktığımızda Türkiye'nin yaptıklarının çok açık bir şekilde yansıtıldığını görüyoruz. Olumlu bir şekilde de yansıtılıyor. Ama sonuca baktığımız zaman özellikle uyumumuz “erken aşamada” diye tanımlanmış. Bu da biraz müzakere sürecinin normal rayında yürümemesinden kaynaklanıyor. Çünkü 2001 yılından bu yana yayımlanan ilerleme raporlarına baktığımızda bütün ilerlemelerimiz hep yıllık bazda kayıt altına alınmış. Ancak geldiğimiz noktada 2013 yılı için erken aşamada deniliyor. Hâlbuki tüm panelistlerimiz de bahsetti, bu alanda çok önemli ilerlemeler kaydedilmiş durumda, dolayısıyla bunu erken aşama olarak tanımlanmasını adil bulmuyoruz. Sayın Göç İdaresi Genel Müdürlüğü temsilcimizin verdiği rakamlara bakacak olursak 2004 yılından bugüne kadar ülkemizde 500.000 düzensiz göçmen yakalanmış.. Özellikle Sahil Güvenlik Komutanlığımız, bilhassa 2005 sonrasında çok önemli çalışmalarda bulunmuş durumda. Dolayısıyla Türkiye burada aslında sadece Avrupa Birliği için değil ama kendi çıkarları için de düzensiz göçle çok önemli bir mücadeleye içerisinde yer almakta. Bu hususa ve Sayın Genel Müdür Yardımcımızın yansıttığı sayılara baktığımız zaman Türkiye’de günde ortalama 136 düzensiz göçmen güvenlik güçleri tarafından yakalanıyor gibi tablo ortaya çıkıyor. Avrupa Birliği’nin Varşova’da yerleşik “Frontex” ismindeki sınır yönetimi teşkilatı, özellikle düzensiz göçmenlerle mücadelede, günlük yakalama sayıları yaklaşık 136 seviyesindeyken Yunanistan’ın hemen yardımına koştu ve ortak harekâtlar başlattı. Türkiye’ye baktığımızda ise geçtiğimiz yılların ortalaması olarak günlük 110 yakalama görüyoruz. Dolayısıyla Avrupa Birliği açısından bakıldığında, Türkiye’de güvenlik güçleri düzensiz göçle mücadelede üzerine düşeni belki de fazlasıyla yapmakta.

Size biraz da projelerden bahsetmek isterim. Türkiye’de AB’ye katılım süreci paralelinde özellikle bu politikaların oluşmasında, ortaya çıkmasında ve desteklenmesinde Katılım öncesi mali yardım niteliğinde AB hibeleriyle desteklenen ve yürütülen projeler çok önemli bir işlev gördü. 2002 yılına geri döndüğümüzde Türkiye düzensiz göç, iltica ve entegre sınır yönetimi politikaları alanlarında başta Emniyet Genel Müdürlüğü ve diğer kolluk

kuvvetlerimiz olmak üzere çok farklı kurumla önemli bir çaba içerisindeydi. Ancak o günlerde polis teşkilatımıza herhangi bir ziyarete gittiğimizde polis arkadaşlarımızın kendi aralarında para toplayarak bir Sudanlıyı veya Nijeryalıyı ülkesine göndermeye çalıştığına şahit oluyorduk. Ben bizzat şahit olduğum için bunu rahatlıkla anlatabiliyorum. Dolayısıyla o zamanlar ortada bir politika eksikliği olduğunu söyleyebiliriz. Avrupa Komisyonu 2002 yılı tüm mali paketini onaylamadan önce bir mektupla dedi ki “Türkiye’nin entegre sınır yönetimi stratejisi ve iltica göç stratejisi oluşturmasına yönelik bir eylem planı hazırlanması amacıyla iki proje geliştirin”. Ayrıca tüm mali yardım paketi için de bu iki projeye dayalı bir koşulluluk getirildi. O dönem ilgili birimler kendi aralarında konuyu inceledikten sonra bu ihtiyacın farkına vararak bu konuda bir proje başlattılar. Bu projelerin hazırlanması ve onaylanmasından bu yana da bu alanda birçok proje uygulandı.

