

GÖÇ

ARAŞTIRMALAR DERGİSİ

THE JOURNAL OF MIGRATION STUDIES

Cilt/Volume:2 • Sayı/No:2 • Temmuz-Aralık/July-December 2016



İklim Mültecileri **NURAY EKŞİ** / Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK'nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Yeri **ELİF UZUN** / Türkiye - Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme **YUSUF FURKAN ŞEN - GÖZDE ÖZKORUL** / Deniz Yoluyla Gerçekleştirilen Düzensiz Göç ile Mücadelede Devletlerin Yetki ve Uygulamaları **GÖKHAN AYDIN** / Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Mültecilerin Haklarının Korunmasındaki Rolü **NESLİHAN ÖZKERİM GÜNER**

EDİTÖRDEN

Göç ve iltica alanında idari yapıda ve yasal düzenlemelerde reform niteliğinde yenilikler getirilmiştir. Hiç şüphesiz söz konusu yeniliklerin hayata geçirilmesinde, yorumlanmasında ve uygulanmasında mahkemelere önemli görev düşmektedir. Nitekim 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu 11 Nisan 2013 tarihinde Resmî Gazete’de yayımlanmasına rağmen bu kanunla düzenlenen hususlara ilişkin uyuşmazlıklarda görevli sulh ceza hâkimlikleri, idare mahkemeleri ve Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararların sayısı azımsanmayacak boyuta ulaşmıştır. Göç ve iltica alanında son yıllarda akademik çalışmalarda da önemli bir artış olmuştur. Tıpkı mahkeme kararları gibi akademik çalışmalar da göç ve iltica alanındaki yeni sistemin yerine oturtulması ve daha da geliştirilmesi açısından önemli bir yere sahiptir. 2016 yılında yayın hayatına başlayan Göç Araştırmaları Dergisi akademik çalışmaların öneminden hareketle bu çalışmaları bir araya getirmek amacını taşımaktadır.

Göç Araştırmaları Dergisi’nin bu sayısında iklim mültecilerine; AİHM’de Türkiye’ye karşı açılan göç ve ilticaya ilişkin bazı davalarda verilen kararlara; deniz yoluyla gerçekleşen düzensiz göçe ve BMMYK’nın iltica alanındaki rolüne ilişkin makaleler yer almaktadır.

Okuyucularımızın katkı ve eleştirileriyle daha da gelişecek olan Göç Araştırmaları Dergisi’nin en kısa sürede uluslararası bir dergi olmasını temenni ederim.

Prof. Dr. Nuray EKŞİ

FROM THE EDITOR...

Novelty and reforms have been introduced in the administrative structure as well as in legal arrangements in the field of immigration and asylum. Undoubtedly, the courts have a crucial role in the interpretation, application and implementation of these innovations. As a matter of fact, even though the Law No. 6458 on Foreigners and International Protection was published in the Official Gazette on 11 April 2013, the number of decisions made by the criminal peace judges, administrative courts and the Constitutional Court which are responsible for the resolution of disputes related to the issues regulated by this Law has reached a size that is not underestimated. In recent years there has also been a significant increase in academic studies in the field of immigration and asylum. Similar to the court decisions, academic studies also play an important role in setting the new system in the field of immigration and asylum and further developing it. Considering the role and importance of academic works, the Journal of Migration Studies which has been published since 2016 is aiming to bring these works together.

This issue of the Journal of Migration Studies contains articles regarding climate refugees; certain judgments of EHCR, which were delivered in some cases filed against Turkey concerning migration and asylum; irregular migration carried out by sea and the role of the UNHCR in the field of asylum.

Editörden

I hope that the Journal of Migration Studies which will make further progress with the contribution and critics of the readers will be listed in international citation indexes within the shortest time.

Prof. Dr. Nuray EKŞİ

İklim Mültecileri

Nuray Ekşi*

Öz

Çevre felaketlerinden ve iklim değişikliklerinden etkilenen insanlar, ülkelerini terk ederek başka ülkelerden uluslararası koruma talep etmektedirler. Çevresel felaketler ve iklim değişiklikleri, bu değişikliklerden etkilenen ve “iklim mültecileri” veya “çevre mültecileri” olarak anılan insanların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Ancak her ne kadar “iklim mültecileri” veya “çevre mültecileri” olarak anılsalar da söz konusu kişiler 1951 Cenevre Konvansiyonu kapsamında mülteci değillerdir. “İklim mültecileri” veya “çevre mültecileri” olarak anılan insanlara bazı devletlerin yasalarında “tamamlayıcı koruma” veya “geçici koruma” sağlanabilmektedir. Bazı devletlerin yasal düzenlemelerinde ise iklim mültecilerine yönelik herhangi bir koruma öngörülmemiştir. Yaşama hakkı başta olmak üzere insan haklarına ilişkin uluslararası düzenlemelerde yer alan bazı hükümler çerçevesinde iklim mültecilerine insani koruma sağlanabilir. Ancak insani korumanın çerçevesi de henüz tam olarak çizilmemiştir. Çalışmamızda iklim mültecilerine sağlanacak bir uluslararası korumanın olup olmadığı hususu incelenecektir. Bu bağlamda öncelikle iklim mültecileri kavramı açıklanacak ve bu durumun ortaya çıkmasına etki eden faktörler incelenecektir. Daha sonra iklim mültecilerinin, 1951 Cenevre Konvansiyonu kapsamına giren mülteciler olarak kabul edilmemesinin sebepleri mahkeme kararlarıyla açıklanacaktır. İklim mültecilerini korumak için hazırlanan milletlerarası antlaşma taslaklarına değinildikten sonra Türk hukukunda iklim mültecilerinin durumu irdelenecektir.

Anahtar Kelimeler: İklim mültecileri, çevre mültecileri, iklim göçmenleri, ülkesinden yerinden edilmiş insanlar, IDPs, insani koruma

* Prof. Dr., Yeditepe Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Milletlerarası Özel Hukuk Anabilim Dalı Başkanı

Climate Refugees

Nuray Ekşi*

Abstract

People affected by environmental disasters and climate change abandon their countries and seek international protection from other states. Environmental disasters and climate change have caused migration and the emergence of the so-called “climate refugees” or “environmental refugees”. Although they are often called “climate refugees” or “environmental refugees”, these people do not fall within the definition of refugee under the 1951 Geneva Convention on the Legal Status of Refugees. The laws of certain countries provide “complementary protection” or “temporary protection” to climate refugees or environmental refugees. On the other hand, no protection is envisaged in the laws of some countries regarding climate refugees. Humanitarian protection can be provided to climate refugees under the legal provisions guaranteeing certain basic rights, such as the right to life, in international human rights treaties. However, the boundaries of the notion of “humanitarian protection” have not been clearly drawn yet. In this study, we evaluate whether any international protection may be available to climate refugees. To this end, we first describe the term “climate refugees” and analyze the factors that led to its emergence. We then examine the reasons why climate refugees are not treated as refugees within the scope of the 1951 Geneva Convention, taking into account the relevant court decisions. Following a discussion of the draft international treaties prepared to protect climate refugees, we examine the situation of climate refugees under Turkish law.

Keywords: *Climate refugees, environmental refugees, climate migrants, internally displaced persons, IDPs, humanitarian protection, climate change displacement*

* Asst. Prof., Yeditepe University Faculty of Law, Chair for Private International Law Department

Giriş

Çevresel felaketler ve iklim değişiklikleri, uzun zamandan beri gündemde olan bir konudur. Özellikle insanların yol açtığı çevre ve iklim değişikliklerinin önlenmesi, bu değişikliklere yol açanların eylemlerinden doğan yükümlülükleri üstlenmesi ve ülkeler arasında iklim değişikliklerini engellemek ya da en aza indirmek için işbirliğinin sağlanması için bazı adımlar atılmıştır. İklim değişiklikleri konusunda milletlerarası düzeyde atılan adımlar sonuç getirmiş ve bu bağlamda bazı antlaşmalar yapılmıştır. Türkiye, iklim değişikliklerine ilişkin milletlerarası düzeyde atılan adımların da takipçisi olmuştur. Bu bağlamda 1992 Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (BMİDÇS)¹, 1997 Kyoto Protokolü², Ozon Tabakasının Korunması İçin Viyana Sözleşmesi³, Ozon Tabakasını İncelten Maddelere İlişkin Montreal Protokolü'nü⁴ onaylamıştır⁵.

- 1 Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ne Katılmamızın Uygun Bulduğuna Dair Kanun, Kanun No. 4990, Kabul Tarihi: 16.10.2003, RG 21.10.2003/25266; Karar Sayısı: 2003/6458: Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ne Katılmamız Hakkında Karar, RG 18.12.2003/25320.
- 2 Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi'ne Yönelik Kyoto Protokolü'ne Katılmamızın Uygun Bulduğuna Dair Kanun, Kanun No. 5836, Kabul Tarihi: 5.2.2009, RG 17.2.2009/27144; Karar Sayısı: 2009/14979: Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesine Yönelik Kyoto Protokolü'ne Katılmamız Hakkında Karar, RG 13.5.2009/27227.
- 3 Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi'ne Katılmamızın Onaylanmasının Uygun Bulduğu Hakkında Kanun, Kanun No. 3655 Kabul Tarihi: 6.6.1990, RG 20.6.1990/20554; Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi ile Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü'ne Katılmamız Hakkında Karar, RG 8.9.1990/20629.
- 4 Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü'ne Katılmamızın Onaylanmasının Uygun Bulduğu Hakkında Kanun, Kanun No. 3656, Kabul Tarihi: 6.6.1990, RG 20.6.1990/20554; Karar Sayısı: 90/733: Ozon Tabakasının Korunmasına Dair Viyana Sözleşmesi ile Ozon Tabakasını İncelten Maddelere Dair Montreal Protokolü'ne Katılmamız Hakkında Karar, RG 8.9.1990/20629.
- 5 Ayrıntılı bilgi için bkz. RAJAMANI Lavanya, The Cancun Climate Agreements: Reading the Text, Subtext and Tea Leaves, 60(2011) ICLQ, s. 499 vd. Diğer antlaşmalar, ulusal yasal düzenlemeler ve AB düzenlemeleri için bkz. WILLIAMS Angela, Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law, 30(2008)4 Law&Policy, s. 503-504.

Türkiye’de iklim değişikliği konusunda ulusal düzeyde de bazı adımlar atılmıştır. İklim ve Hava Yönetim Koordinasyon Kurulu kurulmuştur. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından Türkiye İklim Değişikliği Stratejisi 2010-2023⁶, İklim Değişikliği Eylem Planı 2011-2013⁷, Türkiye’nin İklim Değişikliği Uyum Stratejisi ve Eylem Planı 2011-2013⁸; Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Kapsamında İklim Değişikliği Birinci Ulusal Bildirim 2007⁹; Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Kapsamında İklim Değişikliği Beşinci Ulusal Bildirim 2013¹⁰ hazırlanmıştır.

İklim değişiklikleri ve doğal afetler, insanların ülke içinde yer değiştirmesine hatta ülkelerini terk etmesine neden olmaktadır. Fukushima ve Çernobil örneklerinde olduğu gibi insan kaynaklı doğal felaketlerin etkisi geçici olmamakta; bu felaketlerin gerçekleştiği coğrafi alanların insanlar açısından taşıdığı risklerin uzun yıllar sürmesi sebebiyle bu alanlar tamamen boşaltılabilmektedir. İklim değişikliklerinin yol açtığı çevre mültecilerinin üç türü üzerinde durulmaktadır. Birincisi geçici olarak yer değiştirmedir (temporarily displaced). Geçici yer değiştirme, özellikle doğal afetler sonucu insanların yaşadıkları yerlerden ayrılması ve daha sonra geri dönmesidir¹¹. İkincisi daimi yer değiştirmedir (permanently displaced). Daimi yer değiştirme halinde baraj yapımı örneğinde olduğu gibi daha çok insan kaynaklı çevresel felaketler sonucunda insanlar yaşadıkları yerleri bir daha dönmek üzere terk etmektedir¹². Üçüncü iklim mültecisi türünü, daimi veya geçici çevresel faktörler sebebiyle yaşadığı yeri terk edip daha iyi hayat standartlarının olduğu ülkelere yerleşmek amacıyla ülkesini terk edenler

6 <http://www.csb.gov.tr/db/iklim/banner/banner592.pdf> (31.7.2016).

7 <http://www.csb.gov.tr/db/iklim/banner/banner591.pdf> (31.7.2016).

8 http://www.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/uyum_stratejisi_eylem_plani_TR.pdf (31.7.2016).

9 <http://www.csb.gov.tr/db/iklim/editordosya/bildirim1.pdf> (31.7.2016).

10 <http://www.csb.gov.tr/db/iklim/banner/banner595.pdf> (31.7.2016).

11 WILLIAMS, 506.

12 WILLIAMS, 506.

oluşturmaktadır¹³. Ayrıca iklim mültecileri süresine göre geçici iklim mültecileri, uzun dönem iklim mültecileri ve daimi iklim mültecileri olarak da ayrımına tabi kılınabilir¹⁴. İklim mültecileri açısından bir başka ayrım, bu statüye sebep veren olayın kaynağına göre yapılmakta ve bu bağlamda insan kaynaklı felaketler ve doğal felaketler birbirinden ayrılmaktadır. Diğer bir ayrım, iklim mültecilerinin yaşadığı ülkeyi terk edip etmemesine bağlı olarak yapılmaktadır¹⁵. Eğer çevresel felaketler ve iklim değişiklikleri ülkeyi terk etmeye sebebiyet vermişse sınıraşan yer değiştirme (cross-border displacement), eğer aynı ülke içinde bir yerden diğer bir yere göçe sebebiyet vermişse ülke içinden yerinden edilme (internally displacement) söz konusu olmaktadır¹⁶.

İklim değişikliklerine ve çevre felaketlerine bağlı göçler sadece insanlara karşı bir tehdit olmakla kalmamakta uluslararası ve bölgesel güvenliği de tehdit etmektedir. İklim değişiklikleri Sudan'ın Darfur bölgesinde olduğu gibi istikrarsızlıklara ve çatışmalar yol açmaktadır¹⁷.

İklim değişikliklerini önlemek ve bu konuda işbirliği sağlamak için milletlerarası antlaşmalar yapılmıştır. Bu antlaşmaların sorunlara kalıcı çözüm getirmede tam olarak başarılı olduklarını söylemek zordur. Ancak milletlerarası antlaşmalarla ve çevre kanunları başta olmak üzere diğer ulusal yasal düzenlemelerle çevrenin korunmasına yönelik bazı adımlar atılmıştır. Yetersiz olsalar bile bazı adımların atılmış olmasının önemi küçümsenemez. Buna karşın iklim değişiklikleri sebebiyle yer değiştiren insanları korumaya yönelik olarak henüz milletlerarası düzeyde bir adım atılmamıştır. Üstelik bazı ulusal yasal düzenlemelerde öngörülen çevresel faktörler sebebiyle yer değiştiren insanları korumaya yönelik sistemlerin takdire bağlı olarak uygulanması, çev-

13 WILLIAMS, 506-507.

14 WILLIAMS, 507.

15 WILLIAMS, 507.

16 WILLIAMS, 507.

17 McLEMAN Robert, Climate Change, Migration and Critical International Security Considerations, IOM Migration Research Series No. 42, Geneva 2011, s. 11, 25-28.

resel felaketlerden ve iklim değışikliklerinden mağdur olan insanların kendi kaderine terk edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Çalışmamızda “iklim mültecileri” olarak anılan ve çevre felaketlerinin yanı sıra iklim değışikliklerinden etkilenen insanların hukuki durumu incelenecektir.

1951 Cenevre Konvansiyonu’nda Mültecinin Tanımı

Mülteci, kısaca “1951 Cenevre Konvansiyonu” olarak anılan ve Türkiye’nin de taraf olduğu¹⁸ Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Konvansiyonu’nun 1. maddesinin A bendinin (2). paragrafında tanımlanmıştır. Bu paragrafa göre, mülteci, 1 Ocak 1951’den evvel cereyan eden hadiseler neticesinde ve ırkı, dini, tabiiyeti, mu-

18 Cenevre’de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun, Kanun No: 359, Kabul Tarihi: 29.8.1961, RG 5.10.1961/10898.

Madde 1- Cenevre’de 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme ilişkin deklarasyonla birlikte onaylanmıştır.

Madde 2- Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin 42’nci maddesinin bahsettiği imkâna uygun olarak, onaylama anında aşağıdaki ihtirazi kayıt kabul edilmiştir.

“Bu Sözleşmenin hiçbir hükmü, mülteciye Türkiye’de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz”.

Madde 3- Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 4- Bu kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

Deklarasyon

A) Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti, mezkûr Sözleşmenin 1’inci maddesinin (a) fıkrasında mevzubahis 12 Mayıs 1926 ve 30 Haziran 1928 Anlaşmalarına taraf değildir. Ayrıca, 30 Haziran 1928 Anlaşmanın şumulüne girmekle, mezkûr Anlaşmanın memleketimiz bakımından derpiş ettiği husus ortadan kalkmıştır. Bu durum muvacehesinde, Cumhuriyet Hükümeti 28 Temmuz 1951 tarihli Sözleşmeyi yukarıdaki Antlaşmalardan müstakil olarak kabul etmektedir.

B) İşbu Sözleşmenin tahmil ettiği vecibeler bakımından Cumhuriyet Hükümeti, 1’inci maddenin (b) fıkrasındaki “1 Ocak 1951 den evvel cereyan eden hadiseler” ibaresini, “1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da cereyan eden hadiseler” şeklinde anlamaktadır.

C) Keza Sözleşmenin 1 inci maddesinin mülteci vasfının kaydına mütedair (C) fıkrasındaki “vatandaş bulunduğu memleketin himayesinden kendi isteği ile tekrar istifade ederse veya vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi arzusu ile tekrar iktisap ederse” ibarelerini Cumhuriyet Hükümeti bu istifade ve iktisap keyfiyetinin sadece alâkadarın talebine değil aynı zamanda bahis konusu devletin muvafakatine bağlı bulunduğu şeklinde anlamaktadır.

ayyen bir içtimai gruba mensubiyeti veya siyasi kanaatleri yüzünden takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu memleket dışında bulunan ve işbu memleketin himayesinden istifade edemeyen veya mezkur korkuya binaen istifade etmek istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bahis konusu hadiseler neticesinde evvelce mutaden ikamet ettiği memleket dışında bulunuyorsa oraya dönemeyen veya mezkur korkuya binaen dönmek istemeyen şahıstır. 1951 Cenevre Konvansiyonu'na ek 1967 Protokolü¹⁹ ile “1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar” ve “söz konusu olaylar sonucunda” ifadeleri Konvansiyon'un metninden çıkarılmıştır. Böylece, tarih sınırlaması olmaksızın Konvansiyon hükümleri, I/A maddenin (2). paragrafının kapsamına giren bütün kişilere uygulanacaktır. Bununla beraber coğrafi alan kısıtlaması konusunda taraf devletlere takdir yetkisi verilmiştir. İsteyen devlet, coğrafi alan sınırlamasını muhafaza edebilecektir.

1951 Cenevre Konvansiyonu'nda yer alan mülteci tanımı, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun²⁰ 61. maddesine aynen dercedilmiştir. Bununla beraber Türkiye, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nu coğrafi kısıtlama ile uyguladığından sadece Avrupa'dan gelenlere mülteci statüsü vermektedir.

