

Deniz Yoluyla Gerçekleştirilen Düzensiz Göç ile Mücadelede Devletlerin Yetki ve Uygulamaları

Gökhan Aydın*

Öz

Bu çalışmada, deniz yoluyla gerçekleştirilen düzensiz göç ile mücadele alanındaki uluslararası düzenlemeler doğrultusunda, devletlerin yetkilerinin hukukî çerçevesi çizilmiştir. Devletler açısından istenmeyen bir durum olan düzensiz göçün uluslararası niteliği ve gerçekleştiği bölgede birden fazla devleti etkilemesi, bununla mücadelede uluslararası işbirliğini gerekli kılmıştır. Söz konusu işbirliği, mücadele alanındaki hukukî düzenlemeler ve önleme faaliyetlerinin icrasına yönelik işbirliği ile hayata geçirilmiştir. Mevcut uluslararası hukuk düzeninde, deniz yoluyla gerçekleştirilen düzensiz göç ile mücadele; devletlerin yetki, yükümlülük ve uygulamaları bakımından incelenmiştir. Bu çerçevede devletler tarafından farklı deniz alanlarında kullanılacak yetkiler belirlenmiş ve örnek olarak seçilen devletlerin uygulamalarına yer verilmiştir. Müteakiben söz konusu mücadele alanında Türkiye'nin hukuk düzeni ve faaliyetleri açıklanmıştır.

Anahtar Kelimeler: *Düzensiz göç, deniz, yetki, göçmen kaçakçılığı*

* Sahil Güvenlik Komutanlığı, TCSG-101 Komutanı, SG Yzb., E-posta: sggokhan@hotmail.com; çalışmadaki değerlendirmeler yazarın kişisel görüşleri olup, kurum görüşünü temsil etmemektedir

The States Jurisdiction and Practices In The Fight Against Irregular Migration Carried Out By Sea

Gökhan Aydın*

Abstract

In this study, the legal framework of the states jurisdiction has been drawn in accordance with the international regulations in the field of combating irregular migration carried out by sea. The international nature of irregular migration which is undesirable for the states and the fact that it has effects on more than one state in the region have necessitated the international cooperation to combat it. Such cooperation has been implemented with the legal regulations in the field of combat and the cooperation for the execution of prevention activities. In the current international legal order, combating irregular migration carried out by sea has been examined in terms of jurisdiction, obligations and practices of the states. In this context, the jurisdictions which can be used by the states in different maritime zones have been determined and the practices of states selected as an example have been mentioned. Following that, Turkey's legal order and activities in the field of this combat have been explained.

Keywords: *Irregular migration, sea, jurisdiction, migrant smuggling*

* Coast Guard Command, TCSG-101 Commander, CG Lt., (The evaluations in this work are the personel opinions of the author and do not represent the institutional view).

Giriş

Düzensiz göçmen kavramı; hem ülke sınırlarını yasal düzenlemelere aykırı olarak geçen, hem de izin verilen sürenin dışında ülkede bulunan göçmenleri kapsamaktadır. Her ne kadar küresel ölçekte bu göçmen sayıları net olarak tespit edilemese de; yasa dışı sınır geçiş tespitlerine ilişkin ülke bazındaki istatistikler, bu alanda yapılan çalışmaların önemini ortaya koymaktadır. Nitekim sadece 2015 yılında Avrupa Birliği (AB) sınırlarını yasa dışı olarak geçmeye çalışan 1,8 milyon göçmenin, 1 milyonunun deniz yolunu kullandığı tespit edilmiştir¹.

Son yıllarda deniz yolunun kullanıldığı düzensiz göç hareketlerindeki artış, BM dâhil uluslararası kamuoyunun gündeminde yer almış ve bu hareketlerle mücadele kapsamında yeni tedbirler arayışı başlamıştır. AB'ne yönelen göçmenlerin büyük bir kısmının Türkiye'yi transit ülke olarak kullanması nedeniyle², alınan ve alınacak olan yeni tedbirlerin Türkiye Cumhuriyeti'ni de etkileyecek olması kaçınılmazdır. Uluslararası alandaki söz konusu gelişmelerin değerlendirilebilmesi ve gerektiğinde ulusal önlemlerin alınabilmesi için öncelikle, bu konu hakkındaki hukukî düzene ve uluslararası uygulamalara vâkıf olunmalıdır. Dolayısıyla mevcut hukukî düzen çerçevesinde, deniz yoluyla gerçekleştirilen düzensiz göç ile mücadeledeki devletlerin yetki ve yükümlülüklerini belirlemek önem arz etmektedir. Bu düşünce ile öncelikle düzensiz göç alanındaki hukuki düzenlemeler, deniz hukuku özelinde değerlendirilerek, farklı deniz alanlarındaki yetki ve yükümlülükler belirlenecek; sonrasında örnek olarak belirtilmesinde fayda görülen devletlerin uygulamalarına ve Türkiye'nin söz konusu mücadelesine yer verilecektir.

1 Söz konusu verilerin tam değerleri 1.822.337 ve 1.047.438 kişidir. Bu veriler yapılan yakalamaları temsil etmektedir, bunların dışında sınırları yasa dışı geçip yakalanmayan göçmenler de bulunmaktadır; Frontex, "Risk Analysis for 2016", s. 5, 16, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf, 12.05.2016.

2 Frontex verilerine göre; bahse konu 1.047.438 göçmenin, 885.386'sı Türkiye üzerinden deniz yoluyla Yunanistan'a geçmeye çalışırken tespit edilmiştir.

Yasa dışı sınır geçişlerini konu alan çalışmadaki düzensiz göç kavramı, hem kişilerin kendi imkânları ile hem de organizatörler yardımıyla göçmen kaçakçılığı bünyesinde gerçekleştirilen sınır geçişlerini kapsamaktadır. Çalışmada bu iki hususa da yer verilmiştir. Ayrıca düzensiz göç, zaman zaman insan ticaretinin de belirli bir aşamasını oluşturabilmektedir. Ancak insan ticareti, sınır geçildikten sonraki durumlara özgü daha fazla unsur içerdiğinden ve insan hakları hukukunun inceleme alanına daha yakın olduğundan, çalışma kapsamı dışında tutulmuştur.

Mücadele Düzeninin Sağlanmasında Yetki

Küresel düzeydeki etkileri nedeniyle uluslararası işbirliğini gerekli kılan düzensiz göç ile mücadele, bu alanda yapılan hukukî düzenlemeler ve uygulamalarla hayata geçirilmektedir. Teknolojik imkânların artması ve devletlerin kara sınırlarındaki denetimlerini sıkılaştırması, uluslararası sınırların yasa dışı geçilmesi için deniz yolunun daha çok tercih edilmesine sebep olmaktadır. Düzensiz göç hareketlerinde deniz yolunun kullanılması durumunda, göçmenler deniz araçlarında bulduklarından; ilk aşamada, bu kişilere karada olduğu gibi bireysel olarak müdahale edilebilmesi söz konusu değildir. Düzensiz göç ve göçmen kaçakçılığı fiillerini önlemek adına, deniz araçlarına müdahale edilmesi gündeme gelmektedir. Bu nedenle düzensiz göçle mücadele kapsamında deniz üzerinde alınacak önlemler ve hayata geçirilecek uygulamalar, deniz alanlarının ve deniz araçlarının kullanımı ile denetimine ilişkin deniz hukuku normlarına da tâbi olacaktır. Dolayısıyla düzensiz göç ile ilgili daha genel nitelikte olan hukukî düzenlemelerle³

3 *İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi (Universal Declaration of Human Rights)*, 10 Aralık 1948, 217A (III) sayılı Genel Kurul Kararı (General Assembly Resolution), UN Doc A/810 s. 71 (1948), R.G. 27.05.1949/7217. *Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşme (Convention Relating to the Status of Refugees)*, 28 Temmuz 1951, 189 United Nations Treaty Series (UNTS) 150; Türkiye Sözleşme'yi 29 Ağustos 1961 tarih ve 359 sayılı Kanun'la çekince koyarak onaylamıştır (R.G. 05.09.1961/10898). Sözleşme'yi değiştiren *Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşmeye Ek Protokol (Protocol Relating to the Status of*

birlikte, deniz hukukuna ilişkin düzenlemeleri de dikkate alarak; öncelikle devletlerin deniz üzerindeki yetkilerini ortaya koymak ve bu yetkiler dâhilinde alınan önlemlere ilişkin uygulamaları incelemek yerinde olacaktır.

Yetkinin Niteliği

Yetki, bir hukuk düzenindeki kişilerin, iradelerini açıklamak suretiyle hukuksal durumlar yaratabilme gücüdür. Uluslararası hukuk açısından devletin yetkisi, antlaşmalar gibi çok taraflı işlemlerden tek taraflı işlemlere kadar gerçekleştirilen bütün hukuksal işlemleri, hukuka uygun bütün kararları ve eylemleri kapsamaktadır. Belirli bir hukuk düzeni olarak uygulanan uluslararası hukuk düzeni içerisinde devletin yetkisi ise, devletin uluslararası hukuka uygun olarak gerçekleştireceği hukuksal işlemleri, alacağı kararları, yapacağı eylemleri ve bunların nerede, kimler açısından hangi ölçüde geçerli olacağını ifade etmektedir⁴.

Hukukî anlamda yetki, düzenleme yetkisi (prescription jurisdiction) ve uygulama yetkisi (enforcement jurisdiction) olarak iki ana ögeden oluşmaktadır⁵. Düzenleme yetkisi, devletin hukuk kurallarını belirlemesi; uygulama yetkisi de bu kuralların uygulanması için yapılan

Refugees), 31.01.1967, 606 UNTS 267; Türkiye çekincesi geçerli kalacak şekilde Protokol'e, 01 Temmuz 1968 tarihli Bakanlar Kurulu Kararı ile katılmıştır (R.G. 05.08.1968/12968). Bundan sonra "1951 Cenevre Sözleşmesi" ve "1967 Protokolü" kısaltmaları ile kullanılacaktır. *Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi (United Nations Convention against Transnational Organized Crime)*, 15 Kasım 2000, 40 International Legal Materials (ILM) 335 (2001), R.G. 18.03.2003/25052. Bundan sonra "Palermo Sözleşmesi" kısaltması kullanılacaktır. *Sınırşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ne Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Crime)*, 15 Kasım 2000, 40 ILM 384(2001), R.G. 18.03.2003/25052. Bundan sonra "Göçmen Kaçakçılığı Protokolü" kısaltması kullanılacaktır.

4 H. Pazarıcı, *Uluslararası Hukuk*, 12. Bs., Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 152.

5 Y. Acer & İ. Kaya, *Uluslararası Hukuk: Temel Ders Kitabı*, USAK Yayınları, Ankara, 2010, s.119.

tüm eylemleri kapsamaktadır. Kurallar belirlenmeden uygulanma yapılamayacağından; düzenleme yetkisinin, uygulama yetkisinin temelini oluşturduğu kabul edilebilir⁶. Bununla birlikte genellikle düzenleme yetkisinin var olduğu durumlarda, uygulama yetkisinin de bulunduğu söylenebilir. Bu yetkilerin hangi devlete ait olduğu konusunda, yetkinin kullanılacağı yer öncelikli olarak belirleyici niteliktedir.

Devletin münhasır yetkilerinin başında egemenliğinden kaynaklanan, ülkesindeki yasama, yürütme ve yargı ile ilgili tüm tasarrufları kapsayacak şekilde tam ve münhasır yetkiye sahip olduğunu belirten, ülkesel yetki (territorial jurisdiction) gelmektedir⁷. Devlet, yabancılar dâhil ülkesinde bulunan herkes ve tüm mallar üzerinde tek yetkilidir. Tabii bu yetki, aksini öngören herhangi bir uluslararası anlaşma hükmü ya da örf âdet haline gelmiş hukuk kuralı bulunmadıkça var olacaktır⁸. Örneğin devletler, yabancı bireylerin ülkesine girme koşulları konusunda karar verme ve bu koşulları sağlamayanları ülkesine kabul etmemeye yetkili olmakla birlikte; o devletin 1951 Cenevre Sözleşmesi ya da 1967 Protokolü'ne taraf olması halinde sığınma amacıyla gelen bireyleri geri göndermeme yükümlülüğü altında bulunacaktır. Deniz hukuku açısından yetkinin ülkeselliği kavramından yola çıkılarak, kıyı devleti (coastal state) ve liman devleti (port state) kavramlarıyla devletlerin yetkileri belirlenme yoluna gidilmiştir.

Devletin münhasır yetkilerinden olan kişisel yetkisi (personal jurisdiction) ise, devlete ülkesi dışında yetki kullanmasını sağlamaktadır. Devlet kendisine hukuksal bağlarla bağlı olan ve ülke dışında bulunan kişiler (gerçek ve tüzel) ile araçlar (gemi ve hava araçları) üzerinde de birtakım yetkilere sahip olmayı sürdürmektedir. Bu hukuksal bağın ana dayanağı ise, elde etme ve kaybetme koşullarını devletin kendisinin belirlediği, uyrukluk bağıdır. Özellikle cezaî yargı yetkisi

6 A. N. Tütüncü, *Gemi Kaynaklı Deniz Kirliliğinin Önlenmesi, Azaltılması ve Kontrol Altına Alınmasında Devletin Yetkisi*, Beta, İstanbul, 2004, s. 47.

7 S. Toluner, *Milletlerarası Hukuk Dersleri: Devletin Yetkisi*, 5. Bs., Beta, İstanbul, 1996, s. 1-4.

8 Pazarcı, s. 153; Acer & Kaya, s. 128, 129.

ve diplomatik koruma altına alma konularında uyrukluk bağı günde-
me gelmektedir. Uluslararası ceza hukukunda, suçun işlendiği ülke-
nin yetkili olduğunu belirten “ülkesellik ilkesi” temel ilke olarak kabul
edilmekle birlikte; uluslararası hukuk tarafından bir devletin ülkesi
dışında işlenmiş suçlar bakımından hukukî düzenleme yaparak yargı
yetkisini kullanması engellenmemektedir⁹. Gemiler açısından uyruk-
luk, geminin taşıdığı bayrak ile belirlenmekte olup, bir devletin kendi
bayrağını taşıyan gemiler üzerinde sahip olduğu bu kişisel yetki, bay-
rak devleti yetkisidir (flag state jurisdiction).

Deniz Alanlarına Göre Kullanılabilecek Yetkiler

Deniz üzerinde sahip olunan yetki ve sınırları belirlemede; deniz alan-
larının kullanımını, devletlerin hak ve yükümlülüklerini düzenleyen
uluslararası deniz hukukuna başvurmak gerekir. Deniz hukuku kural-
larını kapsamlı şekilde bir araya getiren 1982 tarihli BM Deniz Huku-
ku Sözleşmesi (BMDHS)¹⁰, uluslararası deniz hukukunun temel bel-
gesi niteliğindedir¹¹. Sözleşme ile deniz üzerinde devletlerin yetkileri
belirlenirken; *bayrak*, *liman* ve *kıyı* devleti olarak ayrıma gidilmiştir.
Ayrıca yer bakımından denizler farklı alanlara ayrılarak hukukî statü-
leri belirlenmiş ve bu alanlarda devletlerin farklı yetkilere sahip oldu-
ğu belirtilmiştir. Dolayısıyla devletler yetkilerini, günümüzde örf âdet
hukuku kuralları olarak kabul edilen BMDHS hükümlerine uygun
şekilde kullanabilmektedir.

BMDS ile sınıflandırılmış olan deniz alanlarından iç sular ve kara-
sularının, devletin ülkesine dâhil olduğu kabul edildiğinden, devletler
bu alanlarda ülkesellik prensibi vasıtasıyla düzenleme ve uygulama yet-

9 Bu şekilde devletler ülkeleri dışında, kendi uyrukluğunda bulunan kişilerce ya da bu kişilerin zararına işlenen suçlar bakımından da cezaî yargı yetkisini kullanabilmektedir; Pazarıcı, s. 165-170.

10 *United Nations Convention on the Law of the Sea*, 10 Aralık 1982, 1833 UNTS 3, 21 ILM 1261(1982). 16 Kasım 1994’de yürürlüğe giren Sözleşme’ye Türkiye taraf değildir.

11 Acer & Kaya, s. 146.

kilerini büyük çoğunlukla kullanabilmektedir. Bitişik bölgede ise kıyı devletinin gümrük, maliye, göç ve sağlık alanlarında önlem almak adına birtakım yetkileri bulunmaktadır. Münhasır ekonomik bölgede ise kıyı devletine birtakım egemen haklar tanınmıştır. Açık denizlerdeki gemiler üzerinde ise genel olarak bayrak devleti yetkili kılınmıştır. Ancak söz konusu bölgelerde kullanılan yetkiler için istisnalar bulunmaktadır.

Deniz yoluyla gerçekleştirilen düzensiz göç faaliyetlerini önlemeye yönelik olarak devletler tarafından, müdahale kapsamında uygulama yetkisi ve cezaî yargı yetkisinin kullanılması ön plandadır. Farklı deniz yetki alanlarına göre, ilk aşamada düzensiz göçte kullanılan deniz araçlarının tespiti, bunlara müdahale, ihtiyaç halinde yardımda bulunma ve cezaî yargı yetkisinin kullanımı gündeme gelmektedir. Söz konusu uygulamalar, düzensiz göç faaliyetinin göçmen kaçakçılarının organizesinde gerçekleşip gerçekleşmemesi, göçmelerin tehlikede bulunup bulunmaması gibi faktörlere göre farklılık arz etmektedir.

Sözleşme ile belirtilen sınırlara uygun olmak koşuluyla, devletlerin gemiler üzerinde kullanabilecekleri uygulama yetkileri; izleme, durdurma, engelleme, kesintisiz takip, gemiye çıkma, belge kontrolü, araştırma, soruşturma, tutuklama, kovuşturma, el koyma ve müsadere gibi şekillerde olabilmektedir.

Uluslararası deniz hukukunda devletlerin kullanabileceği yetkiler, deniz alanlarına göre farklılık arz ettiğinden; bu yetkilerin ve sınırlarının neler olduğu söz konusu alanlar bağlamında incelenecektir¹².

İç Sular

BMDHS'ye göre iç sular, karasularının başladığı esas hattın¹³ gerisinde kalan, bu hat ile kara ülkesi arasındaki sulardır (md. 8/1). İç sular,

12 Takımda suları, balıkçılık bölgesi ve kıta sahanlığı deniz alanları, düzensiz göç hususunda özel bir nitelik taşımadığından inceleme kapsamı dışında tutulmuştur. Münhasır ekonomik bölge ise, konumuz gereği açık deniz rejimi kurallarına tâbi olduğundan ayrı bir başlıkta incelenmemiştir.

13 Esas Hat, Normal Esas Hat ve Düz Esas Hat olmak üzere iki yöntemle belirlenir. Normal Esas Hat, kıyı doğrultusundaki en düşük cezir hattıdır (suların en alçak

özel olarak belirlenen şartları sağlamaları halinde körfezler¹⁴, akarsu ağızlarını, demir yerlerini, limanları ve düz esas hattın kara tarafındaki alanı kapsamaktadır.

İç sulara kıyı devletinin, ülkesel egemenlikten kaynaklanan yetkilerinin tam olduğu ve kara ülkesindeki yetkileri ile aynı ölçüde kullanılabilmesi kabul edilmektedir. Kıyı devletinin, yabancı gemilerin limanlarına (iç sular dışındakiler dâhil) ya da iç sularına giriş ve burada bulunduğu sürece ilişkin, hukukî düzeni belirleme ve uygulama yetkisi bulunmakta, söz konusu gemilerin de belirlenen kurallara uyma yükümlülüğü bulunmaktadır¹⁵. Kıyı devleti, belirlediği düzen çerçevesindeki kurallara uyulmasını sağlamak adına gerekli gördüğü tedbirleri alabilecektir (md. 25/2).

Yargı yetkisi bakımından istisnai bir durum, iç sulara bulunan yabancı geminin mürettebatı arasındaki özel hukuk sorunları, ceza hu-

olduğu zamanki coğrafi kıyı çizgisi). Düz Esas Hat ise, kıyının derin bir şekilde girintili-çıkıntılı olduğu veya kıyı boyunca uzanan bazı coğrafi öğelerin varlığına bağlı olarak, kıyı şeridinde belirlenen uç noktaların düz hatlarla birleştirilmesi ile belirlenir. Düz Esas Hattın uygulanabileceği coğrafi öğeler, bazı şartlara bağlı olarak 6 ile 13. maddeler arasında belirtilmiştir (Resifler, serpiştirilmiş kayalıklara sahip adalar, akarsu ağızları, limanlar, körfezler, cezir yükseklikleri, kıyı çizgisinin değişken olduğu yerler...). Md. 7/3'e göre bu hattın çiziminde kıyının genel istikametinden dikkate değer ölçüde sapılmamalı ve kara ile yeteri kadar bağlantılı olmalıdır.

14 Md. 10'a göre kıyıları aynı devlete ait olmak koşuluyla, körfezin doğal giriş noktaları arasında en düşük cezir durumundaki mesafe (ağız açıklığı) 24 deniz mili ve daha az olan yerlerde; körfezin alanı, çapı ağız açıklığı kadar olan bir yarım daire alanından az olmamalıdır. Ağız açıklığının 24 milden büyük olduğu körfezlerde, körfez içinde en fazla su alanı bırakacak şekilde, körfezin içinde 24 millik düz esas hat çizilir ve bu hattın gerisindeki sular iç su olarak kabul edilir. Tarihi körfezler ve düz esas hat yönetimi uygulanan körfezler bu hükmün dışında tutulmuştur.

15 Toluner, s. 66-68; Pazarıcı, s. 260; H. S. Canca, *Devletlerin Gemilere Müdahale Yetki ve Yükümlülükleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2015, s. 35, 49; R. Barnes, "The International Law of the Sea and Migration Control", *Extraterritorial Immigration Control : Legal Challenges*, B. Ryan, V. Mitsilegas (Ed.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2010, s. 118. Md. 2/1'de kıyı devleti egemenliğinin, onun kara ülkesi, iç suları, varsa takım ada suları ve karasuları dahil deniz alanını kapsadığı belirtilmiştir.

kuku sorunları ve iç disipline ilişkin suçların bayrak devleti yasalarına tâbi olmasıdır¹⁶. Bunun dışında gemi içinde mürettebattan olmayan kişilerin mürettebata ya da yolculara karşı işleyecekleri suçlar; kaptan, ilgili diplomatik temsilciler ya da konsolosluk görevlileri tarafından kıyı devletine yapılan çağrıya konu olan suçlar ile sonuçlarının kıyı devletini etkilediği suçlar, kıyı devletinin yargı yetkisi kapsamındadır¹⁷. Limanlarda ve iç sularda bulunan yabancı gemilerin cezaî veya hukukî sorumluluğu gerektirecek bir işlem ya da eylemde bulunmaları üzerinde; bu gemilere el konulması, ihtiyati tedbir ve haciz işlemi yapılması mümkündür¹⁸.

Bu bilgiler ışığında, kıyı devleti iç sularında, düzensiz göçe ilişkin ulusal düzenlemeler yapıp bu düzene uyulması için gerekli tedbirleri (kontrol gibi) alabilecek, kurallara uyulmaması durumunda uygulama ve yargı yetkisini kullanabilecektir. Ancak bu yetkiler kullanılırken gerek yetkiler gerek yükümlülükler bakımından uluslararası hukukun kurallarına (taraf olunan antlaşmalar ve örf-adet hukuku kuralları) riayet edilmelidir. Aksi anlaşmalarla belirlenmedikçe ya da kıyı devletince yardım talep edilmedikçe¹⁹, diğer devletlerin bu alanlarda yetki kullanması söz konusu değildir.

Kıyı devleti, ülkesine yasa dışı şekilde giren göçmenleri taşıyan bir gemiye durdurma, engelleme, bordalama, gemiye çıkma, kovuşturma, el koyma gibi gerekli gördüğü denetim ve uygulamaları yapabilir. Bu uygulamalar tespit edilen duruma ve belirlenen ulusal hukuk düzenin

16 Söz konusu durumlar, bayrak devleti ve kıyı devleti bakımından, çakışan yetki kapsamına girmekle birlikte, uluslararası teamül, ticari faaliyetlerin yararı gözetilerek, kıyı devletinin bu tür sorunlara müdahale etmemesi yönünde gelişmiştir. Ancak gemi içinde işlenen suçun cinayet gibi önemli bir suç olması hali bu durumun dışında olup, kıyı devleti yetkisini kullanmaktadır; P. Mallia, *Migrant Smuggling by Sea: Combating a Current Threat to Maritime Security through the Creation of a Cooperative Framework*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2010, s. 45, 46; Pazarıcı, s. 261.

17 Pazarıcı, s. 262.

18 S. Kuran, *Uluslararası Deniz Hukuku*, 3. Bs., Türkmen Kitapevi, İstanbul, 2009, s. 40.

19 Palermo Sözleşmesi md. 8/1.

gereğine göre farklılık arz edebilir. Göçmenlerin bireysel olarak, organizatör olmadan, bot vb. deniz araçlarıyla ülke sınırlarını yasa dışı geçmeleri durumunda, bu kişiler hakkında yasa dışı giriş/çıkışla ilgili idari ya da adli yaptırım uygulanabilecektir. Kıyı devletinin söz konusu gemilere uygulayabileceği diğer bir yöntem de BMDHS md. 25/2 çerçevesinde, bu gemileri limanlarına almama ve karasularını terk etmesini sağlama şeklinde olabilir²⁰.

Yasa dışı giriş/çıkışın organizatör(ler) vasıtasıyla gerçekleşmesi durumunda, göçmen kaçakçılığı suçu²¹ oluşacağından, Palermo Sözleşmesi ve Göçmen Kaçakçılığı Protokolü hükümleri dikkate alınmalıdır. Bu kapsamda kıyı devleti yargı yetkisini kullanarak, organizatörleri *göçmen kaçakçılığı suçu* hakkında cezaî yargıya tâbi tutmalı, göçmenler hakkında ise bu şekilde bir yargılama yapmamalıdır. Bununla birlikte göçmenlerin yasa dışı giriş/çıkışları nedeniyle yukarıdaki şekilde yaptırıma tâbi tutulması, uluslararası hukuk tarafından kısıtlanmamıştır²². Ancak her iki durumda da göçmenler arasında mülteci²³ statüsü kazanma amacıyla sığınma başvurusunda bulunmak isteyenlerin bu-

20 Uluslararası alanda bu uygulama, denizde göçmen taşıyan gemilerle ilgili olarak, geri çevirme (itme) anlamına gelen “push back” kavramı ile adlandırılmaktadır.

21 Göçmen Kaçakçılığı Protokolü md. 3(a): “*doğrudan veya dolaylı olarak, mali veya diğer bir maddi çıkar elde etmek için, bir kişinin vatandaşlığını taşımadığı veya daimi ikâmet sahibi olmadığı bir taraf devlete yasa dışı girişinin temini*”.

22 Göçmen Kaçakçılığı Protokolü'nün 5. maddesinde, kaçırılan göçmenlerin, kaçırılmaları dolayısıyla yani suçun konusunu oluşturması nedeniyle, cezaî kovuşturmaya tâbi tutulmayacakları belirtilmiştir. Bu durum diğer suçlardan yargılama yapılamayacağı anlamına gelmemektedir. Birçok devletin ulusal mevzuatında da, hileli belgelerle veya izinsiz olarak ülkeye girme davranışı suç olarak belirlenmiştir; European Commission (EC), “A Study on Smuggling of Migrants: Characteristics, Responses and Cooperation with Third Countries: Final Report”, s. 75, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final_pdf.pdf, 20.01.2016.

23 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 1/A(2): “*ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut tâbiyeti yoksa ve önceden yaşadığı ikâmet ülkesinin dışında*

lunması ve geçerli sebeplerini gecikmeksizin yetkili otoritelere bildirmeleri halinde, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 31. maddesi gereği bu kişiler hakkında yasa dışı girişleri ve bulunmaları sebebiyle cezaî yargılama yapılamayacaktır (herhangi bir şekilde cezalandırılmayacaktır).

Göçmenleri taşıyan geminin yasa dışı olarak, kıyı devletinin ülkesinden çıkma teşebbüsü üzerine tespit edilmesi halinde ise; bireysel olarak yapıldığında, bu durum ulusal hukukta suç sayılması halinde ya da göçmen kaçakçılığı suçu kapsamında organizatörler vasıtasıyla gerçekleşmesi durumunda, Palermo Sözleşmesi "teşebbüs" eylemini de bu suç kapsamına aldığından (md. 6), kıyı devleti aynı şekilde yetkilerini kullanabilecektir.

Gerek organizatörler vasıtasıyla gerek bireysel olarak gerçekleştirilen düzensiz göçün tespit edilmesi ve haklarında gerekli yaptırımların uygulanması sonunda; bu kişiler ülkeye yasa dışı olarak giriş yaptığından, kıyı devleti tarafından sınır dışı edilebilirler. Göçmenlerin kaynak ülke, transit ülke ya da ikincil göçe konu olan ülkeden çıkma teşebbüsleri üzerine tespit yapılması halinde de, bu kişilerin bahse konu ülkede ikâmet izinleri yoksa sınır dışı edilmesi gündeme gelir. İkâmet izni, vatandaşlık bağıyla olabileceği gibi sığınma başvurusu sonunda da sağlanmış olabilir. Düzensiz göç faaliyetinde bulunan göçmenlerden; daha önce yaptığı sığınma başvurusuna istinaden, kıyı devletince ikâmet izni verilmiş olanlar sınır dışı edilmeyip, verilen izin çerçevesindeki şartlara bağlı olarak ülke içinde ikâmet etmesine müsaade edilmelidir; belirlenen alanlarda ya da ülke içinde serbest şekilde ikâmet gibi.

Geri çevirme ya da idari işlemler sonunda sınır dışı etme hususlarında geri göndermeme ilkesi önem arz etmektedir. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'ne taraf bir kıyı devlet, bu işlemlerde uluslararası hukuktan doğan yükümlülüklerine uygun hareket etmelidir. Geri göndermeme ilkesi, sığınma başvurusunda bulunan kişilerin hayatı ya da özgürlükleri tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına geri

bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahıs".

gönderilmesini ve iadesini yasakladığından, bu durumdaki göçmenler sınır dışı edilmemelidir. Bu durumun tespit edilmesi için de yakalanan göçmenlere sığınma başvurularının olup olmadığı sorulmalı, incelenmeli ve buna göre sınıflandırma yapılmalıdır. Başvuruda bulunmayan, başvurusu gerçeği yansıtmayan ya da haklı gerekçelere dayanmayan göçmenler (ekonomik sebepler gibi), sınır dışı edilebilecekken; haklı başvurusu olanlar için koruma ve barınma gibi 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde belirtilen haklardan faydalanmaları sağlanmalıdır. Göçmenlerin başvurularının olup olmadığının öğrenilmemesi hususu, iç sulardan direk olarak geri çevrilen gemiler için, söz konusu ilkenin ihlâlini oluşturabilir²⁴. Bu nedenle limana almadan geri çevrilecek gemilerdeki göçmenler için, en azından bu gemiye bordalanarak göçmenler ile görüşülmeli ve sığınma başvurularının olup olmadığı öğrenilmelidir. Söz konusu başvurular ilgili devletin bu amaçla görevlendirdiği gemiler ve personel tarafından alınmalıdır²⁵.

Karasuları

Karasuları, kıyı devleti ülkesinin bir uzantısı olan ve esas hattan itibaren 12 deniz miline kadar belirlenebilen, kıyı devletinin egemenliğindeki deniz alanıdır²⁶. Karasuları, iç sulardan sonra kıyı devletinin ülkesel yetkisi altında olan bir alandır. Ancak bu yetki, iç sulardaki yetkiden, karasularında diğer devlet gemilerine tanınan zarar geçiş hakkı nedeniyle ayrılmakta ve kıyı devletinin yetkisi bu kapsamda kısıtlanmaktadır²⁷.