Projelere genel olarak bakacak olursak, açıkçası 2007-2013 arasında Adalet, Özgürlük ve Güvenlik alanında 334 milyon Avroluk bir proje paketine bahsedebiliriz. Paketin büyük bir kısmı düzensiz göçle mücadele, iltica sisteminin oluşturulması alanına yönelik projelerden oluşmaktadır. 2002-2011 dönemine baktığımızda, şu ana kadar bitmiş projelerde düzensiz göçle mücadele, göç yönetimi ve sınırlar alanında toplamda 214 milyon Avroluk bir kaynak harcanmış durumdadır. Önümüzdeki döneme bakacak olursak, yine yeni bir yaklaşım dönemi olduğunu görüyoruz çünkü Komisyon her bütçe döneminde genişlemede yeni bir yaklaşımı benimsiyor. Türkiye maalesef bu genişleme sürecinin müdavim üyesi olduğu için de bu geçiş sürecinin sıkıntılarını, sancılarını bürokrasimizle beraber yaşıyoruz. Önümüzdeki dönemde 2014’ten 2020’ye kadar her sene 72,5 milyon Avronun göç yönetimi ve sınırlar alanında programlanması bekleniyor. Toplamda da bu döneme tahsis edilen miktar 435 milyon Avro. Peki, bu miktar yeterli mi? Ona da yine bir AB projesi, bir sınır yönetimi projesi çıktısıyla belki cevap vermek gerekir. Türkiye’nin sınır yönetiminde AB müktesebatı ile uyum sağlaması personel giderleri hariç, personelin eğitilmesi ve gerekli ekipmanın AB müktesebatı ile uyumlu bir şekilde alınması için toplam ihtiyaç duyulan bütçe 3 milyar 800 milyon Avro olarak hesaplanmış. Dolayısıyla öngörülen 435 milyon Avroluk rakam, ki çoğu entegre sınır yönetimi alanında kullanılmayacak, pek yeterli gözükmemekte. Dolayısıyla, Türkiye bunu kendi kaynakları ile yapmak durumunda bu yüzden de özellikle müzakerelerimizin önemli konularından birini 24. Fas’ın açılması durumunda ayrı bir kanaldan AB’nin Türkiye’ye bütçe aktarımında bulunması oluşturuyor.

Genel olarak benim söyleyebileceklerim bunlar. Ancak tabii ki sorularınız olursa cevaplamak isterim. Beni dinlediğiniz için çok teşekkür ederim.

AB SÜRECİNDE DÜZENSİZ GÖÇLE MÜCADELE VE DIŞİŞLERİ BAKANLIĞI

Esen ALTUĞ*

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi tarafından gerçekleştirilen “Türkiye’nin Avrupa Birliği Katılım Süreci Bağlamında Düzensiz Göçle Mücadele” temalı Konferansa davetiniz için çok teşekkür ederim.

Son yıllarda, bölgemizde yaşanmakta olan gelişmeler sonucunda “göç”, dış politikamızın giderek öne çıkan ve önem arz eden bir konusu haline gelmiştir. Göç, iltica ve vize konuları insan odaklı dış politikamızın öncelikli alanlarından birini oluşturmaktadır. Göç olgusunun uluslararası gündemde de ön sıralarda yer almaya başladığını görüyoruz.

Bu bağlamda 2008 yılında Bakanlığımız bünyesinde Göç, İltica ve Vize Genel Müdür Yardımcılığı oluşturulmuştur.

Ülkemiz farklı göç akımlarından etkilenmekte, bu durum çok boyutlu bir göç politikasını gerekli kılmaktadır. Bu itibarla, 11 Nisan 2013 tarihli Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu göç yönetimi alanında önemli bir reform niteliği taşımaktadır. Yeni kanun ile göç yönetimi alanında uluslararası insan hakları hukukunu gözeten ve AB müktesebatına uyumlu mevzuatın oluşması amaçlanmaktadır.

Geleneksel olarak göçte kaynak ve transit ülke konumunda olan Türkiye, gelişen ekonomisi ve yaşam koşulları ile birlikte, son yıllarda aynı zamanda hedef ülke haline gelmiştir. Esasen, ülkemiz, yüzyıllar boyunca, ülkelerinden ayrılarak yeni bir yaşam alanı arayan kişilere güvenli bir liman olmuştur.

Ülkemiz doğu-batı ve güneydoğu-kuzeybatı göç yolu üzerinde yer almaktadır. Avrupa’ya yönelen yasadışı göç güzergahı üzerinde bulunmakta-

* Dışişleri Bakanlığı, Konsolosluk İşleri Genel Müdürlüğü, Göç, iltica ve Vize Genel Müdür Yardımcısı.

yız. Bu coğrafi konumumuz nedeniyle maruz kaldığımız yasadışı göç, gerek komşularımızla, gerek Avrupa Birliği ülkeleri ile ilişkilerimizi doğrudan etkilemektedir. Esasen, yasadışı göç Türkiye ve AB'nin ortak meselesidir.

Yasadışı göç konusunu, ikili ilişkilerimizde bir sorun olmaktan ziyade, bir işbirliği unsuru olarak görmekteyiz. Bu amaçla, gerek Yunanistan, gerek Bulgaristan ile teknik düzeyde çok yönlü bir işbirliği mekanizmasının kurulması için çaba sarf etmekteyiz. Ayrıca, AB'nin dış sınırlarının kontrolü ve güvenliğinden sorumlu Ajansı (Frontex) ile 28 Mayıs 2012 tarihinde imzalamış olduğumuz Mutabakat Zaptı çerçevesinde Avrupa Birliği ile yasadışı göçle mücadelede kurumsal bir işbirliği tesis edilmiştir. Türkiye, bir yandan yasadışı göçle mücadelesini kararlılıkla devam ettirirken, diğer yandan da özellikle göçer kaynak ülkelerle Geri Kabul Anlaşmaları imzalamak üzere girişimlerini sürdürmektedir.

