

# YABANCI ÇİNGENELERİN TÜRKİYE'YE GİRİŞ, İKAMET, SEYAHAT ÖZGÜRLÜKLERİ İLE TÜRKİYE'DEN SINIR DIŞI EDİLMELERİ

*Entry of "The Foreign Gypsies" into Turkey, Their Freedom of  
Movement and Residence and Expulsion From Turkey*

**Arş. Gör. Doğa AYDOĞAN\***

**GİRİŞ,** I- YABANCI ÇİNGENELERİN TÜRKİYE'YE GİRİŞ ÖZGÜRLÜKLERİ, A-KAYNAĞINI ULUSLARARASI HUKUKTAN BULAN İÇ HUKUK KURALLARI, B- DİĞER İÇ HUKUK KURALLARI, 1- Yabancı Çingenerin Pasaport Kanunu Hükümlerine Göre Türkiye'ye Giriş Özgürlükleri, 2- Yabancı Çingenerin Mülteci Olarak Türkiye'ye Giriş Özgürlükleri, 3 -Vatansız Yabancı Çingenerin Türkiye'ye Giriş Özgürlükleri, 4- Yabancı Çingenerin Göçmen Olarak Türkiye'ye Giriş Özgürlükleri, a- 1934 tarihli 2510 sayılı İskân Kanunu Döneminde Yabancı Çingenerin Göçmen Olarak Türkiye'ye Giriş Özgürlükleri, b- 5543 Sayılı İskân Kanunu'na Göre Yabancı Çingenerin Göçmen Olarak Türkiye'ye Giriş Özgürlükleri, II- YABANCI ÇİNGENELERİN TÜRKİYE'DE İKAMET VE SEYAHAT ÖZGÜRLÜKLERİ, A- KAYNAĞINI ULUSLARARASI HUKUKTAN BULAN İÇ HUKUK KURALLARI, B- DİĞER İÇ HUKUK KURALLARI, 1- Yabancı Çingenerin Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun Hükümlerine Göre Türkiye'de İkamet ve Seyahat Özgürlükleri, 2- Yabancı Çingenerin Mülteci Olarak Türkiye'de İkamet ve Seyahat Özgürlükleri, 3- Vatansız Çingenerin Türkiye'de İkamet ve Seyahat Özgürlükleri, 4-Yabancı Çingenerin Göçmen Olarak Türkiye'de İkamet ve Seyahat Özgürlükleri, III- YABANCI ÇİNGENELERİN TÜRKİYE'DEN SINIR DIŞI EDİLMELERİ, A- KAYNAĞINI ULUSLARARASI HUKUKTAN

---

\* Atılım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Araştırma Görevlisi.

BULAN İÇ HUKUK KURALLARI, B- DİĞER İÇ HUKUK KURALLARI, 1- Yabancı Çingenerin YİSHK Hükümlerine Göre Türkiye'den Sınır Dışı Edilmeleri, 2- Mülteci Yabancı Çingenerin Türkiye'den Sınır Dışı Edilmeleri, 3-Vatansız Yabancı Çingenerin Türkiye'den Sınır Dışı Edilmeleri, C- YABANCI ÇİNGENELERİN SINIR DIŞI EDİLME İŞLEMLERİNE DAİR BAZI MİLLETLERARASI MAHKEME KARARLARI, 1- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Conka v. Belçika Kararı, 2- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Berisha & Haljiti v. Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti Kararı, **SONUÇ**

### ÖZET

Bu çalışmada ulusal ve uluslararası alanda Türkiye'ye yönelik artan olumsuz eleştiriler karşısında, yabancı çingenerin ülkeye giriş, ikamet, seyahat özgürlükleri ve Türkiye'den sınır dışı edilmeleri incelenmiştir.

Çalışma konusu hak ve özgürlükler öncelikli olarak uluslararası evrensel ve bölgesel antlaşma ve sözleşmeler düzeyinde ele alınmıştır. Ardından Türk mevzuatında yabancı çingenerin Türkiye'ye giriş, ikamet ve seyahat özgürlükleri ile sınır dışı edilmeleri incelenmiştir.

Türk mevzuatında, Pasaport Kanunu'nun ilgili hükümlerinde yer alan şartların yerine getirilmiş olması durumunda, yabancı çingenerin normal yollardan Türkiye'ye girişini engelleyen özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak idareye çok geniş bir alanda takdir yetkisi tanıyan Pasaport Kanununun 8. maddesi nedeniyle, yabancı çingenerin geri çevrilmeleri olasılığı bulunmaktadır.

Benzer şekilde YİSHK hükümlerinde, yabancı çingenerin Türkiye'de ikamet ve seyahat özgürlükleri konusunda özel bir sınırlama bulunmamaktadır. Ancak ikamet tezkeresi talebinde bulunan yabancı çingenerin, idarenin takdir yetkisi dahilinde bu taleplerinin reddedilmesi olasılığı bulunmaktadır.

Yabancı çingenerin mülteci statüsü talep ederek, göçmen veya vatansız olarak Türkiye'ye girişleri, ikamet ve seyahat özgürlükleri ise özel bir sınırlamaya tâbi değildir.

YİSHK 21/3 hükmünün, hem ulusal hem de uluslararası alanda ayrımcılık içerdiği yönündeki eleştirilere katılma olanağı bulunmamaktadır.

Türk Yabancılar Hukuku mevzuatında yabancı çingenerin Türkiye'ye giriş, ikamet ve seyahat özgürlüklerini ve sınır dışı edilmelerini sınırlayıcı herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Çingener, ülkeye giriş, ikamet özgürlüğü, seyahat özgürlüğü, sınır dışı etme.

## ABSTRACT

In this study it is aimed to analyse the entry of the foreigners into the country, freedom of movement and residence and expulsion of the foreigners law and the situation of “foreign gypsies” through corresponding rights in respect to domestic law and international law and to find solutions to current problems.

Gypsies have been subjected to pressure and discrimination policies on the grounds of either they lead a nomadic life or their domestic relations or the difference in time and place concepts.

The negative criticisms against Turkey have been enhancing in the anti-gypsies reports both in national platforms and in international scale.

Specific regulations against gypsies on their entry to the country, residence and freedom of movement and expulsion from the country, main principles of international law, international conventions and agreements, constitutional rights and freedoms and compliance with the domestic law have been investigated.

Resolution to the problems that were established at the point of objection of the specific regulations against “foreign gypsies” in domestic law to the international law and constitutional rights as the final result has been suggested.

**Keywords:** Gypsies, entry into country, freedom of movement, freedom of residence, expulsion.

## GİRİŞ

Çingener, gerek göçebe bir yaşam sürmeleri, gerek iç ilişkileri, gerekse zaman ve mekan kavramlarının farklılığı nedeniyle yüzyıllar süren ayrımcı politikalara ve baskılara maruz kalmışlardır.

İrk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Komisyonunun (*Committee on The Elimination of Racial Discrimination-CERI*) 16.3.2001 tarihli raporunda, çingenerin dezavantajlı azınlıklardan olduğu vurgulanmıştır<sup>1</sup>.

İrkçilik ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu'nun (*European Commission Against Racism and Intolerance –ECRI*) 6 Mart 1998 tarihli 3.no.lu Genel Politika ve Tavsiye Kararında<sup>2</sup>, sığınma hakkı konularında çingenerlere karşı özel ayrımcılığa gidilmemesi, çingenerin seyahat

<sup>1</sup> Raporun tam metni için bkz. <[http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/\(symbol\)>](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/(symbol)>), (15.06.2006).

<sup>2</sup> 3. No.lu ECRI Genel Politika ve Tavsiye Kararı'nın tam metni için bkz. <[http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/1-ecri/3-general\\_themes/1\\_policy\\_recommendations/Recommendation\\_N%B03/recommendation%20n\\_3%20tura%20cri98\\_29.pdf](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/3-general_themes/1_policy_recommendations/Recommendation_N%B03/recommendation%20n_3%20tura%20cri98_29.pdf)>, (15.06.2006).

özgürlüklerinin yaşam tarzlarına engel olmayacak şekilde tanınması, tavsiye edilmiştir.

Irksal Eşitlik Komisyonunun (*Commission for Racial Equality –CRE*) 2 Nisan 2004 tarihli raporunda da, çingenelere ve göçebelere karşı devam eden ayrımcılığa değinilmiştir<sup>3</sup>.

Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilatının, 2000 yılı Eylül ayında yayınlamış olduğu Avrupa'daki Romaların Koşulları Raporu'nda, (*Report on the Condition of Roma in Europe*)<sup>4</sup> tarih boyunca çingenelerin sınır dışı edildiklerine işaret edilmiştir. Mülteci çingenelerin, bürokratik formaliteler ve resmî tebligatlar konusunda hukukî yardım alamamaları üzerinde durulmuştur. AB üyesi devletlere, çingenelerin de seyahat özgürlüğünün bulunduğunu göz önüne almaları için çağrıda bulunulmuştur.

Gerek uluslararası alanda gerekse ulusal platformlarda, mevcut çingene karşıtlığına ilişkin raporlarda, Türkiye'ye yönelik olumsuz eleştiriler ise giderek yoğunlaşmaktadır.

Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'nin Katılımı Yönünde İlerlemesi Hakkında, 2004 yılı düzenli raporunda<sup>5</sup>, “*Roma kökenlilerin Türkiye'ye göçmen olarak girmesini yasaklayan mevzuat*”ın halen yürürlükte olması olumsuz eleştirilerin nedeni olmuştur.

İrkçılık ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu'nun 25 Haziran 2004 tarihli Türkiye raporunda<sup>6</sup>, 2510 sayılı 1934 tarihli İskân Kanunu'nun 4. maddesi ile yabancı çingenelerin göçmen olarak Türkiye'ye girişinin engellendiğine dikkat çekilmiştir.

Uluslararası alanda, sivil toplum kuruluşları tarafından da Türkiye'ye yönelik olumsuz eleştiriler giderek artmaktadır. Avrupa Roma Hakları Merkezi (*European Roma Rights Centre-ERRC*) tarafından İskân Kanunu'nun 4. maddesi, ayrımcılık içerdiği gerekçesiyle eleştirilmiştir<sup>7</sup>. Afrika'da yaşayan çingenelerin hak ve özgürlükleri alanında çalışan Dom Araştırma Merkezi, İskân Kanunu'nun 4. maddesinin yürürlükten kaldırılması gerektiğini vurgulamıştır<sup>8</sup>.

<sup>3</sup> 2 Nisan 2004 tarihli CRE raporunun tam metni için bkz. <[http://www.uk\\_romani.org/crepre11.pdf](http://www.uk_romani.org/crepre11.pdf)>, (15.06.2006).

<sup>4</sup> AGİT Raporunun tam metni için bkz. <<http://www.romnews.com/a/Rkreport.htm>>, (08.05.2006).

<sup>5</sup> Raporun tam metni için bkz. <[http://digm.meb.gov.tr/BELGE/IR\\_2004\\_tr.pdf](http://digm.meb.gov.tr/BELGE/IR_2004_tr.pdf)>, (20.05.2006).

<sup>6</sup> Raporun tam metni için bkz. <[http://www.coe.int/t/e/human\\_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country\\_approach/turkey/Turkey%20third%20report%20-%20cri05-5.pdf#search=%22ecri%20third%20report%20on%20turkey%22](http://www.coe.int/t/e/human_rights/ecri/1-ecri/2-country-by-country_approach/turkey/Turkey%20third%20report%20-%20cri05-5.pdf#search=%22ecri%20third%20report%20on%20turkey%22)>, (15.06.2006).

<sup>7</sup> BEDARD, Tara: “**Roma in Turkey**”, <[http://lists.errc.org/tr\\_nr4\\_2003/fields1.shtml](http://lists.errc.org/tr_nr4_2003/fields1.shtml)>, s.2, (16.05.2006).

<sup>8</sup> OPRISAN, Ana: “**Roma in Turkey: Settlement Law Continues to Discriminate Roma**”,

İnsan Hakları için Uluslararası Helsinki Federasyonu'nun 2005 yılı Türkiye raporunda, Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun'un m. 21/son hükmünün halen yürürlükte olması olumsuz eleştirilerin nedeni olmuştur<sup>9</sup>.

Son olarak, Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'nin Katılımı Yönünde İlerlemesi Hakkında, 2006 yılı düzenli raporunda<sup>10</sup> "*Çingener konusunda, İskân Kanunu'nda, 2006 Eylül ayında yapılan değişiklikte çingenerlere yönelik ayrımcı hükümler kaldırılmıştır. Ancak Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun'da çingenerler aleyhine ayrımcı hükümler yer almaya devam etmektedir.*" ifadeleri yer almaktadır.

Uluslararası ve ulusal platformlarda, çingenerlere ilişkin olarak Türkiye'ye yönelik yoğunlaşan olumsuz eleştiriler karşısında, yabancı çingenerlerin Türkiye'ye giriş, ikamet ve seyahat özgürlükleri ve sınır dışı edilmelerinin incelenmesi ihtiyacı bulunmaktadır.

Çalışmamızda, özel olarak "yabancı çingener" in ülkeye giriş, ikamet ve seyahat özgürlükleri ve sınır dışı edilmeleri ele alınarak, günümüzde temel hak ve özgürlükler ve insan hakları açısından yaşanan sorunlara değinilmiştir. Ülkeye giriş, ikamet ve seyahat özgürlüğü ve sınır dışı edilme konularında "çingenerlere" yönelik özel düzenlemeler, uluslararası hukukun temel ilkeleri, uluslararası iki ve çok taraflı anlaşmalar, anayasal hak ve özgürlükler ve iç hukukun bunlara uygunluğu açısından incelenmiştir. Yabancı çingenerlerin statüleri açısından önemli olduğu noktada, vatansızların, mültecilerin ve göçmenlerin özel durumlarına da yer verilmiştir.

Konumuz açısından "yabancı çingene" en genel tanımıyla, Türk vatandaşı sayılmayan ve Hindistan'dan çıktıkları söylenen, dünyanın çeşitli yerlerinde yaşayan bir topluluktan olan kimsedir<sup>11</sup>.

<<http://domresearchcentre.com/news/Turkey/a>>, s.1, (15.07.2006).

<sup>9</sup> İnsan Hakları için Uluslararası Helsinki Federasyonu 2005 Türkiye Raporunun tam metni için bkz. <[http://www.ecoi.net/pub/du902\\_03114tur.doc](http://www.ecoi.net/pub/du902_03114tur.doc)>, (15.06.2006).

<sup>10</sup> Raporun tam metni için bkz. <[http://216.239.59.104/search?q=cache:lqQawRwTkIYJ:www.mfa.gov.tr/NR/rdonlyres/9033EEB0-E80C-46D0-AB4D-A5767882853A/0/IlerlemeRaporu\\_8Kasim2006\\_TamamininCevirisi1.pdf+t%C3%BCrkiye+2006+ilerleme+raporu+gayri+resmi+terc%C3%BCme&hl=tr&ct=clnk&cd=1&gl=tr](http://216.239.59.104/search?q=cache:lqQawRwTkIYJ:www.mfa.gov.tr/NR/rdonlyres/9033EEB0-E80C-46D0-AB4D-A5767882853A/0/IlerlemeRaporu_8Kasim2006_TamamininCevirisi1.pdf+t%C3%BCrkiye+2006+ilerleme+raporu+gayri+resmi+terc%C3%BCme&hl=tr&ct=clnk&cd=1&gl=tr)>, (05.02.2007).

<sup>11</sup> "Çingene" sözcüğünün tanımı için bkz. <<http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF05A79F75456518CA>>, (23.02.2007).

## I- YABANCI ÇİNGENELERİN TÜRKİYE'YE GİRİŞ ÖZGÜRLÜKLERİ

### A-KAYNAĞINI ULUSLARARASI HUKUKTAN BULAN İÇ HUKUK KURALLARI

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 10 Aralık 1948'de kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyanname'sinde (*Universal Declaration of Human Rights*)<sup>12</sup> herkes "kendi ülkesi" de dahil olmak üzere herhangi bir ülkeden ayrılma ve "kendi ülkesine" dönme hakkına sahiptir denilmekle yabancıların ülkeye giriş özgürlükleri konusunda güvence sağlayan bir düzenleme getirilmemektedir (m.13/2)<sup>13</sup>.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) olarak da bilinen İnsan Haklarını ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Avrupa Sözleşmesine<sup>14</sup> Ek 4 no.lu Protokol<sup>15</sup>ün 3. m addesinin 2.bendinde "*Hiç kimse, uyruğu bulunduğu devletin ülkesine girme hakkından yoksun bırakılamaz.*" hükmü yer almaktadır. Yabancıların ülkeye giriş özgürlüklerine ilişkin doğrudan bir düzenlemeye yer verilmemektedir.

4 no.lu Protokol'ün ikinci maddesinin birinci bendinde "*Bir devlet ülkesinde nizami olarak bulunan herkes o ülkede serbestçe dolaşabilir ve ikamet yerini serbestçe seçebilir*" denilmekle, ülkeye usulüne uygun olarak giriş yapmış olan yabancılar ve vatandaşlar kastedilmektedir<sup>16</sup>. Fakat bu ifadenin yabancıların ülkeye giriş özgürlüklerine ilişkin bir hak ya da güvence niteliği taşımadığı açıktır.

Avrupa Konseyi Üyesi Devletler Arasında Kişilerin Seyahatleri İle İlgili Avrupa Sözleşmesi<sup>17</sup>, yabancıların ülkeye giriş özgürlüğünün

<sup>12</sup> İHEB'nin Türkçe Çevirisi için bkz. RG.27.05.1949, S.7217; BOZKURT, Enver: **Türkiye'nin Uluslararası Hukuk Mevzuatı**, Ankara 2003, s.309, (Mevzuat); İHEB'nin İngilizce metni için bkz. <<http://www.un.org/Overview/rights.html>>, (30.06.2006).

<sup>13</sup> ÇİÇEKLİ, Bülent: **Yabancılar ve Polis, Polisin Görev ve Yetkileri Çerçevesinde Yabancıların Hukukî Durumu**, s.31, (Yabancılar ve Polis); SEZER, Abdullah: "**Pasaport Kanunu Madde 22 ve 23: 1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi'ne Ek IV No.lu Protokole Aykırılık Sorunu**", SBF Dergisi, Temmuz-Eylül , 2002, s.51.

<sup>14</sup> 4.11.1950 tarihli olan sözleşme 3.09.1952 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye sözleşmeyi 18.05.1954 tarihinde onaylamıştır. RG. 19.03.1954, S.8662; Sözleşmenin İngilizce metni için bkz. <<http://www.hri.org/docs/ECHR50.html>>, (30.06.2006).

<sup>15</sup> 16.09.1963'de imzalanan 4 no.lu Protokol, 02.05.1968'de yürürlüğe girmiştir. Türkiye Protokol'e 23.02.1994 tarih ve 3975 sayılı Kanun ile katılmıştır. 14.07.1994 tarihli resmî gazetede yayımlanan Bakanlar Kurulu Kararnamesi ile 4 no.lu Protokolün onaylanmasına karar verildiği bildirilmiştir. Ancak, onay belgesi Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği'ne tevdi edilmediğinden Türkiye bu protokole taraf görünmemektedir. 4. no.lu Protokol'ün Türkçe metni için bkz. BOZKURT, Enver: (Mevzuat), s. 365-366.

<sup>16</sup> TEKİNALP, Gülören: **Türk Yabancılar Hukuku**, B.8, İstanbul 2003, s.51.

<sup>17</sup> 13.12.1957 tarihli Sözleşme, Türkiye için 1961'de yürürlüğe girmiştir. RG.01.12.1961, S.10972; Sözleşmenin Türkçe metni için bkz. <<http://www.avrupakonseyi.org.tr/>>

koşullarından biri olan vize alma zorunluluğunu, sözleşmeye taraf devlet vatandaşları açısından kaldırmaktadır (m.1). Ancak bu muafiyet, üç ayı geçmeyen ve kazanç amacı gütmeyen seyahatler için geçerlidir. Kazanç amacı güden seyahatler, üç aydan kısa süreli olsa bile sözleşmenin kapsamı dışında kalmaktadır.

Ayrıca yabancıların ülkeye giriş özgürlüğü koşullarından ülkeye girişi yasak kişilerden olmamak, değişik bir ifade ile Sözleşmenin 6. maddesinde de yer almaktadır. Son olarak, Sözleşmenin 7. maddesine göre bu sözleşme ile kısmen sağlanmış olan giriş serbestisi kamu düzeni, kamu sağlığı ve kamu güvenliği gerekçeleriyle engellenebilir.