24 Aynı zamanda başvuru yapılmasının da engellenmesi söz konusu olacağından, Sözleşme'nin 31. maddesinin de ihlâli gündeme gelecektir.

25 Askeri gemiler, sınır kontrol gemileri, sahil güvenlik gemileri gibi ilgili devlete göre farklı isimlerle anılan gemiler olabilir.

26 BMDHS md. 2'de kıyı devleti egemenliği belirtilmiş, md. 3'te de 12 deniz mili olarak mesafe sınırı öngörülmüştür.

27 BMDHS md. 17: "Zararsız Geçiş Hakkı: Denizde kıyısı olsun veya olmasın, bütün Devletlerin gemileri, bu Sözleşme'nin hükümlerine tâbi bir şekilde, karasularından zararsız geçiş hakkına sahiptir."

BMDHS'nin 18. maddesi ile zararsız geçiş, iç sulara girmeden ya da girmek/çıkarmak amacıyla, gemilerin kıyı devleti karasularını kesin-tisiz ve çabuk (istisnai durumlar²⁸ hariç) kat etmesi olarak tanımlanmıştır. Sözleşme'nin 19. maddesinde yabancı bayraklı gemilerin kıyı devletinin karasularındaki geçişinin zararsız olması için, bu geçişin kıyı devletinin barışına, güvenliğine ve düzenine aykırı olmaması gerektiği belirtilerek; aykırılık teşkil eden eylemler sayılmıştır²⁹. Sözleşme'nin 21/1(h) maddesi ile de kıyı devletinin göç ile ilgili kanun ve düzenlemelerinin ihlâlini önlemek adına düzenleme yapabileceği ve 21/4 maddesinde de yabancı gemilerin bu düzenlemelere riayet etmesi gerektiği belirtilmiştir. Madde ile kıyı devletinin bu konudaki düzenleme yetkisi vurgulanmıştır.

Bu hükümler çerçevesinde, kıyı devleti zararsız olmayan geçişi önlemek adına gerekli tedbirleri alabilecektir (md. 25/1). Göçmen kaçakçılığı dâhil düzensiz göç faaliyetleri de, hem muhtemelen kıyı devletinin bu konudaki ulusal düzenlemelerini ihlâl etmekte hem de geçişle doğrudan doğruya ilgisi olmayan bir hareket olduğundan Sözleşme'nin zararsız geçişe ilişkin hükümlerini (md.19/2(g) ve (l)) ihlâl etmektedir. Devlet uygulamalarında zararsız olmayan geçişi önlemek adına alınan tedbir de, söz konusu geminin kıyı devleti karasularından çıkarılmasıdır. Göçmen taşıyan gemilere yönelik sıklıkla bu tedbir uygulanmakla birlikte, göçmenler arasında sığınma arayan kişilerin bulunması durumunda geri göndermeme ilkesi gündeme gelmektedir, bu hususa az sonra değinilecektir. Bu tip gemileri karasuları dışına çıkarmanın yanında uygulanabilecek diğer bir yöntem de gemiye yanaşma ve kontrol uygulamalarıyla kıyı devletinin cezaî yargı yetkisini kullanmasıdır.

28 Geçiş şu hallerde durma ve demirlemeyi de kapsamaktadır: Geçişin doğal bir gereği olması, mücbir sebep bulunması veya tehlike halinde olan kişi, gemi ya da uçaklara yardım etmek amacıyla gerekli olması (md. 18/2).

29 BMDHS md. 19/2: "... (g) kıyı devletinin gümrük, maliye, göç veya sağlıkla ilgili kanun ve düzenlemelerine aykırı şekilde herhangi bir malın, paranın veya kişinin gemiye alınması ya da çıkarılması ... (l) geçişle doğrudan doğruya ilgisi olmayan diğer herhangi bir hareket."

Sözleşme ile kıyı devletinin, zararsız geçiş yapan yabancı bir gemi üzerinde işlenen bir suçla ilgili dört durum dışında, tutuklama ve soruşturma (cezaî yargı yetkisi) yapmaması gerektiği³⁰ belirtilmiştir: Suçun sonuçlarının kıyı devletine sirayet etmesi, suçun ülkenin barış veya karasuları düzenini bozacak türde olması, gemi kaptanı veya bayrak devletinin bir diplomatik ajanı veya konsolosluk memuru tarafından mahalli mercilerin yardımının istenmesi, bu gibi tedbirlerin uyuşturucu veya psikotropik maddelerin yasa dışı trafiğini önlemek için gerekli olması (md. 27/1)³¹. Dolayısıyla zararsız geçiş hakkını kullanan yabancı bir geminin düzensiz göç faaliyetine karışması halinde, kıyı devletinin hem barış düzenini bozacağı hem de suçun sonuçlarının bu devlete sirayet edeceği gerekçeleriyle, geçişin zararsızlığı kalkacağından kıyı devleti bu gemi üzerinde de cezaî yargı yetkilerini kullanabilecektir. Düzensiz göç faaliyetine karışması hususu ise; geminin kıyı devletinin karasuları dışından karasularına veya iç sularına girerek göçmenleri diğer teknelere transfer etmesi, kara ülkesine ya da bu sulara bırakması, karasuları ya da iç sularda göçmenleri alarak bu sulardan ayrılma niyeti şeklinde de oluşabilir. Sonuç olarak bu ve benzeri faaliyetlerin tümünde kıyı devleti ülkesel egemenlikten kaynaklanan yetkilerini kullanabilecektir.

Karasularında kıyı devletinin yetkilerini kullanması, zararsız geçiş yapan yabancı gemiler için sınırlandırılmış olsa da, açıklandığı üzere bu gemilerin düzensiz göç karışmaları halinde bu kısıtlamalar kalkmakta ve karasularına giren ya da girmek isteyen diğer yabancı gemiler gibi kıyı devletinin izni ve yetkilerine tâbi olmaktadır. Ancak teorik

30 Madde metninde "should not" ibaresi kullanıldığından, bu hükmün devletler açısından zorunluluk taşımadığı; dolayısıyla kıyı devletinin söz konusu dört durum dışında da, zorunlu gördüğü halde cezaî yargı yetkisini kullanmasının, bu hükmün ihlâli anlamına gelmeyeceği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte düzensiz göç bağlamında, suçun sonuçları kıyı devletine sirayet edeceği ve barış düzenini bozacağı gerekçeleriyle, bu hususun tartışılmasına gerek duyulmamaktır. Benzer görüş için bkz.: Mallia, s. 49.

31 Aynı maddenin 2. fıkrasında, söz konusu hükmün kıyı devletinin, iç sularından çıkıp karasularında bulunan bir gemide tutuklama ya da soruşturma yapma hakkını etkilemeyeceği belirtilmiştir.

olarak bu kadar basit görünse de, pratikte gelişen durumlara göre bir takım sorunlar ve istisnalar oluşmaktadır. Söz konusu bu durumları kendi özelinde incelemek yerinde olacaktır.

Örneğin zararsız geçiş hakkını kullanan ve üzerinde göçmen bulunan yabancı bir geminin, kıyı devleti limanlarına ya da iç sularına uğramayacak olması ve göçmenleri kıyı devletine çıkarma amacı bulunmaması halinde, suçun sonuçları kıyı devletine sirayet etmeyecektir. Bu halde de BMDHS, kaptan ya da yetkili kişilerce talep edilmedikçe, kıyı devletinin cezaî yargı yetkisini kullanmaması gerektiğini belirtmektedir. Böyle bir durumda devletlerin genel uygulaması, işlem ve sınır dışı etme maliyetleri ile sağlanacak fayda göz önünde tutularak; zararsız olmayan geçişi önlemek adına gerekli tedbirleri alma hükmü (md. 25/1) kapsamında, söz konusu geminin karasularından çıkarılmasıdır³². Bu uygulama, geminin o an karasularından geçtiği kıyı devletinin iç sularına girerek ya da limanlarına yanaşarak, göçmenleri sahile çıkarma niyeti olmadığından; geri göndermeme ilkesi gibi yükümlülükler yönünden de herhangi bir sorun doğurmamaktadır. Ancak geminin kıyı devletinin iç sularından göçmenlerle ayrılması, göçmenleri iç sularından veya karasularından alması ya da iç sulara girme niyetinin olması halinde yukarıda açıklanan yargı yetkisi dâhil tüm uygulama yetkilerinin kullanılması söz konusu olacaktır.

Benzer uygulama bu tür bir gemide kaçak yolcular (stowaways) bulunması durumunda da geçerlidir. Ticari faaliyette bulunan gemideki kaçak yolcular, bu alanda faaliyet gösteren kuruluşlardan olan Uluslararası Denizcilik Örgütü (International Maritime Organization-IMO)'nün uzun süredir gündeminde bulunmaktadır. Bu konudaki asıl sorun ise, kaçak yolcuların nerede gemiden indirileceği veya

32 Avrupa Birliği (AB) bünyesinde ise, bir üye devletin karasularından geçiş yapan ve başka bir üye devlete göçmen çıkarma niyeti taşıyan gemilere müdahalede bulunması, karasularından geçiş yapılan üye devletin yükümlülüğü olarak kabul edilmektedir; EU Commission, "Study on the International Law Instruments in Relation to Illegal Immigration by Sea (Commission Staff Working Document)", s. 3, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/pdf/irregular-immigration/sec_2007_691_en.pdf, 05.02.2016.

hangi ülkeye bırakılacağı olmuştur. Kaçak yolcuların karaya çıkmasıyla birlikte, göçmenlik durumu söz konusu olacağından; uluslararası alanda bu sorun genellikle düzensiz göçmenler ve sığınma arayanlar hakkındaki sorunlarla birlikte incelenmiştir³³. Dolayısıyla konumuz kapsamında düzensiz göçmenler ve sığınma arayanlar hakkında yapılan açıklamalar, kaçak yolcular için de geçerli olacaktır. Örneğin kaçak yolcu kıyıya çıktığında ve geçerli sığınma başvurusunu yaptığında, bunun değerlendirilmesi zorunluluğu vardır. Zararsız geçiş yapan ve kaçak yolcu barından gemi için de bir önceki paragrafta yapılan açıklamalar geçerli olup, uluslararası uygulama, bu kişiler karaya çıkarılmadıkça söz konusu gemilere müdahale edilmemesi yönündedir³⁴. Birçok devletin, yabancı gemilerde bulunan kaçak yolcuların kendi ülkelerine çıkarılmasını kabul etmemeleri üzerine, 2000’li yılların başından itibaren IMO tarafından yürütülen çalışmalar sonunda, devletlerin bu kişileri ülkelerine kabul etmelerini sağlama yönünde kararlar alınmıştır³⁵. Söz konusu kararlar, bu kararlara taraf olan devletlerce ortak hareket tarzının belirlenmesi açısından önem arz etmektedir.

33 Karaya çıkış yerlerinin belirlenmesi ile ilgili Avrupa Konseyi ve IMO’nun çözüm yaklaşımlarında, bu statüdekiler birlikte anılmıştır; bu kararlara “Arama Kurtarma Bölgeleri” başlığı altında değinilecektir. Ayrıca IMO’nun FAL.11(37) sayılı kararında da, “geçerli belgeye sahip olmadan ülkeye gelen ya da giren kaçak yolcuların, genelde düzensiz göç girişimindeki kişi olacağı ve bu kişinin statüsünün belirlenmesi ile ilgili kararın varış noktasındaki devletin inisiyatifinde olduğu” belirtilmiştir (md. 3.6).

34 Devletler tarafından, genellikle bu tür gemiler geçişleri süresince takip edilmekte ve kaçak yolcuların karaya çıkarılmaması güvence altına alınmaktadır.

35 IMO’nun bu soruna çözüm olması ve genel tutarlı bir uygulamanın hayata geçirilmesi için en önemli girişimi, kaçak yolcular ile ilgili olarak yapılacak işlemlerin Uluslararası Deniz Trafikini Kolaylaştırma Konvansiyonu (FAL 65)’na eklenmesi olmuştur (2002 yılında 4. bölüme). Bununla birlikte IMO, hâlihazırda Türkiye’nin de aralarında bulunduğu, bu Konvansiyon’a taraf olmayan devletler ve ilgili hükümlerin uygulanamaz olduğunu değerlendiren devletler için de, 2011 yılında FAL.11(37) sayılı tavsiye kararı almıştır; bkz.: “Stowaways (Kaçak Yolcular)”, <http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/Stowaways/Pages/Default.aspx>, 22.01.2016. Söz konusu kararlarda; kaçak yolcunun vatandaşı olduğu ya da oturma izninin bulunduğu devletin belirlenmesi halinde o devlete, belirlenemezse gemiye bindiği liman devletin teslim edilmesi gerektiği; donatanın, bayrak devletinin, kaçak yolcunun

Diğer bir durum ise, zararsız geçiş yapan yabancı bir gemi üzerinde, kıyı devletinde sığınma arayan göçmenlerin bulunmasıdır. Goodwin Gill'e göre, gemi üzerinde kıyı devletinin korumasından yararlanmak isteyen sığınma arayanların bulunması, bu gemiyi zararsız geçiş kategorisinden çıkarmaktadır; şayet bu kategori içinde kaldığı düşünülse de o gemiye iç sulara girme hakkını vermeyecek olup, geminin o an bulunduğu durum özelinde ve uluslararası yükümlülükler çerçevesinde uygulanacak yöntem belirlenmelidir³⁶. Kıyı devletinde sığınma arayan kişiler iç sulara ya da sahile çıkmayı amaçlayacağından, yukarıda düzensiz göç faaliyetinde bulunan gemi için belirttiğimiz gibi, söz konusu durum da ulusal göç mevzuatının ihlâli ya da geçişin zararsızlığının kalkması gerekçeleriyle devletin yetkilerini kullanması ile sonuçlanacaktır. Bu hal karşısında da kıyı devletinin gemiyi ya karasuları dışına çıkaracağını ya da kontrol ve yargı yetkisi başta olmak üzere diğer yetkilerini kullanacağını açıklamıştık. Ancak geminin karasuları dışına çıkarılmasında, sığınma arayanların bu gemide bulunması, geri gönderme ilkesinin ihlâlini gündeme getirecektir³⁷. Çünkü karasularının, kıyı devletinin ülkesi kapsamında olduğu kabul edildiğinden, ülkeye giriş yapmış olan sığınma arayanların, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 31. maddesi gereğince sığınma başvurularını yapabilmelerinin sağlanması gerekmektedir. Söz konusu başvuru imkânlarının sağlanmaması, başvuruların otomatik olarak reddi ve haklı sebeplerle mülteci olarak tanınabilecek herkesin bu statüsünün tanınmaması sonucunu doğuracaktır. Dolayısıyla kıyı devletinin, sığınma arayanlara başvuru imkânı vermesi ve bunları değerlendirmesi gerekmektedir. Bu da genellikle sığınma arayanların karaya çıkarılarak (gemiden alınması ya da gemi-

uyruğunun ya da ikâmet izninin bulunduğu devletin, uğranılan liman devletinin ve kaçak yolcunun gemiye bindiği liman devletinin sorumlulukları ve hangi şartlarda kaçak yolcuları kabul edecekleri belirtilmiştir; bkz.: <http://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/Documents/FAL%2011.37.pdf>, 22.01.2016.

36 G. S. G. Gill & J. Mcadam, *The Refugee in International Law*, 3. Bs., Oxford University Press, Oxford, 2007, s. 274.

37 Mallia, s. 85.

nin limana yanaştırılması suretiyle) başvuru yapmalarının sağlanması şeklinde gerçekleştirilmektedir³⁸. Gemi doğrudan karasuları dışına çıkartılmayıp, kıyı devletinin gemi üzerinde herhangi bir uygulama yetkisini kullanması durumunda da, mevcut sığınma başvurularını alma bakımından, kıyı devletinin aynı imkânları sağlaması gerekir.

Benzer bir durum karasuları sınırlarına kadar gelmiş, sığınma arayanları taşıyan yabancı gemiler için de geçerlidir. Birçok devlet tarafından bu gemilerin karasularına sokulmaması amacıyla önleme faaliyetleri yürütülmektedir. Bu husus genellikle devletlerin, sığınma arayanların ülkelerine giriş yapmalarını engelleyerek; 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yükümlülükler bakımından "ülkelerine giriş yapmış" ya da "ülkede bulunan" ifadelerinin kullanılmış olmasını, kendi yararları için yorumlamalarından kaynaklanmaktadır. Bu şekilde, geri göndermeme ve başvuru imkânı sağlama yükümlülüklerinden kaçınmayı hedeflemektedirler. Bu uygulamanın başvuru imkânı sağlamama yönünden 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne aykırılık oluşturduğu söylenemese de (söz konusu ifadeden dolayı); geri göndermeme ilkesi bakımından, ihlâl oluşturacaktır³⁹. Mallia'ya göre, kara sınırına gelmiş sığınma arayanları kabul etmeme, sınırda reddetme olarak kabul edil-

38 Barnes, s. 120, 121. Amerika Birleşik Devletleri (ABD) tarafından, Sahil Güvenlik gemilerinde görevlendirilen personelce bu başvurular alınabilmesi sağlanarak, söz konusu yükümlülük yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Ancak BMMYK tarafından, bu işlemlerin karada yapılmasının daha uygun olacağı belirtilmektedir; BMMYK, "Background Note on the Protection of Asylum-Seekers and Refugees Rescued at Sea", s. 23, 24, <http://www.unhcr.org/3e5f35e94.html>, 08.01.2016.

39 Başvuru imkânının sağlanması hakkında Sözleşme'nin 31. maddesinde ülkede bulunmayla ilgili ifadeler yer verilmişken; geri göndermeme ilkesinin belirtildiği 33. maddede bu kişinin özellikleri sayıldıktan sonra herhangi bir "yer" ifadesi kullanılmayıp, "her ne şekilde olursa olsun (in any manner whatsoever)" ifadesi kullanılmıştır. Başvuru imkânı sağlama yönünden ilk aşamada yükümlülük olmasa da; kıyı devleti geri göndermeme ilkesine riayet ettiğinde, sığınmacıları geri gönderemeyeceğinden ya kendi ülkesine ya da anlaşma sağladığı başka bir ülkeye göndermesi gerekecektir. Bunun sonucunda da sığınmacı ülkede bulunacağından, başvuru imkânının sağlanması yükümlülüğü doğacaktır. Dolayısıyla geri göndermeme ilkesi beraberinde başvuru alma ve inceleme yükümlülüğünü de getirecektir.

diği gibi; karasularına almadan geri çevirme de, karasuları sınırının kıyı devletinin ülkesinin sınırları kabul edildiğinden, sınırda reddetme anlamına gelecektir⁴⁰. BMMYK Yürütme Komitesi'nin birçok kararında da geri göndermeme yükümlülüğün, devletlerin hem sınırlarının içerisinde hem de sınırlarında geçerlilik taşıdığı belirtilmektedir⁴¹. Hal böyle iken, kıyı devleti tarafından, “üzerinde sığınma arayanların bulunduğu yabancı bir gemiyi karasuları sınırından çevirmenin de geri göndermeme ilkesinin ihlâli anlamına geleceği” yargısına varmadan önce, konuyla ilgili bir istisnanın daha göz önünde bulundurulması gerekmektedir. O da karasuları sınırından geri çevrilmeyle, bu kişilerin “hayatları ya da özgürlükleri tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına”⁴² gönderilmiş olup olmayacağıdır. Sığınma arayanların zulümden kaçtıkları ülkenin deniz alanları, kıyı devletinin karasularına bitişik ya da çok yakın halde ise; kıyı devletinin kendi karasuları sınırından söz konusu gemileri çevirmesi ya da bu gemilerin kaçılan ülke sınırına her ne şekilde olursa olsun sürüklenmesi/gönderilmesi, geri göndermeme ilkesinin ihlâlini oluşturur. Ancak böyle bir yakınlık mevcut olmayıp, bu gemilerin kaçılan ülke sınırlarına gönderilmesi söz konusu değilse, gemilerin kıyı devletinin karasularına girmeden geri çevrilmesi, yani ülkeye sokulmaması, 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında geri göndermeme ilkesine aykırılık teşkil etmeyecektir. Bu nedenle düzensiz göçe kaynaklık eden ülkelerle deniz sınırı bulunmayan hedef ülke konumundaki kıyı devletlerinin, 1951 Cenevre

40 Mallia, s. 52. Karasularının ülke sınır olarak kabul edilmesinin istisnasını Avustralya oluşturmaktadır. Avustralya tarafından göç konularına ilişkin olarak, göçmenlerin ülke içerisine girdiğinin kabul edilebilmesi için, kara sınırları ve limanlarındaki “göç bölgeleri (migration zone)”nden geçmeleri gerektiği kabul edilmektedir. Ancak bu tür ulusal düzenlemeler de geri göndermeme ilkesinin ihlâli olarak kabul edilmektedir.

41 BMMYK Yürütme Komitesi'nin 1977 yılındaki No:6 (XXVII) sayılı, 1979 yılındaki No:15 (XXX) sayılı, 1981 yılındaki No:22 (XXXII) sayılı, 1988 yılındaki No:53 (XXXIX) sayılı kararları.

42 1951 Cenevre Sözleşmesi 31 ve 33. maddelerinde devletlere getirilen yükümlülükler kapsamında, yasaklanan uygulamalar bu tanımlarla ifade edilmiştir.

Sözleşmesi yükümlülüklerine aykırı hareket etmeden, düzensiz göçü ülkelerinden uzak tutmada daha avantajlı oldukları söylenebilir.

Karasularında asıl olarak kıyı devleti yetkili olmakla birlikte, ikili ya da çok taraflı antlaşmalarla, diğer devletlerin de kıyı devletinin karasularında yetki kullanması sağlanmış olabilir. Bu şekilde başka devletin karasularında kullanılacak yetkiler de ilgili antlaşmada belirlenen hususlar çerçevesinde kullanılmaktadır. İleride bu duruma ilişkin örnekler verilecektir.

Bitişik Bölge

Karasularının dışında yer alan bitişik bölge, esas hattan itibaren en fazla 24 mile kadar belirlenebilen; kıyı devletinin ülkesine dâhil olmamakla birlikte bir takım egemen haklara sahip olduğu ve diğer devletlerin bayrağını taşıyan gemilerinin de seyir serbestisinden yararlanabildiği deniz alanıdır⁴³. Karasularına bitişik olan bu bölge, kıyı devletinin ilan etmesi suretiyle varlık kazanmaktadır.

Bitişik bölgede kıyı devleti ülkesel yetkilerini tamamen kullanamamakla birlikte, belli konulardaki ulusal düzenlemelerinin ihlâli önlemek ve cezalandırmak adına yetkilendirilmiştir. BMDHS'nin 33/1(a) maddesinde kıyı devletinin, gümrük, maliye, sağlık ve göç konularındaki kanun ve düzenlemelerinin ülkesinde ya da karasularında ihlâl edilmesini önlemek ve bu alanlardaki ihlâlini cezalandırmak için gerekli olan *kontrolü* icra edebileceği belirtilmiştir. Dolayısıyla kıyı devleti kara ülkesi, iç suları veya karasularında geçerli olan ve bu maddede belirtilen konulardaki mevzuat ve düzenlemelerine aykırı davranılmasını, bitişik bölge içerisinde, henüz karasularına girilmeden önleyebilecektir; ayrıca söz konusu alanlarda yapılan aykırılıklara istinaden suç işleyen ve karasularını terk etmiş olanları bitişik bölgede yakalayarak cezalandırabilecektir.

43 BMDHS md. 33. Bitişik bölge, kıyı devleti tarafından Münhasır Ekonomik Bölge (MEB) ilan edildiği takdirde, MEB'in bir parçası; ilan edilmemişse Açık Deniz'in bir parçası olarak kabul edilmektedir; Canca, s. 64; Mallia, s. 56.

BMDHS'nin 33. madde metninde belirtilen "kontrol" ifadesi dikkat edilmesi gereken bir husustur. Bu noktada, kıyı devletinin yapacağı "önlemeye yönelik kontrol" faaliyetinin, cezalandırma yetkisini kapsamadığı; "cezalandırmaya yönelik kontrol" faaliyetinin ise sadece kara ülkesi, iç sular ya da karasularında işlenmiş olan suçlar için uygulanacağı, dışarıdan bu bölgeye gelen gemiler için uygulanamayacağı önem arz etmektedir. Yani henüz kara ülkesi veya karasularında işlenmemiş bir suç için yapılacak önlemeye yönelik kontrol, tutuklama ve zorla limana götürme gibi cezaî yargı yetkisi uygulamalarını içermelidir⁴⁴.

Düzensiz göç faaliyetlerine karışan gemiler bakımından, bu gemilerin dışardan bitişik bölgeye girmeleri halinde, yukarıda açıklandığı üzere henüz suç işlenmediğinden; kıyı devleti önleme amaçlı kontrol icra ederek, bu geminin karasularına girmesini önlemek adına tedbir alabilir. Bu tedbirler, geminin durumunun ve niyetinin tespiti amaçlı bordalanması, denetlenmesi, durdurulması ve rotasının değiştirilmesi olabilir⁴⁵. Söz konusu geminin iç sular ya da karasularında düzensiz göçe ilişkin herhangi bir faaliyete karışmış olması sonrasında bitişik bölgede bulunduğu anda ise, kıyı devleti tutuklama vb. dâhil cezaî yargı yetkisine dair tüm uygulamaları gerçekleştirebilir.

Bitişik bölgede düzensiz göçe karıştığından şüphe edilen gemilerde yapılan kontrol sonucu, kıyı devletinin geri göndermeme ilkesine ilişkin yükümlülüğünün başlayacağı kabul edilmektedir⁴⁶. Geri gön-

44 Mallia, s. 56, 57.

45 Barnes, s. 127; Mallia, s. 59.

46 Bu yükümlülüklerin gemiye müdahale edilmesiyle başlayacağı kabul edilmektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM), devletlerin sınırları dışında ancak etkin kontrolleri (effective control) altında bulunan alanlarda (durumlarda) da, yasal olsun ya da olmasın yaptıkları eylemlerden ya da gerçekleşen olaylardan sorumlu olduklarına hükmetmiştir; AİHM'nin *Case of Issa and Others v. Turkey* Kararı, 31821/96, 16 Kasım 2004, para. 69-72, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-67460>, 08.05.2016. Konumuz açısından gemi üzerindeki etkin kontrolün; gemiye çıkmak, gemi rotası ve içindeki kişi ve mallar üzerinde denetimin ya da hâkimiyetin sağlandığında başlayacağı söylenebilir. Telsiz vb. uyarı sistemleri ile geminin rotası değiştirilmek suretiyle yapılan

dermeme ilkesi bakımından; bitişik bölgeden çıkarma, zorunlu olarak zulümden kaçılan kaynak ülkeye dönme anlamına geliyorsa, bu uygulama söz konusu ilkenin ihlâlini oluşturacaktır. Bu durumda bitişik bölgeden çıkararak kaynak ülke sularına göndermenin ihlâl oluşturulması için, gemi kontrol edildikten sonra gemide geçerli sığınma başvurusu olan kimsenin bulunmadığının tespit edilmiş olması gerekir.

Açık Denizler⁴⁷

BMDHS'nin 86. maddesiyle açık denizler, bir devletin münhasır ekonomik bölgesine, karasularına, iç sularına veya takımda devletinin takımda sularına dâhil olmayan bütün deniz alanları olarak tanımlanmıştır. Sözleşme ile hiçbir devletin açık denizlerin herhangi bir parçası üzerinde egemenlik iddiasında bulunamayacağı (md. 89), tüm devletlerin açık denizler üzerinde kendi bayrağını taşıyan gemileri seyrettirme hakkının bulunduğu (md. 90) ve milletlerarası antlaşmalar ile Sözleşme'de belirtilen istisnalar dışında açık denizler üzerinde seyreden gemilerin, münhasıran bayrak devletinin yargı yetkisine tâbi olacağı belirtilmiştir (md. 92/1).

müdahaleler (silâh vb. ile tehdit ve zorlama hariç) bu kapsamın dışındadır. Söz konusu yükümlülük AB Komisyonu'nun konu ile ilgili yayınladığı çalışmalarda da belirtilmiştir; EU Commission, s. 6.

47 Varlığı kıyı devletinin ilanına bağlı olan MEB, esas hattan itibaren en fazla 200 mile kadar belirlenebilen, kıyı devletinin bazı egemen haklara sahip olduğu, karasularına bitişik deniz alanıdır (BMDHS md. 55, 57). Kıyı devleti bu alanlardaki, deniz yatağı üzerinde bulunan sular, deniz yatağı ve bunun toprak altının canlı ve canlı olmayan doğal kaynaklarını ekonomik amaçlarla işletme, araştırma, muhafaza etme ve yönetme hususlarında egemen haklara sahiptir (BMDHS md. 56/1(a)). Kıyı devletine bu alanlarda tanınan yargı yetkisi ise, suni adaların, tesislerin, yapıların kurulması ve kullanılması, deniz bilimsel araştırmaları, deniz çevresinin muhafazası ve düzenlenmesi hususlarındadır (BMDHS md. 56/1(b)). Bu alanlarda tüm devletlerin, yukarıdaki hususlarla çatışmadığı sürece açık denizlerdeki serbestilere sahip olması (md. 58/1, 58/2) ve göç konusunda herhangi bir özel durum veya yetki belirlenmemiş olması nedeniyle; MEB'deki düzensiz göç hususlarında açık deniz rejimi kuralları dikkate alınmalıdır. Dolayısıyla MEB alanı için ayrıca inceleme yapılmamıştır.

Açık denizler hiçbir devletin egemenliği altında bulunmadığından, bu alanlarda ülkesel yetkilerin kullanılması söz konusu olmayıp, kişisel yetki kapsamında uyruklu prensibi ile devletlerin kendi bayrağını taşıyan gemiler üzerindeki yetkisinden bahsedilebilir. Öyle ki, diğer devletler tarafından açık denizdeki bir gemiye karşı yetki kullanılması kapsamında herhangi bir uygulama yapılabilmesi için bayrak devletinin buna rıza göstermesi gerekir⁴⁸. Bayrak devleti yetkisi kapsamında, düzensiz göçe karışan gemiler üzerinde bayrak devletinin, ulusal mevzuatının gerektirdiği tüm tedbirleri alması mümkündür. Bayrak devleti bu tedbirleri alırken, yukarıda değinildiği üzere geri göndermeme ilkesi gibi taraf olduğu diğer uluslararası sözleşme ve örf âdet hukuku hükümlerine riayet etmelidir.

Açık denizde sadece bayrak devletinin yetkili olmasının istisnaları ise taraflar arasında antlaşma bulunan durumlar ile BMDHS'nde düzenlenen köle ticaretinin önlenmesi (md. 99), deniz haydutluğunun önlenmesi (md. 100), uyuşturucu ve psikotrop maddelerin düzensiz trafiğinin önlenmesi (md. 108) ve izinsiz yayın yapılmasının önlenmesi (md. 109) konularında diğer devletlerin de yetki kullanabilmesidir. Düzensiz göç konusu bu istisnalar kapsamına alınmamıştır. Bununla birlikte Sözleşme'de düzenlenen ziyaret hakkı ve kesintisiz takip hakkı da söz konusu istisnalar kapsamında girmektedir.

BMDHS'nin 110. maddesinde ziyaret hakkı düzenlenmiş olup; sadece köle ticareti, deniz haydutluğu, izinsiz yayın ve geminin tabiiyetinden⁴⁹ şüphe duyulması için makul sebepler varsa, geminin bayrağını teyit etmek amaçlı bordalama, belgelerin ve gerekirse güvertenin

48 Gemi kaptanı tarafından bordalanmaya rıza gösterilse de, bu rıza sadece bilgi alma amaçlı olabilir; tutuklama, gözaltına alma gibi uygulama yetkilerini kapsamaz, bu tür tedbirlerin tümü bayrak devletinin rızasına tâbidir; Mallia, s. 63. Göçmen Kaçakçılığı Protokolü'nün 8. maddesinde de, bu uygulamaların bayrak devleti rızasına bağlı olduğu belirtilmiştir.