Yasadışı göçle mücadelede uluslararası işbirliği platformlarına da ülkemiz tarafından aktif katılım sağlanmaktadır. Bu çerçevede, Ocak 2006 tarihinden beri ülkemizin başkanlığında yürütülen Budapeşte Süreci'nin Beşinci Bakanlar Konferansı 19 Nisan 2013 tarihinde İstanbul'da gerçekleştirilmiştir. Bu Konferansın sonunda kabul edilen İstanbul Bildirisi göç yönetimi alanında en kapsamlı uluslararası belge olarak nitelendirilmektedir. Bu süreçte ülkemizin etkin rol almasına AB tarafınca özel bir önem verilmekte, bu çerçevede "İpek Yolu Göç Ortaklığı" projesi sayesinde Budapeşte Sürecinin doğruya doğru genişlemesi öngörülmektedir. Böylece, Avrupa ülkelerine yönelik düzensiz göçer kaynaklık eden ülkelerle hedef ülkelerin birlikte çalışmaları sağlanmaktadır.

Ayrıca, göç ve kalkınma arasındaki ilişkiyi ortaya çıkarmak amacıyla Birleşmiş Milletler şemsiyesi altında oluşturulan Küresel Göç ve Kalkınma Forumu'nun (Global Forum on Migration and Development-GFMD) 2014-2015 Dönem Başkanlığı ülkemiz tarafından üstlenilmekte olup, 2015 Yıllık Zirve Toplantısı ülkemizin ev sahipliğinde düzenlenecektir. Forum Başkanlığı, aktif ve çok boyutlu bir dış politika icra eden ülkemize, uluslararası görünürlüğün yanı sıra, Birleşmiş Milletler'de gündem oluşturmaya başlayan göçer ve kalkınma konularında söz sahibi olma hakkını da sağlayacaktır.

Öte yandan, 2011 yılından itibaren bölgemizdeki şiddet olayları nedeniyle ülkemize yönelik bir toplu nüfus hareketi başlamıştır. Uluslararası yükümlülüklerimiz uyarınca, Suriyelilere karşı ayırım gözetmeksizin izlemekte olduğumuz "açık kapı" politikası ve sağlamakta olduğumuz "geçici koruma" takdirle karşılanmaktadır. Ülkemizin Suriyelilere sağlamakta olduğu geçici koruma aynı zamanda bölgemizin ve AB ülkelerinin barış ve istik-

rarına da katkıda bulunmaktadır. Suriyelilere sunduğumuz ekonomik ve sosyal yardımlar bağlamında uluslararası toplumun yük paylaşımında duyarlı olmasını bekliyoruz ve bu hususu her fırsatta muhataplarımızın dikkatine getiriyoruz.

Bilindiği üzere, ülkemiz, 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsü'ne İlişkin Cenevre Sözleşmesine ve söz konusu Sözleşmeye Ek 1967 tarihli (New York) Protokole "**coğrafi kısıtlama**" ile taraftır. Söz konusu "coğrafi kısıtlama" uyarınca, Avrupa ülkeleri (Avrupa Konseyi ülkeleri) dışından gelenlere, gerekli şartları sağlamaları durumunda, "mülteci" değil, "sığınmacı" statüsü verilmektedir. Diğer yandan, Avrupa dışından gelen iltica başvuru sahipleri Cenevre sözleşmesi uyarınca, gerekli niteliklere sahipse, üçüncü bir ülkeye kabul işlemleri BM Mülteciler Yüksek Komiserliği'nce gerçekleştirilinceye kadar kendilerine ülkemizde geçici olarak ikamet etmelerine izin verilmektedir. Sığınma başvurusu uygun görülmeyen kişilerden, iadeleri halinde zulüm görme riski taşıyanlar, ikincil koruma çerçevesinde (subsidiary protection and protection with humanitarian considerations) ülkelere geri gönderilmemekte ve geçici olarak Türkiye'de ikametlerine izin verilmektedir.

Bilişim ve teknoloji alanında yaşanan gelişmelerin de insan hareketliliğine olumlu etkileri bulunmaktadır. Bu bağlamda, turizm sektöründe dünyada önemli bir konumda bulunan ülkemize turist gelişini kolaylaştırmak amacıyla, ileri teknolojinin imkânlarından yararlanılarak, vizelerin elektronik olarak temin edilebilmesi amacıyla Bakanlığımızın öncülüğünde bir proje oluşturulmuştur. Elektronik Vize (e-Vize) adlı bu proje ile ülkemizi ziyaret edecek yabancıların internet bağlantısı olan her yerden, 7 gün 24 saat boyunca hızlı bir şekilde e-Vize almaları mümkündür. Bakanlığımızca başlatılan bu büyük projede İçişleri Bakanlığımızla işbirliği halinde çalışmaktayız.

Türkiye, BM Dünya Turizm Örgütü'nün 2013 yılı verilerine göre en çok ziyaret edilen 6. ülke olmuş, 2013 yılında ülkemizi yaklaşık 35 milyon turist ziyaret etmiştir. Son dönemde turist sayısında yaşanan artış e-Vize sisteminin başarısının bir göstergesi olmuştur.

Çok yönlü dış politikamızın insani boyutuna verdiğimiz önem çerçevesinde, vize rejimimizi güncel gelişmelere göre uyarlarken vatandaşlarımızın ihtiyaçlarına öncelik veren bir politika izliyoruz. Bu bağlamda, birçok ülke ile vize muafiyet anlaşmaları akdedilmekte, ayrıca vatandaşlarımızın AB ülkelerine vizesiz seyahat edebilmelerini teminen AB ile müzakereler sürdürülmektedir. Vatandaşlarımız için vize muafiyeti süreci AB ile ilişkilerimizin yanı sıra, katılım sürecine olumlu katkıda bulunacaktır.

