

AVRUPA BİRLİĞİNİN İLTİCA TALEPLERİNİN KABULÜ VE YETKİ KONUSUNA İLİŞKİN YENİ STANDARTLARI

Yrd.Doç.Dr. Yavuz KAPLAN*

I. Genel Olarak

Bir iltica başvurusunun hangi koşullar altında yapılacağı ve hangi ülkenin yetkili makamları tarafından değerlendirmeye alınacağı belirlenmesine ilişkin 2003/343 sayılı AB Tüzüğü (*Dublin II Tüzüğü*), 18 Şubat 2003 tarihinde AB Bakanlar Konseyi tarafından kabul edilmiş ve 17 Mart 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir¹. Bu Tüzük, AB üyesi devletler arasında 15 Haziran 1990² tarihinde yapılan ve yürürlüğe girdiği 1 Eylül 1997 tarihinden beri ilticaya ilişkin olarak AB üyesi ülkelerde, yine üye devlet vatandaşları tarafından yapılan başvuruların incelenmesi konusunda hangi üye ülke makamlarının yetkili sayılacağı konusunda düzenlemeler getirmiş olan Dublin Anlaşması (DA)'nın yerine geçmiştir³. Ancak DA⁴, Danimarka'nın diğer üye ülkelerle olan ilişkileri açısından, Danimarka'nın söz konusu Tüzüğe katılımına ilişkin bir anlaşmanın yapılması anına kadar geçerliliğini koruma-

* Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi, Devletler Özel Hukuku Öğretim Üyesi.

1 "Bir Üçüncü Devlet Vatandaşı Tarafından Bir Üye Devlette Verilen İltica Dilekçesini Kontrol Edecek Üye Devletin Belirlenmesinde Kullanılacak Kriterler ile Usulün Belirlenmesi Hakkındaki Tüzük", AB dışındaki bir üçüncü ülke vatandaşının, AB üyesi ülkelere birinde iltica talebinde bulunması durumunda, bu talebin hangi üye ülke makamları tarafından dikkate alınacağı ve bu konuda karar verme yetkisine sahip olacağı ile bu konudaki kriterleri düzenlemektedir: Tüzüğün metni için bkz., 25.02.2003 tarihli ABİ. L 50, s.1 veya ZAR (*Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*) 2003, s.115; internet ortamında görmek için bkz., http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_050/l_05020030225de00010010.pdf; Tüzük ile gerçekleştirilmek istenen amaçlar hakkında bkz., <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lyvb/l33153.htm> 2003-343.

2 Dublin Anlaşmasının metni için bkz., BGBl. 1994 II 791; 1 Eylül 1997 tarihinde, ilk olarak AB üyesi on iki imzacı devlet arasında yürürlüğe girmiş, 1.10.1997 tarihinde Avusturya ve İsveç ve 1.1.1998 tarihinde ise, Finlandiya için geçerli hale gelmiştir.

3 Nitekim, Dublin II Tüzüğü'nün 24/(1). maddesinde, bu konu açık olarak belirtilmiştir.

4 Dublin Anlaşması hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., SCHRÖDER: "Die EU-Verordnung zur Bestimmung des zuständigen Asylstaats", ZAR 2003, s.55; LÖPER, ZAR 2000, s.16.

ya devam edecektir⁵. Buna karşılık, İngiltere ve İrlanda, Dublin II Tüzüğü'ne içerik ve uygulama bakımından katılmak istediklerini beyan etmiştir⁶.

Dublin II Tüzüğü'nün çıkarılmasından yaklaşık yedi ay sonra, 2 Eylül 2003 tarihinde, AB Komisyonu tarafından, tamamlayıcı nitelikteki 2003/1560 sayılı Tüzük⁷ (*Uygulama Tüzüğü*)⁸ kabul edilmiştir.

Dublin II Tüzüğü, AB'nin Kurulmasına İlişkin Anlaşma'nın 2 Ekim 1997 tarihli *Amsterdam Anlaşması*⁹ ile yapılan değişiklik sonucunda kavuştuğu metnin 63/1.maddesinin 1a bendine dayanmaktadır ve AB Bakanlar Konseyi tarafından, AB Anlaşması'nın 4.kısımında düzenlenen, *Amsterdam Anlaşması*'nın yürürlüğe girmesinden sonraki beş yıllık bir süre içerisinde, müşterek bir iltica sistemi oluşturulmasına ilişkin hukuk aktinin bir parçası niteliğindedir¹⁰. Dublin II Tüzüğü'nün amacı, iltica talebinde bulunan herkesin, AB üyesi olan ülkelerde etkili biçimde koruma altına alınması ve kendi hakkında mülteciliğe ilişkin kuralların uygulanmasını talep edebilmesidir¹¹. Nitekim, bu Tüzük'ten hemen önce, AB Bakanlar Konseyi tarafından

5 Danimarka devleti, AB Anlaşması'nın 1. ve 2. maddesi ve AB'nin Kurulmasına İlişkin Anlaşma'ya Danimarka'nın Durumuna İlişkin Ek Protokol çerçevesinde, AB Komisyonu tarafından yapılan düzenlemelerin kabulü konusunda çekince koymuştur.

6 İçerik ve uygulamalara katılmak arzusu ve inisiyatifi, AB Anlaşması'nın 4.Kısımına uygun olarak, AB Komisyon Başkanlığı'na üç ay içerisinde yazılı olarak bildirilmek suretiyle kullanılmalıdır. Nitekim, İngiltere ve İrlanda da bu konudaki isteklerini süresi içerisinde bildirmiştir.

7 "Bir Üçüncü Devlet Vatandaşı Tarafından Bir Üye Devlette Verilen İltica Dilekçesini Kontrol Edecek Üye Devletin Belirlenmesinde Kullanılacak Kriterler ile Usulün Belirlenmesi Hakkındaki 2003/343 sayılı Tüzüğün Uygulama Şartlarının Belirlenmesi Hakkındaki 2003/1560 sayılı Tüzük". Bu Tüzüğün Almanca metni için bkz., Amtsblatt Nr. L 222 vom 05/09/2003, s.0003-0023.

8 Gerçekten Uygulama Tüzüğü, hemen giriş kısmında da belirtildiği gibi, 2003/343 sayılı Dublin II Tüzüğü'ndeki uygulamaya ilişkin boşluk bırakılmış olan bazı hususların doldurulması amacıyla çıkarılmıştır. Özellikle Dublin II Tüzüğü'nün 15/5, 17/3, 18/3, 19/3,5, 20/1,3 ve 22/2. maddelerinde yer verilen konulardaki boşluklar, bilahare çıkarılan Uygulama Tüzüğü ile doldurulma yoluna gidilmiştir.

9 Bkz. BGBl. 1998 II 387. Amsterdam Anlaşması 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe girmiştir: Bu antlaşma ile ilgili olarak getirilen yeni düzenlemeler ve detaylı açıklamalar için bkz., BOZKURT/ÖZCAN/KÖKTAŞ: *Avrupa Birliği Hukuku*, Ankara 2001, s.44 vd.

10 AB'nin mülteciliğe ilişkin politikaları hakkında ayrıntılı açıklamalar için bkz., HEILBRONNER, ZAR 2002, s.259; HEILBRONNER/THIERY, EuR 1998, s.583; SCHMAHL, ZAR 2001, s.3; HUBER, InfAuslR 2000, s.302; GUILD/HARLOW (Hrsg.), *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum rights in EC Law*, 2001; WOLTER: *Auf dem Weg zu einem gemeinschaftlichen Asylrecht in der Europäischen Union*, 1999.

11 Bkz. Dublin II m.3/1.

kabul edilen 27.1.2003 tarih ve 2003/9 sayılı "AB Üyesi Ülkelerde İltica Taleplerinin Kabulü Konusundaki Asgarî Şartlar Hakkında Yönerge" de, bu konudaki çabanın açık bir göstergesidir¹².

Dublin II Tüzüğü çerçevesinde, AB üyesi ülkelerdeki oturma sürecini uzatmak amacıyla, iltica talebinde bulunanın birbiriyle aynı veya birbirinin devamı niteliğindeki nedenlerle iltica başvurusunda bulunmasının önüne geçilmelidir. Ayrıca, bu Tüzükle DA'nın mevcut boşluk ve eksiklikleri giderilmeye ve uyumsuzlukları düzeltilmeye çalışılmaktadır. Böylece, iltica talebinde bulunanların aileleri ile birlikteliğinin sağlanmasının üye devletler tarafından yapılacak ayrıntılı düzenlemeler vasıtasıyla gerçekleştirilmesi ve sistemin etkinliğinin artırılması amaçlanmaktadır¹³. Dublin II Tüzüğü, tıpkı DA gibi, 28.7.1951 tarihinde Cenevre'de yapılan¹⁴ "Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşme"nin¹⁵ 1/A maddesinin 2.bendinde belirtilen anlamda, yalnızca mülteci statüsüne sahip olmak amacıyla iltica talebinde bulunan kişiler için yapılan koruma taleplerinde uygulanabilir¹⁶. Bu Tüzük,

¹² AB'nin 2003/9 sayılı bu Yönergesi için bkz., KOM (2001) 181 endg., ABl L 31, 6.2.2003.