1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 1. maddesinin A bendinin (2). paragrafında yer alan tanım kapsamına girse dahi mülteci statüsü verilmeyecek kişiler 1. maddenin (F) bendinde üç grup halinde sayılmıştır. Mülteci statüsü verilmeyecek kişiler şunlardır: (1) barışa karşı

19 Karar Sayısı: 6/10266: 29 Ağustos 1961 tarih ve 359 sayılı Kanunla onaylanmış bulunan “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme”nin zaman ve mekan bakımından tadilini öngören ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 2198 (XXI) sayılı kararıyla kabul edilmiş bulunan “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokol”e yukarıda maruz kanunun 2'nci maddesinde yer alan ihtirazî kayıt ve coğrafi sınırlama bakımından Sözleşmenin sadece Avrupa'da cereyan eden hadiseler neticesinde vaki sığınmalara uygulanacağı yolunda yine aynı tarihte yapılmış olan deklarasyon baki kalmak şartı ile, katılmamız; Dışişleri Bakanlığının 13.6.1968 tarih ve 721.501-BMKY-I-316 sayılı yazısı üzerine 31.5.1963 tarih ve 244 sayılı Kanunun 2'nci maddesinin 3'üncü fıkrasına göre, Bakanlar Kurulunca 1.7.1968 tarihinde kararlaştırılmıştır: RG 5.8.1968/12968.

20 Kanun No. 6458, Kabul Tarihi: 4.4.2013, RG 11.4.2013/28615.

suç işleyenler veya savaş suçu işleyenler veya uluslararası belgelerde tanımlandığı şekilde insanlığa karşı suç işleyenler, (2) politik olmayan önemli bir suçu mülteci başvurusunun yapıldığı ülke dışında işleyenler, (3) Birleşmiş Milletler'in ilkelerine ve amaçlarına aykırı eylemlerde bulunanlar.

Gerek 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 1/A-2 maddesinde gerekse YUKK'un 61. maddesinde yer alan tanım uyarınca mülteci (1) ırkı, dini, tabiiyeti, muayyen bir içtimai gruba mensubiyeti veya siyasi kanaatleri yüzünden, (2) takibata uğrayacağından haklı olarak korkan (3) vatandaşı olduğu memleket veya evvelce oturduğu ülke dışında bulunan şahıstır. Bu tanımda, iklim değişikliklerinden söz edilmemiştir. Diğer bir ifadeyle 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 1/A-2 maddesi ile YUKK'un 61. maddesinde sayılan ve mülteci statüsü almak için başvuru yapılmasının dayanağını teşkil eden beş kriter arasında doğal afetler veya iklim değişiklikleri sayılmamıştır.

Mülteci Hukuku Alanında Yeni Bir Kavram: “İklim Mültecileri”

Çevresel faktörler sebebiyle yer değiştirme (displacement), 1980'li yıllardan beri hararetli bir şekilde tartışılmaktadır. Ancak çevresel faktörler sebebiyle göç yeni bir olgu olmayıp ekilebilir tarım topraklarının azalması, doğal kaynakların tükenmesi, deprem vb. etkenler sebebiyle uzun bir geçmişe sahiptir²¹. Sel baskınları, deprem, kuraklık gibi etkenlerle, insanlar, mutad olarak yaşadıkları alanları terk edip sürekli veya geçici yaşamak üzere başka yerlere gitmek zorunda kalmakta; bu göç hareketi “iklim mültecileri” (climate refugees) veya “çevre mültecileri” (environmental refugees) ve benzeri yeni kavramların ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Doğal afetler ve iklim değişiklikleri sonucu yaşadıkları yerleri terk etmek zorunda kalan insanlar için “iklim

21 WILLIAMS, 507.

göçmenleri” (climate migrants) kavramı da kullanılmaktadır²². Ancak doğal afetler ve iklim değişiklikleri sonucu yaşadıkları yerleri terk etmek zorunda kalan insanlar için hangi kavram kullanılırsa kullanılsın bu kavramların hukuki açıdan yetersiz olduğu; insanların ülkelerini terk etmeden ülke içinde yer değiştirmeleri halinde söz konusu kavramlardaki mülteci kelimesinin kullanılmayacağı, böyle bir durumda ülke içinde yerinden edilmenin söz konusu olduğu ifade edilmiştir²³. Benzer eleştiriler BMMYK tarafından da yapılmıştır. İklim mültecileri veya çevre mültecileri, doğal afetler ve iklim değişikliklerinin sonucu olarak koruma talep eden insanları ifade etmek için kullanılan kavramlar olmakla beraber BMMYK bu kavramların kullanılmasına karşıdır, hatta bu kavramların milletlerarası mülteci hukukunda yeri olmadığı görüşündedir²⁴.

İklim mültecilerinin statüsü, korunması ve yerleştirilmeleri, milletlerarası hukukta açıklığa kavuşturulmamıştır. Bu sebeple devletlerin, milletlerarası hukuk, insan hakları hukuku ve çevre hukuku bağlamında iklim mültecilerine koruma sağlama yükümlülüğünün olup olmadığı ve eğer varsa bu yükümlülüğün kapsamının ne olacağı henüz belli değildir. Diğer bir ifadeyle, devletleri, iklim mültecilerine veya çevresel etkenlerle yer değiştiren (environmentally displaced persons–EDPs) insanlara koruma sağlamaya zorlayan veya teşvik eden bir milletlerarası düzenleme henüz mevcut olmadığından hukuki açıdan bunların durumunu açıklığa kavuşturacak düzenlemelere ihtiyaç

22 NAIK Asmita, Migration and Natural Disasters, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence, Edited by Frank Laczko/Christine Aghazarm, International Organization for Migration-IOM, Geneva 2009, s. 252.

23 LACZKO Frank/AGHAZARM, Christine, Introduction and Overview: Enhancing the Knowledge Base, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence, Edited by Frank Laczko/Christine Aghazarm, International Organization for Migration-IOM, Geneva 2009, s. 18-19.

24 Climate change, natural disasters and human displacement: a UNHCR perspective, António Guterres, UN High Commissioner for Refugees, 14 August 2009, s. 8-9: <http://www.unhcr.org/4901e81a4.pdf> (31.7.2016).

bulunmaktadır²⁵. İklim mültecilerinin önemli bir kısmı ülke dışına çıkmamakta, kendi ülkeleri içinde yer değiştirmektedirler (Internally Displaced People–IDPs). Bir kısmı ise ülkelerini terk ederek başka ülkelere gitmektedir (Internationally Displaced People/Cross-border Displacement). Bu açıdan iklim mültecilerine sağlanacak ulusal ve uluslararası düzeydeki korumanın çerçevesinin de çizilmesi gerekmektedir.

Ağustos 2006'da, Maldivler Hükümeti, muhtelif devletlerin hükümet temsilcilerinin, BM'nin yetkili birimlerinin, çevre ve insan hakları organizasyonlarının katılımıyla iklim mültecilerinin yerleştirilmesi ve korunması (the protection and resettlement of climate change refugees) konusunda bir konferans düzenlemiştir. Deniz seviyesinden birkaç metre yükseklikte bulunan ve iklim değişikliklerinden en çok etkilenen Maldivler açısından bu sorun ulusal güvenlik ve hayatta kalmak için hayati bir mesele teşkil etmektedir²⁶. 2007 yılında küçük ada devletlerinin katılımıyla Maldivler'in başkenti Male'de düzenlenen toplantı sonucunda İklim Değişikliğinin İnsani Boyutuna İlişkin Male Deklarasyonu (Male' Declaration on the Human Dimension of Climate Change) kabul edilmiştir²⁷. Maldivler, ayrıca, 2008 yılında bütçesinin bir kısmını yeni bir vatan inşa etmek için ayıracağını bildirmiştir²⁸.

25 MOBERG Kara K., Extending Refugee Definitions to Cover Environmentally Displaced Persons Displaces Necessary Protection, 94(200) Iowa L. Rev., s. 1112.

26 BIERMANN Frank/BOAS Ingrid, Environment, Protecting Climate Refugees The Case for a Global Protocol, November/December 2008, s. 21.

27 Male Deklarasyonu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. LIMON Marc, Human Rights Obligations and Accountability in the Face of Climate Change, 38(201) Ga. J. Int'l & Comp. L., s. 546-548.

28 HODGKINSON David/BURTON Tess/ANDERSON Heather/YOUNG Lucy, 'The Hour When the Ship Comes in': A Convention For Persons Displaced by Climate Change', 38(2010)1 Monash U. L. Rev., s. 70.

İklim değışikliği, sadece ada devletlerini değil tüm dűnyayı tehdit eden global bir tehlikedir. Nitekim 2050 yılına kadar, 200 milyon insanın iklim sebebiyle yerlerini değiştireceği tahmin edilmektedir²⁹. Bazı tahminlere gűre, eđer deniz seviyesi bir metre daha yükselirse, Maldivler, Marsal Adaları, Kribati ve Tuvalu, insanların yaşayamayacakları yerler haline gelecektir. Isınma sebebiyle, kuraklık ve buzulların erimesi artacak; 700 milyon ile 1.5 milyar arasındaki insan su sıkıntısı çekecek; Asya, Afrika ve küçük adalarda yaşayan insanlar iklim műltecisi olmakla yüz yüze kalacaklardır³⁰. Afrika Kıtası'nda, global ısınmadan dolayı milyonlarca hayvan ve yüzbinlerce insan hayatını kaybetmiştir. Fas, Tunus ve Libya'daki değerli topraklar azalmakta ve çölleşme artmaktadır³¹. Afrika'da tarım alanları ve nehirlerdeki sular giderek azalmaktadır. Deniz seviyesinin sürekli yükselmesi sebebiyle toprakların su altında kalacağı; Afrika'nın, iklim değişikliğinden en çok etkilenen Kıta olacağı ifade edilmektedir³². Asya, yoğun nüfusu; deniz seviyesine yakın olması ve tropik kasırgalar sebebiyle oldukça hassastır. Isının 2-3 derece artması, 39-812 milyon insanın su sıkıntısı çekmesine sebep olacaktır. Su kıtlığı ve kuraklık, deniz seviyesinin yükselmesi, Afrika'daki milyonlarca insanı da etkileyecektir³³. Asya'da, iklim değişiklikleri ve nüfus artışıının yanı sıra hayat standartlarının yükselmesinden kaynaklanan talepler sonucu su kaynaklarının azalacağı; nüfusun yoğunlaştığı sahil kesimlerinin denizin ve nehirlerin yükselmesi sebebiyle sel tehdidi altında olduğu; nüfusun hızla artması

29 ATAPATTU Sumudu, *Climate Change, Human Rights, and Forced Migration: Implications for International Law*, 27(2009-2010)3 *Wis. Int'l L.J.*, s. 610-611; BIERMANN/BOAS, 21; WILLIAMS, 506; HODGKINSON/BURTON/ANDERSON/YOUNG, 72.

30 BIERMANN/BOAS, 21-22.

31 MOBERG, 1110-1111.

32 STEINER L. Henry/ALSTON Philip/GOODMAN Ryan, *International Human Rights in Context Law Politics and Morals*, 3rd edition, Oxford University Press 2008, 1454-1455.

33 BIERMANN/BOAS, 21-22.

sebebiyle açlık tehlikesinin olacağı belirtilmiştir³⁴. Bir yandan deniz seviyesinin yükselmesi ve buzulların erimesi, küçük ada devletlerinin varlığını tehdit ederken diğer yandan Merkez Pasifik'ten Güney Pasifik'e ve Hint Okyanusu'na kadar olan ada devletleri ile Bangladeş'ten Mısır'a kadar olan alanlarda yaşayan insanların, iklim değişiklikleri sebebiyle yer değiştirmek zorunda kalacakları tahmin edilmektedir.

Kiribati ve Tuvalu, medya ve NGO raporlarında, 2050 yılına kadar yaşanmaz hale gelecek ve daha sonra haritadan silinecek ülkeler olarak anılmaktadır³⁵. Bu iki devletin haritadan silinmesiyle, Tuvalu ve Kiribatililer vatansız kalacaktır³⁶. Kiribati, 100.000 ve Tuvalu ise 10.000 nüfusa sahiptir. Yüzölçümleri oldukça küçük olmasına rağmen her iki ülkenin nüfus yoğunluğu çok fazladır³⁷. Hızlı nüfus artışına cevap verecek tarım arazilerinin yokluğu; altyapının ve kanalizasyon sistemlerinin olmaması; deniz seviyesinin yükselmesi, tarım topraklarındaki tuz oranının giderek artması vb. sebeplerle insanlar ihtiyaçlarını karşılayamaz duruma gelmiştir. Ayrıca hortum, su basması, fırtına, deniz seviyesinin yükselmesi sebebiyle Bangladeş'ten 30 milyon insanın, 2050 yılına kadar iklim mültecileri haline geleceği tahmin edilmektedir³⁸. Tuvalu vatandaşlarının bir kısmı Fiji, Yeni Zelanda ve komşu adalara göç etmesine rağmen geri kalan nüfus açısından iklim değişikliği açık bir tehlike teşkil etmektedir³⁹.

34 STEINER/ALSTON/GOODMAN, 1455.

35 McADAM Jane, *Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer*, 23(2011)1 IJRL, s. 8.

36 BURLESON Elizabeth, *Climate Change Displacement to Refuge*, 25(2010)19 J. Envtl. L. & Litig., s. 29.

37 McADAM, 8-9.

38 McADAM, 10-11.

39 WILLIAMS, 515.

İklim Mültecilerinin 1951 Cenevre Konvansiyonunda Yer Alan Mülteci Tanımının Kapsamı Dışında Kalması

İklim Mültecilerinin 1951 Cenevre Konvansiyonunda Yer Alan Mülteci Tanımının Kapsamı Dışında Kalmasının Sebepleri

Kuraklık, içecek suyunun azalması, fırtına, tayfun, deprem gibi doğal felaketlerle yaşadıkları yerleri terk eden insanlar, 1951 Cenevre Konvansiyonu kapsamında mülteci olarak kabul edilmemektedirler. Çünkü iklim mültecileri, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 1/A-2. maddesinde yer alan şartların tamamını taşımamaktadırlar. 1951 Cenevre Konvansiyonu uyarınca bir kişiye mülteci statüsünün verilmesi için, *ülkesinin dışında olması* gerekir. Oysa iklim değişikliği sebebiyle insanlar her zaman ülkelerini terk etmemekte; kendi ülkelerinde bir yerden başka bir yere gitmektedirler. Ayrıca 1951 Cenevre Konvansiyonu'na göre mültecinin, ırkı, dini, tabiiyeti, muayyen bir içtimai gruba mensubiyeti veya siyasi kanaatleri yüzünden *zulme* uğrayacağından *haklı* olarak korkması gerekmektedir. Ancak fırtına, deprem ve sel gibi iklim değişikliklerinin yol açtığı felaketler mağdurlarına zarar verse de bu zarar kişinin ırkı, dininden, tabiiyetinden, muayyen bir içtimai gruba mensubiyetinden veya siyasi kanaatlerinden kaynaklanmamaktadır.

1951 Cenevre Konvansiyonuna taraf olan devletler için 1979 yılında BMMYK Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Usul ve Ölçütler El Kitabı (Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status—UNHCR Handbook) hazırlanmıştır ve böylece mülteci statüsünün verilmesinde yeknesaklık sağlanmaya çalışılmıştır. El Kitabı'nın II. Bölüm §39'da, doğal afetler mülteci statüsünün kazanılmasına yol açan bir etken olarak kabul edilmemiştir⁴⁰.

40 Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d58e13b4.pdf> (30.8.2016).

Bununla beraber çevresel felaketlerin ve iklim değışikliklerini zulüm olarak değerlendiren ve bu zulme maruz kalanları da belirli bir sosyal grup olarak kabul edip iklim mültecilerini 1951 Cenevre Konvansiyonu kapsamına sokanlar da bulunmaktadır⁴¹. Fakat bu görüş azınlıkta kalmıştır. Hâkim olan görüşe göre, iklim mültecileri 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun kapsamına girmemektedir⁴².

BMMYK, yalnızca 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda yer alan tanım kapsamına giren mültecilere koruma sağlamaktadır. 2006 yılında yapılan toplantıda, iklim mültecilerinin de 1951 Cenevre Konvansiyonu'na dâhil edilmesi için Konvansiyon'da değışiklik yapılması teklif edilmiştir. *Biermann/Boas*'a göre, Birleşmiş Milletler mülteciler rejimi, sanayileşmiş ülkelerin sürekli baskısı altında olduğundan bu ülkelerin 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun kapsamına iklim mültecilerini dahil etmeleri zayıf bir olasılık olarak görülmektedir⁴³.

İklim Mültecilerinin 1951 Cenevre Konvansiyonu Kapsamı Dışında Kaldığına İlişkin Mahkeme Kararları

Daha önce ifade edildiği üzere 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun iklim mültecilerine uygulanmayacağı yaygın olarak kabul edilmektedir. Nitekim iklim mültecilerinin 1951 Cenevre Konvansiyonu kapsamında sığınma talep edemeyecekleri mahkeme kararlarıyla da teyit edilmiştir. Aşağıda örnek olarak Yeni Zelanda ve Avustralya mahkemeleri tarafından verilen iki karara değinilecektir. Bununla beraber mahkeme kararlarının sayısını artırmak mümkündür.

41 COOPER Jessica, Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Convention, 6(1998)2 N.Y.U. Envtl. L.J., s. 480 vd.

42 ATAPATTU, 617, 622; HODGKINSON/BURTON/ANDERSON/YOUNG, 75-76.

43 BIERMANN/BOAS, 22.

*Yeni Zelanda Mülteci Statüsü Belirleme İtiraz Mercii'nin Ekonomik ve Çevresel Faktörler Sebebiyle Mülteci Statüsünün Kazanılmayacağına İlişkin Kararı*⁴⁴

17 Ağustos 2000 tarihinde Yeni Zelanda Mülteci Statüsü Belirleme İtiraz Mercii, ekonomik ve çevresel faktörler sebebiyle mülteci statüsünün kazanılmayacağına karar vermiştir. Karar, Tuvalu vatandaşlarına ilişkindir. Bu sebeple karara ilişkin ayrıntıları incelemeden önce Tuvalu hakkında bilgi verilmesi faydalı olacaktır. “*Tuvalu, Büyük Okyanus'ta, dokuz adet mercan adasından oluşan Polinezya ülkesidir. Avustralya ve Hawaii'nin arasında bulunmaktadır. Komşu ülkeleri Kiribati, Samoa ve Fiji adaları olan Tuvalu, 26 kilometre karelik bir yüzölçümüne sahiptir. Tuvalu, dünyada Vatikan, Monako ve Nauru'dan sonra en küçük ülkedir. Vatikan'dan sonra ise en az nüfusa sahip ikinci bağımsız ülkedir. Ayrıca, Milletlere üye olan en az nüfuslu ülkedir. Küresel ısınma nedeniyle deniz seviyesinin yükselmesi, başkenti deniz seviyesinden sadece 5 metre yüksekte olan Tuvalu için hayati bir tehdit oluşturmaktadır. Eğer küresel ısınma nedeniyle sıcaklık 1 derece daha artarsa, Tuvalu sulara gömülecektir. Tuvalu halkı şimdiden Avustralya ve Yeni Zelanda'ya göç etmektedir*”⁴⁵. Geçimini tarım ve balıkçılıktan sağlayan Tuvalu'nun, topraklarındaki tuz oranının giderek artması ve su baskınları tarım alanlarının yok olmasına sebep olmuştur. Fırtınaların verdiği zararlar da eklenince her yıl ortalama 75 Tuvalu vatandaşı Yeni Zelanda'ya göç etmektedir. 1997 yılında global ısınma sonucunda adalarından biri tamamen denize gömülmüştür. Elli yıl içinde Tuvalu'nun geri kalan adalarının da deniz suyu ile kaplanacağı ve global ısınma sonucunda yok olan ilk devlet olacağı tahmin edilmektedir⁴⁶. Hatta Tuvalu Hü-

44 EKŞİ Nuray, Yeni Zelanda Mülteci Statüsü Belirleme İtiraz Mercii'nin Ekonomik ve Çevresel Faktörler Sebebiyle Mülteci Statüsünün Kazanılmayacağına İlişkin Kararı, X(2011)1 İKÜHFD, s. 219-224

45 <http://tr.wikipedia.org/wiki/Tuvalu> (30.7.2016).