Ülkemiz, gerek yasadışı göçle mücadelede, gerek bölgemizde gerçekleşen toplu göç hareketlerini yönetme konusunda kazanmış olduğu deneyimlerini paylaşarak, küreselleşen göç alanında kalıcı çözüm önerileri getirebilecek potansiyele sahip bulunmaktadır.

Göçün düzenli olabilmesinin ve etkin yönetiminin akademisyenlerimizin bilimsel çalışmaları ışığında gerçekleşebileceğine inanıyoruz.

Teşekkür ederim.

AB SÜRECİNDE DÜZENSİZ GÖÇLE MÜCADELE VE İÇİŞLERİ BAKANLIĞI

Ahmet APAN*

Sunumumu düzensiz göç ile sınırlandırdım. Göç olgusunu öncelikle ele almak isterim. Ülkeler arasında artan insan hareketleri, çeşitli nedenlerle ülkelere giriş ve çıkış yapan yabancıların yanı sıra, göçmen kaçakçılığı ve insan ticareti gibi örgütlü suçlarla doğrudan bağlantılı olan düzensiz göçü de kapsamaktadır.

Devletler için öncelikli gündem konularından olan göç, artık küresel bir olgu haline gelmiş ve devletlerin tek başlarına yönetebilecekleri bir alan olmaktan çıkmıştır. Küresel yoksulluk ve istikrarsızlıktan kaynaklanan artan göç olgusu, içinde bulunduğumuz çağda dikkat çekici boyuta ulaşmıştır. Küresel düzeyde karşı karşıya kalınan düzensiz göç sorunu endişe veren ve ülkelerin güvenliğini tehdit eden boyutlara ulaşmıştır.

Uluslararası göç hareketleri için “transit” ve “güzergâh” ülke konumunda olan Türkiye, artık “hedef” ülke haline gelmiştir. Bu nedenle, düzenli ve düzensiz göç yönetimi ülkemiz açısından önemi gittikçe artan bir konudur. Ülkemiz yabancılar için, coğrafi konumu itibariyle doğal bir köprü konumunda olması, bölgemizdeki siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar, ülkemizin doğusunda/güneyinde fakir, batısında/kuzeyinde ise zengin ülkelerin bulunması, doğu sınırlarımızın dağlık ve kontrolünün zor olması ve Ege ve Akdeniz sahillerimizin coğrafi yapısının yasadışı geçişlere uygun olması gibi nedenlerle AB ülkesini hedefleyenler için geçiş güzergâhı olarak transit ve yasadışı yerleşmek/çalışmak amacıyla gelenler için ise hedef ülke konumundadır.

Düzensiz göç sorunu büyük ve uluslararası mahiyette olup çözümü muhtemelen Türkiye veya tek başına herhangi bir ülkenin olanaklarının ötesindedir; “uluslararası işbirliği” ve “kültür paylaşımını” gerektirmektedir.

* İçişleri Bakanlığı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Genel Müdür Yardımcısı.

Düzensiz göç konusunda açık veya genel kabul gören bir tanım yoktur. Hedef ülkeler açısından, bir ülkeye yasadışı giriş yapmak veya bir ülkede yasadışı şekilde kalmak veya çalışmak için göç düzenlemeleri uyarınca gerekli olan izin veya belgelere sahip olmayan kişidir. Gönderen ülke açısından ise, bir kişinin geçerli pasaportu veya seyahat belgesi olmadan uluslararası bir sınırı geçmesi veya ülkeden ayrılmak için idari koşulları yerine getirmemesi gibi durumlarda düzensizlik söz konusu olmaktadır.

Uluslararası Göç Örgütü'nün Göç Terimleri Sözlüğü'nde yer alan ifadesiyle düzensiz göç: "*Gönderen, transit ve alıcı ülkelerin düzenleme normlarının dışında gerçekleşen hareketler*"dir. Ülkemize yasadışı yollardan girerek ya da yasal yollardan girdikten sonra vize ya da ikamet sürelerini aşarak düzensiz konuma düşen yabancıların, yurtlarına, mukimi buldukları ülkelere ya da geldikleri ülkelere güvenli ve insani bir şekilde geri gönderilmeleri, ulusal güvenlik ve kamu düzeni açısından önem taşımaktadır. Ayrıca konunun insan hakları boyutunun da hatırdta tutulması gereklidir.

Sayılarla ülkemizde gerçekleşen düzensiz göç hareketlerine baktığımızda; resmi rakamlarla 1995-2012 yılları arasında yakalanan düzensiz göçmen sayısının 921.086 olduğunu görmekteyiz. Bu kapsamda yakalanan insan kaçakçısı (organizatör) sayısı ise sadece 2012 yılında 505'tir. En son 2012 yılında 47.510 düzensiz göçmen yakalanmış olup bir önceki yıla göre de yüzde yedilik bir artış söz konusudur.

Türkiye açısından yasadışı göçe kaynaklık eden ülkelere baktığımızda; Filistin, Myanmar (Burma), Afganistan, Somali, Pakistan, Bangladeş, Nijerya, Irak ve İran'ı görmekteyiz. Bu listeye 2012 yılı içinde Suriye'nin de eklendiğini söyleyebiliriz.

