

Deprem Bölgesinde Bulunan Yabancıların Hukuki Durumu: İklim Mülteciliği Karşısında Türkiye'nin Güncel Seyreltme Politikası

Doğa ELÇİN*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK – ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Doç. Dr., Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Uluslararası Özel Hukuk ABD. Öğretim Üyesi. Atılım Üniversitesi Göç Çalışmaları Uygulama ve Araştırma Merkezi Müdürü. **ORCID:** 000-0002-5218-8709.

Makale geliş tarihi: 31 Mart 2023 **Makale kabul tarihi:** 28 Ağustos 2023

Atıf önerisi: Elçin, Doğa. “Deprem Bölgesinde Bulunan Yabancıların Hukuki Durumu: İklim Mülteciliği Karşısında Türkiye'nin Güncel Seyreltme Politikası.” *Ankara Barosu Dergisi* 81, (Deprem Özel Sayısı-II Özel Hukuk Ekim 2023): 257-282. **DOI:** 10.30915/abd.1382281

DEPREM BÖLGESİNDE BULUNAN YABANCILARIN HUKUKİ DURUMU: İKLİM MÜLTECİLİĞİ KARŞISINDA TÜRKİYE'NİN GÜNCEL SEYRELTME POLİTİKASI

ÖZ

Çevresel nedenlerle göç, zorunlu göç kabul edilmektedir ve sınır aşıcı ya da ülke içinde yer değiştirmeye neden olmaktadır. Deprem, iklim mülteciliğine neden olan çevresel felaketlerden biridir. 6 Şubat depremleri iç göçe neden olmuştur. Depremden etkilenen iller yoğun olarak sınır aşıcı göç alan illerdir. Bu çalışmada, deprem bölgesinde bulunan yabancıların, iklim mülteciliği nedeniyle ülke içerisinde zorunlu olarak yer değiştirmeleri, Türkiye'nin güncel seyreltme politikası bağlamında değerlendirilmiştir. Öncelikle seyreltme politikası, yabancıların ülke içinde ikamet ve seyahat özgürlükleri bakımından incelenmiştir. Anayasal ilkeler değerlendirildikten sonra milletlerarası sözleşmeler ele alınmıştır. Ardından deprem bölgesi göç hareketliliği bakımından analiz edilmiştir. Deprem sonrasında bölgede bulunan yabancıların hukukî durumu araştırılmıştır. Deprem nedeniyle ülke içerisinde ani olarak zorunlu yer değiştirme, diğer bir deyişle iklim mülteciliğine ilişkin ulusal hukukta hüküm bulunmadığı tespit edilmiştir. Güncel seyreltme politikası karşısında iklim mülteciliği sorunu hukukî açıdan tartışılmış ve çözüm önerilerine yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler

Deprem iklim mülteciliği seyreltme politikası

ikamet özgürlüğü seyahat özgürlüğü

ülke içinde yer değiştirme özgürlüğü

THE LEGAL STATUS OF FOREIGNERS IN EARTHQUAKE REGION: CLIMATE MIGRATION IN THE FACE OF TURKEY'S CURRENT DE-CONCENTRATION POLICY

ABSTRACT

Migration due to environmental reasons is considered as forced migration and causes displacement within the country. Earthquakes are one of the environmental disasters that lead to climate refugees. The February 6 earthquakes caused internal migration. The provinces affected by the earthquake are also the provinces that receive migration. In this study, the forced displacement of foreigners in the earthquake zone due to climate migration was evaluated within the context of Turkey's current de-concentration policy. Firstly, the de-concentration policy was examined in terms of the freedom of residence and movement of foreigners within the country. After evaluating the constitutional principles, international treaties were discussed. Then, the migration movements in the earthquake zone were considered. The legal status of foreigners in the region after the earthquake was investigated. It was determined that there is no provision in the national law regarding sudden forced displacement or climate migration within the country due to earthquake. The problem of climate migration was discussed from a legal perspective in the light of the current de-concentration policy, and solution proposals were presented.

Keywords

Earthquake

climate migration

de-concentration policy

freedom of residence

freedom of movement

internal displacementmovement

GİRİŞ

Göçün, tarihten günümüze, ekonomik, sosyal, siyasi veya kültürel birçok nedeni ve sonucu bulunmaktadır. Göç, savaşlar, iç çatışmalar, doğal afetler gibi bir zorunluluktan kaynaklanabildiği gibi kariyer, eğitim ya da daha iyi ekonomik olanaklar elde etmek gibi nedenlerle ihtiyari/gönüllü olarak da gerçekleşebilir. İhtiyari ya da zorunlu olsun, göç, yabancılar hukukunun içindedir. Yabancıların, vatandaşı olmadığı bir ülkede ikamet etmesi ise göç sürecinin ülkeye girişten sonraki en önemli aşamalarından biridir.

Türkiye, göç alan bir ülke olduğu kadar transit ve hedef ülke hâlini almıştır.^[1] Doğu ile batı arasında bir geçiş ülkesi olan Türkiye'nin hem konumu hem de hayat standartları nedeniyle hedef olma özelliği yükselmektedir. Bu durum ülkemizde bulunan yabancı sayısında gözle görülür bir artışa neden olmaktadır.^[2] Diğer yandan Türkiye'ye komşu ya da yakın sayılabilecek ülkelerde meydana gelen karışıklıklar, Türkiye'ye yönelik zorunlu göçü hızlandırmıştır. 2011 yılında Suriye'den Türkiye'ye doğru başlayan kitlesel akın^[3] ise yakın tarihin en büyük göç dalgasıdır.^[4]

-
- [1] Nuray Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, 5. baskı, (İstanbul: Beta Yayınevi, 2018), 7; Sema Çörtoğlu-Koca, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Uyarınca Yabancıların Türkiye'de İkameti ve Uzun Dönem İkamet İznine İlişkin Değerlendirmeler," *Ankara Barosu Dergisi* 74, no. 2, (2016): 45.
- [2] İkamet izniyle Türkiye'de bulunan yabancıların yıllara göre dağılımı incelendiğinde, 2005 yılında 178.964 olan yabancı sayısı, 06.04.2023 tarihi itibarıyla 1.324.663'tür. <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri> (12.04.2023).
- [3] Kitlesel akın, en genel tanımıyla, savaş, silahlı çatışmalar ya da yaygın insan hakları ihlalleri nedeniyle bir ülkeden ya da coğrafi bölgeden diğerine ani ve öngörülemez şekilde çok sayıda kişinin sığınmaya çalışması durumudur. Jari Pirjola, "Temporary Protection as a Future Model," *Nordic Journal of International Law* 64, (1995): 425; Doğa Elçin, "Türkiye'de Bulunan Suriyelilere Uygulanan Geçici Koruma Statüsü 2001/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği Arasındaki Benzerlik ve Farklılıklar," *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, no.124, (2016): 10.
- [4] Kemal Kirişçi, "Misafırlığın Ötesine Geçerken Türkiye'nin Suriyeli Mülteciler Sınava," (Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu & Brookings Enstitüsü, 2014), 7.

Çevresel nedenlerin göç bakımından itici bir etkisinin bulunması, zorunlu göç kapsamında değerlendirilmektedir.^[5] İklim mülteciliği terimi, göçün bir yandan zorunluluğunu diğer yandan çevresel felaketlerle bağlantısını ifade etmektedir.^[6] Çevresel etkiler, yıllara yayılan veya ani etkili göçe neden olabilmektedir.^[7] Çevresel etkiler daha çok ülke içinde yer değiştirmeye (*internal displaced people*)^[8] neden olmaktadır.^[9] Deprem, iklim mülteciliğine neden olan çevresel felaketlerden biridir.^[10] BM Genel Sekreterliği'nin Ülke İçinde Yer Değiştirmeye Dair 1998 tarihli Rehber İlkeleri (*UN Secretary-General, UN Guiding Principles on Internal Displacement*),^[11]2005 tarihli Dünya