49 Tâbiyete ilişkin hususlar şu şekilde belirtilmiştir: Md. 110/1(d), (e): “*geminin tâbiyetsiz olduğundan, yabancı bir bayrak taşıdığı veya bayrağını göstermeyi reddettiği halde, geminin gerçekte harp gemisi ile aynı tâbiyete haiz olduğundan şüphe etmek için makul sebepler bulunması*”.

incelenmesi olarak bu hakkın kullanılabilmesi belirtilmiştir. Deniz yoluyla düzensiz göç faaliyetlerinde de sıklıkla tabiiyetsiz gemilerin (bot ve vb. deniz araçları dâhil) kullanıldığı göz önüne alındığında, bu gemiler üzerinde ziyaret hakkının kullanılması söz konusu olacaktır. İlgili madde tabiiyetsiz olan bu gemilere karşı devletlere, sadece bordalama ve inceleme (examination) konusunda yetki tanımakla birlikte; daha fazla yetkinin (yargı ve uygulama yetkileri) kullanılması için gerekli olan bayrak devleti rızasının alınması, gemilerin tabiiyetsiz olması nedeniyle imkânsızdır. Bu durumda geminin sahibi de belli değilse, her devletin bu gemiler üzerinde yetki kullanabileceği kabul edilmektedir⁵⁰. Ayrıca 2000 yılında imzalanan Göçmen Kaçakçılığı Protokolü'nün 8/7. maddesinde de deniz yoluyla göçmen kaçakçılığında kullanılan bir geminin tabiiyetsiz olduğu ya da tabiiyetsiz bir gemiye benzetilmiş olabileceğinden şüphelenmek için makul nedenlerin bulunması durumunda, taraf devletlerin gemiye çıkabileceği ve gemiyi arayabileceği (search); bulunan kanıtlarla şüphenin doğrulanması halinde kendi ulusal ve uluslararası hukukları uyarınca gerekli önlemleri alacakları belirtilmiştir⁵¹. Sonuç olarak Protokol'e taraf devletler, göçmen kaçakçılığında kullanılan tabiiyetsiz veya buna benzetilmiş bir gemi hakkında, diğer uluslararası hukuk kurallarını da dikkate alarak, kendi ulusal hukukunun gerektirdiği önlemleri almakla yükümlü tutulmuşlardır.

Kesintisiz takip hakkı, BMDHS'nin 111. maddesinde düzenlenmiş olup, yabancı bir geminin kıyı devletinin kanun ve düzenlemelerini ihlâl ettiğine yönelik haklı sebeplerin bulunması durumunda

50 Sonuçta bu yetkilerin kullanılması, hiçbir devletin yetkilerine halel getirmeyecektir. Bu tür uygulamalar genellikle uyuşturucu ile mücadele ve Somali'de yaşandığı gibi silahlı soygun eylemlerine karşı devletlerce alınan tedbirlerde görülmektedir. Bu çıkarımın gerekçeleri için bkz.: Mallia, s. 69, 72.

51 İlgili maddede, arama ve gemiye çıkma fiilleri için bunların isteğe bağlı olarak yapılabileceği anlamına gelen "may" ifadesi kullanılırken; geminin göçmen kaçakçılığında kullanıldığı kesinlik kazandığında, taraf devletlerin diğer önlemleri almaları hususunda zorunlu oldukları belirtilen "shall" ifadesi kullanılmıştır. Dolayısıyla bu tür bir tespit sonunda, taraf devletler kendi ulusal ve uluslararası hukuk hükümlerinin gerektirdiği önlemleri almakla yükümlü tutulmuşlardır.

uygulanır. Kesintisiz takip, söz konusu geminin iç sular, karasuları ya da bitişik bölgede (bu alana özgü hakların ihlâl edilmesi halinde) bulunduğu zaman, durması yönünde yapılan uyarı ile başlatılabilir. Takibin bitişik bölge ötesinde de devam etmesi için kesintiye uğramaması gerekmektedir. Ayrıca takip, gemi kendi ya da üçüncü bir devletin karasularına girdiğinde sonlandırılmalıdır. Bu şartların sağlanması halinde, kıyı devleti söz konusu gemiler üzerinde tutuklama dâhil yargı yetkisinin gerektiği uygulamaları gerçekleştirebilir⁵². Kıyı devletinin iç suları, karasuları ve bitişik bölgesinde meydana gelen düzensiz göç olayları kapsamında da; suça karışan gemiler bu alanlardan başlamak üzere diğer devletlerin karasularına kadar takip edilebilir. Açıklanan diğer şartların da sağlanması ve geminin bitişik bölge ya da açık denizde yakalanması halinde; kıyı devleti tarafından geminin limana getirilmesi dâhil, deniz alanlarına özgü yukarıda belirtilen uygulama ve yargı yetkileri kullanılabilir.

Açık denizde düzensiz göç olaylarına karşı, bayrak devletinin ve istisnai durumlarda diğer devletlerin kullanabileceği yetkilerin yanında; Göçmen Kaçakçılığı Protokolü kapsamında bayrak devletinin rızası ile diğer taraf devletlerin kullanabileceği yetkiler de bulunmaktadır. Protokol'ün 8/2. maddesinde, seyir özgürlüğü kullanan ve başka bir taraf devletin bayrağını taşıyan bir geminin, deniz yoluyla göçmen kaçakçılığına karıştığından şüphelenmek için makul nedenler varsa, bu şüpheyi taşıyan taraf devletince bayrak devletine durumun bildirilerek, gemi kaydının teyidinin istenebileceği belirtilmiştir. Teyidin sağlanması halinde de, gerekli önlemleri almak için bayrak devletinden yetki talep edilebilecektir. Bayrak devleti, talepte bulunan devleti; gemiye çıkmak, aramak ve eğer şüphenin doğruluğuna ilişkin kanıt bulunursa gemiye, gemideki kişilere ve yüke ilişkin önlemleri almak adına diğer hususlarda da yetkilendirebilir. Şüphenin doğrulanması

52 Maddenin 7. fıkrasında, bu yetkinin varlığına değinilmektedir. Ayrıca kesintisiz takip hakkının, askeri veya devlet hizmetinde olan ve bu amaçla yetkilendirildiği açıkça işaretlenmiş ve teşhis edilebilir, gemi ve uçaklar tarafından kullanılacağı belirtilmiştir.

halinde verilebilecek yetkiler sınırlı olarak sayılmamakla birlikte; bir taraf devlet, bayrak devletinin açık yetkisi olmadan, verilen yetkiler dışında ek önlemler almayacaktır (md. 8/5)⁵³.

Açık denizlerde gemiye çıkılmak suretiyle yapılan müdahalelerde de, gemide sığınma arayanların bulunması durumunda; geri göndermeme ilkesine ilişkin yükümlülüğünün söz konusu müdahale ile başlayacağı kabul edildiğinden, bu şekilde müdahalede bulunan devlet sığınma arayanların başvurularını dikkate alarak geri göndermeme ilkesine uygun hareket etmelidir. Aksi halde 1951 Cenevre Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) hükümlerinin ihlâli gündeme gelecektir⁵⁴. AİHM, 2012 yılındaki Hirsi Jamaa ve İtalya Davası'nda, İtalya'nın açık denizde (Malta'nın Arama Kurtarma Bölgesi'nde) Somali ve Eritre uyruklu göçmenleri taşıyan gemiye müdahale ederek, sığınma başvurularını dikkate almadan, Libya ile arasındaki geri kabul anlaşmasına istinaden göçmenleri Libya'ya teslim etmesini,

53 Bu durumun istisnası; kişilerin hayatlarına yönelik yakın tehlikeyi ortadan kaldırmak için gerekli olması ve ikili ya da çok taraflı anlaşmalardan kaynaklanması halinde, taraf devletler gereken diğer önlemleri de alabilecektir (md. 8/5). Örneğin, geminin batma tehlikesinin bulunduğu durumda gemiye çıkılarak, kişilerin tahliye edilmesi; ya da göçmen kaçakçıları tarafından göçmenlerin denize atılması, silâhla yaralanması vb. hayati tehlike içeren davranışlarda bulunulması halinde gemiye çıkılarak bu kişilerin kontrol altına alınması gibi.

54 EU Commission, s. 6. İtalyan savaş gemisi tarafından, göçmen taşıyan Kater gemisine açık denizde müdahale edilmesi sonucu batması olayının taşındığı Xhavara Davası'nda AİHM, yetkisizlikten hiç bahsetmediği gibi İtalya'nın doğrudan davalı durumda bulunduğunu ve taraf devletlerin iade etmeme yükümlülüğü taşıdığı bir kişiyi tehlike altında olacağı ülkeye dönmek zorunda bırakan bir müdahalenin orantısız olacağını belirtmiştir. Dava hakkında iç hukuk yolları tüketilmediğinden, kabul edilemezlik kararı verildiği için, ilgili hususa kısmen değinilmiştir; D. Özbek, "Mültecilerin Denizde Korunması", *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika*, Ö. Çelebi., S. Özçürümez, Ş. Türkay (Ed.), BMMYK, Ankara, 2011, s. 122, 123. Devletlerin açık denizde kontrol icra ettiğinde (etkin kontrol); bu kontrolle birlikte, kontrolü/denetimi altında bulunan kişiler üzerinde o devletin yetki ve yükümlülüklerinin başladığını gösteren diğer bir karar için bkz.: AİHM'nin *Case of Medvedyev and Others v. France* Kararı, 3394/03, 29.03.2010, para. 62-67, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-97979>, 09.05.2016.

Libya'nın da bu kişileri Somali ve Eritre'ye göndermesi neticesinde, AİHS'nin 3. maddesine aykırı bulmuştur⁵⁵.

Arama Kurtarma Bölgeleri

BMDHS ile önemli yetkilere sahip olan kıyı devletlerinin, bu yetkilerin yanında uluslararası hukuktan kaynaklanan birtakım yükümlülükleri de bulunmaktadır. Konumuzla ilgili olarak bunların başında, geri göndermeme yükümlülüğü bulunmakla birlikte; denizde tehlikede bulunan kişiye yardım etme⁵⁶ de öne çıkan diğer bir yükümlülüktür. Denizdeki düzensiz göç girişimlerinin sıklıkla arama kurtarma faaliyetine dönüşebildiği göz önüne alındığında, devletlerin denizdeki yetkilerinin belirlenmesinde, arama kurtarma bölgelerindeki sorumluluklarına da değinmek gerekir.

BMDHS'nin 98. maddesi her devletin, kendi bayrağını taşıyan bir gemiden; denizde tehlike içerisinde bulunan her kişiye yardım etmesini ve imkânlar ölçüsünde kendisini tehlikeye sokmadan kurtarmaya gitmesini, talep edeceğini belirtmiştir. Bununla birlikte bütün kıyı devletlerinin, arama ve kurtarma hizmetlerinin kurulması ve işleyişini kolaylaştırması; gerektiğinde komşu devletlerle bölgesel düzenlemeler çerçevesinde işbirliğinde bulunmaları gerektiği ifade edilmiştir⁵⁷. BMDHS'nde "arama kurtarma bölgesi" şeklinde bir bölge ayrımı yapılmamış olsa da; Denizde Arama ve Kurtarma Uluslararası Sözleşmesi

55 Mahkeme, başvuranların hem Libya'da hem de sonradan gönderildikleri Somali ve Eritre'de kötü muamele ve işkenceye maruz kalma riskleri bulunduğundan, İtalya'nın iki kere AİHS'nin 3. maddesini (işkence yasağı) ihlâl ettiğine hükmetmiştir; AİHM'nin *Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy* Kararı, 27765/09, 23.02.2012, para. 113-138, 146-158, <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>, 08.05.2016.

56 Denizde tehlikede bulunan kişilere yardım etme yükümlülüğü, uluslararası örf âdet hukukun bir kuralı olarak kabul edilmektedir; Uluslararası Hukuk Komisyonu (ILC)'nin UN Doc A/3179 (1956) sayılı kararından aktaran Mallia, s. 96.

57 BMDHS Madde 98'de belirtilen hususlar bayrak devletlerinin sorumluluğunu işaret etmektedir.

(SAR)⁵⁸'nin kabul edilmesiyle, ülkelerin sorumluluklarını belirleme adına IMO tarafından Dünya denizleri 13 arama kurtarma bölgesine ayrılmıştır.

Arama kurtarma bölgesi, Sözleşme'nin 1.3.4 maddesinde, “içerisinde arama kurtarma hizmetlerinin sağlandığı ve bir kurtarma koordinasyon merkezine⁵⁹ bağlı olan, boyutları belirlenmiş bölge” olarak tanımlanmıştır. Bu bölgeler, tehlike durumları karşısında kurtarma faaliyetlerinin koordine edilmesinde, birincil sorumluluğun hangi devlette olduğunu belirlemektedir. Sözleşme'ye taraf devletlerin temel görevi, kendi arama kurtarma teşkilatlarını koordine ederek, gereken durumlarda komşu devletlerin arama kurtarma faaliyetleri ile arasında koordinasyonu sağlamak olarak belirlenmiştir (md. 3.1.1). Bu koordinasyonun sağlanması kapsamında da, taraflar arasında aksi kararlaştırılmadıkça, bir taraf devletin sadece kazaya uğrayan gemilerin yerini araştırmak ve kazaya uğrayanları kurtarmak amacıyla diğer taraf devletlerin kurtarma birimlerinin, karasularına girmesine izin vermesi tavsiye edilmektedir (md. 3.1.2)⁶⁰. Ayrıca taraf devletlerin, arama kurtarma koordinasyonu sağladıkları bölgelerde, denizde tehlike içinde bulunan şahıslara en kısa sürede yeterli arama kurtarma hizmetini sağlanması için gerekli düzenlemeleri yapmaları gerektiği ifade edilmiştir (md. 2.1.1).

Denizde yaşanan düzensiz göç olaylarında, kullanılan deniz araçlarının batması ya da aşırı yüklenmesi neticesinde bu kişilerin yaşamlarının tehlikeye girmesi, tehlikede olan bu insanların kurtarılmasında

58 *International Convention on Maritime Search and Rescue (SAR)*, 27.04.1979, 1405 UNTS 97, R.G. 27.03.1985/18707.

59 Kurtarma koordinasyon merkezi (RCC): “*Bir arama kurtarma bölgesi içerisinde arama ve kurtarma hizmetlerinin yeterli şekilde organize edilmesini teşvik ve arama ve kurtarma faaliyetlerinin yürütülmesini koordine eden sorumlu birim*” olarak tanımlanmıştır (md. 1.3.5).

60 Diğer bir taraf devletin karasularına girilmesi gerekli görüldüğünde, öncelikle karasuyuna girilecek devletin kurtarma koordinasyon merkezi ya da tayin edilmiş başka bir makamına, bu gerekliliğin bütün ayrıntılarını içerecek şekilde hazırlanan bir talep gönderilecektir (md. 3.1.3).

karşılaşılan güçlükler ve hukukî düzenlemelerdeki boşluklar nedeniyle IMO, 2004 yılında özellikle bu durumdaki kişileri ilgilendiren hususlarda önemli kararlar almıştır⁶¹. Söz konusu sorunların başında özellikle, Tampa olayındaki gibi, kurtarılan kişilerin nereye götürüleceği konusu yer almıştır. Karara konu olayda; Norveç bayraklı MV Tampa isimli gemi 2001 yılında Avustralya'nın Christmas Adası yakınlarında, Avustralya Kurtarma Koordinasyon Merkezi tarafından, tehlike sinyali alınan Palpa isimli gemiye yardım etmesi amacıyla yönlendirilmiştir. MV Tampa, çoğu Avustralya'ya sığınma amacıyla olan 438 kişiyi batma tehlikesi bulunan gemiden kurtararak, bu kişileri karaya çıkarmak amacıyla rotası üzerinde bulunan Endonezya'ya yönelmiştir. Kurtarılan kişilerin gemi kaptanını tehdit etmesi sonucu Christmas adasına yönelen MV Tampa, Avustralya hükümetinin izni ile kurtarılan kişileri bu adaya bırakmak istemiş, ancak kurtarmanın Endonezya sorumluluk sahasında gerçekleşmesi nedeniyle bu talebi geri çevrilmiştir. Gemi kaptanının geminin Endonezya'ya ulaşması için elverişsiz durumda olduğu hakkında, Avustralya ile defaten görüşmesi de sonuç vermeyince, gemi kaptanı tarafından tehlike mesajı çekilerek MV Tampa Avustralya karasularına sokulmuştur. Avustralyalı askerlerce MV Tampa'ya bordalanarak gemiye çıkılmış ve karasuları içerisinde demirletilmiştir. Avustralya hükümeti tarafından Endonezya ve Norveç ile göçmenleri almaları hususunda görüşülmüş ancak iki Devlet de bunu kabul etmemiştir. Norveç'in konu hakkında BM, BMMYK, IMO'ya yaptığı şikâyetler üzerine ve kurtarmadan 9 gün sonra, Avustralya tarafından göçmenler alınarak Nauru ve Yeni Zelanda'ya çıkarılmıştır⁶².

61 Denizden kurtarılan sığınma arayanlar, mülteciler ve kaçak yolculara nasıl muamele yapılacağı hakkında IMO Deniz Güvenlik Komitesi (Maritime Safety Committee)'nin 20 Mayıs 2004 tarihli ve MSC 167(78) sayılı, "Guidelines on the Treatment of Persons Rescued at Sea (Denizde Kurtarılan Kişilere Muamele Kuralları)" başlıklı kararı.

62 M. White, "M.V. Tampa and Christmas Island Incident, August 2001", *Bimco Review*, s. 1-4, http://coordination-maree-noire.eu/IMG/pdf_ex_The_M.V._Tampa_and_the_Christmas_Island_Incident_Updated_.pdf, 19.01.2016.

Sözleşme’de 2004 yılında yapılan ve 2006 yılında yürürlüğe giren değişiklikle⁶³, denizde tehlikede bulunan ve kurtarılan kişilerin sahile çıkarılacağı en uygun yerin belirlenmesi için diğer devletlerin kurtarma koordinasyon merkezleriyle işbirliği yapması hususu, taraf devletlerin sorumluluğu olarak belirlenmiştir (md. 3.1.6.4). Ayrıca taraf devletlerin, arama kurtarma koordinasyonu sağladıkları bölgelerde, en uygun sürede güvenli çıkarma yerinin tespit edilmesinden sorumlu oldukları ve kurtarılan kazazedelerin belirlenen yerlere çıkarılması konusunda kurtaran gemiye yardımcı olacakları ifade edilmiştir (md. 3.1.9)⁶⁴.

IMO kurtarılan kişiler hakkındaki aynı sorunlar nedeniyle, SAR ile birlikte 1974 tarihli Denizde Can Emniyeti Uluslararası Sözleşmesi’ne (SOLAS)⁶⁵ de değişiklikler getirmiştir. SOLAS’ın, tehlike mesajını alan gemi kaptanlarının kendilerini tehlikeye atmadan en seri şekilde yardıma gitmesini öngören 5. Bölümünün 33. Kuralı’na, MSC 153(78) sayılı kararı ile 1-1 maddesi eklenmiştir. Bu maddeye göre Sözleşme’ye taraf devletlerin, gemi kaptanlarının kendi emniyetlerini tehlikeye atmamak şartıyla, planlı rotalarından mümkün olduğunca az sapmasını sağlayacak şekilde, denizde tehlikede olan kişilerin kurtarılmasına yardım etmelerinin sağlanması için, işbirliği ve koordine içerisinde olacakları; ayrıca arama kurtarma bölgesinden sorumlu olan

63 IMO Deniz Güvenlik Komitesinin 20 Mayıs 2004 tarihli ve MSC 155(78) sayılı kararı, <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?page=search&docid=432acad44&skip=0&query=disembarking%20persons%20found%20in%20distress>, 19.01.2016.

64 IMO Deniz Güvenlik Komitesinin 20 Mayıs 2004 tarihli ve MSC 167(78) sayılı kararı ile bu madde Sözleşme’ye eklenmiş olup, söz konusu hususların devletlerin sorumluluğu kapsamında olduğu ifade edilmiştir (md. 2.4, 2.5). Güvenli çıkarma yerinin, bu kararın 6.12 ve 6.18. maddeleri arasında çeşitli etkenleri dikkate alarak belirlenmesi gerektiği ifade edilmekle birlikte, 6.15. maddede bu yerin kurtarma olayının özeline göre belirlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Karar metni için bkz.: <http://www.refworld.org/docid/432acb464.html>, 19.01.2016.

65 *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)*, 01 Kasım 1974, 1184 UNTS 2, R.G. 25.05.1980/16998. SOLAS denizdeki arama kurtarma faaliyetlerine ilişkin SAR ile benzer ve daha genel hükümler içerdiğinden, konumuz amacıyla daha kapsamlı olan SAR’ın incelenmesine ağırlık verilmiştir.

devletin, kurtarılanların uygulanabilir en kısa sürede güvenli bir bölgeye çıkarılması hususu da dâhil, söz konusu koordine işlemlerinden sorumlu olduğu belirtilmiştir⁶⁶.

IMO tarafından SAR ve SOLAS Sözleşmeleri'nde yapılan bu değişikliklerin, kurtarılan kişilerin çıkarılacağı güvenli yerin tespit edilmesi açısından gecikmeleri ve belirsizlikleri gidermede önemli bir rol oynadığı söylenebilir. Nitekim güvenli bölgenin tespit edilmesinde, arama kurtarma bölgesinden sorumlu devlet başlıca yetkili olarak belirlense de; bu tespitin, Sözleşme içerisinde sıklıkla vurgulanan devletlerarası işbirliği ile yapılacağı belirtilmiştir⁶⁷. Bu nedenle arama ve kurtarmanın gerçekleştiği bölgeden sorumlu devletin, kendi ülkesi dışında bir yer belirlemesi ve belirlenen yerdeki ülkenin işbirliğine yanaşmaması benzer sorunları gündeme getirecektir. Böyle bir durumda bölgeden sorumlu devlet, işbirliğinin sağlanamadığı her durumda, kurtarılan kişilerin başka ülkedeki güvenli bir bölgeye çıkmalarını sağlayamadığından ve güvenli yer bulma sorumluluğu kendinde olduğundan, bu kişileri kendi ülkesine almak durumunda kalabilir⁶⁸. Dolayısıyla söz konusu hükümlerin amacına ulaşmasında, devletlerarası işbirliği önkoşul niteliğini taşımakta olup; bu işbirliğinin de AB gibi bölgesel

66 Kurtarılan kişilerin çıkarılacağı güvenli bölgenin tespit edilmesi hususunda sorumluluğun, kurtarmanın yapıldığı arama kurtarma bölgesinden sorumlu olan devlete ait olduğu Deniz Güvenlik Komitesinin 78/26 ve 167(68) sayılı kararlarında da vurgulanmıştır.

67 Söz konusu değişiklikler karara bağlanmadan önce ve sonrasında da, farklı devletler tarafından, Sözleşme'ye eklenmek üzere “*güvenli yerin doğrudan belirtilmesi (bayrak devleti, geminin sonraki limanı... gibi)*” ve “*ülkesi dışında güvenli yer tespit edemeyen sorumlu devletin kurtarılan kişileri kendi ülkesine alması*” gibi konularda öneriler sunulmuştur. Ancak yapılan her öneri, farklı konumdaki devletlerin çıkarlarıyla ters düştüğünden ve daha kapsamlı bir düzenleme oluşturmanın IMO'nun yetkilerini aşacağından, bu tür bir kesin hüküm yerine, işbirliği koşulunun belirtilmesi hususunda anlaşılmıştır. Yapılan öneriler ve karşı görüşler için bkz.: Mallia, s. 130-140.

68 Her ne kadar “*ilgili hükmün bu anlama gelmediği*” ifade edilse de (MSC 79/22/6), sonuçların bu şekilde gelişmesi mümkündür.

düzeyde yapılan, mali yardım ile kaynak ve külfet paylaşımı gibi anlaşmalarla sağlanabileceği kabul edilmektedir⁶⁹.

Yetki Kullanımına İlişkin Uluslararası Uygulamalar

Deniz yoluyla gerçekleştirilen düzensiz göç, günümüzde denize kıyısı olan hemen her devleti etkilemektedir. Denizdeki göç hareketlerinde farklı kaynak ülkelerin, güzergâhların, yöntemlerin kullanılması ve deniz üzerinde bu hareketleri bireysel olarak önlemenin zorlukları; devletleri söz konusu mücadelede uluslararası işbirliğine yönlendirmiştir. Devletlerarasındaki işbirliği, denizdeki etkinliğin artırılması ve gerçekleşen düzensiz göç hareketleri sonucunda oluşan yükün paylaşımı şeklinde olabildiği gibi, özellikle kaynak ve transit ülkelerde alınması gereken önlemlere yönelik de olabilmektedir.

Göç akımlarına yoğun olarak maruz kalan ve bu eylemleri, kamu düzenleri ile güvenlikleri açısından daha tehlikeli gören devletlerin, mücadelede yeni çözümler geliştirdikleri ya da uluslararası hukukun tanıdığı yetkilerin sınırında veya daha fazlasını kullandıkları görülmektedir. Çalışmamız kapsamında tüm devlet ve devlet topluluklarının uygulamalarına değinmek mümkün olmadığından; bu hususları dikkate alarak, deniz yolunun kullanıldığı düzensiz göç hareketlerinde hedef ülke olarak ilk sıralarda yer alan ve kullandığı yetkiler bakımından uluslararası alanda eleştirilere maruz kalan örneklere yer verilmiştir⁷⁰.

69 Mallia, s. 140; Barnes, s. 139.

70 Düzensiz göç hareketlerine en fazla maruz kalan hedef ülkeler arasında ABD, Avustralya ve AB ülkeleri yer almaktadır; E. Uzun, "Uluslararası Mülteci Hukuku", *Uluslararası Hukuk II*, A. N. Tütüncü, E. Uzun (Ed.), 2. Bs., Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2015, s. 124. Yoğun göç akımlarıyla karşılaşan hedef ülkeler ve farklı kategorilere göre sıralaması hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz.: International Organization for Migration (IOM), "Global Migration Trends Factsheet 2015", s. 12, <http://iomgmddac.org/global-trends-2015-factsheet/>, 12.05.2016. ABD ve Avustralya söz konusu mücadelede kullandığı yetkiler bakımından uluslararası alanda eleştirilmektedir.

Avrupa Birliği'nin Uygulamaları

AB'nin dış sınırlarının yönetimi ile ilgili alınacak tedbirlerin etkin şekilde uygulanmasını sağlamak amacıyla, bu sınırların gözetim ve kontrolünden sorumlu olan Frontex (Frontières Extérieures) ajansı kurulmuş ve 2005 yılında faaliyetlerine başlamıştır. Frontex'in doğrudan kolluk gücü bulunmamakla birlikte; üye devletlerin personel ve araçlarını kullanarak göç akışlarının yoğun olduğu bölgelerde müşterek operasyonlar gerçekleştirmektedir⁷¹. Bununla birlikte, hem istihbarat toplamak ve analiz etmek hem de üye devletler ve Birlik organları arasında bilgi paylaşımı ve işbirliğinin sağlanması amacıyla, gemilerde Göç İrtibat Görevlileri ya da istihbarat subayları konuşlandırmaktadır⁷².

Düzensiz göçle mücadele amacıyla Frontex koordinesinde gerçekleştirilen operasyonlar daha çok Akdeniz'de yoğunlaşmakta olup; bu operasyonların nasıl yapılacağı ve uyulması gereken hususlar, AB deniz dış sınırlarının denetimi için operasyonel işbirliği kurallarını oluşturan “*AB Üye Devletlerinin Dış Sınırlarda Operasyonel İş Birliği Yönetimi İçin Avrupa Ajansı Tarafından Operasyonel İşbirliği Kapsamında Koordine Edilen Dış Deniz Sınırlarının Gözetimi İçin Kuralların Oluşturulması*” isimli Tüzük⁷³ ile belirlenmiştir. Dolayısıyla AB tarafından,

71 <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>, 21.01.2016.

72 Immigration Liaison Officer (ILO); EC, “A Study on Smuggling ...”, s. 87.

73 Avrupa Parlamentosu ve Konseyi'nin 15 Mayıs 2014 gün ve 656/2014(EU) sayılı, “*Establishing Rules for the Surveillance of the External Sea Borders in the Context of Operational Cooperation Coordinated by the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*” isimli Tüzüğü, OJ 27.06.2014 L189 s. 93, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014R0656>, 26.01.2016. AB kapsamında kullanılan İngilizce terimlerin Türkçeye çevirisinde, T.C. AB Bakanlığı'nın ilgili Rehberi'nden faydalanılmıştır; T.C. AB Bakanlığı, “Avrupa Birliği'nin Bazı Hukuki Düzenlemelerinin Türkçeye Çevrilmesinde Kullanılacak Rehber”, http://www.ab.gov.tr/files/ceb/ab_nin_bazi_hukuki_duzenlemelerinin_turkce_ye_cevrilmesinde_kullanilacak_rehber.pdf, 21.03.2016.

deniz sınırlarında düzensiz göç ile mücadele kapsamındaki uygulamalar, bu Tüzük esasları doğrultusunda icra edilmektedir⁷⁴.

Tüzük'ün başlangıç bölümünde hem birlik içerisinde hem de üçüncü devletlerle işbirliğinin önemi vurgulanmakta ve kurtarılan ya da yakalan kişilere uluslararası yükümlülükler kapsamında insanca davranılacağı, ilk yardım hizmetlerinin sağlanacağı belirtilmiştir. Ayrıca üye devletler tarafından diğer devletlerle, farklı hükümler içeren ikili antlaşmalar yapılmış olsa da; icra edilen faaliyetlerde AB müktesebatına, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne, Palermo Sözleşmesi ve Protokolleri'ne uygun hareket edilmesi şart koşulmuştur.

Tüzük'ün 6. maddesinde karasularındaki müdahale esasları düzenlenmiş olup, bu maddenin 1. fıkrasına göre; (kontrol noktalarını atlayarak) yasa dışı giriş yapacağı ya da göçmen kaçakçılığına karışacağı yönünde makul şüphe bulunan bir geminin, üye devletin karasularında tespit edilmesi halinde, bu devlet tarafından operasyona katılan diğer üye devlet gemileri şu hususlarda yetkilendirilecektir: Geminin sahibi, bayrağı, kimliği, planlı rotası, personel ve yolcu sayısı gibi hususlarda bilgi edinme; gemiyi durdurma, bordalama, kargo ve personel dâhil arama, gemideki kişileri yasa dışı giriş yapmamaları ve karşılaşılabilecekleri cezalar konusunda bilgilendirme. Şüphelerin kanıtlarla doğrulanması halinde de; gemiye el konulması ve gemidekilerin tutuklanması, operasyon planına bağlı olarak geminin veya gemideki kişilerin üye devletin kıyılarına getirilmesi ya da geminin karasuları ve bitişik bölgeden uzaklaşacak şekilde rotasını değiştirmesi emrinin verilmesi ve uyguladığından emin olana kadar refakat edilmesi hususlarında, operasyon yapan birimler yetkilendirilecektir (md. 6/2). Ayrıca müdahalenin yapıldığı karasuları, operasyona dâhil olmayan bir üye devlete ait olsa da; uygulanacak önlemler ve yetkiler, o üye devletin (karasularında operasyon yapılan) talimatları (verdiği yetkiler) doğrultusunda yerine getirilecektir (md. 6/6).

