

## **TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE YENİ BİR ÇALIŞMA ALANI OLARAK ULUSLARARASI GÖÇ: YASALAŞMA VE İDARİ YAPILANMA SÜRECİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

**Y.Yeşim ÖZER\***

### **Özet**

Avrupa Birliği (AB) üyelik sürecinde Türkiye'nin uyum sağlaması gereken politika alanlarından birisi de uluslararası göçtür. Bu nedenle, başta uluslararası koruma sağlanması olmak üzere, uluslararası göçmenlere yönelik politikalar oluşturulması, ilerleyen yıllarda, Türk kamu yönetiminin öncelikleri arasında olacaktır. Bunun en önemli göstergesi 2010 yılında hazırlanan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısıdır. Çalışmada, yasa taslağının içeriği incelenerek, Türk kamu yönetiminde ortaya çıkacak değişiklikler, Avrupalılaşıma olarak tanımlanan AB'ye uyum bağlamı da göz önünde bulundurularak, değerlendirilmiştir. Türkiye'de uluslararası göç alanına özel olarak hazırlanmış ilk yasa olan taslağın, onaylanmasında ve uygulanmasında karşılaşılabilecek güçlükler vurgulanarak, Türkiye'de idari anlamda gerçekleşmesi beklenen dönüşümlere dikkat çekilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Uluslararası Göç, Göç Yasası, Kamu Yönetimi, Avrupalılaşıma, Avrupa Birliği

### **International Migration As A New Policy Area in Turkish Public Administration System: Evaluation of the Legal and Administrative Structure**

#### **Abstract**

International migration is one of the policy areas that Turkey has to accommodate in the EU accession process. For this reason, formation of policies towards international migrants, including providing them international protection, will stand first on the list of the Turkish public administration in the coming years. "Draft Law on Foreigners and International Protection", prepared in 2010, is the key indicator of this attitude. This study evaluates the changes which will be occurred in Turkish public administration system through examining the draft proposal within the context of the Europeanization. The article emphasizes the difficulties encountered during the approval and implementation process of the first unique law of international migration in Turkey, as well as expected transformation of the Turkish administrative system.

**Keywords:** International Migration, Migration Law, Public Administration, Europeanization, European Union

---

\* Yrd.Doç.Dr., İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi, yozer@istanbul.edu.tr

## Giriş

Türk kamu yönetiminde göç konusu genel olarak ulusal ölçekte ele alınarak, iç göç konusunda kentleşme ve yerel yönetimler başta olmak üzere, kamu yönetimi bilim dalının değişik alanlarında kapsamlı çalışmalar yapılmıştır. Buna karşın uluslararası göç konusu daha sınırlı bir ilgi görmüş, konu, temel olarak iki açıdan ele alınmıştır: (1) Yabancı uyruklu kişilerin ülkede yasal olarak buldukları durumlar (2) Yabancı uyruklu kişilerin ülkede yasadışı şekilde buldukları durumlar. Bu çerçevede, her iki duruma yönelik yasal ve kurumsal yapılanmalar da Türk kamu yönetimi sisteminde oluşturulmuştur. Sözgelimi, yasal olarak Türkiye’de bulunan yabancıların ikamet, çalışma izinleri, sağlık ve eğitim durumları ile ilgili olarak gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılarak, ilgili bakanlıklar bünyesinde merkezi ve yerel teşkilatlanmalar oluşturulmuştur. Yasadışı durumdaki kişiler ise güvenlik sorunu olarak görülerek, Sahil Güvenlik, İç İşleri Bakanlığı ve Jandarma teşkilatları bünyesinde ele alınmıştır.

Kişinin kendi ülkesinin sınırlarını aşarak, başka bir ülkeye yerleşmek amacıyla gitmesi uluslararası göç olarak adlandırılmaktadır. Bu çerçevede, gönüllü olarak başka bir ülkede yaşamayı seçen kişiler olduğu gibi, ülkesindeki ekonomik, sosyal veya politik açıdan olumsuz sonuçlar doğuran birtakım şartlar dolayısıyla, başka bir ülkeye göç etmek zorunda kalan kişiler de yer alabilmektedir. Esas olarak, devletler açısından daha zorlayıcı olan durumlar ise çoğunlukla bu ikinci gruptaki kişilerle ilgili ortaya çıkmaktadır. Bu kişiler uluslararası hukukta, mülteci olarak tanımlanarak, statüleri ve hakları 1951 tarihli, Birleşmiş Milletler Mültecilerin Statülerine Yönelik Cenevre Sözleşmesi ile belirlenmiştir.<sup>1</sup> Bu sözleşme imzalayan devletler açısından bağlayıcıdır.

Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne taraftır. Sözleşme, ülkesinde ırk, dil, din, siyasi görüş ve belli bir toplumsal gruba üyelik nedeniyle zulme uğrayan veya uğrayacağından korkan kişinin, mülteci olarak kabul edilerek, ülkesine geri gönderilmemesini öngörmektedir. Buna ek olarak, mültecilerin temel hak ve özgürlükleri korunmalı ve kendisine ikamet, çalışma, sağlık ve eğitim alanında haklar sağlanmalıdır. Görüldüğü üzere, bu yükümlülükler imzalayan devletler açısından önemli sorumluluklar ortaya çıkarmaktadır. Türkiye için bu konunun sorun teşkil etmeye başlaması da bu bağlamda görünür olmuştur.

Türkiye’de mültecilik konusunun sorunlu olmasının iki temel nedeni vardır: (1) Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesi’ni imzalarken, Anlaşma ile kendisine tanınan bir hakkı kullanarak, sadece Avrupa’dan<sup>2</sup> gelen kişilere mülteci statüsü tanıyacağını belirtmiştir. Zaman içinde Türkiye’ye gelen kişilerin büyük çoğunluğunun Avrupa dışından olması, beraberinde bu kişilere mültecilik statüsü tanımayı da olanaksız kılmıştır. Yine Cenevre Sözleşmesi’nin ilgili maddesine göre, zulüm göreceklere yere de gönderilemeyen bu kişiler, Türkiye’de sıkışık kalmaktadırlar. Kendilerini mülteci olarak tanıyacak bir üçüncü ülkeyi bulana kadar Türkiye’de kalmalarına izin verilmesine rağmen, ikamet, çalışma, sağlık ve eğitim alanındaki haklara erişimleri ciddi şekilde sorunludur. (2) Sayıları gün geçtikçe artan bu kişiler, sığınma taleplerini kabul edecek bir ülke bulamamaları durumunda, kendi ülkelerine dönmeyi değil de, yasadışı statüde de olsa Türkiye’de kalmaya

<sup>1</sup> Mültecilerin Statülerine Yönelik Cenevre Sözleşmesi [http://gib.icisleri.gov.tr/default\\_B0.aspx?id=57](http://gib.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?id=57) (29.06.2012)

<sup>2</sup> Avrupa Konseyine üye ülkeler olarak yorumlanmaktadır.

devam etmeyi seçmektedir. Günümüzde, sığınma taleplerinin kabulünün gittikçe zorlaştığı göz önüne alındığında, Türkiye’de yasadışı şekilde kalan bir göçmen nüfusunun varlığı ortaya çıkmaktadır. Bu noktadaki sorun ise, bu kişilerle ilgili kapsamlı yasal ve kurumsal düzenlemelerin eksikliğidir.

Uluslararası göç konusunun Türkiye açısından farklı bir boyut kazanması, asıl olarak, Avrupa Birliği sürecinde ortaya çıkmıştır. Avrupa Birliği üyelik müzakerelerinin başladığı 2005 yılı sonrası dönem, uluslararası göç konusundaki sorunlu alanların mercek altına alınarak, bu alanda somut ve kapsamlı düzenlemelerin yapıldığı bir süreci başlatmıştır. AB tarafından hazırlanan Katılım Ortaklığı Belgeleri ve İlerleme Raporları dikkate alınarak hazırlanan, Göç ve İltica alanında Ulusal Eylem Planı ile atılan adımlar, 2010 yılında “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” adı altında somutlaştırılmıştır.