46 MOBERG, 1109-1110; JACOVELLA Giulia, International Law and the (De) Politicisation of Climate Change and Migration: Lessons from the Pacific, 2(2015) SOAS L.J., s. 88..

kümeti, adanın boşaltılması gerekirse Tuvalu vatandaşlarının Avustralya ve Yeni Zelanda'ya göç etmelerine izin vermeleri için bu devletlerle antlaşma yapmak için girişimde bulunmuşsa da başarılı olamamıştır. Bununla beraber Yeni Zelanda ile sınırlı ölçüde göçmen kabulünün yolunu açan bir antlaşma yapılmıştır. Bu antlaşma çalışabilecek durumda olan 18-45 yaşları arasındaki Tuvalu vatandaşlarını kapsamakta ve Tuvalu vatandaşlarının Yeni Zelanda'ya kabul edilebilmesi için yeterli derecede İngilizce bilmeleri, ikamet izni şartlarını yerine getirmeleri gerekmektedir. Dolayısıyla bu antlaşma iklim mültecilerinin yerleştirilmesi için yapılan bir antlaşmadan çok daha işgücü istihdamı için yapılan bir antlaşma niteliğindedir⁴⁷. Aslında Tuvalu Hükümeti ve halkı başka ülkelere iklim mültecilere olarak gitmeyi istememelerine rağmen bir gün başka seçimlerinin kalmayacağını da farkındadırlar⁴⁸.

Yeni Zelanda Mülteci Statüsü Belirleme İtiraz Mercii'nin 17 Ağustos 2000 tarihli kararına konu olan olayda, Tuvalu vatandaşı olan ve anne baba ile beş çocuktan oluşan aile, mülteci statüsü almak için müracaat etmiştir. Başvuranlardan biri olan en büyük çocuk, 11 Aralık 1995 tarihinde Yeni Zelanda'ya gelmiştir ve Tuvalu istihdam programı hükümleri çerçevesinde kendisine üç yıllık çalışma izni verilmiştir. Daha sonra babası, Yeni Zelanda'ya gelmiş ve aynı şekilde üç yıllık çalışma izni almıştır. Önceleri Tuvalu'da kalan anne ve dört çocuk da sonradan Yeni Zelanda'ya gelmişlerdir. Başvuranlardan her biri mülteci statüsü almak için 14 Haziran 2000 tarihinde bireysel olarak başvurmuştur. Ancak mülteci başvuruları reddedilmiştir. Red kararına karşı, Mülteci Statüsü Belirleme İtiraz Mercii'ne müracaat etmişlerdir. Mülteci Statüsü Belirleme İtiraz Mercii, başvuruların birleştirilerek

47 ATAPATTU, 633; WILLIAMS, 515; ZETTER Roger, The Role of Legal and Normative Frameworks for the Protection of Environmentally Displaced People, Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence, Edited by Frank Laczko/Christine Aghazarm, International Organization for Migration-IOM, Geneva 2009, s. 415-416.

48 MOBERG, 1109.

incelenmesinin ve başvuruların tamamına ilişkin olarak tek bir karar verilmesinin daha uygun olacağı sonucuna varmıştır.

Başvuranların korkusunun temeli, Tuvalu'da yaşarken karşılaştıkları ekonomik ve çevresel zorluklara dayanmaktadır. Başvuranlar, Tuvalu'daki mallarının deniz seviyesinin oldukça yükselmesi sebebiyle kısmen su altında kaldığından ve adadaki sahillerin erozyondan zarar gördüğünden yakınmışlardır. İçilebilir su ve ilaç kıtlığı vardır. Tuvalu ekonomisi oldukça zayıftır. Burada iş olanakları yoktur ve ithal eddikleri için yiyecek maddelerinin fiyatı yüksektir. Başvuranlar, adadaki, ulaşım, ilaç, tedavi ve yükseköğrenim olanaklarından yakınmışlardır. Başvuranlar, yaşayacakları uygun bir yer de dâhil olmak üzere Tuvalu'da, hiçbir şey bırakmamışlardır. Başvuranlara göre, uygun tıbbi olanaklarının, sıhhi kanalizasyon sisteminin, sürekli ve temiz su arzının, güvenli barınma ve ulaşımın olmadığı Tuvalu'da hayat da güvenilir değildir. Ulaşılabilir tıbbi olanaklar yoktur, kaza veya ciddi bir hastalık durumunda gemiyle hastaneye gitmek gerekmektedir. Bu da altı saatlik bir yolculuğu gerektirmektedir. Temiz olmayan su ve sıhhi olmayan kanalizasyon sistemi hastalık riskini arttırmakta ve hayatta kalma şansını azaltmaktadır. Küresel ısınma sebebiyle adalar giderek suya gömülmektedir ve bu da başvuranların korkusunu artırmaktadır. Sürekli yüksek fiyatlı yiyecek maddeleri ve istihdam olanaklarının yokluğu, ailelerin sık sık yiyeceksiz kalması demektir. Çocuklar için yüksek eğitim olanağının bulunmaması yoksulluk çemberinin kırılması umudunun olmaması anlamına gelmektedir. Başvuranlar, Tuvalu Hükümeti'nin, kendilerine ve düşük düzeyli sosyo-ekonomik durumdaki diğer kişilere karşı ihmalkâr davrandığını düşünmektedir ve bu ihmal çektikleri zulmü arttırmaktadır. Tuvalu Hükümeti, ihtiyaçların karşılanması ve eksikliklerin giderilmesi için gerekli adımları atmamakta ve Hükümetin müdahalesinin yokluğu başvuranların korunmasına yönelik eksikliği ortaya koymaktadır. Hükümete yakınlıkları sebebiyle sadece az bir kesim iyi yaşama standartlarından yararlanmakta ve yetkili makamların kötü muamelesine maruz kalmamaktadır. Başvuranlar, mülteci olarak, Mülteci Kotası'na (Refugee

Quota) dâhil edilmek istemektedirler. Başvuranlar, Yeni Zelanda'ya aşınadılar, aileleri ve arkadaşları buradadır. Burada çalışmaktadırlar ve Yeni Zelanda Hükümeti'nden sosyal yardım almamaktadırlar.

Mülteci Statüsü Belirleme İtiraz Mercii, yedi mülteci başvurusu ile ilgili olarak iki temel sorun tespit etmiştir. Bu sorunlar şunlardır: (1) Tespit edilen maddi vakıalar ışığında, objektif olarak, başvuranların, vatandaşı oldukları ülkeye geri dönmeleri halinde takibata uğrama gerçek riskleri var mıdır? (2) Eğer cevap evet ise, takibata uğrama korkusu 1951 Cenevre Konvansiyonu'ndaki tanımın kapsamına giriyor mu?

Mülteci Statüsü Belirleme İtiraz Mercii'ne göre, Tuvalu'ya dönüşleri halinde başvuranlar tarafından dile getirilen korkulardan hiçbirisi 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda, ırkı, dini, tabiiyeti, muayyen bir içtimai gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri şeklinde sıralanan beş sebepten birine girmemektedir. Somut olay, başvuranların, beş sebepten biri uyarınca takibata uğrayacaklarından zarar görme riski altında olduklarının söylenebileceği bir olay değildir. Bütün Tuvalu vatandaşları aynı çevresel sorunlar ve Tuvalu'daki ekonomik zorluklarla karşı karşıyadırlar. Başvuranlar, diğer Tuvalu vatandaşları gibi, doğa güçlerinin yol açtığı sahil topraklarının erozyonunun ve aile topraklarının deniz suyunun altında kalmasının talihsiz kurbanlarıdır. İçilebilir su kıtlığı ve sıhhi kanalizasyon sisteminin, ilaçların ve uygun tıbbi olanaklara ulaşımın yokluğu Tuvalu'nun sosyal hizmetlerindeki eksiklikleridir ki bunlar Tuvalu'da yaşayan bütün Tuvalulular için ayırım yapılmaksızın geçerlidir; bunların medeni ve politik durumları sebebiyle sadece başvuranlara yönelik olduğunu söylemek mümkün değildir.

Başvuranların avukatı, Tuvalu'da düşük sosyo-ekonomik gruba mensup olmaları sebebiyle zulüm göreceklerini ifade etmiştir. Bu belki istatistiksel bir grup olabilir ama Mülteci Statüsü Belirleme İtiraz Mercii'nin görüşüne göre, bu grup, 1951 Cenevre Konvansiyonu anlamında üyeleri takibata uğrayacak bir grup değildir. Aynı zamanda belirli bir sosyal gruba ait olmak ile zulme uğrama arasında bir bağlan-

tı olmalıdır. Bu davadaki maddi vakıalar, başvuranların, belirli bir sosyal grubun mensubu olmaları sebebiyle Tuvalu Hükümeti tarafından haklarında takibat yapılacağını gösteren herhangi bir delil bulunmadığını göstermektedir. Dolayısıyla, başvuranlar, Konvansiyonda sayılan beş sebepten biri uyarınca takibata uğrama riski altında değildirler. Bu bağlamda, korkuları mesnetsizdir.

Mülteci Statüsü Belirleme İtiraz Mercii'ne göre, başvuranların, Tuvalu'da yüzleştikleri çevresel ve ekonomik zorluklarla ilgili korkuları, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda belirtilen ırkından, dininden, vatandaşlığından, belirli bir gruba mensubiyetinden veya siyasi düşüncelerinden şeklindeki beş sebepten birine girmemektedir. Mülteci Statüsü Belirleme İtiraz Mercii, Tuvalu vatandaşlarının tamamının aynı çevresel ve ekonomik zorluklarla karşı karşıya kaldıklarını ve başvuruların, diğerlerinden farklı olarak, Konvansiyon'daki beş sebepten birine istinaden zulme maruz kalma riski altında olmadıklarını saptamıştır. Başvuranlardan hiç birinin, Mülteci Konvansiyonu'nun 1A(2) maddesi anlamında mülteci olmadıkları tespit edilmiştir. Her bir başvuru için, mülteci statüsü kabul edilmemiştir. Sonuçta, bütün başvurular reddedilmiştir.

*Avustralya Mülteci Temyiz Mahkemesi'nin İklim Değişikliklerinin Kiribati Vatandaşına Mülteci Statüsü Kazandırmayacağına İlişkin 10 Aralık 2009 Tarihli Kararı*⁴⁹

Avustralya Mülteci Temyiz Mahkemesi, 10 Aralık 2009 tarihli kararında iklim değişikliğinin Kiribati vatandaşına mülteci statüsü kazandırmayacağı sonucuna varmıştır. “*Kiribati Cumhuriyeti, Büyük Okyanus'un orta kesiminde, takımadalardan oluşan bir ada ülkesidir. İngiltere'den bağımsızlığını 1979 yılında kazanmıştır. Birleşmiş Milletler üyeliğine 1999'da kabul edilmiştir*”⁵⁰.

49 MÖLU Esra, Avustralya Mülteci Temyiz Mahkemesi'nin İklim Değişikliklerinin Kiribati Vatandaşına Mülteci Statüsü Kazandırmayacağına İlişkin 10 Aralık 2009 Tarihli Kararı, X(2011)1 İKÜHFD, s. 225-238.

50 <http://tr.wikipedia.org/wiki/Kiribati> (30.7.2016).

Avustralya Mülteci Temyiz Mahkemesi, 10 Aralık 2009 tarihli kararına konu olan olayda, Kiribati vatandaşı olan başvuru sahibi, Avustralya'ya son olarak Aralık 2007'de gelmiş ve koruma vizesi (sınıf XA)⁵¹ için Mayıs 2009'da başvurmuştur. Koruma vizesi almak için Kiribati vatandaşı olan başvuranın 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda yer alan mülteci tanımının kapsamına girmesi gerekiyordu⁵². Bu tanım kapsamına girmediği için yetkili makamlar, Ağustos 2009 tarihinde, vizenin verilmesini red etmiştir. Kiribati vatandaşı, idari kararın temyizi için başvurmuştur.

Başvuru sahibinin avukatı, şu hususları belirtmiştir: Başvuru sahibi, Kiribati vatandaşıdır. Evlidir ve evlat edindiği bir kızı vardır. Eşi halen Kiribati'dedir. Kızı evlidir ve Amerika Birleşik Devletleri'nde ikamet etmektedir. Başvuru sahibi, daha önce, Avustralya'ya pek çok kere iş ve eğitim amaçlı gelmiştir ancak ülkeye son olarak 2007 yılında giriş yapmıştır ve bu tarihten beri ülkeden ayrılmamıştır. Başvuru sahibinin iddiasına göre kendisi, ülkesi Kiribati'ye dönememektedir, zira ülkesi iklim değişikliğinden olumsuz etkilenmiştir ve yakın bir gelecekte de tamamen yaşanmaz hale gelecek gibi gözükmektedir. Kiri-

51 Avustralya Göç Kanunu'nun 85. maddesinde düzenlenen ve sınıfı XA olan bir vizedir. Avustralya Göç Kanunu'nun 85. maddesinde XA sınıfı vize, "koruma vizesi" olarak adlandırılmıştır. Göç ve Sınır Kontrol Bakanlığı (Ministry of Migration and Border Control) her yıl koruma vizesi verilecek yabancıların sayısını belirlemektedir. Avustralya Göç Kanunu'nun 85. maddesi şöyledir:

Göç Kanunu 1958-Sect 85

Vizeye İlişkin Sınırlamalar

(1) Aşağıdaki (2) fıkra saklı kalmak kaydıyla, Bakan, yasal düzenleme ile

(a) (koruma vizesi de dâhil) vizeye ilişkin özel bir kategoriye veya

(b) koruma vizesi de dâhil) vizeye ilişkin özel kategorilere

girenlere belirtilen yılda verilecek azami sayıyı belirleyebilir.

(2) Yukarıdaki (1). fıkra geçici koruma sağlananlara verilen vizelere veya yatırım yapacak olanlara verilen vizelere uygulanmaz.

52 XA vizesi, "geçici koruma vizesi" (Temporary Protection Visas-TPVs) olarak da anılmaktadır ve Avustralya'da bu vize 2000 yılında yasal düzenlemeyle kabul edilmiştir. Geçici koruma vizesi almak için yabancıların mülteci tanımına girmesi gerekmektedir. Dolayısıyla geçici koruma vizesi ile kitlesel akın halinde uygulanan geçici korumayı birbirine karıştırmamak gerekir (ayrıntılı bilgi için bkz. EDWARDS, 605 dn. 46).

batı, Pasifik Okyanusu'nda, takımadalardan oluşan bir ülkedir; Avustralya ve Havaii'nin tam ortasında yer almaktadır. Ülkenin geriye kalan topraklarının çoğunluğu deniz seviyesinden iki metreden daha az yüksekliktedir. Başvuru sahibi, Avustralya'ya gelmeden önce, bir köyde ikamet etmektedir. Bu köy, deniz suyundan ve şiddetli fırtınalardan olumsuz etkilenmiştir. Ekinlerin çoğu yok olmuş ve temiz içme suyu kalmamıştır. Bu köyde yaşamak giderek imkânsız hale gelmiştir ve köy sakinleri, yakında, yiyecek, su ve barınacak yer bulamayacaklarından dolayı burayı terk etmek zorunda kalacaklardır. Kiribati içerisinde, başka bir bölgeye yerleşmeleri çok zor olacaktır, çünkü deniz suyunun yükselmesi nedeniyle, eninde sonunda tekrar yer değiştirmek zorunda kalacaklardır. Ülkede şimdiden ciddi boyutlarda, yiyecek, içecek, barınma ve enerji sıkıntısı mevcuttur ve bu sorunlara, ivedilikle gereken önem gösterilmelidir, zira IPCC raporlarına göre, adanın, 2050 yılı gibi yakın bir tarihte tamamen sulara gömülmesi beklenmektedir. İklim değişikliği, bir gerçektir ve bu değişikliklerden kaynaklanan karbondioksit gazı salınımının etkileri en yoğun şekilde, Pasifik'te ve Kiribati gibi küçük adalarda hissedilmektedir. Kiribati vatandaşları, iklim değişikliği nedeniyle, eninde sonunda yer değiştirmek zorunda kalacaklardır ve Pasifik Okyanusu'nda yer almakta olan gelişmiş ülkelerin, bu durumun önemini kavramaları ve Kiribatili mültecileri nasıl barındıracaklarına dair çözümleri şimdiden üretmeye başlamaları gerekmektedir.

Avustralya Mülteci Temyiz Mahkemesi, başvuranın, koruma vizesi alabilmesi için 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun mülteci statüsü almak için aradığı şartlara sahip olması gerektiğini belirtmiştir. Avustralya, Mülteci Konvansiyonu'na taraf olmuştur ve Konvansiyon'un 1. maddesinde mülteci olarak tanımlanmış olan kişilere karşı koruma yükümlülüğü mevcuttur. 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 1A(2) maddesinde, yer alan tanımında, dört ana unsur vardır. Bunlardan birincisi, başvuru sahibinin, kendi ülkesi sınırları dışında bulunmasıdır. İkinci olarak, başvuru sahibinin, zulüm göreceği endişe ve korkusu taşıması gerekmektedir. Avustralya Mülteci Temyiz Mahke-

mesi'nin yorumuna göre; bu zulüm, bireye doğrudan ya da herhangi bir grubun üyesi olduğu gerekçesiyle uygulanıyor olabilir. Bu zulüm, aynı zamanda resmiyet kazanmış olmalıdır. Diğer bir ifadeyle zulüm ya resmen uygulanıyor olmalıdır ya da başvuru sahibinin vatandaşı olduğu devletin resmi makamlarınca zulme göz yumulmalıdır ya da zulüm kontrol altına alınmamalıdır. Ayrıca verilen zararın hükümet politikası olarak uygulanıyor olması da gerekmez; hükümetin, başvuru sahibini, bu zulümden koruyamıyor olması da geçerli bir nedendir. Üçüncü olarak, başvuru sahibinin endişeleri, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun tanımında yer alan bir ya da birden çok nedenle ilişkilendirilebilir olmalıdır; yani ırk, din, tabiiyet, siyasi düşünce ya da belirli bir sosyal grubun üyesi olmak gibi. Dördüncü olarak, başvuru sahibinin, Konvansiyon'da belirtilen nedenlere bağlı olarak duyduğu endişe, haklı nedenlere dayandırılmalıdır. Bu durum, başvuru sahibinin, endişe duymasına neden olan gerekçelere, objektif bir bakış açısı getirilmesini sağlamaktadır. Bir kişinin, Konvansiyon'da belirtilen maddeler uyarınca, haklı nedenlere bağlı duyduğu endişe, ancak Konvansiyon'da belirtilen maddeler uyarınca zulüm görebileceği ile ilgili 'gerçek' olasılık bulunması halinde geçerli olur. Ayrıca, başvuru sahibinin, taşıdığı endişeden dolayı, tabiiyetinde olduğu ülkenin ya da ülkelerin korumasından yoksun olması veya bu koruma kapsamına girmeye razı olmaması; eğer başvuru sahibi vatansız kişiyse, duyduğu endişeden dolayı, ikamet ettiği ülkeye dönememesi ya da dönmeye razı olmaması gerekmektedir.