¹³ Dublin II Tüzüğü'nün 15. maddesinde, insanî değerlerden kaynaklanan bir kayıt olarak yer alan bu düzenlemenin 15/5. maddesi de, mülteci konumundaki aile bireylerinin birleştirilmesi konusundaki koşulların, arabuluculuk yöntemlerinin ve buna dair usulün, üye devletler arasında yürütülecek müzakereler ve karşılıklı fikir alış verişi ile karara bağlanacağı düzenlenmiştir. Nitekim, 2003/1560 sayılı Uygulama Tüzüğü, 11. maddesinde, aile bireylerinin hangi hallerde diğer aile bireylerinin yardımına gereksinim duyabileceği, bu konuda ispat vasıtası olarak kabul edilebilecek doktor raporları ve diğer yazılı belgeler gibi objektif deliller, aile bireylerinin birlikteliğinin sağlanması konusunda göz önünde bulundurulması gereken hususlar ile ilgilinin seyahat kabiliyetinin bulunması gibi objektif kriterlerin düzenlenmesi yoluna gidilmiştir. Böylece, Dublin II Tüzüğü'nde boşluk bırakılan konularda, Uygulama Tüzüğü vasıtasıyla, tamamlayıcı ve uygulamaya dönük düzenlemeler yapılmıştır.

¹⁴ Özellikle, 2. Dünya savaşının akabinde, Cenevre'de böyle bir uluslararası sözleşmenin yapılmasına zemin oluşturan tarihsel süreç ve Birleşmiş Milletler Mülteci Teşkilatı'nın bu sürece katkısı hakkında detaylı bilgiler için bkz., <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l33103.htm>.

¹⁵ Cenevre Sözleşmesi'nin metni için bkz., RG.05.09.1961-10898, s.3052-3074. Türkiye bu Sözleşme'ye, 29.08.1061 tarihli ve 559 sayılı Kanun ile taraf olmuştur. Ancak, bu Kanunun 2. maddesine getirilen düzenlemeyle, Cenevre Sözleşmesi'nin 42. maddesinde yer alan çekince koyma hakkından yararlanılarak, bu Sözleşme'nin hiçbir hükmünün, mülteciye Türkiye'de Türk vatandaşı olan kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamayacağı kaydı konulmuştur: Bkz., RUHİ: *Uluslararası Sözleşmeler*, Ankara 2003, s.360 vd.

¹⁶ Türkiye açısından mülteciliğin tanımı, 14 Haziran 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskan Kanunu'nun 3. maddesinde yapılmıştır. Buna göre, Türkiye'de yerleşmek amacıyla olmaksızın, bir zorunluluk nedeniyle geçici olarak oturmak üzere Türkiye'ye sığınan kişi-

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi veya diğer millî veya milletlerarası düzenlemelerle koruma talebinde bulunma hakkının sınırlandırıldığı mülteciler hakkında uygulama alanı bulmaz¹⁷.

Dublin II Tüzüğü, AB Komisyonu'nun kapsamlı çalışmaları sonucunda belirlendiği şekliyle, DA'na göre öncelikli olarak uygulanmaktadır¹⁸. AB Komisyonu her şeyden önce, DA'nın üzerinde bazı çalışmalar yapmak suretiyle, bir çalışma plânı¹⁹ hazırlamıştır. Hem üye ülkeler arasında uygulanan sorunlar, hem de DA'nın Danimarka dışındaki ülkelerin mülteci komisyonlarınınca, üye devletlerde uygulanmasına ilişkin sonuçlar bu plânda yer almaktadır. 13 Haziran 2001 tarihinde, AB Komisyonu, Bakanlar Konseyi'ne, DA'nın işlevinin değerlendirildiği, DA'nın uygulamasının incelendiği bir rapor sunmuştur²⁰. Bu raporun içeriğinden, burada sunulan 1998 ve 1999 yılına ait istatistik bilgilerinin değerlendirilmesinden anlaşılan, DA'nın yürürlüğe girdiği tarihten bu yana geçen sürece bakıldığında, AB çapında yapılan iltica taleplerinin karşılanması bakımından sayısal herhangi bir ilerleme olmadığıdır. Yani, iltica taleplerinde tatmin edici bir ihtiyacı karşılama olayı söz konusu değildir²¹. Üye ülkelerde yapılacak olan iltica başvurularına ilişkin masraflar açısından olaya bakıldığında, iltica talebini dikkate alarak değerlendirmeye yetkili olan devletin belirlenmesi, o devlete öngörülen ek

lere mülteci denilmektedir. Türk hukuku açısından mülteciliğe ilişkin hukukî sorunlar, bu tanımdan hareket edilerek ve ayrıca 1951 tarihli "Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi" ile 31 Ocak 1967 tarihli "Mültecilerin Hukukî Statüsüne İlişkin Protokol" çerçevesinde ele alınmaktadır. Ayrıca, Türkiye'ye gelen mültecilere uygulanacak usul işlemleri ile Sözleşme ve Protokolün uygulanma esasları hakkındaki ayrıntılı düzenlemeler, RG'nin 30.11.1994-22127 sayılı nüshasında yayınlanan, "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" ile yapılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz., NÖMER/ŞANLI: *Devletler Hususî Hukuku*, 12.B., İstanbul 2003, s.121; ÇELİKEL/GELGEL: *Yabancılar Hukuku*, 11.B., İstanbul 2004, s.18; TEKİNALP: *Türk Yabancılar Hukuku*, 5.B., İstanbul 1996, s.39; ODMAN: *Mülteci Hukuku*, 1995.

17 RENNEN: "Europäische Mindestnormen für Asylverfahren", ZAR 2003, s.88; krş., HEILBRONNER, s.264.

18 SCHRÖDER, s.127.

19 DA'nın yeniden gözden geçirilmesine ilişkin Komisyonun çalışma raporu, bir üye devlet içinde yapılan göç başvurusunun değerlendirilmesi için yetkili olan üye devletin belirlenmesi konusunu düzenlemektedir: Bkz., 21.3.2000 tarihli, SEK (2000), s.522.

20 Komisyon hizmet biriminin, DA'nı değerlendirdiği çalışma plânı için bkz., 13.6.2001 tarihli, SEK (2001), s.76.

21 Bkz., 13.6.2001 tarihli, SEK (2001), s.13.

prosedür ve buna dair ilave masraflar bakımından da önem taşımaktadır²². AB Komisyonu, 26 Temmuz 2001 tarihinde, Tüzük önerisini, DA'na yönelik temel eleştiri ve eksiklikleri de belirten bir raporu ilave etmek suretiyle açıkladı²³. Bir Tüzüğün tasarlanmasından önceki bu ön çalışmalar hayret verici nitelikte olabilir. Ama hem AB üyesi ülkeler hem de Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği (UNHCR)²⁴ tarafından, daha çok hükümet kuruluşu olmayan kuruluşlar²⁵ tarafından yapılan DA'nın uygulanmasına ilişkin olarak yapılan değerlendirmelerle örtüşüyorsa, AB Komisyonu'nun ileri sürülen görüşleri ayrı ayrı değerlendirme ve DA'nın yetki sistemine ilişkin alternatif modeller üzerinde bir çözüme varmasının mümkün olduğu sonucuna varılır²⁶.

Tüzüğün içeriğinde, özellikle iltica taleplerine ilişkin yetki kriterleri, üye devletlerin yükümlülükleri ile iltica talepleri ve talepte bulunanın kabul edilme usulüne ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Nihayet, DA'nda yer alan tartışmaya açık düzenlemelerin kaldırılıp kaldırılmadığı ve Tüzüğün uygulanmasının yalnız üye devletler bakımından değil, aynı zamanda iltica talebinde bulunanların menfaatleri açısından da başarılı sonuçlar vermesinin beklenip beklenemeyeceğinin de açığa kavuşturulması zorunluluğu vardır.