74 AB'nin birlik olarak icra ettiği görevleri kapsamaktadır; EC, "A Study on Smuggling ...", s. 101.

Açık denizde, göçmen kaçakçılığına karıştığına ilişkin makul sebepler bulunan bir gemi hakkında uygulanacak tedbirler ise Tüzük'ün 7. maddesinde belirtilmiştir. Bu tedbirler de, karasularında şüphelenilen gemi hakkında uygulanacak tedbirlerle aynı olup, farklı olarak geminin bayrak devletinden yetki talep edilmesi ile Göçmen Kaçakçılığı Protokolü ve uluslararası hukukun ilgili diğer hükümlerine uygun hareket edilmesinin öngörülmesidir (md. 7/1). Açık denizde bulunan söz konusu gemi hakkında şüpheleri doğrulayacak delil bulunması durumunda da, bayrak devletinin verdiği yetkiler doğrultusunda; gemiye el konulması ve gemidekilerin tutuklanması, karasuları ya da bitişik bölgeye girilmemesi için uyarma, zorunlu olduğunda rotasını değiştirmesi talimatının verilmesi, geminin veya gemideki kişilerin üye devlete veya üçüncü bir ülkeye yönlendirilmesi ya da üçüncü ülke yetkililerine teslim edilmesi, tedbirleri uygulanabilecektir (md. 7/2).

Müdahale edilen ya da kurtarılan göçmenlerin karaya çıkarılacağı yerler bakımından; operasyonun karasuları ya da bitişik bölgede yapıldığı zaman, göçmenlerin kıyı üye devletinin ülkesine çıkarılacağı ifade edilmiştir (geri çevrilmediği takdirde). Açık denizde icra edilen operasyonlar kapsamında da; göçmenlerin, geminin geldiği düşünülen üçüncü ülkeye, belirlenemiyorsa üye devlet ülkesine çıkarılacakları belirtilmiştir. Ayrıca arama kurtarma durumlarında, kurtarılan kişiler için güvenli bölgenin belirlenmesinden Kurtarma Koordinasyon Merkezi'nin ve bu faaliyetlere katılan üye devlet birimlerinin sorumlu olduğu ifade edilmiştir (md. 10/1).

Tüzük, göçmen kaçakçılığına karıştığına yönelik makul şüphe bulunan bir geminin tabiiyetsiz olması ya da tabiiyetine ilişkin şüphelerin bulunması durumunda ise, Göçmen Kaçakçılığı Protokolü ilgili hükümleri (md. 8/1, 8/7) doğrultusunda hareket edilmesini öngörmüştür (md. 6/5, 7/6, 7/7, 7/11).

Geri göndermeme ilkesine ilişkin olarak Tüzük'ün 4. maddesinde, üye devletlerin icra ettiği görevler kapsamında kurtardığı ya da müdahale sonucu yakaladığı göçmenleri karaya çıkarmak üzere güvenli bölge belirlerken, diğer devletlerle aksini öngören anlaşmalar yapılmış

olsa da, geri göndermeme ilkesine uygun hareket etmeleri ve bu ilkenin ihlâli anlamına gelebilecek durumda bulunan ülkelere çıkarma yapılmaması vurgulanmıştır.

Denizde müdahale edilen ya da kurtarılan göçmenler arasında sığınma arayanların olması durumunda ise; bu kişilerin karaya çıkarılmasından sonra, başvuruların üye devlet ülkesi üzerinde, bu amaçla görevlendirilmiş kişilerce alınması uygun görülmüştür⁷⁵.

Ayrıca üye devletler tarafından açık denizde göçmen kaçakçılığında kullanılan ve “ana gemi” olarak adlandırılan gemilere, yani kendisi karasulara girmeyip daha küçük deniz araçlarına göçmenleri transfer ederek kara ülkesine taşınmasını sağlayan gemilere, müdahalede bulunulmakta; özellikle el koyma tedbiri uygulanarak kaçakçılık şebekeleri çöktürmeye çalışılmaktadır⁷⁶.

Son dönemde AB tarafından Akdeniz’de düzensiz göç ve göçmen kaçakçılığının önlenmesi adına, Frontex yönetiminde Hermes, Aeneas, Poseidon ve Triton operasyonları gerçekleştirilmiştir⁷⁷. Nisan 2015 ayında Libya’dan denize açılan göçmen yüklü gemilerin ardı ardına

75 Avrupa Parlamentosu ve Konseyi’nin 26 Haziran 2013 gün ve 2013/32/EU sayılı, “*On Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection (Recast)*” isimli Yönergesi, OJ 29.06.2013 L180 s. 60, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0032>, 27.01.2016. Bu husus ilgili Yönerge’nin Giriş Bölümü 26. maddesi ile 1. Bölümün 3/1 maddesinde ve yukarıda değinilen (EU) 656/2014 sayılı Tüzüğün Giriş Bölümü 10. maddesinde belirtilmiştir. Ancak söz konusu başvuruların (başvuru talebinin belirtilmesi), devletin *kara ülkesi, karasuları, transit bölgeler ve sınırlarda* yapılması durumunda, incelemenin karada yapılacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla açık denizde müdahale edilen bir gemide sığınma arayanların bulunması durumunda, bu kişilere uluslararası koruma sağlanmasına yönelik bir yükümlülük belirtilmemiştir.

76 EC, “A Study on Smuggling ...”, s. 90.

77 EC, “A Study on Smuggling ...”, s. 101. Hermes: İtalya ve Kuzey Africa (Lampedusa) arasındaki gözetleme operasyonu (2011, 2013), Aeneas: Türkiye ve Mısır’dan İtalya’ya yönelen göç akımlarına karşı sınır güvenlik operasyonu (2012), Poseidon: Türkiye ve Mısır’dan Yunanistan ve İtalya’ya uzanan sınır güvenlik operasyonu (2009-2014), Triton: Orta Akdeniz’deki gözetleme operasyonu (2014). Frontex tarafından icra edilen tüm operasyonlar için bkz.: <http://frontex.europa.eu/operations/archive-of-operations/>, 28.01.2016.

batması sonucu; İtalya, Yunanistan, Malta başta olmak üzere göç baskısının yoğun olduğu bölgelerde kısa zamanda önlem alınabilmesi adına Poseidon ve Triton operasyonlarının kapasitesi ve coğrafi kapasite genişletilerek bütçeleri de arttırılmıştır⁷⁸.

2013 yılında faaliyete geçen ve AB sınırlarının kontrol altında tutulmasında önemli bir yere sahip olan Avrupa Sınır Gözetleme Sistemi (EUROSUR)⁷⁹ de Frontex'in sorumluluğu altında bulunmaktadır. Bu sistemle hem sınırlar görüntülü olarak takip edilmekte hem de edinilen bilgiler Birlik bünyesinde ilgili organ ve devletlerle paylaşılmaktadır. Ayrıca İspanya tarafından 15-20 km. mesafedeki gemi ve botları tespit etmek için kullanılan Dış Gözetleme Entegre Sistemi (SIVE)'nin de, EUROSUR kapsamına dâhil edilmesi çalışmaları devam etmektedir⁸⁰. Bununla birlikte kayıt altına alınan göçmenlerin, tekrar sınırlara gelmesi durumunda tespit ve teşhis imkânlarının kolaylaştırılması için, biyometrik sorgu dâhil farklı sorgulama tekniklerinin kullanılabildiği Schengen Bilgi Sistemi II (SIS II), 2013 yılında faaliyete sokulmuştur⁸¹.

Akdeniz'de göçmen kaçakçılığı amacıyla eski ve neredeyse hurda durumda olan gemilerin sıkça kullanılması Birlik'in dikkatinden kaçmamıştır. AB'nin 2015-2020 Göçmen Kaçakçılığına Karşı Eylem

78 Söz konusu Operasyonlar hâlihazırda devam etmektedir; EC, "A European Agenda on Migration", s. 3, 6, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, 28.01.2016.

79 AB Parlamentosu ve Konseyi'nin 22 Ekim 2013 gün ve 1052/2013(EU) sayılı, "Establishing the European Border Surveillance System (Eurosir)" isimli Tüzüğü, OJ 06.11.2013 L295 s.11, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013R1052>, 26.01.2016.

80 EC, "A Study on Smuggling ...", s. 83.

81 "Schengen Information System II", bu sistemin kullanılması AB'ye girişi yasaklanan, daha önce sığınma başvurusunda bulunan, yeniden yerleştirme yapılan, daha önce yasa dışı giriş teşebbüsünde bulunan kişilerin ve suçluların tespit edilmesi ve ona göre işlem yapılması ya da işlemlerin tekrarlanmaması açısından önemli bir yere sahiptir; European Council, *Handbook on European Law Relating to Asylum, Borders and Immigration*, European Council, Strazburg, 2014, s. 31.

Planı'nda bu tür gemilerin EUROSUR vasıtasıyla takip ve değerlendirilmesinin yapılarak tespit edilmesini müteakip, hurdaya çıkarılması (denizden çıkarılması) için finansal ve teknik destek verilmesi öngörülmüştür⁸².

FRONTEX tarafından denizde yürütülen operasyonlar, Birlik bünyesindeki polis, kolluk, istihbarat ve adli hususlarla ilgili diğer birimler (EUROPOL, EUROJUST, EASO, EMSA, SATCEN)⁸³ tarafından da desteklenmektedir. Birlik bünyesindeki ajanslar arasında olduğu kadar; üye devletler kendi aralarında ve üçüncü devletlerle, ikili ve çoklu anlaşmalar (diyalog ve politik süreçler dâhil) yaparak bilgi alışverişi ve operasyonel anlamda işbirliğinde bulunmaktadır⁸⁴.

Yoğun ve ani göç akımlarına maruz kalan üye devletleri desteklemek amacıyla oluşturulan Hızlı Sınır Müdahale Ekipleri (RABIT-Rapid Border Intervention Teams)'nin görevlendirilmesi de FRONTEX'in sorumluluğundadır. Bu ekipler, yüksek sayıda göçmeni barındıran, ani ve beklenmeyen göç akımlarına maruz kalan üye devletleri-

82 EC, "EU Action Plan Against Migrant Smuggling (2015-2020)", s. 3, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf, 24.01.2016.

83 European Police Office (Avrupa Polis Bürosu), The European Union's Judicial Cooperation Unit (AB Adli İşbirliği Birimi), European Asylum Support Office (Avrupa Sığınma Destek Ofisi), European Maritime Safety Agency (Avrupa Deniz Güvenliği Ajansı), European Union Satellite Centre (Avrupa Birliği Uydu Merkezi),

84 Devletlerarasındaki bu anlaşmalar genelde, göç akımlarının yoğunlaştığı dönemlerde, operasyon bazında gerçekleşmektedir. Örneğin üye devletlerden Fransa - İspanya, Danimarka - İsviçre, Almanya - Avusturya - İtalya, Almanya - Avusturya - Macaristan, İngiltere - Fransa - Belçika arasında yapılan anlaşmalar ve üçüncü devletlerden İspanya - Moritanya, İtalya - Mısır arasındaki anlaşmalar gibi; EC, "A Study on Smuggling ...", s. 82-83, 100-108; EC, "EU Action Plan Against ...", s. 3-6. Bununla birlikte 2005 yılında Almanya, Avusturya, Fransa, Belçika, Hollanda, Lüksemburg ve İspanya arasında bilgi paylaşımı, adli ve polis işbirliği sağlanması amacıyla Prüm Sözleşmesi imzalanmış olup, hâlihazırda 14 Avrupa devleti Sözleşme'ye taraftır. Sözleşme'nin işbirliğine ilişkin temel hükümleri AB Konseyi'nin 2008/615/JHA sayılı kararıyla AB müktesebatına dâhil edilmiştir; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3Ajl0005>, 05.02.2016.

ni, belirli bir zaman için, operasyonel düzeyde desteklemek amacıyla kurulmuş olup; söz konusu üye devletin talebi üzerine FRONTEX İcra Direktörü tarafından görevlendirilmektedir⁸⁵. Bu ekipler sayesinde özellikle sınırların daha sıkı kontrol altında tutulması amaçlanmıştır. FRONTEX koordinesinde gerçekleşen diğer operasyonlarda, üye devletler kendi istekleri doğrultusunda operasyona katılırken; RABIT ekiplerin oluşturulması ve görevlendirilmesinde üye devletlerin personel ve araç desteği sağlaması yükümlülüğü bulunmaktadır. 2015 yılında Türkiye üzerinden Yunanistan adalarına yaklaşık 700 bin göçmenin ulaşması ve bunların ancak beşte birinin durdurulabilmesi nedeniyle; Aralık 2015’de Yunanistan’ın talebi üzerine FRONTEX tarafından, söz konusu ekiplerin (16 gemi ve 260 subaydan oluşan) Yunanistan’a ait adalarda göreve başlaması sağlanmıştır⁸⁶.

Nisan 2015’de Libya’dan yola çıkarak Avrupa’ya yönelen göçmen yüklü geminin Akdeniz’de batması ve 400 kişinin hayatını kaybetmesi sonucu, Güney Akdeniz’de göçmen kaçakçılığında kullanılan ya da kullanıldığından şüphe duyulan gemilerin tespiti, durdurulması, yakalanması, el konulması, düzensiz göçün önlenmesi ve tehlikedeki insanların kurtarılması için askeri gemilerden oluşan Avrupa Akdeniz Deniz Kuvvetleri (EUNAVFOR Med) kurulmuştur⁸⁷. Üçüncü ülke-

85 AB Parlamentosu ve Konseyi’nin 11 Temmuz 2007 gün ve 863/2007(EC) sayılı, “*Establishing a Mechanism for the Creation of Rapid Border Intervention Teams and Amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 as Regards that Mechanism and Regulating the Tasks and Powers of Guest Officers*” isimli Tüzüğü, OJ 31.07.2007 L199 s.30, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32007R0863>, 01.02.2016; “Rapid Intervention”, <http://frontex.europa.eu/operations/rapid-intervention/>, 01.02.2016.

86 Söz konusu değerler Aralık ayına kadarki tespitleri yansıtmaktadır; “Frontex Accepts Greece’s Request for Rapid Border Intervention Teams” isimli 10 Aralık 2015 tarihli haber, <http://frontex.europa.eu/news/frontex-accepts-greece-s-request-for-rapid-border-intervention-teams-amcPjC>, 01.02.2016.

87 Avrupa Konseyi’nin 18 Mayıs 2015 tarihli, “Council Establishes EU Naval Operation to Disrupt Human Smugglers in the Mediterranean” başlıklı basın açıklaması, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/05/18-council-establishes-naval-operations-disrupt-human-smugglers-mediterranean/>, 24.01.2016.

rin katılımına da açık olarak kurulan bu kuvvet Haziran 2015 ayında göreve başlamıştır. Hâlihazırda 21 devlet tarafından desteklenen bu göreve, bazı devletler tarafından da, kaçakçılıkta kullanılan gemilerin batırılacağı endişeleriyle karşı çıkmıştır. Ayrıca hükümet dışı örgütler, akademisyenler, İtalya Sahil Güvenlik yetkilileri ve BM Genel Sekreteri Ban Ki Moon'un da aralarında bulunduğu bazı kesimler tarafından da söz konusu görev, askeri operasyonlar yapılmasının ikincil hasarlara neden olabileceği gibi gerekçelerle eleştirilmiştir⁸⁸.

Avustralya'nın Uygulamaları

1999 yılında Avustralya'nın batı kıyılarında yasa dışı girişlerin artması sonucu, kıyıların daha etkin olarak kontrol altında tutulabilmesi amacıyla Kıyı Gözetleme Görev Gücü kurulmuştur. Bununla birlikte düzensiz göç ve göçmen kaçakçılığı ile daha etkin mücadele edilebilmesi amacıyla, Tampa⁸⁹ olayının da etkisiyle, 1999-2001 yılları arasında göç ve sınır kontrol mevzuatında değişiklik yapılmıştır⁹⁰.

2001 yılında yürürlüğe konan Yasama Paketi⁹¹ ile sınır kontrol görevlilerinin göçmen taşıyan gemileri durdurma ve sınırlardan uzak tutma (çıkarma) bakımından yetkileri oldukça arttırılmıştır. Buna göre Avustralya içinde ya da dışında Avustralya kanunlarına aykırı olan düzensiz göç ve göçmen kaçakçılığı faaliyetlerine ilişkin, görevlilerin makul şüpheleri bulunması durumunda, ilgili gemilere borda-

88 Kaçırılan göçmenlerin hayatını kaybetmesi gibi; EC, "A Study on Smuggling ...", s. 90, 91.

89 Sınır Koruma Kanunu ile yapılan değişiklik, Tampa sorunu devam ederken onaylanmıştır.

90 1958 Göç Kanunu (Migration Act 1958) (1999), Denizde İşlenen Suçlar Kanunu (Crimes at Sea Act) (2000), Sınır Koruma Kanunu (Border Protection Act) (1999, 2001); Mallia, s. 165, 166.

91 Border Protection (Validation and Enforcement Powers) Act 2001; Migration Amendment (Excision from Migration Zone) (Consequential Provisions) Act 2001; Migration Legislation Amendment Act (No. 1) 2001; Migration Amendment (Excision from Migration Zone) Act 2001; Migration Legislation Amendment Act (No. 5) 2001; Migration Legislation Amendment Act (No. 6) 2001.

lanması için gemi kaptanı ya da gemiyi kontrol eden kişilerden izin alınacaktır. İzin verilmemesi durumu ise bir suç olarak tanımlanmış olup (Göç Kanunu md. 245B)⁹², bu durumda sınır görevlileri bordalama amacıyla zorunlu ve makul olması kaydıyla zor kullanılabilir (Göç Kanunu md. 245G, 245F). Görevliler, gemiden yükü, personeli, rotası ve yolcuları hakkında bilgi isteyebilecek ve bu bilgileri doğrulama amaçlı arama yapabilecek; Göç Kanunu'na aykırılık tespit edildiğinde ise ilgililer hakkında tutuklama tedbiri uygulayabilecektir (md. 245F(3)). Bununla birlikte suça karışan geminin, yabancı bayraklı olup Avustralya'da bulunması veya Avustralya dışında bulunsa da Avustralya bayraklı olması ya da Avustralya dışında bulunan yabancı bayraklı bir geminin Avustralya'da suç işleyeceğine yönelik makul şüphe olması durumunda⁹³; söz konusu gemiler alıkonarak, bir Avustralya limanına, karasularına ya da bitişik bölgesine getirilebilecektir (md. 245F(8))⁹⁴. Aynı şekilde sınır görevlileri, söz konusu gemideki kişileri de gözaltına alarak belirtilen bölgelere ya da Avustralya dışına çıkarma konusunda yetkilendirilmiştir (md. 245F(9A), 245FA)⁹⁵.

92 1958 Göç Kanunu (Migration Act 1958) için bkz.: <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2012C00331>, 07.02.2016; Sınır korumaya ilişkin hususlarda 2001 yılında yapılan değişiklik (Border Protection (Validation and Enforcement Powers) Act 2001) için bkz.: <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2004C01199>, 07.02.2016.

93 Ancak bu yetki açık denizlerdeki yabancı bayraklı her gemi için tanınmamış olup; geminin kesintisiz takiple takip edilmiş olması, tâbiyetsiz olması, ikili anlaşma imzalanmış devletin bayrağını taşıması ya da Avustralya sınırlarında suç işlemek üzere ana gemi olarak kullanılması halinde kullanılabilir. Bu şekilde Avustralya'nın BMDHS hükümlerine doğrudan ters düşmemek için bu kıstasları uyguladığını söyleyebiliriz, ancak BMDHS'nin devletlere tanıdığı yetkilerin sınırlarını zorladığını da kabul etmemiz gerekir.

94 Mallia, s. 172-177.

95 Bu noktada da söz konusu kişilerin gönderileceği bölge olarak Göç Bölgeleri ve Avustralya dışına çıkarma bakımından da, Avustralya'nın ikili anlaşması olan güveli üçüncü ülkeler kastedilmektedir. Bu şekilde Avustralya dışında tutulan kişilerin, sığınma başvurusunda bulunabilecekleri ülkelere gönderilmesi, dolayısıyla 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne aykırı hareket edilmemesi amaçlanmıştır.

Düzensiz göçe karşı sıkı bir politika izleyen Avustralya, ülkesine yasa dışı girişleri önlemek adına yaptığı denetimleri sınırları ötesine, açık denizlere taşıdığını söyleyebiliriz. Bu denetimlerin asıl hedefi, düzensiz göç ve göçmen kaçakçılığında kullanılan gemilerin, bitişik bölgesine girmeden geri çevrilmesidir. Öncelikle böyle bir şüphe taşıyan gemiler, bitişik bölgeye girmemeleri konusunda uyarılmaktadır. Açık denizlere geri dönmeyen gemiler için uyarı atışları dâhil, aşamalı olarak zorlayıcı tedbirler uygulanmaktadır⁹⁶. Bu tedbirler uygulanırken, söz konusu gemilere yapılacak ilk müdahalelerde, göçmenlerin ya da organizatörlerin gemiyi batırarak arama kurtarma durumu oluşturma ihtimallerine karşı, öncelikle denize dayanıklı sert gövdeli şişme botlar kullanılmaktadır. Bu şekilde küçük botları gören göçmenlerin, gemilerini batırma düşüncesinden uzaklaşmaları hedeflenmektedir⁹⁷. Uyarılara rağmen, bitişik bölgeye giren gemilere ise bordalanarak, gemi kontrol altına alınmaktadır. Müteakiben gemi bitişik bölge dışına çıkarılmakta ve geldiği ülke sınırlarına ulaşana ya da açık denizde uzaklaştırılıncaya kadar refakat eşliğinde yönlendirilmektedir. Söz konusu geminin batması sonucu göçmenlerin denizden kurtarılması durumunda da, bu kişiler sıklıkla Avustralya dışında belirlenen güvenli bölgelere çıkarılmaktadır⁹⁸.

2001 yılı Yasama Paketi ile getirilen diğer bir uygulama da Göç Bölgeleri (Migration Zone)'nin belirlenmesi ve karasularının bu bölgeler dışında tutulması olmuştur. Sığınma başvurularının yapılabileceği yerler olan Göç Bölgeleri (ülkeye giriş noktaları), Göç Kanunu'nun 5. maddesinde tanımlanmış olup; Avustralya Devleti tarafından belirlenen kara noktalarını, limanları, tesisleri ve limana yakın deniz alanlarını kapsamaktadır. Avustralya tarafından vize ve sığınma

96 03 Nisan 2013 tarihli 15/2013 sayılı "Maritime Powers Act 2013" isimli Kanun, md. 54, <https://www.comlaw.gov.au/Details/C2013A00015>, 07.02.2016; Mallia, s. 184.

97 Mallia, s. 185.

98 Nauru ve Manus Adası gibi; Mallia, s. 186. 2012 yılında Avustralya'nın kara ülkesini de Göç Bölgesi'nden çıkarmasıyla, ülkesine izinsiz olarak yapılan hiçbir girişi kabul etmediği söylenebilir (Tampa olayında da olduğu gibi).

başvurularının incelenmek üzere kabul edilmesi için, bu başvuruların Göç Bölgesi'nde yapılmış olması gerekmektedir. Dolayısıyla karasuları ve bitişik bölgelerde yapılan başvurular, geçerli bir başvuru olarak kabul edilmemektedir. Avustralya'ya göre bu uygulama, geçerli bir başvuru mevcut olmadığından; 1951 Cenevre Sözleşmesi hükümlerine ters düşmemektedir⁹⁹.

Avustralya düzensiz göçe karışan gemilerin bitişik bölgesine girişini önlenmek adına, 2004 yılında kurulan Deniz Tanımlama Sistemi (Australian Maritime Identification System - AMIS)'ni de kullanmaktadır. Bu sistemle karadan 1000 deniz mili uzaklıktan itibaren, Avustralya limanlarına yaklaşan gemiler hakkında bilgi alınmakta ve bu gemiler takip edilmektedir¹⁰⁰. AMIS sistemi, Avustralya'ya yönelen göçmen yüklü gemilerin açık denizde tespit edilerek müdahale edilmesinde ya da geri çevrilmesinde de önemli rol oynamaktadır¹⁰¹.

Avustralya'nın izlediği ve yukarıda açıklanan politikalar, birçok eleştiriye maruz kalsa da; denizden yasa dışı girişi azalttığı söylenebilir. 2009 ve 2013 yılları arasında Hükümet değişikliği ve geri çevirme uygulamalarının azaltılması sonucu, sınırlarına ulaşan botların sayısında artış yaşanmış olup; bunun üzerine daha önce uygulanan sıkı geri çevirme politikalarının uygulanması neticesinde, söz konusu sayılar tekrar azaltılmıştır¹⁰².

99 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde devletlerin başvuruları incelemek üzere sorumluluklarının nerede başladığı hususu açıkça belirtilmediğinden ve sığınma ve ikâmet izinleri verilmesinin garanti altına alınmaması, bu tür yanlış yorumlamalara neden olmaktadır. Ancak 1951 Viyana Antlaşmalar Hukuku Sözleşmesi'ne göre, bu durumlarda yorumlama yapılırken, iyi niyetli, Antlaşma'nın ruhuna, konusu ve amacına uygun hareket edilmelidir. Dolayısıyla söz konusu Göç Bölgeleri'ne ilişkin uygulama 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin getirdiği yükümlülükler ile örtüşmemektedir.

100 Mallia, s. 185.

101 <http://www.border.gov.au/OperationSovereignBorders/Documents/illegalentry-vesselarrivals-18september2013to17october2014.pdf>, 07.02.2016.

102 2002 - 2006 yılları arasında düzensiz göçe karışan ve Avustralya'ya ulaşan toplam 7 bot; 2009 - 2013 arasında 350 bot, 2014 sonrası ise 10'dan az sayıda bot tespit

Amerika Birleşik Devletleri'nin Uygulamaları

Göç, sınır geçişleri, geri gönderme, sığınma ve iltica hususlarında ABD'nin düzeni, 1952 yılında oluşturulan ve en son Şubat 2013'te değişiklik yapılan Göç ve Vatandaşlık Kanunu (Immigration and Nationality Act - INA) ile belirlenmiştir. Öncelikle bu Kanun'a göre, ülkeye girişler belirlenen kontrol/giriş noktalarından ve belirlenen usullere uygun olarak gerçekleştirildiği takdirde, yasal giriş olarak kabul edilmektedir. Bununla birlikte ülke sınırları içinde bulunup da, zulüm ve işkence korkusu nedeniyle korunma talebinde bulunanlara koruma sağlanmasında, giriş koşullarına uyulup uyulmadığı önem arz etmemektedir. Buradaki önemli nokta, ABD tarafından sığınma ve iltica gibi uluslararası korumanın sağlanabilmesi için, ilgili kişilerin ülke içerisinde bulunması zorunluluğunun olması ve ülke içerisinde kabul edilmesi için de söz konusu Kanun'un 101(a)(38). maddesinde belirtilen kara ülkesinde bulunmasının gerekli olmasıdır¹⁰³. Göç ve Vatandaşlık Kanunu da kara ülkesi üzerinde bulunan söz konusu göçmenlere uygulanacak prosedürleri düzenlediğinden, henüz kara ülkesine çıkmayan göçmenlere bu kanun hükümleri uygulanmamakta olup; iç sular ya da karasularında tespit edilen göçmenler, aşağıda değinileceği üzere ABD Yüksek Mahkemesi Kararı'nın da desteğiyle, geldikleri ülkelere geri gönderilebilmektedir¹⁰⁴.

edilmiştir; S. Dawson, "How Australia Stopped Illegal Immigration", Ricochet, <https://ricochet.com/how-australia-stopped-illegal-immigration/>, 07.02.2016.

103 ABD Sahil Güvenliği, "US Coast Guard Maritime Law Enforcement Manual (MLEM)", s. 6, https://www.uscg.mil/hq/cg5/cg531/AMIO/FOIA_Docs.pdf, 13.02.2016. Dolayısıyla ABD de Avustralya gibi, fiziksel olarak ülke sınırlarının geçilmesi ile göçmenlere sağlanacak korumanın kabul edilmesi için ülkede bulunma arasında ayırım yapma yoluna gitmiştir; Mallia, s. 85, 86.

104 ABD Sahil Güvenliği, s. 7. Ancak bu durumda da, zulüm ve işkence korkusu olan ve sığınma arayan göçmenler Göç ve Vatandaşlık Kanunu hükümlerinden yararlanamasa da; deniz üzerinde bu taleplere ilişkin izlenecek yolu belirten "Title 8 Code of Federal Regulations (8 CFR)" ın 208.5(b) ve 253.1(f) maddeleri gereği, söz konusu sığınma arayanlar geri gönderilmeyerek talepleri değerlendirilecektir. ABD tarafından Küba'lı göçmenlere uygulanan ve "ıslak ayak/kuru ayak politikası (wet foot/dry foot policy)" olarak anılan uygulama da

Ancak ABD'nin kendi iç suları, karasuları ve bitişik bölgesinde tespit ettiği göçmenlerle ilgili izlediği politika kapsamında; her ne kadar Yüksek Mahkeme bunu zorunlu olarak görmese de, işkence ve zulümden kaçan göçmenlere korunma fırsatı tanımaktadır¹⁰⁵. Deniz üzerinde tespit edilip, zulüm ve işkence korkusu taşıdığı açıkça belli olan göçmenler, Sahil Güvenlik gemilerinde görevlendirilen sığınma subayları¹⁰⁶ tarafından ön inceleme (pre-screening) görüşmelerine tâbi tutulur. Gerekçesi haklı görülenler de, daha ayrıntılı inceleme ile statülerinin belirlenmesi için belirlenen kara tesislerine gönderilmektedir¹⁰⁷. ABD'nin sığınma arayan göçmenlere, eğer yasa dışı giriş teşebbüsü bireysel olarak ya da düşük sayıda kişi ile yapıldığında daha ılımlı davranarak, bu kişiler koruma sağladığı; ancak teşebbüs eden kişi sayısı arttığında talep edenlerin ülkede bulunmaması gerekçesiyle bu korumayı sağlamadığı görülmektedir¹⁰⁸.

Açık denizlerde ise ABD tarafından, 4865 sayılı Başkanlık Bildirisi ve 12324 sayılı Başkanlık Kararnamesi¹⁰⁹ ile 1981 yılından itibaren;

bu durumun bir sonucudur; kara ülkesine ulaşan Küba'lı göçmenler söz konusu kanunda belirtilen göçmen prosedürlerine tâbi tutulurken (geçici ikâmet ve ilerleyen zamanda ABD vatandaşlığına kadar ulaşabilen süreç), kara ülkesine henüz ulaşmadan denizde tespit edilenler ise, sığınma taleplerine bakılmaksızın Küba'ya geri gönderilmiştir; M. Heijer, *Europe and Extraterritorial Asylum (Studies in International Law)*, Hart Publishing, Oxford, 2012, s. 229.

105 ABD Sahil Güvenliği, s. 6.

106 "US Citizenship and Immigration Service (USCIS) Asylum Officer", ABD Vatandaşlık ve Göç Hizmetleri Sığınma Subayı.

107 ABD Sahil Güvenliği, s. 19, 20; N. Frenzen, "US Migrant Interdiction Practices in International and Territorial Waters", *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, B. Ryan, V. Mitsilegas (Ed.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2010, s. 395.

108 Frenzen, s. 396.

109 ABD Başkanı Ronald Reagan'ın 29 Eylül 1981 gün ve 4865 sayılı "*High Seas Interdiction of Illegal Aliens*" isimli Başkanlık Bildirisi (Proclamation), <http://www.archives.gov/federal-register/codification/proclamations/04865.html>, 09.02.2016 ile aynı tarih ve 12324 sayılı "*Interdiction of Illegal Aliens*" isimli Başkanlık Kararnamesi (Executive Order), <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=44317>, 09.02.2016. "Executive Order" teriminin Türkçe karşılığı olarak, "Başkanlık Kararnamesi" için, Gözler'in çevirisinden yararlanılmıştır;

deniz sınırlarının izinsiz olarak geçilmesi, bir ulusal güvenlik meselesi olarak görülmüş ve yasa dışı girişi amaçlayan gemilerin açık denizlerde durdurulması politikası yürürlüğe konmuştur.