Medenî ve Siyasal Haklar Sözleşmesinin<sup>18</sup> 12. maddesinin birinci fıkrasına göre herkes kendi ülkesi de dahil herhangi bir ülkeden ayrılma hakkına sahiptir. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre kimse kendi ülkesine dönme hakkından keyfi biçimde yoksun bırakılamaz. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinde olduğu gibi Medenî ve Siyasal Haklar Sözleşmesinde de yabancıların ülkeye giriş özgürlüklerini güvenceye alan bir düzenlemeye yer almamaktadır<sup>19</sup>.

## B- DİĞER İÇ HUKUK KURALLARI

### 1- Yabancı Çingenelerin Pasaport Kanunu Hükümlerine Göre Türkiye'ye Giriş Özgürlükleri

1982 Anayasası'nın 23. maddesinin ilk fıkrasına göre "*herkes yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir.*" Sonraki fıkralarında bu özgürlüğün sınırlanma koşulları ve nasıl sınırlanacağı düzenlenmiştir. Maddenin son fıkrasında .

*"Vatandaş sınır dışı edilemez ve yurda girme hakkından yoksun bırakılamaz."*

şeklindeki düzenleme, vatandaşlık hakkının doğal bir sonucudur. Böylece Anayasa m. 23 ülkeye giriş özgürlüğü konusunda genel çerçeveyi belirlemektedir.

Yabancıların ülkeye giriş özgürlükleri açısından Anayasa'da doğrudan bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak Anayasa'nın 16. maddesinin "*Temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir.*" hükmünden hareketle, kanunda öngörülen

tur/antlasma/aas\_1950.htm>, (08.05.2006).

<sup>18</sup> 16.12.1966 tarihinde imzalanıp 23.03.1976 tarihinde yürürlüğe giren Sözleşmeyi Türkiye 2003 yılında onaylamıştır. Sözleşmenin İngilizce metni için bkz <[http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm)>, (30.06.2006); Sözleşmenin Türkçe metni ve Türkiye'nin katılımı için bkz. RG. 21.07.2003, S.25175.

<sup>19</sup> AYBAY, Rona: **Yabancılar Hukuku**, İstanbul 2005, s.111, (**Yabancılar**); KAPANİ, Münci: **İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları**, Ankara 1996, s.32.

şartları yerine getiren yabancı için “ülkeye giriş”in bir hak olarak değerlendirilmesi zorunluluğu bulunmaktadır.

Yabancıların ülkeye giriş özgürlükleri ile ilgili usul ve esaslar genel olarak 5682 sayılı Pasaport Kanunu<sup>20</sup> ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkametleri ve Seyahatleri Hakkında Kanun<sup>21</sup>, da düzenlenmiştir.

Çingeneler için ayrı hükümler bulunmadığından, iç hukukumuzda göre yabancı çingenelerin Türkiye’ye giriş yapabilmesi için gerekli asgari koşullar kural olarak şunlardır:

- a. Giriş kapısından giriş yapmak (Pasaport Kanunu m.1)<sup>22</sup>
- b. Pasaport ya da pasaport yerine geçen belge göstermek (Pasaport Kanunu m.2)<sup>23</sup>
- c. Türkiye’den Giriş Vizesi Almak (Pasaport Kanunu m.5/2)<sup>24</sup>
- d. Türkiye’ye girişi yasak kişilerden olamamak. (Pasaport Kanunu m.8)

Yabancı çingenelerin, usulüne uygun ve geçerli pasaport veya pasaport yerine geçen belge göstermeleri, Türkiye’den giriş vizesi almaları ve ülkeye girişi yasak kişilerden olmamaları şartları dışında, Türkiye’ye girişlerini

<sup>20</sup> RG. 24.07.1950, S.77564.

<sup>21</sup> RG. 24.07.1950, S.77564.

<sup>22</sup> Giriş kapısı, Türkiye’ye giriş ve çıkışta hem Türk vatandaşları hem de yabancılar için Bakanlar Kurulu kararı ile tespit edilen yerlerdir. Günümüzde Türkiye’de giriş ve çıkış için tespit edilmiş olan giriş kapıları için bkz.: **Yabancılar Pasaport Hudut İltica Dairesi Başkanlığı, Faaliyet 2000**, Ankara 2000, s.64. Pasaport Kanunu m.1’de yer alan bu kural vatandaş ile yabancı arasında ayrım yapan bir kural olmaması nedeniyle teknik anlamda bir yabancılar hukuku kuralı değildir. TEKİNALP: s.38.

<sup>23</sup> Kontrol sistemine göre pasaport ve pasaport yerine geçen belge gösterme zorunluluğu bulunmasına karşın, liberal sistem taraftarlarına göre hüviyetini ispat eden her şahsın seyahat özgürlüğünden yararlanma hakkı vardır ve pasaport gösterme zorunluluğu bulunmamalıdır. GÖĞER, Erdoğan: **Pasaport Hukuku**, Ankara 1973, s.73 (**Pasaport**). Kontrol sisteminin benimsendiği Türk Yabancılar Hukuku mevzuatında herhangi bir pasaport tanımı yapılmamıştır. Çeşitli pasaport tanımları için bkz: ŞAFAK, Ali: **Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü**, İstanbul 1996 s.463; ÇELİKEL, Aysel/GELGEL(ÖZTEKİN), Günseli: **Yabancılar Hukuku**, B.12, İstanbul 2005, s.75; AYBAY: (Yabancılar), s.114; ASAR, Aydoğan: **Türk Yabancılar Mevzuatında Yabancı ve Hakları**, Ankara 2004, s.37; ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s.34; GÖĞER: (Pasaport), s.63; SEZER: s.54; Türkiye Cumhuriyeti’nin düzenlediği pasaportlar, Pasaport Kanunu’nun 12. maddesinde sayılmıştır. Pasaport Kanununda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun Tasarısında, pasaport türlerine ilişkin değişiklikler yapılması gündemdedir. Tasarının tam metni için bkz. <[http://www.alomaliye.com/pasaport\\_kanunu\\_degisiklik.htm](http://www.alomaliye.com/pasaport_kanunu_degisiklik.htm)>, (10.05.2006).

<sup>24</sup> Pasaport Kanunu hükümlerine göre yabancılara Türkiye’ye girişlerinde verilebilecek beş tür vize bulunmaktadır. Bunlar giriş vizesi (m.25, 28), transit vize (m.29), dönüş vizesi, çıkış vizesi (m.7/2) ve açıklamalı (meşruhatlı) vizedir (m.26).



sınırlayan herhangi bir özel iç hukuk düzenlemesi bulunmamaktadır.

Burada tartışılması gereken, usulüne uygun ve geçerli pasaport veya pasaport yerine geçen belge gösteren, Türkiye'den giriş vizesi almış olan ve giriş kapısından giriş yapmak isteyen yabancı çingenelerin, Pasaport Kanununun 8. maddesi uyarınca Türkiye'ye girişi yasak kişiler kapsamında değerlendirilip Türkiye'ye girişlerine izin verilip verilemeyeceğidir.

Özellikle bohem görünüşleri ve tüm dünyada yaygın çingene karşıtı önyargılar nedeniyle, bu kişilerin Pasaport Kanununun 8. maddesinde belirtilen “*serseriler ve dilenciler*” veya “*Türkiye Cumhuriyeti'nin güvenliğini ve genel düzenini bozmak isteyenlere veya bozanlara iştirak ve yardım etmek amacıyla geldikleri sezilenler*” kapsamında değerlendirilmeleri muhtemeldir<sup>25</sup>.

Yabancılar Hukuku açısından vize, yabancıların ülkeye giriş yapabilmesi için, giriş yapacağı ülkenin yetkili makamlarınca verilen ve pasaportlarına kaydedilen izindir<sup>26</sup>. Vize uygulamasının temel amacı yabancıların ülkeye girişine izin verildiğinin belirtilmesidir. Vize alanında en önemli sorun vizenin niteliğinin belirlenmesinde karşımıza çıkmaktadır. Birinci görüş uyarınca, vize, pasaport sahibini ülkeye kabul yükümü taşımaktadır. Buna göre vizeyi alan kişi, vizeyi düzenleyen konsolosun millî kanunlardaki hükümleri göz önüne alarak gerekli incelemeyi yaptığı ve dolayısıyla lehine bir hak doğduğu inancı ile yolculuğa çıkmaktadır<sup>27</sup>.

Karşıt görüşe göre, vize kişiye mutlak olarak ülkeye giriş hakkı vermemekte, devlet vize ile kişiye uluslararası hukukun esaslarına uygun şekilde yardım ve kolaylık gösterme dışında bir yüküm altına girmemektedir<sup>28</sup>.

Türkiye'nin dış temsilciliklerinden vize almış olmak yabancıyı ülkeye kabul zorunluluğu getirmemektedir<sup>29</sup>. Pasaport Kanunu madde 8'de Türkiye'ye girişi yasak olan kişiler sayılmıştır ve bu kişilerden vizesi olanlar için 8. madde hükmünün uygulanmayacağı şeklinde bir düzenleme mevcut

<sup>25</sup> Pasaport Kanununun 8/5 maddesinde geçen, “genel düzen-umumî nizam” kavramı, Türk Hukukunda bilinen ve kullanılan “kamu düzeni” kavramından çok daha geniş kapsamlı olması nedeniyle, “sezilenler” ifadesi ise belirsizliği tartışma götürmez bir kavram olması nedeniyle haklı eleştirilere uğramaktadır. AYBAY: (Yabancılar), s.128; GÖĞER: (Pasaport), s.51,s.184; ÇİÇEKLİ'ye göre Pasaport Kanununun bu maddesi ülkeye giriş yasak yabancıları sıralarken genel bir kural koymamakta, yasaklama sebeplerini saymaktadır. ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s. 57.

<sup>26</sup> Çeşitli vize tanımları için bkz. ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s.46; ASAR: s.53; 54 AYBAY: (Yabancılar), s.119.

<sup>27</sup> GÖĞER: (Pasaport), s.154; ALTUĞ, Yılmaz: **Yabancıların Hukukî Durumu**, İstanbul 1971, s.139, **(Yabancılar)**.

<sup>28</sup> GÖĞER: (Pasaport), s.154.

<sup>29</sup> DOĞAN, Vahit/ODABAŞI, Hasan: **Yargı Kararları Işığında Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku**, Ankara 2004, s.279.

değildir<sup>30</sup>. Dolayısıyla Pasaport Kanunu'na göre Türkiye'ye girişi yasak kişilerin yetkili makamlarca verilmiş vizeleri bulunsa dahi ülkeye kabul edilmeme durumları söz konusu olabilecektir. Doktrinde devletin bir taraftan vize vermesi diğer taraftan bu kişileri Türkiye'ye kabul etmemesi gibi tezat bir durumun yetkili makamlarca açıklığa kavuşturulması ve çok istisnai durumlarda uygulanması gerektiği ileri sürülmüştür<sup>31</sup>.

Türkiye'ye giriş yapmak isteyen yabancı çingenelerin, salt çingene olmaları nedeniyle ve bohem görünüşlerinden dolayı idareye çok geniş bir alanda takdir yetkisi tanıyan Pasaport Kanununun 8. maddesi gereğince geri çevrilmeleri<sup>32</sup>, idarenin takdir yetkisini Anayasal ilke ve kurallara uygun şekilde kullanması yükümlülüğü bağlamında ele alınmalıdır.

İdare, takdir yetkisini kullanırken, hukukun genel ilkelerine ve Anayasa'nın 10. maddesindeki eşitlik ve ayırım yapma yasağı ilkelerine uygun davranmak zorundadır<sup>33</sup>.

İdare, Pasaport Kanununun 8. maddesinde geçen serseriler dilenciler, millî güvenlik, genel güvenlik gibi kanunda sebebi belirsiz kavramlarla<sup>34</sup> gösterilen ve kendisine takdir yetkisi tanınan alanlarda, bu belirsiz kavramları kendi anlayışına değil, hizmet gereklerine göre yorumlamak zorundadır<sup>35</sup>. Türkiye'ye giriş yapmak isteyen yabancı çingenelerin, salt kökenlerinden dolayı Pasaport Kanunu m.8 kapsamında değerlendirilerek geri çevrilmeleri durumunda, söz konusu idarî işlem her ne kadar takdir yetkisinin kullanıldığı bir alan olsa da sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır<sup>36</sup>.

Türkiye'ye giriş yapmak isteyen yabancı çingeneler, Pasaport Kanunu'nda sayılan koşulları yerine getirmemişler ise herhangi bir özel düzenleme bulunmaksızın diğer yabancılar için öngörülmüş olan yaptırımlarla karşılaşacaklardır.

---

<sup>30</sup> GÖĞER: (Yabancılar), s.51.

<sup>31</sup> ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s.48; GÖĞER: (Pasaport), s.155.

<sup>32</sup> Bu durumda sınır dışı etme değil "geri çevirme" söz konusudur. TEKİNALP: s.40; AYBAY:(Yabancılar), s.118; Sınır dışı etmeden ayrı olarak bir yabancıyı ülkeden daha az resmî şekilde yollamak ve sınırdan içeri almamak usulü olarak da nitelendirilebilecek "geri çevirme", Türk Yabancılar Hukukunda açıkça düzenlenmemiştir. ALTUĞ: (Yabancılar), s.150.

<sup>33</sup> KALABALIK, Halil: "İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi", GÜHFD, C.I, S.1, 1997, s.173 (Takdir Yetkisinin Sınırları); GÖZÜBÜYÜK, Şeref: **Yönetsel Yargı**, Ankara 1990, s.241; GÖZLER, Kemal: **İdare Hukuku**, C.I, Bursa 2003, s.195.

<sup>34</sup> KALABALIK, Halil: "İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması", GÜHFD, C.I, S.2, 1997, s.212 (Takdir Yetkisi Kavramı).

<sup>35</sup> GÖĞER: (Pasaport), s.32-37.

<sup>36</sup> KALABALIK: (Takdir Yetkisinin Sınırları), s.183.

Örneğin vesikasız veya usulüne uygun olmayan veya geçerli olmayan pasaport veya vesikalarla Türkiye sınırlarından gelip giriş yapmak istemeleri durumunda, Pasaport Kanununun 4/1 maddesi uyarınca geri çevrileceklerdir.

Pasaport ve vesikalarını yolda kaybettiğini iddia eden yabancı çingenelerin ise, İçişleri Bakanlığı'nın yapacağı soruşturma sonuna kadar mahallî mülkiye amirinin göstereceği yerde oturmaları koşuluyla kabulleri mümkündür. Ancak kanun metnindeki "icap ederse" ve "kabulleri caizdir" ifadeleri nedeniyle bu durumda idarenin takdir yetkisi bulunmaktadır. İdarenin takdir yetkisini bu durumdaki yabancı çingeneler için kabul etmeme yönünde kullanması mümkündür.

Pasaport Kanununun 4. maddesinin 3 ve 4. fıkralarında göçmenler, mülteciler ve yurt tutmak amacıyla gelen yabancıların pasaport gösterme zorunluluğu karşısındaki durumları düzenlenmiştir<sup>37</sup>.

Vize istemi reddedilen yabancı çingeneler, istemi reddeden makam aleyhine yargı yoluna başvurma hakkına sahiptirler. Böyle bir idarî davanın açılması durumunda, vize vermeye yetkili makamın vize istemini reddetme yönünde kullandığı takdir yetkisinin gerekçelerini mahkemeye sunması gerekir<sup>38</sup>.

Türkiye'ye girişi vizeden muaf tutulan yabancı çingenelerin, kanundan<sup>39</sup> veya uluslararası çok taraflı veya iki taraflı anlaşmalardan doğan<sup>40</sup> vize muafiyeti kapsamında kalmaları koşuluyla vizesiz olarak Türkiye'ye giriş yapmaları ve ikamet etmeleri mümkündür.

Sonuç olarak, yabancı çingenelerin, Pasaport Kanunu hükümleri uyarınca, Türkiye'ye giriş yapmaları, diğer yabancılardan farklı bir düzenlemeye tâbi değildir. Ancak idareye çok geniş bir takdir yetkisi tanıyan Pasaport Kanunu m.8 kapsamında geri çevrilmeleri olanağı bulunmaktadır.

## 2- Yabancı Çingenelerin Mülteci Olarak Türkiye'ye Giriş Özgürlükleri

İHEB'nin 14. maddesine göre, "*Herkes, zulüm karşısında başka memleketlere iltica etmek ve bu memleketler tarafından mülteci muamelesi görmek hakkına sahiptir.*"

Birleşmiş Milletler öncülüğünde 28 Temmuz 1951'de Cenevre'de kabul edilen Mültecilerin Hukukî Durumuna İlişkin Sözleşme'de<sup>41</sup>, mülteci

<sup>37</sup> Ayrıca tabiiyetsizler ve Nansen Pasaportlu yabancılar ve seyahat belgesi ve benzeri belge taşıyan yabancılar için Türkiye'ye giriş vizesi verilmesi İçişleri Bakanlığı'nın iznine bağlıdır. (Pasaport Kanunu m.26)

<sup>38</sup> AYBAY: (Yabancılar), s.121.

<sup>39</sup> Pasaport Kanunu m.5/3, m.6, m.10, YİSHK m.13.

<sup>40</sup> Bu antlaşmalar için bkz. ÇELİKEL, Aysel/ŞANLI, Cemal: **Türk Milletlerarası Özel Hukuk Mevzuatı**, B.11, İstanbul 2003, s. 253 (dn).

<sup>41</sup> Türkiye Sözleşmeye 29 Ağustos 1961 tarih ve 359 sayılı Onay Kanunu ile katılmıştır. Onay

tanımında yer alan tarihî ve coğrafi sınırlamalar, 2 Ekim 1967’de yürürlüğe giren Mültecilerin Hukukî Statüsü ile İlgili Protokol<sup>42</sup> ile geleceğe yönelik olarak kaldırılmıştır.

Yabancı çingenelerin mülteci statüsü talebiyle Türkiye’ye giriş yapmak istemeleri durumunda, 1994 tarihli Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik<sup>43</sup> hükümleri uyarınca, Avrupa’dan ve Avrupa dışından gelen yabancı çingeneler olarak ikili bir ayrıma gidilmesi gerekmektedir<sup>44</sup>.

Avrupa dışından gelen ve mülteci statüsü talep eden yabancı çingenelerin, İltica ve Sığınma Yönetmeliği’nin 4. maddesine uygun olarak başvurmaları halinde, sığınmacı<sup>45</sup> olarak Türkiye’ye kabul edilmeleri mümkündür (m.3). Bu konuda yabancı çingenelerin sığınmacı olarak Türkiye’ye kabul edilmeyeceği şeklinde herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır.

Yabancı çingenelerin de diğer yabancılar gibi sığınmacı olarak Türkiye’ye kabulü, devletlerin, yabancıların ülkesine girmesi konusunda münhasır olarak yetkili olduğu ilkesine uygun olarak<sup>46</sup>, 1951 tarihli

---

Kanunu ve Sözleşme’nin Türkçe metni için bkz. RG: 05.09.1961-10898. Sözleşmenin İngilizce metni için bkz. <[http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o\\_c\\_ref.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/o_c_ref.htm)>, (23.04.2006); Türkiye sözleşmeye katılırken 1. maddenin B fıkrasını “1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da cereyan eden olaylar” şeklinde anladığını ve kabul ettiğini belirterek önemli bir coğrafi çekince getirmiştir.

<sup>42</sup> Türkiye Protokole 01.07.1968 tarihli 6/10266 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile katılmıştır. RG: 05.08.1968, S.12968; Türkiye Protokole katılırken, tarih sınırlamasına son vermekle birlikte 7. maddedeki çekinceler ve duyurular bölümünden yararlanarak, coğrafi sınırlamasının geçerliliğini sürdürdüğünü bildirmiştir.

<sup>43</sup> RG: 30.11.1994, S.22127; (Bundan sonra “İltica ve Sığınma Yönetmeliği” olarak anılacaktır).

<sup>44</sup> ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s.130; ODMAN, Tevfik.: “**Mülteci Hukuku, Türk Mülteci Politikası ve Uygulaması**”, Güncel Hukuk, Aylık Hukuk Dergisi, Şubat 2006, S.26, s.10 (**Mülteci Politikası**).