Türkiye’nin uluslararası göç konusunda özel bir yasa hazırlama sürecine girmesi, Börzel’in Avrupalılaştırma tanımında belirttiği gibi, Avrupa boyutunun ulusal politikalara ve politika oluşturma süreçlerine nüfuz etmesi şeklinde gerçekleşmektedir.<sup>3</sup> Börzel ve Risse’nin geliştirdiği “misfit / tam oturmama” kavramı bağlamında, AB politikaları ile ulusal politika ve kurumlar arasında tam olarak birbirine uymama durumu olduğunda, değişim için gerekli koşullar oluşmuş olarak nitelenir.<sup>4</sup> Türkiye’nin durumunda, AB üyelik sürecinin oldukça sıkıntılı olarak ilerlediği göz önüne alınırsa, değişim için gerekli baskının olduğu görülmektedir. Türkiye, özellikle üyelik müzakerelerinin başladığı 2005 yılı sonrasında, uluslararası göç konusunda AB’ye uyum sağlama yolunda ciddi adımlar atmıştır.

Ancak baskı, tek başına yeterli değildir. Börzel ve Risse değişimin gerçekleşmesi için iki yol önermişlerdir: (1) Rasyonel kurumsal yaklaşıma göre, kaynakların yeniden dağılımına itiraz edecek birden fazla odağın olmaması ve değişimi kolaylaştıran destekleyici kurumların olması gerekir. (2) Sosyolojik kurumsal yaklaşım ise, sosyalizasyon ve öğrenme süreçlerine vurgu yaparak, normları sunan değişim aktörlerini ve çeşitli aktörler arasındaki işbirliği sonucunda oluşturulan politik kültürün varlığını uzlaştırıcı bir faktör olarak ele alır. Avrupalılaştırma durağan bir süreç olmadığı gibi, bu iki yol da birbirini tamamen dışlayan süreçler olarak görülmemelidirler. Pratikte, Börzel ve Risse, iki yaklaşımın uyum sürecinin farklı aşamalarında ortaya çıkabildiğini öne sürmüşlerdir. Mesela, aktörlerin seçimlerinden ve stratejilerinden emin olmadıkları durumlarda sosyalizasyon/öğrenme daha fazla tercih edilmektedir. Buna karşılık, aktörlerin stratejilerini açıkça belirlemiş oldukları durumlarda kaynak dağıtımını yolu izlenmektedir. Ya da, önce normları oluşturan aktörler destekleyici mekanizmalarla güçlendirilirler, daha sonra, ulusal alandaki itirazların üstesinden gelmek için ikna amaçlı bir sosyalizasyon süreci başlatılır.<sup>5</sup> Türkiye’nin uluslararası göç alanındaki Avrupalılaştırma süreci bu çerçevede değerlendirildiğinde, şu an için norm oluşturma ve strateji belirleme konusunda ilk adımların atılmakta olduğu söylenebilir. Hazırlanmış olan taslak yasa henüz yürürlüğe girmemiştir. Ayrıca, henüz onaylanma aşamasında olan bu yasa konusunda kamuoyunun bilgilendirildiği ve bir tartışma/uzlaşma ortamının oluştuğu da söylenemez.

<sup>3</sup> Börzel, Tanja.”Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain”, *Journal of Common Market Studies*, 39 (4):573-96.

<sup>4</sup> Börzel Tanja and Thomas Risse, “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, *The Politics of Europeanization*, Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.), Oxford University Press, 2003, s.74.

<sup>5</sup> İbid.

Bu çalışma, yasanın Türkiye’de yeni idari yapılanmalar oluşturulmasına zemin hazırlayacağını ve dolayısıyla da kamu yönetimi bilim dalının çalışma alanını genişleteceğini ileri sürmektedir. Bu çerçevede özellikle “uluslararası göçmenler” ve bu kişilere tanınacak “uluslararası koruma” konuları gibi bugüne kadar uluslararası ilişkiler, hukuk, sosyoloji gibi sosyal bilimlerin farklı dallarının çalışma alanlarına girdiği kabul edilen konuların, Türkiye’de kamu yönetimi bilimi açısından “yeni” çalışma alanları olarak ortaya çıktığı vurgulanmaktadır. Çalışmada, Türk kamu yönetiminde gelecek dönemlerde oluşturulacak yeni düzenleme ve yapılanmalar, uluslararası hukuk itibarıyla başka bir devletin korumasına ihtiyaç duyan kişiler, yani sığınmacılar ve bazı durumlarda da zorunlu olarak yasadışı statüye düşmüş kişiler açısından ele alınacaktır. Aynı zamanda, yasalaşma ve kurumsal yapılanma sürecinde gelinen nokta, Börzel ve Risse’nin Avrupalılaştırma kavramı bağlamında incelenerek, uluslararası göç konusunda politika oluşturma sürecinin geleceği değerlendirilecektir.

## 1. Türk Kamu Yönetimi ve Uluslararası Göç

Türk kamu yönetiminin uluslararası göç konusuna ilgisi sınırlı olduğu gibi, Türk kamuoyunun konuyla ilişkisi de sınırlıdır. En son Suriye’deki kriz sonrasında yaşanan göçmen akınında da görüldüğü gibi, Türk kamuoyu bu konuya dönemsel olaylarla aşına olmuştur. Bugüne kadar, devlet de bu dönemsel olaylara yönelik yasal düzenlemeler yaparak, yönetmelikler ve genelgelerle konuyu yürütmüştür.<sup>6</sup> 1989’da Bulgaristan’dan gelen Türkler, 1989 sonrası dağılan Sovyetler Birliği’nden gelen Türk asıllı göçmenler, yine 1990’larda Irak’tan gelen göçmenler, belli başlı göç hareketlerini oluşturmuşlardır. Örneğin, kısaca 1994 İltica Yönetmeliği olarak adlandırılan düzenleme, özellikle Irak’tan gelen göçlere yönelik olarak hazırlanmıştır. Türk asıllı göçmenler ise 1934 İskan Kanunu<sup>7</sup> veya belirli gruplar için hazırlanmış özel yasal düzenlemeler<sup>8</sup> çerçevesinde ele alınmışlardır. Ancak, kapsamlı bir yasal süreçten ve kurumsal yapılanmadan bahsetmek mümkün değildir.

Aslında bugüne kadar, Türkiye’ye yönelen uluslararası göç hareketleri daha çok “misafirperverlik” bağlamında algılanmıştır. Son yaşanan Suriye kaynaklı göçlerde de, “hak” öncelikli bir söylemle sağlanan bir “uluslararası koruma” dan söz edilmemektedir. Hatay’a yaptığı ziyarette Dış İşleri Bakanı Ahmet Davutoğlu, “*Sayın Başbakanımız şunu açık bir şekilde beyan etti bizim için Suriye halkı geleceği ve kaderi bizimle müşterek bir halktır. Suriyeli kardeşlerimize her hangi bir şekilde kapı kapatmamız ve 10 bin den sonra durması gibi bir şey söz konusu değil*” şeklinde bir açıklama yaparak, yine “kardeşlik” vurgusu üzerinden sağlanacak bir korumayı dile getirmiştir. Benzer şekilde Suriyeli göçmenler için Kilis’te kurulan Öncüpınar konteyner kentini ziyaret eden Başbakan Recep Tayyip Erdoğan’da, Suriye’den Türkiye’ye, Mayıs 2012 itibarıyla, 40 bin 807 giriş yapıldığını ifade ederek, aşağıdaki açıklamayı yapmıştır:

<sup>6</sup> 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 Yabancılarla ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 1994, <http://www.hyd.org.tr/?pid=296> (29.06.2012)

<sup>7</sup> 2510 sayılı İskan Kanunu, RG Sayı 2733, Tarih 21.06.1934.

<sup>8</sup> 3835 sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye’ye Kabulü ve İskanına Dair Kanun, 02.07.1992, RG Sayı 21281 Tarih 11.07.1992.

*“Bunlardan yaklaşık 18 bini kendi arzularıyla tekrar Suriye’ye döndü. Şu an itibarıyla değişik kamp merkezlerimizde toplam olarak 23 bin 11 Suriyeli kardeşimizi misafir ediyoruz. Şu anda konteyner kentimizde, bu kampta 2001 konteynerde 9 bin 633 kardeşimizi misafir ediyoruz. Bu kampın kapasitesini 12 bine kadar çıkartacağız. 2 bin 60 konteyner, sizlere hizmet verecek. Ayrıca Hatay’da bulunan misafirlerin tamamı da bu kampla birlikte 10 bin kapasiteli.”*

Türkiye’nin misafirperverlik ve kardeşlik vurgusuna karşın, Türkiye’de Suriye’den gelen göçmenlere sağlanan koruma, uluslararası alanda, insan hakları hukuku ve kurumsal kapasite bağlamında değerlendirilmiştir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) Yüksek Temsilcisi Antonio Guterres, Türk hükümetinin uluslararası hukuk kurallarına uygun bir şekilde Suriyeli sığınmacılara “geçici koruma” sağladığını ve onlara yardım ettiğini ifade etmiş, bu anlamda Türkiye’nin yeterli kapasiteye sahip olduğunu ve yardımın Türk Kızılay’ı tarafından dağıtıldığını belirtmiştir. Guterres, “UNHCR (‘United Nations High Commissioner of Refugees), Türk yetkililerle işbirliği yapmış ve destek vermiştir ama burada asıl iş Türkiye tarafından yapılmıştır”<sup>9</sup> diyerek, bir anlamda Türkiye’nin uluslararası mülteci koruması alanındaki yetkinliğine dikkat çekmiştir.