Söz konusu emirle Sahil Güvenlik birimleri, açık denizde bulunup da insanların düzensiz taşınmasına karışmak suretiyle ABD'nin ya da ABD ile antlaşma yapmış olan diğer bir devletin göç mevzuatını ihlâl edeceğine inanmak için sebepler bulunan bir gemiyi durdurma, bordalama; geminin kayıtlı olduğu limanı, durumunu, varış limanını ve gemidekilerin durumunu tespit etmek amacıyla gemide inceleme yapma konularında yetkilendirilmiştir¹¹⁰. Ayrıca yapılan inceleme sonunda ABD'nin ya da ABD ile antlaşma yapmış olan diğer bir devletin göç mevzuatına karşı suç işlendiğine inanmak için sebeplerin bulunması durumunda; bu gemiler ve içindeki kişiler, geldikleri ya da başka bir ülkeye geri gönderilecektir. Ancak hiçbir mülteci kendi rızası dışında geri gönderilmeyecektir¹¹¹. Bununla birlikte bu yetki açık denizde bulunan gemilerin, ABD bayraklı olması, bayraksız ya da bayraksıza benzetilmiş olması veya ikili antlaşma yapılan devletlerin bayrağını taşıyan gemiler olması durumunda kullanılacaktır¹¹².

K. Gözler, "Türkçeden İngilizce Ve Fransızcaya Anayasa Hukuku Terimleri Sözlüğü", Türk Anayasa Hukuku Sitesi, <http://www.anayasa.gen.tr/ahgt-sozluk-tr-ing-fr.htm>, 28.04.2016.

110 12324 sayılı Başkanlık Kararnamesi Sec. 2(c)(1) ve 2(c)(2) maddesi. Dolayısıyla düzensiz göç şüphesiyle açık denizde durdurulan gemideki göçmenler arasında, sığınma talebi olanlar hakkındaki ilk inceleme, yani sığınma arayanların varlığına ilişkin ilk tespit Sahil Güvenlik birimleri tarafından yapılacaktır.

111 12324 sayılı Başkanlık Kararnamesi Sec. 2(c)(3) maddesi. Söz konusu Kararname'ye göre mülteci statüsünün belirlenmesine ilişkin inceleme; denizde yapılan ilk incelemenin ardından, ABD kara ülkesinde ya da belirlenen diğer kara tesislerinde yapılmaktadır.

112 12324 sayılı Başkanlık Kararnamesi Sec. 2(b) maddesi. Bu emrin yayınlanmasından 6 gün önce Haiti ile durdurma ve göçmenlerin geri gönderilmesine ilişkin, ikili işbirliği antlaşması imzalanmıştır. Maddede sözü edilen "ikili antlaşma" ile, Haiti ile yapılan antlaşma kastedilmiş olup, aynı Antlaşma daha sonra Küba için de kullanılmıştır. Antlaşma ile Haiti sahillerinden ABD'ye ulaşmak amacıyla denize açılan göçmenlerin, ABD'ye ulaşmadan, kısa zamanda Haiti'ye geri gönderilmesi amaçlanmıştır. ABD tarafından, tespit edilen gemiler üzerindeki sığınma arayanların başvurularını incelemek adına Guantanamo Askeri Üssü'nde

Söz konusu Kararname ile ABD, ülkesine yönelmiş olan düzensiz göç akışlarına kaynaklık eden ülkelerle ikili antlaşmalar yaparak; göçmenleri taşıyan gemileri henüz karasularına ulaşmadan açık deniz üzerinde ya da antlaşma kapsamındaki yetkileri çerçevesinde kaynak ülkenin karasuları içerisinde durdurmayı amaçlamıştır.

ABD'ye yasa dışı girişi amaçlayan göçmen sayısındaki artış, göçmen yüklü denize elverişsiz birçok geminin batması ve yapılan ikili antlaşmaların bu durumu önlemede yetersiz kalması sonucu 1992 yılında, 12807 sayılı Başkanlık Kararnamesi¹¹³ yayınlanmıştır. Bu Kararname ile, 12324 sayılı Kararname iptal edilmiş ve iki önemli değişiklik dışında diğer uygulama hükümleri aynen tekrar edilmiştir. Bu değişikliklerden birincisi; "ABD'nin, 1967 Protokolü ve 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 33'den (geri göndermeme ilkesi) kaynaklanan uluslararası yükümlülüklerinin, ABD sınırları dışında bulunan kişileri kapsamadığı"nın belirtilmiş olmasıdır (12807-md. 2). Bu emirle ABD tarafından, açık denizde düzensiz göçe karışan gemilerde tespit edilen sığınma arayanların, geri göndermeme ilkesinden yararlanamayacağı ve geri gönderileceği belirtilmiş ve uygulamaya başlanmıştır. Söz konusu hükmün hukuka aykırı olduğuna yönelik başvurular yapılsa da, son olarak ABD Yüksek Mahkemesi tarafından da söz konusu yükümlülüğün sınır ötesi etkisinin olmadığına hükmedilmiştir¹¹⁴.

geçici tesisler kurulmuştur; Mallia, s. 191-193. Bu noktada şu husus önem arz etmektedir ki, söz konusu yetkiler açık denizde bulunan yabancı bayraklı gemiler için sadece, geminin bayrak devleti ABD ile ikili antlaşma imzalamış ise kullanılabilir. Açık denizde bulunan ve ABD ile ikili antlaşması olmayan devletlerin bayrağını taşıyan gemiler üzerinde, ancak o devletin ilgili duruma özel izni ile ve izinde belirtilenler çerçevesinde yetki kullanılabilir (BMDHS ve Göçmen Kaçakçılığı Protokolü gereği); Frenzen, s. 388.

113 ABD Başkanı G.H.W. Bush'un 24 Mayıs 1992 gün ve 12807 sayılı "*Instruction to the Coast Guard in Order to Enforce the Suspension of the Entry of Undocumented Aliens at Sea and the Interdiction of Any Defined Vessel Carrying Such Aliens*" isimli Başkanlık Kararnamesi, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=23627>, 09.02.2016.

114 ABD Yüksek Mahkemesi (Supreme Court)'nin *Sale v. Haitian Centers Council* Kararı, 509 U.S. 155(1993), 21 Haziran 1993, 32 ILM 1039(1993). Mahkeme kararını, "refoulement" sözcüğünü "return refouler" şeklinde dar yorumlayarak;

İkinci değişiklik ise, deniz üzerinde sığınma taleplerine ilişkin ilk incelemenin yapılmayacak ve açık denizde tespit edilen gemilerdeki göçmenlerin hepsinin (Adalet Bakanı tarafından mülteci statüsü tanınanlar hariç), geldikleri ya da başka bir ülkeye geri gönderilecek olmasıdır (12807-md. 2(c)3). Dolayısıyla bu Emir ile Sahil Güvenlik birimleri, Adalet Bakanı tarafından mülteci statüsü tanınanlar dışında, açık denizdeki gemiler üzerinde tespit edilen göçmenleri, sığınma arayanların varlığına ilişkin herhangi bir tespit yapmadan, geri göndermeyle yetkilendirilmiştir. Söz konusu yetkinin kullanılarak Haiti'den gelen göçmenlerin doğrudan geri gönderilmesinin etkisiyle, Haiti ile yapılan Antlaşma da 1994 yılında yürürlükten kaldırılmıştır¹¹⁵.

2002 yılında yayınlanan 13276 sayılı Başkanlık Kararnamesi ile, yakalanan göçmenlerle ilgili gözaltı, beslenme, barınma, statülerin belirlenmesi gibi işlemlerin yapılması ve Guantanamo Körfezi ya da belirlenecek başka uygun bir yere yerleştirilmeleri hususlarında Adalet Bakanlığı görevlendirilmiştir. 2003 yılında imzalanan 13286 sayılı Başkanlık Kararnamesi ile bu görevler Adalet Bakanlığı'ndan alınarak, İç Güvenlik Bakanlığı (Department of Homeland Security)'na devredilmiştir¹¹⁶.

ABD, başta uyuşturucu kaçakçılığı olmak üzere, göçmen kaçakçılığı gibi denizde işlenen diğer suçları da önlemek adına; Haiti dışındaki

1951 Cenevre Sözleşmesi 33(2). maddesinin (bu ilkedden yararlanılamayacak durumları belirten madde) sadece ülke sınırları içerisinde bulunan mülteciler için uygulanabileceği, dolayısıyla 33(1). maddenin de ülkede bulunan mülteciler için uygulanabileceği (geri gönderilemeyeceği) yorumuna dayandırmıştır. Söz konusu Emir ve Karar'ın uygulanmasına ilişkin yapılan itirazlar, politik gelişmeler, eleştiriler ve ABD Yüksek Mahkemesi tarafından verilen hükmün gerekçeleri için bkz.: Mallia, s. 193-199, Gill & Mcadam, s. 246-248; A. Dastyari, *United States Migrant Interdiction and the Detention of Refugees in Guantanamo Bay*, Cambridge University Press, New York, 2015, s. 28-32, 106.

115 ABD-Haiti arasındaki Antlaşma 1994 yılında Haiti'nin bildirisini ile feshedilmiştir. 12807 sayılı Kararname dışındaki diğer etkenler ise; 1990'lı yılların başlarında ABD tarafından, Guantanamo tesislerindeki sığınma arayanlara kötü muamele yapılması ve bu kişilere, yeterlilikleri taşımalarına rağmen mülteci statüsünün verilmemesi olmuştur.

116 Dastyari, s. 65, 66.

diğer devletlerle de ikili antlaşmalar yaparak işbirliğinde bulunmuştur¹¹⁷. ABD'nin düzensiz göç ile mücadelesinde, kolluk görevi icra eden gemi ve uçaklarının diğer devlet karasularında da görev yapabilmesini sağlayan ikili antlaşmalar, önemli bir yere sahiptir. ABD, ülkesine yönelen göçmenleri, deniz yolculuklarının başında, henüz yeni denize açılmışlarken durdurmayı amaçlamaktadır. Bu sayede düzensiz göç girişiminde bulunanlar ABD'den mümkün olduğunca uzak tutulmakta; hem ABD'nin kendi sorumluluğunda bulunan arama kurtarma sahasında müdahale ettiği gemi batma olayları azaltılmakta hem de yakalanan göçmenlerin geldikleri ülkelere geri gönderilmesi hızlandırılmakta ve kolaylaştırılmaktadır.

Bu anlaşmalar genel itibariyle birbirine benzer olup, anlaşma yapılan devlet mensubu bir subayın ABD Sahil Güvenlik unsurlarında görevlendirilmesi suretiyle; ABD'nin o devletin açık denizdeki gemileri ile karasuları ve münhasır ekonomik bölgelerinde yetki kullanmasını sağlamaktadır. Söz konusu antlaşmalar arasında, 2004 yılında imzalanan ABD-Bahamalar Antlaşması; Bahamalar tarafından ilgili subayın ABD unsurlarında görevlendirilmediği durumda da ABD'ye yetki tanıdığından ve diğerlerine nazaran model niteliği taşıdığından, bu Antlaşma incelenecektir¹¹⁸.

117 Bu tür ikili antlaşmalar, "Shiprider Agreements" olarak da anılmaktadır. Düzensiz göç ve göçmen kaçakçılığı ile mücadele kapsamında; Küba ile "US-Cuba Joint Communique on Migration" (09 Eylül 1994), Dominik Cumhuriyeti ile "Agreement ... Concerning Maritime Migration Law Enforcement" (20 Mayıs 2003), Bahamalar ile "Agreement ... Concerning Cooperation in Maritime Law Enforcement"(ABD-Bahamalar Antlaşması) (29 Haziran 2004), Ekvador ile "Operational Procedures for Boarding and Inspecting Vessels Suspected of Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances and of Smuggling Migrants by Sea" (30 Ağustos 2006) Palau ile "Agreement ... Concerning Cooperation to Suppress Illicit Activity at Sea" (05-20 Mart 2008), Marshall Adaları ile "Agreement ... Concerning Cooperation in Maritime Surveillance and Interdiction Activities" (05 Ağustos 2008), Mikronezya ile "Exchange of Notes on Cooperative Shiprider Agreement" (30 Nisan-14 Mayıs 2008), Antlaşmaları imzalanmıştır; Dastyari, s. 74-76.

118 29 Haziran 2004 tarihli ABD-Bahamalar Antlaşması metni için bkz.: <http://www.state.gov/documents/organization/108940.pdf>, 12.02.2016.

ABD-Bahamalar Antlaşması'nın 5. maddesinde “shiprider programı”¹¹⁹ düzenlenmiştir. Buna göre Bahamalar Devleti tarafından görevlendirilen shiprider'lar, buldukları ABD kolluk gemi ve uçaklarının, Bahama kolluk yetkililerine yardımcı olmak adına şüpheli gemilere bordalamak ve aramak için Bahama ülke sınırlarına, sularına ve hava sahasına girmelerine; Bahama kanunlarının ihlâl edildiğine yönelik delil bulunması durumunda Bahama düzenlemeleri doğrultusunda gemi, üzerindeki yük ve insanlar hakkında işlem yapılmasına yardımcı olma konusunda izin vermeye yetkilendirilmiştir (md. 5/1(a), Bahama bayraklı gemiler dâhil). Ayrıca bu görevliler, Bahama kıyılarının 200 deniz mili içinde olan ve herhangi bir devletin karasuları içinde bulunmayan Bahama bayraklı şüpheli gemilere bordalamak ve aramak için, kendilerine yardım etmeleri amacıyla, buldukları ABD kolluk gemi ve uçaklarını yetkilendirebilecektir (md. 5/1(b)). Antlaşma'nın 6. maddesi diğer shiprider antlaşmalarına göre farklı bir özellik içermekte olup, buna göre; ABD Sahil Güvenlik birimleri, gemilerinde shiprider bulunmadan da, Bahama yetkililerine önceden bilgi vermek şartıyla, Bahama karasularına girerek (düşük su hattından en fazla 3 deniz mili uzaklığa kadar) operasyon icra edebilecektir. Operasyon kapsamında ABD birimleri tarafından, Bahama bayraklı olmayan ya da bayraksız gemiler durdurulabilecek, bordalanabilecek, aranabilecek

119 Antlaşma'nın 2(16). maddesinde “*shiprider, taraf bir devletin kolluk yetkilisinin, diğer taraf devletin kolluk görevinin icrasında kullanılan gemi ve uçaklarına binmeye yetkili kişi*” olarak tanımlanmıştır. Diğer devletlerle yapılan antlaşmalarda da kullanılan bu program; taraf bir A devletinin, diğer taraf B devletinin özellikle karasularında görev icra edeceği zaman, B devletinin ülkesel yetkilerinin A devletinin kolluk gemi ve uçakları vasıtasıyla kullanılmasını sağlamaktadır (bayrak devleti yetkisi de kullanılabilir). B devletine mensup bu görevliler, A devleti vasıtalarında görevlendirilerek; bu vasıtalarla, suç işlediği tespit edilen gemi, üzerindeki yük ve insanlar hakkında, görevlinin izni ve talimatları doğrultusunda, B devleti yetkilerinin kullanılmasını ve B devleti çıkarlarına uygun davranılması sağlamaktadır. Bu uygulama B devletinin, suçun önlenmesi amacıyla yaptığı denetimlerde yetersiz kaldığı ya da işbirliği ile daha iyi sonuçların alınabileceği durumlarda uygulanmaktadır. Daha çok uyuşturucu kaçakçılığı ile mücadele kapsamında uygulanan bu programlar, düzensiz göçün devletler üzerindeki etkisinin artmasıyla, bu hususta da kullanılmaya başlanmıştır.

ve tutulabilecek; suç işlendiğinin tespiti halinde ise Bahama yetkililerinin talimatları doğrultusunda işlemler icra edilebilecektir. Dolayısıyla Bahamalar kendi ülkesel ve bayrak devleti yetkilerini, ABD gemi ve uçakları vasıtasıyla kullanabilecektir.

Antlaşma'nın 11. maddesinde ise ABD tarafından icra edilen görevler kapsamında müdahale edilen gemiler üzerindeki kişilerden, 1951 Cenevre Sözleşmesi 33. maddesinde belirtildiği üzere haklı gerekçelerle zulüm korkusu içinde bulunan kişilerin geri gönderilmeyeceği; bunların dışında Bahama vatandaşı olan veya orada oturma izni olanlar ile Bahama yargı yetkisine tâbi deniz alanlarında tespit edilen kişilerin ise geri gönderilmesini Bahamalar'ın kabul edeceği hüküm altına alınmıştır.

ABD, ülkesini hedef alan göçmenlere karşı 1992'den beri izlediği politikayı değiştirmeyerek; sığınma taleplerinin ancak kara ülkesinde yapılabileceği ve geri göndermeme ilkesinden doğan yükümlülüğün açık denizlere kadar genişletilemeyeceği yaklaşımını sürdürmektedir¹²⁰. Bu uygulama her ne kadar geri göndermeme ilkesine aykırı görülse de¹²¹; ABD'nin izlediği bu politika ile düzensiz göçe hedef ülke olarak görülmemesi adına, daha çok caydırıcılığa yöneldiği ve bu hususta da başarılı olduğu söylenebilir.

Türkiye'nin Deniz Yoluyla Gerçekleştirilen Düzensiz Göç ile Mücadelesi

Düzensiz Göçte Kaynak, Transit ve Hedef Ülke Olarak Türkiye

Türkiye, uluslararası gerçekleştirilen düzensiz göç bakımından hem hedef hem kaynak hem de transit ülke konumundadır. Ortadoğu ülkelerinde yaşayan kişiler, genellikle ekonomik sebeplerle birlikte; son yıllarda özellikle bu bölgelerde yaşanan silâhlı çatışmalar ve siyasî istikrarsızlıkların etkisiyle, daha iyi bir yaşamı arzulayarak ülke-

120 Frenzen, s. 396.

121 Mallia, s. 197-199.

lerini terk etmektedirler. Bu göçmenlerin bazıları hedef ülke olarak Türkiye'yi belirlerken, bazıları da genellikle Türkiye üzerinden Avrupa'ya ulaşmayı hedeflemektedir. Bununla birlikte diğerlerine kıyasla sayısı çok daha az da olsa; Türkiye, ekonomik sebeplerle iş bulma ve çalışma amacıyla Avrupa ve Amerika'ya yönelen düzensiz göç hareketlerine kaynaklık da etmektedir¹²².

Türkiye, üzerinde gerçekleşen düzensiz göç hareketlerinde genellikle transit ülke olarak kullanılmaktadır. Göçmen kaçakçıları aracılığıyla ya da kendi imkânları ile Türkiye'nin doğusundaki kara sınırlarından ülkeye giriş yapan göçmenler, uygun koşulların sağlanmasıyla; Avrupa'ya¹²³ ulaşmak amacıyla, Türkiye'nin batısındaki deniz ve kara sınırlarından ülkeyi terk etmektedirler. Türkiye'den çıkış ve Avrupa'ya girişteki sınır kontrollerinden kaçınmak amacıyla; kontrol altında tutulması karaya nazaran daha zor olan Ege Denizi ve Akdeniz'deki deniz sınırları, söz konusu düzensiz göç hareketlerinde sıklıkla kullanılmaktadır. Dolayısıyla Türkiye'nin deniz ülkesi üzerindeki düzensiz göç hareketleri, Türkiye açısından genellikle ülkeden çıkış amacını taşımaktadır.

Düzensiz göç maksadıyla yoğun olarak kullanılan Doğu Akdeniz Rotası (Kuzeydoğu Afrika, Ortadoğu ve Türkiye yoluyla Avrupa'ya) üzerindeki Türkiye, söz konusu göç hareketleri ile mücadelede uluslararası gelişmeleri yakından takip etmiş olup; özellikle AB'ne adaylığı nedeniyle, göç yönetimindeki hukukî, idarî ve teknik altyapısını geliştirmeye devam etmektedir. Bu bölümde Türkiye'nin, söz konusu mücadelede kapsamındaki uluslararası ilişkileri, hukukî düzeni ve uygulamaları incelenecektir.

122 A. İçduygu. & D. B. Aksel, *Türkiye'de Düzensiz Göç*, IOM Türkiye, Ankara, 2012, s. 22-30.

123 Genel olarak öncelikle, Yunanistan ve İtalya'ya ulaşmak ve daha sonra bu ülkeler üzerinden diğer Avrupa ülkelerine ulaşmak hedeflenmektedir.

Düzensiz Göç ile Mücadelede Uluslararası İşbirliği

Türkiye, düzensiz göç ile mücadelede etkin tedbirleri almak adına; bu husustaki sorunların tespiti, bilgi alış-verişi ve ortak mücadele maksadıyla uluslararası işbirliği çalışmalarının birçoğuna aktif olarak katılmaktadır. Yasa dışı sınır geçişlerini ve ülke üzerinde gerçekleşen transit göçü önlemek, ülkede düzensiz durumda bulunan göçmenleri ülkeden çıkarmak ve yasal göç yollarını teşvik etmek amacıyla Türkiye, bu alanda faaliyet gösteren uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmakta ve uluslararası diyalog süreçlerinde rol almaktadır. Türkiye’de faaliyet gösteren söz konusu kuruluşların başında BMMYK, IOM (Uluslararası Göç Örgütü) ve ICMPD (International Centre for Migration Policy Development - Uluslararası Göç Politikası Geliştirme Merkezi) gelmektedir.

BMMYK ile İşbirliği

14 Aralık 1950’de BM Genel Kurulu tarafında kurulan BMMYK, 1951 Cenevre Sözleşmesi hükümlerinin uygulanmasına nezaret etmekle görevlendirilmiş olup (md. 35), her bireyin sığınma talebinde bulunabilmesini ve başka bir ülkede mülteci olarak güvenli bir şekilde barınabilmesini sağlamak amacıyla, eve gönüllü dönüş, yerel entegrasyon ve üçüncü bir ülkeye yerleştirme dahil, çeşitli faaliyetlerde bulunur¹²⁴. BMMYK, mülteciler ile vatansız kişilere uluslararası korumanın ve bunun ötesinde ulusal korumanın sağlanması için hükümetlerle işbirliği yapmaktadır. Bu kapsamda da Türkiye tarafından üçüncü ülkeye yerleştirilecek göçmenlere mülteci statüsü sağlanması için İçişleri Bakanlığı ile işbirliğinde bulunmaktadır¹²⁵. Ayrıca Türkiye’deki sığınma sisteminin güçlendirilmesi amacıyla bakanlıklar ve güvenlik güçleriyle yakın temasta bulunarak; müşterek eğitim ve bilgilendirme

124 <http://www.unhcr.org/turkey/home.php?page=8>, 22.02.2016.

125 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu md. 92/1. Coğrafi sınırlama sebebiyle, ilgili kişilere mülteci statüsü verilmesi işlemi BMMYK tarafından yürütülmektedir; İçduygu & Aksel, s. 52. BMMYK’nın, Ankara ve Van’da olmak üzere Türkiye’de iki ofisi bulunmaktadır.

faaliyetleri icra etmektedir. Komiserlik, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)¹²⁶ Tasarısı'nın hazırlanmasında da aktif rol almıştır¹²⁷. Uygulamada, kolluk birimleri tarafından tespit edilen göçmenler arasında uluslararası koruma talebinde bulunanların olması durumunda; BMMYK'nin, başvuruda bulunmuş kişilere sınır kapıları da dâhil erişim, kişinin onayının bulunması halinde başvurusuyla ilgili bilgilere erişim ve başvurunun her aşamasında görüşlerini yetkililere iletme imkânı sağlamaktadır (YUKK md. 92/4).

IOM ile İşbirliği

Türkiye'nin yakın işbirliğinde bulunduğu diğer bir kuruluş ise, 1951 yılında kurulan IOM'dur¹²⁸. IOM'un Türkiye'deki faaliyetlerine ilişkin imtiyaz Anlaşması¹²⁹ 1995 yılında imzalanmış olup; Türkiye 2010 yılında IOM Kuruluş Anlaşması'na taraf olmuştur¹³⁰. IOM Türkiye Temsilciliği, insan ticareti ve düzensiz göçle mücadele adına; mültecilerin ve göçmenlerin ABD, Kanada, Avustralya ve Avrupa'ya yerleştirilmesi, temel ihtiyaçları konusunda acil yardım sağlanması, yasal göç alternatiflerinin kullanılmasının desteklenmesi, gönüllü geri dönüş imkânlarının sağlanması gibi konularda Türk hükümeti ve başta BMMYK olmak üzere diğer uluslararası ve ulusal kuruluşlarla işbirliğinde bulunmaktadır. Bu işbirliği kapsamında da Türkiye'ye teknik uzmanlık, eğitim, araştırma ve avukatlık hizmetleri gibi göç yönetimi-

126 R.G. 11.04.2013/28615.

127 İçduygu & Aksel, s. 56, 57.

128 IOM, Türkiye'de ilk olarak 1991 yılında Ankara'da, sonrasında 1994 yılında İstanbul'da ofis kurmuştur.

129 16 Kasım 1995'de imzalanarak, 16 Ekim 2003 tarih ve 4984 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan "*Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Uluslararası Göç Örgütü Arasında Örgütün Türkiye'deki Hukuksal Durumu, Ayrıcalıkları ve Dokunulmazlıkları Hakkında Anlaşma*", 26 Aralık 2003 tarihinde 2003/6684 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla onaylanmıştır (R.G. 08.01.2004/25340)

130 25 Kasım 2004 tarih ve 5260 sayılı Kanunla katılmamız uygun bulunan "*Uluslararası Göç Örgütü Kuruluş Anlaşması*"na katılmamız, 19 Temmuz 2010 tarihinde 2010/730 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile kararlaştırılmıştır (R.G. 10.08.2010/27668).

nin hemen her boyutunda destek sağlamaktadır¹³¹. BMMYK ve IOM Türkiye Temsilcileri, İçişleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulan ve göç politikalarının değerlendirildiği Göç Danışma Kurulu'nda da görev almaktadır (YUKK md. 114).

ICMPD ile İşbirliği

Türkiye, hükümetler ve uluslararası kuruluşlara göç konusunda kısa ve uzun vadede projeler üreten ICMPD ile 2000 yılında İşbirliği Anlaşması¹³² imzalamıştır. Merkez; değerlendirme, kapasite geliştirme, diyalog ve araştırma faaliyetleri ile kapsamlı, sürdürülebilir ve yenilikçi göç politikalarını teşvik ederek, Avrupa'daki hükümetler ve örgütler ile hizmet değişim mekanizması işlevi görmektedir. Bu bağlamda başlıca amaçları; uzun dönemli uluslararası göç politikası üretmek, Avrupa ve Dünya çapındaki göç baskıları konusunda stratejiler üretmek, Orta, Doğu ve Batı Avrupa devletlerinin göç sorunları hakkında girişimlerde bulunmak ve metotlar belirlemektir¹³³.

Düzensiz göç ve sınır yönetimi konularına özel Yetkinlik Merkezleri (Competence Centres) bulunan ICMPD, bu sorunların çözümüne ilişkin ilgili hükümetleri destekleyici yeni politikalar geliştirirken; Budapeşte, Prag ve Rabat Süreci ile MTM (Mediterranean Transit Migration Dialogue) Diyalogu, EUROMED III ve MME Ortaklığı süreçlerini yürütmekte ve diğer süreçleri de aktif olarak desteklemektedir¹³⁴.

Budapeşte, Prag ve Lahay Süreçleri

2006 yılı Ocak ayından itibaren Türkiye'nin başkanlığını yaptığı Budapeşte Süreci, düzensiz göçü önlemeyi, düzensiz göçle mücadelede

131 <http://www.turkey.iom.int/aboutus.htm>, 23.02.2016.

132 *Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Uluslararası Göç Politikası Geliştirme Merkezi Arasında İşbirliği Anlaşması*, 21 Mart 2000, R.G. 24.05.2000/24058.

133 T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, "Uluslararası Kuruluşlar", http://www.goc.gov.tr/icerik3/uluslararası-kuruluslar_363_392_394, 13.03.2016.

134 <http://www.icmpd.org/our-work/>, 14.03.2016.

kalıcı çözümler bulmayı ve göç yönetimi alanında sürdürülebilir politikalar geliştirmeyi amaçlayan bir diyalog forumudur. Türkiye, düzensiz göçle mücadele konusuna verdiği önemin bir göstergesi olarak bu süreçte oturma başkanlığını üstlendiği İpek Yolu Bölgesi Çalışma Grubu'nun kurulmasını sağlamış ve göç yolu üzerindeki kaynak, transit ve hedef ülkeleri bir araya getirmeyi olanaklı hale getirmiştir. Budapeşte Süreci kapsamında düzenlenen 5. Bakanlar Konferansına ev sahipliği yapan Türkiye tarafından, 19 Nisan 2013 tarihinde İpek Yolu Göç Ortaklığı başlatılmıştır. Bu Ortaklığın temel amacı diyalog ve İpek Yolu güzergâhı boyunca ortaya çıkan göç akımlarının yönetiminde; göç ve mobilite, entegrasyon, göç ve kalkınma, düzensiz göç, insan ticareti ve uluslararası koruma başlıklarını içeren ortak işbirliğini teşvik etmektir. Ortaklık kapsamında, göçe hedef olan ülkeler tarafından (AB Ülkeleri) finanse edilen, özellikle İpek Yolu Ülkeleri (Afganistan, Bangladeş, Çin, İran, Irak ve Pakistan) nezdinde bölgesel göç politikası oluşturmayı, ortak tedbirler alınmasını ve ilgili devletlerin göç yönetim kapasitelerinin¹³⁵ artırılmasını hedefleyen projeler yürütülmektedir¹³⁶.

Prag Süreci kapsamında oluşturulan ve 2012-2014 yılları arasında gerçekleştirilen 1 ve 4 numaralı Pilot Projelere Türkiye de katılmıştır. 1. Proje'de daha çok düzensiz göçün önlenmesi ve göçmenlerin geri dönüş düzenlemelerine ilişkin bilgilerin paylaşılarak, üye devletlerin düzensiz göçle mücadeledeki kapasitelerinin artırılması hedeflenmiştir. Sığınma süreçlerine ilişkin eğitim faaliyetlerini öngören 4. Proje kapsamında da, Türkiye'deki ilgili birimlerin eğitimi 2014 yılında tamamlanmıştır¹³⁷.

135 Göç yönetim kapasitesinin artırılması; göçmen kaçakçılığı ve insan ticaretini önleme, tespit etme ve bunlarla mücadele etme ile sınır kontrolünü güçlendirmede polis işbirliğini kuvvetlendirmeyi kapsamaktadır.

136 T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, "Budapeşte Süreci", http://www.goc.gov.tr/icerik6/budapeste-sureci_576_577_578_icerik, 23.02.2016.

137 T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, "Prag Süreci", http://www.goc.gov.tr/icerik3/prag-sureci_576_577_579, 24.02.2016.

Türkiye, göç ve mülteci sorunlarına çözüm aramak için sivil toplum örgütleri ile kamu kurumlarını bir araya getiren ve kâr amacı gütmeyen bir platform olan Lahey Süreci¹³⁸ kapsamındaki toplantı ve istişarelere de katılmaktadır. Lahey Süreci hedefleri arasında; insan ticaretine imkân sağlayan yasal boşlukları azaltmak, mülteciler, göçmenler ve mağdurlar için uluslararası korumayı artırmak ve uygun barınak, eğitim, sağlık sigortası ve iş fırsatlarına erişimlerini sağlamak, göçten etkilenen toplulukların sosyal ve ekonomik gelişmelerini sağlamak için imkânları arttırmak bulunmaktadır¹³⁹. Genel anlamda göç ve kalkınma ilişkine ağırlık veren ve insan hakları temelli bir yaklaşıma sahip olan Lahey Süreci, ayrıca en iyi uygulama deneyimlerinin paylaşımı, göç alanında bilgi tabanı oluşturulması ve pratik çözüm politikalarının geliştirilmesini sağlayan, istişare süreçleri yaratarak, uluslararası göçün neden olduğu sorunlarla mücadeleye katkıda bulunmaktadır.