<sup>45</sup> 1990 tarihli AB Dublin Sözleşmesi’nin 1. maddesine göre sığınmacı, “*sığınmak için başvurmuş ancak başvurusu kesin karara bağlanmamış yabancı*” olarak tanımlanmıştır. Buna göre sığınmacı olmak, hukukî bir statüden çok fiilî bir durumu belirtmektedir.

<sup>46</sup> PAZARCI, Hüseyin: **Uluslararası Hukuk Dersleri**, II.Kitap, B.5, Ankara 1998, s.208; Doktrinde mültecilik sıfatının tanınmasının açıklayıcı bir beyan olduğu, mülteciliğin şartların gerçekleşmesi ile doğduğu ileri sürülmüştür. Bu yönde görüş için bkz. ALTUĞ, Yılmaz: **Devletler Hususî Hukuku Bakımından Mülteciler**, İstanbul 1967, s.23,(**Mülteciler**); ODMAN, Tevfik: **Mülteci Hukuku**, Ankara 1995, s.193, (**Mülteci Hukuku**); ALTINIŞIK, Çiğdem/YILDIRIM, Mehmet Şahin: **Mülteci Haklarının Korunması**, Ankara 2002, s.8; PEKER,Bülent: “**Sığınma Hakkı ve Mülteciler, Uluslararası ve Bölgesel Eğilimler**”, Sığınma Hakkı ve Mülteciler, İltica Hakkı ve Mülteciler Atölyesi, Ankara 2001, s.12. Ancak 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi, taraf devletleri mülteci statüsü tanıma konusunda herhangi bir yükümlülük altına sokmamakta,

Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ile Mültecilerin Hukukî Statüsüne İlişkin 1967 tarihli Protokol gereğince Dışişleri Bakanlığı ve diğer bakanlık ve kuruluşların görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı tarafından karara bağlanır (İltica ve Sığınma Yönetmeliği m.6).

Avrupa'dan gelen ve mülteci statüsü talep eden yabancı çingeneler ise, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi hükümleri ve 1967 tarihli Protokol hükümleri çerçevesinde değerlendirilecek ve başvurularının uygun görülmesi halinde kendilerine mülteci statüsü tanınabilecektir (İltica ve Sığınma Yönetmeliği m.3).

Gerek Pasaport Kanunu m.4/1, gerek 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin 31/1. maddesi, gerekse İltica ve Sığınma Yönetmeliği hükümlerine göre, Türkiye'ye giriş yapan ve kendiliğinden iltica veya sığınma talebinde bulunan yabancı çingeneler hakkında, diğer yabancılardan farklı bir uygulama söz konusu olmadan, ülkeye usulsüz giriş yapmış olmalarından dolayı, Pasaport Kanununa muhalefetten yargılama yapılamayacaktır. Fakat bu yabancı çingenelerin de makul süre içinde<sup>47</sup> ve gecikmeksizin yetkili makamlara başvurarak usulüne uygun olmayan girişlerinin veya bulunuşlarının nedenlerini açıklamaları gerekmektedir<sup>48</sup>. Müracaatta bulunmayan yabancı çingeneler hakkında, İltica ve Sığınma Yönetmeliği'nin 4. maddesine göre Pasaport Kanunu ve YİSHK hükümleri uyarınca işlem yapılacaktır.

İltica ve sığınma talebinde bulunan yabancıların, Pasaport Kanunu m.4 ve 8 ile YİSHK m.7 kapsamında ülkeye girişi yasak kişilerden olup olmadığı tespit edilmektedir.

Türkiye'ye giriş yapmak isteyen ve mülteci statüsü talep eden yabancı çingenelerin, salt kökenlerinden dolayı, ülkeye girişi yasak kişiler kapsamında değerlendirilmesi ve başvurularının reddedilmesi durumunda, söz konusu uygulama öncelikle 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin "Ayırdetmeme" başlıklı 3. maddesine aykırı olacaktır. 3. madde hükmünde açıkça, taraf devletlere, bu sözleşme hükümlerini mültecilere, ırk, din veya

---

mültecilik statüsünün tanınmasından sonra uygulanacak kuralları düzenlemektedir. PEKER, Bülent/SANCAR, Mithat: **Mülteciler ve İnsan Hakları, Yaşamın Kıyısındakilere Hoş geldin Diyebilmek**, Ankara 2001, s.8.

<sup>47</sup> İltica ve Sığınma Yönetmeliği'nin 4. maddesinde başvuru için öngörülen 10 günlük süre koşulunun, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin 31/1. maddesi bağlamında hak düşürücü değil düzenleyici süre olarak kabul edilmesi gerektiği yönündeki görüş için bkz. ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s.136; ODMAN: (Mülteci Politikası), s.15; AİHM'nin Jabari v.Türkiye kararı. Case of Jabari v.Turkey, Başvuru no.40035/98, 11 Temmuz 2000, European Court of Human Rights (Fourth Section) Kararın tam metni için bkz. <<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=10378107&skin=hudoc-en&action=request>>, (30.06.2006)

<sup>48</sup> ALTUĞ: (Mülteciler), s.62.

geldikleri ülke bakımından ayırım yapmadan uygulama yükümlülüğü yüklemiştir<sup>49</sup>.

### 3 –Vatansız Yabancı Çingenelerin Türkiye'ye Giriş Özgürlükleri

Vatansızlar (*statelesses*), herhangi bir devletin yasalarına göre vatandaş sayılmayan dolayısıyla hiçbir devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan kişilerdir<sup>50</sup>.

1954 tarihli Vatansız Kişilerin Hukukî Statüsüne İlişkin Uluslararası Sözleşme kapsamında vatansız olarak tanımlanan kişilere, seyahat etmelerine imkân tanımak amacıyla, kimlik ve seyahat belgesi verilmesi öngörülmüştür<sup>51</sup>.

Pasaport kural olarak, Türk vatandaşlarına verilmekle birlikte, Pasaport Kanunu'nun 18. maddesine göre, vatansızlara ve tâbiyet durumlarının muntazam bulunmaması nedeniyle ikamet ve seyahatleri açısından fiilen tâbiyetsizlere uygulanan işlemlere tâbi tutulmasında zorunluluk görülen kimselere, gerektiğinde İçişleri Bakanlığının alacağı kararla, “Yabancılara Mahsus” damgasını taşıyan bir pasaport verilmektedir<sup>52</sup>.

Ayrıca vatansızların İçişleri Bakanlığı'nın izni ile Türkiye'ye giriş yapabilecekleri, Türkiye'den sonra gidecekleri veya geldikleri memleketin giriş vizesini taşıyan vatansızlara ise, İçişleri Bakanlığının izni olmaksızın valiliklerce transit vize verilebileceği düzenlenmiştir (Pasaport Kanunu m.26).

Türkiye'ye giriş yapmak isteyen vatansız çingeneler ise, diğer vatansızlar gibi Pasaport Kanunu'nun 18 ve 26 maddelerinde yer alan kolaylıklardan yararlanabilecektir. Mevzuatımızda, vatansız çingenelerin Türkiye'ye giriş özgürlükleri bakımından özel bir sınırlama bulunmamaktadır.

<sup>49</sup> ALTINIŞIK/YILDIRIM: s.31; ASAR: s.260. Sözleşmede yer alan ırk kavramı sadece bilimsel açıdan ele alınan temel etnik grupları değil, bütün fiziksel ve kültürel farklılıkları içine almaktadır. ODMAN: (Mülteci Hukuku), s.103.

<sup>50</sup> ODMAN: (Mülteci Hukuku), s.88; AYBAY: (Yabancılar), s.7; BOUCHET-SAULNIER, Françoise: **İnsancıl Hukuk Sözlüğü**, İstanbul 2002, s.429.

<sup>51</sup> ASAR: s.12.

<sup>52</sup> “Yabancılara Mahsus” damgalı pasaportlar, Türk Vatandaşlığını elde etme bakımından herhangi bir anlamı ve bu pasaportu taşıyan kişi bakımından herhangi bir kazanımı içermemektedir. “Yabancılara Mahsus” damgalı pasaportlar Türkiye'ye yalnız bir giriş ve bir çıkış için geçerli olan pasaportlar (m.18/A) ve Türkiye'ye bir gidiş ve geliş için verilen pasaportlar ( 07.11.1984 tarih, 3073 Sayılı Kanunla değişik m.18/B) olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu pasaportların, sahipleri tarafından pasaportun verildiği tarihten itibaren bir ay içinde, bulunduğu ülkeyi terk etmek yoluyla kullanılması şarttır. Aksi hale yenilenmesi zorunludur. Bu pasaportlar, İçişleri Bakanlığının takdirine göre, 3 ay, 6 ay, 1 yıl veya 2 yıl geçerli olmak üzere düzenlenmektedir. Pasaport Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısında, Türkiye'ye bir gidiş ve bir geliş için verilen pasaportların, azami süresinin İçişleri Bakanlığının takdirine göre 5 yıl veya 10 yıl süre ile düzenlenebileceği gündemdedir.

#### 4- Yabancı Çingelerin Göçmen Olarak Türkiye'ye Giriş Özgürlükleri

Ülkesinden ayrılarak başka bir ülkeye yerleşmek niyetiyle giden kişiye göçmen (*muhacir-immigrant*) denmektedir<sup>53</sup>. Göçmen olmak için, mültecilerde olduğu gibi vatandaşlığına sahip olduğu veya yaşamakta olduğu devlet ülkesini, zulme maruz kalması veya kalma tehlikesi nedeniyle terk etmek zorunluluğunun bulunması şart değildir. Ancak böyle bir nedene bağlı olarak yaşadığı ülkeyi terk eden ve sınır ötesi ahali hareketleri sonucunda başka bir ülkede yaşamaya başlayan insanlara göçmen statüsü tanınması da mümkündür<sup>54</sup>. Türk hukukundaki göçmen kavramı, yerleşmek amacıyla ülkemize gelen kişilerin Türk soyundan olmasını ve Türk kültürüne bağlılığını gerekli kılması nedeniyle, uluslararası hukukta ve doktrinde kabul edilen göçmen kavramından daha dar kapsamlıdır<sup>55</sup>.

##### a- 1934 tarihli 2510 sayılı İskân Kanunu Döneminde Yabancı Çingelerin Göçmen Olarak Türkiye'ye Giriş Özgürlükleri

Yürürlükten kaldırılan 2510 sayılı İskân Kanunu'nun 4. maddesi, 2848 Sayılı Kanun'un 3. maddesine Ek 3657 sayılı Kanun'un 1. maddesi ve İskân Muafiyetleri Nizamnamesi'nin 9. maddesinde göçmen vizesi verilmesi uygun olmayan kişiler tespit edilmişti.

2510 sayılı İskân Kanunu'nun 4. maddesinde, anarşistler, casuslar, göçebe çingeler ve memleket dışına çıkarılmış bulunanlara göçmen vizesi verilmeyeceği düzenlenmekteydi.

2848 sayılı Kanunun 3. maddesine Ek 3657 sayılı Kanunun 1. maddesinin 3. bendinde göçmen olarak kabul edilemeyecek kişiler arasında 2510 sayılı Kanununun 4. maddesinde yazılı şahıslar sayılmış ve ardından özel olarak meskûn (yerleşik) ve gayri meskûn (yerleşik olmayan) çingelerin göçmen olarak kabul edilmeyecekleri belirtilmişti.

İskân Muafiyetleri Nizamnamesi'nin 9. maddesinde de İskân Kanununun 4. maddesine paralel olarak "Türk kültürüne bağlı olmayanlara, anarşistlere, göçebe çingelere, memleket dışına çıkarılmış olanlara muhacir kağıdı verilmez." hükmü yer almaktaydı.

<sup>53</sup> Ancak tanımda yer alan "yerleşme niyeti" önemli olsa da göçmenlerin vatandaşı olduğu ülkeye geri dönmesi veya başlangıçta yerleşme niyeti olmadan yabancı bir ülkeye gidip sonradan yerleşmesi de mümkündür. ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s.113.

<sup>54</sup> TARHANLI,Turgut: "Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye'deki Yargı Kararları Konusunda Hukuki Bir Değerlendirme", Sığınmacı,Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye'deki Yargı Kararları, BMMYK (2000), İstanbul 2000, s.2.

<sup>55</sup> GERAY, Cevat: *Türkiye'den ve Türkiye'ye Göçler ve Göçmenlerin İskânı (1923-1961)*, Ankara 1962, s.1-2.

Göçmen kabulü işleminin Bakanlar Kurulu Kararları çerçevesinde yürütülmesi dolayısıyla politik bir durum arz ettiği kuşkusuzdur.<sup>56</sup> Ulus devlet yaratma düşüncesinin bir aracı olan 2510 sayılı İskân Kanunu, hem Osmanlı'dan ayrılan yerlerdeki Türk soyluların göçmen olarak kabulü, hem de iç iskân konusu ile ilgili tedbirleri almayı hedefleyen, dönemin siyasî yapı ve ideolojilerini yansıtan bir düzenlemedir.<sup>57</sup> Burada tartışılmak istenen, dönemin ideolojik ve siyasî yapısının niteliği olmayıp, 1934 tarihli İskân Kanunu'nun yabancı çingenelerin göçmen olarak Türkiye'ye kabulüne ilişkin yürürlükten kaldırılan düzenlemeleridir.<sup>58</sup>

Göçmen başvuruları reddedilecek kişiler arasında çingenelerin de yer alması, başkaca bir gerekçe bulunmaksızın kategorik olarak çingenelerin göçmen sıfatıyla Türkiye'ye giriş yapacak yabancılar arasından çıkarıldığını göstermekteydi.

AYBAY, söz konusu düzenlemeyi "ayrımcılık yasağı açısından kabulü güç bir kavram" olarak yorumlamıştır.<sup>59</sup>

Avrupa Roma Hakları Merkezi ve Dom Araştırma Merkezi tarafından İskân Kanunu'nun 4. maddesi, ayrımcılık içerdiği gerekçesiyle eleştirilmekte ve Türkiye'nin söz konusu düzenlemeyi yürürlükten kaldırması önerilmektedir.<sup>60</sup>

Avrupa Komisyonu'nun Türkiye'nin Katılım Yönünde İlerlemesi Hakkında 2004 Yılı Düzenli Raporu'nda, İskân Kanunu'nun çingenelere ilişkin 4. maddesinin halen yürürlükte olduğuna dikkat çekilmiştir.

2510 sayılı İskân Kanunu'nun 4. maddesinin, 2848 Sayılı Kanunun 3. maddesine Ek 3657 sayılı Kanun'un 1. maddesinin, İskân Muafiyetleri Nizamnamesi'nin 9. maddesinin yabancı göçebe çingenelere ilişkin hükümlerinin yürürlükten kaldırılmış olması, başta AİHS'nin eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı olmak üzere kaynağını uluslararası hukuktan bulan iç hukuk kuralları ile uyum sağlanmıştır.

Yabancı çingenelerin göçmen olarak Türkiye'ye giriş yapmalarını yasaklayan söz konusu hükümlerin yürürlükten kaldırılmasıyla, Anayasa'nın 10. maddesinde düzenlenen kanun önünde eşitlik ilkesine, temel hak ve hürriyetlerin yabancılar için milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabileceğine ilişkin 16. maddesine<sup>61</sup>, 90. maddesinin son fıkrasına<sup>62</sup> ve

<sup>56</sup> AYBAY, Rona: **Vatandaşlık Hukuku**, İstanbul 2004, s.160 (**Vatandaşlık**).

<sup>57</sup> ASAR: s.237; ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s.115.

<sup>58</sup> Tüm çabalara karşın 2510 sayılı İskân Kanunu'nun yürürlükte olduğu dönemde, yabancı çingenelerin göçmen olarak Türkiye'ye girişine ilişkin uygulama örneği elde edilememiştir.

<sup>59</sup> AYBAY: (Vatandaşlık), s.161.

<sup>60</sup> BEDARD: s.1; OPRISAN: s.1.

<sup>61</sup> Uluslararası hukuka yapılmış olan göndermenin sadece Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmaları değil, uluslararası hukukun bütün kaynaklarını içerdiği yönünde görüş için bkz. AYBAY: "**Yönetim Hukuku ve Yönetmelik Yargı Açısından Yabancıların**



66. maddesine aykırılık ortadan kalkmıştır.

Eşitlik ilkesinin, tartışma götürmez genel ve evrensel bir ilke olduğu konusunda hem fikir olunmasına ve onunla birlikte anılan ayırım gözetmeme ilkesine karşın, açıkça eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağına aykırı bu hükümlerin 2006 yılına kadar yürürlükte kalmış olması, en yumuşak ifadeyle şaşırtıcıdır.

#### **b- 5543 Sayılı İskân Kanunu'na Göre Yabancı Çingenerin Göçmen Olarak Türkiye'ye Giriş Özgürlükleri**

2510 sayılı İskân Kanunu'nun yürürlükten kaldırılması ve bu kanun kapsamındaki konuların günümüz şartlarına göre yeniden düzenlenmesi amacıyla, 07.01.2003 tarihinde TBMM'ye sunulan İskân Kanunu Tasarısı, 19.09.2006 tarihinde kabul edilerek kanunlaşmıştır.

Türkiye'ye göç edecek yabancılarla ilgili işlemler, 5543 sayılı İskân Kanunu, Pasaport Kanunu ve 5543 sayılı İskân Kanunu'nun Geçici 3. maddesi uyarınca İskân Muafiyetleri Nizamnamesi<sup>63</sup> ile Bakanlar Kurulu kararları kapsamında yapılmaktadır. Kimlerin hangi ülkelerden göçmen olarak kabul edileceği konusunda kanun ve yönetmeliklerde bir düzenleme yer almamaktadır. Bu konuda Bakanlar Kurulunun tespitleri uygulanmakta veya özel kanunlar düzenlenmektedir (5543 sayılı İskân Kanunu m.6 ve m.7). Dolayısıyla göç olgusu esas olarak bir iç hukuk müessesesidir ve dönemin devlet politikaları ile yakından ilişkilidir<sup>64</sup>.

Kanunda yer alan “göçebe” tanımının, geçimin göçer hayvancılıkla sağlanması olarak sınırlanması, hısımlık ilişkisinin aranması ve Türk vatandaşı olarak ifade edilmesi nedeni ile çeşitli tartışmaları da beraberinde getireceği açıktır (m.3/ç).

5543 sayılı İskan Kanunu'nun 3/d maddesine göre göçmen:

*“Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu kanun gereğince kabul olunanlardır.”*

---

**Konumu, İnsan Hakları Hukuku Açısından Bir Yaklaşım**”, 2003 Yılı İdarî Yargı Sempozyumu, <www.danistay.gov.tr>, (17.05.2006), s.4; AYBAY: (Yabancılar), s.48, 74.; ÇELİKEL, Aysel: **“Türk Yabancılar Hukukunun Genel İlkeleri”**, Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku Alanında Gelişmeler, (Bilimsel Toplantı), İstanbul 2000, s.97.

<sup>62</sup> 7.5.2004- 5170 sayılı kanun ile Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrasına eklenen hükme ilişkin çeşitli yorumlar için bkz. **İnsan Hakları Uluslararası Sözleşmelerinin İç Hukuka Doğrudan Uygulanması (Anayasa,md.90/son)**, Ulusal Toplantı, Ankara 2004, s. 12, 86, 131 ve 159.

<sup>63</sup> Bakanlar Kurulunun 27.12.1934 tarih 2/1777 sayılı kararı ile RG. 01.01.1935, S.2898.

<sup>64</sup> PEKER: s. 12; YILMAZ-ÖZTÜRK, Necla: **“5543 Sayılı İskân Kanunu Hükümleri Uyarınca Türk Vatandaşlığı'nın Kazanılması”**, TBBD, S.68, Yıl: 2007, s.245.

Türk hukukunda, serbest göçmen ve iskânlı göçmen olmak üzere iki temel göçmen ayrımı bulunmaktadır. Ne zaman, nereden ve hangi sayıda getirileceği Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen iskânlı göçmenler, Türkiye'ye özel kanunlarla, devletin tahsis ettiği yerlerde iskâna tabi tutulmakta ve üretici hale gelinceye kadar her türlü ihtiyaçları devletçe karşılanmaktadır (m.3/f).

Serbest göçmenler ise Türkiye'ye yerleşmek niyetiyle kendi imkânları ile gelmekte ve devletten herhangi bir maddî yardım talebinde bulunmamaktadır (m.3/d).