Suriye krizi, Türkiye’nin uluslararası koruma konusunda başarılı bir sınav verdiğini göstermekte olsa da, genel olarak ele alındığında, Türkiye’de bu alanda belirlenmiş bir kamu politikasından, yeknesak olarak işleyen bir yasal süreçten ve yapılanmadan bahsedilemeyeceği görülmektedir. Suriyeliler dışında Türkiye’deki sığınmacı profiline baktığımızda, Şubat 2012 itibarıyla BMMYK Türkiye ofisinde kayıtlı sığınmacı sayısının 14740 olduğunu görüyoruz.<sup>10</sup> Bu kişiler başta Afganistan, İran, Irak ve Somali olmak üzere, Avrupa dışındaki ülkelerden gelmekte ve Türkiye’de mülteci olarak kabul edilme olanakları olmadığından, mülteci kabul eden üçüncü bir ülkeye gitmek üzere burada beklemektedirler. En önemlisi, bu kişiler kendilerini kabul eden bir ülke bulamadıklarında, yasadışı statüde de olsa, geldikleri yere dönmektense, Türkiye’de kalmayı tercih etmektedirler.

Uluslararası Terörizm ve Sınır Aşan Suçlar Merkezi’nin, 2009-2011 yılları arasında yürüttüğü “Türkiye’de Yasadışı Göç ve Göçmen Kaçakçılığı” Projesi’nin raporu, Türkiye’de 2010 yılında 32 bin 667 yasadışı göçmenin, 2011 yılında ise 44 bin 415 yasadışı göçmenin yakalandığını belirtmektedir.<sup>11</sup> İstanbul Serbest Muhasebeci Mali Müşavirler Odası’nın (İSMMM) «Yabancı Kaçak İşçiler ve Türkiye’ye Göç Hareketi» adlı raporuna göre ise, Türkiye sınırları dahilinde 2011 yılı itibarıyla yasal ve yasadışı yollardan ülkeye girmiş 350 bin civarında yasadışı statüde göçmen vardır. Son 15 yılda Türkiye’ye 271 milyon 232 bin 722 yabancı giriş yaparken ülkeden çıkan yabancıların toplam sayısı 266 milyon 702 bin 209 kişide kalmış. Buna göre, son 15 yılda 4,5 milyon civarında yabancı ülke vatandaşı Türkiye’de “kaybolmuş” tur.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> “Türkiye 20-25 bin Sığınmacıyı Topraklarında Barındırıyor ve Yardım Ediyor”, 31.05.2012, <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=1296560&title=turkiye-2025-bin-suriyeli-siginmaciyi-topraklarinda-barindiriyor-ve-yardim-ediyor> (29.06.2012)

<sup>10</sup> BMMYK Türkiye İstatistikleri, Mültecilerin Yaş, Cinsiyet ve Ülke Dağılımı, [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/2012\\_refugees\\_tr.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/2012_refugees_tr.pdf) (29.06.2012)

<sup>11</sup> İnternet Haber, “Türkiye’de Yasadışı Göçmen Pazarı Büyüyor”, 18.06.2012, <http://www.internethaber.com/gocmen-yasa-disi-pazar-kacakci--435330h.htm> (29.06.2012)

<sup>12</sup> CNN Türk, “200 bin Yabancı Kaçak İşçi Var”, 26.06.2012, <http://www.cnnturk.com/2012/ekonomi/genel/06/25/200.bin.yabanci.kacak.isci.var/666330.0/index.htm> (29.06.2012)

Doğası gereği yasadışı göç konusunda sağlıklı veri elde etmek mümkün olmasa da, mevcut veriler, Türkiye’de yasadışı statüde kalan göçmenlere yönelik öngörülerde bulunulmasına zemin hazırlamaktadır. Bu sayılar, 70 milyonluk Türkiye nüfusu içinde sayıca üstesinden gelinemeyecek bir miktar olarak görünmese de, hem sığınmacılar hem de yasadışı statüde ülkede kalan göçmenler söz konusu olduğunda, aslında, toplumsal, siyasal ve ekonomik açıdan niteliksel anlamda ortaya çıkan yeni durumlar, politika oluşturma, yasallaşma ve kurumsallaşma gereğini, son yıllarda fazlaca hissettirmektedir.

## 2. Yasalaşma Süreci ve İdari Yapılanma: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun İçeriği<sup>13</sup>

Özellikle, 2010 yılı, yasalaşma ve kurumsallaşma açısından, AB müzakere sürecinin etkisiyle de hızlanan, önemli somut ilerlemelere sahne olmuştur. “Yabancılar ve Uluslar arası Koruma Kanunu” adı altında hazırlanan yasa taslağı ile yasal ve yasadışı göç sonucunda Türkiye’de bulunan yabancılar ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Yasanın içeriği mümkün olduğunca kapsamlı olarak şekillendirilerek, hem göçmenler açısından var olan insan hakları ihlallerinin, hem de Türkiye’de kamusal, siyasal ve ekonomik bağlamda ortaya çıkabilecek problemler durumların üstesinden gelinmesi hedeflenmiştir. Her şeyden önce, bu alana özel olarak hazırlanmış bir yasanın en önemli katkısı gerekli kurumsal yapılanmayı ve yeknesak uygulamayı da oluşturabilmesi olacaktır. Bu bölümde yasa taslağı ayrıntılı olarak incelenerek, kamu yönetimi alanında hangi gelişmelerin olacağı ortaya konacaktır.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu adı altında bir yasa taslağı hazırlanarak, Türkiye’de, uluslararası koruma konusunun ilk defa bir yasal düzenleme ile kapsamlı olarak ele alınması, Türk idari yapılanması açısından önemli bir yeniliktir. Bu süreçte, bürokratlar, akademisyenler ve sivil toplumun katıldığı kapsamlı toplantılar yapılarak, geniş katılımı bir çalışma gerçekleştirilmiştir. Aslında, yeni yasa ile amaçlanan, zaten var olan kanunlar çerçevesinde, dağınık da olsa bir şekilde düzenlenmiş olan yasal göçten çok, Türkiye’nin yasadışı göç kaynaklı sorunlarının çözülmesidir. Bunların başında ise sığınma talepleri ve bu talepleri geri çevrilen kişilerin Türkiye’deki yasal statüleri ve hakları gelmektedir.

Yasa incelendiğinde, ilk olarak, uluslararası göçün kontrolünün öncelikle vize aşamasında başladığı ve bu aşamada potansiyel sığınmacı ve kayıt dışı göçmenlerin, yani genel olarak “istenmeyen” göçün elenmesinin amaçlandığı göze çarpmaktadır. Yasada, vize verilmeyecek yabancılar listelenmiş (Madde 15) ve “yasadışı göçe konu olabilecek” kişiler de bu listede sayılmıştır (Madde 16). Ayrıca, yabancının suç işleyebileceği yönünde kuvvetli şüphe bulunması durumunda vizenin iptal edileceğini veya geçersiz sayılacağını düzenlemiştir. Her iki durum da oldukça keyfi değerlendirmelere ve dolayısıyla idarenin takdirine fazlaca pay bırakmaktadır.

İkinci olarak göze çarpan durum, yasa taslağının, tanımlamalara oldukça geniş bir yer ayırması ve böylelikle hem mümkün olduğunca yasanın kapsamı dışında kişi grubu ve konu kalmamasına, hem de belirsizliklerin sebep olacağı hak ihlallerinin önüne geçmeye çalışmasıdır. Örneğin, uluslararası koruma talep eden ve henüz hakkında son karar verilmemiş olan kişi “başvuru sahibi” olarak nitelenerek, hakları belirlenmiş, temel hakların korunması

<sup>13</sup> Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı, [http://gib.icisleri.gov.tr/default\\_B0.aspx?content=1035](http://gib.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=1035) (29.06.2012)

kapsamının dışında kalmamasına dikkat edilmiştir.