Türkiye ayrıca, Küresel Göç Kalkınma Forumu kapsamında düzenlenen Yönlendirme Grubu toplantılarına 2011 yılından itibaren katılmaktadır. Bölgesel göç politikalarının geliştirilmesi amacıyla düzenlenen bu toplantılara katılım sayesinde, Türkiye'nin Forum'daki etkinliği artmış ve 2014-2015 yıllarında dönem başkanlığını üstlenmiştir¹⁴⁰.

FRONTEX ile İşbirliği

Türkiye, 2012 yılında FRONTEX ile düzensiz göçün önlenmesi alanında işbirliğinin ana hatlarını düzenleyen Mutabakat Zaptı'nı ve buna istinaden 2014-2016 yıllarını kapsayan İşbirliği Planı'nı 2014 yılında

138 Asıl adı "Mülteciler ve Göç Üzerine Lahey Süreci", İngilizce karşılığı "The Hague Process on Refugees and Migration". Süreç 2000 yılında kısmen çalışmalarına başlasa da, hukukî olarak bu isimle 2005 yılında kurulmuştur.

139 Sürece katılan Devletler için bkz.: T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, "Lahey Süreci", http://www.goc.gov.tr/icerik3/lahey-sureci_576_577_1101, 25.02.2016.

140 T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, "GFMD (Küresel Göç ve Kalkınma Forumu)", http://www.goc.gov.tr/icerik3/gfmd--kuresel-goc-ve-kalkinma-forumu-_409_576_581, 23.02.2016. Hâlihazırda dönem başkanlığı görevini Bangladeş yerine getirmektedir.

imzalamıştır. Bu kapsamda FRONTEX ile tecrübe ve bilgi paylaşımı gerçekleştirilmesi, karışık göç akımlarına ilişkin ortak değerlendirmeler yapılması öngörülmektedir¹⁴¹. Plan çerçevesinde Şubat 2016 ayında FRONTEX İcra Direktörü ve diğer üst düzey yetkililerin katılımıyla Ankara’da, Türkiye’nin ilgili makamları¹⁴² ile görüşmeler yapılmıştır. Görüşmelerde, sınır yönetimi, düzensiz göç, kaçakçılıkla mücadele gibi konularda istişarelerde bulunulmuş; mevcut işbirliği gözden geçirilerek ileriki yıllara ilişkin işbirliği programı üzerine değerlendirmeler yapılmıştır. Söz konusu temaslarla Türk makamları ve FRONTEX arasında doğrudan, güncel bilgi alışverişi sağlanmaktadır¹⁴³.

NATO¹⁴⁴ ile İşbirliği

Ege Denizi’nde meydana gelen düzensiz göç teşebbüslerinin son yıllarda artması üzerine; NATO’ya ait deniz unsurlarının bu bölgedeki düzensiz göç ile mücadeleyi desteklemesi için, 11 Şubat 2016 tarihinde Türkiye, Almanya ve Yunanistan tarafından NATO Savunma Bakanları Toplantısı’nda öneride bulunulmuş; 24 Şubat 2016 tarihinde NATO Daimi Konseyi tarafından söz konusu öneri kabul edilmiştir¹⁴⁵. Bunun üzerine Ege Denizi’ndeki göçmen kaçakçılığı ve düzensiz göçle mücadelede Türkiye ve Yunanistan’ın güvenlik unsurları ile

141 T.C. Dışişleri Bakanlığı ile AB Frontex arasında 28 Mayıs 2012 tarihinde “İşbirliği Mutabakat Zaptı”, 27 Şubat 2014 tarihinde “İşbirliği Planı” imzalanmıştır; T.C. İçişleri Bakanlığı, “Frontex ile İşbirliği Planı İmzalanması” isimli bilgi notu, syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Frontex%20işbirliği%20planı.pdf, 16.03.2016.

142 Dışişleri Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, İl İdaresi, GİGM, Gümrük Muhafaza Müdürlüğü, Emniyet Genel Müdürlüğü yetkilileri ile.

143 Frontex İcra Direktörü Fabrice Leggeri’nin 01 Mart 2016 tarihli basın açıklaması; “Avrupa’daki Sığınmacı Krizi-Frontex İcra Direktörü Leggeri”, *haberler.com*, <http://www.haberler.com/avrupa-daki-siginmaci-krizi-frontex-icra-direktoru-8213062-haberi/>, 16.03.2016.

144 North Atlantic Treaty Organization (Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü).

145 T.C. Dışişleri Bakanlığı, “No: 51, 25 Şubat 2016, NATO’nun Ege Denizi’ndeki Faaliyeti Hk.”, http://www.mfa.gov.tr/no_-51_-25-subat-2016_-nato_nun-ege-denizi_nde-ki-faaliyeti-hk_.tr.mfa, 25.04.2016.

FRONTEX birimlerine destek olmak amacıyla; NATO Daimi Deniz Görev Gücü 2 (SNMG2)¹⁴⁶ Ege Denizi'nde gözetleme ve tespit faaliyetlerine başlamıştır. Görev kapsamında NATO gemileri tarafından, Türk, Yunan ve FRONTEX makamları ile sürekli bilgi paylaşımında bulunulacak ve eşgüdümlü olarak görev alanları belirlenecek, göçmen taşıyan gemiler geri çevrilmeyerek ilgili devlet unsurlarına bilgi verilecek, denizde kurtarılan ve Türkiye'den çıkış yapan göçmenler tekrar Türkiye'ye gönderilecek; Türk ve Yunan gemileri hariç NATO gemileri, Türkiye ve Yunanistan karasularında konuşlandırılabilir. Hâlihazırda Ege Denizi'ndeki faaliyetlerine devam eden NATO gemileri tarafından, yasa dışı geçiş teşebbüsünde tespit edilen gemiler, buldukları bölgeye göre ilgili devletin sahil güvenlik birimlerine bildirilmekte; kurtarma ihtiyacı bulunan göçmen yüklü gemiler ise, kurtarılmasını müteakip gemide bulunan göçmenler Türk Sahil Güvenlik birimlerine teslim edilmektedir.

Düzensiz Göç ile Mücadele Aracı Olarak Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması¹⁴⁷

Geri Kabul Anlaşmalarının Amacı

Geri Kabul Anlaşmaları (Readmission Agreements), diğer devletlerin olduğu gibi Türkiye'nin de göç yönetiminde ve düzensiz göçle müca-

146 Standing NATO Maritime Group 2 (SNMG2), NATO'nun Ege Denizindeki daimi konuşlu unsurlarıdır. Hâlihazırda 7 gemiden oluşmakta olup, gemiler ve ait olduğu devletler değişebilmektedir; "Assistance for The Refugee and Migrant Crisis in Europe", http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_128746.htm, 25.04.2016.

147 *Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma*, 16 Aralık 2013, R.G. 02.08.2014/29076. AB tarafından onay süreci, 2014/252/EU sayılı Konsey Kararı ile Anlaşma'nın 07 Mayıs 2014 tarihinde AB R.G.'nde yayınlanmasını müteakip tamamlanmıştır. Anlaşma'nın taraflar açısından yürürlüğe giriş tarihi, 01 Ekim 2014'tür (Anlaşma'nın 24/2. maddesi gereği). Anlaşma, kendileri talep etmedikçe Birleşik Krallık ve İrlanda için geçerli olmayacaktır (Anlaşma'nın Giriş Bölümü'nde belirtilmiştir). Bu Anlaşma "Türkiye - AB Geri Kabul Anlaşması" şeklinde kısaltılarak kullanılacaktır.

delesinde önemli bir yere sahiptir¹⁴⁸. Bu anlaşmalar, ülkeye yasa dışı yollardan giriş yapmış, yani o ülkenin belirlediği seyahat dokümanları olmaksızın ya da sahteleriyle belirlenen giriş noktalarından veya bu noktaların dışından ülkeye girmiş ve halen ülkede bulunan kişiler ile giriş sırasında bu şartları yerine getirmiş olsa da, vize süresinin bitmesi veya bunun gibi nedenlerle artık bu şartları taşımayan kişilerin, vatan-daşı oldukları ya da geldikleri ülkelere gönderilmelerine yönelik anlaşmalardır. Söz konusu kişilerin ülkeden çıkarılması için uygulanan “sınırdışı etme (expulsion)” prosedürüne nazaran, geri kabul anlaşmaları kapsamında sınırdışı etmenin daha hızlı işleyen bir usul olması nedeniyle, devletler tarafından daha çok tercih edildiği söylenebilir¹⁴⁹. Türkiye açısından bu anlaşmalar, ülkede bulunan düzensiz göçmenlerin (koruma sağlanmamış olanların) geldikleri ülkelere geri gönderilmesini sağlaması açısından önem arz etmektedir. Bu kapsamda Türkiye, AB (2013), Karadağ (2013), Belarus (2013), Bosna-Hersek (2012), Moldova (2012), Yemen (2012), Rusya Federasyonu (2011), Nijerya (2011), Pakistan (2010), Ukrayna (2005), Romanya (2004), Kırgızistan (2003), Suriye (2001) ve Yunanistan (2001) ile geri kabul anlaşmaları imzalamıştır¹⁵⁰.

148 Bu tespit 16 Nisan 2014 tarih ve 2014/6 sayılı “Geri Kabul Anlaşması” konulu Başbakanlık Genelgesi’nde de belirtilmiştir (R.G. 16.04.2014/28974). Genelge şu ifadeyle başlamaktadır: “*Düzensiz göçle mücadele, Ülkemizin bulunduğu coğrafyada önemli sorunlardan olup bu süreçte en önemli araçlardan birisi geri kabul anlaşmalarıdır*”.

149 N. Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması*, Beta, İstanbul, 2016, s. 4, 5.

150 T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, *2013 Türkiye Göç Raporu*, Haz.: Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı, No: 32, T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM Yayınları, Ankara, 2015, s. 61. Bu rapor uluslararası göçe ilişkin, Türkiye’nin ilk ulusal resmi göç raporudur. Söz konusu geri kabul anlaşmalarından yürürlüğe girenler ise AB (2014), Moldova (2014), Belarus (2013), Rusya Federasyonu (2011), Kırgızistan (2009), Romanya (2009), Ukrayna (2008), Suriye (2003) ve Yunanistan (2002) ile imzalanan anlaşmalardır. Yunanistan ile bu kapsamda Protokol imzalanmıştır. Nijerya, Yemen ve Pakistan ile imzalanan anlaşmaların onay süreci devam etmektedir. Azerbaycan, Bangladeş Bosna Hersek, Gürcistan, Makedonya, Lübnan, Özbekistan ve Libya ile geri kabul antlaşması görüşmeleri devam etmektedir; Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması*, s. 32.

Türkiye - AB Geri Kabul Anlaşması

Konumuz açısından değerlendirecek, Türkiye’de deniz yoluyla düzensiz göçün daha çok ülkeden çıkış amacıyla gerçekleştirildiği göz önüne alındığında¹⁵¹; Türkiye’den çıkış yapmış olup diğer ülkelerde (genellikle AB ülkelerinde) bulunan göçmenlerin, Türkiye’ye geri gönderilmesini sağlayacak anlaşmalar incelenmelidir. Bu noktada da Yunanistan ve AB ile imzalanan anlaşmalar ön plana çıkmaktadır. Ancak Yunanistan ile 2002 yılında yürürlüğe giren Geri Kabul Protokolü¹⁵² beklenen faydayı sağlamamış¹⁵³ ve 2010 yılından itibaren, Yunanistan’ı da kapsadığından, Türkiye - AB Geri Kabul Anlaşması önem kazanmıştır. 2014 yılında yürürlüğe giren Anlaşma ile paralel olarak, AB ile vizelerin karşılıklı olarak kaldırılması amacıyla “Vize Serbestisi Diyaloğu” süreci de başlatılmıştır¹⁵⁴.

151 Frontex verilerine göre 2015 yılında Doğu Akdeniz Rotası üzerinden 885.000’den fazla göçmen AB’ye ulaşmış, bunların büyük bir çoğunluğu ise Ege Denizi’ndeki Yunanistan’a ait adalara çıkmıştır; “Eastern Mediterranean Route”, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>, 20.03.2016.

152 *Türkiye Cumhuriyeti ile Yunanistan Cumhuriyeti Arasında Türkiye Cumhuriyeti İçişleri Bakanlığı ile Yunanistan Cumhuriyeti Kamu Düzeni Bakanlığı Suç ile, Özellikle Terörizm, Örgütlü Suçlar, Uyuşturucu Madde Kaçakçılığı ve Yasadışı Göç ile Mücadelede İşbirliği Anlaşması’nın 8 inci Maddesinin Uygulanmasına Dair Protokol*, 08 Kasım 2001, R.G. 24.04.2002/24735.

153 2002-2010 yılları arasında Yunanistan tarafından, Türkiye’den girdikleri iddiasıyla 65.300 göçmenin Türkiye’ye geri gönderilmesi talep edilmiş, Türkiye tarafından 10.124 göçmenin geri kabulü onaylanmış, ancak Yunanistan tarafından fiilen 2.425 kişi Türkiye’ye geri gönderilmiştir; İçduygu & Aksel, s. 30, 31. 2002-2014 yılları arası için bu rakamlar; iddia edilen 111.264, kabul edilen 13.000, fiilen gönderilen ise 3.800 kişi olarak ifade edilmektedir; TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, “Ege Kıyılarında (İzmir-Aydın) Gerçekleşen Yasa Dışı Göç Hakkında İnceleme Raporu”, s. 20, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2014/ege_kiyilarinda_yasadisigoc_hakkinda_inceleme_raporu_27052014.pdf, 21.02.2016.

154 16 Nisan 2014 tarih ve 2014/6 sayılı “*Geri Kabul Anlaşması*” konulu Başbakanlık Genelgesi, para. 2. Türkiye - AB Geri Kabul Anlaşması ile aynı gün “*Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni*” de imzalanmıştır; T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Türkiye ile AB arasında Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Anlaşması İmzalandı” isimli bilgi notu, <http://www.mfa.gov.tr/>

Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması, Türkiye'nin veya AB üyesi bir devletin ülkesine girme, burada bulunma veya ikâmet etme şartlarını taşımayan veya artık taşımayan (hukuka aykırı bulunan)¹⁵⁵ vatandaşların, üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin geldikleri ülkeye geri kabulünün usul ve esaslarını belirtir¹⁵⁶. Ülkede hukuka aykırı olarak bulunan kişinin, diğer tarafın vatandaşı olduğu kanıtlanırsa, zaman aşımı olmaksızın; üçüncü ülke vatandaşı ya da vatansız olduğu kanıtlanırsa, talep eden devletin yetkili makamının varlığını öğrendiği andan itibaren beş yılı aşmayan bir süre önce, talepte bulunulan devletin ülkesini terk etmişse geri kabul işlemleri uygulanabilecektir (md 2/3, md. 3/1).

Anlaşmada geri kabul yükümlülükleri, karşılıklılık esas alınarak; “vatandaşlar” ve “üçüncü ülke vatandaşları ile vatansız” kişiler için iki ayrı grup olarak düzenlenmiştir. Türkiye'nin üçüncü ülke ve vatansız kişiler için geri kabul yükümlülüğüne ilişkin şartlar 4. maddede düzenlenmiş olup, buna göre kişinin talep eden tarafın ülkesinde hukuka aykırı bulunması ve md. 4/1'de belirtilen durumlardan¹⁵⁷ birinin kanıtlanmış olması gerekmektedir. Söz konusu kişiler için AB üye

turkiye-ile-ab-arasinda-vize-serbestisi-diyalogu-mutabakat-metni-ve-geri-kabul-anlasmasi-imzalandi.tr.mfa, 21.02.2016.

155 Anlaşmada kullanılan “ülkesine girme, burada bulunma veya ikâmet etme şartlarını taşımayan veya artık taşımayan” ifadesi için “hukuka aykırı bulunan” kısaltması kullanılacaktır.

156 Anlaşma'nın 2(1) maddesinde Kapsamı: “*Bu Anlaşmanın hükümleri, Türkiye'nin veya AB'ye üye devletlerden birinin ülkesine girme, burada bulunma veya ikâmet etme şartlarını taşımayan veya artık taşımayan kişiler için geçerlidir*”; 1(n) maddesinde ise Geri Kabul: “*talep eden devlete hukuka aykırı biçimde giriş yaparken, orada bulunurken veya ikâmet ederken yakalanan kişilerin (talepte bulunulan devlet vatandaşları, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler), talep eden devlet tarafından transferi ve talepte bulunulan devlet tarafından kabulü*” şeklinde tanımlanmıştır.

157 Madde 4/1(a): “*Bu kişilerin, geri kabul başvurusunun ibrazı esnasında Türkiye'den bir üye devletin ülkesine doğrudan giriş için, Türkiye tarafından düzenlenmiş geçerli bir vizeye sahip olması, (b) Türkiye'nin düzenlediği bir ikâmet iznine sahip olması, (c) Türkiye'de kaldıktan veya Türkiye'den transit geçiş yaptıktan sonra ilgili üye devletinin ülkesine yasa dışı ve doğrudan giriş yapmış olması.*”.

devletlerinin yükümlülük şartları da 6. maddede belirtilmiştir. Vatandaş olan kişilerin vatandaşlığının kanıtlanması usulleri 9. maddede, üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin durumlarının kanıtlanması usulleri ise 10. maddede belirtilmiştir. Buna göre yetkili sınır personeli ve diğer tanıklar tarafından verilen yazılı ifadeler de kanıtla ma aracı olarak kullanılabilir.

Anlaşma ile belirlenen bir uygulama ise “hızlandırılmış prosedür (rapid return)” dür. Buna göre, bir kişi talep eden devletin sınır bölgesinde, talepte bulunulan devletin ülkesinden doğrudan gelerek sınırı yasa dışı olarak geçtikten sonra yakalanmışsa; talep eden devlet, bu kişinin yakalanmasını müteakip 3 iş günü içerisinde geri kabul başvurusunda bulunabilecektir (md.7/4)¹⁵⁸. Bu başvurular ise talep edilen devlet tarafından 5 iş günü içerisinde cevaplanmalıdır (md.11/2). AB tarafından, iş yükünü ve zaman kaybını azaltması bakımından hızlandırılmış prosedüre daha çok önem verilmekte olup, Anlaşma'nın uygulanmasında sıklıkla bu prosedüre başvurulacağı değerlendirilmektedir.

158 Ancak Anlaşmanın 1(p) maddesinde “*talep eden devletin sınır bölgesi*”, “*talep eden ile edilen devlet arasında sınır paylaşılıyor olsun ya da olmasın, talep eden devletin dış sınırından 20 kilometre kadar içeri uzanan kendi ülkesi içindeki alan ile gümrük bölgeleri, uluslararası havaalanları ve deniz limanları*” şeklinde tanımlanmıştır. Dolayısıyla Anlaşma metnine göre; deniz sınırlarında, yani karasuları sınırlarında bu prosedürün uygulanamayacağı değerlendirilmektedir. Ancak Anlaşma'yı imzalayan taraf devletlerin yetkilileri tarafından sürece ilişkin açıklamalarda da, hızlandırılmış prosedürün deniz üzerinde de uygulanacağına yönelik beyanlarda bulunmuştur. Hâlihazırda bu duruma itiraz edildiğine yönelik herhangi bir bulgu tespit edilmemiş olup, tarafların beyanları doğrultusunda söz konusu prosedüre ilişkin uygulamanın, deniz üzerindeki yakalamalarda gerçekleştirileceği yönündedir. Ortak basın açıklaması için bkz.: T.C. AB Bakanlığı, “18 Mart 2016 Türkiye-AB Zirvesi Ortak Açıklaması”, http://www.ab.gov.tr/files/000files/2016/03/18/18_mart_2016_tr_ab_zirvesi_ortak_aciklama.docx, 21.03.2016. Söz konusu açıklamada “*Türk karasularında yakalanan*” göçmenlere de bu prosedürün uygulanacağı belirtilmiş olup; tarafların niyeti bu şekilde ise, Türk karasularında diğer devlet gemileri tarafında devriye ve denetim görevi yapılması sonucu doğacaktır. Söz konusu açıklama ve niyetler doğrultusunda uygulamaya ilişkin hususların nasıl gerçekleşeceği önümüzdeki süreçte kendini gösterecektir.

Geri kabul başvurusunun yapılacağı süre bakımından; vatandaşlar için kısıtlama öngörülmemişken, diğer kişiler için 6 ay içerisinde talep edilen devletin yetkili makamına sunulması şartı getirilmiştir (md. 11/1). Aynı maddede belirtilen ve önem arz eden diğer bir husus da; üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler, talep eden devletin ülkesine 1 Ekim 2017'den daha önce girmiş olsalar bile, söz konusu 6 aylık sürenin 1 Ekim 2017 itibarıyla başlayacak olmasıdır. Başvuru talebinin cevaplarına ilişkin süre sınırlamaları da 12. maddede belirtilmiştir (olağan hallerde 3 ay). Anlaşma'nın geri kabule ilişkin hükümlerinin uygulamaya başlanması tarihi ise, vatandaş kişilerle ilgili olarak yürürlük tarihi olan 1 Ekim 2014, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler için ise 1 Ekim 2017 olarak belirlenmiştir (md. 24/2, 24/3). Ancak 2016 yılında, AB-Türkiye arası görüşmeler sonucunda göçmenlerin geri kabulüne ilişkin uygulama tarihi öne çekilmiştir.

2015 yılında özellikle Suriyeli göçmenlerin AB'ne yasa dışı geçişlerindeki artış¹⁵⁹; AB'nin, geri kabule ilişkin uygulamaların daha erken hayata geçirilmesini istemesine neden olmuştur. Benzer istek, Türkiye açısından da kendi vatandaşları için sağlanacak vize serbestisi konusunda duyulmuştur. Bu amaçla AB-Türkiye arasında gerçekleştirilen toplantılar sonucunda, 15 Ekim 2015 tarihinde Ortak Eylem Planı kabul edilmiş ve 29 Kasım 2015'de ilgili Plan'ın hayata geçirilmesine karar verilmiştir¹⁶⁰. Bu kapsamda Türkiye ile AB hükümet liderleri arasında Belçika'da gerçekleşen Zirve sonucunda; Türkiye'den AB'ye gerçekleşen düzensiz göçü sonlandırmak adına 18 Mart 2016 tarihinde, şu hususlarda mutabakata varılmıştır: 20 Mart 2016 tarihinden sonra Türkiye'den Yunan adalarına yasa dışı geçen ve uluslararası ko-

159 Frontex verilerine göre 2015 yılında Doğu Akdeniz Rotası üzerinden AB'ne ulaşan 885.000'den fazla göçmenin büyük çoğunluğu Yunanistan'a ait adalara çıkmıştır. Bu kişiler arasında da en çok, Suriye uyruklu göçmenler yer almıştır. "Eastern Mediterranean Route", <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>, 20.03.2016.

160 T.C. AB Bakanlığı, "Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi", http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf, 22.03.2016.

ruma başvurusunda bulunmayan ya da başvurusu dayanaktan yoksun veya kabul edilemez bulunan tüm göçmenler, masrafları AB tarafından karşılanmak üzere Türkiye'ye iade edilecek; bu amaçla iki ülkede karşılıklı olarak irtibat personeli görevlendirilecek; Yunan adalarından Türkiye'ye iade edilen her bir Suriyeli için, Türkiye'den bir diğer Suriyeli de AB'ne yerleştirilecek; tüm beklentilerin karşılanması kaydıyla, en geç Haziran 2016 sonuna kadar Türk vatandaşlarına yönelik vize gerekliliklerinin kaldırılması için gerekli adımlar atılacak; AB Türkiye'ye, geçici koruma altındaki kişiler için kullanılmak üzere 3 milyar avronun (2018'de ilave 3 milyar avro) ödenmesini sağlayacaktır¹⁶¹. Zirvede alınan kararlar doğrultusunda, Türkiye'den Yunan adalarına yasa dışı geçen ve uluslararası korumaya alınmayan göçmenlerin Türkiye'ye iadesine, 4 Nisan 2016 tarihi itibarıyla başlanmıştır. Türkiye'ye geri gönderilmesi beklenen göçmen sayısının 10.000 civarında olacağı tahmin edilmektedir¹⁶². Çalışmanın hazırlandığı tarih itibarıyla, Sahil Güvenlik birimlerince 2016 yılı ilk üç ayında yaklaşık 23 bin göçmen yakalanmışken, Türkiye'ye iadelerin başlamasından sonraki sekiz ayda (Nisan-Kasım 2016) yaklaşık 13 bin göçmenin yakalanması¹⁶³; bu uygulamanın, en azından göçmenler açısından geri gönderilecek olmaları endişesiyle, caydırıcılığı sağladığı söylenebilir.

18 Mart 2016 tarihli Mutabakat Metni'nde, sığınma başvurusunda bulunulmasına rağmen, bu başvurunun Sığınma Usulleri Direktifi (Asylum Procedures Directive)'ne göre dayanaktan yoksun veya kabul edilemez bulunması halinde, söz konusu başvuru sahiplerinin de Tür-

161 Mutabakat sağlanan tüm hususlar için bkz.: T.C. AB Bakanlığı, "18 Mart 2016 ...". Bundan sonra bu Açıklama "Mutabakat Metni" adıyla kullanılacaktır.

162 Dönemin T.C. AB Bakanı ve Başmüzakereci Volkan Bozkır'ın bahse konusu göçmen sayısına ilişkin değerlendirmesi bu şekilde olmuştur; "AB Bakanı Bozkır: Avrupa'dan İade Edilecek Göçmen Sayısı Milyonlar Değil", *Anadolu Ajansı*, 10 Mart 2016 tarihli haberi, <http://aa.com.tr/tr/politika/ab-bakani-bozkir-avrupadan-iade-edilecek-gocmen-sayisi-milyonlar-degil/534632>, 13.04.2016.

163 Sahil Güvenlik Komutanlığı, "Düzensiz Göç İstatistikleri", http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/harekat/faaliyet_istatistikleri/duzensiz_goc_istatistikleri.html, 01.12.2016.

kiye'ye gönderileceği belirtilmiştir (md. 1). Bu husus, gerçekten de uluslararası korunma ihtiyacı bulunan fiili mültecilerin (*de facto mülteci*), başvurularının ilgili Direktif'e uygun bulunmayarak Türkiye'ye geri gönderilmesine neden olabilecek; ayrıca Türkiye'nin de kaynak ülkelerle yaptığı geri kabul anlaşmaları kapsamında bu kişileri geldikleri ülkelere geri göndermesi halinde, zincirleme olarak geri gönderme ilkesinin ihlâli söz konusu olacaktır¹⁶⁴. Metin'de sığınma başvurularının bireysel olarak inceleneceği belirtilse de; Türkiye'nin güvenli üçüncü ülke ya da ilk sığınma ülkesi olarak nitelendirilmesi sonucu, çoğu başvurunun kabul edilemez bulunacağı ya da ilgili başvuruların gerektiği şekilde özenle incelenmeden geri iade sürecine başlanacağı yönünde endişeler bulunmaktadır¹⁶⁵. Bu hususlara Yunanistan'ın, adalarda bulunan tesislerini kapalı gözaltı merkezlerine dönüştürmesi de eklenince; BMMYK tarafından daha önce bu tesislerde gönüllü olarak yürütülen faaliyetlerin askıya alındığı, gözaltı ve geri gönderme işlemlerine dâhil olunmayacağı ve başvuru kabul kapasitelerinin arttırılması dışındaki konularda, Yunanistan'a yardımcı olunmayacağı beyan edilmiştir¹⁶⁶.

Türkiye - AB Geri Kabul Anlaşması'nın, mevcut göç akışları dikkate alındığında ve Türkiye'den AB'ye yasa dışı çıkışlar azalmadığı sürece; Türkiye'ye sosyal, ekonomik ve teknik yükler getireceği açıktır. Özellikle üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler için maruz kalacağı geri kabul talepleri göz önüne alındığında, bu yükü taşıyıp azaltabilme adına Türkiye'nin; geri kabul merkezlerinin kapasitesini

164 Söz konusu durumu belirtmek üzere, geri kabul anlaşmalarının “domino etkisi”, “zincirleme etkisi” ya da “dolaylı geri gönderme” ifadeleri kullanılmaktadır; J. C. Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, Cambridge University Press, New York, 2005, s. 301; Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması*, s. 111; T. Şensoy, “AB -Türkiye Mülteci Mutabakatı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, Uluslararası Güvenlik Politikaları Araştırma ve Dostluk Derneği, <http://www.upad.org.tr/2875.html>, 13.04.2016.

165 Ekşi, *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması*, s. 27, 142, 147; Şensoy.

166 BMMYK, “UNHCR Redefines Role in Greece as EU-Turkey Deal Comes into Effect”, <http://www.unhcr.org/56f10d049.html>, 14.04.2016.

arttırması, ülkesinden çıkışları azaltmak için sınır güvenliği dışında da önlemler alması (ülkesine girişleri önlemek gibi) ve kendisine yönelen göçe kaynaklık eden ülkelerle geri kabul anlaşmaları imzalayarak, bunların uygulanmasını sağlaması gerekmektedir.

Bununla birlikte Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve bu kapsamdaki belgelerde, Türkiye tarafından AB'ye gönderilecek Suriyeli göçmenler için en fazla sayı belirtilmişken¹⁶⁷, AB'den Türkiye'ye gönderilecek göçmenlerle ilgili olarak, belirli bir zaman dilimi için ya da en fazla sayının belirtilmemiş olmasının; Türkiye'nin, yaşanacak gelişmeleri öngörmesini ve söz konusu yükü üstlenmek adına yapacağı hazırlıkları olumsuz yönde etkileyeceği değerlendirilmektedir. Ayrıca deniz alanlarında yapılacak yasa dışı geçiş tespitlerine ilişkin, Geri Kabul Anlaşması'nda özel bir hükme yer verilmemiş olmasının (hızlandırılmış prosedürün sadece karada ve limanlarda uygulanabileceğinin belirtilmesi) ve Mutabakat Metni'nde ise "Türk karasularında yapılacak yakalamaların"¹⁶⁸ da geri kabule konu edileceğinin belirtilmesinin; ilerleyen dönemdeki uygulamalara ilişkin çelişkilere ve yetki kullanımı açısından ihlallere neden olabileceği değerlendirilmektedir.

167 Mutabakat Metni md. 2: "*Korunmaya muhtaç gruplara yönelik BM Kriterleri dikkate alınmak suretiyle, Yunan adalarından Türkiye'ye iade edilen her bir Suriyeli için, Türkiye'den bir diğer Suriyeli AB'ye yerleştirilecektir... AB tarafında ise bu mekanizma çerçevesinde yeniden yerleştirme, ilk etapta... 18 bin kişinin yerleştirilmesi şeklinde olacaktır. Daha fazla yeniden yerleştirme ise, ilave en fazla 54.000 kişiye kadar gönüllülük esasına dayanan benzer bir düzenleme aracılığıyla gerçekleştirilecektir*".

168 Mutabakat Metni Giriş Bölümü: "... Türkiye ayrıca, 7 Mart 2016 tarihinde, Türkiye'den Yunanistan'a geçen ve uluslararası korumaya muhtaç olmayan tüm göçmenlerin hızlı bir şekilde geri kabul edilmesi ve Türk karasularında yakalanan bütün düzensiz göçmenlerin geri alınması hususlarında mutabakatını bildirmiştir." Belirtilen bu hususla, Frontex ya da Yunanistan Sahil Güvenlik birimleri tarafından da, Türk karasularında yakalama yapılabileceği şeklinde bir sonuç çıkmaktadır. Böyle bir durumun yaşanması ise, Türkiye açısından kendi deniz alanlarında yabancı bir devletin yetki kullanması anlamına gelecektir. Şayet böyle bir yetki verilmesi niyeti var ise, bunun daha açık şekilde bir anlaşma ile belirlenmesi gerekmektedir. Bu hususun uygulanıp uygulanmayacağı ya da ne şekilde uygulanacağı, müteakip dönemde, tarafların ilgili birimleri tarafından icra edilecek faaliyetlerle kendini gösterecektir.