Başvuru sahibi, tabiiyetinde bulunduğu ülkeye dönmekten endişe duymaktadır. Çünkü yükselen deniz suyu seviyesinin, ülkeyi tahrip edeceğine dair bilimsel kanıtlar mevcuttur. Başvuru sahibi, yükselen deniz seviyesinin, içme, kullanma, yıkama ve ürünlerin yetişmesi için gerekli suyu giderek yok edeceğinden endişe duymaktadır. Aynı endişeyi, ülkenin sular altında kalacağına ve tamamen yok olacağına ilişkin olarak da taşımaktadır. Mahkeme, başvuru sahibinin 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda yer alan, ırk, din, tabiiyet, siyasi düşünce ve herhangi bir sosyal grubun üyesi olması sebebiyle değil çevresel faktörler

sebebiyle risk altında olduğunu belirlemiştir. 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun tanımına göre, zulmün, mutlaka, ayrımcılık içeren bir ögesi olmalıdır. 91R(1)(c) bölümü ve Konvansiyonu'nun zulme ilişkin maddesinin uygulanabilmesi için, uygulanan zulmün sistematik olması ve ayrımcılık içermesi gerekmektedir. Bu davada, Mahkeme, Konvansiyon kapsamında zulüm olarak nitelendirilebilecek herhangi bir hususa rastlamamıştır. Kiribati'deki durum, Avustralya ve diğer ülkelerin, karbon gazı salınımına neden olan faaliyetlerine devam ediyor olmaları, çevreye verdikleri zarar ve iklim değişikliklerinden dolayı, zulüm kapsamına alınmaya çalışılmıştır. Ancak Mahkemenin görüşü bu yönde değildir. Geçmişte karbondioksit ya da diğer sera gazlarının salınımına neden olan ülkelerin, bu faaliyetlerde bulunurken çevreyi kirlattikleri bir gerçek olmakla birlikte, bunu yaparken, bölgede yer alan diğer ülkelerin insanlarına, ırk, din, tabiiyet, siyasi düşünce ve sosyal grubun bir parçası olmalarından dolayı herhangi bir zarar verme amacı taşıdıkları düşünülemez. Küresel ısınmaya neden olan ülkeler, bu faaliyetlerinden dolayı sorgulanabilir, ancak bu filler, Konvansiyonun mülteci tanımına ilişkin maddesiyle ilişkilendirilemez. Başvuru sahibinin herhangi bir 'sosyal grubun' üyesi daha doğrusu, doğa olayları nedeniyle yer değiştirmek zorunda kalan Kiribati vatandaşlarından, olduğu ileri sürülse de, Mahkeme'nin görüşü bu yönde değildir, çünkü bu sosyal grubun üyesi olması nedeniyle, kimler ya da neler tarafından zulüm yapıldığının saptanması mümkün değildir. Dolayısıyla, her ne kadar başvuru sahibinin üyesi olduğu potansiyel bir sosyal grup mevcut olsa da, ortada belirli bir amaç olmadığı için zulmün, bu grubun üyesi olduğundan dolayı uygulandığından söz edilemez.

Yargılama esnasında doğal afet ya da çevresel sorunların koruma gerekçesi olarak kabul edildiği diğer bazı ülkelerin hukuk sistemleri ve yargı kararları, örnek olarak sunulmuştur. Bu bağlamda, İşveç Yabancılar Yasası'nın ilgili hüküm ve içtihatları ile Afrika Birliği'nin 1969 Afrika'da Mülteci Sorunlarının Belirli Yönlerine İlişkin Afrika Birliği Organizasyonu Konvansiyonu'nun yanı sıra mülteci tanımının genişletilmesine ve çevresel etmenlerden dolayı zarar görmüş kişilerin

de mülteci kapsamına alınmasına ilişkin kararlar dava dosyasına ibraz edilmiştir. Avustralya Mülteci Temyiz Mahkemesi'ne göre, her ne kadar, dünyada, birey yararını korumaya ilişkin gelişmelerin olduğu bir gerçekse de, Mahkeme, Avustralya'da yürürlükte olan yasaları uygulamakla yükümlüdür. Mahkemenin görüşüne göre mevcut yasalar, 1951 Cenevre Konvansiyonu uyarınca, başvuru sahibi ve benzer kişilerin koruma altına alınmasını kapsamamaktadır.

Avustralya Mülteci Temyiz Mahkemesi'ne göre, başvuru sahibi ve diğer Kiribati vatandaşlarının karşı karşıya oldukları tehlikeler yadsınamaz ve Hükümetin bu konuda birtakım önlemler alması gerekmektedir, ancak günümüzde Avustralya'da mevcut bulunan düzenlemeler, konunun, 1951 Cenevre Konvansiyonu çerçevesinde ele alınmasına olanak vermemektedir. Belirtilen nedenlerden ötürü, başvuru sahibinin, Kiribati'ye hemen dönmesi durumunda ya da yakın gelecekte, ırk, din, tabiiyet, siyasi düşünce ya da bir sosyal grubun üyesi olmasından dolayı zulüm göreceği endişesi, haklı nedenlere dayanmamaktadır. Bu nedenlerden dolayı yasanın 36. bölümünde belirtilen Sınıf XA vizesine sahip olma hakkını haiz değildir, dolayısıyla, başvurusu, yasanın 65. bölümü uyarınca reddedilmelidir.

Belirtmek gerekir ki, bu karardan sonra Avustralya göç yasasında bir değişiklik yapılmıştır. Avustralya'da tamamlayıcı koruma takdire bağlı olarak veriliyordu ve 2011 yılına kadar yasayla düzenlenmemiştir. 2007 yılına kadar olan süreçte tamamlayıcı koruma veya insani vize sisteminin getirilmesi istikrarlı bir şekilde reddedilmiştir. Böyle bir sistemin öngörülmesinin yani mülteci statüsünün yanı sıra tamamlayıcı koruma statüsünün verilmesinin iltica sistemini sıkıntılı hale getireceği, tamamlayıcı koruma başvurularının reddedilmesi halinde mahkemelere başvuru sayısı artıracacağı, tamamlayıcı korumanın bu statüyü almak için başvuranların Avustralya'da oturma süresini uzatacağı başta olmak üzere muhtelif olumsuzluklara yol açacağı ifade edilmişti⁵³.

53 McADAM Jane, From Humanitarian Discretion to Complementary Protection—Reflections on the Emergence of Human Rights-based Refugee Protection in Australia, 18(2011) Austl. Int'l L.J., s. 74.

Ancak 2011 yılında yapılan düzenlemeyle tamamlayıcı koruma yasal düzenlemeye kavuşturulmuştur. Yapılan yasal düzenlemeyle Avustralya'nın uluslararası koruma yükümlülüğü, uluslararası insan hakları hukukundan kaynaklanan non-refoulement ilkesini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Böylece ülkelerine geri gönderilmeleri halinde ölüm, işkence, insanlık dışı, haysiyet kırıcı ceza veya muameleye maruz kalma riski olan yabancılara tamamlayıcı koruma sağlanmıştır⁵⁴.

İklim Mültecilerini Korumak İçin İç Hukuklarda Öngörülen Sistemler

Avrupa Birliği Mevzuatında İklim Mültecilerinin Korunmasına İlişkin Düzenlemenin Yokluğu ve Geçici Koruma Yönergesi Kapsamında Korumanın Sağlanıp Sağlanamayacağı Meselesi

Avrupa Birliği hukukunda, iklim mültecilerine ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak iklim mültecilerinin tanınması yönünde bazı çevrelerin baskısı giderek artmaktadır. Avrupa Birliği Konseyi tarafından hazırlanan 2001/55/EC sayılı ve 20 Temmuz 2001 tarihli Geçici Koruma Yönergesi⁵⁵ ile üçüncü ülkelerde yerinden edilmiş insanların toplu olarak üye ülkelere girmesi halinde uygulanacak esaslar belirlenmiştir. Geçici Koruma Yönergesi'nin 2. maddesinin (c) bendinde, (1) bölgesel şiddet veya silahlı çatışma, (2) insan haklarının sistematik olarak veya genel ihlali sonucu ağır risk altında bulunan veya mağdur olanlar yerinden edilmiş kişiler olarak kabul edilmiştir. Geçici Koruma Yönergesi'nde, iklim veya çevresel faktörlerden söz e-

54 Ayrıntılı bilgi için bkz. McADAM, From Humanitarian Discretion to Complementary Protection—Reflections on the Emergence of Human Rights-based Refugee Protection in Australia, 53-76.

55 Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the event of a mass influx of displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences thereof, OJ 7.8.2001 L 212 s. 12-23.

dilmemiştir⁵⁶. Geçici Koruma Yönergesi'nin 7. maddesinde, üye devletlerin, geçici koruma statüsünün kapsamını genişletebileceklerine ilişkin hükümden hareketle iklim mültecilerinin de bu bağlamda koruma altına alınması düşünülebilir.

İklim Mültecilerinin Korunmasına İlişkin Ulusal Hukuklardan Örnekler

İsveç Hukukunda İklim Mültecilerine “Başka Bir Yolla Korunmaya İhtiyacı Olan Kişiler” Statüsünün Verilmesi

31 Mart 2006 tarihinde yürürlüğe giren ve 2009 yılında bazı maddeleri değiştirilen İsveç Yabancılar Kanunu'nun 4. bölümünde, mülteci tanımının yanı sıra “mülteci statüsü dışında başka bir yolla korunmaya ihtiyacı olan kişiler” (persons otherwise in need of protection) başlığı altında farklı bir müessese öngörülmüştür. İsveç Yabancılar Kanunu'nun 4. bölümünün 2. maddesine göre, bu Kanun açısından “başka bir yolla korunmaya ihtiyacı olan kişiler”, mülteci koruması dışında kalmakla beraber vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan yabancıları kapsamaktadır. Ancak yabancıнын (1) ölüm cezası veya işkence, kötü muamele veya haysiyet ve onur kırıcı muameleden haklı olarak korktuğundan ülkesi dışında bulunması veya (2) iç veya dış silahlı çatışma veya başka bir şiddetli çatışma sebebiyle ağır zarara uğrayacağından haklı olarak korktuğundan ülkesi dışında bulunması veya (3) çevresel felaketler sebebiyle ülkesine dönememesi gerekir. O halde İsveç Yabancılar Kanunu, iklim mültecilerini mülteci statüsü dışında kalan bir koruma sağlamaktadır.

İsveç Yabancılar Kanunu uyarınca, iklim mültecilerine geçici koruma sağlanmaktadır. Ancak buradaki “geçici koruma” ile kitlesel akın halinde uygulanan geçici koruma birbirinden farklıdır. Normal şartlar altında uluslararası hukuk uyarınca geçici korumanın tanınması için kitlesel bir akının olması gerekir. Ancak İsveç Yabancılar Kanunu çev-

56 LOPEZ Aurelie, The Protection of Environmentally-Displaced Persons in International Law, 37(2007) Envntl. L., p. 399.

resel felaketler sebebiyle ülkesine dönemeyen insanların kitlesel akın durumunda olmasını aramamıştır.

Zetter, İsveç Yabancılar Kanunu'nda düzenlenen geçici korumanın, insani amaçlarla öngörülen ve belirli olaylara bağlı olarak verilen ad hoc nitelikte bir koruma olduğunu ifade etmiştir⁵⁷. Ancak bu ifade doğru değildir. Çünkü İsveç Yabancılar Kanunu'nda “geçici koruma” ile “mülteci statüsü dışında başka bir yolla koruma” birbirinden ayrı müesseselerdir. Avrupa Birliği Geçici Koruma Yönergesi hükümleri İsveç Yabancılar Kanunu'nun 21. bölümü ile iç hukuka aktarılmıştır. İsveç Yabancılar Kanunu'nun 21. bölümü, kitlesel akın halinde sağlanan geçici korumayı düzenlemektedir. Çevresel felaketler sebebiyle sağlanacak koruma ise 4. bölümde 2. maddede düzenlenmiştir.

Amerikan Hukukunda İklim Mültecilerine “Geçici Koruma Statüsü” Verilmesi

1990 yılından itibaren Amerika, özellikle de doğal afet kurbanları için Geçici Koruma Statüsü (Temporary Protected Status–TPS) adı altında bir statü ihdas etmiştir. Bu sebeple Amerika'nın 1951 Cenevre Konvansiyonu tanımına iklim mültecilerini dâhil etmesi olasılığı yok denecek kadar azdır. Geçici Koruma Statüsü başlığını taşıyan 8 USC 1254a uyarınca Geçici Koruma Statüsü üç durumda verilmektedir. Birincisi, devam eden silahlı çatışmalar sebebiyle kişinin güvenliğinin tehlikede olmasıdır. İkincisi, deprem, sel, kuraklık ve benzeri çevresel felaketler sebebiyle geçici olarak yaşam koşullarının felce uğraması veya yabancı bir devletin, çevresel felaketler sonucunda vatandaşlarının ülkesine dönmesiyle başa çıkacak durumda olmaması sebebiyle Amerika'dan, vatandaşlarına geçici koruma vermesini talep etmesidir. Üçüncüsü, Geçici Koruma Statüsü'nün, Amerika'nın ulusal menfaatlerine aykırı olmaması kaydıyla, olağanüstü ve geçici sebeplerle kişi-

57 ZETTER, 415.

lerin ülkelerine dönmelerini engelleyen sebeplerin olmasıdır⁵⁸. Geçici Koruma Statüsü kararı verilmesi tamamen takdiri nitelikte olmakla beraber Attorney General (Başsavcı) tarafından belirlenen tarihten önce Amerika'ya giriş yapan herkese verilmektedir⁵⁹. Lopez'e göre, Geçici Koruma Statüsü *non-refoulement* ilkesini yansıtmaktadır ve ülkesine geri gönderilmesi halinde yaşama hakkı risk altında bulunanlara koruma sağlamaktadır. Ancak söz konusu statü süreye bağlı olarak verilmekte ve süre sona erdiğinde bu statüden yararlanmış olanların sınırdışı edilmesini engellemektedir⁶⁰.

Geçici Koruma Statüsü, kargaşanın olduğu ve Amerika'nın güvenli olarak kabul etmediği belirli ülkelerin vatandaşlarına verilmektedir. Peru, Pakistan, Sri Lanka, Hindistan, Endonezya, Tayland, Somali, Myanmar, Malezya, Tanzania, Seyşeller, Bangladeş ve Kenya vatandaşlarına, ülkelerinde yaşanan doğal afetler sebebiyle TPS verilmesi talep edilmiştir⁶¹.

Burundi (1997-2009), El Salvador (2001-2005), Honduras (1999-2005); Kuveyt (1991-1992); Ruanda (1995-1997); Lübnan (1991-1993), Kosova (1998-2000), Bosna Hersek 1992-2001; Angola (2000-2003), Sierra Leone (1997-2004), Liberya (1991-2004), Montserrat (1997-2004), Nikaragua (1999-2005), Somali (1999-2004), Sudan (1999-2004) vatandaşlarına Geçici Koruma Statüsü verilmiştir. Geçici Koruma Statüsü'nün başlangıç ve sona erme tarihini Amerika belirlemektedir. Örneğin, Burundi vatandaşları için Geçici Koruma Statüsü 1999 yılında başlamış ve 2004 yılında sona ermiştir. Kasırga felaketine uğrayan Honduras ve Nikaragua da listeye eklenmiştir. 8 USC 1254a'ya göre, Geçici Koruma Statüsü, 6 aydan az ve 18 aydan fazla olmayacak şekilde belirlenmiştir. Eğer gelinen ülkede-

58 WASEM Ruth Ellen/ESTER Karma, Temporary Protected Status: Current Immigration Policy and Issues, September 9, 2010, Congressional Research Service, CRS Report for Congress, 7-5700 RS20844 s. 2-3.

59 LOPEZ, 400.

60 LOPEZ, 401-402.

61 WASEM/ESTER, 5.

ki şartlar değişmemişse bu süre uzatılabilmektedir⁶². Geçici Koruma Statüsü, yeşil kart alma hakkını vermez. Ancak bu statüyü alanlara çalışma izni de verilebilir. Bu statüde bulunanların başka bir statüye geçmesi mümkündür. Statü sona erince, ilgililerin Amerika'yı terk etmesi gerekmektedir⁶³.

Amerika Geçici Koruma Statüsü'nü, oldukça dar yorumlamakta ve uygulamaktadır. Nitekim, Amerika, Hindistan ve Pakistan'da 2004 tsunami ve 2005 depreminden sonra 2.6 milyon insana Geçici Koruma Statüsü vermemiştir⁶⁴.

Geçici Koruma Statüsü'nün yanı sıra, Amerika, idari yetkililerin takdirine bağlı olarak koruyucu battaniye yöntemi (blanket forms of relief) olarak sınırdışının ertelenmesi (Deferred Enforced Departure-DED) ve gönüllü geri dönüşün ertelenmesi (Extended Voluntary Departure-EVD) uygulaması da yapmaktadır. Nitekim Bush yönetimi, 1989 Tiananmen Meydanı'nda yapılan toplu katliamdan sonra 80.000 Çinliye 1994 yılına kadar DED uygulaması yapmıştır. 1997 yılında Clinton, Haiti'deki ülke koşulları sebebiyle Haiti vatandaşlarının bir yıl süreyle DED yapılması emrini vermiştir⁶⁵.

12 Ocak 2010 tarihinde Haiti'de olan depremin hemen ardından Haitililere TPS vermiştir. Haiti'de, Jane Kasırgası sebebiyle yaşanan felaket sonucunda da 2004 yılında ve ardından 2008 yılındaki kasırga sebebiyle Haitililere TPS verilmiştir⁶⁶. Ancak Haitililere TPS verilmesi uygulaması geçici olarak yapılmıştır. Bu konuda atılacak adımların, Haiti'den Amerika'ya sürekli göçe sebep olacağından korkulduğu için Haiti'ye yardım yapmakla yetinilmiştir. Daha sonra 15 Ocak 2010 tarihinde, 12 Ocak 2010 tarihi itibarıyla Amerika'da bulunan Hai-

62 WASEM/ESTER, 2-3; LOPEZ, 401.

63 <http://www.immigralaw.com/english/refugee.shtml> (30.7.2016); LOPEZ, 401.

64 MOBERG, 1127.

65 WASEM/ESTER, 3-4.

66 WASEM/ESTER, 4.

tililere 18 ay süreyle TPS vermiş; daha sonra bu süre uzatılmıştır⁶⁷. Amerika'da bir kanun teklifi yapılarak Haitililer de dâhil TPS sahibi olanların, beş yıl Amerika'da oturmaları; suç işlememiş olmaları; İngilizce kurslarını tamamlamaları; Amerika'nın kültürünü ve değerlerini benimsemeleri koşullarını yerine getirmeleri halinde daimi oturma statüsü (legal permanent resident status-LPR) almak için başvurularının yasal zemini hazırlanmaktadır⁶⁸.

İklim Mültecilerine İlişkin Hükümler İçeren Milletlerarası Antlaşmalar ve Bu Antlaşmaların Yetersizliği

İklim değişikliğine ilişkin iki temel milletlerarası düzenleme bulunmaktadır. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Konvansiyonu (United Nations Framework Convention on Climate Change–UNFCCC), 9 Mayıs 1992 tarihinde kabul edilmiştir. 193 devletin taraf olduğu Konvansiyon, 21 Mart 1994 tarihinde yürürlüğe girmiştir⁶⁹. UNFCCC, iklim değişikliği konusunda devletler arasında işbirliğini teşvik etmekte ve geleceğe yönelik bir çerçeve çizmektedir. Bu Konvansiyona ek Kyoto Protokolü ise devletlere sera gazı (greenhouse gas) emisyonunu azaltma yükümlüğü getirmektedir.