Düzensiz göçe karşı uluslararası işbirliğine değinecek olursak; Geri Kabul Anlaşmaları, ülkeleri düzensiz göçe karşı önlem almaya teşvik eden, düzensiz göçmenlerin insan onuruna yakışır şekilde ülkelerine gönderilmelerini sağlayan etkin bir araçtır. Türkiye düzensiz göçle mücadele çerçevesinde, kaynak ülkelerle Geri Kabul Anlaşmaları yapılmasına önem atfetmektedir; bugüne kadar Yunanistan, Suriye, Romanya, Ukrayna, Kırgızistan, Rusya ile Geri Kabul Anlaşmaları imzalanmıştır. Pakistan, Yemen, Nijerya, Belarus, Karadağ, Bosna ve Moldova ile yapılan Geri Kabul Anlaşmaları da onay aşamasındadır.

Türkiye 30 Ekim 2004 tarihinden itibaren Uluslararası Göç Örgütü'ne (IOM) üyedir. Anılan örgüt ile göç konularının yanı sıra insan ticareti ile mücadele alanında da işbirliği sürdürülmektedir. Uluslararası işbirliği

kapsamında Türkiye Temmuz 2014 ayından itibaren 18 ay süreyle Küresel Göç ve Kalkınma Forumu (GFMD)'nin dönem başkanlığını üstlenecektir. Türkiye 2003 yılı Eylül ayından bu yana Budapeşte Süreci'nin Eş Başkanlığını deruhte etmektedir ve 2006 Ocak ayında Sürecin Başkanlığını üstlenmiştir. Budapeşte Süreci, 50'den fazla ülke hükümetinin ve 10'dan fazla uluslararası kuruluşun katıldığı, düzensiz göçün önlenmesi ve düzensiz göçle mücadelede kalıcı çözümler sağlanmasını ve göç idaresi alanında sürdürülebilir mekanizmalar kurulmasını amaçlayan hükümetler arası gayri resmi bir işbirliği ve diyalog forumudur. Ayrıca Türkiye, Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICMPD) tarafından yürütülmekte olan Akdeniz Bölgesinde Transit Göç Diyalogu girişimine de katılmaktadır.

Göç konusu, AB İlerleme Raporlarının da önemli ve favori konularından birisidir. En son 2013 yılında yayınlanmış İlerleme Raporunda göçle ilgili önemli ve bizim açımızdan bir nebze iyi ifadeler yer almıştır. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun yayınlanması ve Genel Müdürlüğün kurulması anılan İlerleme Raporunda Türkiye adına özellikle de sivil bir kurum tarafından bu işlerin yürütülmesi bakımından takdir edilmiştir. Yine aynı İlerleme Raporunda Türkiye ile ilgili çeşitli rakamlar söz konusudur. Bunlardan dikkat çekici olanı Türkiye'den geçiş yaparak yasadışı yollarla AB'ye girmeye çalışırken yakalanan üçüncü ülke vatandaşlarının sayısının bir önceki yıla göre %33 düşme göstermesidir.

Düzensiz göç gibi algılansa da aslında geçici koruma kapsamında yer aldığı için değinilmesi gereken hususlardan birisi Suriyelilerin durumudur. Resmi rakamlarla şu anda ülkemizde 21 kampta yaşayan yaklaşık 200.000 civarında Suriyeli bulunmaktadır. Suriyelilerle ilgili geçici koruma konusu kanunumuzun biraz sonra ayrıntılı bilgi vereceğim 91. maddesinde özellikle işlenmiş ve yasal bir zemin kazandırılmıştır. Kitlesel akın durumlarında bu kişilerin insani nedenlerle ülkemize kabul edilmesi kanunda düzenlenmiştir. Kanundaki geçici korumaya ilişkin yönetmelik çalışmaları halen Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

Düzensiz göçle mücadelede temel mevzuata baktığımızda, BM Sınıraşan Örgütlü Suçlarla Mücadele Sözleşmesi ve Göçmen Kaçakçılığı ile İnsan Ticaretine ilişkin ek protokolleri 2000 yılında imzalamıştır. Bu Sözleşme ve ekleri 18 Mart 2003 tarihinde TBMM'de onaylanmıştır. Bu çerçevede Türkiye çeşitli yasal önlemler almış bulunmakta, bunlardan biri de 4817 sayılı "Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun". Bu Kanun Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığını yetkili kılmıştır. 6458 sayılı kanunla yabancıların çalışma izinleri ikamet izni türlerinden biri sayılarak gereksiz formalitelerden birisi ortadan kaldırılmıştır.

İkinci olarak sayabileceğimiz mevzuat 403 sayılı “Türk Vatandaşlığı Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” bununla da biraz önce vurgulanan evlilik yoluyla Türk vatandaşlığının kazanılması ile ilgili bir takım süre şartları getirilmiştir.