Bir başka göçmen ayrımı ise, "Münferit Göçmen" – "Toplu Göçmen" ayrımıdır. Kanundaki tanıma göre münferit göçmen, "*Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yurdumuza yerleşmek amacı ile bir aile olarak gelenlerdir.*"(m.3/g). Toplu göçmen ise, "*Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, iki ülke arasında yapılan anlaşmaya göre yurdumuza yerleşmek amacı ile toplu olarak gelen ailelerdir.*"(m.3/ğ).

Pasaport Kanunu'nun 4. m addesinin üçüncü fıkrasına göre Türk Hükûmetinin izni ile gelen göçmenler, ellerinde Türk konsoloslukları veya göçmen sevki için yabancı memleketlere Hükûmetçe gönderilen memur veya heyetler tarafından verilmiş bir vesika bulunmak şartıyla pasaportsuz da olsalar Türkiye'ye kabul olunurlar.

5543 sayılı İskân Kanunu'nda "Serbest Göçmen Vizesi" olarak anılan bu belgenin verilmesi için aranan koşullar "Münferit Göçmen Kabulü" başlıklı 5. maddede düzenlenmiştir. Buna göre, "*Türkiye'de yerleşmek isteyen Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı bulunan kimselerden, Türk uyruklu ve Türkiye'deki birinci veya ikinci derecede bir yakını tarafından referans verilen veya buldukları ülkedeki konsolosluk temsilciliklerimize bizzat müracaat eden ve bu Kanun hükümlerine göre, Dışişleri ve İçişleri bakanlıklarınca yapılacak incelemeden sonra uygun görülecek serbest göçmen vizesi alanlar, Hükûmetten hiçbir iskân yardımı istememeleri şartıyla, İçişleri bakanlığınca serbest göçmen olarak kabul edilirler.*"

Toplu Göçmen Kabulü ise, 6. maddede ayrı bir hükümle düzenlenmiştir. Buna göre: "*Yabancı ülkelerle yapılan anlaşmalar gereğince Türkiye'ye gelmek isteyen Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı kimseler, anlaşma hükümlerine göre Dışişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca verilecek karar uyarınca, İçişleri Bakanlığınca serbest göçmen olarak kabul olunurlar.*"

5543 sayılı İskan Kanunu'nun 5 ve 6. maddelerinin birbiriyle çelişik hükümleri nedeni ile uygulamada ve doktrinde farklı yorumlara müsait olduğunu öngörmek zor değildir. Kanunun 5. maddesinde "yerleşmek isteyen" kişilerden söz edilirken, 6. maddesinde "gelmek isteyen" kişilerden söz edilmesi münferit göçmen ve toplu göçmen ayrımına ilişkin olarak 3.

maddede ortak olarak benimsenmiş olan “yerleşmek amacı” ifadesi ile çelişmektedir.

Ayrıca “Serbest Göçmen Vizesi”nin sadece münferit göçmen kabulünde mi aranacağı, toplu göçmen kabulünde de serbest göçmen vizesinin alınmasının gerekip gerekmediği açık değildir.

Son olarak toplu göçmen kabulüne ilişkin 6. maddenin son cümlesinde bu kişilerin serbest göçmen olarak kabul edileceği ifadesi karmaşaya yol açmaktadır. Madde metninden, toplu göçmen kabulünün, iskanlı göçmen olarak mümkün olup olamayacağı yoruma açıktır.

Göçmen olarak kabul edilmeyecek kişi grupları ise 4. m addede düzenlenmiştir. Madde hükmüne göre göçmen olarak kabul edilmeyecek ilk grup, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılardır. Türk soyundan olmanın ve Türk kültürüne bağlılığın tayini ve tespiti ise ilgili bakanlıkların görüşü alınarak Dışişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılacaktır (m.7).

Göçmen olarak kabul edilmeyecek ikinci grup, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı bulunup da sınır dışı edilenler ve güvenlik bakımından Türkiye'ye gelmeleri uygun görülmemeleridir.

Devletin, ülkesine yapılan göçmen başvurularını değerlendirirken, ülke dışına çıkarılmış yabancılar için özel hükümler öngörmesi veya bu kişilerin göçmen olarak ülkeye kabulünün reddedilmesi, umumî güvenlik ve siyasî ve idarî icaplar gerekleriyle açıklanabilir<sup>65</sup>.

Türkiye'ye girmesi yasak olan yabancılar arasında Pasaport Kanununda, Türkiye'den sınır dışı edilmiş olup da ülkeye girişine izin verilmemiş olan yabancılar (m.8/4) ve Türkiye Cumhuriyeti'nin emniyetini ve umumî nizamını bozmak isteyenler ve bozanlara iştirak ve yardım etmek amacıyla giriş yapmak istedikleri sezilen yabancılar da sayılmıştır (m.8/5). Dolayısıyla bu kişiler zaten Türkiye'ye girişi mümkün olmayan yabancılardır.

Ülkede kalması umumî güvenlik, siyasî ve idarî icaplara aykırı sayılan yabancılar, YİSHK'in 19. maddesine göre, verilecek muayyen müddet zarfında Türkiye'den çıkmaya davet olunacak ve bu süre sonunda Türkiye'yi terk etmezlerse sınır dışı edilecek kişilerdendir. Bu madde kapsamındaki yabancıların, göçmen vizesi almak için yapacakları başvurular da İskân Kanununun 4. m addesine göre reddedilecektir.

5543 sayılı İskân Kanunu ile, yürürlükte olan İskân Kanununda mültecilere ilişkin olarak düzenlenmiş olan tanım ve hükümler kaldırılmıştır. Mültecilerin hukukî durumunun İskân Kanunu kapsamından çıkarılması, mevzuatımızda 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve İltica ve Sığınma

<sup>65</sup> ÖZTÜRK-YILMAZ: s.252.

Yönetmeliği'nde yer alan tanım ve kavram karmaşasını azaltmak anlamında oldukça önemli bir gelişmedir.

5543 sayılı İskân Kanunu ile, 2510 sayılı İskân Kanununun çingenelerin göçmen olarak Türkiye'ye kabulünü yasaklayan 4. maddesi de yürürlükten kaldırılmıştır.

Kanun Tasarının “Genel Gerekçesi”nde:

*“1934 yılında yürürlüğe giren 2510 Sayılı İskân Kanununun, bugünün yapısına uygun düşmeyen hükümleri vardır. Bazı hükümleri yürürlükte olmasına rağmen uygulama imkânı kalmamıştır...”* denilerek, madde gerekçelerine geçilmiştir.

Yürürlükten kaldırılan 2510 sayılı İskân Kanunu'nun 1934 tarihli olduğu göz önüne alındığında, henüz Birleşmiş Milletlerin kurulmadığı ve insan hakları kavramının uluslararası beyanname ve sözleşmelerle düzenlenmediği bir dönemin görüş ve düşünceleri doğrultusunda hazırlandığı mutlaklıdır. Dolayısıyla , 2510 sayılı İskân Kanununun gerek ulusal mevzuatımız açısından gerekse uluslararası hukuk açısından, uygulanamaz hükümlerinin bulunduğu ön kabulü ile yola çıkılmıştır.

Yürürlükten kaldırılan 4. maddenin gerekçesinde:

*“Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılar ile Türk soyundan ve Türk Kültürüne bağlı olup da sınır dışı edilenlerin ve güvenlik bakımından Türkiye'ye gelmeleri uygun görülmeyenlerin göçmen olarak kabul edilmeyeceği açıktır.”* ifadesi yer almaktadır.

4. maddenin gerekçesinde, Türkiye'nin göçmen politikasının kısa bir özetini bulmak mümkündür. Göç ve göçmen kabulü işlemlerinin Bakanlar Kurulu kararı ile gerçekleştirildiği göz önüne alındığında, günümüz siyasî ve ideolojik yapısının yaratılan ulus devlet düşüncesinin sürdürülmesini amaçladığı görülmektedir.<sup>66</sup>

Buna göre, İskân Kanununun 4. maddesi, “Göçmen olarak kabul edilmeyecekler.” başlığı ile aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

*“Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılar ile Türk soyundan ve Türk Kültürüne bağlı olup da sınır dışı edilenler ve güvenlik bakımından Türkiye'ye gelmeleri uygun görülmeyenler göçmen olarak kabul edilmezler.”*

<sup>66</sup> KİRİŞÇİ, Kemal: “**Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration**”, <<http://www.immigrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=176>> , s.8, (16.06.2006); KİRİŞÇİ, Kemal: “**Old and new patterns of immigration into Turkey: EU as a vehicle of “post-national” transformation in Turkey**”, <<http://hist.net/kieser/bs04/forum/kirisci>>, s.10, (16.07.2006).

5543 sayılı İskân Kânunu ile, mülteci çingenelerin ikamet ve seyahat özgürlüklerine yönelik olan 1. ve 9. maddelerdeki ifadeleri de kanun metninden çıkarılmıştır.

5543 sayılı İskân Kanunu ile çingenelere ilişkin düzenlemelerin yürürlükten kaldırılması Avrupa Birliği'ne giriş sürecindeki Türkiye açısından son derece önemlidir.

Nitekim, Avrupa Komisyonunun Türkiye'nin katılımı yönünde ilerlemesine ilişkin 2006 İlerleme Raporunda, çingenelere yönelik ayrımcı hükümlerin kaldırılmış olması olumlu bir ilerleme olarak değerlendirilmiştir.

## **II- YABANCI ÇİNGENELERİN TÜRKİYE'DE İKAMET VE SEYAHAT ÖZGÜRLÜKLERİ**

### **A- KAYNAĞINI ULUSLARARASI HUKUKTAN BULAN İÇ HUKUK KURALLARI**

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde, "*herkes, herhangi bir devletin arazisi dahilinde serbestçe seyrüsefer ve ikamet hakkını sahiptir*" denilmekle yabancıların ikamet ve seyahat hakları güvence altına alınmıştır.(m.13/1)

13.12.1955 tarihinde kabul edilen Avrupa İkamet Sözleşmesi'ne<sup>67</sup> göre her üye devlet diğer üye devlet vatandaşlarının seyahat ve ikametlerini, kamu düzeni, kamu güvenliği, kamu sağlığı ve genel ahlak bakımından sakınca bulunmadıkça kolaylaştırmak ve özgürlük tanımak yükümü altındadır (m.1).

İnsan Hakları ve Ana Hürriyetlerini Korumaya Dair Avrupa Sözleşmesi'ne ek 4 no.lu Protokol'de herkesin sözleşmeye taraf devletlerin ülkesi içinde, o devletin kanunlarına ve ilgili mevzuatına uygun olmak şartı ile ikamet ve seyahat özgürlüğüne sahip olduğu güvence altına alınmıştır (m.2/1). Ancak dikkat edilecek olursa Protokolün 2. m addesi ile güvence altına alınan, yurt içi seyahat özgürlüğüdür<sup>68</sup>. Dolayısıyla ilgili madde yabancıların ikamet ve seyahat özgürlüğüne ilişkin bir güvence getirmemektedir. Söz konusu maddenin üçüncü fıkrasında ikamet ve seyahat özgürlüğünün sınırlanması sebepleri olarak ulusal güvenlik, kamu güvenliği, kamu düzeninin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlık ve ahlakın ve başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması gösterilmiş, bu sebeplerle ikamet ve seyahat özgürlüğünün sınırlanmasının ancak gerekli olduğu ölçüde ve kanunla yapılabileceği düzenlenmiştir. Maddenin 4. fıkrasında

<sup>67</sup> Türkiye Sözleşme'ye, 14.04.1989 tarih ve 3527 sayılı onay Kanunu ile katılmıştır. RG. 17.09.1989, S.20285; Sözleşmenin İngilizce metni için bkz.

<<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/019.htm>>, (15.09.2006)

<sup>68</sup> AYBAY, Rona: **Amerikan İngiliz ve Türk Sistemlerinde Yurt Dışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü**, Ankara 1975, s.110; KABAĞÖZ, İbrahim: **Özgürlükler Hukuku**, Ankara 2002, s.321.

ayrıca, belirli bazı alanlarda, demokratik bir toplumda kamu yararının haklı kıldığı kanunla öngörölmüş sınırlamalar yapılabileceği yer almaktadır.

## **B- DİĞER İÇ HUKUK KURALLARI**

### **1- Yabancı Çingenelerin Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun Hükümlerine Göre Türkiye’de İkamet ve Seyahat Özgürlükleri**

Anayasanın 23. m addesine göre yabancı vatandaş ayrımı yapılmaksızın herkes ikamet ve seyahat özgürlüğüne sahiptir. İkamet ve seyahat özgürlüğüne ilişkin sınırlamalar ancak kanunla ve 23. m addede sayılan nedenlere bağlı olarak sınırlanabilir. Ayrıca Anayasanın 16. m addesine göre temel hak ve hürriyetler yabancılar için milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir.

Anayasanın 23. maddesinin 2. fıkrası uyarınca ikamet özgürlüğü suç işlenmesini önlemek, sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek ve kamu mallarını korumak amaçlarıyla sınırlanabilir.

Seyahat özgürlüğü ise, Anayasanın 23. m addesinin 3. fıkrası gereğince suç soruşturma ve kovuşturma sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek amacıyla sınırlanabilir.

Anayasa’nın 23. m addesinde düzenlenmiş olan ikamet ve seyahat özgürlüğüne ilişkin sınırlama nedenleri açısından Türk vatandaşları ile yabancılar arasında fark gözetilmemiştir<sup>69</sup>.

Usulüne uygun bir şekilde Türkiye’ye giriş yapmış olan yabancıların, girdikten sonra ikamet ve seyahat etmeleri de kanunî düzenlemelere uygun olmasına bağlıdır. Yabancıların Türkiye’de ikamet ve seyahat etme koşulları esas olarak 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun’da düzenlenmiştir. Ayrıca 2565 sayılı Askeri yasak Bölgeler Kanunu<sup>70</sup> ve 442 sayılı Köy Kanunu<sup>71</sup> gibi kimi bazı özel kanunlarda yabancıların ikametleri ve seyahatleri ile ilgili özel hükümler yer almaktadır<sup>72</sup>.

YİSHK’in 1. maddesine göre Türkiye’ye girmesi yasak bulunmayan ve Pasaport Kanununun hükümlerine uygun şekilde gelen yabancılar, kanunlarla belirlenmiş kayıt ve koşullara uygun olarak, bir ay süre ile Türkiye’de ikamet ve seyahat etmek hakkına sahiptirler.

<sup>69</sup> AYBAY: (Yabancılar), s.136.

<sup>70</sup> 18.12.1981 tarih ve 2565 sk. (RG. 22.12.1981, S.17552)

<sup>71</sup> Kabul tarihi 18.03.1924 RG. 07.04.1924, S.68.

<sup>72</sup> Özel kanunlarla getirilmiş yasaklama ve kısıtlamalara ek olarak YİSHK uyarınca Bakanlar Kurulu, yabancıların tek başına veya toplu olarak belirli bölgelerde ikametini ve seyahatini yasaklayabilir. Ayrıca Bakanlar Kurulu bu gibi tedbirleri belirli devlet vatandaşları için karşı işlem olarak da uygulayabilir.

YİSHK m. 3'de düzenlenen genel kurala göre ve YİSHK m.30 uyarınca, Bakanlar Kuruluna tanınan yetki çerçevesinde, Bakanlar Kurulunun 08.01.2004 tarihli kararıyla<sup>73</sup>, Türkiye'de üç aydan fazla kalacak yabancılar için ikamet tezkeresi alma zorunluluğu bulunmakla birlikte uluslararası antlaşmalar veya kanunlarla<sup>74</sup> ikamet tezkeresi alma zorunluluğuna ve ikamet hakkına istisnalar getirildiği görülmektedir<sup>75</sup>.

İkamet tezkeresi talep etmiş olan yabancıya otomatik olarak ikamet tezkeresi verilmemekte, kanunda sayılan sebeplerle ikamet tezkeresi istemi reddedilebilmektedir<sup>76</sup>. Yabancıların ikamet tezkeresi istemlerinin kabul edilmesi öncelikle yabancıların usulüne uygun bir şekilde ülkeye giriş yapmış olmasına bağlıdır. Bu ön şart dışında YİSHK m. 7'de ikamet tezkeresi isteminin reddedileceği haller sayılmıştır.

Türkiye'de ikamet etmek isteyen yabancı çingeneler için de YİSHK'in 3. maddesi uygulanacaktır. İkamet tezkeresi isteminin reddedileceği halleri düzenleyen YİSHK'in 7. maddesine aykırı bir durum tespit edilmediği sürece, Türkiye'de üç aydan fazla kalacak yabancı çingenelere de başvurmaları halinde kural olarak 5 yıl süreli ikamet tezkeresi verilebilir<sup>77</sup>. Ayrıca yabancı çingenelerin de gerekli koşulları sağlamaları halinde, ikamet tezkeresi alma zorunluluğuna YİSHK ile getirilen istisnalardan yararlanmaları mümkündür.

Ancak yabancı çingenelerin, yaşam tarzları, pek çoğunun göçebe oluşu ve bohem görünüşleri nedeniyle YİSHK m.7/b hükmüne göre "Türk kanun

<sup>73</sup> RG. 08.01.2004, S.25340.

<sup>74</sup> YİSHK m.3/2, 3/3, 4, 5, 6, 28, 442 sayılı Köy Kanunu m.39, 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler Kanunu m.7/b, m.9/c.

<sup>75</sup> İltica ve Göç Alanında Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin 2005 yılı Türkiye Ulusal Eylem Planı kapsamında, "Türkiye'nin Göç ve İltica Stratejisinin Uygulanabilmesi için Bir Eylem Planının Geliştirilmesine Destek" adlı AB Eşleştirme Projesi dahilinde, çalışmaları devam eden "Taslak Yabancılar Yasa Tasarısı"nda, yabancıların girmekten ve ikamet kanunla men edilmiş oldukları yerlerden başka, ülkenin belli bölgelerinde münferit veya toplu halde ikamet ve seyahatlerinin yasaklanması ile ilgili hükümlerin yer alması öngörülmektedir. Referans No:TR02-JH-03. "Taslak Yabancılar Yasa Tasarısı"nın tam metni için bkz. "Türkiye'nin Göç ve İltica Stratejisinin Uygulanabilmesi için Bir Eylem Planının Geliştirilmesine Destek" adlı AB Eşleştirme Projesi dahilinde Göç-İltica Konularındaki Ulusal Eylem Planının Yaygınlaştırılması Amacıyla Ocak-Şubat 2005 Tarihlerinde Düzenlenen Yayınlanmamış Yaygınlaştırma Semineri Metni. Bundan sonra "Taslak Yabancılar Yasa Tasarısı" olarak anılacaktır.

<sup>76</sup> ALTUĞ: (Yabancılar), s.155.

<sup>77</sup> YİSHK m.9. Uygulamada Emniyet Genel Müdürlüğü'nün 145 sayılı Genelgesi ile A ve B grubu ülke vatandaşları için ayrı ikamet süreleri öngörülmüştür. Dolayısıyla ikamet tezkeresi talep eden yabancı çingenelerin, bu ülke gruplarından birinin vatandaşı olması durumunda, ikamet tezkeresinin süresi de söz konusu genelge uyarınca tespit edilecektir. Ulusal mevzuatımızda daimî ikamet tezkeresinin daimi (süresiz) olma özelliği bulunmamaktadır. "Taslak Yabancılar Yasa Tasarısı"nda daimî ikamet tezkeresine ilişkin düzenlemelere gidilmesi öngörülmektedir.

veya örf ve adetleriyle veya siyasî icaplarıyla telif edilemeyecek durumda olan veya faaliyette bulunanlar” kapsamında değerlendirilmeleri ve idarenin takdir yetkisini bu kişilere ikamet tezkeresi verilmemesi yönünde kullanması mümkündür. Benzer şekilde bütün dünyada, çingenelerin yaşamakta olduğu eğitim ve işsizlik sorunları nedeniyle YİSHK m.7/c hükmü uyarınca “Türkiye’de kalmak istediği süre içinde yaşamak için maddî imkânları meşru şekilde sağlayamayacağı sabit olanlar” kapsamında değerlendirilmeleri ve ikamet tezkeresi taleplerinin reddedilme olasılığı bulunmaktadır.