- [5] Kate Jastram, "Warm Word, Cold Reception: Climate Change, National Security and Forced Migration," *Vermont Journal of Environmental Law*, 15, (2014): 752; Rina Kuusipalo, "Exiled by Emissions- Climate Change Related Displacement and Migration in International Law: Gaps in Global Governance and the Role of the UN Climate Convention," *Vermont Journal of Environmental Law*, 18, (2017): 615; Neva Övünç Öztürk, "İklim Mülteciliği Kavramının Hukuki Görünümü: Mevcut Koruma Araçlarının Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri," no. 6, (Ankara: Tesev Değerlendirme Notları, 2021), 1.
- [6] Övünç Öztürk, "İklim Mülteciliği," 2.
- [7] Elizabeth Ferrist, "Climate Change, Migration, Law and Global Governance," *North Carolina Journal of International Law* 44, no. 3, (2019): 428.
- [8] Antonio, Guterres, "Climate Change, National Disasters and Human Displacement: a UNHCR Perspective," *UN High Commissioner for Refugees* (Geneva: 2009): 8-9, Jastram, Warm Word, Cold Reception ,760; Ferrist, "Climate Change," 432-433; Helen, Agu, Onycabor, Emmanuel ve Sussan Agu, "Legal and Policy Responces to Climate Change – induced Migration and Conflict: Insights from Nigaria," *Journal of Policy and Globalization*, 99, (2020): 4.
- [9] Kuusipalo, "Exiled by Emissions," 615; Nuray Ekşi, "İklim Mültecileri," *Göç Araştırmaları Dergisi* 2, no. 2, (Temmuz-Aralık 2016): 13; Övünç Öztürk, "İklim Mülteciliği," 1; Esra Tekin, "Uluslararası Hukuk Bağlamında İklim Mültecilerinin Korunması Sorunu," *TBB Dergisi*, no.47 (2020): 314.
- [10] Kuusipalo, "Exiled by Emissions," 632; Ferrist, "Climate Change," 436; Agu, Emmanuel ve Agu, "Legal and Policy Responces to Climate Change," 2; Ekşi, "İklim Mültecileri," 17; Olcay Ziya, "Mülteci-Göçmen Belirsizliğinde İklim Mültecileri," *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, no: 99, (2012): 230.
- [11] *UN Secretary-General, UN Guiding Principles on Internal Displacement*, Doc. E/ CN.4/1998/53/Ad.2 (1998).

Zirvesinde onaylanmıştır. Bağlayıcı bir sözleşme olmamakla birlikte^[12], hem ülkede bulunan vatandaşların hem de yabancıların ülke içinde yer değiştirmesine ilişkin rehber ilkeler getirmiştir.^[13] Bununla birlikte pek çok ülke henüz, iklim değişikliği nedeniyle ülke içinde yer değiştirmeyi rehber ilkelerin uygulanmasına dâhil etmemiştir.^[14]

6 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen iki büyük deprem, Türkiye'de on bir ilde büyük bir yıkıma neden olmuştur. Bütün Türkiye için toparlanma, yeniden inşa sürecinin yıllara yayılacağı tahmin edilmektedir. 6 Şubat depremleri, diğer yandan iç göçü beraberinde getirmiştir. Depremden etkilenen iller, Türkiye'ye yönelik sınır aşıcı göç dalgasından en çok etkilenen illerdir. Deprem sonrasında başlayan iç göç, depremden etkilenen illerde yaşayan Türk vatandaşları kadar bu illerde yaşayan yabancılar için de söz konusudur.

Bu çalışmada, deprem bölgesinde bulunan yabancıların, iklim mülteciliği nedeniyle ülke içerisinde zorunlu olarak yer değiştirmeleri ya da yerinden edilmeleri^[15], Türkiye'nin güncel seyreltme politikası bağlamında ele alınacaktır. Deprem nedeniyle sınır aşıcı yer değiştirme ve uluslararası koruma statülerinin bu bağlamda değerlendirilmesi araştırmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.^[16]

[12] Işıl Özkan, *Göç-İltica ve Sığınma Hukuku*, 4. baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022), 134.

[13] Ferrist, "Climate Change," 434.

[14] Ferrist, "Climate Change," 435; Gökçe Arıkan, *Göç Hukukunda Yabancıya Sağlanan Uluslararası, Bölgesel ve Ulusal Koruma*, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020), 12.

[15] Ülke içinde yer değiştirme söz konusu ise "mülteci" teriminin kullanılamayacağı, bu durum için ülke içinde yerinden edilme teriminin kullanılması gerektiği yönünde Frank Laczko ve Christine Aghazarm, "Introduction and Overview: Enhancing the Knowledge Base," *Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Edited by Frank Laczko and Christine Aghazarm, (Geneva: International Organization for Migration-IOM, 2009), 18-19; Guterres, "Climate Change," 8-9.

[16] İklim mülteciliği sonucu sınır aşıcı yer değiştirme ve uluslararası koruma statüleri hakkında değerlendirmeler için bkz. Ekşi, "İklim Mültecileri," 22 vd.; Övünç Öztürk, "İklim Mülteciliği," 7; Tekin, "Uluslararası Hukuk Bağlamında," 323 vd.; Ziya, "Mülteci-Göçmen Belirsizliğinde," 236.

Çalışmada öncelikle Türkiye'nin güncel seyreltme politikası, Anayasal ilkeler ve milletlerarası sözleşmeler kapsamında değerlendirilecektir. Ardından 6 Şubat depremlerinden etkilenen bölgeler, göç hareketliliği bakımından incelenecektir. Depremden etkilenen illerin seyreltme politikası kapsamında olup olmadığı tespit edilecektir. Depremden sonra bölge bulunan yabancılara dair duyuru ve genelgeler tartışılacaktır. İklim mülteciliğinin neden olduğu ülke içinde zorunlu yer değiştirmeye dair çözüm önerileri sunulacaktır.

TÜRKİYE'NİN GÜNCEL SEYRELTEME POLİTİKASI

Yabancıların Türkiye'de ikameti, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu^[17] (YUKK) kapsamında ve Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik^[18] (Yönetmelik) hükümlerinde düzenlenmektedir.

İkamet ve seyahat özgürlüğü, temel hak ve özgürlükler içinde zikredilmekte, yabancıların Türkiye'de ikametlerine dair Anayasal ilkeler bulunduğu kadar konu, iki ve çok taraflı sözleşmelerde konu ele alınmaktadır. Temel hak ve özgürlükler alanında kural olarak yabancı ile vatandaş arasında eşitlik ilkesi benimsenmiştir.^[19]

Yabancı kavramının hukuksal olarak vatandaş kavramı üzerinden açıklandığı görülmektedir.^[20] Buna göre yabancı, Türkiye Cumhuriyeti devleti ile

[17] RG. 11.04.2013-28615. YUKK'un, idari teşkilatlanmaya ilişkin hükümleri 11.4.2013 tarihinde, diğer hükümleri ise 11.4.2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. YUKK m.125: (1) Bu Kanunun; a) 122 nci maddesi, 123 üncü maddesinin birinci, ikinci, beşinci ve yedinci fıkraları ile 124 üncü maddesi hariç olmak üzere Beşinci Kısmı yayımı tarihinde, b) Diğer hükümleri yayımı tarihinden bir yıl sonra, yürürlüğe girer.

[18] RG. 17.03.2016-29656.

[19] Gülören Tekinalp, *Türk Yabancılar Hukuku*, 8. baskı, (İstanbul: Beta Yayıncılık, 2003), 1; Rifat Erten, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme," *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 19, no.1, (2015): 5.

[20] "Yabancı" deyimi, Devletler Hukuku Enstitüsü'nün 1892 tarihli Cenevre Toplantısı'nda tanımlanmıştır. Buna göre yabancı, "bir devlet ülkesine bulunup o devlet vatandaşlığını hâlen iddiaya hakkı olmayan kimsedir". Bu tanım, vatansız kişileri de kapsamına almaktadır. Devletler Hukuku Enstitüsü'nün 1892 tarihli Cenevre Toplantısı sonuç metni için bkz. http://www.idi-iil.org/idiF/resolutionsF/1892_gen_01_fr.pdf

vatandaşlık bağı bulunmayan kişidir (5091 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu m. 3/1-d; YUKK m. 3/1-ü).