Karayolu Taşıma Kanunu ve Kara Ulaştırma Yönetmeliği ile de insan kaçakçılığı konusu düzenlenmiştir. Karayolu Taşıma Kanunu 19 Temmuz 2003 ve Kara Ulaştırma Yönetmeliği de 25 Şubat 2004’te yürürlüğe girmiştir. Anılan Yönetmelik uyarınca, kaçak insan taşımaları ve ticareti suçları ile diğer bazı suçlar nedeniyle yargı organları tarafından verilmiş ve kesinleşmiş mahkûmiyet kararı bulunması halinde yetki belgesi sahiplerinin yetki belgeleri iptal edilmektedir. Bu suretle yetki belgeleri iptal edilenlere üç yıl geçmedikçe yetki belgesi verilmemektedir.

26 Eylül 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun 79. maddesi göçmen kaçakçılığının tanımını yapmış ve buna ilişkin cezai hükümleri düzenlemiştir. Madde, göçmen kaçakçılığı için 3 yıldan 8 yıla kadar hapis ve on bin güne kadar adli para cezasını getirmiştir. Kanunun uygulamadan kaynaklanan eksiklikleri 2010 yılında ilgili maddeye “Suç teşebbüs aşamasında kalmış olsa dahi tamamlanmış gibi cezaya hükümlenir” ifadesinin eklenmesi ile giderilmiştir. 2010 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından “Yasadışı Göçle Mücadele” başlıklı ve 2010/18 sayılı Genelge yayınlanmıştır. Genelge düzensiz göç ve göçmenlerle ilgili hususları düzenlemektedir. Ayrıca, 2003 tarihli İltica ve Göç Strateji Belgeleri ve 2005 tarihli İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı, 2007 yılında kabul edilen Müktesebat Uyum Programı, 2008 tarihli AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Ulusal Program da düzensiz göçle ilgili hükümler içermektedir.

Sunumumun bu bölümünde göç yönetimi, kurumumuz ve kanunumuzla ilgili bazı bilgileri vermek istiyorum. Göç sorunlarının etkin yönetimi açısından dünyadaki örnekleri gibi, görev alanına yönelik strateji ve güncel politikaları geliştirip uygulayan, insan hakları odaklı, nitelikli personel ve sağlam bir maddi alt yapıyla donanmış, yetkin bir kurumsal yapılanmaya ihtiyaç duyulması nedeniyle; insan odaklı, günümüz göç gerçeklerini ıskalamayan ve aynı zamanda ülkemizin menfaatleri ekseninde hazırlanmış bir Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu mevzuatımıza kazandırılmıştır.

Kanun gereği İçişleri Bakanlığı’nın “bağlı” kuruluşu olarak göç sistemini ilgili tüm kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyon içinde yönetmek ve bu alandaki kurumsal sorumluluğu üstlenmek üzere Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

Türkiye'nin gelişen demokrasi standartlarıyla paralellik arz eden bu durumun, üyelik müzakereleri yürüten bir ülke olarak göç yönetimimizin AB ve üye ülkelerle uyumuna son derece olumlu katkıları olacaktır.

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 11 Nisan 2013 tarihli ve 28615 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. AB ile müzakere sürecinde, "Adalet, Özgürlük ve Güvenlik" başlıklı 24. Fasıl kapsamındaki çalışmalara önemli katkı sağlayacak olan Kanun; Yabancılar, Uluslararası Koruma ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü teşkilat yapısı olmak üzere üç ana bölümden oluşmaktadır. Hâlihazırda teşkilat yapısını düzenleyen hükümleri yürürlükte olup diğer hükümleri için 1 yıllık geçiş süresi öngörülmüştür. Genel Müdürlüğün merkez teşkilatı yanında 81 ilde, 148 ilçede taşra teşkilatı; 15 göç müşaviri, 85 göç ataşesinden oluşan yurtdışı teşkilatında 3000'den fazla kadrosu bulunmaktadır.

Kanunun hazırlanmasında, insan hakları ile kamu düzeni ve güvenliği arasındaki hassas denge gözetilmiş ve karşılıklı mekanizmaların geliştirilmesine imkân sağlanmıştır. Kanun uyarınca İçişleri Bakanı'nın başkanlığında Türkiye'nin göç politikasının usul ve esaslarını belirleyecek bir Göç Politikaları Kurulu oluşturulurken; Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu; Göç Dayanışma Kurulu ve Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu gibi mekanizmalar da hayata geçirilmiştir.

Genel Müdürlüğün görev ve yetkilerini düzenleyen Kanunun 104 üncü maddesinde düzensiz göç konusunda Genel Müdürlüğün görevi; "Düzensiz göçle mücadele edilebilmesi amacıyla kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, tedbirler geliştirmek, alınan tedbirlerin uygulanmasını takip etmek" olarak ifade edilmekte ve Genel Müdürlüğün Yabancılar Dairesi konuyla ilgili olarak görevlendirilmektedir.

Daire başkanlıkları ve görevlerini düzenleyen 108 inci maddede Yabancılar Dairesi Başkanlığının görev ve yetkileri bölümünde; "Düzensiz göçle ilgili iş ve işlemleri yürütmek" ve "Düzensiz göçle mücadele edilebilmesi amacıyla kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak, tedbirler geliştirmek, alınan tedbirlerin uygulanmasını takip etmek"; Yurtdışı teşkilatını düzenleyen kanunun 110 uncu maddesinde ise bu konuda; "Düzensiz göçle ilgili yabancıların sınır dışı edileceği veya gönüllü geri dönüşlerinin sağlanacağı ülkelerde bu faaliyetleri kolaylaştırmak amacıyla gerekli temas ve bağlantıları kurmak" ifadesi yer almaktadır.