Ayrıca yabancı çingenelerin Pasaport Kanunu m.8 kapsamında kabul edilmeleri halinde, “Türkiye’ye girmesi yasak olup da her nasılsa girmiş bulunanlar” (YİSHK m.7/d) hükmü uyarınca ikamet tezkeresi istemleri de reddedilebilecektir.

Son olarak, yabancı çingenelerin, YİSHK m.7/e hükmü gereğince ikamet tezkeresi taleplerinin reddedilebilmesi için huzur ve asayiş ihlâl eden bir durumun gerçekleşmesi ve tespit edilmesi gerekmektedir<sup>78</sup>.

Türkiye’de ikamet etmek isteyen yabancı çingenelerin ikamet tezkeresi başvuruları değerlendirilirken, her bir yabancı çingenenin kendi özgün koşulları nedeniyle YİSHK m.7 kapsamında değerlendirilmesi ve başvurusunun reddedilmesi durumunda, idarenin takdir yetkisinin yerindeliğini tartışılmamalıdır. Hukuka aykırı olmadıkça yargı organlarının sırf yerinde olmadığı gerekçesiyle bir idarî işlemi iptal etme yetkileri bulunmamaktadır<sup>79</sup>.

Ancak, yabancı çingenelerin ikamet tezkeresi başvurularının sırf çingene kökenleri nedeniyle başkaca bir inceleme ve araştırma yapılmaksızın topluca YİSHK m.7 kapsamında değerlendirilmesi durumunda, idarenin takdir yetkisinin hem hukukun genel ilkelerinden eşitlik ilkesine hem de Anayasa’nın 10. maddesine aykırılığı gündeme gelecektir<sup>80</sup>.

İkamet tezkeresi istemi reddedilmiş olan yabancının, YİSHK m.3 ve 19’da düzenlenmiş veya anlaşmalarda öngörülen süre içinde ülkeyi terk etmesi gerekmektedir. Kendilerine tanınan süre içinde ülkeyi terk etmeyen yabancılar ise YİSHK m.19 uyarınca sınır dışı edilirler. Ancak ikamet tezkeresi istemi veya ikamet tezkeresi süresinin uzatılması istemi reddedilen yabancı, bu ret işlemi aleyhine idarî yargıya başvurabilir<sup>81</sup>.

<sup>78</sup> ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s. 70; TEKİNALP: s.47; Ankara Bölge İdare Mahkemesinin bu yönde vermiş olduğu karar için bkz: YD İtiraz No: 2000-1190 Karar özeti için bkz. **Sığınmacı Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye’deki Yargı Kararları**, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, BMMYK (2000), İstanbul 2000, s.189-191.

<sup>79</sup> KALABALIK: (Takdir Yetkisinin Sınırları), s.190.

<sup>80</sup> İdarenin takdir yetkisinin eşitlik ilkesine uygun kullanılması gerektiği yönünde görüş için bkz. GÖZÜBÜYÜK:s.172; GÖZLER: s.825.

<sup>81</sup> AYBAY: (Yabancılar), s.144.



İkamet tezkeresi talepleri kabul edilerek Türkiye'de ikamet izni almış olan yabancı çingenelerin de ikamet tezkerelerinin geçerliliğinin sona ermesi ve iptali söz konusu olabilir (YİSHK m.10).

Sonuç olarak, yabancı çingenelerin Türkiye'de YİSHK hükümlerine göre ikamet ve seyahat özgürlükleri, bu kişilere yönelik özel sınırlamalar içermemektedir. Ancak idareye takdir yetkisi tanınmış olduğu durumlarda, idarenin bu yetkisini, yabancı çingenelere ikamet tezkeresi düzenlenmemesi veya iptali şeklinde kullanması olasılığı bulunmaktadır. Ayrıca yabancı çingeneler, ikamet tezkeresi taleplerinin kabul edilmesi durumunda, Türkiye'nin her yerinde ikamet etme ve seyahat etme özgürlüğüne sahiptirler. Ülkemizde yabancı çingenelerin belli şehir veya semtlerde ikamet etmeleri yönünde herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır.

## 2- Yabancı Çingenelerin Mülteci Olarak Türkiye'de İkamet ve Seyahat Özgürlükleri

Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ülkeye iltica etmek için ikamet izni başvurusunda bulunan yabancıların bu talepleri, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü çerçevesinde Dışişleri Bakanlığı'nın ve ilgili diğer bakanlık ve kuruluşların görüşleri alınarak İçişleri Bakanlığı'na karara bağlanır (İltica ve Sığınma Yönetmeliği m.6). İçişleri Bakanlığı'na yasal ikamete karar verilinceye kadar, yabancı "sığınma talebi incelenen yabancı" veya "iltica talebi incelenen yabancı" olarak ikametlerine izin verilmektedir.<sup>82</sup> Talebi kabul edilen yabancılar, İçişleri Bakanlığı tarafından uygun görülen bir misafirhaneye yerleştirilmekte veya İçişleri Bakanlığı tarafından gösterilen yerde serbest ikamet etmektedir.

1934 tarihli 2510 sayılı İskân Kanunu'nun 1. ve 9. maddelerinde, mülteci çingenelerin, "uygun görülecek yerlere yerleştirilmesi" öngörülmekteydi. İskân Kanununun 1. ve 9 maddelerinin, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin 26. m addesinde yer alan ve mültecilerin ikamet ve seyahat özgürlüklerini güvence altına alan, "*Her akit devlet, ülkesinde muntazam surette ikamet eden mültecilere aynı şartlarla umumiyetle yabancılar tatbik olunan mevzuattaki istisnalar mahfuz kalmak şartı ile, ikamet mahallerini seçmek ve serbestçe seyrüsefer etmek hakkı tanılır.*" hükmü karşısında uygulanma olanağı bulunmamaktaydı<sup>83</sup>.

<sup>82</sup> ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s. 138.

<sup>83</sup> Benzeri bir düzenleme, genel olarak Türkiye'ye sığınan yabancılar açısından, YİSHK m.17'de yer almaktadır. Söz konusu maddenin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi m.26 karşısında uygulanmasının mümkün olmadığı yönünde görüş için bkz. ALTUĞ: (Mülteciler), s.70; ODMAN: (Mülteci Hukuku), s.175; ASAR: s.276. "Taslak Yabancılar Yasa Tasarısı"nda YİSHK m.17'nin kaldırılması öngörülmektedir. Referans No: TR02-JH-03.

İskan Kanunu ile 2510 sayılı İskan Kanunu'nun hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır. Dolayısıyla mevzuatımızda, yabancı çingenelerin mülteci olarak Türkiye'de ikamet ve seyahatlerine ilişkin özel sınırlamalar bulunmamaktadır.

### **3- Vatansız Çingenelerin Türkiye'de İkamet ve Seyahat Özgürlükleri**

Vize veya vize muafiyetinin sağladığı süreden daha fazla Türkiye'de yasal olarak ikamet etmek isteyen vatansızlara da, diğer yabancılara olduğu gibi ikamet tezkeresi verilmektedir. Dolayısıyla, vatansızların, Türkiye'deki ikametleri yasal bir statüye kavuşturulmakta ve ikamet tezkerelerinin bulunmamasından kaynaklanacak sıkıntıların da önüne geçilmektedir<sup>84</sup>.

Vatansız yabancı çingenelerin Türkiye'de ikamet ve seyahat özgürlükleri açısından, mevzuatımızda yabancı çingenelere özel bir düzenleme bulunmamaktadır.

### **4- Yabancı Çingenelerin Göçmen Olarak Türkiye'de İkamet ve Seyahat Özgürlükleri**

Türkiye'ye göçmen vizesi ile gelmiş olup, Türk vatandaşlığına alınan kişiler, ikamet ve seyahat özgürlüğü alanında, Türk vatandaşlarına uygulanan düzenlemelere tâbi olmaktadır<sup>85</sup> (5543 sayılı İskan Kanunu m.8).

Yabancı çingenelerin göçmen olarak Türkiye'de ikamet ve seyahat özgürlükleri de bu kapsamdadır.

## **III- YABANCI ÇİNGENELERİN TÜRKİYE'DEN SINIR DIŞI EDİLMELERİ**

1982 Anayasasınının 17. m addesine göre yabancı- vatandaş ayrımı gözetilmeksizin "*Herkes yaşama, maddî ve manevî varlığını geliştirme hakkına sahiptir.*" Kişi dokunulmazlığı ve özgürlüğü ancak kanunun açıkça gösterdiği durumlarda ve usulüne uygun yargıç kararı bulunması halinde sınırlanabilir. Ancak yabancılar hukuku bağlamında kişi dokunulmazlığına yabancının geri verilmesi ve yabancının sınır dışı edilmesi noktasında iki istisna getirildiği görülmektedir<sup>86</sup>.

Yabancıların sınır dışı edilmesi kişi dokunulmazlığı özgürlüğü ve güvenliği ile ilişkili olduğu kadar seyahat özgürlüğü (*freedom of movement*) ile de ilgili bir konudur. Nitekim, vatandaşın sınır dışı edilemeyeceği ilkesi

<sup>84</sup> ASAR: s.19.

<sup>85</sup> YİSHK'e 14.05.1988 tarih ve 4360 sayılı Kanunla eklenen Ek 1. madde ve bu maddeye göre çıkarılan 18.10.1998 tarih ve 98/1863 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile Türkiye'ye göçmen vizesi ile gelmiş olup da Türk Vatandaşlığı'na alınan kişilere, birinci dereceden olan yakınlarını Türkiye'ye getirebilme olanağı sağlanmıştır. ASAR: s.242.

<sup>86</sup> TEKİNALP: s.93; DARDAĞAN, Esra Gül: **Yabancılar Hukuku Açısından Sınırdışı Etme**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1993, s.17.

Anayasa'nın "Yerleşme ve Seyahat Hürriyeti" başlıklı 23. m addesinin son fıkrasında yer almaktadır. Seyahat özgürlüğü kişinin iradesi ile istediğinde istediği yere gitmesi anlamına geldiği kadar, istemediği zaman iradesiyle yer değiştirmemesini, bulunduğu yerde kalması anlamını da içerir<sup>87</sup>.

Yabancıların sınır dışı edilmesi uluslararası hukukta devletlere tanınmış bir yetkidir. Sınır dışı etme yetkisinin nasıl kullanılacağı iç hukuk kurallarına göre düzenlenmekle birlikte gerek çok taraflı gerek iki taraflı sözleşmelerle devletlerin sınır dışı etme yetkisini keyfi olarak kullanmasını önlemek amacıyla bu yetkinin sınırlarını belirleyen normlar ortaya konulmuştur.

Yabancıların sınır dışı edilmesi nedenlerinin bazıları, sınır dışı edilecek yabancı hakkında mahkeme kararı bulunması, yabancının sınır dışı eden devletin iç ve dış güvenliği aleyhine eylemlerde bulunmuş olması, ahlâkî veya sağlık açısından zabıta ve dilencilik ile ilgili kanun ve kurallara aykırılıktır<sup>88</sup>. Bunun yanında yabancının sınır dışı edilmesi işleminin uygulanmasına dair ortak kurallar da bulunmaktadır. Örneğin sınır dışı edilen yabancının, sınıra kadar olan nakil masraflarının sınır dışı eden devlete ait olduğuna ilişkin sözleşme hükümleri bulunmaktadır. Toplu olarak sınır dışı edilmenin yasaklanması da ortak özellikler arasında sayılmaktadır.

Son olarak, iki taraflı sözleşmelerde görülen bir diğer ortak özellik, yabancıların sınır dışı edilmesine ilişkin usulî güvenceler getirilmesidir.

#### **A- KAYNAĞINI ULUSLARARASI HUKUKTAN BULAN İÇ HUKUK KURALLARI**

AİHS'nin "Kişi Özgürlüğü ve Güvenliği" başlıklı 5. m addesinde herkesin kişi özgürlüğüne ve güvenliğine sahip olduğu belirlendikten sonra, altı bent halinde bu güvencenin istisnaları sıralanmıştır. 5. m addenin f bendinde herhangi bir kimsenin sınır dışı edilmesi amacıyla tutuklanmasının kişi özgürlüğü ve güvenliğine aykırılık teşkil etmeyeceği düzenlenmiştir.

Sınır dışı etme işleminin uygulanmasına AİHS'nin "İşkence Yasağı" başlıklı üçüncü maddesi dayanak alınarak itiraz edilmesi mümkündür. Yabancının, insanî koşullara, temel insanî değerlere saygı gösterilmeksizin sınır dışı edilmesi, AİHS'ye aykırılık teşkil edecektir<sup>89</sup>.

Bu maddelerden belki de en etkilisi sınır dışı edilme işleminin uygulanması sonucunda aile birliğinin bozulması olasılığına karşı özel yaşamın ve aile hayatının korunmasını garanti eden 8. m addedir. Bunun için aile bağının soyut varlığı yeterli olmamakta, fiilen varolan ve gerçek bir bağlılığın tespit edilmesi gerekmektedir<sup>90</sup>.

<sup>87</sup> AYBAY: (Yabancılar), s.231; KABAALIOĞLU, Halûk/EKŞİ,Nuray: "Yabancıların Türkiye'den Sınır Dışı Edilmesi" MHB, Yıl: 24, S:1-2, 2004, Prof Dr. Sevin Toluner'e Armağan, s.509.

<sup>88</sup> DARDAĞAN: s.147.

<sup>89</sup> DARDAĞAN:s.149; KABAALIOĞLU/EKŞİ: s.507.

<sup>90</sup> ÇİÇEKLİ: Yabancılar ve Polis, s.97. DARDAĞAN: s.151. AİHM'nin önüne gelen çeşitli

Sınır dışı edilen yabancıya, AİHS'nin "Etkili Başvuru Hakkı" (*effective remedy*) başlıklı 13. m addesi uyarınca tarafsız ve bağımsız ulusal mercie başvurma ve bu başvurunun hukuk usulüne uygun olarak incelenip değerlendirilmesi olanağı sağlanmalıdır.

AİHS'ye Ek 4 no.lu Protokol ile yabancıların sınır dışı edilmesine getirilen temel güvencelerden biri toplu sınır dışı edilmenin yasaklanmasıdır (m.4). Toplu sınır dışı edilmenin yasaklanması günümüzde, sözleşme kuralı olmaktan öte, bir uluslararası hukuk ilkesi niteliğindedir. Yabancıların toplu sınır dışı edilmesinin yasak olması gerektiği konusunda fikir birliği olmasına karşın "toplu sınır dışı etme"nin tanımlanması konusunda tartışmalar devam etmektedir ve AİHM önünde dava konusu olmaktadır.

AİHM'in içtihat yoluyla geliştirmiş olduğu toplu halde sınır dışı etme tanımı şöyledir: Yabancıların bir grup olarak ülkeden çıkarılmasına neden olan herhangi bir işlem, toplu halde sınır dışı etme işlemidir. Ancak yabancıların bir grup olarak toplu halde sınır dışı edilmesi işlemleri, "her bir yabancı için somut durumunun makûl bir şekilde ve objektif olarak incelenmiş olması" koşuluyla toplu halde sınır dışı edilme kabul edilmeyecektir<sup>91</sup>.

AİHS'ye Ek 7 no.lu Protokol<sup>92</sup>'ün birinci maddesi ile yabancıların sınır dışı edilmesine ilişkin usûlü güvenceler getirilmiştir. Maddenin birinci fıkrasına göre bir devlet ülkesinde yasal olarak ikamet eden bir yabancı<sup>93</sup>, kanuna uygun şekilde verilmiş bir kararın uygulanması dışında, sınır dışı edilemez ve sınır dışı edilmesine karşı sebep öne sürmesine, davasının yeniden ele alınmasına, yetkili makam ya da makamlarca atanmış kişi veya kişiler önünde temsil edilmesine izin verilmek zorundadır.

Ancak sınır dışı edilmenin, kamu düzeni veya ulusal güvenlik nedenleri açısından gerekli kıldığı hallerde birinci fıkrada öngörülen güvenceler sağlanmadan da yabancı sınır dışı edilebilir (m.1/2).

---

davalarda da, 8. m addenin ihlali için, fiilen varolan ve gerçek bir bağın varlığının arandığı görülmektedir. Örneğin: Al-Nashif v. Bulgaristan (No: 50963/99), 4. Chamber, 20.06.2002. Kararın tam metni için bkz. <<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/viewhbk.asp?action=open&table=1132746FF1FE2A468ACCB1763D4D8149&key=3102&sessionId=8523488&skin=hudoc-en&attachment=true>>, (25.09.2006).

<sup>91</sup> ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s.98; GÖZÜBÜYÜK, Şeref/GÖLCÜKLÜ, Feyyaz: **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulanması, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İnceleme ve Yargılama Yöntemi**, B.6, Ankara 2005, s.262; BOZKURT, Enver: **İnsan Haklarının Korunmasında Uluslararası Hukukun Rolü**, Ankara 2003, s.199, (Uluslararası Hukuk).

<sup>92</sup> Türkiye, 7.Protokolü 14 Mart 1985 tarihinde imzalamış ancak onaylamamıştır.

<sup>93</sup> BOZKURT'a göre sözleşme metninde "...bir devlet ülkesinde yasal olarak ikamet eden bir yabancı..." denilmekle, sadece ülkeye yasal yollardan giriş yapmış veya yasa dışı yollardan girmekle birlikte durumu sonradan yasal hale gelmiş olan ve âkit devlet ülkesinde yasal olarak ikamet eden kişiler korunmaktadır. Dolayısıyla ülkede turizm amacıyla bulunan veya transit geçen yabancılar bu haklardan yararlanamayacaktır. BOZKURT: (Uluslararası Hukuk), s.201.

18.10.1961 yılında imzalanan Avrupa Sosyal Şartı, 1965 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşmeyi, 18.10.1961 tarihinde imzalamış ve 16.06.1989 tarihinde onaylamıştır<sup>94</sup>. Sözleşmenin 19/8. maddesine göre taraf devletlerin ülkesinde yasal olarak ikamet eden göçmen işçiler, millî güvenliği tehlikeye sokmak, kamu menfaatini ihlâl etmek sebepleri dışında sınır dışı edilemezler.

Temel hak ve özgürlüklere sınırlama getirir nitelikteki bu sebepler dar yoruma tâbidir. Türkiye'nin bu sözleşmeye dair sunmuş olduğu ulusal rapora göre, sınır dışı etme sebepleri, uyuşturucu bulundurma, uyuşturucu trafiği, sahte para bulundurma, tarihi eser kaçakçılığı, güvenliği tehlikeye sokmak, dolandırıcılık, bulaşıcı hastalık ve AIDS'tir<sup>95</sup>.

Fakat Türkiye'nin sınır dışı etme sebepleri, Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin sınırlama sebepleri ile örtüşmemektedir. Avrupa Sosyal Haklar Komitesi'nin değerlendirmelerine göre, bulaşıcı hastalık ve AIDS tek başına sınır dışı edilme gerekçesi olamaz. Sınır dışı edilme işleminin kamu sağlığı nedenine dayanması ancak sınır dışı edilecek yabancının uygun tedaviden kaçınması, ve bu durumun kamu menfaatini tehdit etmesi koşuluyla haklı kabul edilebilir<sup>96</sup>.

Ayrıca Avrupa Sosyal Şartı uyarınca sosyal yardım talebinde bulunmak, kamu düzenine aykırılık teşkil etmediğinden sınır dışı etme nedeni kabul edilmeyecektir<sup>97</sup>.

Avrupa İkamet Sözleşmesi'nin 3/1. m addesi gereğince, sözleşmeye taraf devletlerin ülkesinde yasal olarak ikamet eden diğer taraf devletlerin vatandaşları, ancak, millî güvenliği tehdit ettikleri veya kamu düzenini veya genel ahlâkı bozdukları halde sınır dışı edilebilirler. Sözleşmeye ilişkin Protokolün 1. Kısmında, taraf devletlerin, millî güvenliğe karşı bir tehdit veya kamu düzeni veya genel ahlâka karşı suç teşkil eden durumları, kendi millî ölçülerine göre takdir haklarının bulunduğu düzenlenmiştir.

Sözleşmenin 3. maddesinin ikinci fıkrasına göre, haklarında sınır dışı edilme kararı verilen kişilere iki yıldan fazla süredir ikamet ediyor olmaları ve kamu düzenini tehdit edecek bir durumlarının bulunmaması koşullarında savunma ve temyiz olanağı verilmek zorundadır. Son olarak yabancı, 10 yıldan fazla süredir ikamet ediyor ise sınır dışı etme sebepleri devlet güvenliği ve kamu düzeni ve ahlâkının ağır biçimde zarar görmesi olarak daraltılmıştır.