Düzensiz Göç ile Mücadeleye İlişkin Ulusal Mevzuat¹⁶⁹

1988-1991 İran-İrak Savaşı, 1990-1991 Körfez Savaşı ve sonrasında Ortadoğu'da yaşanan iç savaşlar, Türkiye'ye yönelen yoğun göç hareketlerine neden olmuştur. Mülteci hukukuna ilişkin farklı kanunlardaki hükümlerin birleştirilmesi ve bahse konu kitlesel hareketlere karşı önlem alınması amacıyla 14 Eylül 1994 tarihinde, “*Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*” (1994 Yönetmeliği)¹⁷⁰ kabul edilmiştir. Yönetmelik ile öngörülen sığınma için başvuru süresinin (10 gün) kısa olması ve bunun İçişleri Bakanlığı tarafından hak düşürücü süre olarak yorumlanması, valiliklere belirtilen sürelerde başvuramayanların sınır dışı edilmesine sebep olmuştur. Yönetmelik bu yönüyle geri göndermeme ilkesinin ihlallerine neden olmuş ve uluslararası alanda eleştirilere maruz kalmıştır¹⁷¹.

Türkiye'nin göç konusundaki ulusal mevzuatının geliştirilmesinde, 2001 yılından itibaren AB'ye katılım süreci önemli rol oynamıştır. AB katılım müzakereleri boyunca, Türkiye'nin AB müktesebatına ve sistemine uyum sağlaması amacıyla, hukukî düzeni ve idari yapılarında değişiklikler öngörülmüştür. Bu değişiklikler düzensiz göç ve sığınma alanlarındaki mevzuatın ve uygulamaların AB müktesebatına uyum-

169 Göç ve ilticaya ilişkin mevzuat ve anlaşmalar için bkz.: N. Ekşi, *Yabancılar Hukukuna İlişkin Mevzuat ve Antlaşmalar*, Beta, İstanbul, 2016.

170 R.G. 30.11.1994/22127.

171 AİHM'nin Abdolkhani ve Karimnia - Türkiye, Z.N.S. - Türkiye, Charahili - Türkiye davalarına ilişkin kararlarında; gözaltına ilişkin hususların, gözaltı kararına yargı yolunun açık olmamasının ve göçmenlerin menşe ülkelerine sınır dışı edilmelerinin, AİHS'ni ihlâl ettiğine hükmedilmiştir, bkz.: N. S. Ergüven & B. Özturanlı, “Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 62, Ankara, 2013, s. 1027, 1041; İçduygu & Aksel, s. 40, 48. Abdolkhani ve Karimnia - Türkiye davası hakkında ayrıntılı bilgi ve yorumlar için bkz.: N. Ekşi, *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Abdolkhani ve Karimnia - Türkiye Davası, Mülteci ve Sığınmacı Hukuku Açısından Değerlendirme*, Beta, İstanbul, 2010, s. 47.

laştırılmasını hedeflemektedir¹⁷². Söz konusu hedefleri içerecek şekilde hazırlanan AB Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı, Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek 2003 yılında yayınlanmıştır¹⁷³. Söz konusu Program'ın bir sonucu olarak görülebilecek YUKK, 2014 yılında yürürlüğe girmiştir¹⁷⁴. Bu Kanun'un 91. maddesine dayanarak hazırlanan Geçici Koruma Yönetmeliği¹⁷⁵'nin 61. maddesi ile de 1994 Yönetmeliği yürürlükten kaldırılmıştır.

Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'ne, mülteci tanımına getirilen coğrafi sınırlama ile taraf olmuştur. Bu metinler kapsamında koruma sağlanan mülteci statüsü, Türkiye tarafından Avrupa'da meydana gelen olaylar sonucu, buradan zulüm korkusu ile göç eden insanlara tanınmaktadır¹⁷⁶. Türkiye'ye sığınma amacıyla gelen göçmenlerin statüleri ve sağlanacak korumaların belirlenmesi amacıyla hazırlanan 1994 Yönetmeliği'nin 2014 yılında yürürlükten kaldırılmasıyla; bu hususlara ilişkin uygulanacak usul ve esaslar, AB müktesebatına uyum kapsamında hazırlanan YUKK ile belirlenmiştir¹⁷⁷.

172 N. Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, 3. Bs., Beta, İstanbul, 2015, s. 10, 11.

173 2001 yılında Katılım Ortaklığı Belgesi imzalanmış ve 19 Mayıs 2003 tarihinde yenilenmesi ile AB Topluluk Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı takip edilmeye başlanmıştır; Ergüven & Özturanlı, s. 1029. Program ve bu Programın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair 23 Haziran 2003 gün ve 2003/5930 sayılı Karar için bkz.: R.G. 24.07.2003/25178. Söz konusu Program, Türkiye'nin göç alanındaki hukukî ve idari altyapısını geliştirmeyi amaçlamış olup, yayınlanmasından sonra bu alanlarda yapılan değişikliklere önyak olmuştur.

174 YUKK'nun 125. maddesi gereği, yayınlanmasından bir yıl sonra yürürlüğe girmiştir.

175 *Geçici Koruma Yönetmeliği*, R.G. 22.10.2014/29153.

176 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 1/A ve 1/B. Türkiye, Sözleşme'yi onaylarken yaptığı bildiride bu ifadeyi, "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da cereyan eden hadiseler" şeklinde anladığını beyan etmiştir. Dolayısıyla, Türkiye, mülteci tanımına coğrafi yönden sınırlama getirmiş, Avrupa dışında meydana gelen olaylar nedeniyle sığınma talebinde bulunan kişiler için Sözleşme kapsamında uluslararası bir yükümlülük altına girmemiştir.

177 YUKK'un gerekçesinde, "2011-2013 Orta Vadeli Kalkınma Planı'nda, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunarak, düzensiz göç hareketleri, insan

YUKK'nun 61-63. maddelerinde mülteci¹⁷⁸, şartlı mülteci¹⁷⁹ ve ikincil koruma¹⁸⁰ şeklinde uluslararası koruma statüleri tanımlanmış ve müteakip maddelerinde bu statülerin sağlanmasına ilişkin tüm aşamalar açıkça belirlenmiştir. Dolayısıyla 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde belirlenmiş olan korkuyu yaşayarak Türkiye'ye gelen göçmenlerden; Avrupa ülkelerinde yaşanan olaylar neticesinde bu korkuyu yaşayanla-

ticareti ve kaçakçılığı ile etkin bir şekilde mücadele edilmesi ve sınır güvenliğinin yeniden yapılandırılması konularındaki çalışmalara devam edilmesi hususlarının yer aldığı” ve bu kapsamda “dağınık, güncelliğini yitirmiş, karşılaşılan sorunlara cevap vermekte yetersiz mevzuatın yerine, ülkemizin gelişme vizyonuyla uyumlu, uluslararası normlara uygun, milli çıkarları gözeten, ilgili olduğu konuları tüm yönleriyle kuşatan, kaliteli mevzuat ilkelerine uygun düzenlemeler getirildiği” belirtilmiştir.

178 YUKK md. 61/(1) Mülteci: “Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasî 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 ikâmet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.”

179 YUKK md. 62(1) Şartlı Mülteci: “Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasî 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 ikâmet 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.”

180 YUKK md. 63(1) İkincil Koruma: “Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikâmet ülkesine geri gönderildiği takdirde; a) ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, b) işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, c) uluslararası veya ülke genelindeki silâhli çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak, olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikâmet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir.”. YUKK ile sağlanan uluslararası korumaya ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz.: Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, s. 136.

ra “mülteci”, Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar neticesinde bu korkuyu yaşayanlara “şartlı mülteci” (1994 Yönetmeliği’ndeki “sığınmacı”) statüsü verilmektedir. Şartlı mülteci statüsü ile Avrupa dışından geldiği için mülteci statüsü kazanamayan kişilerin, güvenli ülkeye yerleştirilmeleri ve yerleştirilinceye kadar da Türkiye’de kalmaları için geçici ikâmet izni verilmesi temin edilmiştir¹⁸¹. AB müktesebatına uyum maksadıyla belirlenen “ikincil koruma” statüsü ise (1994 Yönetmeliği’nde yer almayan), 1951 Cenevre Sözleşmesi ile belirlenen mülteci tanımlamasına uymayan, ancak 63. maddede belirtilen gerekçelerle ülkelere dönme konusunda haklı korkuları bulunan ve uluslararası korunma ihtiyacı olan kişilere tanınmaktadır. Bununla birlikte uluslararası alanda kullanılan “sığınmacı” kavramı, Türk hukukunda, 1994 Yönetmeliği ile farklı bir anlama (Avrupa dışından gelen yabancıya) karşılık gelecek şekilde kullanılmaktayken; YUKK ile bu ifade şartlı mülteci olarak değiştirilmiştir¹⁸². Dolayısıyla Türk hukukunda, uluslararası anlamıyla (mülteci olmak için başvuruda bulunan/bulunacak olan, ancak başvurusu henüz sonuçlanmayan) sığınmacı kavramı kullanılmamış olup, bu anlama karşılık gelecek şekilde “uluslararası koruma başvurusu yapan” ifadesinin kullanımı tercih edilmiştir¹⁸³.

181 Coğrafi sınır sebebiyle de eleştirilen Türkiye, YUKK ile yürürlüğe konan şartlı mülteci statüsü ile, bir nevi bu sınırlamayı kaldırdığı söylenebilir. Ayrıca YUKK öncesi, 1994 Yönetmeliği ile kullanılan “sığınmacı” tanımlaması (Avrupa dışından gelen ve mülteci olma niteliği taşıyan kişi), uluslararası alanda kullanılan sığınmacı kavramı (mülteci niteliği taşımasına rağmen, hâlihazırda bu statüsü tanınmamış kişi) ile farklı anlamlara geldiğinden, bu kavram çatışmasının önüne geçtiği de söylenebilir.

182 1994 Yönetmeliği md. 3: “... *Sığınmacı: Irkı, dini, 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 uyruğu yoksa ve önceden ikâmet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı, ifade eder.*” YUKK ile bu tanıma karşılık olarak şartlı mülteci ifadesi kullanılmıştır.

183 YUKK md. 123(8/c) ile, 31 Mayıs 2006 tarih ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nda kullanılan “vatsansız ve sığınmacı sayıldıkları” ifadesi, “uluslararası koruma başvurusu yaptıkları veya uluslararası koruma statüsü

Uluslararası koruma statüleri dışında, AB müktesebatı doğrultusunda, YUKK 91. maddesi ile kitlesel olarak Türkiye'ye gelip, ayrılmaya zorlandıkları ülkeye geri dönemeyen ve acil olarak koruma sağlanması gereken göçmenler için "geçici koruma" statüsü tanımlanmıştır¹⁸⁴. Geçici koruma, kitlesel akın şeklinde göç ederek, ülkesine geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla Türkiye sınırlarına gelmiş veya sınırlarını geçmiş yabancılara, haklarında bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılmadığı durumlarda sağlanmakta ve grup ölçekli bir koruma temin etmektedir¹⁸⁵.

Geri göndermeme ilkesine ilişkin olarak ise YUKK'un 4. maddesinde, 1951 Cenevre Sözleşmesi ile belirlenmiş olan hüküm (md. 33) aynen kabul edilmiş; ayrıca 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden ve 1994 Yönetmeliği'nden farklı olarak, söz konusu ilkenin bu Kanun kapsamına giren herkese (mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma ve geçici koruma statüsü sağlanan herkese) uygulanacağını belirtmiştir¹⁸⁶.

Türkiye Palermo Sözleşmesi ve Göçmen Kaçakçılığı Protokolü'ne taraftır. Bu kapsamda göçmen kaçakçılığı, Türk Ceza Kanunu (TCK)

aldıkları veya vatansız kişi sayıldıkları" şeklinde değiştirilmiştir. YUKK'da ayrıca sığınmacı ifadesi kullanılmadığından, bu şekilde karşılaştırma yapılmıştır.

184 YUKK md. 91(1) Geçici Koruma: "*Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.*" YUKK md. 91(2) gereği yayınlanan Geçici Koruma Yönetmeliği, bu korumanın sağlanmasına ilişkin usul ve esasları, işbirliğini ve ilgili kurumların görev yetkilerini belirlemektedir. Yönetmeliğin 3(1)/j maddesine göre Kitlesel Akın: "*Aynı ülkeden veya coğrafi bölgeden kısa bir süre içerisinde ve yüksek sayılarda gerçekleşen ve söz konusu sayılar nedeniyle bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerinin usulen uygulanabilir olmadığı durumlar*" şeklinde tanımlanmıştır. AB müktesebatının bu korumaya ilişkin düzenlemeleri 2. Bölüm'de açıklanmıştır.

185 Geçici Koruma Yönetmeliği md. 7. 2011 Mart ayından itibaren Suriye'den gelerek Türkiye sınırlarına ulaşan ve geçen kişilere uygulandığı gibi.

186 YUKK md. 4(1): "*Bu Kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tâbi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez*". YUKK md. 63(1) ile md. 91(1)'de ve Geçici Koruma Yönetmeliği md. 6'da da bu husus teyit edilmiştir.

79. maddesinde suç olarak tanımlanmıştır. Maddenin 1. fıkrasına göre; “*doğrudan doğruya veya dolaylı olarak maddi menfaat elde etmek maksadıyla, yasal olmayan yollardan; bir yabancıyı ülkeye sokan veya ülkede kalmasına imkân sağlayan, Türk vatandaşı veya yabancının yurt dışına çıkmasına imkân sağlayan kişi, üç yıldan sekiz yıla kadar hapis ve on bin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır*”. Ayrıca suçun, teşebbüs aşamasında kalsa dahi, tamamlanmış gibi cezaya hükmolunacağı belirtilmiştir. Maddenin diğer fıkralarında da söz konusu suçun nitelikli hali düzenlenmiş olup; suçun mağdurların, hayatı bakımından tehlike oluşturması, onur kırıcı muameleye maruz bırakılarak işlenmesi ve bir örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde verilecek cezaların artırılması öngörülmüştür¹⁸⁷.

Düzensiz Göç ile Mücadeleye İlişkin Uygulamalar

Türkiye'nin AB'ne üyelik süreci, düzensiz göçle mücadele uygulamaları üzerinde de etkili olmuştur. AB'nin Türkiye için hazırladığı, aday ülkelerin rehberi niteliğinde olan Katılım Ortaklığı Belgeleri (2001, 2003, 2006, 2008) ve İlerleme Raporlarında “*düzensiz göçü önlemek amacıyla göçe ilişkin AB müktesebatının ve uygulamalarının kabul edilmesi, kamu idaresinin güncelleştirilmesi, sınır idaresinin güçlendirilmesi ve profesyonel sınır koruma birimleri oluşturulması*” konuları sürekli olarak dile getirilmiştir¹⁸⁸. Özellikle 2008 Katılım Ortaklığı Belgesi'nde, Entegre Sınır Yönetimi Eylem Planı'nın uygulanması ve bu çerçevede sınır koruma konusunda kapasitenin artırılması önemle vurgulanmıştır. Türkiye'nin, 2008 yılında bu hassasiyete cevap verecek şekilde

187 TCK md. 79(2): “*Suçun, mağdurların; a) Hayatı bakımından bir tehlike oluşturması, b) Onur kırıcı bir muameleye maruz bırakılarak işlenmesi hâlinde, verilecek ceza yarısından üçte ikisine kadar artırılır. (3) Bu suçun bir örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde, verilecek cezalar yarı oranında artırılır. (4) Bu suçun bir tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde, tüzel kişi hakkında bunlara özgü güvenlik tedbirlerine hükmolunur.*”.

188 Y. Özer, “Yasadışı Göçün Kontrolünde Desteleyici Düzenlemelerin Rolü: Avrupa Birliği ve Türkiye Örnekleri”, *Örgütlü Suçlar ve Yeni Trendler*, O. Ö. Demir, M. Sever (Ed.), Polis Akademisi Yayınları, Ankara, 2011, s. 209.

hazırladığı Ulusal Program'da, düzensiz göç ve istihdamla mücadele konusunda yasal çerçevenin belirlenmesi, vize türleri konusunda AB ile uyumun sağlanması, personel eğitimi, sınırların korunması, profesyonel bir sınır güvenlik teşkilatının kurulması ile ilgili çalışmalar yapılması gibi taahhütlerde bulunulmuştur¹⁸⁹.

Bu kapsamda 2010 yılında çıkarılan Başbakanlık Genelgesi¹⁹⁰ ile; ulusal mevzuatın AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesi ve tüm sınır kapıları ile kara ve deniz sınırlarında görev yapmak üzere İçişleri Bakanlığına bağlı profesyonel bir sınır güvenlik teşkilatı kurulması amaçlanmış, ayrıca Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu kurularak, çalışmalarına başlamıştır. Bu doğrultuda, mevzuata ilişkin YUKK ile getirilen düzenlemeler hayata geçirilmiş ve İçişleri Bakanlığı'na bağlı sınır yönetim biriminin kurulması tamamlanmıştır. Sınır kapıları ile kara ve deniz sınırlarının denetiminden sorumlu tek bir kolluk gücü olacak şekilde, sınır muhafaza teşkilatının kurulması çalışmalarını ise hâlihazırda devam etmektedir.

Türkiye'de göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, ilgili kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak ve yabancılarla ilgili işlemleri yürütmek üzere, YUKK'nun 103. maddesi ile İçişleri Bakanlığı bünyesinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) kurulmuş ve 11 Nisan 2013 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır. Bu Kurum'un görevlerinden birisi de düzensiz göçle ilgili gelişmeleri izlemek, bu gelişmeler çerçevesinde gerekli tedbirleri almak ve uygulamaktır. Ayrıca YUKK'nun 116. maddesi ile bu hususta daha etkili şekilde mücadele etmek amacıyla GİGM bünyesinde Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur¹⁹¹. Bu Kurul'un temel görevleri;

189 Katılım Ortaklığı Belgeleri, Yıllık İlerleme Raporları ve Ulusal Programlar için bkz.: T.C. AB Bakanlığı, "Temel Belgeler", <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=113&cl=1>, 21.03.2016.

190 26 Mayıs 2010 tarih ve 2010/15 sayılı "Entegre Sınır Yönetimi" konulu Başbakanlık Genelgesi (R.G. 26.05.2010/27592).

191 Daha önce 2009 yılında kurulan "Yasa Dışı Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu" nun devamı niteliğindedir.

kolluk birimleri ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonu sağlama, düzensiz göç yollarını tespit ederek önlemler geliştirmek ve düzensiz göçle ilgili mevzuat geliştirme olarak belirlenmiştir. Kurul toplantılarına ilgili kamu kurum ve kuruluşların görevli personeli ile birlikte, yapılan çağrı üzerine sivil toplum kuruluşları ve uluslararası kuruluşların temsilcileri de katılmaktadır.

Sınır yönetimi alanında görevli kamu kurum ve kuruluşları arasındaki işbirliği ve koordinasyonu geliştirmek amacıyla, 17 Mart 2016 tarihinde “Sınır Yönetimi Alanında Kurumlararası İşbirliği ve Koordinasyon Hakkında Yönetmelik”¹⁹² yürürlüğe konmuştur. Yönetmelik ile, sınır geçişlerinde kamu düzeni, kamu güvenliği ve halk sağlığı ile sınır kapılarının güvenliğinin sağlanmasından sorumlu olan kamu kurum ve kuruluşları arasında ortak yürütülecek faaliyetlerin belirlenmesi; yasa dışı sınır geçişleri, düzensiz göç, göçmen kaçakçılığı, insan ticareti ve her türlü kaçakçılığın önlenmesi; yasal geçişlerinin düzenli, hızlı ve düşük maliyetli bir şekilde yerine getirilmesi için gerekli tedbirlerin alınması; pasaport, vize ve ikâmet izin belgelerinde sahteciliğin önüne geçilmesi ve sınır yönetiminde görevli kamu kurum ve kuruluşları arasında karşılıklı bilgi paylaşımının sağlanması hedeflenmiştir (md. 5). İşbirliği ve koordinasyonun sağlanması kapsamında, ortak eylem planlarının hazırlanması, bilgi paylaşım süreçlerinin geliştirilmesi, kişi ve eşyaların yasa dışı geçişine yönelik risk analizi yapılmasını sağlamak için bir veri tabanı oluşturularak ortak kullanıma açılması; ayrıca deniz yetki alanlarında ve uluslararası sularda sorumlu birimlerin katılımıyla müşterek denetimlerin icra edilmesi ve bu amaçla ortak eğitim faaliyetlerinin düzenlenerek, teknik imkânların paylaşılması öngörülmüştür (md. 7). Bununla birlikte Yönetmelik ile Entegre Sınır Yönetimi Koordinasyon Kurulu, Sınır Yönetimi Uygulama Kurulu ile Ulusal Koordinasyon ve Ortak Risk Analiz Merkezi’nin kuruluşuna dair usul ve esaslar da düzenlemiştir (md. 9, 10, 16).

192 *Sınır Yönetimi Alanında Kurumlararası İşbirliği ve Koordinasyon Hakkında Yönetmelik*, R.G. 17.03.2016/29656.

Türkiye'nin düzensiz göç ile mücadelesinde İçişleri Bakanlığı bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Gümrükler Muhafaza Müdürlüğü birimleri kolluk gücü olarak kullanılmaktadır. Deniz yoluyla gerçekleştirilen düzensiz göç hareketlerinin tespiti halinde ise, bu hareketlerin neredeyse tamamına Sahil Güvenlik unsurlarınca müdahale edilmektedir¹⁹³.

Türkiye sınırları içerisindeki düzensiz göç hareketlerinde deniz yolu, daha çok Ege Denizi'nde kullanılmaktadır¹⁹⁴. Küresel ölçekte Doğu Akdeniz Göç Rotası üzerinde bulunan Türkiye, Orta Doğu'daki kaynak ülkelerden Avrupa'daki hedef ülkelere yönelen göçmenlerin kullandığı transit ülkelerden biridir. Türkiye'nin Doğu ve Güneydoğu sınırlarından ülkeye giriş yapan göçmenler; hedefledikleri Avrupa ülkelerine gidebilmek amacıyla özellikle Yunanistan ve İtalya'ya ulaşmak üzere, Türkiye'nin Ege Denizi kıyılarından denize açılmaktadırlar. Bu şekilde deniz yolunun tercih edilmesinde, sınır kontrol denetimlerinin kara ve hava sınırlarına kıyasla daha zor olması ve Türkiye ile Yunanistan arasındaki deniz ulaşım mesafesinin kısa olmasının etkili olduğu söylenebilir. Özellikle Çanakkale, Ayvalık, Kuşadası, Didim ve Bodrum sahillerinden Yunanistan'a ait adalara, lastik botlarla dahi bir saat gibi kısa bir süre içinde ulaşılabilen olması, Türkiye'den çıkışların bu kıyılarda yoğunlaşmasının sebebinin oluşturmaktadır¹⁹⁵.

193 Deniz yolu kullanılarak gerçekleştirilen düzensiz göç faaliyetlerinde, kişilerin kara ülkesine çıkması ya da henüz denize açılmayıp karada bulunmaları durumunda; söz konusu müdahaleler sorumluluk sahalarına göre Jandarma Genel Komutanlığı ya da Emniyet Genel Müdürlüğü unsurlarınca yapılmaktadır. Sahil Güvenlik Komutanlığı 2692 sayılı Kanun ile Türkiye'nin tüm deniz yetki alanlarında ve yetkisinin bulunduğu durumlarda açık denizlerde görev yapmak üzere yetkilendirilmiştir.

194 Akdeniz kıyıları da bu amaçla kullanılmakla birlikte oransal olarak Ege Denizi'ne kıyasla oldukça azdır. Karadeniz ise Bulgaristan'a ulaşmak amacıyla, senede 2-3 olay olacak şekilde seyrek olarak kullanılmaktadır. 2016 yılında (Kasım ayı dâhil) Türkiye deniz yetki alanlarında toplam 815 düzensiz göç olayı tespit edilmiş, bunların 762'si Ege Denizi'nde meydana gelmiştir; Sahil Güvenlik Komutanlığı, "Düzensiz Göç İstatistikleri".

195 Yasa dışı geçişlerde kullanılan Ege Kıyıları ve göçmen profilleri hakkında ayrıntılı bilgi için TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nun ilgili raporuna bakınız.

GİGM verilerine göre 2015 yılında Türkiye genelinde, yasa dışı giriş ve çıkış teşebbüsünde bulunan toplam 146.485 göçmen tespit edilmiştir. Aynı yıl, Sahil Güvenlik unsurlarınca 2.430 olayda, sadece deniz yoluyla Türkiye'den yasa dışı çıkmaya teşebbüs eden 91.611 göçmen yakalanmıştır¹⁹⁶. Son yıllarda deniz üzerinde tespit edilen yasa dışı geçiş teşebbüsleri, Türkiye genelindekilere oranla giderek artmış ve 2015 yılı için bu oran %62'lere ulaşmıştır. Ancak bu rakamlar değerlendirilirken şu hususa dikkat edilmelidir; özellikle Suriye'den gelen göçmenlere Türkiye tarafından geçici koruma sağlandığından, bu göçmenlerin Türkiye'ye girişi yasa dışı geçiş kapsamına alınmamakta, ancak Türkiye'den yasal olmayan yollardan çıkma teşebbüsleri yasa dışı geçiş kapsamına dâhil edilmektedir. Dolayısıyla söz konusu artışta, Suriye'den gelip Türkiye'ye girişine müsaade edilen göçmenlerin, Türkiye'den çıkarak Avrupa'ya ulaşma çabalarının etkili olduğu söylenebilir¹⁹⁷. Ayrıca son dönemde Yunanistan ve Bulgaristan'ın, Türkiye tarafındaki kara sınırlarında aldığı önlemlerin, bu artışta önemli bir rol oynadığı da ifade edilmektedir¹⁹⁸.

196 T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM ve Sahil Güvenlik Komutanlığı tarafından yayınlanan veriler doğrultusunda; T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, "Göç İstatistikleri: Düzensiz Göç", http://www.goc.gov.tr/icerik6/duzensiz-goc_363_378_4710_icerik, 19.03.2016; Sahil Güvenlik Komutanlığı, "2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu", s. 28, http://www.sgk.tsk.tr/orta/2015_%C4%B0dare_Faaliyet_Raporu.pdf, 19.03.2016.

197 FRONTEX verilerine göre, Doğu Akdeniz Rotası üzerinden 2013 yılında 24.800, 2014 yılında 50.830, 2015 yılında ise 885.386 göçmen AB'ye (çoğu Yunanistan'ın Ege Adalarına) ulaşmıştır. 2015'de bu sayısı bir önceki yıla nazaran yaklaşık 17 kat artmış ve söz konusu göçmenlerin çoğunluğunun Suriye uyruklu olduğu tespit edilmiştir; "Eastern Mediterranean Route", <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/eastern-mediterranean-route/>, 20.03.2016.

198 Bu güzergâhtaki göç hareketlerinin temel sebeplerinden olan özellikle Suriye'deki iç çatışmalar, denizdeki düzensiz göç girişimlerinin artmasında da etkili olmuştur. Öyle ki iç çatışma ve zulüm korkusuyla ülkelerinden kaçarak Türkiye sınırlarına gelen ve Türkiye tarafından uluslararası koruma sağlanan kişiler de, Avrupa hedefinde bu tür tehlikeli yolculuklara katılmaktadırlar. Türkiye tarafından özellikle 2012 yılından itibaren bu koruma sağlanmasına rağmen, 2014 sonrasında deniz yoluyla Türkiye'den çıkmaya çalışan göçmen sayısında büyük artış yaşanmıştır.

Yukarıda örnek olarak verilen bazı devletlerin aksine, Türkiye'nin düzensiz göç ve göçmen kaçakçılığı eylemlerinin *deniz yoluyla* gerçekleştirilmesi durumuna yönelik olarak; müdahale usul ve esaslarını, sorumluluk ve yetkileri düzenleyen *özel* bir kanun, yönetmelik ya da tüzüğü bulunmamakla birlikte; bu hususlar genel olarak, Türkiye sınırlarından geçişleri, göçmenlere sağlanacak korumaları ve başvuru usullerini, verilecek izinleri, sağlanacak hakları düzenleyen YUKK ve 17 Mart 2016 tarihinde yürürlüğe giren YUKK'nun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik (YUKY)¹⁹⁹ ile belirlenmiştir. Yasa dışı geçiş halinde uygulanacak yaptırımlar ise, YUKK ve TCK hükümlerinde yer almaktadır.

Söz konusu hükümler birçok özel durumu²⁰⁰ düzenlemekte olup, konumuz kapsamında Türkiye açısından deniz yoluyla düzensiz göçün, ülkeden çıkış amacıyla kullanıldığı göz önüne alınarak; bu duruma özgü hükümlere yer verilecektir. Dolayısıyla deniz yoluyla Türkiye'den yasa dışı çıkışın nasıl gerçekleştiğine yönelik genel bilgi verilerek bu hususlara değinmek daha uygun olacaktır.

Göçmenler ve organizatörler tarafından yasal düzenlemelere aykırı olarak, Türkiye'den ayrılıp deniz üzerinden Avrupa'ya ulaşmak amacıyla, daha çok Yunanistan'a yakın olan Ege kıyılarının tercih edildiğine değinmiştik. Bu kişiler tarafından deniz aracı olarak ise ucuz, kolay temin edilebilir, tespiti nispeten zor ve karada da kolaylıkla taşınabilir olması sebebiyle daha çok lastik botlar kullanılmaktadır. Göçmen kaçakçılığı yapan organizatörler tarafından da, ticari gemi gibi büyük gemilerin tespiti ve yakalanma ihtimali daha yüksek olduğundan bu tip

199 YUKK'nun 121. maddesine dayanarak hazırlanan "*Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik*" R.G. 17.03.2016/29656. Yönetmelik, YUKK çerçevesinde yabancılarla ilgili iş ve işlemler ile sınırlarda, sınır kapılarında ya da Türkiye içinde, yabancıların Türkiye'den münferit koruma talepleri üzerine sağlanacak uluslararası korumanın uygulanmasına ilişkin usul ve esasları kapsamaktadır. Bu Yönetmelik için "YUKY" kısaltması kullanılacaktır.

200 Uluslararası korumanın nasıl sağlanacağı, verilecek izinler ve haklar, geri gönderme merkezleri ve sağlanacak koşullar, idari gözetim ile sınır dışı etme kararı ve uygulanışı, bu hususlarda kurumların sorumlulukları... gibi.

gemiler son yıllarda tercih edilmemekte, aynı gerekçelerle lastik botlar, turizm amaçlı kullanıldığına ilişkin görünüm verilmiş (teknenin görünen kısmına modern görünümlü kişi ya da ailelerin yerleştirilmesi suretiyle) özel yat ve tekneler ile örgüt üyelerince çalınan çeşitli tekne türleri kullanılmaktadır. Ayrıca bazı göçmen kaçakçıları tarafından yakalanma riskini en aza indirmek için, yüksek hızlı sürat tekneleri ve “jet ski” lerin de kullanıldığı tespit edilmiştir. Özellikle organizatörler açısından maddi kazanç, insan hayatından daha ön planda olduğu için, bu kişiler tarafından söz konusu teknelere taşıma kapasitesinin çok üzerinde göçmen yüklenmekte ve tekneler denize elverişsiz şekilde seyretmektedir. Bununla birlikte yasa dışı geçiş için, tespit edilmemek adına genellikle gece geç ve sabaha karşı saatler tercih edilmektedir²⁰¹.