II. Dublin II Tüzüğünün İçeriği

1. Yetki Kriterleri

Dublin II Tüzüğü, mevcut durumu itibariyle, DA'nda yer alan yetki sistemini benimsemektedir. Bu sisteme göre, bir iltica talebi hakkında karar verme yetkisi, iltica talebinde bulunanın sığındığı DA'na taraf olan devlete aittir. Tüzük çerçevesinde de bu yetki, iltica talebinde bulunanın bulunduğu üye devlet tarafından ve onun sorumluluğu çerçevesinde kullanılır. Bu kriterler, ailelerin birleştirilmesi ve küçük yaştaki mültecilerin korunmasına ilişkin düzenlemelerle tamamlanır. AB Komisyonu'nun Tüzük Tasarısında,

²² Bkz., Komisyon hizmet biriminin, 13.6.2001 tarihli raporu için, SEK (2001), s.22.

²³ Bu Tüzük önerisi, özellikle, üçüncü bir ülke vatandaşının bir AB üyesi devlette iltica talebinde bulunması halinde, bu talebin incelenmesi konusunda hangi devletin yetkili olacağını düzenliyordu. Bu Tüzük önerisi için bkz., KOM (2001), s.447; 30.10.2001 tarihli ABl. C 304E, s.192; ayrıca bkz., HEILBRONNER, s.259; HOFFMANN, ASYLMAGAZIN 2001, s.4.

²⁴ *United Nations High Commissioner for Refugees.*

²⁵ Birleşmiş Milletler Mülteciler Teşkilatı, özellikle 2.Dünya Savaşı'nda çok sayıda insanın mülteci konumuna düşmesi nedeniyle, 1947 yılında kurulmuş ve 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ni hazırlayan süreçte etkili bir rol oynamıştır. Bkz., ÇELİKEL/GELGEL, s.18.

²⁶ SCHRÖDER, s.127.

üye ülkelerde illegal biçimde ikâmet eden üçüncü ülke vatandaşlarının iltica taleplerinin değerlendirilmesine ilişkin ilave bazı yetki kriterleri konulmuştur²⁷. Burada ayrıca, anlaşmaya taraf olan devletlerden birinin, kendi sınırları içinde, bir üçüncü devletin illegal olarak ikâmet eden mülteci pozisyonundaki vatandaşı ile etkili biçimde mücadele etmemesine rağmen, kendi sınırlarında mültecilere karşı yeterli önlemi almayan anlaşma partneri konumundaki bir başka ülkeyi sorumlu tutup tutamayacağı da açık bir şekilde düzenlenmeliydi. Bu kriterler müzakere sürecinde bazı devletlerin isteği doğrultusunda ileri sürüldü. Ancak bunun yerine, bir üye devletin yetkisinin, iltica talebinde bulunanın o ülke sınırlarından illegal biçimde içeri girmesinden itibaren on iki ay sonra sona ermesi konusunda uzlaşmaya varılmıştır²⁸. Bir üye devletin bu kriter çerçevesinde yetkili olmaması veya yetkisinin sona ermiş olması halinde, artık iltica talebinde bulunanın beş ay ikâmet etmiş olduğu üye ülke, iltica talebine ilişkin kontrol ve değerlendirmeyi üstlenmek zorundadır²⁹.

İltica taleplerinin değerlendirilmesine ilişkin yetki kriterleri, Dublin II Tüzüğü'nün III.Kısımında belirtilen sıra içerisinde uygulama alanı bulacaktır³⁰. Bu kriterlere göre yetkili üye ülkenin hangisi olduğunun belirlenmemesi halinde, iltica dilekçesinin verildiği üye ülke yetkili kabul edilir³¹. Bkz., Dublin II Tüzüğü m.6-8 arasındaki düzenlemeler, aile birlikteliğinin sağlanmasına ilişkin kriterleri düzenlemektedir. Öncelikle 6.maddede, yanında herhangi bir büyük refakatçisi olmayan küçük yaşta iltica talebinde bulunanlar hakkında bağlayıcı bir düzenleme getirilmiştir. Düzenlemeye göre, reşit olmayan ve yanında refakatçisi olmayan küçüklerin iltica taleplerinin incelenmesi konusunda, onun menfaatlerine uygun olduğu ölçüde, aile fertlerinden birinin oturduğu ülke yetkilidir. DA bu konuda oluşturulacak Komisyona, 18. madde ile ilgili olarak, 2000/1 sayılı kararında belirttiği şekilde bir takdir hakkı öngörmüştür³². Eğer iltica talebinde bulunanın, üye ülkelerden birisinde mülteci sıfatı verilmiş olan bir aile bireyi varsa, bu durumda o devlet, talepte bulunanın da istemesi halinde, iltica prosedürünün

27 Bkz., Tüzük Tasarısı m.12, 13; ayrıca bkz., RENNER, s.92.

28 DA m.10/1.

29 Bkz., DA m.10/2. Danimarka, Aralık 2002 tarihindeki bu uzlaşma önerisiyle, farklı üye ülkelerle arasında önceden beri mevcut olan ihtirazi kayıtlarını, yazılı bir usul çerçevesinde kaldırdığını ve böylece politik anlamda birlikteliğin sağlanabilmesinin amaçlandığını açıkladı.

30 Bkz., Dublin II Tüzüğü m. 5/1.

31 Bkz., Dublin II Tüzüğü m. 13.

32 Karar için bkz., 7.11.2000 tarihli ABİ. L 281, s.1.

işletilmesi ve yürütülmesi konusunda yetkili kabul edilir³³. Aile bireyinin iltica işlemleri konusunda henüz herhangi bir maddî karar verilmemiş olsa bile, ilgili tarafların talebi üzerine, aile bireylerinin birlikteliğinin temini amacıyla, küçüğün iltica talebine ilişkin işlemler de büyük aile bireyinin iltica başvurusunun değerlendirildiği devlet tarafından yürütülecektir³⁴.

Dublin II Tüzüğü'nün 9-12. maddeleri, iltica başvurusunda bulunanın, üye devletlerin anlaşma alanına giren bölge içinde yer değiştirmesinden dolayı üye ülkelerin kendi sorumluluğuna ilişkin yetkisini düzenlemektedir. Eğer bir üye devlet, ilgiliye oturma izni veya vize verilmesi gibi bir pozitif eylem vasıtasıyla, üçüncü ülke vatandaşının üye devletlere ait ülkelerde dolaşmasına ya da oralarda ikâmet sahibi olmasına ve nihayet iltica talebinde bulunmasına yardımcı olmuşsa, o takdirde bu ülke iltica başvurusunun değerlendirilmesi konusunda yetkilidir³⁵. Üye ülkenin bu konudaki sorumluluğu, ya iltica talebinde bulunanın üye devletlerin ülkesel alanını terk etmesi ya da oturma izni verilen sürenin iki yıldan daha fazla zamandan beri veya vize verilen zamanın altı aydan daha fazla bir zamandan beri sona ermiş olması gerekir. Artık daha sonra bu yetki, iltica talebinde bulunan üye ülkeye aittir³⁶. Eğer iltica talebinde bulunan, illegal şekilde üçüncü bir ülkeden kara, hava ya da deniz yoluyla giriş yapmışsa ve bu durum sınır kapılarındaki kayıtlar, siciller veya Eurodac Tüzüğü'ne³⁷ göre tutulan parmak izi bilgilerine göre ispat edilebilirse, artık bu devlet karar verme konusunda yetkili olur³⁸. Eğer bir üçüncü ülke vatandaşı, herhangi bir vize alma yükümlülüğü olmadan üye bir devlete giriş yaparak, orada iltica talebinde bu-

33 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.7. Benzer kriterleri içeren düzenleme DA m.4'te de yer almaktadır.

34 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.8; ilgili üye devletlerin bu konudaki süreç içerisinde yaptığı müzakereler ve vardığı sonuçlar, fiilî bir uygulama ya da mahkeme kararı bulunmadığı takdirde, iltica talebinde bulunan aleyhine kullanılamaz.

35 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.9.

36 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.9/4. Aynı maddenin 5. bendi ile DA'nda yer alan bir boşluk doldurulmuştur. Bu düzenleme, vize veya oturma izninin aldatıcı hususlara dayalı olarak kazanılması halinde, üye devletlerin yetkisi mahfuzdur. Yani, üye devletin, ilgiliye mülteciliğe ilişkin kuralları uygulama yetkisinin bulunduğu kabul edilir. Eğer belgelerin değiştirilmesi gibi hileli yöntemlerle vize veya oturma izni verildiği ortaya çıkarsa, vize ya da oturma izni veren üye devletin yetkisi ortadan kalkar.

37 Ayrıntılı bilgi için bkz., AB'nin 11.12.2000 tarihli ve 2000/2725 sayılı Tüzüğü için, 15.12.2000 tarihli ABI. L 316. Bu Tüzük, DA'nın etkili biçimde uygulanması amacıyla parmak izlerinden yararlanılması amacıyla çıkarılmıştır. Eurodac Tüzüğü'nün amaçları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/vb/l33081.htm> ve ayrıca bkz., SCHRÖDER, ZAR 2000, s.71.