Düzensiz göçle mücadele ile ilgili 6458 sayılı kanunun maddelerine genel çerçevede öncelikle değinmek istiyorum. Bu kapsamda ilk ikamet ve

çalışma izinleri ülke dışından verilecektir. Bunun anlamı yabancıların Türkiye’de kalış amaçları önceden belirlenecek gerekli belgelerin ülkeye girmeden alınmasını sağlamaktır. Başvuruların reddi yurtdışından yapılacağı için yabancıların Türkiye’den sınır dışı edilmesi külfeti ortadan kalkacak, ülkemizin düzensiz göçle mücadelesi yurtdışından başlatılmış olacaktır. İkinci olarak, ulusal sorun olmaktan çıkıp uluslararası bir sorun halinde gelen düzensiz göçle mücadelenin hukuki altyapısı güçlendirilecek ve bu alandaki mücadele etkin hale getirilecektir. Bunun sonucunda Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin bu alandaki hükümleri ile tam uyum sağlanacak ülkemiz aleyhine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin verebileceği ihlal kararların önüne geçilebilecektir.

Yabancıların sınır dışı işlemlerinde güvenceler ve etkin itiraz usulleri getirilmektedir. Sınır dışı etmek kararına karşı idari yargıya yapılan itirazların sonuçlandırılma süresi ve süreci kısaltılacaktır. Geri gönderme merkezleri bu kapsamda Bakanlık tarafından bizzat işletilebileceği gibi kamu kurum ve kuruluşları ile Türkiye Kızılay Derneği gibi sivil toplum kuruluşlarına da protokolle işlettirilebilecektir.

Kanunla “Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu” oluşturularak özel bir yapılanma getirilmiştir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 116’ncı maddesinde düzensiz göç konusunda spesifik çalışacak bir yapı olarak düzenlenmiş bulunan bu Kurul, Bakanlık Müsteşarı veya görevlendireceği müsteşar yardımcısı başkanlığında, Genelkurmay Başkanlığı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik ve Dışişleri Bakanlıkları ile Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, ilgili kolluk birimleri ve Genel Müdürlüğün en az daire başkanı seviyesindeki temsilcilerinden oluşur.

Kurul toplantılarına, ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının merkez ve taşra birimleri, sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluş temsilcileri ile konuyla ilgili uzmanlar çağrılabilir.

Kurulun görevleri şunlardır;

Düzensiz göçle etkin şekilde mücadele edilebilmesi amacıyla kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlamak.

Düzensiz olarak Türkiye’ye giriş ve Türkiye’den çıkış yollarını tespit ederek önlemler geliştirmek.

Düzensiz göçe yönelik tedbirler geliştirmek.

Düzensiz göçle mücadele alanında mevzuat oluşturma ve uygulama çalışmalarını planlamak ve uygulanmasını izlemek.

6458 sayılı kanun genelinde düzensiz göçle mücadele tedbirler şunlardır;

“Belge kontrolü” sayesinde seyir halindeki taşıtlarla, havalimanı transit alanlarındaki belge kontrolleri ve kapsamlı kontrol yapılmasını öngören düzenlemeler getirilmiştir.

Türkiye’ye girişlerine izin verilmeyerek geri çevrilecek yabancıların kimler olduğu ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Kalacağı sürede yeterli ve düzenli maddi imkana sahip olmayanlar ile Türkiye’ye giriş, Türkiye’den geçiş veya Türkiye’de kalış amacını haklı nedenlere dayandırmayan yabancılar ülkeye alınmayarak geri çevrilecektir.

“Türkiye’ye giriş yasağı” düzenlemesiyle, Türkiye dışında olup kamu düzeni ve güvenliği açısından Türkiye’ye girmesinde sakınca görülenlerin Türkiye girişleri önceden yasaklanabilecektir.

Vizeler esas itibariyle konsolosluklarca verilecek sınır kapılarındaki vizeler istisnai uygulamaya dönüştürülecektir. Ayrıca Türkiye’den transit geçecek yabancılara havalimanı transit vizesi şartı getirilebilecektir.

Vizeler sahteciliğe konu olduğu ya da üzerinde silinti, kazıntı, tahrifat yapıldığı anlaşıldığında derhal iptal edilecektir.

Bakanlar Kurulu, yabancıların Türkiye’ye girişlerini belli şartlara bağlayıcı veya kısıtlayıcı her türlü önlemi almaya yetkili olacaktır.

İlk ikamet izinleri de konsolosluklarca verileceğinden düzensiz göçle mücadele yurtdışından başlatılmış olacaktır.

Anlaşmalı evlilik yoluyla ikamet izni alınmasını önleyici tedbirler getirilmiştir. Yeterli şüphe varsa bu evlilikler ikamet izni verilmeden önce araştırılacaktır. Bu araştırma, izin verildikten sonra da yapılabilecektir.

Hangi yabancılar hakkında sınır dışı etme kararı alınacağı açıkça belirlenmiş olacaktır. Sınır dışı edilecek yabancıların barındırma dâhil ülkeden çıkışları yaptırılincaya kadar olan işlemlerinde kolluk kuvvetlerimiz meşgul edilmeyecektir. Bu işlemler, İl Göç İdaresi Müdürlükleri tarafından yerine getirilecektir.