Uluslararası koruma ihtiyacı ile Türkiye'ye gelen kişiler için yasal statüler, yasa ile açıkça tanımlanmıştır (Madde 61). Bunlar “mülteci”, “şartlı mülteci” ve “ikincil koruma” statüleridir. Yasa taslağı, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin mülteci tanımını aynen almakla birlikte, uygulama alanını coğrafi olarak “Avrupa Ülkeleri” ile sınırlamıştır. Yani mevcut durumda olduğu gibi, yasa taslağı da sadece Avrupa ülkelerinden gelen kişilere mülteci statüsü vermektedir. Avrupa ülkeleri dışından gelmesine rağmen, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre mültecilik kriterlerini taşıyan kişiyi ise “şartlı mülteci” olarak tanımlayarak, üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalmasına izin verileceğini açıkça belirtmiştir.

İkincil koruma ise, mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelenemeyen, yani 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki şartların dışındaki bir nedenden dolayı, menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderilemeyecek kişiler için oluşturulmuştur. Bu nedenler de kişinin (a) ölüm cezasına mahkum olacak veya ölüm cezası infaz edilecek olması, (b) işkenceye ve insanlık dışı veya onur kırıcı muamele ya da cezaya maruz kalacak olması, (c) uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle “şahsına ve hayatına yönelik ciddi, bireysel tehdit” le karşılaşacak olması şeklinde sıralanmıştır. Yani, Türkiye ancak, kişinin şahsına yönelik bir tehdit olması durumunda koruma sağlayacaktır.

Ayrıca, yasada “dahili korunma” seçeneği de Türkiye tarafından uluslararası koruma konusundaki sorumluluklarını azaltmak için düzenlenmiştir (Madde 62). Buna göre, kişiye geldiği ülkenin belirli bir bölgesinde koruma sağlanabilmesi ve başvuru sahibinin ülkenin o bölgesine güvenli ve yasal bir şekilde seyahat edebilecek ve yerleşebilecek durumda olması halinde, Türkiye bu kişiye koruma sağlamakla yükümlü olmayacaktır.

Hem “dahili korunma” seçeneği, hem de geri gönderilmeme ilkesinin “şahsına ve hayatına yönelik ciddi, bireysel tehdit” olması gibi şartlarla sınırlanması, sığınma talebiyle gelen kişilere gerekli korumanın sağlanması açısından olumsuz etkileri olacak düzenlemelerdir. Aslında belirtmek gerekir ki, yasa taslağının büyük bir kısmında AB mevzuatının etkisi görülmektedir. Birçok madde neredeyse birebir şekilde AB'nin ilgili yönergelerinden alınmıştır. Örneğin, ikincil koruma ile ilgili madde 2004/83/EC sayılı Konsey Yönergesi'nin 15.maddesinde ele alınan ikincil koruma için gereken şartlar ile birebir aynıdır. Ancak yasa taslağı AB hukuk düzeninin baş aktörlerinden olan Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD)'nın son yaklaşımını göz önünde bulundursaydı, bu maddeyi daha kapsayıcı bir şekilde oluşturabilirdi.

17 Şubat 2009 tarihli Elgafaji Kararı ABAD'ın, üye devletlerin sağlayacağı uluslararası koruma konusuna yaklaşımında önemli bir dönüm noktasıdır.<sup>14</sup> Bay Elgafaji, Şii Müslüman bir Irak'lıdır. Irak'ta, Ağustos 2004 – Eylül 2006 arasında bir İngiliz güvenlik şirketi için çalışmıştır. Bay Elgafaji'nin aynı şirkette çalışan amcası devlet milisleri tarafından öldürülmüştür. Kısa bir süre sonra, Sunni bir Müslüman olan karısı ile birlikte yaşadığı evin kapısına, işbirlikçilerin de öldürüleceği şeklinde bir not asılmıştır. Hollanda yetkilileri, Bay Elgafaji'nin geçici ikamet izni talebini, Irak'ta karşı karşıya kalacağı ciddi ve bireysel tehdidin varlığını yeterince kanıtlayamadığı, gerekçesiyle reddetmiştir.

Avrupa Birliği Adalet Divanı, bu durumu, silahlı mücadele durumunda tehdidin kişisel durumlardan bağımsız olarak, ayırım gözetmeden herkesi kapsadığı şeklinde nitelenmiştir.

<sup>14</sup> Case C-465/07, ABAD, Şubat 2009.

Dolayısıyla, ikincil koruma talebinde bulunan bu kişinin, sadece belirtilen ülkede veya bölgede olması dolayısıyla, bu türden gerçek bir şiddete maruz kalma riski olduğuna karar vermiştir. Bu karar sonrasında, AB mevzuatında da ilgili madde değiştirilmemiş olsa da, kararın etkisi uygulamada ilerleyen dönemde mutlaka hissedilecek ve üye devletler, uluslararası koruma başvurularını değerlendirirken, bireysel şiddet konusunu kişinin şahsen maruz kalma riski şeklinde değil de, o bölgedeki genel şiddetten zarar görme riski şeklinde yorumlayacaklardır.

Bununla birlikte, uluslararası koruma konusunda temel bir düzenleme olan geri gönderme yasağı, Türkiye'nin yeni yasa taslağında açıkça dile getirilmiştir. (Madde 5). Bu konudaki sınırlamalar ise, ilk sığınma ülkesinden veya güvenli üçüncü ülkeden gelen kişilerin başvurularının, kabul edilemez olarak değerlendirileceği, şeklinde, yine aynı taslakta belirtilmiştir (Madde 70 ve 71). Yani, başvuran kişi daha önceden mülteci olarak tanındığı ve halen bu korumadan yararlanma olanağının olduğu bir ülkeden geliyorsa, ilk sığınma ülkesine gönderilir. Buna ek olarak, ilk sığınma ülkesi olmasa da, kişi 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne uygun bir korumayla sonuçlanacak bir uluslararası koruma başvurusu yaptığı veya yapma olanağının olduğu güvenli üçüncü bir ülkeden geliyorsa da, başvurusu kabul edilemez olarak değerlendirilecektir.

Bu durumda, sorumluluk, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin korumasından etkin bir şekilde kişileri yararlandıran diğer ülkelerle de paylaşılmış olur. Ancak burada göçün hacmi ve ülkelerin kapasiteleri belirleyici olmalıdır. Örneğin, Türkiye'ye gelen uluslararası koruma taleplerinin, bu türden koruma sağlayan bir ülkeden gelmesi durumunda, o ülkenin kapasitesi bu kişileri kendi topraklarında barındırmaya yeterli değil ise, ortaya sığınmacılar açısından ciddi olumsuzluklar çıkmaktadır. Çünkü bu durumda kişileri geri göndermek de uluslararası hukuka aykırı olacağından, çoğunlukla sığınma taleplerinin her iki ülke tarafından da görmezden gelinmesi ve bu kişilerin iki ülke arasında kayıt dışı şekilde gidip gelerek yaşamaya çalışmaları gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Türkiye ile Avrupa Birliği arasında benzer bir durumun yaşanması, Türkiye'nin coğrafi sınırlamayı kaldırması durumunda muhtemeldir. İşte bu konu, yasa taslağında coğrafi sınırlamanın korunmasının da temel nedeni olarak değerlendirilebilir. Her ne kadar Türkiye AB müzakere sürecinde bu sınırlamayı kaldıracağını dile getirse de, bunun üyeliğe paralel şekilde ve kendisine doğudan bir göç akını teşvik etmeyecek gerekli fiziksel ve mali alt yapıyı oluşturmasından sonra gerçekleşeceğini de söylemiştir.<sup>15</sup>

Bu yasa ile Türkiye'de uluslararası koruma konusunda sağlanan en temel yenilik, kişilerin kayıt altına alınmasının düzenlenmesidir. Avrupa dışından gelen kişilere mülteci statüsü verilemese de, başvuru prosedürüne girmeleri ve bu süreç sonucunda şartlı mülteci veya ikincil koruma statülerini almaları olanağı tanınmıştır. Buna paralel olarak, kişilerin, Türkiye'de kaldıkları dönem içinde temel haklarının korunması da yasal statüleri olması durumunda mümkün olacaktır. Bu bağlamda, yabancı kimlik numarası ve adres kayıt sistemi, bu yasallığın sağlanması ve sürdürülmesinde belirleyici olacaktır. Kişiler, başvurularını yaptıktan itibaren kayıt altına alınabileceklerdir ve bu sayede temel haklara da sahip olabileceklerdir. Yabancı kimlik numarası olan ve adres sisteminde kayıtlı kişiler,

<sup>15</sup> İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 25.03.2005, [http://gib.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/gib/İLTİCA%20VE%20GÖÇ%20ULUSAL%20EYLEM%20PLANI.pdf](http://gib.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/gib/İLTİCA%20VE%20GÖÇ%20ULUSAL%20EYLEM%20PLANI.pdf) (29.06.2012)



başvurularının değerlendirilme aşaması dahil olmak üzere, ilk ve orta öğretim hizmetlerinden, sosyal yardım ve hizmetlerden ve sağlık hizmetlerinden faydalanabilirler. Bu amaçla İç İşleri Bakanlığı'nın bütçesine ödenek de konmuştur (Madde 88).