38 Bu yetkinin ortadan kalkması konusunda bkz., Dublin II Tüzüğü m.10/1,2.

lunmuşsa, bu üye devlet ilticaya ilişkin usulü uygulamakla sorumludur³⁹. Şayet iltica talebinde bulunan, öncelikle vizesiz olarak giriş yapma hakkının bulunduğu bir başka üye ülkede iltica talebinde bulunduyorsa, o zaman başvuruyu inceleme ve karara bağlama hakkını bu devlete tanımak gerekir⁴⁰. İltica başvurusu bir üye devletin uluslar arası hava alanının transit geçiş kısmında yapılırsa, bu üye devlet iltica talebini inceleme konusunda yetkilidir⁴¹.

Aile fertlerinin birlikteliğinin sağlanması konusuna verilen öncelik, Dublin II Tüzüğü'nün 14. maddesinde yer almaktadır. Bir ailenin bireylerinden her birisi, aynı anda ya da çok kısa zaman aralıklarıyla, farklı üye devletlerde iltica talebinde bulunmuşlarsa ve bu nedenle müşterek olarak uygulanması gereken hukukun tespitinde bazı güçlükler yaşıyorsa, bu iltica taleplerinin tamamının, tek bir ülke tarafından incelenmesi gerekir. Bu ülke ise, bir ailenin bireylerinden çoğunun daha yoğun olarak başvurduğu ülke ya da en yaşlı aile bireyinin vermiş olduğu iltica dilekçesini incelemekle yetkili olan ülkedir⁴².

2. Üye Devletlerin Kendi İnisiyatifini Kullanma Hakkı

DA'nda yer aldığı gibi, Dublin II Tüzüğü'nde de üye devletin kendi isteğine bağlı olarak, iltica taleplerinin kontrolünü kendisinin üstlenme hakkı düzenlenmiştir. Bu inisiyatif, üye devletin kendi isteği ile kullanılabilir. Bu anlamda, başka bir üye devletin buna dair talebi ile de söz konusu olabilir. Bu anlamda, Dublin II Tüzüğü'nün 3/2. maddesinden⁴³, hangi koşullar altında üye devletlerin kendi belirledikleri giriş hakkının kullanılması zorunluluğunun bulunduğunu, somut olarak belirleyebilmek mümkün görünmemektedir. Tüzük Tasarısı'nın hazırlanması sırasında, AB Komisyonu bu konuda politik, insancıl ve uygulamaya dönük bazı durumlara işaret etmekle yetinmiştir⁴⁴. Bu konuda, Dublin II Tüzüğü'nün 3/2.maddesinden anlaşılan, iltica talebini üstlenmek isteyen devlete karşı, iltica talebinde bulunanın onayının aranmamasıdır. Bu düzenlemeyle, bazı üye devletlerde halen uygulandığı şekliyle, ilgili makamların mevcut uygulamaları, bir iltica dilekçesinin verilmesi halinde, zımnî olarak iltica başvurusunun bu üye devlet tarafından

39 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.11/1.

40 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.11/2.

41 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.12.

42 SCHRÖDER, s.128.

43 Buradaki düzenleme, DA'nda da benzer şekilde "hâkimiyet tasarrufu" olarak anılmaktadır.

44 Bkz., 26.7.2001 tarihli rapor için, KOM (2001) 447, dn.17, s.11.

değerlendirilmesi konusunda, talepte bulunanın rızasının bulunduğunun kabulü şeklindedir⁴⁵.

Dublin II Tüzüğü'nün 15.maddesinde yer alan insanî değerlere (*hümanizm*) ilişkin şart, iltica prosedürüne ilişkin kontrol yetkisinin bir başka üye ülkenin talebi üzerine, isteğe bağlı olarak talep eden devlete aktarılmasını öngörmektedir. Bunun amacı, aile bireylerini ve bunlara bağımlı olan diğer kişileri, özellikle ailevî ve kültürel temele dayalı insancıl nedenlerden dolayı bir arada tutmaktır. DA'nın 9. maddesinde yer alan, insanî değerlere ilişkin bu şarta karşılık olarak, Dublin II Tüzüğü'nün 15.maddesi ile aile bireyelerine birlikte muamele edilmesinin amacı netleştirilmiş ve 2 ve 3. bentlerde sayılan ve mutad olarak sıkça karşılaşılan durumlarla genişletilmiştir⁴⁶. Bu bağlamda, üye ülkeler, iltica talebinde bulunanlar arasında geldikleri menşе ülkeden beri süre gelen aile bağını koruyarak, kural olarak aile bireyelerinin birbirinden ayrılmasını önlemek ve özellikle ilgili kişinin hamilelik, ağır hastalık, bedenen engelli olma ya da aşırı yaşlılık nedeniyle aciz ve bakıma muhtaç halde olması hallerinde, aile bireyelerini bir araya getirmek zorundadır⁴⁷. İltica talebinde bulunanın yanında kimsesiz bir küçük varsa, üye devletler öncelikle, bu küçüğün menfaatine olmak koşuluyla, üye devletlerden birinde ikâmet eden aile bireyelerinden biri ile bir araya getirilmesi olanağının bulunup bulunmadığını araştırır⁴⁸. Bu hükümleri düzenleyen Dublin II Tüzüğü'nün 15.maddesinin uygulanabilmesi için, ilgili kişilerin rızası gerekir.

3. İltica Talebinin Kabul Edilmesi ve Yeniden Kabul Edilmesi Usulü

İltica taleplerinin kabul edilmesi ve yeniden kabul edilmesine ilişkin düzenlemeler, geniş ölçüde DA ile öngörölmüş olan usule tâbidir. İltica talebinin kabul edilmesi usulünü düzenleyen DA'nın 11. maddesindeki kurallar, Dublin II Tüzüğü'nün 17-19. maddeleri marifetiyle tamamlanmıştır⁴⁹. Bu

45 Krş., DA m.3/4; üye devletlerin bu düzenlemeyi ne şekilde uyguladıkları hakkında detaylı bilgi için bkz., LÖPER, s.16.

46 Bu düzenleme Komisyon'un verdiği bilgiler çerçevesinde, yetki kriterlerinin lafza bağlı uygulamasından doğabilecek aile bireyelerinin ayrılmasını engellemek ve akîm bırakmak amacıyla hizmet etmelidir: Bkz., 26.7.2001 tarihli rapor için, KOM (2001) 447, dn.17, s.16.

47 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.15/2.

48 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.15/3.

49 Dublin II Tüzüğü'nün 17/3. maddesi çerçevesinde, iltica talebinde bulunulması ve bu konudaki dilekçenin verilmesi ile ilgili hususlar, Uygulama Tüzüğü'nün 1 ve 2. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeler çerçevesinde, kabul dilekçesi ya da bu dilekçenin reddi halinde yeniden başvuruda bulunulması usulü, bu amaçla hazırlanmış matbu formların doldurulması suretiyle yapılacaktır. Ayrıca, 1. maddede belirtildiği gibi, verilen dilekçenin ilgili devlet tarafından tetkikini gerekli kılan bütün ispat vasıtaları, iltica tale-

değişiklikler, özellikle DA'nda yer alan sürelerle ilişkindir. Kabul talebinde bulunmak için verilmiş olan altı aylık süre, iltica talebine ilişkin dilekçenin verilmesinden itibaren üç ay ile sınırlandırılmıştır. Bu süre hak düşürücü süre niteliğindedir⁵⁰. Talepte bulunulan üye devlet, kabul talebi hakkında, o zamana kadar olduğu gibi üç ay içinde değil, iki ay içinde karar vermek zorundadır⁵¹. Hakkında tutuklama kararı verilmiş bir üçüncü ülke vatandaşının söz konusu olması gibi acil durumlarda, talepte bulunulan üye devlet, buna dair nedenleri bildirmesi için, diğer bir üye devlete, onun gereken cevabı verebilmesine yetecek ölçüde uygun bir süre verme yoluna gidebilir⁵². İlgili cevap tanınan süre içerisinde verilmelidir. Bu süre en geç bir aylık bir süre olabilir. Aksi takdirde, kabul iradesinin ortaya konulmasında aksama ve sürüncemeye bırakma hali söz konusu olabilir⁵³. Buna karşılık, iltica talebinde bulunanın yetkili devlete iadesinin sağlanması için gerekli süre, kabul edilme isteğinin kabulünden ya da hukukî yardım hakkında erteleyici etkisi⁵⁴ olan bir karar verilmesinden sonra altı aya uzatılmıştır. Zira, DA'nın bir aylık geçiş süresine uyulması, üye ülkeler açısından ağır problemler ortaya çıkarmaktadır. İade işleminin altı aylık bir süre içinde yapılamaması halinde, üye devletin karar verme yetkisi, iltica talebinde bulunulan üye ülke makamlarına geçer⁵⁵. Sürenin uzatılması, iltica talebinde bulunan hakkında tutuklama kararı verilmişse bir yıla kadar, onun mülteci konumunda olması halinde on sekiz aya kadar mümkündür⁵⁶.