İkamet, bir yerde oturma, sakin olma anlamına gelmektedir. Hukuksal olarak belirli bir süre bir yerde yaşamayı; hak ve özgürlükler bağlamında ise kişilerin diledikleri konutu seçebilmeleri, yerleşme ve yaşama imkânına sahip olmalarını ifade etmektedir.^[21]

İkamet izni ise YUKK m. 3/1-j hükmüne göre, Türkiye'de kalmak üzere verilen izin belgesidir.^[22] İkamet izni, kamu gücüne dayanarak, tek yanlı

(12.04.2023). Tanımın Türkçe çevirisi için bkz. Osman Fazıl Berki, *Devletler Hususî Hukuku, Tâbiyet ve Yabancılar Hukuku I*, 7. Baskı (Ankara: Güzel Sanatlar Matbaası, 1970), 155. Devletler Hukuku Enstitüsü'nün "Yabancı" tanımının eleştirisi için bkz. Rona Aybay, *Yabancılar Hukuku*, 3. baskı, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011), 13. 13 Aralık 1985 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun Yaşadığı Ülkenin Uyuşu Olmayan Bireylerin İnsan Hakları Bildirisi'ndeki tanıma göre de yabancı, "bulunduğu (yaşadığı), ülkenin vatandaşı (uyruğu) olmayan birey(kişi)'dir. www.unhchr.ch/htm/menu3/b/o_nonnat.htm (30.10.2023.) Türk Hukukunda, 1982 Anayasası'nın "Türk Vatandaşlığı" başlıklı 66. maddesinde yer alan "Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türk'tür." ifadesinden bir yabancı tanımı yapılması da mümkündür. Buna göre Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan herkes, ayırım gözetilmeksizin yabancıdır. Türk pozitif hukukunda "yabancı" tanımı, ilk kez 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinde yapılmıştır. Kabul Tarihi 27.2.2003- R.G. 06.03.2003- 25040. Buna göre yabancı, "403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanununa göre Türk vatandaşı sayılmayan kişidir." Böylece Türk pozitif hukukunda da Türk Vatandaşlığı Kanunu'na göre Türk vatandaşı olmayan kişiler yabancı devlet vatandaşı olsun, vatansız veya mülteci olsun yabancı kabul edilmiştir. Çeşitli yabancı tanımları için bkz. Vedat Raşit Seviğ, *Türkiye'nin Yabancılar Hukuku*, (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1981), 13-14; Erdoğan Göğer, *Yabancılar Hukuku*, 3. baskı, (Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1979), 5; Tekinalp, *Türk Yabancılar Hukuku*, 6, Vahit, Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, 5. baskı, (Ankara: Savaş Kitabevi, 2020), 5 vd.

[21] Türk Vatandaşlığı Kanunu m. 15'e göre "Bir yabancı için ikamet, Türk kanunlarına uygun olarak Türkiye'de oturmaktır".

[22] Yönetmelik m. 3/1-k'da ise ikamet izni, yabancılara, Türkiye'de kalma hakkı veren izin belgesi olarak tanımlanmıştır.

tesis edilen, kesin ve icrai (yürütülebilir) nitelikteki bir idari işlemdir.^[23] Bir yabancıya ikamet izni verilmesi, onu, ilgili hukukî düzenlemelerde belirlenen türdeki ikamet iznine sahip yabancı statüsüne sokan bireysel nitelikte bir işlemdir.^[24] İkamet izni başvurusunun reddi, uzatılmaması veya iptaline ilişkin işlemler de yabancıya bu statüsüne son veren bireysel nitelikli hukukî işlemlerdir. İkamet izni verilmesinde idarenin takdir yetkisi vardır.

Yabancıların ülke içerisinde ikamet ve seyahat özgürlüklerinin sınırlanması, temel hak ve özgürlüklerin sınırlanmasına ilişkin ilkelere tâbi olmakla birlikte bu konuda vatandaş ile yabancı arasında farklı kuralların uygulanması prensip olarak ölçülülük ilkesine aykırılık olarak değerlendirilmemektedir.

Türkiye’de, bir mahallenin nüfusunun yüzde yirmi beşinden fazlasının yabancı olması hâlinde yabancıların ikametine kapatılması, geçici koruma ya da uluslararası koruma kaydına belirli illerin kapatılması olarak bilinen seyreltme politikası talimatla uygulamaya konulmuştur.^[25] Resmî Gazetede yayımlanmamıştır. Türkiye’nin yabancıların Türkiye’de ikamet etmesine yönelik güncel seyreltme politikası, öncelikle bu alandaki Anayasal ilkeler, Türkiye’nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler ve ulusal mevzuatın buna cevaz verip vermediğinin değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır.

ANAYASAL İLKELER BAĞLAMINDA SEYRELTME POLİTİKASI

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası^[26]’nın 23. maddesine göre, “herkes” yerleşme ve seyahat özgürlüğüne sahiptir. Yerleşme hürriyeti, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak amaçlarıyla; seyahat hürriyeti ise, suç soruşturma ve kovuşturması nedeniyle ve suç işlenmesini önlemek amacıyla sınırlanabilir. Anayasa’nın 23. maddesi hükmünde

[23] İl Han Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, 3. baskı, (İstanbul: Filiz Kitabevi, 2017), 426; Emre Esen, *Türk Hukukunda Yabancıların İkamet İzinleri*, (İstanbul: Beta Yayıncılık, 2019), 7.

[24] Esen, *Türk Hukukunda Yabancıların İkamet İzinleri*, 8.

[25] Talimat konusunda Göç İdaresi Başkanlığı’nın 30.06.2022 tarihli duyurusu için bkz. <https://www.goc.gov.tr/mahalle-kapatma-duyurusu-hk2> (25.07.2023).

[26] RG. 18.10.1982-17863 (Mükerrer).

yerleşme ve seyahat hürriyeti vatandaşlar yanında yabancılara tanınmış bir haktır ve eşitlik ilkesi benimsenmiştir.^[27]

Anayasa'nın "Temel Hak ve Ödevler" başlıklı ikinci kısmında düzenlenen yerleşme ve seyahat hürriyeti, Anayasa'nın 12. maddesi bağlamında eşitlik ve genellik esasına tâbidir.^[28] Temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin 13. maddeye göre, temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın, Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlandırılabilir.^[29] Bu sınırlamaların, Anayasa'nın özüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamayacağı öngörülmüştür.

Bunun yanında yabancıların temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılmasına ilişkin olarak Anayasa'nın 16. maddesinde, temel hak ve hürriyetler, yabancılar için milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlandırılabilir hükmü bulunmaktadır. Yabancıların temel hak ve hürriyetlerine ilişkin sınırlamalar birincisi kanunla yapılabilir; ikincisi bu sınırlama, milletlerarası hukuka uygun olmalıdır.

Seyretme politikasına ilişkin olarak, Türkiye'de, bir mahallenin nüfusunun yüzde yirmi beşinden fazlasının yabancı olması hâlinde yabancıların ikametlerine kapatılması öncelikle Anayasa madde 23'de hüküm altına alınmış olan yerleşme ve seyahat hürriyetinin sınırlandırılması anlamına gelmektedir. Yerleşme hürriyetinin sınırlandırılması bakımından, talimatla getirilen bu uygulamanın, suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak amaçlarından hangisiyle ilişkilendirilerek uygulandığının gerekçelendirilmesi gerekir.

Seyahat hürriyetinin sınırlandırılması bakımından konu ele alınacak olursa, yabancıların, suç soruşturma ve kovuşturması nedeniyle mi yoksa suç işlenmesini önlemek amacıyla mı yurt içinde seyahat özgürlüklerinin sınırlandırıldığının açıklığa kavuşturulması gerekir. Bu sınırlamanın Anayasanın 13. maddesine uygun olabilmesi için Türkiye'de, bir mahallenin nüfusunun yüzde yirmi beşinden fazlasının yabancı olması halinde yabancıların ikametlerine

[27] Aybay, *Yabancılar Hukuku*, 125.

[28] Esen, *Türk Hukukunda Yabancıların İkamet İzinleri*, 23.

[29] Rona Aybay, *İnsan Hakları Hukuku*, 4. baskı, (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2019), 9; Erten, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu," 5.

kapatılmasının suç işlenmesinin önlenmesine nasıl bir katkı sağlayacağı gerekçeli olarak açıklanmalıdır.

KANUNİLİK İLKESİ YÖNÜNDEN SEYRELTME POLİTİKASI

Anayasa'nın 16. maddesi bakımından seyreltme uygulaması değerlendirilecek olursa, bu sınırlamanın milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla yapılması gerekmektedir. Buna göre kararname, yönetmelik, tebliğ ve genelge ile yapılan ve yabancıların haklarını sınırlayıcı düzenlemelerin kaynağı bir kanun hükmü olmalıdır.^[30] İdare, kanunda öngörülme-yen bir sınırlama getirmemek şartıyla, yabancıların temel hak ve özgürlükleri konusunda düzenleme yapabilir veya sadece kanunun öngördüğü sınırlamaları somutlaştırma yetkisine sahiptir. Seyreltme uygulaması talimatla yürürlüğe girmiştir. O hâle yerleşme ve seyahat özgürlüğünün sınırlanması niteliği taşıyan bu uygulamanın kanunî dayanaklarının araştırılması gerekir.