Çalışma izninin sağlanması bu haklardan farklı olarak düzenlenmiştir. Göçmenler, iş piyasasındaki durum, çalışma hayatındaki gelişmeler ve ekonomik konjonktür çerçevesinde bazı sınırlamalara tabi olabilirler. Mülteci ve ikincil koruma statüsü almış kişiye verilecek kimlik belgesi, çalışma izni yerine de geçer. Yasanın başvuru sahibi olarak tanımladığı, henüz değerlendirme sürecinde olan kişiler ise, başvuru tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilirler. Ancak bu başvuru 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun kapsamında değerlendirilerek sonuçlandırılır. Bu sonucun, ülkenin ekonomik ve sosyal durumu ile bugüne kadar olan uygulama göz önüne alındığında, olumlu olma ihtimali çok azdır. Zira, bugüne kadar çalışma izni alabilmiş bir mülteci dahi mevcut değildir. İş piyasasının kendine özgü zorlukları ve bu zorluklara paralel olarak yabancıları dışlama ihtimali düşünüldüğünde, göçmenler açısından çalışma yaşamına katılmanın çok da kolay olmayacağı anlaşılır.<sup>16</sup> Çalışma izni ve ikamet izni arasında doğrudan ilişki kurularak, çalışma izninin ikamet izni yerine de geçmesi ise bu yasa ile gerçekleşen yeni bir düzenlemedir.

İkamet konusunda yasa taslağı, son yıllarda hem BMMYK hem de sivil toplum ve akademisyenlerce en fazla eleştirilen, sığınma başvurusunda bulunan kişilerin, ikamet harcı ödemek mecburiyetinde olmaları ve bunu ödeyemeyenlerin de ikamet belgeleri olmaması nedeniyle hak ihlaline uğramaları olayına kökten çözüm getirmiştir. Şöyle ki, bu yasa ile uluslararası koruma başvurusunda bulunan kişiye kayıt esnasında kimlik bilgilerini içeren ve uluslararası koruma başvurusunda bulunduğunu belirten 30 gün geçerli kayıt belgesi verilecektir (Madde 66). Bu belge hiçbir harca tabi olmayıp, kişinin Türkiye'de kalmasına olanak sağlayacaktır. Başvuru sahibi adres kayıt sistemine kayıt yaptırmak ve ikamet adresini valiliğe bildirmekle yükümlüdür (Madde 68). Başvuru sonrası mülakatı tamamlanan başvuru sahibine ve varsa birlikte geldiği aile üyelerine uluslararası koruma talebinde bulunduğunu belirten ve yabancı kimlik numarasını içeren altı ay süreli "Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Kimlik Belgesi" verilecektir (Madde 74). Bu belge de hiçbir harca tabi olmayıp ikamet izni yerine geçecektir.

Mülteci statüsü verilenlere üç yıl süreli, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü verilenlere de bir yıl süreli ve aynı sürelerle uzatılan, yabancı kimlik numarasını içeren ve ikamet izni yerine geçen belgeler verilir (Madde 80). Böylece sistemde kayıt altına alınan, yani yasal olarak uluslararası koruma başvuru sürecine giren kişilerin, süreç sonunda herhangi bir statü alsın veya almasın, sistem dışında kalması ve dolayısıyla olası hak ihlalleriyle karşılaşması önlenmiştir. Bunun dışında, insan ticareti mağduru olduğu veya olabileceği yönünde kuvvetli şüphe duyulan yabancılara, yaşadıklarının etkisinden kurtulabilmeleri ve yetkililerle işbirliği yapıp yapmayacaklarına karar verebilmeleri amacıyla 30 gün süreli ikamet izni verilmesi de, düzenlenmiştir (Madde 48). Yine benzer şekilde yasa maddesinde sıralanan birtakım sıra dışı nedenler sonucu insani ikamet izni verilmesi de yasa taslağında belirtilmiştir (Madde 46). Ancak, mültecilere, şartlı mültecilere

<sup>16</sup> Barbara Pusch, "İstenen ve İstenmeyen Konuklar: Türkiye'deki Yabancıların İş Hukuku Karşısındaki Durumu", Barbara Pusch ve Tomas Wilkoszewski (der.) Türkiye'ye Uluslararası Göç, Kitap Yayınevi, İstanbul, 2010, ss.75-88.

ve ikincil korumadan yararlananlar ile insani ikamet izni sahiplerine, uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı tanınmamıştır (Madde 42/2). Bu durum, ikamet konusunun can alıcı yönleriyle çözüme kavuşturulmuş olmasına rağmen, uluslararası koruma talebiyle gelen kişilerin, politika yapıcılar tarafından Türkiye’de kalıcı olarak algılanmadıklarını, yasalasma ve kurumsallaşma olsa dahi bir şekilde, “misafir” algısının devam ettiğini göstermektedir.

Yasa taslağında sınır dışı etme ve idari gözetim konusu en detaylı düzenlenen konular olarak öne çıkmaktadır. Burada AB süreci kadar, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AIHM)’nin, 2010 yılında Türkiye aleyhine vermiş olduğu kararların da belirleyici etkisi olmuştur. Geçtiğimiz yıllarda, AIHM’in Jabari v. Türkiye, Mamatkulov ve Askarov v. Türkiye ve D. ve Diğerleri v. Türkiye davalarında olduğu gibi, sınır dışı kararlarına hızlı bir biçimde tedbir koymaya başlaması, mülteciler tarafından sıkça kullanılan bir koruma mekanizması olmuştur.<sup>17</sup> Ancak 2009 yılına kadar AIHM’e yansıyan 15 davada, mahkeme Türkiye’nin mülteci ve sığınmacıların sınır dışı edilmesine ilişkin kararların alınmasında ve bu kararların uygulanmasında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne uygun davrandığını ve 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan non-refoulement (geri gönderilemezlik) ilkesini ihlal etmediğini dile getirmiştir<sup>18</sup>. Çünkü Türkiye AIHM’in tedbir kararına uygun davranarak bu kişileri kötü muamele ile karşı karşıya kalma ihtimalleri olan ülkelere göndermemiş, Türkiye’deki yasa gereği mülteci statüsü veremese de, ülkede geçici bir süre kalarak kendilerini kabul edecek bir üçüncü ülke bulmalarına izin vermiştir.

Ancak, 2009 yılından sonra, AIHM’de peş peşe Türkiye aleyhine ihlal kararları çıkmıştır. İlk olarak, AIHM 22 Eylül 2009 tarihli Abdolkhani ve Karimnia-Türkiye davasında, sınır dışı edilecek kişilerin misafirhanelerde gözaltında tutulmasını keyfi muamele olarak değerlendirmiş ve keyfi gözaltına karşı Türk hukukunun yeterince koruma sağlamadığını dile getirerek, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin özgürlük ve güvenlik hakkı ile ilgili 5.maddesinin ihlal edildiğini söylemiştir.<sup>19</sup> Buna ek olarak etkili başvuru hakkı ile ilgili 13. maddenin de ihlal edildiğine karar vermiştir. Mahkemeye göre, başvuranlara hukuki yardım verilmemesi, geçici sığınma iddialarını ileri sürme olanağından mahrum bırakılmaları, sınır dışı kararının kendilerine tebliğ edilmemesi gibi nedenler sebebiyle Türkiye, 13.madde anlamında etkin koruma sağlamamıştır. Bu kararı takip eden 19 Ocak 2010 tarihli, Z.N.S – Türkiye Davasında yine, 5.maddenin ihlal edildiğine karar verilmiştir<sup>20</sup>. 13 Nisan 2010 tarihinde verilen Charahili-Türkiye, Keshmiri-Türkiye, Ranjbar ve Diğerleri-Türkiye, Tehrani ve Diğerleri-Türkiye başlıklı dört kararda da yine keyfi muamele ve etkin koruma konusunda ihlaller olduğuna karar verilmiştir<sup>21</sup>.