Bir iltica talebinin yeniden kabul edilmesi usulü, Dublin II Tüzüğü'nün 20. maddesinde düzenlenmiştir. Bir üye devlet, iltica talebinin değerlendirilmesi sırasında ya da iltica talebinin geri çekilmesinden sonraki bir zaman-

binde bulunan tarafından yazılı hale getirilmiş açıklamalar, 2000/2725 sayılı *Eurodac* Tüzüğü'nün 4/5. maddesi gereği, *Eurodac* Merkezi tarafından verilen parmak izi sonuç raporu ve iltica talebinde bulunulan devlet tarafından talep edilebilecek diğer hukukî ve diğer belgelerin en kısa zamanda sunulması gerekecektir. Bu ilk talebin reddi halinde yeniden yapılacak başvuru çerçevesinde, 2. madde gereği, farklı bir form doldurulacak ve *Eurodac* Merkezinden alınan parmak izi örneği ve raporu dilekçeye eklenecektir. Bu düzenlemelerle yeknesaklığın temini amaçlanmıştır.

50 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.17/1.

51 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.18/1.

52 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.17/2.

53 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.18/6, 7.

54 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.19/3.

55 İade işlemlerinin geciktirilmesi veya zamanında yapılmaması halinde yapılacak uygulamalara ilişkin tamamlayıcı düzenlemeler, yine bu Tüzüğün 27/2. maddesinde belirtilen usule uygun şekilde, Uygulama Tüzüğü'nün 9. maddesinde düzenlenmiştir.

56 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.19/4.

da, bir başka üye devlette iltica başvurusunda bulunan kişiyi yeniden kaydetmek ve talebini yeniden değerlendirmekle yükümlüdür. Yine bir üye devlet, iltica talebi reddedilen bir üçüncü ülke vatandaşının, izinsiz olarak bir başka üye devlette bulunması halinde, iltica talebini yeniden gözden geçirmekle yükümlüdür⁵⁷. Yeniden kabul işlemi yapılması talep edilen devlet, bu dilekçeyi olabildiğince hızlı bir şekilde, *Eurodac* Sistemi çerçevesinde iki hafta ve en geç bir ay içerisinde cevaplandırmalıdır. Eğer bu geçiş işlemlerinin yerine getirilmesinin altı aylık bir sürede sonuçlandırılması mümkün olamamışsa, yetkili devletin yeniden kabul etme yükümlülüğü sona erecek ve bu konudaki yetki, talepte bulunulan üye devlete geçecektir⁵⁸. DA'nın aksine olarak Dublin II Tüzüğü, üye devletleri, iltica talebinde bulunan kişiye, başvuru hakkındaki yaklaşımını, kabul ve yeniden kabul edilmeye ilişkin şartları ve gerekçeli kararını bildirmekle yükümlü kılmıştır. Eğer iltica talebi hakkında karar verme yetkisinin, bir başka üye devlete ait olduğuna karar verilmişse bu durum ve geçiş yapma talebinde bulunmak için uygulanacak süreler de ilgiliye bildirilmelidir⁵⁹.

İltica talebinde bulunan, ispat edilebilir şekilde bir üye devlette altı aydan fazla ikâmet etmiş ya da bir üye devlet o kişiye oturma izni vermişse, iltica talebi konusundaki sorumluluk bu üye devlete ait olacaktır. Üçüncü ülke vatandaşının en az üç ay süreyle üye devletlerin ülkeleri dışındaki bir bölgede ikâmet etmiş olması halinde, üye devletin yeniden inceleme ve kabul etme yükümlülüğü ortadan kalkar⁶⁰. Üye devlet, iltica talebinin talepte bulunan tarafından geri alınmasından veya bu devlet tarafından reddedilmesinden sonra, onun kendi ülkesine ya da hukuka uygun olarak gidebileceği bir ülkeye geri dönebilmesi için kendi üzerine düşeni yapmışsa, geri alma yükümlülüğünden kurtulmuş olur⁶¹.

Emarelerden sıkı bir bağlantının kurulduğu ve yetkinin oluştuğunun kabulü konusunda sonradan kontrol edilebilecek şekilde ve derinlemesine bir incelemenin yapıldığı anlaşılıyorsa, kısaltılmış sürelerin etkili olması için, üye devletlerin, şekli ispat vasıtalarının eksik olduğu hallerde, kendilerini

57 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.16/1.

58 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.20/2.

59 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.19/1, 2; iltica talebinde bulunan, kendi isteğiyle başka bir üye devlete gitmişse, ne zaman ve nerede başvuruda bulunmak zorunda olduğu kararda belirtilmelidir.

60 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.16/3.

61 Bkz., Dublin II Tüzüğü m.16/4.

yetkili gördüklerinin tespit edilmesi gerekir⁶². Bundan önce, Komisyon'un 1/97 sayılı kararı ile Dublin II Tüzüğü'nün 18. maddesinde listelenmiş olan ispat vasıtaları ile emarelerin bulunup bulunmadığı⁶³, 27. maddede belirtilmiş şekilde öncelikli olarak tespit edilmelidir⁶⁴.

III. Dublin II Tüzüğü'nün Değerlendirilmesi

1. Yetki Sisteminin Muhafaza Edilmesi

AB Komisyonu tarafından çalışma plânında tartışılan alternatif modellerden hiç birisi, Dublin II Tüzüğü ile hayata geçirilmemiştir⁶⁵. Bu Tüzük, DA'nda da yer alan benzer yetki kurallarını daha da katılaştırmaktadır. Buna göre, kural olarak yetkili üye devlet, iltica talebinde bulunanın üye devletlerden hangisine girdiği sırada bu talepte bulunduğu veya ikâmetinin daha sıkı şekilde hangi üye devlette bulunduğuna göre tespit edilir. AB Komisyonu, DA'nın gözden geçirilmesi ile ilgili çalışma raporunda, DA hakkında yeterli deneyim ve uygulamanın olmamasını da göz önünde bulundurarak, yetkinin iltica talebinde bulunan tarafından, dilekçenin verildiği ülkeye bağlı kılınması yönünde karara varmasına rağmen, hükümet dışı kuruluşlar ve UNHCR tarafından da benimsenen bu yetki modelinin⁶⁶ maalesef günümüz koşullarına uymadığı kararına varmıştır. AB Komisyonu'nun görüşüne göre, öncelikli olarak, iltica talebinde bulunacak olanın talebinin kabul edilebileceği en uygun ülkeyi seçme yoluna gitmesini engellemek ve doğabilecek uygulama farklılıklarının önüne geçmek amacıyla, Avrupa'nın mülteciliğe

⁶² Bkz., Dublin II Tüzüğü m.18/5.

⁶³ Bu ispat vasıtaları ile emarelerin neler olduğu, 2003/1560 sayılı Uygulama Tüzüğü'nün sonunda yer alan Ek II kısmında gösterilmiştir. Dublin II Tüzüğü'nün ilgili maddelerinde yer alan delil ve emarelere ilişkin hususların neler olacağı, her bir madde ile bağlantılı olarak, "Liste A Deliller" ve "Liste B Emareler" şeklinde Ek II'de sayılmıştır.

⁶⁴ Bkz., Dublin II Tüzüğü m.18/(3).

⁶⁵ Bkz., Komisyon Hizmet Birimi'nin DA'nın gözden geçirilmesi ile ilgili çalışma belgesi, s.22 vd. Komisyon tarafından, iltica talebinde bulunanın en son transit geçiş yaptığı AB üyesi ülkenin, iltica talebi konusunda yetkili kabul edilmesine ilişkin bir düzenleme tartışılmıştır. Üye devletlerin yetkisine ilişkin olarak, buna tam anlamıyla uygun olmamakla beraber yakın olan bir düzenleme, bir kişinin yaptığı yer değiştirme ile ilgili olarak değil; ancak, göçün farklı açılarıyla bağlantılı olarak ele alınmıştır. Bu konudaki bir görüş, iltica talebinde bulunanın menşei olan ülke ile bağlantılı olarak, diğer bir görüş ise, iltica talebinde bulunulan yere bağlı olarak yetkinin belirlenmesinden yanadır.