<sup>94</sup> Onay kanunu için bkz. RG. 04.07.1989, S.20215; Sözleşmenin Türkçe metni için bkz. <<http://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhak/pdf01/391-410.pdf#search=%22avrupa%20sosyal%22>>, (27.09.2006).

<sup>95</sup> ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s.99; ÇİÇEKLİ: "Avrupa Sosyal Şartının Yabancılar Sağladığı Güvenceler ve Türkiye", MHB, Yıl: 2002, S.1, s.49.

<sup>96</sup> ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s.99.

<sup>97</sup> ÇİÇEKLİ, Bülent: **Avrupa Sosyal Şartı, Temel Rehber**, Ankara 2001, s.192.

Sözleşmeye ekli Protokol'de, taraf devletlerin, yabancıların sınır dışı edilmesinde, aile bağlarını (Kısım 3-b) ve Avrupa Konseyi üyeleri arasında var olan özel ilişkileri (Kısım 3-c) dikkate alacağı düzenlenmiştir. Toplu sınır dışı etme, Avrupa İkamet Sözleşmesinde de yasaklanmıştır.

Sözleşmenin 13. m addesine göre, sözleşmeye taraf devletlerin ülkesinde yasal olarak ikamet eden, diğer taraf devlet vatandaşları yasalara uygun olarak verilmiş bir karar olmadıkça sınır dışı edilemez. Millî güvenlik açısından sakınca olmayan hallerde, sınır dışı edilme kararına karşı yabancıların, yetkili makamlar önünde kendisini savunmasına imkân verilmelidir.

Madde metninden, yasallık güvencesinden, sadece sözleşmeye taraf devletlerin ülkesinde yasal olarak ikamet eden yabancıların yararlanabileceği, mevzuata aykırı olarak ülkeye giriş yapmış olan veya ikamet eden yabancıların ilgili karar kanuna uygun olarak verilmiş olmasa da sınır dışı edilebileceği sonucunu çıkarmak mümkündür.<sup>98</sup> DARDAĞAN'a göre ülkeye usulsüz olarak giriş yapmış bulunan veya ikamet eden yabancıların sınır dışı edilmesi durumunda da sınır dışı etme kararının kanuna uygun olarak verilmesi zorunluluğu bulunmaktadır<sup>99</sup>.

## **B- DİĞER İÇ HUKUK KURALLARI**

### **1- Yabancı Çingenelerin YİSHK Hükümlerine Göre Türkiye'den Sınır Dışı Edilmeleri**

Türkiye'ye usulüne uygun giriş yapmış olan ve Türkiye'ye girmesi yasak olmayan yabancılar, "kanunlarla tayin olunan kayıt ve şartlar dairesinde" Türkiye'de ikamet ve seyahat etmek hakkına sahiptirler. (YİSHK m.1) Dolayısıyla Türkiye'ye giriş yapmış olan yabancıların, Türkiye'de ikamet ve seyahat edebilmesi, Türkiye'de bulunduğu süre boyunca, ülke menfaatlerini gözetmesi ve yasalarda suç olarak belirlenmiş eylemleri yapmamasına bağlıdır. Buna aykırı hareket eden yabancılar, sınır dışı etme işlemine tabi olacaktır<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> ASAR: s.201.

<sup>99</sup> DARDAĞAN: s.154.

<sup>100</sup> Ülke içinde bulunan tüm yabancılar sınır dışı edilme işlemine konu olmamaktadır. YİSHK m.28'e göre, Türkiye'de görevli diplomasi ve konsolosluk görevli memurları ve aile çevresi ikamet tezkeresi alma zorunluluğundan muaftır. Uluslararası teamül ve antlaşmalar uyarınca belli bazı bağışıklık ve ayrıcalıklardan yararlanan bu kişilerin, buldukları ülkeden çıkarılmaları uluslararası hukuk kurallarına göre "istenmeyen kişi" ("*Persona Non Grata*") olarak tespit edilmelerine bağlıdır. Dolayısıyla bu kişiler, yabancıların sınır dışı edilmesine ilişkin iç hukuk düzenlemelerine tâbi değildir; DURAN, Lütfi: "**Yabancıların Türkiye'den Sınır Dışı Edilmesi**", İnsan Hakları Yıllığı, Yıl: 1980, S.2, s.8.

Türk Hukukunda yabancıların sınır dışı edilmesi, Türk idarî makamlarının, millî hukuk kurallarına dayanarak aldıkları, tek yanlı ve kısmen takdiri bir işlemle ülke sınırları içinde bulunan yabancıların, Türkiye sınırları dışında herhangi bir yere gönderilmesi olarak tanımlanabilir<sup>101</sup>.

Türk Yabancılar Hukukunda yabancıların sınır dışı edilmesi, bir idarî karar sonucu ortaya çıkmaktadır<sup>102</sup> ve dört farklı kanunda düzenlenmiştir. Bu kanunlar, YİSHK, Pasaport Kanunu, Vatandaşlık Kanunu ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu<sup>103</sup>, dur.

Yabancı çingenelerin Türkiye'den sınır dışı edilmelerine ilişkin YİSHK'in 21. maddesinin 3. fıkrasında yer alan ,

*“Tâbiyetsiz veya yabancı devlet tebaası olan çingenelerin ve Türk Kültürüne bağlı olmayan yabancı göçebelerin sınır dışı edilmelerine İçişleri Bakanlığı salahiyetlidir.”*

düzenlemesinin, gerek uluslararası alanda Türkiye'ye getirilen olumsuz eleştiriler, gerekse doktrinde yer alan görüşler nedeniyle yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

YİSHK'nun 21. maddesinin son fıkrası, uzun yıllar öğretinin ilgisini çekmemiştir. Ancak son yıllarda, söz konusu düzenlemeye ilişkin yorumlara rastlamak mümkündür.

DOĞAN'a göre, kanun koyucu maddede tespit edilmiş olan kişilerin, bizzat Türkiye'de bulunmasını arzu etmemiştir.<sup>104</sup>

ASAR, YİSHK m.21/3 hükmünü isabetli ve doğru bir niteleme yapılmamış olarak yorumlamıştır.<sup>105</sup>

AYBAY'a göre, YİSHK m.21/3 hükmü, YİSHK 19'da belirtilen zararlı faaliyetlerde bulunmaları gerekmeksizin çingenelerin sınır dışı edilmelerine olanak tanımaktadır. Kanunun hazırlandığı dönemde, bu kişilerin bizatihi

<sup>101</sup> DURAN:s.4.

<sup>102</sup> 647 sayılı İnfaz Kanununun (RG. 16.07.1965, S.12050) 18. maddesinde yabancılar, istisnaî olarak adli makam kararı ile sınır dışı edilmekte idi. 647 sayılı Cezaların İnfazı Hakkında Kanun, 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanunun (RG. 29.12.2004, S. 25685) 122. maddesi ile 01.04.2005 tarihinden itibaren yürürlükten kaldırılmıştır. 5275 sayılı Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Hakkında Kanun kapsamında, yabancıların sınır dışı edilmelerine ilişkin hiçbir düzenleme yer almamaktadır.

<sup>103</sup> 26.09.2004 tarihinde kabul edilen 5237 sayılı Yeni Türk Ceza Kanununun (RG. 12.10.2004, S.25611), 31.03.2005 tarih 5328 sayılı yasayla değişik 59. maddesi ile yabancıların adli makam kararı ile sınır dışı edilmelerine ilişkin tek istisnaî düzenleme olan 647 sayılı Kanunun 18. maddesi yürürlükten kaldırılmış, hapis cezasına mahkum edilen yabancıların sınır dışı edilmeleri de İçişleri Bakanlığı'nın değerlendirilmesine tâbi tutulmuştur. KUBAT, Ahmet Adil: **Cezaların İnfazı**, Ankara 2005, s.78; KABAALIOĞLU/EKŞİ: s.510.

<sup>104</sup> DOĞAN/ODABAŞI: s.293.

<sup>105</sup> ASAR.: s.196.

varlığının tehlikeli görüldüğüne dikkat çeken AYBAY, söz konusu düzenlemeyi “apaçık ayrımcılık” olarak yorumlamıştır.<sup>106</sup>

İnsan Hakları için Uluslararası Helsinki Federasyonu’nun 2005 Türkiye raporunda, YİSHK m.21/3 hükmü, benzer şekilde, başkaca bir neden bulunmaksızın, doğrudan doğruya çingenelerin sınır dışı edilmelerine ilişkin bir düzenleme olarak yorumlanmış ve söz konusu hüküm, Türkiye hakkındaki olumsuz eleştirilerin nedeni olmuştur.<sup>107</sup>

Avrupa Komisyonu’nun Türkiye’nin Katılımı Yönünde İlerlemesine İlişkin 2006 yılı İlerleme Raporunda, “*Yabancıların Türkiye’de İkametleri ve Seyahatleri Hakkında Kanun’da Çingeneler aleyhine ayrımcı hükümler yer almaya devam etmektedir.*” ifadesi yer almaktadır.

YİSHK m.21/3 hükmünün doğrudan doğruya çingenelerin sınır dışı edilmelerine ilişkin “ayrımcı” bir düzenleme olduğunu savunmak, “Yabancıların Ülkeyi Terke Davet veya Sınır Dışı Edilmeleri” üst başlığı dahilindeki diğer maddeler ile olan bağlantısını çözümlenmekten uzak bir yaklaşım olacaktır.

YİSHK m.21/3 hükmünün, kategorik olarak yabancı çingenelerin başka bir neden bulunmaksızın, Türkiye’den sınır dışı edileceği şeklindeki bir yorum, kanun koyucunun temel hak ve özgürlüklere yönelik her yasal düzenlemesinin sınırlama kavramı ile özdeş olduğu fikrinden kaynaklanmaktadır. Bir düzenleme, belli bir temel hak ve özgürlüğün güvence altına aldığı yaşam kesitini, “norm alanını” daraltma sonucu doğuruyorsa ancak sınırlama olarak nitelenebilir. Fakat bir temel hakkı güçlendirici, onun daha kolay ve etkin bir biçimde kullanılmasını sağlayan düzenlemeler sınırlama değildir<sup>108</sup>.

Çözüme kavuşması gerekli nokta, YİSHK m.21/3 düzenlemesinin, münhasıran sınır dışı etmeye yetkili mercilere ilişkin bir düzenleme olup olmadığıdır. YİSHK’in yabancıların sınır dışı edilmelerine ilişkin hükümleri “Yabancıların Ülkeyi Terke Davet veya Sınır Dışı Edilmeleri” üst başlığı dahilinde üç ayrı alt başlık altında, 19,20,21,22. m addeleri arasında düzenlenmiştir.

Bu alt başlıklardan ilki, “Muzır Şahıslar” dır ve “Muzır Şahıslar” alt başlığı altında sadece 19. m adde hükmü yer almaktadır. 19 maddede, sınır dışı edilebilecek yabancıların “İçişleri Bakanlığınca memlekette kalması umumi güvenliğe, siyasî ve idarî icaplara aykırı sayılan yabancılar” olduğu dolayısıyla “Muzır Şahıslar”ın kimler olabileceği düzenlenmektedir<sup>109</sup>.

<sup>106</sup> AYBAY: (Yabancılar), s.241.

<sup>107</sup> İnsan Hakları İçin Uluslararası Helsinki Federasyonu 2005 Türkiye Raporunun tam metni için bkz. <[http://www.ecoi.net/pub/du902\\_03114tur.doc](http://www.ecoi.net/pub/du902_03114tur.doc)>, (30.06.2006).

<sup>108</sup> SAĞLAM, Fazıl: **Temel Hakların Sınırlanması ve Özü**, Ankara 1982, s.22.

<sup>109</sup> YİSHK m.19’da yer alan sınır dışı etme nedenleri önleyici tedbir olarak sınır dışı etme



Madde metninde sınır dışı edilme sebepleri arasında sayılan “genel güvenliğe aykırılık” pek çok uluslararası sözleşmede de yer alan genel bir gerektir. Ancak siyasî ve idarî icaplara aykırılık kavramlarının içeriği belirsizliğini korumaktadır ve kapsamı çok geniştir<sup>110</sup>. Özellikle idarî icaplar kavramı değişik yorumlara elverişli niteliktedir<sup>111</sup>.

Gerek doktrinde gerekse uygulamada, Türkiye'ye girişi yasak olup da her nasılsa girmiş olan (Pasaport Kanunu m.8) ve ikamet tezkeresi alamayacak ve ikamet izni uzatılmayacak yabancıların (YİSHK m.7) her ne kadar ilgili kanunlarda kendilerine ne tür bir işlem yapılacağı hususunda açıklık bulunmasa da idarî icaplara aykırılık gerekçeleriyle sınır dışı edileceği kabul edilmektedir<sup>112</sup>. Danıştay'ın bazı kararlarında da Pasaport Kanunu m.8, YİSHK m.7 ve YİSHK m.19'un birlikte uygulandığı görülmektedir<sup>113</sup>.

Ancak dikkat edilecek olursa, hakkında sınır dışı kararı verilebilecek yabancıların ve sınır dışı edilme nedenlerinin sayıldığı bu başlık altında yabancı çingenelerin sınır dışı edileceğine ilişkin özel bir düzenleme bulunmamaktadır.

Alt başlıklardan ikincisi, “Pasaportlarını Yenilemeyenler”dir ve bu başlık altında 20. madde ile “Pasaportlarını Yenilemeyen” yabancıların kimler olduğu düzenlenmiştir<sup>114</sup>.

Üçüncü alt başlık ise “Karar Almağa Yetkili Makamlar”dır. Bu başlık altında sınır dışı edilme nedenleri değil, sadece sınır dışı etmeye yetkili makamlar düzenlenmiştir.

21. maddenin ilk fıkrasında, sınır dışı kararını almaya yetkili makamın İçişleri Bakanlığı olduğu düzenlenmektedir. Maddenin ikinci fıkrasında, birinci fıkradaki genel kuralın istisnası olarak, ülkenin genel güvenliği ve düzeni noktasında, derhal çıkarılması gereken yabancıların sınır dışı edilmesinde, sınır ve sahil valiliklerinin, yetkili olduğu düzenlenmiştir.

---

olarak nitelendirilmelidir. AYBAY: (Yabancılar), s.239; Bu maddede, devletin siyasal yapısının ve toplumun korunması amacının güdüldüğü görülmektedir. DARDAĞAN: s.71.

<sup>110</sup> ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s.103; AYBAY: (Yabancılar), s.240; DARDAĞAN: s.74; ASAR: s.195; KALABALIK: (Takdir Yetkisi Kavramı), s.212.

<sup>111</sup> DURAN: s.10.

<sup>112</sup> ÇİÇEKLİ: Yabancılar ve Polis, s.104; DARDAĞAN: s.83; ASAR: s.195.

<sup>113</sup> Danıştay 10.Daire, 21.04.1983, E.1982/2063, K.1983/934; Danıştay 10.Daire, 15.12.1983, E. 1982/3706, K.1983/2619; Danıştay 10.Daire, 19.10.1995, E.1993/3535, K.1995/4616; Danıştay 10.Daire, 24.09.1997, E.1996/7506, K.1997/3074; Danıştay 10.Daire, 20.01.2000, E.1997/6513., K.2000/128; Danıştay 10.Daire, 05.12.1983, E.1982/3706, K.1983/2619; Danıştay 10. Daire, 25.10.1995, E.1994/1573, K.1995/4881. Karar metinleri için bkz. <<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container/jsp>>, (15.06.2006).

<sup>114</sup> YİSHK m.20 hükmü ile, pasaport ile ilgili belli düzenlemelerin ihlâl edilmesi, yabancıların sınır dışı edilmesi ile karşılanmaktadır. Dolayısıyla, doktrinde YİSHK m.20 kapsamında sınır dışı edilme bir çeşit idarî yaptırım olarak nitelenmektedir: DARDAĞAN: s.71.

Bu durumda 3.fıkranın istisnanın istisnası olduğu ve yabancıların sınır dışı edilmesinde yetkili makamlara ilişkin olarak genel kurala dönülerek, ülkenin genel güvenliği ve düzeni için derhal çıkarılması gerekli yabancı, “çingene” ise, sınır dışı etmeye yetkili makam münhasıran, İçişleri Bakanlığı olduğu, yapılması muhtemel yorumlardan biridir. Bu durumda, sınır dışı edilecek yabancı çingene için de yabancıların sınır dışı edilmesine ilişkin genel kurallar uygulama alanı bulacaktır.

Dikkatli incelenecek olursa, 21. maddenin 3. fıkrasında, sadece,

*“Tabiiyetsiz veya yabancı devlet tebaası olan çingenelerin ve Türk Kültürüne bağlı olmayan yabancı göçebelerin sınır dışı edilmelerine İçişleri Bakanlığı صلاحیettir.”*

denilmekle yetinilmiştir. Yoksa madde metninde, bu kişilerin, başkaca bir neden olmaksızın, kategorik olarak sınır dışı edileceği anlamına gelecek şekilde, “Tabiiyetsiz veya yabancı devlet tebaası olan çingeneler ve Türk Kültürüne bağlı olmayan yabancı göçebeler sınır dışı edilir.” gibi bir ifade yer almamaktadır.

Dolayısıyla, vatansız veya yabancı devlet vatandaşı olan çingenelerin, sınır dışı edilebilmeleri için, yine 19. m adde hükmü uyarınca “Muzır Şahıs” olmaları yani ülkede kalmalarının genel güvenliğe, siyasî ve idarî icaplara aykırı sayılmaları gereklidir.

Madde hükmünün, sadece yetkili makamlara ilişkin olduğunun göz önünde bulundurulması yüzyıllardır baskı ve zulüm altında yaşamış bu kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin sınırlanması açısından son derece önemlidir.

YİSHK m.21/3 hükmünün, yabancı çingenelerin kategorik olarak ve başkaca bir neden bulunmaksızın sınır dışı edileceği şeklindeki yaklaşım, bu kişilerin sadece sınır dışı edilmeleri değil ülkeye giriş, ikamet ve seyahat özgürlüklerini de etkileyecek şekilde olumsuz sonuçlar doğuracaktır.

Yabancıların sınır dışı edilmesinin sonuçlarından biri, yabancıların ülkeyi terk etmek zorunda kalması diğer bir sonucu ise sınır dışı edilmiş olan yabancıların Türkiye’ye yeniden ancak izinle girebilmesidir<sup>115</sup>. YİSHK m.21/son hükmünün yabancı çingenelere salt kültürel ve tarihsel kökenlerinden dolayı uygulanması durumunda, sınır dışı edilmiş bir çingene, YİSHK’nun 22 maddesi uyarınca İçişleri Bakanlığı’ndan Türkiye’ye dönmek üzere izin alamaması durumunda, Pasaport Kanununun 8/4 düzenlemesine göre ülkeye girişi yasak kişilerden olacak ve Türkiye’ye giriş yapamayacaktır<sup>116</sup>. Dolayısıyla yabancı çingenelerin ülkeye giriş özgürlüğü de diğer yabancılardan farklı bir uygulamaya tâbi olacaktır.

<sup>115</sup> AYBAY: (Yabancılar), s.245.

<sup>116</sup> Sınır dışı edildikten sonra İçişleri Bakanlığı’nın izni bulunmadan Türkiye’ye giriş yapan yabancılar, YİSHK m.26 hükmüne göre hem hapis hem de para cezasıyla cezalandırıldıktan sonra yeniden sınır dışı edilirler.

YİSHK m.21/son hükmünün, 19. madde hükmünde yer alan sınır dışı edilme nedenleri dikkate alınmadan uygulanması durumunda, yabancı çingenelerin ülkeye giriş özgürlüğü kadar ikamet ve seyahat özgürlüğü de bu uygulamadan etkilenecektir.

YİSHK'da ikamet tezkeresi talebi reddedilecek yabancılar arasında Türkiye'ye girmesi yasak olup da her nasılsa girmiş bulunan yabancılar da sayılmıştır (YİSHK m.7/C). Dolayısıyla, YİSHK m.21/son uyarınca sınır dışı edilmiş çingeneler, Türkiye'ye giriş yapmak için İçişleri Bakanlığı'ndan izin alamamaları durumunda, ülkeye girişi yasak kişilerden olacaklardır. Bu yabancı çingeneler, yasa dışı yollardan Türkiye sınırlarından içeri girse de, ikamet tezkeresi talebinde bulduklarında, bu talepleri reddedilecektir.