<sup>17</sup> Taner Kılıç, Türk Hukuk Mevzuatında Mültecilerle İlgili Düzenlemeler, Mülteci Platformu, İzmir, 2007, www.multeci.net

<sup>18</sup> Nuray Ekşi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi *Abdolkhani ve Karimnia – Türkiye Davası*, İstanbul 2010, s. 47.

<sup>19</sup> European Court of Human Rights, Case of Abdolkhani and Karimnia v. Turkey, Application No. 30471/08, Strasbourg, 22 September 2009. Bkz. Nuray Ekşi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi *Abdolkhani ve Karimnia – Türkiye Davası*, İstanbul: Beta, 2010.

<sup>20</sup> Nuray Ekşi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Z.N.S v. Türkiye Davası, Başvuru No. 21896/08, Karar: 19.01.2010, On İki Levha, 2010.

<sup>21</sup> Nuray Ekşi, İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin Charahili v. Türkiye, Kesmiri v. Türkiye, Ranjbar ve Diğerleri v. Türkiye, Tehrani ve Diğerleri v. Türkiye Davalarında 13 Nisan 2010 tarihinde Verdiği kararların Türkçe Tercüme ve İngilizce Metinleri, On İki Levha, 2010.

Bu durum, sığınma prosedürüne dair teknik eksiklikler, özellikle de keyfi muamele konusunun, AB üyelik sürecinde de Türkiye için sorun yaratma potansiyelini ortaya koymuştur. AIHM tarafından verilen bu ihlal kararları, ilgili sorunları çözmeyi hedefleyen bir yasanın hazırlanmasında başta gelen itici güç olmuştur. Böylelikle, sınır dışı edilme konusu ile birlikte geri gönderilmesine karar verilen kişilerin kaldıkları ortamlar ve burada karşı karşıya kaldıkları muamele ile birlikte uluslararası koruma başvurularının adil bir şekilde değerlendirilmesi ile ilgili düzenlemeler yasal çerçeve içine alınmıştır.

Yasa taslağı sınır dışı etme konusuna ve sınır dışı edilecek kişilerle ilgili düzenlemelere oldukça geniş bir yer ayırarak, Madde 52-Madde 60 arasında bu konuları ele almıştır. Burada temel amaç, sınır dışı edilecek kişilerle ilgili, AIHM’de ihlal kararına sebep olan, gözetim süresi ve gözetim koşulları (Madde 57, 58, 59), kimlerin sınır dışı edileceği (Madde 54), kimlerin edilemeyeceği (Madde 55), kişilerin ne şekilde sınır dışı edileceği (Madde 60) gibi sorunlu alanları detaylı bir şekilde düzenleyerek, keyfi muamelenin ve buna bağlı hak ihlallerinin önüne geçilmesidir. Benzer şekilde uluslar arası koruma başvurularının olumsuz sonuçlanması durumunda da, kişilerin idari ve adli itiraz hakları olduğu ve bu haklarla ilgili zaman kısıtlamaları da yasa taslağında düzenlenmiştir (Madde 77).

Bu çerçevede sınır dışı edilmesine karar verilen kişilerin idari gözetim altında tutuldukları yerler olarak “Geri Gönderme Merkezleri” oluşturulmuştur. Burada kalış süresinin 6 ayı geçemeyeceği belirtilmiştir. Uluslararası koruma başvurusunda bulunan kişiler ile uluslararası korumadan yararlanan kişilerin barınma ihtiyaçlarını kendilerinin karşılaması esas olmakla birlikte, devletin bu kişilere yönelik “Kabul ve Barınma Merkezleri” de kurabileceği de vurgulanmıştır. Bu mekanizmalardan, Geri Gönderme Merkezleri İç İşleri Bakanlığı, Kabul ve Barınma Merkezleri Valilikler, tarafından işletilebileceği gibi, Türkiye Kızılay Derneği veya göç alanında uzmanlığı bulunan kamu yararına çalışan derneklerle protokol yapılarak işlettirilmeleri de mümkün olabilecektir (Madde 58 ve Madde 96).

Bu yasa taslağıyla gelen en önemli gelişmelerden biri de, sınır dışı kararına itiraz ve uluslararası koruma başvurusunun reddine yönelik itiraz konularının yasal olarak açıkça belirlenmesidir. (Madde 53 ve Madde 77). Daha da önemlisi, mahkemenin bu itirazları 15 gün içerisinde sonuçlandırılacağı şeklinde ciddi zaman kısıtlamaları konmuştur. Benzer şekilde, sınır dışı etmek üzere idari gözetim altına alınan kişilerle ilgili de zaman kısıtlaması konarak, sınır dışı ile ilgili karar ve değerlendirme süresi 48 saat olarak belirlenmiştir.

Bu süre kısıtlamaları ile ilgili sorunlar uygulama aşamasında ortaya çıkabilir. Hem itiraz başvurularının sonuçlandırılması, hem de idari gözetim konusunda belirtilen sürelerle uymak kolay olmayacaktır. Mahkemelerin belirtilen sürelerde davaları sonuçlandıramamaları, yargının dosya yükünün oldukça fazla olduğu göz önüne alındığında, yeni ihlal kararlarına yol açabilir. Yine sınır dışı edilecek kişilerle ilgili idari gözetim süresinin çeşitli teknik aksaklıklar sonucu uzaması da olasıdır. Dolayısıyla, öncelikle bu sürelerle nasıl uyulacağı somutlaştırılmalıdır.

Yasa ile gerçekleştirilen en önemli düzenleme, bu alana özel bir idari yapılanmanın oluşturulmasıdır. “Göç İdaresi Genel Müdürlüğü” adı altındaki oluşturulan bu birim, somut ve geniş görev tanımlı bir politika oluşturma ve uygulama birimidir. Bu birimin görev ve yetkileri, Madde 102’de (a) – (z) paragrafları arasında listelenerek, yasa taslağının en detaylı maddesini oluşturmaktadır. İlgili birim yasal, idari ve sosyal boyuttan, analiz, raporlama ve araştırma boyutuna kadar çok değişik alanda yetkilidir. Göç İdaresi Biriminin, 345’i merkezde, 2886’sı taşrada ve 420’si yurtdışında olmak üzere, toplam 3651 personeli olması

planlanmıştır. Göç İdaresi Birimi, Ana Hizmet Birimleri, Danışma Birimleri ve Yardımcı Hizmet Birimleri ile yasayla belirlenmiş görev ve yetkilerini kullanacaktır. Birim gerekli gördüğünde, çalışma grupları oluşturabilecek, ayrıca, sürekli kurullar ve geçici komisyonlar da birimin çalışmalarını destekleyecektir.

### 3. Türk Kamu Yönetimine Getireceği Değişiklikler Çerçevesinde Yasanın Değerlendirilmesi

Yasanın Türkiye’de, kurumsal olarak yeni yapılanmalar yanında, ekonomik, sosyal ve siyasal açıdan da değişikliklere yol açacağı görülmektedir. Öncelikle, yasa, uluslararası göçün kayıt altına alınması ve dolayısıyla da kontrol edilmesi üzerine temellendirilmiştir. Amaç, büyük ölçüde, Türkiye’ye yönelik kayıt dışı göçün önlenmesidir. Buna ek olarak, ülke içinde kayıt dışı kalışların zorlaştırılması da hedeflenmiştir. Adres kayıt sisteminde olmak ve yabancı kimlik numarasına sahip olmak, uluslararası koruma başvuru sürecinde kişilerin belirli hak ve hizmetlere ulaşmalarının da ön koşulu haline gelmiştir.

Bu konuların özel bir idari yapı içerisinde kurumsallaştırılması, uygulama açısından olumlu sonuçlar doğuracaktır. Ancak, bu yapının görev tanımının genişliği ve politika oluşturmadan, uygulamaya veya araştırma yapmaya kadar uzanan farklı alanlardaki yetkilerinin, bazı durumlarda olumsuz sonuçlara yol açabileceği de akılda tutulmalıdır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü uzman personeline ek olarak oluşturacağı, danışma kurulu, çalışma grupları vb gibi işbirlikleri ve çok çeşitli alanlardaki görev tanımları nedeniyle uluslararası göç konusunun tüm alanlarında oldukça belirleyici bir konumda olacaktır. Bu nedenle kurumun etkin bir şekilde işleyişi, Türk kamu yönetiminin uluslararası göç ve uluslararası koruma konusunda politika oluşturma kapasitesi ile doğrudan bağlantılıdır.