⁶⁶ Komisyon'un Tüzük Önerisi hakkında, Mülteciler ve Sınır Dışı Edilenler Hakkında Avrupa Konseyi (*European Council on Refugees and Exiles* (ECRE)) gibi hükümet dışı kuruluşlar ile UNHCR'nin karşı tavırları hakkında bkz., http://www.ecre.org/policy/eu_developments.shtml ve <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/textis/vtx/home>.

ilişkin hukukî düzenlemeleri arasında bir uyumun sağlanması gerekmektedir⁶⁷.

Şimdiye kadar söz konusu olan yetki sisteminin korunması, DA ile ilgili deneyimlerin yetersiz düzeyde olması nedenine dayandırılarak haklı görülemez. Dublin II Tüzüğü ise, iki farklı yarar ve yaklaşım arasında dengeyi sağlama gayreti içerisindedir. Bir yandan, iltica usulünün kötüye kullanılmasının engellenmesine çalışılırken, öte yandan, iltica başvurularının etkili bir şekilde mülteciliğe kabul ile sonuçlandırılması garanti altına alınmaya çalışılmıştır. Bu sistem, üye devletleri daima farklı kontrol mekanizmaları geliştirmek suretiyle, iltica talebinde bulunan üye devlet topraklarından uzak tutmaya ve böylece onların iltica talebinde bulunmasını önlemeye teşvik etmektedir. Halbuki, böyle bir yaklaşım yerine, iltica talebinde bulunan üye devletlerden herhangi birine geçme tercihinin kendisine bırakılması, ama birden fazla üye devlet makamına iltica talebinde bulunmasının yasaklanması daha mantıklı olurdu. Böylece, hem iltica talebinde bulunana hem de üye devletlere bir seçim hakkı tanınması yoluna gidilebilirdi. Bu şekilde, üye devletlerin yetki sorununu halletmek amacıyla yapacağı masrafların azaltılması söz konusu olabileceği gibi, iltica talebinde bulunan açıısından da tek bir yerden karar verilmesi ve kimlik belgeleri ile diğer evraklarının bir çok yere gönderilmesi ve zarara uğratılması gibi hususların önüne geçilmesi söz konusu olabilirdi. Öte yandan, talepte bulunan üye devletlerden biri tarafından iltica talebinin kabul edilmesine rağmen, bir diğer üye devlette sınır dışına çıkarılma gibi farklı uygulamalarla karşılaşılması söz konusu olmazdı. Bu konuda ideal görülebilecek bir yaklaşım da, mültecilerin AB ülkelerinden dışarı çıkarılması politikası yerine, sayısal anlamda daha çok mülteci akınına uğrayan ülkelerin uğradığı maddî kaybın giderilmesini sağlayacak bir sistemin oluşturulmasıdır. AB Komisyonu, hazırladığı Tüzük Tasarısı'nda, üye devletlerin iki taraflı olarak yaptıkları idarî yardımlaşma anlaşmaları çerçevesinde, mülteci konumundakilerin iadesine ilişkin bütün anlaşmaların uygulanmayacağını, aksine, kararlaştırılan zaman diliminin geçmesinden sonraki bir zamanda, her iki üye devlet tarafından, iltica talebinde buldukları halde iadesi söz konusu olanların takas edilmesi yoluna gidilmesi öngörülmüştür. Bu takas işleminin yapılmasında, her iki mülteci grubu arasındaki nedensellik ve gereklilik ölçütlerine de bakılmalı ve somut olay ile sayısal dengenin de göz önünde bulundurulması suretiyle karara

⁶⁷ Bkz., Komisyon Hizmet Birimi'nin DA'nın gözden geçirilmesi ile ilgili çalışma belgesi, s.24, dn.11. Ayrıca, Komisyon'un DA'nda yer alan sistemin, zaman içerisinde bütün Avrupa'nın iltica sistemine aktarılmasına ilişkin yaklaşımı konusunda bkz., Dublin II Tüzüğü, Giriş (*Präambel*) kısmı No: (3) ve (5).

varılmalıdır⁶⁸. Bu yöndeki öneri, maalesef Dublin II Tüzüğü'ne aktarılamamıştır.

DA'ndan elde edilen tecrübeler dikkate alındığında, Tüzükte aile bireylerinin birlikteliğinin sağlanmasına ilişkin kriterler ile istisnaî düzenlemelerin kapsamının genişletilmesinin ve iltica taleplerinde aile bütünlüğünün bozulmaması için gösterilen çabanın son derece takdire değer olduğu sonucuna varılır. Aslında, Dublin II Tüzüğü'nün 7. maddesinin, yalnız mülteci statüsündeki aile bireylerini değil, başka nedenlerden dolayı hukuka uygun olarak üye devletlerde yaşayanlar veya vatandaşlığa alınma yoluyla başka üye devlet uyruğunu kazanmış olanlara da uygulanmasının düşünülmesi dikkate alınmaya değerdir. Yani, bu kişilerin taleplerini inceleme konusunda da söz konusu üye devlet yetkili kabul edilmelidir. Aile bireyi kavramı bu güne kadar alışıldığı şekliyle anne, baba, eş ve çocukları kapsayacak şekilde çekirdek aile olarak anlaşıldığı için, Tüzük, aile bireylerinin ayrılması sorununa ancak kısmî nitelikte bir çözüm getirmiştir. Bu nedenle, münferit olaylarda, Dublin II Tüzüğü'nün 3/2. maddesinde yer alan hâkimiyet kaydına ya da 15. maddede yer alan insancıl yaklaşım kaydına dayanılarak aile bireylerinin birlikteliğinin sağlanması yoluna gidilebilir⁶⁹.

2. İltica Talebinde Bulunanın Kişisel Hakları

DA'nın aksine, mahkeme kararlarında ve doktrinde hâkim olan anlayışa göre, uluslar arası anlaşmalarda, münferit olarak iltica talebinde bulunanlar için, sübjektif haklar öngörülmemiştir. Zira, üye devletler bunu istememiş ve münferit kişilerin hukukî durumlarının düzenlenmesine⁷⁰ ilişkin herhangi bir yönlendirme söz konusu olmamıştır. Dublin II Tüzüğü'nün ise, hukukî reform amaçlayan bir Tüzük olması ve ilgili düzenlemelerin yorumlanması suretiyle, iltica talebinde bulunanın kişisel haklarının kullanılabilmesi sonucuna ulaşılmıştır. AB Sözleşmesi'nin 249/2. maddesi gereği, bir Tüzük karakteristik yapısı itibariyle, bütün bölümleriyle birlikte bağlayıcı niteliktedir ve üye ülkelerde doğrudan uygulanması için, bu ülkeler tarafından yapılması gereken başka bir prosedür söz konusu değildir. Tüzüğün geçerlilik alanı yalnızca AB Organ ve Kuruluşları olamayıp, aynı derecede üye devletlerin

⁶⁸ Bkz., Tüzük Tasarısı m.24; HEILBRONNER, s.29.

⁶⁹ SCHRÖDER, s.130.

⁷⁰ Freiburg İdare Mahkemesi (VG)'nin 7.5.2002 tarihli kararının yayımlandığı ASYLMAGAZIN dergisinin ilgili sayısı için bkz., http://www.asyl.net/Magazin/3_2003c.htm#G2; HEILBRONNER: *Ausländer- und Asylrecht*, 2001, AsylVfG m.29, Rn.22; MARX: *Kommentar zum Asylverfahrensgesetz (AsylVfG)*, 1999, m.29, Rn.23 vd.; HOFFMAN, *InfAuslR*, 1999, s.94.

gerçek ve tüzel kişileri için de bağlayıcı niteliktedir⁷¹. Bunun doğal bir sonucu olarak, Dublin II Tüzüğü'ne üye devletlerin yanı sıra, kendilerine iltica talebinde bulunulan devletler de prensip olarak muhataptır. İltica talebinde bulunanlar için açıkça belirlenmiş olan haklar, örneğin yazılı olarak ilgilinin kişisel bilgileri hakkında bilgi verilmesi⁷², iade etme kararına karşı hukukî yardım talebinde bulunulması gibi konulardır⁷³.

Dublin II Tüzüğü'nün 15/2, 3. maddesinde yer alan insanî kriterler çerçevesinde aile bireylerinin birlikteliğinin sağlanmasına ilişkin düzenlemelerin lafzından anlaşılan, üye devletler için getirilen düzenlemeler olduğudur. Ancak, Tüzüğün anlam ve amacı çerçevesinde, yetkili devletin objektif kriterlere göre belirlenmesi ve üye devletler tarafından, iltica talebinde bulunan kişiye, üye yetkili üye devletin seçimi konusunda sübjektif bir hakkın tanınmasına yönelik bir teşebbüste bulunma inisiyatifinin tanınmadığı sonucuna varılır. İltica usulünün serbestçe icra edilmesi hakkı, bu açıdan yalnız istisnâ bir kriter olarak kalmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, Dublin II Tüzüğünde ailenin bütünlüğüne ve bireylerin birlikteliğinin sağlanmasına son derece önem verilmesi konusundaki yaklaşım hiçbir şeyi değiştirmemektedir. Dublin II Tüzüğü'nün giriş (*Präambel*) kısmında, buradaki düzenlemelerin, Tüzüğün diğer amaçları ile uyumlu olduğu ölçüde geçerli olacağı hususu açıkça ortaya konmuştur⁷⁴.