İklim mültecilerine uygulanabilir nitelik taşıyan hükümler içeren bölgesel düzenlemeler yapılmıştır. 1969 yılında yapılan ve 1974 yılında yürürlüğe giren Afrika'da Mülteci Sorunlarının Belirli Yönlerine İlişkin Afrika Birliği Organizasyonu Konvansiyonu (Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects of Refugees Problems in Africa), mülteci tanımını 1951 Cenevre Konvansiyonu'na nazaran biraz daha geniş tutmuş ve kamu düzenini ciddi olarak etkileyen olaylar sonucunda mülteci statüsünün verilmesini kabul etmiştir. Ancak dikkat edilecek olursa OAU Konvansiyonu iklim mültecilerine sadece kamu düzenini ciddi olarak etkileyen olaylar varsa koruma

67 WASEM/ESTER, 5.

68 WASEM/ESTER, 5.

69 UN Framework Convention on Climate Change, 1771 UNTS 107.

sağlamaktadır⁷⁰. Diğer bir ifadeyle, iklim mülteci olmak tek başına OAU Konvansiyonu'nda öngörülen korumadan yararlanma sonucunu doğurmamaktadır. 1984 yılında Amerikan Devletleri Organizasyonu tarafından hazırlanan Mültecilere İlişkin Kartagena Deklarasyonu'nda (Cartagena Declaration on Refugees), mülteci statüsünün kamu düzenini etkileyen diğer ciddi olaylar sonucunda kazanılması da kabul edilmiştir. Bu yönüyle Kartagena Deklarasyonu, OAU Konvansiyonu ile paraleldir ve iklim mültecilerine ancak kamu düzenini etkileyen bir ciddi olay olması halinde koruma sağlamaktadır. Kartagena Deklarasyonu'nun bağlayıcılığının olmamasının yanı sıra daha çok insan kaynaklı çevre olayları açısından sınırlı bir koruma öngörmesi sebebiyle iklim mültecileri açısından koruma sağlamada bir hayli yetersizdir⁷¹.

Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin (International Covenant for Civil and Political Rights-ICCPR)⁷² özellikle 6(1). maddesi ile⁷³ Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin (International Covenant for Economic, So-

70 ZETTER, 413-414.

71 ZETTER, 413-414.

72 Karar Sayısı: 2003/5851: 4.6.2003 tarihli ve 4886 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli "Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme"nin ilişik beyanlar ve çekince ile onaylanması; Dışişleri Bakanlığı'nın 25.6.2003 tarihli ve AKGY/256169 sayılı yazısı üzerine, 31.5.1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 7.7.2003 tarihinde kararlaştırılmıştır (RG 21.7.2003/25175).

Karar Sayısı: 2006/10692: 3 Şubat 2004 tarihinde New York'da imzalanan, 1.3.2006 tarihli ve 5468 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli "Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmeye Ek İhtiyari Protokol" ün ilişik beyanlar ve çekincelerle birlikte onaylanması; Dışişleri Bakanlığı'nın 7.6.2006 tarihli ve HUMŞ/226322 sayılı yazısı üzerine, 31.5.1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 29/6/2006 tarihinde kararlaştırılmıştır (RG 5.8.2006/26250).

73 Madde 6- Her insanın doğuştan gelen yaşama hakkı vardır. Bu hak yasalarla korunacaktır. Hiç kimsenin yaşamı keyfi olarak elinden alınamaz.

cial and Political Rights–ICESCR)⁷⁴ 1. maddesinin⁷⁵ doğal afetler sebebiyle yerinden edilmiş insanları korumak için etkin birer enstrüman olmadıkları; iklim değişikliklerine birçok etkenin yol açması sebebiyle, insanların yerinden edilmesine yol açan belirli bir etkeni ortaya koyamamaları sebebiyle iklim mültecilerine uluslararası insan hakları bağlamında koruma sağlanamayacağı; ICCPR, ICESCR ve benzeri uluslararası insan hakları antlaşmalarının, temel hakların ihlalden sonra koruma sağlaması sebebiyle bu antlaşmalar kapsamında iklim mültecilerinin evlerini ve yaşama alanlarını kaybetmeden önce kendilerine koruma sağlanamayacağı ifade edilmiştir⁷⁶. Hatta Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komitesi (UN Human Rights Committee), Kanada Hükümeti'ne karşı Ontario'da nükleer atığı temizlememesi sebebiyle açılan davayı, iç hukuk yollarının tüketilmemesi sebebiyle reddetmiştir⁷⁷. Mevcut uluslararası insan hakları metinlerinin, iklim mültecilerini korumada yetersiz kaldığı; iklim mültecilerinin korun-

74 Karar Sayısı: 2003/5923: Türkiye Cumhuriyeti adına 15 Ağustos 2000 tarihinde New York'ta imzalanan ve 4.6.2003 tarihli ve 4867 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli "Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme"nin onaylanması; Dışişleri Bakanlığı'nın 26.6.2003 tarihli ve AKGY/256127 sayılı yazısı üzerine; 31.5.1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre Bakanlar Kurulu'nca 10.7.2003 tarihinde kararlaştırılmıştır (RG 11.8.2003/25196).

75 Madde 1– (1) Bütün halklar kendi kaderlerini tayin etme hakkına sahiptirler. Bu hak gereğince halklar, kendi siyasal statülerini özgürce kararlaştırırlar ve ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmelerini özgürce sağlarlar.

(2) Bütün halklar, kendi amaçları doğrultusunda, karşılıklı yarar ilkesine dayanan uluslararası ekonomik işbirliği ve uluslararası hukuktan doğan yükümlülüklerine hanel getirmemek kaydıyla, kendi doğal zenginlik ve kaynaklarından özgürce yararlanabilirler. Bir halk, hiç bir durumda, kendi varlığını sürdürmesi için gerekli olan kendi olanaklarından yoksun bırakılamaz.

(3) Özerk olmayan ve Vesayet altında bulunan ülkelerin yönetilmesinden sorumlu olan Devletler de dâhil, bu Sözleşme'ye Taraf Devletler, Birleşmiş Milletler Şartı'nın hükümleri uyarınca, halkların kendi kaderlerini tayin etme hakkının gerçekleştirilmesini kolaylaştıracaklar ve bu hakka saygı göstereceklerdir.

76 MOBERG, 1116-1117.

77 MOBERG, 1117.

masının iç hukuklara terk edildiği; ancak iç hukukların da bu konuda etkin hükümler içermediği belirtilmiştir⁷⁸.

İklim Mültecilerine Uluslararası Koruma Sağlamak İçin Yapılan Öneriler

Muhtelif vesilelerle belirttiğimiz üzere iklim mültecilerini düzenleyen bir milletlerarası antlaşma bulunmamaktadır. 1951 Cenevre Konvansiyonu kapsamında mülteci statüsü de talep edemezler. Bununla beraber iklim mültecileri hiç şüphesiz insan haklarına ilişkin düzenlemele-
rin sağladığı korumadan yararlanacaklardır⁷⁹.

1951 Cenevre Konvansiyonu, iklim mültecilerini kapsamamakla beraber Konvansiyona taraf devletlerin, mülteci kavramını geniş yorumlayarak iklim mültecilerine de koruma sağlamalarını engelleyen bir durum yoktur. Ancak devletler, mülteci tanımını mümkün olduğunca dar yorumlama ve böylece kendi ülkelerinde daha az yabancıya koruma sağlama eğilimindedirler. Bugüne kadar iklim mültecilerini 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda yer alan tanım kapsamına sokan bir devlet de bulunmamaktadır⁸⁰. Milletlerarası hukuk, siyasi sebeplerle zorla yerinden edilmiş insanlara (dispalced population) mülteci mevzuatı kapsamında koruma sağlarken⁸¹ iklim mültecileri açısından böyle bir koruma bulunmamaktadır. İklim veya coğrafi faktörler yüzünden yerinden olmuş insanlara ilişkin bir milletlerarası düzenlemenin yokluğu sebebiyle farklı yöntemler ileri sürülerek bu insanlara koruma sağlanması önerilmiştir.

İklim mültecilerine ilişkin global bir milletlerarası antlaşma ekonomik, politik ve sosyal yükümlülükler getireceğinden devletlerin böyle bir anlaşmaya yanaşması bir hayli zayıf bir olasılıktır. *Williams*, global antlaşmanın yapılmasının önündeki engelleri dikkate alarak bölgesel

78 MOBERG, 1117.

79 ATAPATTU, 627.

80 MOBERG, 1115.

81 MOBERG, 1112.

ve iki taraflı antlaşmalarla iklim mültecilerine koruma sağlanmasını önermektedir⁸².

Çevresel ya da iklim şartları sebebiyle yaşadığı yeri terk etmek zorunda kalan insanlara, mültecilere benzer bir statü sağlayacak bir antlaşmanın veya 1951 Cenevre Konvansiyonu'na ek bir protokolün hazırlanması için muhtelif çevreler tarafından çağrı yapılmıştır⁸³.

Bazı devletler, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda yer alan mülteci tanımının iklim mültecilerini kapsayacak şekilde genişletilmesini önermiştir. Hatta Bangladeş NGO network, Bangladeş Hakkaniyet ve Adalet Çalışma Grubu (Equity and Justice Working Group Bangladesh), yeni bir protokol yapılarak sosyal, kültürel ve ekonomik açıdan iklim mültecilerinin rehabilitasyonunun düzenlenmesini ve bunların “evrensel doğa insanları” (“Universal Natural Persons”) olarak tanınmasını istemiştir⁸⁴.

Bazı yazarlar, UNFCCC'e ek İklim Mültecilerinin Tanınması, Korunması ve Yerleştirilmesine İlişkin Protokol'ün (Protocol on the Recognition, Protection, and Resettlement of Climate Refugees) hazırlanmasını teklif etmiştir⁸⁵.

Limoges Üniversitesi'nden bir grup akademisyen ise Çevresel Etkenlerle Yerleri Değiştirilen Kişilerin Milletlerarası Statüsüne İlişkin Konvansiyon Taslağı (Draft Convention on the International Status of Environmentally-Displaced Persons) hazırlamışlardır⁸⁶.

Ayrıca bazı yazarlar, tamamen iklim mültecilerini düzenleyen yeni bir konvansiyonun hazırlanmasını önermişlerdir⁸⁷.

82 WILLIAMS, 517 vd.

83 McADAM, 3-6.

84 McADAM, 6.

85 BIERMANN Frank/BOAS Ingrid, Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees', (2010)10 GEP, s. 60.

86 McADAM, 7.

87 DOCHERTY B./GIANNINI T., Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees, (2009)33 HELR, 349 vd.; HODGKINSON/BURTON/ANDERSON/YOUNG, 81 vd.

Avrupa Konseyi Parlamenter Asamblesi Göç Sığınma ve Nüfus Komitesi (Council of Europe Parliamentary Assembly's Committee on Migration, Refugees and Population), AİHS'e ek bir protokol ile güvenli ve sağlıklı çevre hakkının düzenlenmesini ve bu protokol ile iklim mültecilerine korunma sağlanmasını önermiştir⁸⁸.

BMMYK verilerine göre, 10 milyon mülteci ve 43 milyonu aşkın zorunlu olarak yer değiştiren insan bulunmaktadır. Bu insanların sorunlarına henüz çözüm bulunmamışken devletler neden bir milletlerarası antlaşma yaparak iklim mültecilerini korumak için sorumluluk alsınlar sorusuna yanıt arayan *McAdam*, en önemli sebebin, bireysel yükün uluslararası yük paylaşımına dönüşmesi olduğunu ifade etmiştir⁸⁹.

Türk Hukukunda İklim Mültecilerinin Durumu

1951 Cenevre Konvansiyonundan Bugüne Mülteci Tanımı

Sığınma talep eden yabancıları ifade etmek için yaygın olarak “mülteci” kavramı kullanılmakla beraber uluslararası hukukta sığınma talep edenlere ilişkin olarak yeni kavramların ortaya çıktığını göz ardı etmemek gerekir. Uluslararası hukukta mülteciler, sığınma talep edenler arasında sadece bir grubu teşkil etmektedirler. Sığınma talep eden yabancıların hukuki statüsünü ifade etmek için mülteci kavramının yanı sıra başka kavramlar da ortaya çıkmıştır⁹⁰. Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda mültecinin tanımının yapılması ve bu tanım dışında kalanların mülteci olarak kabul edilmemesi, mülteci tanımına girmemekle beraber sığınma talep eden yabancıları ifade etmek için yeni kavramların ihdas edilmesi sonucu-

88 McADAM, 7. The Council of Europe Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Population, 'Environmentally Induced Migration and Displacement: A 21st Century Challenge' Doc. 11785, 23 Dec. 2008.

89 McADAM, 16-17.

90 EKŞİ Nuray, 1951 Yılından Bugüne Mülteci Kavramı, (2016)813 Türkiye Belediyeler Birliği İller ve Belediyeler Dergisi s. 11.

nu doğurmuştur. Mülteci de dâhil yeni kavramlar uluslararası koruma (international protection) çatısı altında toplanmıştır. Uluslararası koruma, şemsiye bir kavramdır ve bu kavramın alt ayrımları mevcuttur. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun⁹¹ 3(1). maddesinin (r) bendine göre bu kavramın kapsamına “mülteci”, “şartlı mülteci” veya “ikincil koruma” statüsü girmektedir. O halde Türk hukuku açısından uluslararası korumanın birinci dalını mülteci statüsü (YUKK md. 61); ikinci dalını şartlı mülteci statüsü (YUKK md. 62); üçüncü dalını ikincil koruma statüsü (YUKK md. 63) teşkil etmektedir. Türk hukukunda uluslararası korumanın bir türü olarak sayılmamakla beraber YUKK'un 91. maddesi ile bu maddeye istinaden hazırlanan ve 2014 yılında yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği ile düzenlenen ve kitlesel akın halinde uygulanan geçici koruma da bulunmaktadır.

Türkiye, 1951 Cenevre Konvansiyonu'na coğrafi sınırlama ile katılmış olduğundan Avrupa dışından gelen ve 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda yer alan mülteci tanımına uyanlara şartlı mülteci statüsünü vermektedir. Avrupa'dan gelen ve sığınma talep edenlere YUKK'un 61. maddesi uyarınca mülteci statüsü verilebilecektir. Avrupa dışından gelen ve sığınma talep edenlerin tabi olduğu hukuki rejim, YUKK'un 62. maddesi ile düzenlenmiştir. Bu madde uyarınca mülteci tanımında yer alan şartları yerine getirmekle beraber Avrupa dışından gelenler “şartlı mülteci” olarak adlandırılmaktadır. Şartlı mülteci statüsü verilenlere, üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalmaları için geçici ikamet izni verilmektedir.

Bu iki statünün yanı sıra Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmalarda yer alan *non refoulement* ilkesi kapsamına giren yabancıları Türkiye'den sınırdışı etmeme ve ikincil koruma sağlama yükümlülüğü altındadır. Ancak Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası antlaşmalarda veya iç mevzuatında iklim mültecilerine koruma sağlama yükümlülüğü bulunmamaktadır.

91 Kanun No. 6458, Kabul Tarihi: 4.4.2013, RG 11.4.2013/28615.

İklim Mültecilerine Non-Refoulement İlkesi Uyarınca İkincil Koruma Sağlanıp Sağlanamayacağı Meselesi

YUKK'da "ikincil koruma" (subsidiary protection/secondary protection/supplementary protection) olarak adlandırılan müessese, "tamamlayıcı koruma" (complementary protection) olarak da anılmaktadır. Tamamlayıcı koruma, sığınma alanında ortaya çıkan yeni bir uluslararası koruma türüdür⁹². Tamamlayıcı korumanın kapsamına hangi sebeplerin ve kimlerin dahil edileceği önemli bir meseledir. Çünkü mültecinin kim olduğu ve hangi sebeplere istinaden mülteci statüsü verileceği 1951 Cenevre Konvansiyonu ile düzenlenmiş olmasına rağmen ikincil korumaya ilişkin bir milletlerarası antlaşma bulunmamaktadır. Bununla beraber tamamlayıcı korumanın, 1951 Cenevre Konvansiyonu ile bu Konvansiyona ilişkin 1967 New York Protokolü'nün kapsamı dışında kalan yabancılara sağlanan bir koruma olduğu hususunda genel bir kanı vardır⁹³.

Tamamlayıcı koruma, geçici korumadan (temporary protection) farklıdır⁹⁴. Geçici koruma, kitlesel akın durumunda belirli bir süreyle sınırlı olarak acil koruma (emergency protection) sağlanmasıdır⁹⁵. Tamamlayıcı koruma ise, acil ve geçici bir araç değildir, fakat milletlerarası hukukta gönderileceği ülkede işkenceye, insanlık dışı ya da haysiyet ve onur kırıcı muameleye maruz kalma riski olduğundan non-refoulement yasağı uyarınca ülkeden çıkarılamayan yabancılara bireysel olarak sağlanan korumadır⁹⁶.

92 ERRERA Roger, The CJEU and Subsidiary Protection: Reflections on *Elgafaji* and After, 23(2010)1 IJRL, s. 104.

93 McADAM Jane, Complementary Protection in International Refugee Law, Oxford 2007, s. 1-2; POBJOY Jason, Treating Like Alike: the Principle of Nondiscrimination as a Tool to Mandate the Equal Treatment of Refugees and Beneficiaries of Complementary Protection, 34(2010) Melb. Univ. Law Rev., s. 182.

94 EDWARDS, 604.

95 McADAM, 3; EDWARDS, 604.

96 McADAM, 3; EDWARDS, 604.

İkincil korumanın dayanağını non-refoulement ilkesi oluşturmaktadır. “Non-refoulement” ilkesi devletleri mülteci veya sığınmacıyı ırkı, dini, vatandaşlığı, belirli bir sosyal gruba aidiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı hayat ve hürriyetinin tehlikeye düşeceği ülkeye göndermeme yükümlülüğünü ifade eden bir kavramdır⁹⁷. Non-refoulement ilkesi, AİHS’in 3. maddesinde; 1951 Cenevre Konvansiyonu’nun 33. maddesinin 1. paragrafında; Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesi’nin⁹⁸ 3. maddesinde; İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayri İnsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’nin⁹⁹ 3. maddesinde; Sınıraşan Organize Suçlara İlişkin Birleşmiş Milletler Konvansiyonu’nun¹⁰⁰ 16. maddesinin 14. bendinde düzenlenmiştir¹⁰¹.

Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme’nin yaşama hakkına ve işkence yasağına ilişkin 6-7. maddelerinde açıkça non-refoulement ilkesinden söz edilmemekle beraber İnsan Hakları Komitesi (Human Rights Committee-HRC) bu maddelerin AİHS’in iç hukuka aktarılması ve ayrımcılık yasağına ilişkin 2. maddesi ile birlikte değerlendirildiğinde geri göndermeme yükümlülüğünü öngördüğünü kabul etmektedir¹⁰². Ayrıca Çocuk Hakları Sözleşmesi’nin 6. madde-

97 LAUTERPACHT Elihu/BETHLEHEM Daniel, Part 2: The scope and content of the principle of non-refoulement: Refugee Protection in International Law, Edt. Erika Feller/Volker Türk/Frances Nicholson, UNHCR 2003, s. 89; ODMAN M. Tevfik, Mülteci Hukuku (Refugees Law), Ankara 1995, s. 155-157.

98 RG 26.11.1959/10365.

99 RG 10.8.1988/19895. 3441 sayılı onay kanunu için bkz. RG 29.4.1988/19799.

100 2003/5141 “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi”nin, “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’ne “Ek Kara, Deniz ve Hava Yoluyla Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokol”ün ve “Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’ne Ek İnsan Ticaretinin Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol”ün Onaylanması Hakkında Karar, RG 18.3.2003/25052.

101 EKŞİ, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, 77-81.

102 POBJOY, 190-191.

sinde düzenlenen yaşama hakkı ve 37. maddesinde düzenlenen işkence yasağına ilişkin hükümlerin de Çocuk Hakları Komitesi Tarafından (Committee on the Rights of the Child) non-refoulement ilkesinin dayanakları olarak yorumlanmaktadır¹⁰³.

Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 26. maddesinin ikincil korumanın dayanağını teşkil edip etmeyeceği tartışılan bir konudur. "Hukuk önünde eşitlik" başlığını taşıyan bu maddeye göre, *"herkes, hukuk önünde eşittir ve hiç bir ayrımcılığa tabi tutulmaksızın hukuk tarafından eşit olarak korunma hakkına sahiptir. Hukuk bu alanda her türlü ayrımcılığı yasaklar ve herkese ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya başka bir fikir ulusal veya toplumsal köken, mülkiyet, doğum veya başka bir statü ile yapılan ayrımcılığa karşı etkili ve eşit koruma sağlar"*. Pobjoy, Medeni ve Siyasal Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme'nin 26. maddesinin mültecilerle ikincil korunanlara eşit muamele yapma yükümlülüğünü getirip getirmediğini değerlendirmiştir¹⁰⁴. Kanaatimizce, söz konusu maddeden böyle bir çıkarımda bulunulması zor gözükmektedir. Milletlerarası hukukta mülteci statüsü ile ikincil koruma statüsü birbirinden ayrı statülerdir. 1951 Cenevre Konvansiyonu, mülteci tanımını kesin çizgilerle çizmiş olduğundan bu tanım dışında kalanları mülteci olarak kabul edilmeyecektir. İki ayrı statüde bulunan yabancılara farklı muamele yapılması, Sözleşme'nin 26. maddesinde öngörülen ayırım yasağı kapsamında değerlendirilecek bir husus değildir.

YUKK'un 63. maddesine göre, mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; (a) ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, (b) işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, (c) uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle

103 POBJOY, 191.

104 POBJOY, 209-227.

menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir.

YUKK'un 63. maddesinde ikincil korumaya yol açan sebepler olarak ölüm cezası, işkence, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muamele, ülke genelinde veya uluslararası silahlı çatışma halinde ayırım gözetmeyen şiddet sayılmıştır. Belirtilen sebepler tahdididir ve bu sebepler arasında iklim değişiklikleri sayılmamıştır. O halde YUKK'un 63. maddesi, iklim mültecileri açısından bir koruma getirmemektedir.

İklim Mültecilerine Geçici Koruma Sağlanıp Sağlanamayacağı Meselesi

Geçici koruma, kitlesel akın halinde uygulanmaktadır. Geçici koruma kavramı yerine bazen “geçici iltica” (temporary refuge) veya geçici sığınma (temporary asylum) kavramları da kullanılmaktadır¹⁰⁵. Geçici koruma kavramı 1990'lı yıllarda ortaya çıkmıştır. Aynı tarihlerde mülteci kavramının yanı sıra diğer koruma türleri de ortaya çıkmış ve mülteci kavramını da kapsayacak şekilde yerine “uluslararası koruma” (international protection) kavramı kullanılmaya başlanmıştır¹⁰⁶. Kitlesel akın halinde uygulanan geçici koruma müessesesini, iç hukuklarda yer alan bazı geçici koruma yöntemlerinden de ayırmak gerekir. Bazen iç hukuklarda geçici koruma, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun uygulama alanına girmeyen ve kitlesel akın olmamasına rağmen bireysel koruma talep edenlere uygulanan bir koruma türü olarak düzenlenebilmektedir¹⁰⁷. Nitekim Avustralya hukukunda geçici koruma vizesi” (Temporary Protection Visas-TPVs) olarak anılan ve 2000 yılında yasal düzenlemeyle kabul edilen vizeyi almak için mülteci tanımına gir-

105 EDWARDS Alice, Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention, 13(2012) Melb. J Int'l. L., s. 600.

106 EDWARDS, 600.

107 EDWARDS, 605.

mek gerekmektedir¹⁰⁸. Ayrıca İsveç ve Amerikan hukuklarında olduğu üzere geçici koruma ile tamamlayıcı koruma adeta iç içe geçmiştir.

Aslında mülteci statüsü de daimi nitelik taşımamaktadır. Mülteci statüsünün daimi nitelik taşımadığına ilişkin birçok gösterge vardır. Bu göstergelerin en önemlileri mülteci statüsü vermenin milletlerarası hukukta bir yükümlülük olarak öngörülmemesi; 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun ilticayı bir hak olarak düzenlememesi, mülteci statüsünün daimi nitelik taşıması ve belirli sebeplerle sonlandırılabilmesi; 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun daimi göçmen statüsü değil koruma statüsü öngörmesi; 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 31. maddesinde, mültecilerin başka bir ülke tarafından kabulünün öngörülmesi; mültecilere ilişkin kalıcı çözümlerin (durable solutions)¹⁰⁹ mülteci statüsünü sona erdirmesidir¹¹⁰. Ancak mülteci statüsünün de geçici olması, mültecilerle geçici korumadan yararlananlar arasında fark olmadığını göstermez¹¹¹.

Devletlerin, kitlesel akın halinde geçici koruma sağlama yükümlülüğünü öngören bir milletlerarası antlaşma bulunmamaktadır. Hatta non-refoulement ilkesinin nitelikli bir yükümlülük (qualified duty) olduğunu belirten *Hathaway*, kitlesel akın halinde uluslararası yük paylaşımı yoksa bu ilkenin sınırlanabileceğini kabul etmektedir¹¹². *Boed* ise kitlesel akın halinde ülke menfaatleri gerektiriyorsa sınırların kapatılabileceği görüşündedir¹¹³. Kitlesel akın halinde uygulanan geçici korumada, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda doğan yükümlülükler askıya alınmaktadır¹¹⁴.

108 EDWARDS, 605 dn. 406.

109 Kalıcı çözümler şunlardır: gönüllü geri dönüş (voluntary repatriation), entegrasyon (local integration) ve üçüncü ülkeye yerleştirme (resettlement to a third country).

110 EDWARDS, 606-612.

111 EDWARDS, 612.

112 HATHAWAY C. James, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press 2005, s. 270.

113 BOED Roman, *State of Necessity as a Justification for Internationally Wrongful Conduct* (2000) 3 Yale Hum. Rts. & Dev. L.J., s. 25-37.

114 EDWARDS, 604.

Türkiye, dönem dönem kitlesel akınla karşı karşıya kalmaktadır. Kitlesel akın halinde sağlanan uluslararası koruma, geçici korumadır. Geçici koruma, sınırlarımıza topluca gelen yabancılar için öngörülen bir koruma türüdür. YUKK'un 91. maddesine göre, ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılar geçici koruma sağlanabilir¹¹⁵. Geçici korumanın en tipik örneğini Türkiye'de bulunan Suriyeliler teşkil etmektedir.

YUKK'un 91. maddesinde, geçici korumanın genel şartları belirlenmiş; ancak geçici korumaya ilişkin usul ve esasların Bakanlar Kurulu tarafından hazırlanacak bir yönetmelik ile düzenlenmesi öngörülmüştür. İşte bu maddeye istinaden hazırlanan Geçici Koruma Yönetmeliği, 22 Kasım 2014 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir¹¹⁶. Ayrıca geçici korunanların çalışma hakları ayrı bir yönetmelik ile düzenlenmiştir. Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik 15 Ocak 2016 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Kitlesel akın, sayıya ya da hıza göre belirlenen bir durum değildir¹¹⁷. Bir ülkenin kaldırabileceğinden fazla bir akınla karşı karşıya kalması halinde, kitlesel akından söz edilecektir. Kitlesel akın, Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 3(1). maddesinin (j) bendinde tanımlanmıştır. Bu bende göre, kitlesel akın, aynı ülkeden veya coğrafi bölgeden kısa bir süre içerisinde ve yüksek sayılarda gerçekleşen ve söz konusu sayılar nedeniyle bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerinin usulen uygulanabilir olmadığı durumları ifade eder. Aca-

115 Geçici koruma hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. EKŞİ Nuray, Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi, 88(2014)6 İBD, s. 65-89.

116 Karar Sayısı: 2014/6883: Ekli "Geçici Koruma Yönetmeliği"nin yürürlüğe konulması; İçişleri Bakanlığının 13.8.2014 tarihli ve 8027 sayılı yazısı üzerine, 4.4.2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 91 inci maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 13.10.2014 tarihinde kararlaştırılmıştır (RG 22.10.2014/29153).

117 EDWARDS, 603.

ba Türkiye açısından Suriyeliler ne zaman kitlesel akın teşkil etmiştir? Bu sorusunun cevabı önem taşımaktadır. Çünkü kitlesel akın yoksa geçici korumadan söz edilemeyecektir. Aslında bu sorunun cevabı resmi açıklamalar ışığında verilmelidir. 2011 yılında Dışişleri Bakanlığı, henüz Türkiye’de 30-40 bin Suriyeli varken, Türkiye’nin 100.000 Suriyeliye ev sahipliği yapabileceğini; 100.000 civarında Suriyelinin barınacağı kampların inşa edilme çalışmalarının devam ettiğini; Suriye’deki olayların üç ay içinde biteceğinin tahmin edildiğini ifade etmiştir. Kanaatimizce, Dışişleri Bakanlığı’nın açıklaması esas alınarak, Türkiye’nin kaldırmayacağından fazla bir sayıda kitlesel akının, Suriyelilerin sayısının 100.000 geçmesi ile başladığını kabul etmek gerekir. Dışişleri Bakanlığı, bu açıklamayı “bireysel iltica” “kitlesel iltica” ayrımını esas alarak yapmamıştır. Ancak resmi söylemlerin hukuki açıdan vasıflandırılması, bu sonuca varılmasını kaçınılmaz kılmaktadır. Kitlesel akınla gelenlerin, hangi coğrafi alandan geldiğinin bir önemi yoktur. İster Avrupa’dan isterse de Avrupa dışından gelsinler, kitlesel akınla gelenler geçici koruma altına alınırlar.

“Geçici koruma” (temporary protection), ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ülkesine geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak gelen yabancılara sağlanan korumadır. Avrupa Birliği, 2001 yılında geçici korumaya ilişkin bir yönerge hazırlamıştır. Kısaca “Geçici Koruma Yönergesi” (Temporary Protection Directive) olarak anılan Yerinden Edilmiş Kişilerin Kitlesel Akını Halinde Sağlanacak Geçici Korumanın Asgari Standartları ve Bu Kişilerin Kabul Edilmesi ve Kabulün Sonuçlarının Üstelenilmesi Konusunda Üye Devletler Arasında Bir Gayret Dengesinin Sağlanmasına İlişkin Önlemler Hakkında Yönerge¹¹⁸ uyarınca (1) silahlı çatışmadan veya yay-

118 Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member states in receiving such persons and bearing the consequences thereof, OJ L212 7.8.2001 s. 12-23.

gın şiddetten kaçan, (2) sistematik ve genel insan hakları ihlalleri ciddi riski altında veya kurbanı olan kişilere geçici koruma statüsü verilir¹¹⁹.

Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 7(1). maddesine göre, geçici koruma; ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel veya bu kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılardan haklarında bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılamayan yabancılara uygulanır. Kitlesel akınla gelenlerin geçici koruma altına alınması için 7. maddedeki şartların gerçekleşmesi tek başına yeterli değildir. Ayrıca Bakanlar Kurulu tarafından geçici koruma kararının alınması gerekir (md. 9). Yönetmeliğin 7(2). maddesine göre, Bakanlar Kurulu tarafından geçici korumanın ilanından önce gelenlerin geçici korumadan yararlanması mümkün değildir.

Geçici korumadan yararlanamayacak yabancılar Yönetmeliğin 8. maddesinde düzenlenmiştir. Yönetmeliğin 8. maddesine göre, savaş suçu işleyenler, barışa veya insanlığa karşı suç işleyenler, BM'nin genel ilkeleriyle bağdaşmayan suçları işleyenler ya da bu suçları işleyenlere iştirak edenler; ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olup da bu faaliyetlerini kalıcı olarak sonlandırmayanlar; terör eylemlerinde bulunan veya bu eylemlere iştirak edenler; ciddi bir suçtan mahkûm olan ve durumları toplum açısından tehdit oluşturanlar; milli güvenlik ve kamu düzeni açısından tehlike oluşturanlar; hapis cezasını gerektiren bir suçu ülkesinde işleyip de bu suçun cezasını çekmemek için bulunduğu ülkeyi terk edenler; devlet güvenliği aleyhine suç işleyenler geçici koruma kapsamına alınmazlar.

YUKK'un 63. maddesinde, ikincil korumanın sağlanmasını gerektiren sebepler tek tek sayılmıştır. Buna karşın gerek YUKK'un 91. maddesinde gerekse Geçici Koruma Yönetmeliği'nde, kişileri ülkesinden ayrılmaya zorlayan sebeplerin neler olduğu belirtilmemiştir. Tartışılabilir olmakla beraber iklim mültecilerinin geçici korunma altına

119 EKŞİ, Türkiye'de Bulunan Suriyelilerin Hukuki Durumu, 11.

alınabileceğini söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak geçici koruma verilmesi, uluslararası bir yükümlülük değildir. Ayrıca Türkiye, geçici koruma yükümlülüğünü öngören herhangi bir antlaşmaya da taraf değildir. YUKK'un 91. maddesinde ve Geçici Koruma Yönetmeliği'nde de geçici koruma bir yükümlülük olarak öngörülmemiştir. Her iki düzenleme uyarınca geçici korumanın verilmesi, idarenin takdirine bağlıdır. Bakanlar Kurulu, geçici koruma kararı alabilir veya alamaz. Bakanlar Kurulu'nu geçici koruma kararı almaya zorlayan ne bir uluslararası ne de ulusal norm mevcuttur. O halde YUKK'un 91. maddesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği'nin iklim mültecilerine de koruma sağlanabileceği şeklinde yorumlanması halinde bile bu konu tamamen Bakanlar Kurulu'nun takdir yetkisindedir. Bakanlar Kurulu, iklim mültecilerine geçici koruma sağlayabilir ya da sağlamaz.

Sonuç

İklim mültecileri, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 1/A-2. maddesinde yer alan tanımda aranılan koşulları sağlamamaktadır. Bu sebeple, iklim mültecileri, 1951 Cenevre Konvansiyonu ve bu Konvansiyon'un uygulanması gözetmekle görevli BMMYK mandasının sağladığı korumadan yararlanamamaktadırlar. Bununla beraber, Amerika'da olduğu gibi geçici koruma statüsü ve benzeri gibi başka adlar altında oluşturulan sistemlerle iklim mültecilerine koruma sağlanmaya çalışılmaktadır. Ancak iklim mültecilerine, ulusal hukuklarda sağlanan korumanın geçici nitelikte olması, iklim mültecileri açısından süreklilik gösteren bir uygulamanın henüz devreye sokulmaması; iklim değişikliğinin yol açtığı felaketler sebebiyle yerlerini değiştirmek zorunda kalan insanların sayısındaki hızlı artış, bu soruna insan hakları odaklı bir çözümün bulunmasını gerekli kılmaktadır. Hiç şüphesiz çevreye en fazla zarar veren sanayileşmiş ülkeler, iklim mültecilerine koruma sağlayarak ve verdikleri zararları tazmin ederek katkıda bulunmak zorundadırlar. Ancak bu zorunluluğun da ötesinde, doğanın ve çevrenin korunması için acil önlemlerin alınması ve bu önlemlere bütün devletlerin uymasının sağlanması kaçınılmazdır.

YUKK'un 63. maddesinde de yer alan ikincil koruma, iklim mültecilerini kapsamamaktadır. Ayrıca YUKK'un 91. maddesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği'nin iklim mültecileri de kapsadığını iddia etmek mümkün gözükmemektedir. Bununla beraber, Bakanlar Kurulu tarafından karar alınması kaydıyla, YUKK'un 91. maddesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında iklim mültecilerine geçici koruma sağlanabilir. YUKK'un 91. maddesi ile Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında sağlanacak koruma, tamamen takdire bağlıdır ve bir yükümlülük teşkil etmemektedir. Her ne kadar mevcut yasal durum, Türkiye'nin iklim mültecilerine koruma sağlama yükümlülüğünü öngörmüyorsa da bu alanda yapılacak olan uluslararası çalışmalar Türkiye açısından da önemli sonuçlar doğuracaktır. Yeni bir milletlerarası antlaşma yapılarak iklim mültecilerinin korunması yakın bir gelecekte gerçekleştirilecek gibi gözüküyorsa da böyle bir çalışmanın başlaması halinde, kendisi de iklim değişikliklerinden zarar gören bir ülke olan Türkiye'nin bu çalışmanın dışında kalması söz konusu olmayacaktır.

Kaynakça

- ATAPATTU Sumudu, Climate Change, Human Rights, and Forced Migration: Implications for International Law, 27(2009-2010)3 Wis. Int'l L.J.
- BIERMANN Frank/BOAS Ingrid, Environment, Protecting Climate Refugees The Case for a Global Protocol, November/December 2008.
- BIERMANN Frank/BOAS Ingrid, Preparing for a Warmer World: Towards a Global Governance System to Protect Climate Refugees', (2010)10 GEP.
- BOED Roman, State of Necessity as a Justification for Internationally Wrongful Conduct (2000)3 Yale Hum. Rts. & Dev. L.J.
- BURLESON Elizabeth, Climate Change Displacement to Refuge, 25(2010)19 J. Envtl. L. & Litig.
- COOPER Jessica, Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Convention, 6(1998)2 N.Y.U. Envtl. L.J.

- DOCHERTY B./GIANNINI T., *Confronting a Rising Tide: A Proposal for a Convention on Climate Change Refugees*, (2009)33 HELR.
- EDWARDS Alice, *Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention*, 13(2012) Melb. J Int'l. L.
- EKŞİ Nuray, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, 3. bası, İstanbul 2015.
- EKŞİ Nuray, *Yeni Zelanda Mülteci Statüsü Belirleme İtiraz Mercii'nin Ekonomik ve çevresel Faktörler Sebebiyle Mülteci Statüsünün Kazanılmasına İlişkin Kararı*, X(2011)1 İKÜHFD.
- EKŞİ Nuray, *1951 Yılından Bugüne Mülteci Kavramı*, (2016)813 Türkiye Belediyeler Birliği İller ve Belediyeler Dergisi.
- EKŞİ Nuray, *Geçici Koruma Yönetmeliği Uyarınca Geçici Korumanın Şartları, Geçici Koruma Usulü, Sağlanan Haklar ve Geçici Korumanın Sona Ermesi*, 88(2014)6 İBD.
- ERRERA Roger, *The CJEU and Subsidiary Protection: Reflections on Elgafaji and After*, 23(2010)1 IJRL.
- Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979: <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d58e13b4.pdf> (30.7.2017).
- HATHAWAY C. James, *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge University Press 2005.
- HODGKINSON David/BURTON Tess/ANDERSON Heather/YOUNG Lucy, *'The Hour When the Ship Comes in': A Convention For Persons Displaced by Climate Change'*, 38(2010)1 Monash U. L. Rev.
- LACZKO Frank/AGHAZARM, Christine, *Introduction and Overview: Enhancing the Knowledge Base, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Edited by Frank Laczko/Christine Aghazarm, International Organization for Migration-IOM, Geneva 2009.
- LAUTERPACHT Elihu/BETHLEHEM Daniel, *Part 2: The scope and content of the principle of non-refoulement: Refugee Protection in International Law*, Edt. Erika Feller/Volker Türk/Frances Nicholson, UNHCR 2003.
- LIMON Marc, *Human Rights Obligations and Accountability in the Face of Climate Change*, 38(201) Ga. J. Int'l & Comp. L.