Türkiye'de, bir mahallenin nüfusunun yüzde yirmi beşinden fazlasının yabancı olması halinde yabancıların ikametine kapatılması söz konusu olduğuna göre, genel olarak yabancıların ikamet izinleri, uluslararası koruma başvuru sahibi yabancılar, uluslararası koruma statüsü sahibi yabancılar ve geçici koruma statüsü altındaki Suriyeliler bakımından ayrı ayrı değerlendirme yapılması gerekir.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 19-49. Maddeleri arasında yabancıların Türkiye'de ikamet izinleri düzenlenmiştir. Bu hükümler arasında ikamet izni bulunan yabancıların yurt içinde seyahat ve yerleşme özgürlüğüne dair sınırlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. İkamet izinleri, Yönetmeliğin 19-46. maddeleri arasında düzenlenmiştir. Hatta Yönetmelik madde 23/3 hükmünde, yabancıların ikametgâhlarını, ikamet izni aldıkları ilden başka bir ildeki adrese taşımaları hâlinde, taşındıkları ilde ikamet etmek üzere, yeni bir ikamet izni almak amacıyla en geç yirmi işgünü içinde başvuruda bulunabilecekleri kaleme alınmıştır. O hâlde, uluslararası koruma başvuru sahibi, uluslararası koruma statüsü sahibi ya da geçici koruma statüsü sahibi yabancılar dışında YUKK'da sayılan ikamet izni türlerinden birine sahip yabancılar bakımından seyreltme uygulamasının kanunî dayanağı bulunmamaktadır.

[30] Aysel Çelikel ve Günseli Öztekin Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, 26. baskı, (İstanbul: Beta Yayıncılık, 2022), 59; Erten, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu," 6.

Uluslararası koruma başvuru sahibi yabancılar için YUKK madde 71 hükmünde, başvuru sahiplerine, kendilerine gösterilen kabul ve barınma merkezinde, belirli bir yerde veya ilde ikamet etme zorunluluğu ile istenilen şekil ve sürelerde bildirimde bulunma gibi idarî yükümlülükler getirilebilir düzenlemesi bulunmaktadır. Yönetmelik madde 72'de ise, başvuru sahibinin ikamet edeceği il, Genel Müdürlük veya yetki verilmesi hâlinde il müdürlüğü tarafından belirlenir ifadesi yer almaktadır. Kalışına karar verilen ile belirlenen süre içinde gitmeyen başvuru sahibi hakkında başvurunun geri çekilmiş sayılması kararı alınır (Yönetmelik madde 72/2).

Uluslararası koruma statüsü sahibi yabancılar için YUKK 82. maddesinde, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişiye, Genel Müdürlükçe, kamu düzeni ve kamu güvenliği nedeniyle belirli bir ilde ikamet etme, belirlenen süre ve usullerle bildirimde bulunma yükümlülüğü getirilebileceği düzenlenmiştir. Ayrıca başvuru sahipleri, şartlı mülteciler ve ikincil koruma statüsü sahibi kişiler, adres kayıt sistemine kayıt yaptırmak ve ikamet adresini valiliğe bildirmekle yükümlüdür (YUKK m. 71/2, m.82/2). Şartlı mülteciler ve ikincil koruma statüsü sahibi kişiler bakımından o hâlde seyreltme uygulamasının, kamu düzeni ve kamu güvenliğiyle ilişkisinin somutlaştırılması ihtiyacı bulunmaktadır.

Hem başvuru sahipleri hem de uluslararası koruma statüsü sahiplerinin ikameti ve bildirim yükümlülükleri Yönetmeliğin 110. maddesinde düzenlenmiştir. Madde 110/1 hükmüne göre, Genel Müdürlük, kamu düzeni veya kamu güvenliği, kişinin talebi, özel durumu, sağlık ve eğitim durumu ile akrabalık ilişkileri, kültürü, kişisel koşulları, illerin kapasitesi gibi konuları göz önünde bulundurarak, başvuru sahiplerinin barındırılacağı yerler ile ikamet edecekleri illeri, başvuru veya kayıt işlemleri sırasında belirleyebilir, gerekli hâllerde değişiklik yapabilir.

Bu hükümden hareketle nüfusun yüzde yirmi beşinden fazlasının yabancı olduğu illerin kapasitesinin dikkate alınarak ikamet izinlerine kapatıldığı sonucuna varılabilir. Bu durumda da her bir ilin kamu hizmetlerine, ticarî ilişkilere, çalışma hayatına vs. yönelik kapasitesi ile yabancı nüfusunun ilişkilendirilerek gerekçelendirilmesi gereklidir. Diğer yandan her bir başvuru sahibi için madde hükmünde yazılı olduğu gibi sağlık ve eğitim durumu ile akrabalık ilişkileri, kişisel koşulları bakımından ayrı ayrı değerlendirme yapılmalıdır.

Geçici koruma, YUKK madde 91’de hüküm altına alınmıştır. Madde 91/2’ye göre, geçici koruma statüsü altındaki kişilerin, Türkiye’ye kabulü, Türkiye’de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye’den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki işbirliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak Yönetmelikle düzenlenir. Geçici Koruma Yönetmeliği^[31] nin 24. maddesine göre, kamu düzeni, kamu güvenliği ya da kamu sağlığı yönünden herhangi bir sakınca görülmediği hâllerde geçici korunanların, Genel Müdürlükçe belirlenen illerde kalmalarına izin verilebilir. Buna ilişkin usul ve esaslar bakanlıkça belirlenir. Geçici barınma merkezleri dışında kalan geçici korunanlardan ihtiyaç sahibi olanlar, imkânlar ölçüsünde, valilikler tarafından belirlenecek yerlerde de barındırılabilir (Geçici Koruma Yönetmeliği m. 24/2). Geçici koruma altında olan kişilerin yurt içinde seyahat ve yerleşme özgürlüğünün sınırlanması niteliğinde olan bu Yönetmelik hükmü kanunda yer alan bir sınırlamanın düzenlenmesi değil yeni sınırlama nedeni getirmesi bakımından kanunîlik ilkesiyle örtüşmemektedir. Ayrıca geçici koruma altındaki kişilerin de seyreltme uygulaması bakımından kamu düzeni ve kamu güvenliğiyle ilişkisinin somutlaştırılması ihtiyacı bulunmaktadır.

MİLLETLERARASI HUKUKA UYGUNLUK BAĞLAMINDA SEYRELTME POLİTİKASI

Yabancıların, ikamet ve seyahat özgürlüklerine ilişkin Türkiye’nin taraf olduğu iki ve çok taraflı milletlerarası sözleşmeler bulunmaktadır. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası sözleşmeler kanun hükmündedir (Anayasa madde 90/5). Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiasıyla

[31] YUKK’un 91. maddesinde öngörülen Yönetmeliğin yürürlüğe girmesinden önce Suriye’den ülkemize yönelik kitlesel akınlara dair hazırlanmış olan “Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyeti’nde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge” İçişleri Bakanlığı tarafından 30.3.2012 tarihinde çıkarılmıştır. Söz konusu Yönerge, Resmî Gazetede yayımlanmamıştır. 2012 tarihli Yönergenin içeriği için bkz. Bülent Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, 5. baskı, (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2014), 323-325. 2014/6883 Karar Sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği, İçişleri Bakanlığı’nın 13/8/2014 tarihli ve 8027 sayılı yazısı üzerine, 4/4/2013 tarihli ve 6458 sayılı YUKK’un 91. maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 13/10/2014 tarihinde kararlaştırılmıştır. Geçici Koruma Yönetmeliği, 11 Bölümden oluşmaktadır.

Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası sözleşmeler ile kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası sözleşme hükümleri esas alınır. (Anayasa madde 90/5 hükmüne Ek Cümle: 7.5.2004-5170/7. madde). Dolayısıyla yabancıların yerleşme ve seyahat hürriyetine ilişkin milletlerarası sözleşmelerde yer alan bir hüküm ile kanun hükmünün aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek bir uyuşmazlıkta, ikamet bir temel hak ve hürriyet olduğu için milletlerarası sözleşme hükmü esas alınacaktır.