Her iki düzenleme de, yetkili makamlar eliyle takdir hakkının hatasız şekilde kullanılması suretiyle yapılacak bir kontrolden söz etmektedir. Üye devletlerin bu konuda bir takdir haklarının bulunduğunu, "her üye devlet bir iltica talebini inceleyebilir..." ya da "her üye devlet insanî nedenlerle iltica talepleri hakkında karar verebilir" şeklindeki düzenlemelerden anlamak mümkündür⁷⁵. Dublin II Tüzüğü'nün 15. maddesinin Komisyon tarafından yapılan düzenlemesinde açıkça ifade edildiği gibi, ileride üye devletlerin

71 OPPERMANN: *Europarecht*, 2.A., 1999, s.208 vd.

72 Dublin II Tüzüğü m.21/9.

73 Dublin II Tüzüğü m.19/2.

74 Bkz., *Präambel*, Nr.6.

75 Bu konudaki takdir hakkının kullanılması konusunda AB Dublin II Tüzüğü ile açık hükümler getirildiği için, takdir hakkının karara varılması konusunda oynayacağı rolün, her bir ülkenin iç hukuk sistemi açısından ayrı ayrı düzenlenmesine ya da mahkemeleri tarafından bu konuda münferit kararlar verilmesine gerek yoktur. Yapılan araştırmalar göstermiştir ki, hem AB üyesi ülkelerde hem de AB organlarında, takdir hakkı kavramı kabul edilmektedir. Bazı küçük farklılıkların olması ya da takdir hakkına farklı ülkelerde getirilen farklı ölçülerdeki sınırlandırmalar, bu konuda yeterli düzenlemelerin ve hukukî yaklaşım benzerliğinin olmadığı anlamına gelmez: Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., SCHWARZE: *Europäisches Verwaltungsrecht*, 1988, s.280 vd.

menfaatleri, bir iltica talebinin insanî nedenlerle kabul edilmesi gereği gibi durumlarda olumlu yaklaşım sergilemeyi gerektiriyorsa, takdir hakkının kullanılabilmesine olanak tanımaktadır⁷⁶. Yukarıda belirtildiği gibi, üye devletler, iltica taleplerine ilişkin kararları, ileride de uygulamaya örnek olacak şekilde gerekçelendirmek ve kendi takdir haklarını kullanma keyfiyetini açıklamakla yükümlüdür. Bu kayıtların mahkemece aranması halinde, iltica talebinde bulunan açısından, Dublin II Tüzüğünde, DA'nda yer aldığından daha güven verici ve sonuca götürücü nitelikte hükümlerin düzenlenmesi gereği ortaya çıkmaktadır⁷⁷.

3. Usulün Hızlandırılması

AB Komisyonu, Tüzük Tasarısı'nın oluşturulmasında, DA'nda belirtilen usulün hızlandırılması için, kabul ve yeniden kabul taleplerinin değerlendirilmesi için belirlenen sürelerin kısaltılmasına dikkat etmiştir⁷⁸. Ancak, öte yandan, iltica talebinde bulunan birinin yetkili üye devlete verilmesi için gereken süre, bir aydan altı aya çıkarılmıştır. DA'nda bu süreç, anlaşmadan doğan hukukî yardım yükümlülüğünün yerine getirilmemesi gibi durumlarda maksimum dokuz ay sürebilmesine karşılık, Dublin II Tüzüğü'ne göre on ay bile sürebilmektedir⁷⁹. Bu sürelerin tamamı hak düşürücü süreler olduğu için, üye devletleri, usule uymaya ve söz konusu sürelerle dikkat ederek süreci hızlandırmaya teşvik etmektedir. Böylece üye devletlerin, hızlı bir talep değerlendirme ve karar verme usulü oluşturmaları ümit edilebilir. Bu şekilde, örneğin iltica talebinde bulunan bir tutuklunun, geldiği ülkeye nakledilmesi için son derece kısa süreler tespit edilebilir. İlk olarak 15 Ocak 2003 tarihinden itibaren teknik anlamda işlemeye başlayan ve üye devletlerin delillerin daha iyi sunulabileceği ve taleplerin daha rahat ve hızlı bir şekilde sonuçlandırılmasını sağlaması konusunda ümitli oldukları Eurodac veri tabanı, şu ana kadar uygulamaya ilişkin tecrübelerden de anlaşılacağı gibi eksiktir⁸⁰.

AB Komisyonu'nun hazırladığı Tüzük Tasarısı, başlangıçta Dublin kararları hakkında kanun yollarının geciktirici bir etki oluşturmasını engelleyeceği ve böylece, iade işlemlerinin daha süratli şekilde icra edilebilmesini

⁷⁶ Karş., Komiyon'un 26.7.2001 tarihli Tüzük Tasarısı m.16, dn.17.

⁷⁷ SCHRÖDER, s.131.

⁷⁸ RENNER, s.92; SCHRÖDER, s.131.

⁷⁹ BATTJES, EJML 2002, s.159.

⁸⁰ 11.12.2000 tarihli ve 2725/2000 sayılı Eurodac Tüzüğü için bkz., http://europa.eu.int/eurlex/pri/de/oj/dat/2000/l_316/l_31620001215de00010010.pdf.

öngörmüştür⁸¹. Yapılan müzakereler sonucunda, açıklayıcı bir kaydın belirlenmesi yoluna gidilmiştir. Buna göre her üye devlet, o ana kadar kendi iç hukukunda mevcut olan kanun yollarının geciktirici bir etkiye sahip olup olmayacağı hakkında karar verebilecektir⁸². Bu açıklama şartı, AB Komisyonu'nun müşterek iltica usulüne ilişkin olarak istisnai düzenleme getiren Yönerge Tasarısı ile de örtüşmektedir. Bu Yönerge, üye devletlerin, DA'na dayalı olarak verilen kararlarda, kendi iç hukuklarında yer alan istisnaları dikkate alabileceğini öngörmektedir⁸³.

Usulün hızlandırılması konusunda dikkate alınması gereken bir diğer husus, üye devletlerin ilgili makamları arasında dayanışma ve iş birliğinin sağlanmasıdır. Dublin II Tüzüğü'nün 22/(1). maddesinde belirtildiği şekliyle, üye devletler, bu Tüzüğün üye devletlerin yetkili makamları tarafından uygulanması ile ilgili Komisyona, gerekli irtibat ve haberleşmenin en hızlı şekilde yapılabilmesi ve iltica talepleri ile bu taleplerin reddi halinde başvuru yolları hakkında, süresi içinde gereken cevapların verilebilmesi için gerekli olan şartlar hakkında bilgi vermekle yükümlüdür. Bu Tüzüğün 22/(2). maddesinde ise, ilgili ülke makamları arasında, güvenli bir elektronik iletişim ağının kurulması suretiyle, belge ve bilgi trafiğinin hızlandırılması ve bunun gönderen tarafından ispatlanabilmeye uygun bir zemine oturtulması konusundaki hususların 27/2. maddede belirtilen usule göre tespit edileceği üzerinde durulmuştur⁸⁴.

81 Krş., 26.7.2001 tarihli Tüzük Tasarısı m. 20/2. Komisyon'un görüşüne göre, iltica talebinde bulunanın iadesi olayı, başka bir üye devlette, ilgili şahıs açısından telafisi güç ve ağır zararlar oluşturacak nitelikte değildir. Bu nedenle, iadenin uyumsuzluk konusunun sonuçlandırılması ana kadar yapılması gerekli değildir.

82 Kanun yollarının doğurabileceği geciktirici etki konusundaki UNHCR tarafından yapılan değerlendirmeler için bkz., BATTJES, s.159.

83 AB Komisyonu'nun iltica taleplerinin tanınması usulünü ve kimlerin mülteci statüsünde görülebileceği konusunu düzenleyen Yönerge Önerisi için bkz., KOM (2002), s.326; ABİ. C 291E, 26.11.2002, s.243.