- McADAM Jane, *Complementary Protection in International Refugee Law*, Oxford 2007.
- McADAM Jane, *Swimming against the Tide: Why a Climate Change Displacement Treaty is Not the Answer*, 23(2011)1 IJRL.
- McADAM Jane, *From Humanitarian Discretion to Complementary Protection—Reflections on the Emergence of Human Rights-based Refugee Protection in Australia*, 18(2011) Austl. Int'l L.J.
- McLEMAN Robert, *Climate Change, Migration and Critical International Security Considerations*, IOM Migration Research Series No. 42, Geneva 2011.
- MOBERG Kara K., *Extending Refugee Definitions to Cover Environmentally Displaced Persons Displaces Necessary Protection*, 94(200) Iowa L. Rev.
- MOLU Esra, *Avustralya Mülteci Temyiz Mahkemesi'nin İklim Değişikliklerinin Kiribati Vatandaşına Mülteci Statüsü Kazandırmayacağına İlişkin 10 Aralık 2009 Tarihli Kararı*, X(2011)1 İKÜHFD.
- NAIK Asmita, *Migration and Natural Disasters, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence*, Edited by Frank Laczko/Christine Agaharm, International Organization for Migration-IOM, Geneva 2009.
- ODMAN M. Tevfik, *Mülteci Hukuku (Refugees Law)*, Ankara 1995.
- POBJOY Jason, *Treating Like Alike: the Principle of Nondiscrimination as a Tool to Mandate the Equal Treatment of Refugees and Beneficiaries of Complementary Protection*, 34(2010) Melb. Univ. Law Rev.
- RAJAMANI Lavanya, *The Cancun Climate Agreements: Reading the Text, Subtext and Tea Leaves*, 60(2011) ICLQ.
- STEINER L. Henry/ALSTON Philip/GOODMAN Ryan, *International Human Rights in Context Law Politics and Morals*, 3rd edition, Oxford University Press 2008.
- The Council of Europe Parliamentary Assembly, Committee on Migration, Refugees and Population, 'Environmentally Induced Migration and Displacement: A 21st Century Challenge' Doc. 11785, 23 Dec. 2008.
- WASEM Ruth Ellen/ESTER Karma, *Temporary Protected Status: Current Immigration Policy and Issues*, September 9, 2010, Congressional Research Service, CRS Report for Congress, 7-5700 RS20844.
- WILLIAMS Angela, *Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law*, 30(2008)4 Law&Policy.

ZETTER Roger, The Role of Legal and Normative Frameworks for the Protection of Environmentally Displaced People, Migration, Environment and Climate Change: Assessing the Evidence, Edited by Frank Laczko/Christine Aghazarm, International Organization for Migration-IOM, Geneva 2009.

Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK'nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Yeri

Elif Uzun*

Öz

BMMYK mültecilerin ve ilgili diğer kişilerin küresel ölçekli korunmasındaki en önemli uluslararası oluşumdur. Mülteciler hakkında Türkçe literatürde BMMYK'nın dünya çapındaki güncel operasyonlarına pek çok yerde değiniliyorsa da BMMYK'nın bizzat kendisine hasredilmiş çalışma yoktur. Bu eksiklikten yola çıkarak bu makale BMMYK'yı uluslararası hukuk belgeleri çerçevesinde tarif etmeyi amaçlamaktadır. Makalede öncelikle BMMYK'nın kuruluş tarihçesi açıklanacaktır. Daha sonra BM'nin yardımcı bir organı olarak BMMYK incelenecek ve örgütlenme yapısı, EXCOM'la ilişkileriyle birlikte, kurucu metinleri çerçevesinde ana hatlarıyla aktarılacaktır. Makalede BMMYK'nın sorumlulukları ve görevleri BMMYK Tüzüğü ve 1951 Mülteci Sözleşmesi altında ele alınacaktır. Son olarak, BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukunun gelişiminde ve uygulanmasındaki rolü değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: BMMYK, uluslararası mülteci hukuku, EXCOM

* Doç. Dr., Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Milletlerarası Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

The Structure and The Duties of The UNHCR Under International Law and Its Place In The Development of International Refugee Law

Elif Uzun*

Abstract

UNHCR is the most important international entity in the global protection of refugees and other persons concerned. Although there are lots of references to UNHCR's contemporary worldwide operations in the Turkish literature on the refugees, the literature lacks of works dedicated to the UNHCR's itself. Due to this fact, this article aims to describe UNHCR under international legal materials. The article begins with the history of the creation of UNHCR. Then it examines UNHCR as a subsidiary organ of the UN and outlines its structural organization under its constitutive conventional foundations with its relations with EXCOM. In the article, responsibilities and duties of UNHCR will be listed according to its Statute and 1951 Refugee Convention. Finally, the role of UNHCR in the development and enforcement of international refugee law will be evaluated.

Keyword: UNHCR, international refugee law, EXCOM

* Associate Prof. Dr., Lecturer at Anadolu University Faculty of Law Department of International Law

Giriş

Mültecilerin haklarının korunması ve ihtiyaçları olan korumanın sağlanması için uluslararası toplum adına çalışmalar Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından yürütülmektedir. Küresel ve ulusal ölçekte artan mülteci sorunuyla birlikte mülteciler alanında yapılan bilimsel yayınlarda da önemli ölçüde bir artış gözlemlenmektedir. Bu çalışmalar belki de doğal olarak mültecilerle ilgili güncel sorunlara yönelmektedir. Bununla beraber mültecilerle ilgili Türkçe literatürde, çalışmalarda sıklıkla bahsi geçen BMMYK'ya özgülenmiş herhangi çalışma bulunmamaktadır. Mevcut çalışmalar en fazla koruma ve yardım faaliyetlerine değinmekte, BMMYK'nın kendisi kurumsal olarak ele alınmamaktadır. Türkçe literatürdeki bu eksiklikten hareketle BMMYK'nın bizzat kendisine odaklanan bir çalışmanın yapılmasının faydalı olacağından hareketle bu makale yazılmıştır. Makalede öncelikle BMMYK'nın kuruluşu tarihçesiyle birlikte ele alınmıştır. Arkasından makalede, BMMYK, bir Birleşmiş Milletler (BM) organı olarak incelenmiştir. Daha sonra BMMYK'nın yetki alanındaki kişiler ile görevleri kurucu metinler çerçevesinde aktarılmıştır. Ayrıca BMMYK'nın işleyişinde önemli yeri olan Yürütme Komitesi (EXCOM) ve Komiteyle BMMYK ilişkisi tartışılmıştır. Makalenin son iki bölümünde ise, BMMYK'nın uluslararası mülteci hukuku içerisindeki yerine değinilmiştir. Makalenin alt başlıklarının neredeyse her birisi tek başına kapsamlı makaleler olmaya aday durumdadır. Bunun yanında BMMYK'yla ilgili başka alt başlıklar da açmak mümkün olabilirdi. Türkçe literatürde konuyla ilgili eksikliği bir makale çerçevesinde kapatmak da mümkün değildir. Dolayısıyla makalenin BMMYK'ya bir genel bakış olması düşünülerek ayrıntılı inceleme ve değerlendirmeler müstakil başka çalışmalara bırakılmıştır.

I. BMMYK Öncesi Mültecilere İlişkin Kurumsal Yapı

Mültecilerin haklarının korunması ve ihtiyaçları olan korumayı sağlanması için uluslararası toplum adına çalışmalar BMMYK eliyle yü-

rütülmektedir. BMMYK uluslararası toplumda bu görevi üstlenmiş ilk oluşum değildir. Milletler Cemiyeti döneminde de mülteciler özel bir ilgiye konu olmuştur. BMMYK, Milletler Cemiyeti döneminde başlayan bir dizi kurumsal gelişmenin ürünüdür.

Milletler Cemiyeti tarafından Birinci Dünya Savaşı sonrasında, 1921'de kurulan *Rus Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik Ofisi*'nin (*Office of the High Commissioner for Russian Refugees*) ilk Yüksek Komiseri Dr. Fridtjof Nansen'dir. Nansen'in başlangıçtaki görevi Rus devrimiyle birlikte mülteci olmuş insanlara yardım etmektir. Nansen bu kişilerin buldukları ülkelerde nüfus cüzdanı ve seyahat belgeleri olarak hukuki statülerinin belirginleştirilmesine odaklanmıştır. Bunun yanında çalışma imkânlarını güvence altına almaya ve memleketlerine dönmeleri için düzenlemeler yapmaya çalışmıştır. Bir süre sonra Nansen'e Osmanlı Devleti'nin yıkılmasıyla yerinden olan insanlara yardım etme ve onlara sığınma imkânı sağlayan ülkelerin dışındaki ülkelerde daimi olarak yerleşmelerini sağlama görevi verilmiştir. Nansen'in 1930'daki ölümünden sonra yine Milletler Cemiyeti tarafından kurulan *Uluslararası Nansen Mülteciler Ofisi* (*International Nansen Office for Refugees*) çalışmalarına devam etmiştir. 1938'de *Mülteciler Yüksek Komiseri*'nin atanmasıyla Ofis'in çalışmaları sona ermiştir¹.

Almanya'dan Gelen Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik (*High Commissioner for Refugees coming from Germany*), Nazi Almanyası'ndan kaçan mülteciler için Milletler Cemiyeti tarafından 1933'te kurulmuştur. Komiserlik ilk başta özel bir örgüt olarak, Milletler Cemiyeti sisteminin dışında yapılandırılmıştır, zira o dönemde Almanya halen Milletler Cemiyeti üyesi idi². Yüksek Komiser James McDonald dev-

1 Loescher, Gil-Betts, Alexander-Milner, James, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, Routledge, Londra ve New York, 2008, s. 8; Lewis, Corinne, *UNHCR and International Refugee Law*, Routledge, Londra ve New York, 2012, s. 3; UNHCR, *An Introduction to International Protection*, UNHCR, 2005, s. 5, (<http://www.unhcr.org/3ae6bd5a0.pdf>, 03.08.2016); Jaeger, Gilbert, 'On the History of the International Protection of Refugees', *IRRC*, 2001, C. 83, S. 843, ss. 727-9.

2 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 3.

letlerin uyguladığı mevcut iltica sınırlamalarına rağmen iki yıl içerisinde büyük bir kısmı Filistin’de olmak üzere 80 binin üzerinde mülteciye daimi ikamet imkânı sağlamıştır. Ancak McDonald 1935’te, Almanya’daki Yahudilerin vatandaşlıklarını ve diğer temel haklarını ellerinden alan Nürnberg yasalarına rağmen Milletler Cemiyetinin daha etkin adımlar atmamasını protesto ederek görevinden ayrılmıştır. 1938’de yapılan *Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik* atamasıyla, bu komiserlik de sona ermiştir³.

1938’de Milletler Cemiyeti *Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik*’i (*High Commissioner for Refugees*) kurmuştur. Ofis, *Nansen Ofisi* ile *Almanya’dan Gelen Mülteciler Yüksek Komiserliği*’nin karması niteliği taşıyordu. Oldukça sınırlı bir role sahipti ve çalışmaları 1946’da sona ermiştir⁴.

Ofisle aynı yılda kurulan *Mülteciler Üzerine Hükümetlerarası Komite* (*Intergovernmental Committee on Refugees*), ilk başta Almanya ve Avusturya’dan kaçan mültecileri kapsıyordu. Daha sonra Avrupa’daki bütün mültecilerle ilgilenmeye başlamıştır. Komite’nin faaliyetleri, 1943’te kurulan *Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi*’nin etkin olmadığı alanlarla sınırlandırılmıştır. 1947’de *Uluslararası Mülteci Örgütü*’nün kuruluşuyla varlığı sona ermiştir⁵.

İkinci Dünya Savaşı öncesindeki mültecilere yönelik çalışmalarda, hükümetlerin muhaliflerini tanıyacak hükümetler üstü bir yapıyı kurmaktan duydukları korkunun izleri görülmektedir. Bunun sonucunda evrensel bir “mülteci” tanımı yapılamadığı gibi, genel koruma uygulamaları da hayata geçirilememiştir. Yukarıda değinilen teşebbüslerde de rahatlıkla görülebileceği gibi, genel bir mülteci politikasından ziyade, belli gruplara yönelik koruma planları uygulanmıştır⁶.

3 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 5-6.

4 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 6.

5 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 6.

6 Loescher vd., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, s. 8.

Milletler Cemiyeti İkinci Dünya Savaşı'nı önleyememişti. 1943'te yeni bir örgütün, Birleşmiş Milletler'in kurulmasına karar verilmiştir. BM'nin kurulmasından hemen önce, 1944'te, İttifak Devletleri, *Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi'*ni (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) kurmuştur. Amaç, savaş sırasında yerlerinden olan milyonlarca insana yardım etmektir. İdare, aynı zamanda savaş sonrasında bu insanların kendi ülkelerine dönmeleri için de çalışmış ancak mültecilerin büyük bir kısmı ayrıldıkları ülkelereindeki köklü ideolojik dönüşüm nedeniyle dönmeye yanaşmamıştır⁷. İdare, esasında bir mülteci örgütü niteliği taşııyordu. İhtiyaç halindeki insanlara acil yardımlarda bulunuyor ve geçici çözümler sağlıyordu. Mültecilerin daimi ikametgâh bulmaları ve üçüncü ülkelere transferi konusunda yetkilendirilmemiştir. Ülkelerine gönderilmesinin sağlanamaması nedeniyle kamplarda sıkışıp kalan mülteciler arasında intihar ve kamp görevlileriyle çatışma gibi olaylar baş göstermiştir. Örgüt mevcut haliyle kayda değer bir çözüm üretememiştir⁸. Bütçesinin büyük bir kısmı ABD tarafından fonlanan örgüt, başta ABD olmak üzere diğer katılımcıların yardım politikalarının mevcut siyasal koşullardaki anlaşmazlıklar nedeniyle işe yaramadığını düşünmesi ve yardımları azaltması üzerine 1946 sonunda yürüttüğü operasyonları durdurmuştur. Yardımlar konusundaki en büyük tartışma, Batılı devletlerin mültecilerin yaşayacakları yeri seçme, baskıdan kaçma ve görüşlerini ifade edebilme hak ve özgürlüklerini savunması karşısında, Sovyet Blokunun Batı'da kalacak mültecilerin yeni kurulan blok ülkelerinin itibarını zedeleyeceği ve kendilerinin aleyhine çalışacağı kaygısını dile getirmesiydi⁹.

Uluslararası Mülteci Örgütü-UMÖ (International Refugee Organization-IRO), BM tarafından 1947'de kurulmuştur. Örgütün en önemli özelliği, mültecilerin yaşamlarıyla ilgili her alanla kapsamlı bir şekilde

7 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 6.

8 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 8.

9 Loescher vd., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, s. 10.

ilgilenmek üzere tasarlanmış olmasıdır¹⁰. Bunun yanında UMÖ'nün mültecilerin korunmasıyla ilgili olarak devletlerle yaptığı anlaşmaların içeriğine bakarak, Örgüt'ün bir ulusüstü nitelik taşıdığını söylemek mümkündür¹¹. UMÖ'nün kuruluşuyla devletler, mültecilere kendi rızaları hilafına yardım edilemeyeceğini kabul etmiş oluyorlardı. Bunun yanında mülteci tanımının asli unsuru haline gelecek ırk, din, milliyet veya siyasi görüş nedeniyle “zulüm görmek veya zulüm görme korkusu duymak” kavramı ilk defa uluslararası toplum tarafından kabul edilmiş oluyordu¹². Mültecilerin büyük bir kısmı, dönemin koşulları içerisinde, kendi ülkelerine dönmek istemiyorlardı, bu nedenle de farklı yerlere yerleştirildiler. Ancak Doğu-Batı gerginliği içerisinde UMÖ, taraf tutmak, Batı'ya ucuz işgücü sağlamak, muhalif gruplara yardım etmek gibi farklı eleştirilere maruz kalmıştır. Bu gerginlik sonucu UMÖ bütçesine çok az devlet katkıda bulunmuştur. Örgüt'ün çalışmaları 1951'de sona ermiştir¹³.

BMMYK'nın Kuruluşu

UMÖ'nün işlevsizleşmesinin ve yeni bir koruma planının hayata geçirilmesine dair tartışmaların 1948'de BM içerisinde yaşanmaya başlamasının ardında, iltica sorununun sadece Avrupa'da değil, bütün dünyada ciddi bir sorun olarak baş göstermesi de bulunuyordu. UMÖ'nün en büyük finansal destekçisi ABD'nin UMÖ operasyonlarını Soğuk Savaş şartlarında kendi lehine yönlendirmek istemesi, izlediği politikalar çerçevesinde Marshall Planı'nı devreye sokarak mülteci merkezli olmayan yardım programlarıyla sorunun üstesinden gelmeye çalışması, daha tarafsız ve insancıl bir eylem planını zorunlu kılmış-

10 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 6.

11 Jaeger, 'On the History of the International Protection of Refugees', s. 732.

12 Loescher vd., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, s. 11.

13 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 6.

tır¹⁴. Her ne kadar bu makalenin konusu olmasa da, BMMYK'nın söz konusu tartışmalardan uzak olmadığını, daha çok Batı Bloku sayılan ülkelerin bakış açısını yansıttığını ve zaman zaman Doğu Bloku'na karşı kullanıldığını da not etmemiz gerekiyor¹⁵.

Nihayet 1949'da BM Ekonomik ve Sosyal Konsey (EKOSOK), BM Genel Sekreteri'nden yeni bir örgütlenme planı hazırlamasını isteyen bir karar almıştır (ECOSOC Res. 248(IX) A. 1949). Sonrasında da BM Genel Kurulu (BMGK), Aralık 1949'da 319 (IV) nolu kararıyla¹⁶ BMMYK Ofisi'nin kurulmasına, Ofis'in 1 Ocak 1951 itibarıyla çalışmaya başlamasına karar vermiştir¹⁷. Kararda, Ofis'in idari harcamaları dışındaki giderlerin BM bütçesinden değil gönüllü katkılardan karşılanacağı belirtilmiştir. Kararın *Ek*'inde belirtilen genel ilkeler çerçevesinde Genel Sekreter'den Ofis'in işleyişine dair ayrıntılı hükümlerin hazırlanması istenmiştir. Bu talebin sonucu olarak, 428(V) nolu BMGK kararının¹⁸ ekiyle *BMMYK Tüzüğü*¹⁹ kabul edilmiştir.

14 Loescher vd., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, s. 12; Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 12.

15 Çelebi, Özlen, 'Kuramların Sessizliği: Liberalizm, Realizm ve İltica Rejiminin Kuruluşu', *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika*, Ed.: Ö. Çelebi, S. Özçürümez, Ş. Türkay, BMMYK, Ankara, 2011, s. 24.

16 UNHCR, *Collection of International Instruments and Legal Texts Concerning Refugees and Others of Concern to UNHCR – Vol. 1*, Cenevre, 2007, ss. 2-4.

17 Bazı kaynaklarda BMMYK'nın kuruluşuna dair daha ileri tarihler verilmektedir. Örneğin Çiçekli, BMMYK'nın "1950-1951"de kurulduğunu söyler (Çiçekli, Bülent, *Yabancılar ve Mülteciler Hukuku*, Güncellenmiş 5. Baskı, Seçkin, Ankara, 2014, s. 223). Bu tarihler muhtemelen 1950'deki Tüzüğün kabulüne ve 1951'de Ofis'in fiilen çalışmasına işaret etmektedir. Bunun yanında Lewis kuruluş tarihi olarak doğrudan Tüzüğü kabul eden BMGK kararına atıf yapar (Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 13).

18 BMGK Kar. 428(V), 14 Aralık 1950. Türkçe metin için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 60-61. Kararın orijinali için bkz. General Assembly Resolution 428(V) (<http://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf>, 15.08.2016).