YUKK m. 2/2'de, YUKK hükümlerinin uygulanmasında, Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası sözleşme hükümleri saklı tutulmuştur. İkamet izinleri bakımından da milletlerarası sözleşme hükümlerinin uygulanması YUKK m. 2/2 gereğidir.

İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin^[32] 13. maddesine göre, herkesin herhangi bir devletin ülkesinde serbestçe seyahat etme ve ikamet etme hakkı vardır. Herkes kendi memleketi de dâhil olmak üzere herhangi bir memleketi terk etmek ve memleketine dönmek hakkına sahiptir (madde 13/1). Buna göre, bir devletin sınırları içinde bulunan vatandaş yabancı ayrımı yapılmaksızın herkes ikamet ve seyahat özgürlüğüne sahiptir. Hâlihazırda ülkeye giriş yapmış herkes, vatandaş ve yabancı ayrımı yapılmaksızın ülkeye girişten sonra ülke içinde ikamet ve seyahat hakkına sahiptir.

Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin^[33] 12. maddesine göre, "Bir ülkede hukuka uygun olarak bulunan herkes bu ülkede özgürce seyahat ve ikamet etme özgürlüğüne ve herkes kendi ülkesi de dâhil olmak üzere herhangi bir ülkeyi terk etme özgürlüğüne sahiptir. Bu haklara, kamu düzenini, kamu sağlığını veya genel ahlakı veya başkalarının hak ve özgürlüklerini koruma üzerine konulmuş ve bu Sözleşmede tanınan diğer haklara uyumlu olanlar dışında herhangi bir sınırlama konulamaz (madde 12/3).

Yaşadıkları Ülkenin Vatandaşı Olmayan Kişilerin İnsan Hakları Bildirisi^[34]ne göre, bir ülkede hukuka uygun olarak bulunan yabancılar, seyahat

[32] RG, 27.05.1949-7217.

[33] Türkiye Sözleşme'yi 15.08.2000 tarihinde imzalamıştır. RG, 18.06.2003-25142.

[34] https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocities-crimes/Doc.26_Declaration%20on%20the%20Human%20Rights%20of%20Individuals%20

hürriyetinden ve ikametini seçme hürriyetinden madde 5/5'deki sınırlamalara tâbi olmak kaydıyla yararlanırlar (madde 5/3). Madde 5/2'ye göre bu sınırlamalar, kanunla öngörülen ve millî güvenliği, kamu güvenliğini, kamu düzenini, kamu sağlığını veya ahlâkı yahut başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak için demokratik bir toplumda gerekli olan ve ilgili milletlerarası belgelerde ve bu bildirmede tanınan diğer haklara uygun olan sınırlamalardır.

Bildirgenin 2. maddesine göre, Bildirge, insan haklarına ilişkin olanlar da dâhil olmak üzere, uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerle aykırı düşmemek şartıyla devletlerin yabancıların ülkeye girişine, kalışına ilişkin düzenleme getirme hakkına ve vatandaşlar ile yabancılar arasında farklılık gözetilmesine engel teşkil etmez.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi^[35], temel hak ve özgürlüklere sahip olma bakımından vatandaş yabancı ayrımı yapmadığı gibi sadece âkit devlet vatandaşları için değil bir âkit devletin herhangi bir tasarrufuna maruz kalan bütün gerçek ve tüzel kişiler için güvenceler getirmektedir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, yabancıların ikamet ve seyahat özgürlüğü konusunda bir hüküm ihtiva etmemektedir ancak Ek Protokollerle seyahat ve ikamet hakkı çeşitli açılardan güvence altına alınmıştır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine Ek 4 No.lu Protokol'ün^[36] 2. maddesine göre bir ülkede hukuka uygun olarak bulunan herkes, orada serbestçe dolaşma ve ikametgâhını seçme hakkına sahiptir (m. 2/1). Ülkeye yasal olarak giriş yapmış yabancılar, ülke içinde istedikleri yerde ikamet ve seyahat edebilirler. Ülkeye girişine izin verilen yabancıların, ülke içinde serbestçe dolaşım hakkından vatandaşlar gibi yararlanması gerekir.^[37]

[who%20are%20not%20nationals.pdf](#) (25.07.2023).

[35] 4.11.1950 tarihli olan Sözleşme 3.9.1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye sözleşmeye taraftır. RG, 19.03.1954- 8662.

[36] Türkiye Protokol'ü 14 Mart 1985'de imzalamıştır. Söz konusu Protokol'ün onaylandığının uygun bulunduğu dair 3975 sayılı Kanun, Resmî Gazetede yayımlanmıştır. RG, 26.2.1994. 14 Temmuz 1994 tarihli Resmî Gazetede Protokol'ün onaylanmasına karar verildiğine dair Bakanlar Kurulu kararı yayımlanmıştır. Ancak onay belgesi Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne tevdi edilmemiştir. Dolayısıyla Türkiye Protokol'e taraf görünmemektedir. Aybay, *Yabancılar Hukuku*, 40 (dn. 56).

[37] Tekinalp, *Türk Yabancılar Hukuku*, 51.

Avrupa İkamet Sözleşmesi'nin^[38] 2. maddesine göre, işbu Sözleşmenin 1. maddesinde öngörülen şartlar altında, âkit devletlerden her birinin; ekonomik ve sosyal şartlarının izin verdiği ölçüde ve kamu düzenine, millî güvenliğe, kamu sağlığına veya genel ahlâka aykırı hâller saklı kalmak kaydıyla, diğer âkit devlet vatandaşlarının kendi ülkesinde ikametlerini uzatmalarını veya devamlı ikametlerini kolaylaştıracağı öngörülmüştür.

Avrupa Konseyi Üyesi Devletler Arasında Kişilerin Seyahatlerine Dair Avrupa Sözleşmesi'nin^[39] 1. maddesine göre, âkit devlet vatandaşları, ikamet ettikleri ülkeye bakılmaksızın, diğer âkit devletlerin topraklarına girebilir ve bu topraklardan çıkabilir (m.1/1). Ancak bu imkân, yalnızca üç ayı geçmeyen ziyaretler için geçerlidir (m. 1/2). Üç ayı geçen ziyaretler söz konusu olduğunda âkit devlet pasaport veya vize talep edebilir (m. 1/3).

Sözleşmenin 6. maddesine göre âkit devletlerden her biri, diğer âkit devletin vatandaşı olan ve sakıncalı addettikleri kişilerin, kendi topraklarına girmesine veya topraklarında ikamet etmesine engel olma hakkına sahiptir. Sözleşmenin 7. maddesinde, âkit devletlerden her biri, kamu düzeniyle, kamu sağlığıyla veya güvenlikle ilgili mülahazalarla, işbu sözleşmeyi derhal yürürlüğe koymama veya diğer âkit devletlere karşı geçici şekilde yürürlükten kaldırma hakkına sahiptir.

Mültecilerin Hukukî Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi'nin^[40] 26. maddesine göre taraf devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere,

[38] Avrupa Konseyi üyesi devletler tarafından 1955 yılında imzalanmış ve 1979 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye sözleşmeye taraftır. RG, 17.09.1989-20145.

[39] 13.12.1957 tarihli Sözleşme Türkiye için 1961 tarihinden itibaren yürürlüktedir. RG, 01.12.1961-10972.

[40] RG, 05.09.1961- 10898. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin 42. maddesine göre, taraf devletler, imza, onay veya katılma sırasında 1,3,4, 16(1), 33, 36-46, maddeler hariç olmak üzere diğer maddelere çekince koyabilirler. Türkiye 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile ilgili olarak üç beyanda bulunmuştur. Bunlardan birincisi, zaman sınırlamasına ilişkin olarak, yalnızca 1 Ocak 1951'den önce Avrupada meydana gelen olaylar nedeniyle mülteci statüsünün tanınmasıdır. İkincisi, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin hiçbir hükmünün, Türkiye'de bir Türk vatandaşına verilen haklardan daha fazlasının mültecilere verileceği şeklinde yorumlanamamasıdır. Türkiye'nin üçüncü beyanı ise coğrafi sınırlamaya ilişkindir. Buna göre Türkiye, Avrupa ülkelerinden gelen kişilere mülteci statüsü tanıyacaktır. 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne Ek 1967 tarihli Protokol, New York'ta imzalanmıştır ve Türkiye 1967

genel olarak aynı koşuldaki yabancılara yönetmeliklerce sağlanan, toprakları üzerinde ikamet edeceği yeri seçme ve özgürce seyahat etme hakkını tanıyacaklardır.