Bunun ötesinde, önümüzdeki dönemde en büyük tartışma, bu taslağın onaylanması üzerine olacaktır. Yasanın kapsadığı konular, Türk kamuoyu için görece yenidir. Daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye’de uluslararası koruma konusu ilk defa bu yasa ile kapsamlı olarak ele alınmıştır. Bu durumda yasa ile toplumun birçok farklı kesimini içine çekecek bir tartışma ortamı doğabilir. Daha önceki dönemlerde, daha çok “misafirperverlik” bağlamında algılanan, uluslararası koruma konusu, bu yasa ile ilk defa “hak” bağlamında ele alınacaktır. Dolayısıyla farklı toplum kesimlerinin çıkarlarını koruma güdüsüyle, farklı tepkiler vermesi beklenmelidir.

Bunun yanında, Türkiye’nin 2010 sonrasında göç kontrolü ile ilgili olarak, kamuoyunda çok fazla tartışma yaratmadan sessiz sedasız atılmış olduğu birtakım adımlar da, yasanın onaylanma sürecinde tekrar gündeme gelebilir. Yasadışı statüde yakalanan göçmenlerin işlemleri sürerken barındırılacakları geri gönderim merkezlerinin kurulması, kendilerine yabancı kimlik numarası verilerek mültecilik başvurularının her ne şartta olursa olsun alınması gibi düzenlemeler, yasa taslağından önce, 2010 yılı içerisinde çıkarılan genelgelerle uygulama safhasına girmişlerdir.<sup>22</sup> Bunlara ek olarak sınırların korunması ile ilgili olarak İç İşleri Bakanlığı bünyesinde sivil bir yapılanma oluşturma çalışmalarının başlaması, kamu

<sup>22</sup> İçişleri Bakanlığı, Yasadışı Göçle Mücadele ile ilgili Genelge 2010/22, 23.03.2010, İç İşleri Bakanlığı Mülteci ve Sığınmacılar ile İlgili Genelge, Mart 2010, 2010/19 Sayı B.050.ÖKM.0000.11-12/631.

yönetimi açısından özellikle önemlidir.<sup>23</sup> 2010 yılında çıkarılan bir genelge ile tüm sınır kapıları ile kara ve deniz sınırlarında görev yapmak üzere İçişleri Bakanlığına bağlı profesyonel bir sınır güvenlik teşkilatı oluşturulmuştur. Bu çerçevede, polisten ayrı, İç İşleri Bakanlığı bünyesinde, 50 bin kişilik, tek uzmanlığı sınır olan bir teşkilat kurulacağı, Aralık 2010'daki TBMM bütçe görüşmeleri sırasında, İç İşleri Bakanı tarafından açıklanmıştır. Sivil bir yapılanma olan bu sistemin 2012 yılında batıdan başlayarak, kademeli olarak, hayata geçirileceği belirtilmiştir.

Özellikle sınır koruma alanındaki bu yeni yapılanma, Türk kamu idaresinin gündemine uluslararası göç, mültecilik ve sığınma konularını oldukça tartışmalı ve karmaşık bir şekilde sokacaktır. Bu alanda yaşanacak değişim, temelde, asker ve polis tarafından gerçekleştirilen sınır koruma görevinin, askerin yer almadığı, sivil ve özel olarak bu görev tanımı için oluşturulmuş bir birim tarafından gerçekleştirilecek olmasıdır. Dolayısıyla Türkiye'de gündemin en sıcak konularından olan, ülkenin doğu sınırlarındaki terörle mücadele konusu, bu noktada, yasadışı göç konusu ile kesişecektir. Asker, polis ve AB düzenlemelerine uygun olarak yeni kurulan "Entegre Sınır Yönetimi Birimi" ne şekilde bir işbirliği ve/veya görev dağılımı yaparak sınırlarımızı koruyacaktır? Yeni kurulan sınır koruma biriminin, terör nedeniyle zor bir dönemin yaşandığı doğu sınırlarımızdaki görevi nasıl şekillenecektir? Yasadışı göç, kaçakçılık ve terör ayrımı, özellikle Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi söz konusu olduğunda, ne derece sağlıklı yapılabilecektir? 2011 yılının sonunda yaşanan Uludere Olayı<sup>24</sup> bu durum ile ilgili zorluk ve çarpıklıkları acı bir şekilde ortaya koymuştur.

Ayrıca, ilerleyen dönemde, bugün başta AB ülkeleri olmak üzere tüm dünyada yükselmekte olan "yabancı düşmanlığı", Türkiye'de de artan göçmen sayısına paralel olarak yükselişe geçebilir. Uluslararası göç konusunda çalışan bazı akademisyenlerin de vurguladığı gibi, bugün Türkiye açısından göç konusu olumsuz algılarla beslenerek, politikleşmiş bir konu değildir. Dolayısıyla bu durumun göçmenlere yönelik düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesi aşamasında olumlu bir etkisi olacağı düşünülebilir. Ancak zaman içinde bunun değişebileceği ve ani bir göçmen karşıtlığı ile karşı karşıya kalılabileceği de akılda tutulmalıdır.

Bu bağlamda yasalaşma ve kurumsallaşma sürecinde karşılaşılabilecek en olumsuz gelişme, 31 Mayıs 2012 tarihi itibarıyla TBMM İç İşleri Komisyonu'nda görüşülmüş olan yasa taslağının onaylanma sürecinde, göçmen karşıtı söylem ve tutumların gündeme gelmesidir. Bu konuda en tetikleyici olacak unsur, Türk kamu yönetimi kurumları tarafından uluslararası göçmenlere yönelik olarak üstlenilecek görev ve sorumluluklar bağlamında ortaya çıkacak tartışmalardır. Yeni yasa ile Valilikler ve Emniyet Genel Müdürlükleri başta olmak üzere, merkez kamu teşkilatlanmasının, bugüne kadar genel olarak güvenlik boyu-

<sup>23</sup> İçişleri Bakanlığı Özel Kalem Müdürlüğü, Entegre Sınır Yönetimi Konulu Başbakanlık Genelgesi 2010/15, RG Sayı: 27592, 26.05.2010.

<sup>24</sup> Uludere Olayı: 28 Aralık 2011 gecesi, Irak'tan Türkiye'ye mazot ve sigara getiren kaçakçı kafilesine, Türk Silahlı Kuvvetleri tarafından terörist olarak algılanmaları nedeniyle ateş açılmış, 34 köylü hayatını kaybetmiş, 1 kişi de yaralı olarak kurtulmuştur. Olay sonrasında, doğu sınır köylerindeki kaçakçılık faaliyetlerinin köylünün geçim yolu olması, devletin bu konudaki sorumluluğu gibi konular Türkiye'de tartışmaya açılmıştır. Türkiye'nin doğusundaki yasadışı geçiş trafiği ve kaçakçılık ile ilgili olarak bkz., Deniz, Orhan. "Türkiye'nin Doğusunda Yasadışı Geçişler", İltica, Uluslar arası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika, Özlen Çelebi, Saime Özçürümez, Şirin Türkay (der.), UNHCR The UN Refugee Agency, Ankara , 2011, ss.176-193

tuyla yetkisi altında gördüğü yasadışı göçmenlerle ilgili sorumlulukları, sosyal ve insan hakları boyutunun da eklenmesiyle artacaktır. Örneğin, Kabul ve Barınma Merkezlerinin Valilikler tarafından işletilecek olması, bu alanda kamu yararına çalışan derneklerle yapılması öngörülen işbirliği gibi konular, merkez kamu yönetimi kurumlarının iş yükünü, gelecek dönemde yerel – merkez işbirliğini de kapsayacak şekilde arttıracak ve çalışma şekillerini farklılaştıracaktır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü liderliğinde, ilk safhada çok yoğun bir şekilde olmasa da, göçmenlerin yasal alandaki statülerinin belirlenmesine ek olarak, Türk kamu kurumları uluslararası göçmenlerle ilgili çok farklı alanlarda yeni sorumluluklar üstlenmek ve farklı kurumlarla işbirliği yapmak durumunda kalacaktır. Örneğin, yasa taslağındaki entegrasyon konusunu ele alırsak<sup>25</sup>, kamu idaresindeki bu sorumluluk paylaşımının yerel yönetimleri de içine alacak şekilde genişleyebileceğini beklemek mümkündür. Bu durumda uzun vadede Türk kamu yönetiminin, güncel yönetim stratejileri çerçevesinde yeniden yapılanması da gündeme gelecektir. Özellikle AB üyelik süreci ile oluşan Avrupalılaşma baskısı, müzakere sürecinin ilerleme hızıyla doğrudan bağlantılı olarak, her konuda olduğu gibi uluslararası göç konusundaki yeni süreç açısından da belirleyici olacaktır.