84 Nitekim, Uygulama Tüzüğü'nün 20 ve 21. maddeleri ile bu konuda düzenleme yapılmıştır. Bu Tüzüğün 20. maddesine göre, elektronik olarak aktarılan evraklara ve yapılan yazışmalara birer referans numarası verilecek ve böylece, yapılan yazışmanın hangi somut olayla ilgili olarak ve hangi üye devlet tarafından yapıldığı kolaylıkla tespit edilebilecektir. Bu referans numaralarında, Eurodac tarafından her bir üye devlet tarafından daha önceden tespit edilmiş olan ayırt edici nitelikteki harfler kullanılacak ve başvuru türüne göre, tasnif işlemi yapılacaktır. Bu Tüzüğün 21. maddesine göre ise, üye devletler, kendi oluşturdukları ulusal sisteme gereken erişimin sağlanabilmesi ve bu hizmetin olabildiğince kesintisiz olarak yürütülebilmesi için, gerekli tedbirleri almak zorundadır. Bir ülkenin ulusal sisteme erişim sağlayan yeri, hizmetin kesintiye uğraması nedeniyle, bir başka ülkenin erişim sağlama yeri vasıtasıyla veri aktarımında bulunmuşsa, elektronik veri aktarımının gerçekleştirilmiş olduğu zaman ve saat olarak, buranın veri tabanı esas

4. Üçüncü Devlet Vatandaşlarının Durumu

Şu ana kadar olduğu gibi, her üye devletin, Dublin II Tüzüğü'nün 3/3. maddesine göre, iltica talebinde bulunan bir üçüncü devlet vatandaşını, 28.7.1951 tarihli *Cenevre Sözleşmesi*'nde belirlendiği şekliyle, kendi iç hukukî düzenlemeleri çerçevesinde bu üçüncü devlete geri verme ya da sınır dışına çıkarma hakkı korunmaktadır. Tüzüğün getirdiği yetki sisteminin altını oyabilecek nitelikteki bu düzenleme, halen DA çerçevesinde, UNHCR gibi devlet dışındaki örgütler tarafından çok sert biçimde eleştirilmektedir. Zira, bu konuda farklı anlayışlara uygun bir düzenleme iltica hakkının keyfî nedenlerle engellenebilmesi tehlikesini de beraberinde getirebilecektir. Bu nedenle, DA'nda belirtilen kriterlerin üye devlet ve üçüncü devlet vatandaşı ayırımı yapılmaksızın, bütün iltica başvurularında dikkate alınması daha sağlıklı bir yöntem olarak görünmektedir⁸⁵.

IV. Sonuç

AB'nin, özellikle AB üyesi olmayan ülkelerden kendilerine yapılan iltica taleplerinin değerlendirilmesi ve buna dair usul ve kriterlerin belirlenmesi amacıyla çıkardığı Dublin II Tüzüğü ve bunu tamamlayan nitelikteki Uygulama Tüzüğü, AB çapında müşterek bir mülteci politikasının tespit edilmesi hedefinin sonucudur. Bu amaca uygun olarak, özgür, güvence altına alınmış ve hukukî ölçülere uygun bir iltica usulünün oluşturulması için, AB Bakanlar Konseyi 15-16 Ekim 1999 tarihinde Tampere'de yaptığı toplantıda, Dublin II Tüzüğü'nün temelini oluşturmuştur. Bu Tüzüğün amacının 28 Temmuz 1951 tarihli "*Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi*" ile bunu tamamlayan 31 Ocak 1967 tarihli "*New York Protokolü*"nün, herhangi bir sınırlamaya tâbi tutulmadan ve kapsamlı bir şekilde uygulanmasının sağlanmasıdır. Özellikle, sınır dışı etme ya da iade etme gibi hallerde, mültecinin bu yerlerde takibata maruz kalması ve evrensel hukuk ölçütlerine uymayan uygulamalara muhatap olması tehlikesinin varlığı halinde, iade etmeme ilkesi benimsenmiştir. Bu bağlamda, bu Tüzük ile kabul edilen kriterler ile yetkiye ilişkin düzenlemelerin ihlâl edilmesi tehlikesi söz konusu olduğunda, üye devletlerin üçüncü ülke vatandaşları için güvenli ülke olarak kendilerine sığınma hakkı vermeleri düzenleme altına alınmıştır. Bu yönüyle AB'nin, mültecilik sorununa evrensel bir bakış açısıyla yaklaştığını ve konuyu uluslar

alınacaktır. Bir ülkenin sisteminde kesintinin olması, Dublin II Tüzüğünde yer alan taleplerin iletilmesi ya da ilgili süreler içinde cevap verilmesini zorunlu kılan düzenlemeleri etkilemez.

85 SCHRÖDER, s.131.

üstü bir platformda koruma şemsiyesi altına aldığı söylemek mümkündür.⁸⁶

İltica taleplerinin en kısa zamanda sonuca bağlanması ve somut hukukî kriterlere dayalı olarak değerlendirilmesi de Dublin II Tüzüğü'nün temel amaçları arasında yer almaktadır. 1990 yılında yapılan Dublin Anlaşması, AT içinde mülteciliğe ilişkin politikaların uyumlu hale getirilmesini amaçlamış olmasına karşılık, daha sonra elde edilen deneyimler bazı konularda değişikliğe gidilmesinin zorunlu olduğu sonucuna varılmasına neden olmuştur. Nitekim, Dublin II Tüzüğü, 24/1.maddesinde de belirttiği gibi, Dublin Anlaşması'nın yerine geçmiştir. Tüzüğün bu haliyle, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi zeminine oturtulduğu söylenebilir. Ancak, iltica taleplerinin değerlendirilmesi ve sürelerin kısıtlanması gibi konularda, daha liberal bir anlayışı benimsemiştir.

Aile bireylerinin birlikteliğinin sağlanması ve bütün aile bireyleri için aynı üye devletin yetkili konumda bulunması amaçlanmıştır. Nitekim, AB Komisyonu'nun 22 Eylül 2003 tarihinde çıkardığı 2003/86 sayılı, "*Aile Bireylerinin Bir Araya Getirilmesi Hakkında Dair Yönerge*"⁸⁷, bu amacın gerçekleştirilmesi yönündeki önemli bir tamamlayıcı gelişmedir.

Dublin II Tüzüğü'nün en etkili biçimde uygulanabilmesi için, iki taraflı mutabakat anlaşmaları yapılabilecek, yetkili makamlar arasındaki iletişim kolaylaştırılacak, iltica talebinde bulunma dilekçeleri ve bunlara verilecek cevaplara yapılacak itirazlarla ilgili yazışmalar kısaltılarak matbu hale getirilecektir. Yine bu etkili uygulama için, AB'nin 2000/2725 sayılı parmak izi yöntemi ile kontrol olanağı sağlayan Eurodac Tüzüğü'nün uygulanması yoluna gidilecektir. Bu konuda gerekli tedbirler, AB Konseyi'nin 1999/468 sayılı "*Komisyon Tarafından Üstlenilen Uygulama Yetkilerinin İcrasına Dair Usulün Tespiti Hakkındaki Karar*" çerçevesinde alınacaktır.

AB tarafından çıkarılan bu Tüzük ve Yönergeler birlikte değerlendirildiğinde, ortak ve her üye devlet tarafından yeknesak olarak algılanan ve uygulanan bir mülteci politikasının oluşturulmasına çalışıldığı sonucuna varılmaktadır. Bu düzenlemelerin kontrol altına alınmak kaydıyla, mültecilerden yana hükümler getirdiğini söylemek mümkündür.

Türkiye, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile 1967 tarihli Protokole yukarıda belirtildiği gibi taraf olmuş ve iç hukuk bakımından 14 Haziran 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskan Kanunu'nun 3. maddesinde mülteciliğin tanımı

⁸⁶ AB'nin bu konudaki amaç ve politikaları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz., Dublin II Tüzüğü, Giriş Kısmı.

⁸⁷ Bu Yönerge için bkz., *ABİ Nr. L 251 03/10/2003, s. 0012 – 0018*.

yapılmıştır. Bu anlamda, Türkiye'nin AB mevzuatı ile aynı zemine oturan bir yaklaşım sergilediğini söylemek mümkündür. Ancak, coğrafi konumu ve tarihsel süreç de dikkate alındığında, Türkiye tarafından, mülteciliğe ilişkin daha detaylı hukukî düzenlemelerin yapılmasında yarar olduğu da açıktır. Zira, mültecilik konusunun, mülteciler açısından insana ve insan haklarına bakan bir boyutu olmasına karşılık, devletler açısından da zaman zaman binlerce insanın yerleştirilmesine ve gerekli ihtiyaçlarının karşılanmasından doğan güçlüklerin giderilmesine yönelik bir boyutu olduğu söylenebilir. Bu anlamda, mülteciliğin hukukî boyutu yanında, siyasî, politik ve evrensel kabul gören etik değerler gibi boyutlarıyla birlikte, çok yönlü olarak ele alınması gerektiğini belirtmekle yetiniyoruz.