Ege Denizi’ne kıyısı olan komşu iki devlet Türkiye ve Yunanistan tarafından, deniz yetki alanlarında belirleyici olan karasuları sınırı, 6 deniz mili olarak uygulanmakta, mesafenin daha kısa olduğu durumlarda sınırlar “orta hat” prensibi ile belirlenmekte, bu mesafenin dışında kalan alanlar ise uluslararası sular olarak kabul edilmektedir. Yasa dışı geçiş teşebbüsleri daha çok kısa olan mesafelerdeki bölgelerde gerçekleştiğinden, bu alanlarda uluslararası deniz sınırları ve bu sınırların geçilip geçilmediği; iki ülke toprakları arasındaki mesafenin yarısının hesaplanması suretiyle tespit edilmektedir. Yunanistan adaları ile Türkiye arasındaki kısa mesafeleri avantaj olarak kullanmak isteyen ve yakalanmadan en kısa sürede bu adalara ulaşmayı hedefleyen göçmen yüklü teknelerin tespiti, her iki devlet açısından söz konusu yetki alanlarının dar olması sebebiyle güçleşmektedir. Bu nedenle Sahil Güvenlik unsurlarınca 24 saat esasına göre kontrol altında tutulan Türkiye’nin deniz yetki alanlarının düzensiz göçe hassas bölgelerinde, aynı anda 3-4 gemi, uçak ya da helikopter olacak şekilde görev yapılmaktadır. Bu unsurlar tarafından, uluslararası deniz sınırları ve bu sınırları yasa dışı geçen ya da geçme niyetinde olan deniz araçları, radar ve seyir haritaları gibi elektronik ve elektro-optik seyir yardımcıları marifetiy-

201 TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Raporu.

le tespit edilmektedir. Ayrıca 2013 yılında bu unsurların büyük bir kısmına ve sahildeki kritik noktalara termal kamera montajı tamamlanmış; deniz üzerinde farklı sıcaklıklardaki cisimlerin algılanmasını sağlayan bu sistemle, gece gündüz fark etmeden uzak mesafelerden denizdeki teknelerin ve kişilerin tespit edilebilmesi sağlanmıştır. Bununla birlikte söz konusu modernizasyon, arama kurtarma faaliyetine dönüşen düzensiz göç hareketlerinde de; teknelerin batması sonucu denize yayılmış durumda bulunan göçmenlerin kısa zamanda tespit edilerek kurtarılmasına büyük katkı sağlanmıştır.

Sahil Güvenlik unsurlarınca yasa dışı geçiş teşebbüsünde bulunan göçmen yüklü teknelerin iç sularda, karasularında ya da kesintisiz takip ile uluslararası sularda tespit edilmesi üzerine, öncelikle göçmenlerin hayati tehlikesi dikkate alınarak bu tekneler durdurulmaktadır²⁰². Müteakiben göçmenler Sahil Güvenlik gemisine alınmakta ve ilk yardım, ısınma ve yiyecek gibi acil ihtiyaçları karşılanmaktadır. Göçmenlerin emniyeti sağlandıktan sonra, haklarında gerekli işlemlerin yapılması amacıyla, karadaki uygun bir limana intikal ettirilmektedir.

Göçmenler arasında uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar olması halinde, Sahil Güvenlik yetkililerince bu başvurular değerlendirilmemekte, en kısa sürede valilik ve il göç idaresi müdürlüklerine iletilmektedir²⁰³. Uluslararası koruma sağlanmamış, bu amaçla baş-

202 YUKK md. 5/(1) maddesinde Türkiye sınırlarından geçişin nasıl yapılacağı düzenlenmiştir. Söz konusu göçmen taşıyan tekneler, Türk karasularında bu düzenlemeyi ihlâl etmiş olduklarından; kesintisiz takip şartlarının sağlanması halinde bu teknelere uluslararası sularda da müdahale edilebilmektedir. Münhasır ekonomik bölge açısından, Türkiye tarafından sadece Karadeniz'de ilan edilmiş olup, burada karasuları genişliği 12 deniz mili olarak uygulanmaktadır. Karadeniz'de münhasır ekonomik bölge genelde yasa dışı geçiş amacıyla kullanılmamakla birlikte, kullanılması durumunda bu alanlarda da yukarıdaki bölümde açıklandığı üzere müdahale edilebilecektir.

203 YUKK md. 65 ile uluslararası koruma başvurularının valiliklere bizzat yapılacağı, ülke içinde ya da sınır kapılarında kolluk birimlerine yapılması halinde, bu başvuruların derhal valiliğe bildirileceği düzenlenmiştir. YUKY md. 66 ve 67 ile, başvuruya ilişkin bilgilerin İl Göç İdaresi Müdürlüğü tarafından alınacağı ve başvuruların kamu kurum ve kuruluşlara yapılması halinde de, konunun derhal bu makama bildirilmesi gerektiği düzenlenmiştir.

vruda bulunmamış ve ikâmet izni verilmemiş göçmenler hakkında, GİGM ya da valiliklerce sınır dışı etme kararı alınmaktadır²⁰⁴. Haklarında sınır dışı etme kararı alınan göçmenler için valilik tarafından idari gözetim kararı verilmekte ve bu kişilerin sınır dışı edilinceye kadar gözetim altında tutulmak üzere geri gönderme merkezlerine transferi sağlanmaktadır (YUKK md. 57/(2)).

Sahil Güvenlik personelince, ülkeden yasa dışı çıkış yapan ya da buna teşebbüste bulunan kişiler hakkında, uygulanan yasal işlemler ise YUKK ve TCK hükümlerinde yer almaktadır. YUKK'nun 5/(1) maddesinde, "Türkiye'ye giriş ve Türkiye'den çıkışın sınır kapılarından, geçerli pasaport veya pasaport yerine geçen belgelerle yapılacağı" belirtilmiştir. Bu hükme aykırı şekilde, "Türkiye'ye yasa dışı giren veya Türkiye'yi yasa dışı terk eden ya da buna teşebbüs eden yabancılar hakkında ise iki bin Türk Lirası idari para cezası uygulanacağı", Kanun'un 102/(1)a maddesinde belirtilmiştir. Bu nedenle ilgili kolluk birimlerince, deniz yoluyla Türkiye'ye girmek ya da Türkiye'den çıkmak suretiyle düzensiz göçe karışan kişilere, hareketleri teşebbüs aşamasında kalsa dahi, söz konusu idari yaptırım uygulanacaktır. Dolayısıyla Sahil Güvenlik personelince, deniz yoluyla ülkeden yasa dışı çıkış yapan ya da buna teşebbüs eden teknedeki kişilerin her birine 2.325 TL²⁰⁵ idari para cezası uygulanmaktadır. Bu kişiler arasında Türkiye'den uluslararası koruma başvurusunda bulunanlara da aynı yaptırım uygulanmaktadır²⁰⁶.

204 Sınır dışı etme kararının; kimler tarafından alınabileceği YUKK md. 53/1'de, Türkiye'ye yasal giriş veya Türkiye'den yasal çıkış hükümlerini ihlâl edenler hakkında alınacağı YUKK md. 54/1(h)'de ve hangi özel durumlarda alınamayacağı (işkence, ölüm vb. ne maruz kalma tehlikesi, sağlık sorunları gibi) YUKK md. 55'de düzenlenmiştir.

205 T.C. Maliye Bakanlığınca yayınlanan Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği (Sıra No:457; R.G. 10.11.2015/29528) ile 2015 yılı için yeniden değerlendirme oranı %5.58 (2014 için %10.11) olarak belirlenmiş olup; buna istinaden maddede belirtilen ceza miktarı arttırılarak, 01 Ocak 2016 tarihinden itibaren 2.325 TL olarak uygulanmaktadır.

206 YUKK md. 65/4 ve YUKY md. 65/4'de, "makul süre içerisinde, yasa dışı giriş ve kalışlarının geçerli nedenlerinin açıklanması kaydıyla, başvuranlar hakkında yasa

Bununla birlikte düzensiz göç faaliyetinin organizatör(ler) yardımıyla gerçekleştiği durumda ise, göçmen kaçakçılığı suçu oluşacağından, bu kişi(ler) ayrıca; yukarıda değinildiği üzere TCK md. 79 gereği yargulamaya tâbi tutularak, hapis ve adlî para cezası ile cezalandırılmaları maksadıyla adli mercilere sevk edilmektedir. Sahil Güvenlik unsurlarınca 2015 yılında 190, 2016 yılında ise (Aralık ayı hariç) 105 organizatör, göçmen kaçakçılığı suçundan savcılığa sevk edilmiştir²⁰⁷.

Deniz yoluyla gerçekleştirilen düzensiz göç eylemlerinde, lastik bot veya eski teknelerin kullanılması ve genellikle kapasitelerinin çok üzerinde göçmen taşınmaları nedeniyle; bu araçlar denize elverişsiz hale gelmekte ve birçoğu hedefine ulaşmadan denizde batmaktadır. Bu nedenle göçmenlerin yasa dışı ülkeden çıkış girişimleri, arama kurtarma faaliyetlerine dönüşmektedir. Maalesef teknelerin batması sonucunda da ölüm olayları yaşanmaktadır. Denizde tehlikede bulunan kişileri arama kurtarma söz konusu olduğunda, yukarıda açıklandığı üzere bu sorumluluk denizde bulunan tüm gemiler için geçerlidir. Bu tür durumlara da Sahil Güvenlik unsurlarınca müdahale edilmekle birlikte, olayın yaşandığı yere en yakın gemiler de, söz konusu unsurlar tarafından olay yerine yönlendirilmekte ve koordineli arama kurtarma faaliyetleri icra edilmektedir. Bu şekilde arama kurtarma faaliyetleri sonucunda Sahil Güvenlik birimlerince 2015 yılında yaklaşık 59 bin, 2016 yılında ise yaklaşık 12 bin göçmenin hayatı kurtarılırken; 2015 yılında 279, 2016 yılında ise 187 göçmenin cansız bedeni denizden çıkarılmıştır²⁰⁸.

dışı giriş veya kalışları nedeniyle cezaî işlem uygulanmayacağı” belirtilmiştir. Ancak burada dikkat edilmesi gereken husus; cezaî koruma sağlayan bu hükmün, Türkiye’den yasa dışı çıkan ya da çıkmaya teşebbüs eden kişileri kapsamadığıdır. Dolayısıyla Türkiye’den Avrupa’ya yasa dışı geçmeye çalışan kişiler, yakalanmaları üzerine koruma başvurusunda bulunsalar dahi bu yaptırıma tâbi tutulacaktır.

207 Sahil Güvenlik Komutanlığı, “Düzensiz Göç İstatistikleri”.

208 Sahil Güvenlik Komutanlığı, “İstatistikler”, http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/harekat/faaliyet_istatistikleri/faaliyet_istatistikleri.asp, 01.12.2016; Sahil Güvenlik Komutanlığı, “Düzensiz Göç İstatistikleri”.

Sonuç

Katılımcı sayısının fazla olması ve uluslararası alanda kabul görmüş olmaları sebebiyle, örf âdet hukuku kuralı niteliği kazanmış hükümler içeren İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ve 1967 Protokolü ile değiştirilen 1951 Cenevre Sözleşmesi; devletlerin düzensiz göç ile mücadele alanındaki yetkilerini kısıtlamakta ve bir takım yükümlülükler öngörmektedir. Bunların konumuz açısından en önemlileri, sığınmacı ve mültecilerin, hayatları ya da özgürlükleri tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına *herhangi bir şekilde* geri gönderilmemeleri ve yasa dışı geçişleri nedeniyle cezalandırılmamalarıdır. Geri göndermeme kuralı açısından önem arz eden husus ise, sınırda reddetmeme yükümlülüğünün de bu kuralın bir parçası olarak kabul edilmesidir. Bahse konu yükümlülükler uyulmasının yargısal denetimi için, ulusal mahkemeler ve AİHM'nin yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir.

Devletlerin kamu düzenleri ve güvenlikleri açısından, son dönemde gelişen en önemli tehditlerden biri olarak gördükleri göçmen kaçakçılığını önleme amacıyla imzalanan Palermo Sözleşmesi'ne Ek Göçmen Kaçakçılığı Protokolü ile; uygulanması gereken işbirliğine önem verilmiş ve göçmen kaçakçılığı yaptığından şüphe duyulan bir geminin tabiiyetsiz ya da tabiiyetsize benzetilmiş olması halinde, tespiti yapan taraf devletin gemiye çıkarak arama yapabilmesi sağlanmıştır.

Son yıllarda düzensiz göç hareketlerindeki artışın en çok AB'ni etkilemesi; Birlik politikalarında, bu sorunla mücadelenin önemli bir yer tutmasına neden olmuştur. AB, bir yandan üzerine yönelen göç hareketlerindeki kaynak ve transit ülkelerle ilişkilerini arttırmış bir yandan da, Birlik bünyesinde Schengen Sistemi ve Dublin Tüzüğü'nün sebep olduğu sorunları gidermeye, külfet paylaşımını ve ortak uygulamaların icra edilmesini sağlamaya çalışmıştır. Bununla birlikte AB'nin düzensiz göçle mücadelesinde önemli rolü olan geri kabul anlaşmaları ise özellikle hızlandırılmış prosedür nedeniyle, sığınma arayanların başvurularının incelenmediği ya da incelenmesinde gereken özenin gösterilmediği gerekçesiyle eleştirilmektedir.

Düzensiz göçe ilişkin uluslararası düzenlemeleri, deniz hukukunun devletlere tanıdığı yetkilere uyarladığımızda; iç sular ve karasularında tespit edilen gemi ve üzerindeki göçmenler hakkında, yargı yetkisi dâhil uygulama yetkileri kullanılabilir, gemilerin karasularından çıkarılması da mümkün olacaktır. Göçmenler arasında sığınma başvurusu yapanların bulunması halinde ise, bu kişiler cezaî işleme tâbi tutulmamalı ve tehdit altında olacakları ülkeye geri gönderilmemelidir. Bu noktada önemli husus, BMDHS her ne kadar kıyı devletine söz konusu gemileri karasularından çıkarma yetkisi verse de; bu yetkinin doğrudan uygulanması ve gemide de geçerli bir sığınma başvurusunda bulunmak isteyenlerin olması durumunda, bu uygulamanın söz konusu başvuruların otomatik olarak reddi ve mülteci statüsünün tanınmaması anlamına gelecek olmasıdır. Hatta bu kişilerin karasularından çıkarılmasıyla, zulümden kaçılan ülkenin sularına gönderilmesi durumu da oluşursa, geri göndermeme ilkesi de ihlâl edilmiş olacaktır.

Bitişik bölge açısından, düzensiz göçe karışan geminin karasularından çıkarak bu bölgede bulunması halinde aynı yetkiler kullanılabilir olacak olup; geminin açık denizden bitişik bölgeye girmesi halinde sadece önlemeye yönelik kontrol icra edilerek, cezaî tedbirler ve yaptırımlar uygulanmadan geminin açık denize dönmesi sağlanabilecektir. Ancak geri göndermeme yükümlülüğünün gemilere müdahale edilmesiyle başlayacağı kabul edildiğinden, bu aşamada da geri gönderme anlamına gelebilecek şekilde bitişik bölgeden çıkarma uygulanmamalıdır.

Açık denizde ise, düzensiz göç şüphesi altındaki gemi üzerinde bayrak devletinin izni ile verilen yetkiler kullanılabilir; ayrıca kesintisiz takip hakkı kapsamında ve geminin tabiiyetsiz olması durumunda da gemiye müdahale edilebilecektir. Geri göndermeme ilkesine ilişkin yükümlülüklerin, söz konusu müdahale ile başlayacağı kabul edildiğinden; gemide sığınma arayanların bulunması halinde, başvuruları dikkate alınarak bu kişilerin hayatları ya da özgürlükleri tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına geri gönderilmemesi sağlanacaktır.

Denizde tehlikede bulunan kişiye yardım etme yükümlülüğü kapsamında, arama kurtarma faaliyetine dönüşen düzensiz göç teşebbüslerinde; tüm devlet gemilerinin tehlikedeki kişileri kurtarma yükümlülüğü bulunmaktadır. Bu husus özellikle karasuları ötesinde ve göçmen yüklü gemilerin karasulardan uzak tutulmasının ihlâl oluşturmadığı durumlarda önem arz etmektedir. Denizdeki kişilerin kurtarılması ile geri göndermeme ilkesi bakımından yükümlülükler de başlayacaktır. Kurtarılan kişilere bu güvencenin sağlanmasında ise; bırakılacakları ülkenin sığınma başvurularını inceleme bakımından yükümlülük altına girecek olması nedeniyle, bu kişilerin hangi ülke sınırlarındaki güvenli bölgeye bırakılacağı sorun teşkil etmiştir. SAR ve SOLAS Sözleşmeleri'nde her ne kadar bu soruna yönelik değişiklikler yapılsa da, çözüme ulaşmak için uluslararası işbirliğinin gerekli olduğu görülmüştür.

Mücadele kapsamındaki uygulamalara ilişkin olarak, AB büyük önem verdiği işbirliği süreçleri ve geri kabul antlaşmaları yanında, özellikle güvenli üçüncü ülke olarak kabul ettiği devletlerle ikili anlaşmalar yaparak; geri göndermeme ilkesini ihlâl etmeyecek şekilde, açık denizde ya da üçüncü devletin karasularında denetimler icra edip, tespit edilen göçmenlerin doğrudan bu ülkelere gönderilmesi suretiyle, düzensiz göç teşebbüslerini Birlik sınırlarından uzak tutmaya çalışmaktadır. Bu yönüyle AB'ni, konumuz kapsamında değinilen tüm sözleşmelerde belirtilen işbirliği hususunu, en etkin olarak uygulayan ve kullanan taraf olarak belirleyebiliriz.

Avustralya'nın ise, düzensiz göçte kullanılacağından şüphe duyulan gemilerin bitişik bölgesine sokulmaması temel hedefinde politika geliştirdiğini söyleyebiliriz. Söz konusu gemilerin bitişik bölgesinden ayrılması için zorlayıcı tedbirler uygulaması ve açık denizden itibaren düzensiz göçü önlemek adına tedbir alması ile; Avustralya'nın, BM-DHS'nin devletlere tanıdığı yetkinin sınırlarını zorladığı sonucuna ulaşabiliriz. Ayrıca Göç Bölgeleri oluşturarak, bu bölgeler dışındaki sığınma başvurularını kabul etmemesini de; yükümlülüğün müdaha-

le ile başlayacağını dikkate alarak, uluslararası alanda da eleştirildiği üzere, geri göndermeme ilkesi açısından ihlâl olarak yorumlayabiliriz.

ABD ise, Avustralya gibi sığınma başvurularının, belirlediği bölgelerde yapılabileceğini kabul etmekle birlikte, iç sular ve karasularını da bu bölgelerin dışında tutmuştur. Geri göndermeme ve sığınma başvurularını inceleme yükümlülüğü nedeniyle, daha fazla sığınmacının ülkesine ayak basmasını önlemek adına ABD; kaynak ve transit ülkelerle, açık denizde ve ilgili devletin karasularında müdahale yetkisi veren ikili anlaşmalara daha çok önem vererek, göçmenlerin bu devletlerde kalmasını sağlamaktadır. Bu yönüyle de söz konusu uygulama, her ne kadar ulusal mahkemeleri tersi yönünde karar verse de, sığınma arayanlar açısından geri göndermeme ilkesinin ihlâlini oluşturmaktadır.

Türkiye'nin deniz yoluyla gerçekleştirilen düzensiz göç ile mücadele politikaları, AB ile ilişkileri çerçevesinde ve AB müktesebatına uyum kapsamında gelişmiştir. Özellikle YUKK ile uluslararası koruma sağlaması konusundaki eksiklikler giderilmiş, ilgili kavramların genel itibarıyla uluslararası alandaki anlamına uygun olarak kullanımı sağlanmıştır. Ayrıca, GİGM'nin kurulması, bu alanda faaliyet gösteren kurumlar açısından çok başlılığı gidermiş, tek merkezden düzenleme ve uygulama yapılmasını sağlamıştır.

Uygulamaya yönelik yetki ve yükümlülükler açısından, Türkiye karasularının daha çok yasa dışı çıkış amacıyla kullanılması nedeniyle; sığınma başvurularına ve geri göndermeme ilkesine ilişkin önemli sorunlar ya da ihlâller oluşmamaktadır. Deniz alanlarında kullanılan yetkiler bakımından da ihlâl niteliğinde herhangi bir uygulama tespit edilmemiştir. AB ile imzalanan Geri Kabul Antlaşması hakkında ise; Türkiye'ye getireceği yükler, sığınma başvurularının gerektiği gibi incelenmemesi, zincirleme geri göndermelerin oluşabilmesi ve Türk karasularında yetki kullanımı konularında endişeler bulunmakta olup, Antlaşma'nın uygulamaya ilişkin sonuçları ilerleyen dönemde görülecektir. Ancak henüz erken olsa da, geri kabullerin başlaması sonrasındaki iki ayda, yakalanan göçmen sayısında önemli azalma ol-

duğundan, bu Antlaşma'nın göçmenler açısından caydırıcı olduğunu söyleyebiliriz.

NATO ya da AB unsurlarının Türk karasularında görev yapması (yapacak olması) ile ilgili olarak, ileride hak ve menfaat kayıpları yaşanabileceğinden bu tür uygulamalara temkinli yaklaşılması gerektiği değerlendirilmektedir. Bununla birlikte konumuz kapsamında incelememiş olsak da; AB ile imzalanan Geri Kabul Antlaşması'nın ve NATO'ya sunulan önerinin, çoğu konuda mutabakatın zor sağlandığı Türkiye ile Yunanistan arasında, ilerleyen dönemlerde mevcut diğer sorunların çözümü açısından da uzlaşma sağlanmasına katkı sağlayabileceği değerlendirilmektedir. Nitekim söz konusu Antlaşma'nın uygulama tarihinin öne alınması hususu ile NATO'ya sunulan öneri kapsamının hazırlanması, oldukça kısa bir sürede karara bağlanmış olup; ayrıca geri kabul hususlarına ilişkin uygulamalar iki Taraf arasında koordineli bir şekilde yürütülebilmektedir.

Netice itibariyle, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde sığınma başvurusu ve geri göndermeme ilkesinin uygulama alanına ilişkin net tanımlamaların yapılmaması, uluslararası alanda farklı uygulamalara neden olmaktadır. ABD ve Avustralya'nın uluslararası alanda eleştirilere maruz kalmasına rağmen; bu politikaları sürdürmesini, caydırıcılığın sağlanmasında etkili olmalarına bağlayabiliriz. Düzensiz göç sorununda kesin çözüme ulaşmak için ise, hukukî düzenlemelerin lehte yorumlanmasından ziyade, kaynak ülkelerdeki silâhlı çatışmaların, ekonomik ve siyasî istikrarsızlıkların giderilmesi için çaba sarf edilmelidir.

Kaynakça

ABD Sahil Güvenliği, "US Coast Guard Maritime Law Enforcement Manual (MLEM)", https://www.uscg.mil/hq/cg5/cg531/AMIO/FOIA_Docs.pdf, 13.02.2016.

Acer, Y. & Kaya, İ., *Uluslararası Hukuk: Temel Ders Kitabı*, USAK Yayınları, Ankara.

- Barnes, R., "The International Law of the Sea and Migration Control", *Extraterritorial Immigration Control : Legal Challenges*, B. Ryan, V. Mitsilegas (Ed.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, s. 103-150.
- BMMYK, "Background Note on the Protection of Asylum-Seekers and Refugees Rescued at Sea", <http://www.unhcr.org/3e5f35e94.html>, 08.01.2016.
- BMMYK, "UNHCR Redefines Role in Greece as EU-Turkey Deal Comes into Effect", <http://www.unhcr.org/56f10d049.html>, 14.04.2016.
- Canca, H. S., *Devletlerin Gemilere Müdahale Yetki ve Yükümlülükleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Dastyari, A., *United States Migrant Interdiction and the Detention of Refugees in Guantanamo Bay*, Cambridge University Press, New York, 2015.
- Dawson, S., "How Australia Stopped Illegal Immigration", Ricochet, <https://ricochet.com/how-australia-stopped-illegal-immigration/>, 07.02.2016.
- EC (European Commission), "A Study on Smuggling of Migrants: Characteristics, Responses and Cooperation with Third Countries: Final Report", http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/study_on_smuggling_of_migrants_final_report_master_091115_final_pdf.pdf, 20.01.2016.
- EC, "A European Agenda on Migration", http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, 28.01.2016.
- EC, "EU Action Plan Against Migrant Smuggling (2015-2020)", http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf, 24.01.2016.
- Ekşi, N., *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Abdolkhani ve Karimnia - Türkiye Davası, Mülteci ve Sığınmacı Hukuku Açısından Değerlendirme*, Beta, İstanbul, 2010.
- Ekşi, N., *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, 3. Bs., Beta, İstanbul, 2015.
- Ekşi, N., *Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması*, Beta, İstanbul, 2016.

- Ekşi, N., *Yabancılar Hukukuna İlişkin Mevzuat ve Antlaşmalar*, Beta, İstanbul, 2016.
- Ergüven, N. S. & Özturanlı, B., “Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, S. 62, Ankara, 2013, s. 1007-1061.
- EU Commission, “Study on the International Law Instruments in Relation to Illegal Immigration by Sea (Commission Staff Working Document)”, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/pdf/irregular-immigration/sec_2007_691_en.pdf, 05.02.2016.
- European Council, *Handbook on European Law Relating to Asylum, Borders and Immigration*, European Council, Strazburg, 2014.
- Frenzen, N., “US Migrant Interdiction Practices in International and Territorial Waters”, *Extraterritorial Immigration Control: Legal Challenges*, B. Ryan, V. Mitsilegas (Ed.), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2010, s. 369-390.
- Frontex, “Risk Analysis for 2016”, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf, 12.05.2016.
- Gill, G. S. G. & Mcadam, J., *The Refugee in International Law*, 3. Bs., Oxford University Press, Oxford, 2007.
- Gözler, K., “Türkçeden İngilizce Ve Fransızcaya Anayasa Hukuku Terimleri Sözlüğü”, Türk Anayasa Hukuku Sitesi, <http://www.anayasa.gen.tr/ahgt-sozluk-tr-ing-fr.htm>, 28.04.2016.
- Hathaway, J. C., *The Rights of Refugees Under International Law*, Cambridge University Press, New York, 2005.
- Heijer, M., *Europe and Extraterritorial Asylum (Studies in International Law)*, Hart Publishing, Oxford, 2012.
- IOM, “Global Migration Trends Factsheet 2015”, <http://iomgmdac.org/global-trends-2015-factsheet/>, 12.05.2016.
- İçduygu, A. & Aksel, D. B., *Türkiye’de Düzensiz Göç*, IOM Türkiye, Ankara, 2012.
- Kuran, S., *Uluslararası Deniz Hukuku*, 3. Bs., Türkmen Kitapevi, İstanbul, 2009.

- Mallia, P., *Migrant Smuggling by Sea: Combating a Current Threat to Maritime Security through the Creation of a Cooperative Framework*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2010.
- Özbek, D., “Mültecilerin Denizde Korunması”, *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika*, Ö. Çelebi., S. Özçürümez, Ş. Turkey (Ed.), BMMYK, Ankara, 2011, s. 114-128.
- Özer, Y., “Yasadışı Göçün Kontrolünde Destekleyici Düzenlemelerin Rolü: Avrupa Birliği ve Türkiye Örnekleri”, *Örgütlü Suçlar ve Yeni Trendler*, O. Ö. Demir, M. Sever (Ed.), Polis Akademisi Yayınları, Ankara, 2011, s. 197-217.
- Pazarıcı, H., *Uluslararası Hukuk*, 12. Bs., Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.
- Sahil Güvenlik Komutanlığı, “2015 Yılı İdare Faaliyet Raporu”, http://www.sgk.tsk.tr/orta/2015_%C4%B0dare_Faaliyet_Raporu.pdf, 19.03.2016.
- Sahil Güvenlik Komutanlığı, “Düzensiz Göç İstatistikleri”, http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/harekat/faaliyet_istatistikleri/duzensiz_goc_istatistikleri.html, 01.12.2016.
- Sahil Güvenlik Komutanlığı, “İstatistikler”, http://www.sgk.tsk.tr/baskanliklar/harekat/faaliyet_istatistikleri/faaliyet_istatistikleri.asp, 01.12.2016.
- Şensoy, T., “AB -Türkiye Mülteci Mutabakatı Üzerine Eleştirel Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Güvenlik Politikaları Araştırma ve Dostluk Derneği*, <http://www.upad.org.tr/2875.html>, 13.04.2016.
- TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, “Ege Kıyılarında (İzmir-Aydın) Gerçekleşen Yasa Dışı Göç Hakkında İnceleme Raporu”, https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/docs/2014/ege_kiyilarinda_yasadi-sigoc_hakkinda_inceleme_raporu_27052014.pdf, 21.02.2016.
- T.C. AB Bakanlığı, “Avrupa Birliği'nin Bazı Hukuki Düzenlemelerinin Türkçe'ye Çevrilmesinde Kullanılacak Rehber”, http://www.ab.gov.tr/files/ceb/ab_nin_bazi_hukuki_duzenlemelerinin_turkce_ye_cevrilmesinde_kullanilacak_rehber.pdf, 21.03.2016.
- T.C. AB Bakanlığı, “18 Mart 2016 Türkiye-AB Zirvesi Ortak Açıklaması”, http://www.ab.gov.tr/files/000files/2016/03/18/18_mart_2016_tr_ab_zirvesi_ortak_aciklama.docx, 21.03.2016.
- T.C. AB Bakanlığı, “Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi”, http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf, 22.03.2016.

- T.C. AB Bakanlığı, “Temel Belgeler”, <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=113&l=1>, 21.03.2016.
- T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, *2013 Türkiye Göç Raporu*, Haz.: Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı, No: 32, T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM Yayınları, Ankara, 2015.
- T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, “Uluslararası Kuruluşlar”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/uluslararasi-kuruluslar_363_392_394, 13.03.2016.
- T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, “Budapeşte Süreci”, http://www.goc.gov.tr/icerik6/budapeste-sureci_576_577_578_icerik, 23.02.2016.
- T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, “Prag Süreci”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/prag-sureci_576_577_579, 24.02.2016.
- T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, “Lahey Süreci”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/lahey-sureci_576_577_1101, 25.02.2016.
- T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, “GFMD (Küresel Göç ve Kalkınma Forumu)”, http://www.goc.gov.tr/icerik3/gfmd--kuresel-goc-ve-kalkinma-forumu-_409_576_581, 23.02.2016.
- T.C. İçişleri Bakanlığı GİGM, “Göç İstatistikleri: Düzensiz Göç”, http://www.goc.gov.tr/icerik6/duzensiz-goc_363_378_4710_icerik, 19.03.2016.
- Toluner, S., *Milletlerarası Hukuk Dersleri: Devletin Yetkisi*, 5. Bs., Beta, İstanbul, 1996.
- Tütüncü, A. N., *Gemi Kaynaklı Deniz Kirliliğinin Önlenmesi, Azaltılması ve Kontrol Altına Alınmasında Devletin Yetkisi*, Beta, İstanbul, 2004.
- Uzun, E., “Uluslararası Mülteci Hukuku”, *Uluslararası Hukuk II*, A. N. Tütüncü, E. Uzun (Ed.), 2. Bs., Anadolu Üniversitesi, Eskişehir, 2015, s. 116-141.
- White, M., “M.V. Tampa and Christmas Island Incident, August 2001”, *Bimco Review*, http://coordination-maree-noire.eu/IMG/pdf_ex_The_M.V._Tampa_and_the_Christmas_Island_Incident_Updated_.pdf, 19.01.2016.
- <http://www.border.gov.au/OperationSovereignBorders/Documents/illegallyvesselarrivals-18september2013to17october2014.pdf>, 07.02.2016.