Türkiye, Cenevre Sözleşmesi'ne koyduğu coğrafi kısıtlamadan dolayı sadece Avrupa'dan gelenlere mültecilik statüsü tanımaktadır. YUKK hükümlerinde, mültecilerin ülke içinde yerleşme ve seyahat özgürlüğünü kısıtlayıcı bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte uluslararası koruma başvuru sahibi ve uluslararası koruma statüsü sahiplerinin illerde ikamet izinlerinin sınırlandırılmasına ilişkin Yönetmeliğin 110/6. hükümde, bu madde hükümlerinde yer alan sınırlamaların, mülteci statüsü verilenlere de uygulanabileceği düzenlenmiştir. Yönetmelik madde 110/6 hükmü, hem kanunilik ilkesi hem de milletlerarası hukuka uygunluk yönünden Anayasa madde 16'da aranan şartları taşımayan bir sınırlama hükmüdür.

Ülkeye hukuka uygun olarak giriş yapmış ve ülkede hukuka uygun olarak bulunan veya ülkeye girişi kabul edilmiş bir yabancıya vatandaş yabancı ayrımı yapılmaksızın ülke içinde seyahat özgürlüğü ve yerleşme özgürlüğü uluslararası sözleşmelerle güvence altına alınmıştır. O hâlde uluslararası sözleşmelere ve Anayasa'ya uygun olarak belirli illerin ikamet izinlerine kapatılmasının kamu düzeni, kamu güvenliği veya genel ahlâk veya başkalarının hak ve özgürlüklerini korumak ile ilişkilendirilmesi gerekir. Örneğin il temelli ikamet izinlerinin kapatılmasının kamu düzenini nasıl koruyacağı, kamu güvenliğini korumaya nasıl bir katkıda bulunacağını somutlaştırılması gerekir. Bu somut gerekçeler açıkça ortaya konulmadığı sürece, yerleşme özgürlüğünün sınırlandırılması, ölçülülük ilkesi bakımından tartışmalı kalacaktır.

6 ŞUBAT 2023 TARİHLİ DEPREMLERDEN ETKİLENEN BÖLGELERİN GÖÇ HAREKETLİLİĞİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

tarifli Protokolü, 1968 yılında onaylamıştır (RG, 05.08.1968-12968). 1967 tarihli Ek New York Protokolünde, "1 Ocak 1951'den önce cereyan eden olaylar" ifadesi 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nden çıkarılmıştır. Türkiye 1967 tarihli Ek New York protokolünü onaylarken zaman sınırlamasını kaldırmakla birlikte coğrafi sınırlamayı ve 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin hiçbir hükmünün Türkiye'de Türk vatandaşlarına verilen haklardan daha fazlasının mültecilere verileceği şeklinde yorumlanamamasına ilişkin beyanını saklı tutmuştur. Burada Avrupa ülkelerinden kastedilen, Avrupa Konseyi'ne üye ülkelerdir.

Türkiye'de bir mahallenin nüfusunun yüzde yirmi beşinden fazlasının yabancı olması hâlinde yabancıların ikametlerine kapatılması, geçici koruma ya da uluslararası koruma kaydına belirli illerin kapatılması olarak bilinen seyreltme politikası, Anayasal ilkeler, kanunilik ilkesi, milletlerarası hukuka uygunluk bakımından değerlendirilmiştir. Bu başlık altında, depremden etkilenen bölgelerin göç hareketliliği ve kapatılan mahalleler kapsamında olup olmadığı ortaya konulacaktır.

6 Şubat 2023 tarihinde Kahramanmaraş ilinde gerçekleşen iki depremden, Hatay, Malatya, Adıyaman, Adana, Gaziantep, Şanlıurfa, Kilis, Osmaniye, Diyarbakır ve Elazığ illeri etkilenmiştir. Bu iller aynı zamanda uluslararası koruma başvuru veya uluslararası statü sahibi yabancıların, geçici koruma altındaki Suriyelilerin yoğun olarak yaşadıkları illerdir.

Göç İdaresi Başkanlığı'nın 23 Mart 2023 tarihli istatistiklerine^[41] göre, geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin ilk on ile dağılımına bakıldığında, Gaziantep ikinci sırada, Şanlıurfa üçüncü sırada, Hatay dördüncü sırada, Adana beşinci sırada yer almaktadır.

Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin illere göre dağılımı ve kayıtlı Suriyelilerin ilde yaşayan toplam kişi sayısına oranı^[42] 2 Şubat 2023 tarihli istatistiklere göre, depremden etkilenen iller bakımından incelendiğinde: Hatay %17,51 (yaklaşık her beş kişiden biri); Malatya %3,74; Adıyaman %3,32; Adana %9,9 (yaklaşık her on kişiden biri); Gaziantep %17,76 (yaklaşık her beş kişiden biri); Şanlıurfa %14,66 (yaklaşık her altı kişiden biri); Kilis %37,48 (yaklaşık her beş kişiden ikisi); Osmaniye %6,47 (yaklaşık her on iki kişiden biri); Diyarbakır %1,20; Elazığ %2,03; Kahramanmaraş %7,26 (yaklaşık her on bir kişiden biri) olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yakalanan düzensiz göçmenlerin ilk on uyruğu^[43] incelendiğinde Afganistan ve Suriye ilk iki sıradadır. Depremden etkilenen illerin Suriye'yle komşu ya da Suriye'ye yakın iller olduğu göz önüne alındığında, kayıt dışı yabancılar da eklendiğinde illerde yaşayan yabancıların toplam kişi sayısına oranının çok daha yüksek olduğunu öngörmek zor değildir.

[41] <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (30.03.2023).

[42] <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (25.02.2023).

[43] <https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler> (30.03.2023).

Türkiye'nin güncel seyreltme politikası kapsamında, Türkiye'de çeşitli bölgelerdeki yabancı yoğunluğu göz önünde bulundurularak Göç İdaresi Başkanlığınca daha önce belirli illerdeki 781 mahalle yeni doğan ve çekirdek aile birleşimi dışında geçici koruma kaydına, uluslararası koruma kaydına, ikamet iznine, geçici koruma veya uluslararası koruma ile ikamet izni kapsamındaki yabancıların ikamet ili değişikliği yapılması işlemlerine kapatılmıştır.^[44] 1 Temmuz 2022 itibariyle kapalı mahalle sayısı 1169'a çıkarılmış olup kapalı mahalleler duyurulmuştur.^[45]

Mahalleri en çok kapatılan iller arasında depremden etkilenen iller bulunmaktadır. Adana'da 75 mahalle, Adıyaman'da 19 mahalle, Diyarbakır'da 3 mahalle, Elazığ'da 11 mahalle, Gaziantep'te 161 mahalle, Hatay'da 108 mahalle, Kahramanmaraş'ta 31 mahalle, Kiliş'te 82 mahalle, Malatya'da 15 mahalle, Osmaniye'de 8 mahalle, Şanlıurfa'da 169 mahalle kapatılmıştır.

6 Şubat 2023 tarihinde depremden etkilenen illerde bulunan yabancılar, uluslararası koruma başvuru sahibi, uluslararası koruma statü sahibi, geçici koruma altında veya kayıt dışı olsunlar, depremden etkilenmişlerdir. Talimatla yürürlüğe giren seyreltme politikası kapsamında, depremin yaşandığı tarihte, buldukları mahalleden ayrılıp kapatılan başka bir mahalleye veya ile, olağanüstü bir durum, doğal felaket veya başkaca istisnaî bir nedenle gitmelerini öngören bir uygulama mevcut değildi. İklim mülteciliğine dair hüküm bulunmaması nedeniyle depremden etkilenen bölgelerdeki yabancıların durumu, depremin gerçekleşmesinden sonra, genelgelerle düzenlenmiştir. Aşağıda ilgili duyuru ve genelgeler incelenecektir.

DEPREM SONRASINDA BÖLGEDE BULUNAN YABANCILARA DAİR DUYURU VE GENELGELER

Kahramanmaraş'ta 6 Şubat 2023 tarihinde gerçekleşen depremlerden etkilenen illerde bulunan yabancıların seyreltme politikası kapsamında kapatılan mahallere gitmeleri mümkün değildi. İklim mülteciliğinin yurt içi yer değişikliği sonucunu doğuran hâllerinden biri ve bir doğal afet olan deprem dolayısıyla seyreltme politikasının uygulanmasına dair istisnaî bir uygulama bulunmuyordu. Diğer bir deyişle deprem gibi bir doğal afet

[44] <https://www.goc.gov.tr/mahalle-kapatma-duyurusu-hk2> (30.03.2023).