Düzensiz göçün bir başka boyutu da insan ticaretidir. İnsan ticareti, 21. yüzyılda köleliğin yeniden ortaya çıkmış şekli olarak insanların temel hak ve hürriyetlerini ortadan kaldıran, insan haklarının ağır ihlali, insanlık onuruna ve bütünlüğüne karşı işlenmiş bir suç türü olup bugün dünyada silah ve

uyuşturucu kaçakçılığından sonra getirisi en yüksek üçüncü illegal faaliyet alanı haline gelmiştir. Konunun adli yönü Türk Ceza Kanununun 80 inci maddesinde düzenlenmektedir.

Türkiye, “Sınır Aşan Organize Suçlarla Mücadele Sözleşmesi”ni ve bu Sözleşmenin eki olan “İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadınların ve Çocukların Ticaretin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokolü (Palermo Protokolü) 13 Aralık 2000 tarihinde imzalanmıştır ve bu tarihten itibaren insan ticareti suçuyla mücadeleye yönelik daha etkin çalışmalar yapmaktadır.

6458 sayılı kanunda insan ticareti mağdurlarına veya insan ticareti mağduru olması yönünde güçlü şüphe bulunanlara ikamet izni verilmesi öngörülmektedir. Kanunla ayrıca, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma İdaresi Başkanlığı kurulmuştur. AB müktesebatı ile uyumlu insan ticareti ile mücadele konusundaki çerçeve kanun çalışmaları devam etmektedir.

Bir insanın başka bir kimse tarafından istismar edilmesi şeklinde gerçekleşen insan ticareti fiili, insanı temel hak ve hürriyetlerinden yoksun bırakmakta ve insanı, onuruyla bağdaşmayan muamelelerle karşı karşıya getirmektedir.

İnsan ticareti bugün dünyada silah ve uyuşturucu kaçakçılığından sonra getirisi en yüksek 3. illegal faaliyet alanı haline gelmiştir. İnsan ticareti, dünya çapında en ciddi suçlardan biri, insan haklarının ağır ihlali, insanlık onuruna ve bütünlüğüne karşı işlenmiş bir suç, çağımızın kölelik şekli ve çoğu zaman sınır aşan nitelikte organize bir suç olarak kabul edilmektedir. Türkiye’de insan ticareti suçu çoğunlukla cinsel istismar ekseninde gerçekleşse de kadınların, erkeklerin ve çocukların insan ticareti suçuna maruz kalabilecekleri ve insan ticaretinin farklı formlarına konu olabilecekleri gerçeğini de göz önünde bulundurmaktadır. İşgücü temelinde, zorla çalıştırma da insan ticareti şekli olarak karşımıza çıkabilmektedir.

Düzensiz göç kapsamında yer alan insan ticareti boyutunda 2004-2013 (Ekim 2013 sonu) itibarıyla 1.321 mağduru tespit edilmiştir. Aynı dönem içerisinde yakalanan insan taciri sayısı 2.247 olarak gerçekleşmiştir.

6458 sayılı kanunla insan ticareti mağdurlarına veya insan ticareti mağduru olması yönünde güçlü şüphe bulunanlara ikamet izni verilmesi öngörülmektedir. Otuz gün süreli bu ikamet izni, mağdurlara iyileşmeleri ve yetkili makamlarla işbirliği yapıp yapmayacaklarına karar verebilmeleri için düşünme süresi tanımayı amaçlamaktadır ve mağdurun güvenliği, sağlığı

veya özel durumu nedeniyle en fazla altı aylık sürelerle uzatılacaktır. Ancak, bu iznin süresi toplam üç yılı geçmeyecektir.

İnsan ticareti mağdurlarının korunması bakımından önemli olan bu düzenleme, Türk hukukuna ilk defa girmiştir ve ülkemizin 19 Mart 2009 yılında imzaladığı Avrupa Konseyi İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesi'yle de uyumludur.

Kanun ile ayrıca, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. AB müktesebatı ile uyumlu insan ticareti ile mücadele konusundaki çerçeve kanun çalışmaları devam etmektedir.

Sonuç olarak 6458 sayılı kanunun kabulüyle;

Kanunla düzenlenmesi gerekirken, daha çok ikincil düzenlemelerle yürütülen göç alanı, kanun ve kanun temelinde hazırlanacak düzenlemelerle yürütülmeye başlanarak uluslararası insan hakları standartlarına uyumlu göç sistemi hayata geçirilmiş,

Uluslararası bir sorun haline gelen düzensiz göçle mücadelenin hukuki alt yapısının güçlendirilmesi ve etkinleştirilmesi; düzenli göçte ise bürokratik işlemlerin olabildiğince azaltılarak tutarlılık ve güvene dayalı bir göç yönetimi anlayışının hakim kılınması sağlanmış,

İnsan hakları temelinde, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunduğu, uluslararası insan hakları normlarına ve AB müktesebatına uygun, göç alanında ihtiyaç duyduğumuz hukuki, idari ve fiziki alt yapıya uygun etkin ve yönetilebilir bir göç sistemi kurulmuştur.