## Sonuç

Yeni yasalaşma ve kurumsallaşma çalışmaları, uluslararası göç konusunu, hukuk, uluslararası ilişkiler ve sosyoloji gibi diğer sosyal bilim alanlarının yanında, kamu yönetiminin de çalışma alanlarından biri olarak ortaya çıkarmaktadır. Uluslararası göçmenlerle ilgili olarak, farklı düzeylerde işbirliği ve uzlaşma ile ortak politika yapma gereğinin ortaya çıkardığı yeni durum, Türkiye’de kamu idaresinin, yeni bir yönetim anlayışıyla bu konuyu ele almasını gerektirecektir. Başta Göç İdaresi Genel Müdürlüğü olmak üzere, hem yeni oluşturulan kamu kurumlarının, hem de üstlendikleri yeni görevler dolayısıyla görev alanları çeşitlenen mevcut kamu kurumlarının, bu değişikliklerin üstesinden gelebilmek için, aralarında kapsamlı bir uzlaşma gerçekleştirilmeleri ve işbirliği kurmaları gerekmektedir.

Bu bağlamda, Avrupalılaşma önemli bir dönüştürücü kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Uluslararası göç ile ilgili olarak özel bir yasa hazırlama çalışmaları, AB’ye uyum sürecinin baskısı ile atılmış bir adım olarak başlamıştır. Daha sonra İç İşleri Bakanlığı bünyesinde oluşturulan bürokratlar ve teknik ekip, sivil toplum, uluslararası örgütler ve akademisyenler ile işbirliği içinde yasaya son halini vermiştir. Böylelikle, Börzel ve Risse’nin kavramsallaştırdığı şekilde “misfit / tam uymama durumu” ile tetiklenen değişim sürecinin, rasyonel kurumsallaşma ile sonuçlanması amaçlanmıştır. Ancak Türkiye’de Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu bağlamında gözlenen eksiklik, Türk kamuoyunun ve hatta idaresinin bu konudaki farkındalığının fazla olmamasıdır. Bunun sonucunda,

<sup>25</sup> Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün Görev ve Yetkilerinin sıralandığı Madde 102(ö) şöyledir: Başvuru sahibi, uluslararası korumadan yararlanan kişi ve yabancıların topluma olan sosyal, kültürel, hukuki ve ekonomik ilişkilerini kolaylaştırmak ve sosyal hayatın tüm alanlarında bağımsız hareket edebilmesini sağlayacak bilgi ve beceri kazandırmak amacıyla, entegrasyon faaliyetlerini planlamak, koordinasyonu sağlamak ve uygulamak, bu alanda entegrasyon kursları, uzaktan eğitim, e-egitim ve benzeri sistemlerle tanıtım ve bilgilendirme etkinliklerini ilgili kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, sivil toplum kuruluşları ile uluslararası ve hükümetlerarası kuruluşlarla birlikte yürütmek.

yukarıdan bazı kurumlar tarafından gerçekleştirilen düzenlemeler, toplum ve idare bazında içselleştirilemeyerek, ilgili alanda politika oluşturma ve uygulama aşamalarında işbirliğini engelleyecektir. Sosyalizasyon/öğrenme aşamasına geçilememesi, yasa taslağının, hem TBMM’de onaylanması sürecinde, hem de Avrupalılaştırma bağlamında olumsuz etkisi olacak bir durumdur. “AB üyelik süreci içinde olmasa, Türkiye bu yasayı hazırlayacak mıydı?” sorusu, önümüzdeki yıllarda, Türkiye’de kamuoyunun ve kamu idaresinin en fazla tartışacağı konu olabilir.

## **KAYNAKLAR**

- 2510 sayılı İskan Kanunu, RG Sayı 2733, Tarih 21.06.1934.
- 3835 sayılı Ahıska Türklerinin Türkiye’ye Kabulü ve İskanına Dair Kanun, 02.07.1992, RG Sayı 21281 Tarih 11.07.1992.
- Barbara Pusch, “İstenen ve İstenmeyen Konuklar: Türkiye’deki Yabancıların İş Hukuku Karşısındaki Durumu”, Barbara Pusch ve Tomas Wilkoszewski (der.) **Türkiye’ye Uluslararası Göç**. Kitap Yayınevi, İstanbul, 2010, ss.75-88.
- BMMYK Türkiye İstatistikleri, Mültecilerin Yaş, Cinsiyet ve Ülke Dağılımı, [http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/2012\\_refugees\\_tr.pdf](http://www.unhcr.org.tr/uploads/root/2012_refugees_tr.pdf) (29.06.2012)
- Börzel Tanja and Thomas Risse, “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”. Kevin Featherstone and Claudio M. Radaelli (eds.). **The Politics of Europeanization**. Oxford University Press, 2003.
- Börzel, Tanja. ”Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain”. **Journal of Common Market Studies**. 39 (4):573-96.
- Case C-465/07, Avrupa Birliği Adalet Divanı, Şubat 2009.
- CNN Türk, “200 bin Yabancı Kaçak İşçi Var”, 26.06.2012, <http://www.cnnturk.com/2012/ekonomi/genel/06/25/200.bin.yabanci.kacak.isci.var/666330.0/index.htm> (29.06.2012)
- Deniz, Orhan. “Türkiye’nin Doğusunda Yasadışı Geçişler”. Özlen Çelebi, Saime Özçürümez, Şirin Türkay (der.) İltica, Uluslar arası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika. UNHCR The UN Refugee Agency, Ankara 2011, ss.176-193.
- Ekşi, Nuray. **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Z.N.S v. Türkiye Davası**. Başvuru No. 21896/08, Karar: 19.01.2010, On İki Levha, 2010.
- Ekşi, Nuray. **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Abdolkhani ve Karimnia – Türkiye Davası**. İstanbul 2010.
- Ekşi, Nuray. İnsan Hakları Avrupa Mahkemesinin Charahili v.Türkiye, Kesmiri v. Türkiye, Ranjbar ve Diğerleri v. Türkiye, Tehrani ve Diğerleri v. **Türkiye Davalarının**

**da 13 Nisan 2010 tarihinde Verdiği kararların Türkçe Tercümelere ve İngilizce Metinleri.** On İki Levha, 2010.

- Internet Haber, “Türkiye’de Yasadışı Göçmen Pazarı Büyüyor”, 18.06.2012, <http://www.internethaber.com/gocmen-yasa-disi-pazar-kacakci--435330h.htm> (29.06.2012)
- İçişleri Bakanlığı Mülteci ve Sığınmacılar ile İlgili Genelge, Mart 2010, 2010/19 Sayı B.050.ÖKM.0000.11-12/631.
- İçişleri Bakanlığı, Yasadışı Göçle Mücadele ile ilgili Genelge 2010/22, 23.03.2010,
- İçişleri Bakanlığı Özel Kalem Müdürlüğü, Entegre Sınır Yönetimi Konulu Başbakanlık Genelgesi 2010/15, RG Sayı: 27592, 26.05.2010.
- İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, 25.03.2005, [http://gib.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/gib/İLTİCA%20VE%20GÖÇ%20ULUSAL%20EYLEM%20PLANI.pdf](http://gib.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/gib/İLTİCA%20VE%20GÖÇ%20ULUSAL%20EYLEM%20PLANI.pdf) (29.06.2012)
- Kılıç, Taner. Türk Hukuk Mevzuatında Mültecilerle İlgili Düzenlemeler. Mülteci Platformu, İzmir, 2007.
- Mültecilerin Statülerine Yönelik Cenevre Sözleşmesi [http://gib.icisleri.gov.tr/default\\_B0.aspx?id=57](http://gib.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?id=57) (29.06.2012)
- Türkiye 20-25 bin Sığınmacıyı Topraklarında Barındırıyor ve Yardım Ediyor, 31.05.2012, <http://www.zaman.com.tr/haber.do?haberno=1296560&title=turkiye-2025-bin-suriyeli-siginmaciyi-topraklarinda-barindiriyor-ve-yardim-ediyor> (29.06.2012)
- 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 Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 1994, <http://www.hyd.org.tr/?pid=296> (29.06.2012)
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı, [http://gib.icisleri.gov.tr/default\\_B0.aspx?content=1035](http://gib.icisleri.gov.tr/default_B0.aspx?content=1035) (29.06.2012)