[45] <https://www.goc.gov.tr/mahalle-kapatma-duyurusu-hk2> (30.03.2023).

durumunda kapatılan mahallerdeki olağanüstü yurt içi göç hareketliliğine dair bir öngöründe bulunulmamıştı.

Depremden bir gün sonra 7 Şubat 2023 tarihinde, Göç İdaresi Başkanlığı bir Genelge yayımlayarak, depremden etkilenen 10 ilde bulunan uluslararası koruma ve geçici koruma statüsü sahibi yabancıların, il dışına seyahat sınırlamalarının kalktığını, yol izin belgesi alma şartının aranmadığını, gittikleri illerdeki il göç idaresi müdürlüklerine başvurarak 90 gün süreyle kalış imkânlarının bulunduğunu duyurmuştur.^[46]

Depremden etkilenen illerde bulunan yabancıların deprem bölgelerinde izlenecek yol izinleri hakkında ikinci Genelge^[47], depremin üzerinden bir hafta geçtikten sonra, 13 Şubat 2023 tarihidir. Depremden etkilenen illerde bulunan uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamında kayıtlı bulunan yabancılardan farklı illere gitmek isteyenler için yapılacak iş ve işlemler belirtilmiştir. Buna göre, Kahramanmaraş, Hatay, Gaziantep, Adıyaman ve Malatya ilinde ikamet eden yabancıların ortaya çıkan barınma ihtiyacından dolayı bahsi geçen beş il dışında kalan tüm illere yol izni belgesi olmaksızın seyahatlerine izin verilmesi ve gittikleri ilde bulunan il göç idaresi müdürlüklerinde kendilerine 60 gün süreyle yol izin belgesi düzenlenmesi öngörülmüştür (m.1). İlk Genelgede 90 gün süreli olan kalış imkânının, ikinci Genelgede neden 60 gün olarak değiştirildiğinin nedeni bilinmemektedir.

Adana, Osmaniye, Şanlıurfa, Kilis ve Diyarbakır illerinde ise yabancıların deprem kaynaklı barınma ihtiyacından dolayı seyahatlerinde izin belgesi başvurusunda bulunmaları, yol izin belgesi başvurularının barınma imkânlarının olup olmadığı (ikamet ettikleri binaların hasar durumu gözetilerek) ve mağduriyet durumu (afet kaynaklı tedavi ihtiyacı vb.) dikkate alınarak kayda kapalı iller de dâhil olmak üzere birinci maddede yer alan beş il hariç tüm iller için değerlendirilmesi ve deprem dışı nedenlerle olan taleplerde rutin işleyişin devam etmesi düzenlenmiştir (m.2).

[46] Deniz Sert, Didem Danış ve Eda Sevinin, "Durum Tespit Raporu," (İstanbul: Göç ve Deprem, Göç Araştırmaları Derneği, Mart 2023), 13; Ali Zafer Sağıroğlu, Ramazan Ünsal ve Furkan Özenci, "Deprem Sonrası Göç ve İnsan Hareketlilikleri: Durum Değerlendirme Raporu," AYBÜ-GPM Rapor Serisi:15, 2. baskı, (Ankara, Nisan 2023), 17.

[47] Sert, Danış ve Sevinin, "Durum Tespit Raporu," 13; Sağıroğlu, Ünsal ve Özenci, "Deprem Sonrası Göç ve İnsan Hareketlilikleri," 17.

Depremden etkilenen iller dışında kalan illerin ise aynı bilgilendirme yöntemleriyle; verilen yol iznini müteakip Başkanlık tarafından yeni bir düzenleme yapılmadığı takdirde kayıtlı oldukları illere dönmeleri hususunda bilgilendirme yapılması hüküm altına alınmıştır (m.4/c). 13 Şubat 2023 tarihi itibarıyla depremden etkilenen illerdeki yabancıların seyraltme politikası kapsamında kayda kapalı iller de dâhil olmak üzere 60 gün süreyle başka illere seyahatine izin verilmiş, 60 gün sonunda depremden etkilenen ikamet illerine dönmeleri gerektiği vurgulanmıştır.^[48]

24.02.2023 tarihli Genelge^[49] ise deprem bölgesindeki uluslararası koruma kapsamındaki kişilere ilişkindir ve geçici koruma kapsamındaki yabancılar hariçte tutulmuştur. Bu Genelgeye göre, deprem illerinden başka bir ile yol izin belgesi olmaksızın giden kişilere, gittiği il valiliği tarafından (İl Göç İdaresi Müdürlüğü) 60 gün süreli yol izin belgesi düzenlenmesi ve verilen yol izin belgesinin kendilerine daimi ikamet değişikliği hakkı ile geldikleri ilde süresiz kalmalarına olanak tanınmadığının tebliğ edilmesi düzenlenmiştir (m.1). Verilen yol izin belgesinin bitimine müteakip Göç İdaresi Başkanlığınca yeni bir düzenleme yapılmadığı takdirde, kayıtlı oldukları illere dönmeleri gerektiği hususlarında bilgilendirmelerin yapılması ve deprem bölgesi illerinde kayıtlı iken başka bir ile gelen uluslararası koruma başvuru ve statü sahibi kişilerin takibinin yapılabilmesi amacıyla aylık bildirim yükümlülüğüne tabi tutulması (m.2); söz konusu illerden gelecek başka bir ile sevk talebinde bulunanların, dilekçelerinin alınarak öncelikle yol izni sürelerinin kullandırılması ve yol izni süresinin bitiminde Göç İdaresi Başkanlığı'na görüş sorulması (m.3) öngörülmüştür. Diğer yandan 2022/1 sayılı Genelge kapsamında çalışma izni, çalışma izni muafiyeti veya eğitim sebebiyle bir başka ile sevk edilerek süresi sonunda ikamet iline dönmesi gereken yabancıların, ikamet ilinin deprem bölgesindeki illerden biri olması hâlinde, deprem iline dönmelerinin (mücbir sebep hariç) ikinci bir talimata kadar yapılmaması ve 60 günlük süre ile yol izin belgelerinin düzenlenmesi, hâlihazırda bulunduğu ilde haklı nedenle kalmak istemeyip başka bir ile gitmek isteyen yabancılarla ilişkin olarak ise Göç İdaresi Başkanlığı'na görüş sorulması hüküm altına alınmıştır (m.7).

[48] Sert, Danış ve Sevinin, Durum Tespit Raporu, 15.

[49] Sert, Danış ve Sevinin, Durum Tespit Raporu, 15.

Seyreltme politikasının uygulandığı depremden etkilenen iller bakımından, 60 gün süre ile kayda kapalı illerin açıldığı anlaşılmaktadır. 60 günlük yol izin süresi bitiminde ise yabancıların depremden etkilenen ikamet illerine dönmeleri beklenmektedir. Bu bağlamda, depremin, iklim mülteciliği bakımından geçici olarak yer değiştirmeye^[50] neden olduğu öngörülmüştür. 60 günlük süre sonunda yabancıların ikamet ettiği depremden etkilenen ilde barınma olanaklarının ne şekilde sağlanacağı ya da bu olanakların yeterli olarak sağlanamaması hâlinde sürenin uzatılıp uzatılmayacağı belirsizliğini korumaktadır.

60 günlük süre dolmuştur. Deprem bölgesinden iklim mülteciliği nedeniyle geçici olarak ayrılan yabancıların, ikamet illerine dönüşlerine dair Göç İdaresi Başkanlığı resmî duyuru yayımlamamıştır. Web sitesi ya da sosyal medya hesaplarından konuya dair paylaşımda bulunulmamıştır.^[51] Bu durum, iklim mülteciliği karşısında, Türkiye'nin güncel seyreltme politikasını, uzun erimli amaçları bakımından sorgulanır hâle getirmiştir. Güncel seyreltme politikasının, yabancıların yurt içinde ikamet özgürlüklerinin sınırlanmasında, iklim mülteciliğinin bir yönü olan doğal afetler bakımından yeniden düzenlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır. İvedilikle hareket edilmesi gereken doğal afetlerde, günün koşullarına göre Genelge ile düzenleme yapılmasının yeterli olmadığı görülmüştür.