YİSHK m.21/3 düzenlemesinin yabancı çingenelere kategorik olarak ve başkaca bir neden bulunmaksızın uygulanması durumunda, söz konusu idarî kararın iptali istemiyle dava açılması mümkündür.

YİSHK 19 maddesinde, sınır dışı etme işleminin sebepleri düzenlenmiştir. Burada idareye, sadece 19. maddeye aykırılığını tespit ettiği yabancıyı sınır dışı etme ya da etmeme konusunda takdir yetkisi verilmiştir.

YİSHK m.21/3 düzenlemesinin yabancı çingenelere salt kökenlerinden dolayı, YİSHK m.19 da yer alan sebepler bulunmaksızın uygulanması durumunda, söz konusu idarî işlem, öncelikle sebep unsuru yönünden hukuka aykırı olacaktır<sup>117</sup>.

Ülkeden çıkmaya davet olunan yabancı çingeneye, uygun bir süre tanınmamış olması veya yazılı bildirim koşuluna uyulmamış olması<sup>118</sup>, sınır dışı kararını şekil yönünden sakatlayacaktır<sup>119</sup>.

İdarî işlemin yerindeliliğinin iptal davasına konu olamayacağına Anayasa m. 125/4 ve 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu<sup>120</sup> m.2/2'de yer verilmiştir. Dolayısıyla, sınır dışı edilme işleminde İçişleri Bakanlığı'nın takdir yetkisinin söz konusu olduğu durumlarda yapılacak yargısal denetim, şekli ve maddî bir hata yapıp yapılmadığı veya takdir hakkının keyfi olarak kullanılıp kullanılmadığı noktalarında kalacaktır.<sup>121</sup> Ancak İçişleri Bakanlığı'nın takdir yetkisinin bulunduğu durumlarda da, yabancı çingenelerin sınır dışı edilmesine gerekçe olarak gösterilen maddî olayların gerçekleşmemiş olması ve yanlış olarak nitelendirilmesi, sınır dışı etme işlemini neden yönünden hukuka aykırı kılacaktır<sup>122</sup>.

<sup>117</sup> KALABALIK: (Takdir Yetkisinin Sınırları), s.186; AYBAY: (Yabancı'nın Konumu), s.10.

<sup>118</sup> Danıştay 12. Daire, 24.04.1978, E.1977/1349, K.1978/955. Karar metni için bkz. <<http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container/jsp>>, (29.09.2006).

<sup>119</sup> DARDAĞAN: s.117.

<sup>120</sup> Kabul tarihi: 06.01.1982, RG. 17580, S.20.01.1982.

<sup>121</sup> AYBAY: Yabancılar, s.250.

<sup>122</sup> DURAN: s.23. Bu noktada, Danıştay 12. Dairesinin 24.04.1978, E.1977/1349, K.1978/955 sayılı kararı oldukça ilgi çekicidir. Danıştay, 19. maddede geçen "genel güvenlik, siyasi

Hatta yabancı çingenelerin, İçişleri Bakanlığı'na acele hallerde sınır ve sahil valiliklerine karar alma yetkisinin verilmesini düzenleyen YİSHK m.21/2 hükmüne göre sınır dışı edilmesi durumunda, usulüne uygun yapılmamış bir yetki devrine dayanılarak alınan sınır dışı etme kararı, yetki yönünden sakat olacaktır<sup>123</sup>.

İdarî işlemin iptali istemi ile dâva açılmış olması, kural olarak bu işlemin yürütülmesini kendiliğinden durdurmamaktadır (İYUK m.27)<sup>124</sup>. Yabancıнын, sınır dışı edilmesi işlemine karşı yürütmeyi durdurma ve iptal taleplerini içeren bir dâva açması, bu kişinin ülkeden ayrılması sonucunu önleyemeyebilecektir. Yabancıya, ülkeden ayrılması için tanınan süre, yürütmenin durdurulması kararının verilmesini kapsayacak kadar uzun bir süre olmadıkça, iptal davası açılması sınır dışı etme işleminin hüküm ve sonuçları bakımından yetersiz kalacaktır. Ancak bu yetersizliğe rağmen iptal davası açılması, sınır dışı edilmeye karşı yabancıнын en etkin güvencesidir<sup>125</sup>.

## 2- Mülteci Yabancı Çingenelerin Türkiye'den Sınır Dışı Edilmeleri

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin 32. m addesine göre, taraf devletler ülkesinde yasal olarak bulunan bir mülteciyi, ancak, ulusal güvenlik ve kamu düzeni ile ilgili nedenlere dayanarak sınır dışı edebilir. Ayrıca sınır dışı etme işlemi ilgili yasal sürece göre alınmış bir karar gereğince yapılmalıdır. Zorunlu ulusal güvenlik nedenleri dışında, mülteciye sınır dışı edilme işlemine karşı delil sunma, itiraz etme ve bu amaçlarla yetkili makamlar önünde temsil edilme hakkı tanınmalıdır. 32. maddenin 3. fıkrası, mültecinin sınır dışı edilmesi kararının uygulamasına ilişkin hükümleri düzenlemektedir. 33. m addede ise, geri gönderme-sınır dışı etme yasağı düzenlenmiştir.

---

*veya idari icap gibi deyimlerin aslında belirsiz yasal kavramlar oluşturduğuna ve bugünkü yoğun uluslararası ilişkiler karşısında, uygulamada çok büyük duyarlılığı gerektirdiğinden kuşku yoktur.* Belirlemede bulunduktan sonra, "yasada öngörülen usulü işlemleri yerine getirmeyen ... yabancıların, ortada başkaca ciddi bir neden yokken 5683 sayılı Yasaya göre sınır dışı edilmelerini, anılan yasada güdülen amaçla bağdaştırmak olanaksızdır..." yorumunu yapmıştır. Sınır dışı edilme işleminin iptaline karar verilerek, 5683 sayılı Yasa hükmü yanında, aynı zamanda uygulama aşamasındaki diğer yasal düzenlemeler ve uluslararası sözleşmelerin de göz önünde tutulması gerektiğine dikkat çekilmiştir.

<sup>123</sup> DARDAĞAN: s.116; DURAN: s.9. KALABALIK: (Takdir Yetkisinin Sınırları), s.177-178.

<sup>124</sup> Ancak sınır dışı etme işlemi açısından bu kuralın istisnası TVK m.33/3'de düzenlenmiştir. Buna göre hakkında kapsamlı sınır dışı kararı verilen kişinin iptal kararına karşı yargı yoluna başvurması halinde hakkındaki tasfiye ve sınır dışı etme işlemleri dava sonuna bırakılacaktır. Doktrinde kanun yollarından kesin sonuç alınması tarihinin dava sonu olarak kabul edilmesi gerektiği savunulmuştur. Bu yönde görüş için bkz. AYBAY: (Yabancılar), s.249; GÖĞER:(Yabancılar), s.147; DARDAĞAN.: s.112.

<sup>125</sup> DARDAĞAN.: s.112.

Uluslararası Hukukta, “*non-refoulement*” ya da “geri gönderme-sınır dışı etme yasağı” olarak adlandırılan prensip, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesinin 33. m addesinde düzenlenmiştir. Buna göre, “Hiçbir âkit devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, vatandaşlığı, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasî fikirleri dolayısıyla, hayat ve hürriyetinin tehdit edileceği ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun sınır dışı veya iade edemez.” Ancak 32. m addenin 2.fikrasına göre, bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ağır bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkûm olduğu için söz konusu ülke açısından tehlike oluşturmaya devam eden mülteci, geri gönderilmeme hakkından yararlanmayı talep edemez.

“Taslak İltica Yasa Tasarısı”nda 1951 Cenevre Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve diğer ilgili uluslararası standartlar çerçevesinde geri göndermeme ilkesinin aynı hassasiyetle uygulanmasına ilişkin, ayrıntılı düzenlemelere gidilmesi öngörülmektedir. Bu kapsamda, Yabancı Kabul ve Geri Gönderme Merkezlerinin kurulması plânlanmaktadır<sup>126</sup>.

İltica ve Sığınma Yönetmeliğinin 29. m addesi, Sözleşme ile paralel bir düzenleme içermekle birlikte, sığınmacı deyimine de yer vererek, geri gönderilmeme, “*non-refoulement*” prensibinin Avrupa dışından gelen sığınmacılara da uygulanabildiğini göstermektedir<sup>127</sup>.

Ulusal güvenlik ve kamu düzeni ile ilgili bir nedene değinilmeksizin, sadece YİSHK m. 21/3 hükmüne göre, mülteci yabancı göçebe çingenelerin sınır dışı edilmesi durumunda, söz konusu uygulama öncelikle, Sözleşmenin 32. m addesine aykırı düşecektir. Bu kişilerin, salt kültürel kökenlerinden dolayı ulusal güvenliği veya kamu düzenini tehdit ettikleri şeklindeki bir yaklaşım ise, yine Sözleşmenin “Ayırt Etmeme” başlıklı 3. maddesi ile çelişecektir. Yukarıda açıklanan nedenlerle, YİSHK m.21/3 hükmünün, YİSHK’un 19. m addesinde düzenlenen sınır dışı etme nedenleri bulunmaksızın mülteci göçebe çingenelere uygulanması mümkün değildir.

Yönetmeliğin 29/2. m addesine göre, sınır dışı etme kararına karşı İçişleri Bakanlığı’na 15 gün içinde itiraz edilebilir ve bu idarî itiraza ilişkin karara karşı da Anayasanın 125. m addesi kapsamında idarî yargı yoluna başvurulması mümkündür.

<sup>126</sup> **Dünyada ve Türkiye’de Yasa Dışı Göç**, Emniyet Genel Müdürlüğü, Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı 2001, Ankara 2001, s.56.

<sup>127</sup> ÇİÇEKLİ: (Yabancılar ve Polis), s. 146; KİRİŞÇİ, Kemal: “**Zorunlu Göç ve Türkiye**”, Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye’deki Yargı Kararları ve Türkiye, BMMYK (2000), İstanbul 2000, s.54.

### 3-Vatansız Yabancı Çingelerin Türkiye'den Sınır Dışı Edilmeleri

Vatansızların Hukukî Durumuna İlişkin 28.09.1954 tarihli New York Sözleşmesi'nin 31. maddesinin 1. bendinde, taraf devletler, ülkelerinde yasal olarak bulunan vatansız ancak ulusal güvenlik ve kamu düzeni nedenlerine dayanarak sınır dışı edebilirler. Maddenin 2. bendinde, vatansızların sınır dışı edilmesi usulü ve savunma haklarına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Buna göre, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi hükümlerine paralel olarak, vatansızların sınır dışı edilmesi de yasal sürece uygun olarak verilmiş bir karara göre yapılmalıdır. Zorunlu ulusal güvenlik nedenleri dışında, vatansız, sınır dışı edilme işlemine karşı delil sunma, itiraz etme ve bu amaçlarla yetkili makamlar önünde temsil edilme hakkı tanınmalıdır<sup>128</sup>.

Vatansızların sınır dışı edilmesine ilişkin kararların uygulanması ile ilgili hükümler ise 31. maddenin 5.bendinde düzenlenmiştir. Buna göre taraf devletler, vatansız, diğer bir ülkede yasal olarak kabulünü sağlaması için makûl bir süre verecekler ve bu süre içinde, uygun gördükleri dahilî tedbirleri alabileceklerdir.

Ayrıca Sözleşmede, vatansızların, zulüm görme tehlikesinin olduğu ülkeye sınır dışı edilmemesi ilkesine de yer verildiği görülmektedir<sup>129</sup>.

Ulusal güvenlik ve kamu düzeni ile ilgili bir nedene değinilmeksizin, sadece YİSHK m. 21/3 hükmüne göre, vatansız yabancı çingelerin sınır dışı edilmesi durumunda, söz konusu uygulama öncelikle, Sözleşmenin 31/1. maddesine aykırı düşecektir.

Yüzyıllardır süren çingene karşıtlığı ile karşı karşıya kalmış olan bu kişilerin, temel hak ve özgürlüklerinin daha fazla zedelenmemesi açısından, YİSHK 21/3 hükmü yorumlanırken, çingelerin kategorik olarak sınır dışı edilmesi şeklinde bir yaklaşım kesinlikle benimsenmemelidir. Hatta kanun koyucunun, derhal sınır dışı edilmesi gereken hallerde bile, çingelerin sınır dışı edilmesi konusunda İçişleri Bakanlığını münhasıran yetkili kılarak özel bir idarî koruma getirdiği öğretisi ve uygulamada mutlaka göz önünde bulundurulmalıdır.

“Taslak Yabancılar Yasa Tasarısı”nda, sınır dışı etme kararının hangi gerekçelerle verilebileceğine ilişkin mevzuatta belirlemelere gidilmesi amaçlanmaktadır. YİSHK’de ve Pasaport Kanununda, yabancıların ülkeye girişinin reddi, ülkeyi terke davet ve sınır dışı edilmelerine ilişkin mevcut terimlerin tanımlarının yeniden yapılması gerektiğine dikkat çekilmektedir. Buna göre, Yabancılar Yasa Tasarısında, çingelerin sınır dışı edilmelerine ilişkin düzenlemenin de yürürlükten kaldırılması öngörülmektedir.

---

<sup>128</sup> DARDAĞAN: s.157.

<sup>129</sup> ASAR: s.12.

YİSHK m.21/3 hükmünün yürürlükten kaldırılması durumunda, gerek doktrinde gerekse uluslararası kurum ve kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları tarafından yapılan hukukî ve sistematik olmaktan uzak yorumların sona ermesi en büyük beklentimizdir. Ancak yüzyıllar süren çingene karşıtlığı (*antigypsism*) ve önyargıların varlığı karşısında, yabancı çingeneleri sınır dışı edilme konusunda İçişleri Bakanlığı'na münhasır yetki vererek bir anlamda koruyan bu hükmün kaldırılmasının uygulamada olumsuz sonuçlar yaratma olasılığına da dikkat çekilmelidir.

### **C- YABANCI ÇİNGENELERİN SINIR DIŞI EDİLME İŞLEMLERİNE DAİR BAZI MİLLETLERARASI MAHKEME KARARLARI**

#### **1- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Conka v. Belçika Kararı**

Yabancı çingenelere ilişkin olarak, Türk mevzuatında yer alan düzenlemelere ve bu düzenlemelerin Anayasaya ve uluslararası hukuk karşısında uygulanırlığı sorunlarına değindikten sonra, çingenelerin toplu olarak sınır dışı edilmelerine ilişkin, AİHM'in 05.02.2002 tarih ve 51564/99 sayılı kararının incelenmesi bu konuda aydınlatıcı olacaktır<sup>130</sup>.

Çingene kökenli başvuru sahipleri, 12 Kasım 1998 tarihinde Belçika'da sığınma talebinde bulunmuştur. Ancak bu talepleri, Belçika İçişleri Bakanlığı tarafından 3 Mart 1999 tarihinde reddedilmiştir. Yabancılar Şubesinin davacılarla ilgili olarak vermiş olduğu sınır dışı etme kararı, Genel Komiserlik tarafından, 18 Haziran 1999 tarihinde uygun bulunmuş ve Slovakya'ya sınır dışı edilebileceklerine karar verilmiştir. Başvuru sahipleri 3 Ağustos 1999 tarihinde, kararın gözden geçirilmesi, yürütmenin durdurulması ve hukukî yardım talebiyle, Belçika Danıştay'ına temyiz başvurusunda bulunmuştur. Ancak, 28 Ekim 1999 tarihinde temyiz müracaatları ve yürütmenin durdurulması talepleri reddedilmiştir.

1999 yılının Eylül ayı sonlarında, aralarında başvuru sahiplerinin de bulunduğu bir grup çingene aileye, 1 Ekim 1999 tarihinde sığınma başvurularının sonuçlanması için polis istasyonunda hazır bulunmaları tebliğ edilmiştir. Polis istasyonunda, çağırılan çingene ailelerin ülkeyi terk etmelerini, aksi takdirde sınır dışı edileceklerini ve bu amaçla tutuklanacaklarını içeren bir karar tebliğ edilmiştir. Birbirinin aynı olan bu dokümanlarda, kararlara karşı 60 gün içinde Danıştay'a başvurabilecekleri, yürütmeyi durdurma talep edebilecekleri ve tutuklama kararına karşı itirazda bulunabilecekleri bilgileri yer almaktadır. Tebligattan birkaç saat sonra, Brüksel havaalanındaki kapalı bir transit merkeze götürülen çingene aileler, 5 Ekim 1999 tarihinde Slovakya'ya gönderilmişlerdir.

<sup>130</sup> Kararın tam metni için bkz. <<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=9080765skin=hudoc-en&action=request>>, (15.06.2006).

Başvuru sahipleri, 4 Ekim 1999 tarihinde, Belçika Krallığı aleyhine, Sözleşmenin 5, 13 ile Protokolün 4. maddesinin ihlâli iddialarıyla AİHM'e başvurmuşlardır.

Mahkeme mevcut olayda, aynı kökenden (çingene orijinli) çok sayıda insanın aynı kaderi (sınır dışı edilme işlemi) paylaşmış olmasını, dâvacıların sınır dışı edilmeleri işleminden önce, resmî makamların, toplu halde sınır dışı etme kararı alacağı yönündeki açıklamaları ile bu yönde uygulama yapılması konusundaki talimatlarını, ilgili bütün yabancıların polis istasyonuna aynı zamanda gelmelerinin istenmesini, bahse konu kişilerin ülkeyi terk etmelerini ve yakalanmalarını isteyen kararların aynı ifadelerle hazırlanmasını, yabancıların bir avukatla görüşmelerinin çok zor olmasını ve sığınma işlemlerinin tamamlanmamış olmasını, toplu halde sınır dışı etme işleminin yürütüldüğü şüphesini kuvvetlendiren deliller olarak yorumlamıştır.

Sonuç olarak mahkeme oy birliği ile Sözleşmenin 5. maddesinin 1. ve 4. fıkralarının, 4 no.lu Protokolün 4. maddesinin ve Sözleşmenin 13. maddesinin 4 no.lu Protokolle birlikte ele alındığında ihlâl edildiğine karar vermiştir.

AİHM'in bu kararı karşısında, YİSHK'in 21/son hükmünün yabancı çingenelerin toplu olarak sınır dışı edilmesi yönünde uygulanması durumunda, bu uygulamanın AİHM önünde Türkiye aleyhine sonuçlanacağını öngörmek zor olamayacaktır.

Bu noktada hem doktrinde hem de uygulamada, YİSHK 21/3. maddesi, yalnızca yetkili makamlara ilişkin bir düzenleme olarak yorumlanmak zorundadır. Hatta yabancıların derhal sınır dışı edilmeleri durumunda bile, sınır valiliklerine değil münhasıran İçişleri Bakanlığı'na yetki verilmiş olmasının, yabancı çingenelerin toplu olarak sınır dışı edilmeleri bir kenara, çok daha kapsamlı bir idarî işlem sonucu sınır dışı edilmelerini öngören "koruyucu" bir düzenleme olarak anlaşılmalıdır. YİSHK m.21/3 hükmü, kişi özgürlüğünü ve güvenliğini yabancı çingeneler açısından daha güçlü bir duruma getiren, ona daha etkin bir içerik kazandıran, dolayısıyla yüzyıllardır varolan çingene karşıtı önyargılar nedeniyle idarenin hukuka aykırı işlemlerinin önüne geçme yolunu açan bir hüküm olarak yorumlanmak zorundadır.

## **2- Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Berisha & Haljiti v. Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti Kararı**

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin yabancı çingenelerin sınır dışı edilmelerine ilişkin olarak 17 Haziran 2003 tarih ve 18670 sayılı Berisha & Haljiti v. Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti kararı<sup>131</sup> ise yabancı

<sup>131</sup> Kararın tam metni için bkz. <<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=90809108skin=hudoc-en&action=request>>, (29.09.2006).



çingenelere mülteci statüsü tanıma konusunda, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olan Türkiye açısından aydınlatıcı olacaktır.