[50] Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, 13.

[51] Human Rights Watch, "Türkiye: Deprem Bölgesi Dışına Seyahate İlişkin Süre Sınırı Kaldırılmalı." (Mart 2023) <https://www.hrw.org/tr/news/2023/03/22/turkey-suspend-time-limit-travel-outside-quake-zone> (25.07.2023).

SONUÇ

İklim mülteciliğine bağlı olarak sınır aşıcı ya da yurt içi yer değiştirmelerde, yabancıların ikamet ve seyahatlerine dair ulusal hukukumuzda düzenleme bulunmamaktadır. Seyreltme politikası kapsamında, Türkiye’de, bir mahallenin nüfusunun yüzde yirmi beşinden fazlasının yabancı olması hâlinde yabancıların ikametine kapatılması, geçici koruma ya da uluslararası koruma kaydına belirli illerin kapatılması ise olağanüstü durumlar öngörülmesizin talimatla uygulanageldiğinden, deprem bölgesindeki yabancıların, doğal afetler ve olağanüstü durumlarda ikamet ve seyahat izinlerinin nasıl düzenleneceği belirsizliğini korumaktadır. Konuya dair kısa süreli Genelgeler çıkarılması ise bu belirsizliği gidermede yeterli olmamıştır.

Çevresel felaketler nedeniyle ani ya da yıllara yayılan göç, sınır aşıcı ya da ülke içinde yer değiştirmelere neden olmaktadır. Sınır aşıcı yer değiştirmeler bakımından bu konuda doğrudan hüküm getiren bir uluslararası sözleşme bulunmamaktadır. Diğer yandan iklim mülteciliği nedeniyle ülke içinde zorunlu yer değiştirme bakımından, bir deprem ülkesi olan Türkiye’nin acilen ulusal hukukunda düzenleme yapması ihtiyacı 6 Şubat depremleriyle bir kez daha ortaya çıkmıştır.

Türkiye’nin güncel seyreltme politikasının, Anayasa’nın 16. maddesine göre milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla düzenlenmesi zorunludur. Yabancıların ülke içinde ikamet ve seyahat özgürlüklerinin sınırlandırılması niteliğinde olan seyreltme politikasının meşru ve ölçülü bir sınırlandırma olarak uygulanabilmesi için her bir il için kamu düzeni, kamu güvenliği ve genel sağlıkla ilişkilendirilmesi ve her bir yabancıнын kişisel durumu gözetilerek uygulanması gereklidir. Diğer yandan iklim mülteciliğine neden olan depremlerin, ülke içinde ani ve zorunlu olarak yer değiştirmeye neden olduğu gerçeği karşısında, ülkemizde bulunan yabancıların hukukî durumuna ilişkin mevzuat değişikliği zorunluluğu bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

- Agu, Helen, Onycabor, Emmanuel ve Sussan Agu. "Legal and Policy Responces to Climate Change – induced Migration and Conflict: Insights from Nigaria." *Journal of Policy and Globalization* 99, (2020): 1-12.
- Arıkan, Gökçe. *Göç Hukukunda Yabancıya Sağlanan Uluslararası, Bölgesel ve Ulusal Koruma*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.
- Aybay, Rona. *Yabancılar Hukuku*. 3. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2011.
- Aybay, Rona. *İnsan Hakları Hukuku*. 4. baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2019.
- Berki, Osman Fazıl. *Devletler Hususî Hukuku, Tâbiyet ve Yabancılar Hukuku I*. 7. Baskı, Ankara: Güzel Sanatlar Matbaası, 1970.
- Çelikel, Aysel ve Günseli Öztekin Gelgel. *Yabancılar Hukuku*. 26. baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2022.
- Çiçekli, Bülent. *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*. 5. baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık 2014).
- Çörtoğlu-Koca, Sema. "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Uyarınca Yabancıların Türkiye'de İkameti ve Uzun Dönem İkamet İznine İlişkin Değerlendirmeler." *Ankara Barosu Dergisi* 74, no. 2, (2016): 41-88.
- Doğan, Vahit. *Türk Yabancılar Hukuku*. 5. Baskı, Ankara: Savaş Kitabevi, 2020.
- Ekşi, Nuray. *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*. 5. Baskı, İstanbul: Beta Yayınevi, 2018.
- Ekşi, Nuray. "İklim Mültecileri", *Göç Araştırmaları Dergisi* 2, no. 2, (Temmuz-Aralık 2016): 10-58.
- Elçin, Doğa. "Türkiye'de Bulunan Suriyelilere Uygulanan Geçici Koruma Statüsü 2001/55 Sayılı Avrupa Konseyi Yönergesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği Arasındaki Benzerlik ve Farklılıklar." *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, no.124, (2016): 9-80.

- Erten, Rifat. “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme.” *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 19, no.1(2015): 3-51.
- Esen, Emre. *Türk Hukukunda Yabancıların İkamet İzinleri*. İstanbul: Beta Yayıncılık, 2019.
- Ferrist, Elizabeth. “Climate Change, Migration, Law and Global Governance.” *North Carolina Journal of International Law* 44, no. 3, (2019): 425-460.
- Göğer, Erdoğan. *Yabancılar Hukuku*. 3. Baskı, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1979.
- Guterres, Antonio. “Climate Change, National Disasters and Human Displacement: a UNHCR Perspective.” *UN High Commissioner for Refugees*. Geneva: 2009, 1-14, <https://www.unhcr.org/media/29118> (31.3.2023).
- Human Rights Watch. “Türkiye: Deprem Bölgesi Dışına Seyahate İlişkin Süre Sınırı Kaldırılmalı.” (Mart 2023) <https://www.hrw.org/tr/news/2023/03/22/turkey-suspend-time-limit-travel-outside-quake-zone> (25.07.2023).
- Jastram, Kate. “Warm Word, Cold Reception: Climate Change, National Security and Forced Migration.” *Vermont Journal of Environmental Law* 15, (2014): 752-765.
- Kirişçi, Kemal. “Misafirliğin Ötesine Geçerken Türkiye’nin Suriyeli Mülteciler Sınavı.” Ankara: Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu & Brooking Enstitüsü, 2014.
- Kuusipalo, Rina. “Exiled by Emissions- Climate Change Related Displacement and Migration in International Law: Gaps in Global Governance and the Role of the UN Climate Convention.” *Vermont Journal of Environmental Law* 18, (2017): 615-646.
- Laczko, Frank ve Christine Aghazarm. “Introduction and Overview: Enhancing the Knowledge Base.” *Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*. Edited by Frank Laczko and Christine Aghazarm, Geneva: International Organization for Migration-IOM, 2009.

- Övünç Öztürk, Neva. “İklim Mülteciliği Kavramının Hukuki Görünümü: Mevcut Koruma Araçlarının Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri.” Ankara: TESEV Değerlendirme Notları, 2021.
- Özay, İl Han. *Günışığında Yönetim*. 3. Baskı, İstanbul: Filiz Kitabevi, 2017.
- Özkan, Işıl. *Göç-İltica ve Sığınma Hukuku*. 4. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2022.
- Pirjola, Jari. “Temporary Protection as a Future Model.” *Nordic Journal of International Law* 64, (1995): 423-428.
- Sağıroğlu, Ali Zafer, Ramazan Ünsal ve Furkan Özenci. “Deprem Sonrası Göç ve İnsan Hareketlilikleri: Durum Değerlendirme Raporu.” AYBÜ-GPM Rapor Serisi:15, 2. baskı, Ankara, Nisan 2023.
- Sert, Deniz, Didem Danış ve Eda Sevinin. “Durum Tespit Raporu.” İstanbul: Göç ve Deprem, Göç Araştırmaları Derneği, Mart 2023.
- Seviğ, Vedat Raşit. *Türkiye'nin Yabancılar Hukuku*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1981.
- Tekin, Esra. “Uluslararası Hukuk Bağlamında İklim Mültecilerinin Korunması Sorunu.” *TBB Dergisi*, no.47 (2020), 313-332.
- Tekinalp, Gülören. *Türk Yabancılar Hukuku*. 8. Baskı, İstanbul: Beta Yayıncılık, 2003.
- UN Secretary-General. “UN Guiding Principles on Internal Displacement.” Doc. E/CN.4/1998/53/Ad.2 (1998).
- Ziya, Olcay. “Mülteci-Göçmen Belirsizliğinde İklim Mültecileri.” *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, no. 99, (2012): 229-240.