Her iki başvuru sahibi de çingene kökenlidir. 25 Eylül 1999 tarihinde Kosova'yı terk ederek Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti'ne giriş yapmışlardır. Uygun olmayan yaşama koşulları nedeniyle Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti'ni gönüllü olarak terk etmişlerdir. Ancak iddialarına göre Arnavutlar tarafından devam eden baskı ve ayrımcılık içeren davranışlar nedeniyle 1 Haziran 2002 tarihinde yeniden Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti'ne giriş yapmışlar ve 19 Haziran 2002 tarihinde sığınma başvurusunda bulunmuşlardır. 2 Temmuz 2002 tarihinde İçişleri Bakanlığı başvurularını uygun bulmayarak reddetmiştir. 27 Ağustos 2002 tarihinde Üst Başvuru Komisyonu tarafından İçişleri Bakanlığının kararı onanmıştır. Başvurucular, 30 Eylül 2002 tarihinde kararı temyiz etmişlerdir. 27 Mart 2003 tarihinde başvurucuların iddiaları asılsız bulunarak Temyiz Mahkemesi tarafından reddedilmiştir. Karar başvuruculara 29 Mayıs 2003 yılında tebliğ edilmiştir ve otuz gün içinde ülkeyi terk etmeleri gerektiği aksi halde sınır dışı edilecekleri konusunda başvurucular bilgilendirilmiştir.

Başvurucular, verilen sınır dışı etme kararı hakkında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 3, 13, ve 6. maddelerinin ve makûl ve objektif açıklamalar olmaksızın, tek bir sınır dışı etme kararı verilmesi nedeniyle 4 no.lu Protokolün 4. maddesinde yer alan toplu sınır dışı etme yasağının ihlâl iddiasıyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvurmuştur.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararında, toplu sınır dışı etmeyi, her bir yabancıнын bireysel durumunun makûl ve objektif ölçüler dahilinde ele alınmaksızın, bir grup olarak ülkeyi terk etmeye zorlanması olarak tanımlamıştır.

AİHM, başvuru konusu olayda, yerel makamların her iki başvuru için tek bir sınır dışı etme kararı vermesinin başvurucuların kendi davranışlarından kaynaklandığı sonucuna varmıştır. AİHM, başvurucuların ülkeye birlikte giriş yaptıklarını, sığınma başvurusunu birlikte yaptıklarını, iddialarına dayanak olan kanıtların ortak olduğunu, Üst Başvuru Komisyonuna ve Temyiz Mahkemesi'ne yapılan başvuruların da birlikte yapıldığını, dolayısıyla yerel makamlar tarafından verilen sınır dışı etme kararının her iki başvuru için birlikte karara alındığını belirterek, 4 no.lu Protokolün 4. maddesine aykırı olarak, toplu sınır dışı edilmenin söz konusu olmadığı kararını vermiştir.

İltica ve Sığınma Yönetmeliği hükümlerine göre sığınma başvurusunda bulunmuş olan veya mülteci statüsü talep etmiş olan ancak bu talepleri reddedilen yabancı çingeneler hakkında YİSHK m.21/3 hükmüne göre sınır dışı edilme kararı verilebilir. Ancak yabancı çingenelerin Türkiye'den sınır dışı edilmeleri konusunda İçişleri Bakanlığı'nın münhasıran yetkili kılınması nedeniyle, sınır ve sahil valiliklerince yabancı çingeneler hakkında sınır dışı

etme kararı verilemeyecek, bu konuda İçişleri Bakanlığı'nın kararının beklenmesi gerekecektir. Dolayısıyla bu kişiler hakkında verilecek sınır dışı etme kararı, AİHM'nin Berisha & Haljiti v. Eski Yugoslav Makedonya Cumhuriyeti kararında olduğu gibi birlikte başvurulmuş olması ve iddialarına dayanak olan kanıtların ortak olması gibi nedenlerle birlikte değerlendirilebilir. Ayrıca münhasıran İçişleri Bakanlığı'nın yetkili olması nedeniyle sınır dışı etme kararının aynı tarihte verilmesi olasılığı bulunmaktadır. Ancak her bir yabancı çingenenin özgün durumlarının göz önüne alınması koşuluyla, YİSHK 21/3 hükmüne göre yabancı çingeneler hakkında birlikte ve aynı tarihli sınır dışı etme kararı verilmesi, toplu sınır dışı olarak nitelendirilemeyecektir.

### SONUÇ

Yabancıların ülkeye giriş, ikamet ve seyahat özgürlükleri konusunda gerek uluslararası sözleşmeler ve yapılageliş kuralları gerekse 1982 Anayasasının 23. maddesi incelendiğinde, devletin yabancı devlet vatandaşı olsun, mülteci veya sığınma arayan ya da vatansız olsun yabancıyı ülkeye kabul yükümlülüğü bulunmamaktadır.

Türk mevzuatında, Pasaport Kanununun ilgili hükümlerinde yer alan şartların yerine getirilmiş olması durumunda, yabancı çingenelerin, Türkiye'ye girişini engelleyen özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak idareye çok geniş bir alanda takdir yetkisi tanıyan Pasaport Kanununun 8. maddesi nedeniyle, yabancı çingenelerin geri çevrilmeleri olasılığı bulunmaktadır. İdarenin 8. maddeyi uygularken takdir yetkisini, bu kişilere karşı yüzyıllardır süren önyargılar nedeniyle toplu olarak geri çevirme yönünde kullanması durumunda, idarî işlemin hem Anayasaya hem de hukukun genel ilkesi olarak kabul edilecek eşitlik ve ayırım yapmama ilkesine aykırılığı gündeme gelecektir.

Benzer şekilde YİSHK hükümlerinde, yabancı çingenelerin Türkiye'de ikamet ve seyahat özgürlükleri konusunda özel bir sınırlama bulunmamaktadır. Ancak ikamet tezkeresi talebinde bulunan yabancı çingenelerin, idarenin takdir yetkisi dahilinde bu taleplerinin reddedilmesi olasılığı bulunmaktadır. İdarenin ikamet tezkeresi taleplerini değerlendirirken takdir yetkisini, bu kişilerin salt kökenlerinden dolayı ve başkaca bir inceleme yapılmaksızın topluca uygulaması durumunda, yine idarî işlemin hem Anayasaya hem de hukukun genel ilkesi olarak kabul edilecek eşitlik ve ayırım yapmama ilkesine aykırılığı gündeme gelecektir.

Yabancı çingenelerin mülteci statüsü talep ederek veya vatansız olarak Türkiye'ye girişleri, ikamet ve seyahat özgürlükleri ise salt çingene kökenlerinden dolayı özel bir sınırlamaya tâbi değildir.

19.09.2006 tarihinde kabul edilen 5543 sayılı İskân Kanunu ile Türkiye'nin 2510 sayılı İskân Kanunu'nun çingenelere yönelik ilgili

maddelerini “bugünün yapısına uygun düşmediği”ni kabul ederek yürürlükten kaldırılmasını son derece olumlu bir gelişme olarak değerlendirmek gereklidir.

Diğer bir gelişme, çalışmalarını devam eden “Taslak Yabancılar Yasa Tasarısı”nda, sınır dışı etme kararının hangi gerekçelerle verilebileceğine ilişkin mevzuatta belirlemelere gidilmesi amaçlanmıştır. YİSHK ve Pasaport Kanununda, yabancıların ülkeye girişinin reddi, ülkeyi terke davet ve sınır dışı edilmelerine ilişkin mevcut terimlerin tanımlarının yeniden yapılması gerektiğine dikkat çekilmektedir. Buna göre, Taslak Yabancılar Yasa Tasarısında, çingenelerin sınır dışı edilmelerine ilişkin düzenlemenin de yürürlükten kaldırılması öngörülmektedir.

Her ne kadar, eşitlik ve ayırım yapma yasağı konularında, mevcut Anayasal güvenceler ve uluslararası hukuk ilkeleri karşısında, 2510 sayılı İskân Kanunu'nun yürürlükten kaldırılan 4. maddesi ve ilgili yönetmelik hükümlerinin uygulanma olanağı bulunmasa da, medenî ilkelerin çok gerisindeki bir anlayışı yansıtmalarının 2006 yılına kadar mevzuatımızda yer almış olması bile yeterince rahatsız edicidir.

Ancak YİSHK 21/3 hükmünün, hem ulusal hem de uluslararası alanda ayrımcılık içerdiği yönündeki eleştirilere katılma olanağı bulunmamaktadır. Madde hükmünün yabancılar hukukuna egemen ilkeler ışığında ve sistematik olarak yorumlanması durumunda, yabancı çingenelerin Türkiye'den sınır dışı edilmeleri konusunda ayrımcı bir sınırlama olmaktan öte koruyucu bir düzenleme olduğu sonucuna varılmaktadır. Hatta çalışmaları devam eden Taslak Yabancılar Yasa Tasarısı ile, YİSHK 21/3 hükmünün yürürlükten kaldırılmasının, bu kişilere yönelik zaten mevcut toplumsal önyargılar nedeniyle, uygulamada ortaya çıkması muhtemel hukuka aykırılıkların artmasına neden olması olasılığı bulunmaktadır.

Türk Yabancılar Hukuku mevzuatında yabancı çingenelerin Türkiye'ye giriş, ikamet ve seyahat özgürlüklerini ve sınır dışı edilmelerini sınırlayıcı herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu durumda, yabancı çingenelere ilişkin farklı düzenleme ve uygulamaları bulunmayan ve üstelik 2510 sayılı İskân kanununun söz konusu hükümlerini de “bugünün yapısına uygun düşmeyen hükümler” olduğunu kabul ederek yürürlükten kaldıran Türkiye'nin, özel olarak çingene karşıtı ve ayrımcı bir politika yürüttüğü söylenemeyecektir.

Birbirlerimizin farklılıklarını kabul ederek, toplumsal barışı hedef olarak birlikte yaşamayı içimize sindirmeyi öğrenmemiz gerekiyor. Mevcut yasal düzenlemeler yürürlükten kalksa da farklı olanla birlikte yaşamayı öğrenmediğimiz sürece, toplumsal barışın yerini yeniden ırkçılık, yabancı düşmanlığı ve ayrımcılığa bırakması kaçınılmaz olacaktır. Herkesin barış içinde ve eşit olarak yaşayabildiği bir ülke, gerçekten demokratikleşme yolunu tamamlamış sayılmalıdır.

**KISALTMALAR CETVELİ**

<b>AB</b>	: Avrupa Birliği
<b>AY</b>	: Anayasa
<b>AGİT</b>	: Avrupa Güvenlik ve İşbirliği Teşkilâtı
<b>AİHM</b>	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
<b>AİHS</b>	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
<b>B</b>	: Bası
<b>Bkz.</b>	: Bakınız.
<b>BMMYK</b>	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
<b>C</b>	: Cilt
<b>CERI</b>	: <i>Committee on The Elimination of Racial Discrimination</i>
<b>CRE</b>	: <i>Commission for Racial Equality</i>
<b>D</b>	: Daire
<b>Dn.</b>	: Dipnotu
<b>E</b>	: Esas.
<b>ECRI</b>	: <i>European Commission Against Racism and Intolerance</i>
<b>ERRC</b>	: European Roma Rights Centre
<b>GÜHFD</b>	: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
<b>İHEB</b>	: İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
<b>İYUK</b>	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
<b>K.</b>	: Karar
<b>m.</b>	: madde
<b>MHB.</b>	: Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel HukukBülteni
<b>No</b>	: Numara
<b>RG</b>	: Resmî Gazete
<b>S.</b>	: Sayı
<b>s.</b>	: sayfa
<b>SBF</b>	: Siyasal Bilgiler Fakültesi
<b>TBBD</b>	: Türkiye Barolar Birliği Dergisi
<b>TVK</b>	: Türk Vatandaşlığı Kanunu
<b>YİSHK</b>	: Yabancıların Türkiye’de İkametleri ve Seyahatleri Hakkında Kanun
<b>YD.</b>	: Yürütmenin Durdurulması

### KAYNAKÇA

- \_\_\_\_\_ : DÜNYADA VE TÜRKİYE'DE YASA DIŞI GÖÇ, Emniyet Genel Müdürlüğü, Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı 2001, Ankara 2001.
- \_\_\_\_\_ : İnsan Hakları Uluslararası Sözleşmelerinin İç Hukuka Doğrudan Uygulanması (Anayasa,md.90/son), Ulusal Toplantı, Ankara 2004.
- \_\_\_\_\_ : Sığınmacı Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye'deki Yargı Kararları, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, BMMYK (2000), İstanbul 2000.
- \_\_\_\_\_ : YABANCILAR PASAPORT HUDUT İLTİCA DAİRE BAŞKANLIĞI, Faaliyet 2000, Ankara 2000.
- ALTINIŞIK, Çiğdem/  
YILDIRIM, Mehmet Şahin  
ALTUĞ, Yılmaz : Mülteci Haklarının Korunması, Ankara 2002.  
: Devletler Hususî Hukuku Bakımından Mülteciler, İstanbul 1967, (Mülteciler).
- ALTUĞ, Yılmaz : Yabancıların Hukukî Durumu, İstanbul 1971, (Yabancılar).
- ASAR, Aydoğan : Türk Yabancılar Mevzuatında Yabancı ve Hakları, Ankara 2004.
- AYBAY, Rona : “Yönetim Hukuku ve Yönetmelik Yargı Açısından “Yabancı”nın Konumu, İnsan Hakları Hukuku Açısından Bir Yaklaşım”, 2003 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, www.danistay.gov.tr, s.1-13, (son ziyaret tarihi:17.05.2006).
- AYBAY, Rona : Amerikan İngiliz ve Türk Sistemlerinde Yurt Dışına Çıkma ve Yurda Girme Özgürlüğü, Ankara 1975.
- AYBAY, Rona : Vatandaşlık Hukuku, İstanbul 2004,(Vatandaşlık).
- AYBAY, Rona : Yabancılar Hukuku, İstanbul 2005, (Yabancılar).
- BEDARD, Tara : “Roma in Turkey”, <[http://lists.errc.org/rr\\_nr4\\_2003/field1.shtml](http://lists.errc.org/rr_nr4_2003/field1.shtml)>, (16.05.2006), s.1-4.
- BOUCHET-SAULNIER, Françoise: İnsancıl Hukuk Sözlüğü, İstanbul 2002.
- BOZKURT, Enver : Türkiye'nin Uluslararası Hukuk Mevzuatı, Ankara 2003, (Mevzuat).
- BOZKURT, Enver : İnsan Haklarının Korunmasında Uluslararası Hukukun Rolü, Ankara 2003, (Uluslararası Hukuk).
- ÇELİKEL, Aysel : “Türk Yabancılar Hukukunun Genel İlkeleri”,

- Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku Alanında Gelişmeler, (Bilimsel Toplantı), İstanbul 2000, s.91-100.
- ÇELİKEL, Aysel/  
ŞANLI, Cemal : Türk Milletlerarası Özel Hukuk Mevzuatı, B.11, İstanbul 2003.
- ÇELİKEL, Aysel/  
GELGEL(ÖZTEKİN), Günseli  
ÇİÇEKLİ, Bülent : Yabancılar Hukuku, B.12, İstanbul 2005.  
: “Avrupa Sosyal Şartının Yabancılara Sağladığı Güvenceler ve Türkiye”, MHB, Yıl: 2002, S.1, s.21-55.
- ÇİÇEKLİ, Bülent : Avrupa Sosyal Şartı, Temel Rehber, Ankara 2001, s.192.
- ÇİÇEKLİ, Bülent : Yabancılar ve Polis, Polisin Görev ve Yetkileri Çerçevesinde Yabancıların Hukuki Durumu, Ankara 2003, (Yabancılar ve Polis).
- DARDAĞAN, Esra Gül : Yabancılar Hukuku Açısından Sınırdışı Etme, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1993
- DOĞAN, Vahit/  
ODABAŞI, Hasan : Yargı Kararları Işığında Vatandaşlık ve Yabancılar Hukuku, Ankara 2004.
- DURAN, Lütfi : “Yabancıların Türkiye’den Sınır Dışı Edilmesi”, İnsan Hakları Yıllığı, Yıl: 1980, S.2, s.3-33.
- GERAY, Cevat : Türkiye’den ve Türkiye’ye Göçler ve Göçmenlerin İskânı (1923-1961), Ankara 1962.
- GÖĞER, Erdoğan : Pasaport Hukuku, Ankara 1973, (Pasaport).
- GÖZLER, Kemal : İdare Hukuku, C.I, Bursa 2003.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref : Yönetmelik Yargı, Ankara 1990.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref/  
GÖLCÜKLÜ, Feyyaz : Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İnceleme ve Yargılama Yöntemi, B.6, Ankara 2005.
- KABAALIOĞLU, Halûk/  
EKŞİ, Nuray : “Yabancıların Türkiye’den Sınır Dışı Edilmesi” MHB, Yıl: 24, S:1-2, 2004, Prof Dr. Sevin Toluner’e Armağan, s.503-522.
- KABAOĞLU, İbrahim : Özgürlükler Hukuku, Ankara 2002.
- KALABALIK, Halil : “İdare Hukukunda Takdir Yetkisi Kavramı ve Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması”, GÜHFD, C.I, S.2, 1997, s.205-232, (Takdir Yetkisi Kavramı).

- KALABALIK, Halil : “İdarenin Takdir Yetkisinin Sınırları ve Yargısal Denetimi”, GÜHFD, C.I, S.1, 1997, s.172-211, (Takdir Yetkisinin Sınırları).
- KAPANİ, Münci : İnsan Haklarının Uluslararası Boyutları, Ankara 1996.
- KİRİŞÇİ, Kemal : “Old and new patterns of immigration into Turkey: EU as a vechile of “post-national” transformation in Turkey”, <<http://hist.net/kieser/bs04/forum/kirisci>>, (16.07.2006), s.1-15.
- KİRİŞÇİ, Kemal : “Turkey: A Transformation from Emigration to Immigration”, <<http://www.immigrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=176>>, (16.06.2006), s.1-10.
- KİRİŞÇİ, Kemal : “Zorunlu Göç ve Türkiye”, Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye’deki Yargı Kararları ve Türkiye, İstanbul 2000, s.37-67.
- KUBAT, Ahmet Adil : Cezaların İnfazı, Ankara 2005.
- ODMAN, Tevfik : Mülteci Hukuku, Ankara 1995, s.193, (Mülteci Hukuku).
- ODMAN, Tevfik. : “Mülteci Hukuku, Türk Mülteci Politikası ve Uygulaması”, Güncel Hukuk, Aylık Hukuk Dergisi, Şubat 2006, S.26, s.10-19, (Mülteci Politikası) .
- OPRISAN, Ana : “Roma in Turkey: Settlement Law Continues to Discriminate Roma”, <<http://www.domresearchcenter.com/news/Turkey/aoprisan.html>>, s.1-2, (15.05.2006)
- ÖZTÜRK-YILMAZ, Necla : “5543 Sayılı İskân Kanunu Hükümleri Uyarınca Türk Vatandaşlığının Kazanılması”, TBBD, S.68, Yıl: 2007, s.241-264.
- PAZARCI, Hüseyin : Uluslararası Hukuk Dersleri, II.Kitap, B.5, Ankara 1998.
- PEKER, Bülent/  
SANCAR, Mithat : Mülteciler ve İnsan Hakları, Yaşamın Kıyısındakilere Hoş geldin Diyebilmek, Ankara 2001.
- PEKER, Bülent : “Sığınma Hakkı ve Mülteciler, Uluslararası ve Bölgesel Eğilimler”, Sığınma Hakkı ve Mülteciler, İltica Hakkı ve Mülteciler Atölyesi, Ankara 2001, s.9-30.
- SAĞLAM, Fazıl : Temel Hakların Sınırlanması ve Özü, Ankara 1982.

SEZER, Abdullah

: “Pasaport Kanunu Madde 22 ve 23: 1982 Anayasası ve İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesine Ek IV No.lu Protokole Aykırılık Sorunu”, SBF Dergisi, Temmuz-Eylül, 2002, s.50-76.

ŞAFAK, Ali

: Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, İstanbul 1996.

TARHANLI, Turgut

: “Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye’deki Yargı Kararları Konusunda Hukuki Bir Değerlendirme”, Sığınmacı, Mülteci ve Göç Konularına İlişkin Türkiye’deki Yargı Kararları, BMMYK (2000), İstanbul 2000, s.1-34.

TEKİNALP, Gülören

: Türk Yabancılar Hukuku, B.8, İstanbul 2003.