19 *Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Tüzüğü*. Türkçe metin için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 62-66 (Tüzük'ten yapılan alıntılarda bu çeviriye dayanmakla birlikte yer yer değişiklikler yaptık.). Metnin orijinali için bkz. UNHCR, *Statute of the*

BM Organı Olarak BMMYK

BMMYK'nın kuruluşunun hukuki dayanağı *BM Şartı*'nın 7. ve 22. maddelerinde yer alan yetki hükümleridir. *Şart*'ın 7. maddesi, “Gerekli görülebilecek yardımcı organlar bu Antlaşma'ya uygun olarak kurulabilirler” derken, 22. maddesi de “Genel Kurul, görevlerini yerine getirmek için gerekli gördüğü yardımcı organları oluşturabilir.” hükmünü taşır²⁰. BMGK'nın 1946'da daha ilk oturumunda mültecilerle ilgili bir karar alması, sorunu görevleri arasında gördüğünü açıkça göstermektedir²¹.

Dolayısıyla, BMMYK, BMGK'ya bağlı bir yardımcı organıdır (*subsidiary organ*). Ne var ki sadece literatürde değil BM'nin ve BMMYK'nın kendi ifadelerinde de BMMYK'nın kurumsal olarak nitelenişine dair bazı farklılıklar bulunmaktadır. Sözelimi, BM'nin kurumsal internet sayfasında bulunan BM Sistemi Levhası'na göre BMMYK kısmen EKOSOK'a kısmen de BMGK'ya bağlı birimler arasında görülmektedir. Yardımcı organlar ise doğrudan BMGK'ya bağlıdır. Levha'da BMMYK'nın yer aldığı grubun adı ise 'Diğer Entiteler/Varlıklar'dır. Bu grupta BMMYK dışında bulunan organlar arasında, sözelimi, Uluslararası Ticaret Merkezi (ITC), Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) bulunmaktadır²². Bunun yanında yine BM'nin kurumsal internet sayfasında BM'nin yapısı hakkında verilen bilgiler kısmında BMMYK, *Programlar ve Fonlar* başlığı altında yer almaktadır²³.

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (<http://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf>, 15.08.2016).

20 Metin için bkz. Gündüz, Aslan, *Milletlerarası Hukuk*, Ed.: Reşat Volkan Günel, Beta, İstanbul, 2014, ss. 110-128.

21 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 13.

22 UN, *The United Nations System*, UN Department of Public Information, 2015 (http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN_System_Chart_30June2015.pdf, 05.08.2016).

23 UN, *About the UN-Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others* (<http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>, 15.08.2016).

BMMYK'nın kurumsal niteliği hakkındaki bu belirsiz yahut tutarsız dilin kaynağında BMMYK'nın kuruluşu sırasında yaşanan tartışmalar ve tereddütler yer almıştır. Bu tartışma ve tereddütler de BMMYK öncesindeki mültecilerle ilgili kurulan kuruluşların faaliyetleriyle ilgili yaşanan sorunlardan beslenir. Her şeyden önce, mülteci sorunu uluslararası siyasetin önemli bir sorunu olagelmıştır. Mülteci durumuna düşenler daima kendi ülkelerinde yönetimlerin siyasal anlamda hasımlarıdır. Mülteciler çoğunlukla ülkelerinden kovulmamış, kaçmışlardır. Yani esasında mültecilerin kendi ülkelerinin yönetimleri bu kişilerin ülkenin dışına çıkmasını istememektedirler. Kitlesele iltica ve toplu yerinden edilme olayları, nispeten daha yakın tarihli olaylardır. Hükümetlerin rızası ve onayı olmaksızın ülkelerinden kaçan bu muhalif kişi veya gruplar, ülke dışında da bir tehdit olarak görülmeye devam etmektedir. Dolayısıyla mültecileri korumak üzere yapılan faaliyetler, hükümetler tarafından kendi aleyhlerine yönelik çalışmalar olarak görülmüştür. Bu algı, özellikle Soğuk Savaş dönemindeki mülteci politikalarında açıkça dile getirilmiştir. Mülteci sorununun bu salt siyasal yönü, farklı çıkarlara sahip BM Güvenlik Konseyi üyelerinin ve BM üyelerinin genel bir mülteci sorunuyla ilgilenecek kurumun daimi olarak kurulmasını karara bağlanmasında daha temkinli davranmalarına neden olmuştur.

BMMYK Tüzüğü, BMMYK'yı aynı anda hem BMGK'ya hem de EKOSOK'a bağlamaktadır. Sözgelimi md. 3, Yüksek Komiser'in, "kendisine Genel Kurul veya Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından verilen politika talimatlarını izleyece[ğini]" hükme bağlamıştır. Bunun yanında 11. maddede, Yüksek Komiser'in "Ekonomik ve Sosyal Kurul aracılığı ile Genel Kurul'a yıllık rapor vere[ceği]" ifade edilmiştir. Raporun, BMGK'ya değil EKOSOK'a sunuluyor olması, BMMYK'nın kurumsal niteliğini zayıflatır görünümündedir. Ancak 2004'ten beri raporlar doğrudan BMGK'ya sunulmaktadır²⁴. Bu da BMMYK'nın,

24 BMGK Kararı, A/RES/58/153, 2004, par. 10. Bkz. <http://www.unhcr.org/uk/excom/bgares/4056d8894/implementing-actions-proposed-united-nations-high-commissioner-refugees.html>, 15.05.2016.

BMGK'yla bağıını kuvvetlendirerek, bir yardımcı organ olarak görülmesini makul kılar.

Yüksek Komiser, Genel Sekreter'in önerisi üzerine BMGK tarafından seçilmektedir. Yüksek Komiserin hangi koşullarda görevlendirileceği de Genel Sekreter'in önerisine bağlıdır. İlk Yüksek Komiser, BMMYK Tüzüğü'nün 13. maddesi uyarınca üç yıllık bir süre için seçilmiştir. Ancak görev süresiyle ilgili bir kural yoktur. Nitekim Genel Sekreter ölüm veya istifa üzerine yaptığı önerilerde üç yıldan az bir süre talep etmiş, bunun yanında Yüksek Komiserlerin görev süresi uzatılabilmiş, yeniden seçilebilmiş yahut doğrudan beş yıllık bir süre için görevlendirme yapılabilmektedir. Bunun yanında Genel Kurul, Komiserliğin çalışma süresini de belirlemektedir. Genel Kurul 58/153 nolu kararıyla bu sınırlamayı kaldırmış ve Yüksek Komiserliğin "mülteci sorunu çözülene dek" görevine devam edeceğini belirtmiştir²⁵.

BMMYK'nın merkez yönetim birimleri BMMYK Tüzüğü'nün 19. maddesi uyarınca ağırlıklı olarak Cenevre'de bulunmaktadır. Bunun yanında bazı birimler Kopenhag ve Budapeşte'dedir.

Yüksek Komiser'in bir vekili (*Deputy*) ve biri korumadan diğeri operasyonlardan sorumlu iki yardımcısı (*Assistant*) vardır. Genel Müfettişlik Ofisi (*General Inspector's Office*), Politika Geliştirme ve Değerlendirme Servisi (*Policy Development and Evaluation Service*), Etik Ofisi (*Ethics Office*) ve New York İrtibat Ofisi (*Liaison Office New York*) doğrudan Yüksek Komiserliğin Yönetim Ofisi'ne bağlı olarak çalışmaktadır. Bunun dışındaki merkez teşkilatının büyük bir kısmı öncelikle Yüksek Komiser Vekili'ne karşı sorumludur ve ona bağlı çalışmaktadır²⁶.

25 Aynı yer, par. 9.

26 UNHCR, *Global Appeal-2015* (<http://www.unhcr.org/5461e60f0.html>, 15.08.2016).

BMMYK merkezi teşkilatın yanında küresel ölçekte 127 ülkede 471 merkezdeki 10.126 personeliyle geniş bir yapılanmaya sahiptir²⁷.

BMMYK'nın Yetki Alanındaki Kişiler

BMMYK Tüzüğü BMMYK'yı, 1951 koşulları içerisinde mülteci olarak tanımlanan kişilere koruma ve yardım sağlamaya yetkilendirmiştir. Bu kişiler 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nde²⁸ yapılan mülteci tanımıyla belirlenir. Ancak statü, söz konusu mülteciler yanında, 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nde var olan ancak 1967 *Protokolü*²⁹ ile kaldırılan yer ve zaman sınırlamasını kabul etmeyen anlayışa uygun bir şekilde evrensel bir hüküm daha içermektedir. *Tüzük* md. 6(B)'ye göre, Yüksek Komiser'in yetkileri;

“İrki, dini, milliyeti ve siyasi düşüncesi nedeniyle zulme uğrayacağına dair haklı bir korku duyduğu için uyruğunu taşıdığı ülkenin veya eğer milliyeti yoksa, eskiden ikamet ettiği ülkenin dışında bulunan ve geri dönemeyen ya da uyruğunu taşıdığı ülkenin hükümetinin korumasından yararlanmak veya eğer milliyeti yoksa eskiden ikamet ettiği ülkeye dönmek istemeyen her kişiyi kapsar.”

Bunun yanında, *Tüzük* md. 7(c), “Birleşmiş Milletler'in diğer organ veya kurumlarından koruma veya yardım almaya devam edenler”i BMMYK'nın yetki alanından çıkarmıştı. Dolayısıyla, sözgelimi, *Birleşmiş Milletler Kore Yeniden İnşa Ajansı*'nın (*United Nations Korean Reconstruction Agency-UNKRA*) görev alanına giren yerinden edilmiş kişiler, Ajans'ın 1958'de dağıtılmasına kadar BMMYK kapsamına girmemiştir. Yine *Birleşmiş Milletler Yakın Doğu'daki Filistinli Mülteci-*

27 UNHCR, *Global Report-2015* (<http://www.unhcr.org/574ed3a34.html>, 15.08.2016).

28 Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi. Türkçe metin için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 67-87.

29 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü. Türkçe metin için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 88-91.

lere Yardım ve Çalışma Ajansı'nın (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East-UNRWA) kapsamındaki kişiler de BMMYK'nın yetki alanı dışındadır³⁰.

BMMYK'nın koruma ve yardımla görevli ve yetkili kılındığı kişiler başlangıç itibarıyla mülteciler gibi görünse de, BMGK'nın ve EKOSOK'un zaman içerisinde verdiği kararlar yetki alanını oldukça genişletmiş ve mülteciler yanında yeni görev ve yetki kategorileri oluşturmuştur. Bu durum, BMMYK'nın kuruluş ve çalışma misyonuna da uygundur.

Öncelikle mülteci ve sığınmacı (*asylum seeker*) arasında yapılan ayırımı dikkat çekmek gerekmektedir. Ülkesinden kaçarak iltica talebinde bulunan kişilerin sayısının her geçen gün artması, insan hareketlerinin zaman zaman kitlesel boyutta olması, mülteci statüsü verilmesinde dair prosedürleri artırmakta ve iltica taleplerinin sonuçlandırılmasını da geciktirebilmektedir. Üstelik topraklarına girmiş olan kişilere mülteci statüsü vermek istemeyen ülkeler söz konusu olduğunda, koruma ve yardımın sadece 'mülteci' sıfatına bağlanmış olması bu kişileri korumasız bırakabilmektedir. Mültecilik, resmi bir makamın bu sıfatı vermesinden bağımsız, mültecinin kişisel durumuyla ilgili bir statü olduğundan, işin doğası gereği, iltica talebinde bulunan kişilerin de en azından talepleri sonuçlandırılıncaya kadar koruma ve yardımdan yararlanmaları gerekmektedir. Dolayısıyla BMMYK, iltica talebinde bulunan sığınmacılara, mültecilik statülerinin karara bağlanmasına bakmaksızın koruma ve yardım sağlamakla yetkili kılınmıştır.

BMMYK'nın yetki alanına dahil olan diğer bir grup, geri dönenlerdir. Eski mültecilerden veya ülkesinde yerinden edilmiş kişilerden ülkelerine yahut ayrıldıkları bölgeye kendi istekleriyle yahut örgütlü bir şekilde dönen kişiler de çeşitli risklerle karşı karşıyadır. *BMMYK Tüzüğü* md. 8(c), Yüksek Komiserlik'in koruma görevini, "gönüllü geri dönüşleri veya yeni topluluklara uyum sağlamayı teşvik eden hükümetlere ve özel çabalara yardım ederek" yerine getireceğini söylerken,

30 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 7.

geri dönüşlerle ilgili bir göreve yer vermiş olmaktadır. Ancak bu görev sadece teşvik ve yardımla sınırlı tutulduğu gibi, geri dönüşün sağlanmasından sonrası için Yüksek Komiserlik'in görevlerine dair hiçbir şey söylemez. Hâlbuki geri dönüş sadece sınırdan içeriye girmekle başarıya ulaşmış sayılamaz. Yürütme Komitesi (EXCOM)³¹, 1980³², 1985, 1994 ve 1998 yıllarında vermiş olduğu kararlarla BMMYK'nın geri dönüşlere ilgisinin meşru bir temele dayandığını açıkça dile getirmiştir³³.

Vatansızlar, BMMYK Statüsü'nde yer almakla birlikte, ancak zulme uğrama korkusu ile ülkelerinden kaçtıkları takdirde yardım ve koruma kapsamında değerlendiriliyordu. Zaman içerisinde vatansızların kendi ülkelerinde yaşadıkları sorunlar da BMMYK'nın yetki alanına dahil olmuştur. 1954 tarihli *Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme*³⁴ ile 1961 tarihli *Vatansızlığın Azaltılmasına Dair Sözleşme*³⁵, vatansızlarla ilgili temel uluslararası hukuk belgeleridir. EXCOM'un ve BMGK'nın 1995 tarihli kararlarıyla BMMYK vatansızlara yönelik olarak şu görevlerin de dahil olduğu geniş bir görev alanına sahiptir³⁶:

- 1954 ve 1961 Sözleşmelerine katılımı teşvik etmek
- İlgili bütün devletlere vatandaşlık yasalarının hazırlanması ve yürütülmesi ile ilgili hukuki tavsiye sunmak

31 Bkz. aşağıda '6. BMMYK ve YÜRÜTME KOMİTESİ (EXCOM)'

32 EKOSOK'un 18(XXXI) nolu kararının Türkçe çevirisi için bkz. madde14.org, 'No:18 Gönüllü Geri Dönüş' (http://madde14.org/index.php?title=No:18_G%C3%B6n%C3%BCll%C3%BCl%C3%BC_Geri_D%C3%BCn%C3%BCs%C5%9F, 15.08.2016).

33 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 83-4. BMMYK'nın geri dönüş faaliyetleri hakkında ör. bkz. Güler, Arzu, 'Uluslararası Mülteci Rejimi: Afganistan Etkinliği Üzerinden Bir Rejim Etkinliği Analizi', *Uluslararası İlişkiler*, C. 9, S. 36, 2013, ss. 101-27; Dalkıran, Müge, 'Eve Geri Dönüş: Afganistan', *Küresel Eğilimler Serisi Çalışma Kâğıdı No. 10*, 2013 (http://www.gpotcenter.org/dosyalar/KE-10_2013_Dalkıran.pdf, 15.08.2016).

34 28 Eylül 1954, New York. Türkçe metin için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 109-132.

35 30 Ağustos 1961, New York. Türkçe metin için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 133-144.

36 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 83

- Vatansızlık sorunlarının hızlı bir şekilde teşhis edilmesi ve çözülmesi için devletlerle ve diğer ortaklarla işbirliği yapmak
- Devlet görevlilerini ve BMMYK personelini vatansızlık konularında eğitmek
- Dünya çapındaki vatansızlık sorununa ilişkin bilgi toplamak ve paylaşmak
- Yürütme Komitesine bu alandaki çalışmalarıyla ilgili olarak düzenli rapor sunmak

Ülkesinde yerinden edilmiş kişiler (*internally displaced persons-IDPs*), silahlı çatışma, iç karışıklık, sistematik insan hakları ihlalleri veya doğal yahut insan eseri afetler sonucu ülkelerinde kalmak şartıyla yaşadıkları bölgeden ayrılmak zorunda kalan kişilerdir. Devletlerin uluslararası insan hakları hukuku çerçevesinde yerinden edilmiş kişilere karşı yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu konudaki en önemli belge, hukuki açıdan bağlayıcılığı olmamakla birlikte, BM Genel Sekreteri Özel Temsilcisi Françoise Deng'in hazırladığı *Ülke İçerisinde Yerinden Edilme Üzerine Yol Gösterici Prensipler*'dir (*Guiding Principles on Internal Displacement*)³⁷. İlkelerin büyük bir kısmı devletlerin zaten sahip olduğu yükümlülükleri yansıtmaktadır. BMMYK, yerinden edilmiş kişilerle ilgili yardım faaliyetlerini, BM'nin diğer yardım ajanslarıyla işbirliği yapmak suretiyle gerçekleştirmektedir.

BMMYK'nın 2015 Küresel Rapor'unda (*Global Report*) belirtildiği üzere, dünya üzerinde yaklaşık 64 milyon insan BMMYK'nın ilgi alanına girmektedir³⁸.

37 E/CN.4/1998/53/Add.2. Prensipler'in Türkçe çevirisi için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 300-310; Orijinal metin için bkz. *Guiding Principles on Internal Displacement*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/93/PDF/G9810493.pdf?OpenElement>, 15.08.2016).

38 UNHCR, *Global Report-2015* (<http://www.unhcr.org/574ed5234.html>, 15.08.2016).

BMMYK'nın Görevleri

BMMYK Tüzüğü'nün ilk maddesine göre Komiserliğin görevi, Tüzük kapsamındaki “*mültecilere uluslararası koruma sağlamak ve bu tür mültecilerin gönüllü olarak geri dönüşlerini ya da onların yeni ülkelere toplulukları ile kaynaşmalarını hızlandırmaları için Hükümetlere ve ilgili hükümetlerin onay vermesi koşuluyla özel kuruluşlara yardım ederek mültecilerin sorunlarına kalıcı çözümler aramak*”tır. Buna göre, BMMYK'nın görevinin kısaca 'mültecilere uluslararası koruma sağlamak ve mültecilerin sorunlarına kalıcı çözümler aramak' olduğunu söyleyebiliriz.

BMMYK Tüzüğü'nün 8. maddesi mültecileri koruma görevinin ne tür faaliyetlerle yerine getirileceğini belirtir. Bu maddeye göre Yüksek Komiserlik koruma görevini,

- (a) mültecilerin korunmasına ilişkin uluslararası antlaşmaların onaylanması ve sonuçlandırılmasını teşvik ederek, uygulanmasına nezaret ederek ve değişiklik tekliflerinde bulunarak;
- (b) mültecilerin durumunu iyileştirmek ve korunmaya ihtiyaç duyanların sayısını azaltmak için tasarlanan önlemlerin hayata geçirilmesini Hükümetler ile özel antlaşmalar yapmak suretiyle teşvik ederek;
- (c) gönüllü geri dönüşleri veya yeni topluluklara uyum sağlamayı teşvik eden hükümetlere ve özel çabalara yardım ederek;
- (d) en muhtaç kategorileri dışlamamak suretiyle mültecilerin ülke topraklarına kabulünü teşvik ederek;
- (e) mültecilerin mallarını, özellikle de yeniden yerleşimleri için gerekli olanları, transfer etmelerine izin almak için çaba göstererek;
- (f) Hükümetlerden sınırları dahilindeki mültecilerin sayıları ve durumları ile onlarla ilgili kanun ve yönetmelikler hakkında bilgi alarak;

- (g) Hükümetler ve ilgili Hükümetler-arası kuruluşlar ile yakın temas içinde olarak;
- (h) mülteci sorunlarıyla ilgilenen özel örgütler ile kendisinin en uygun bulunduğu biçimde temasa geçerek;
- (i) mültecilerin refahı ile ilgili özel kuruluşların çabalarının koordinasyonunu kolaylaştırarak

yerine getirecektir.

Lewis, bu listenin sistematik değil eklettik bir nitelik taşıdığını belirterek, Komiserliğin yerine getirmesi gereken üç temel yükümlülüğün olduğunu söyler³⁹: (i) Mültecilerin, korunabilecekleri devletlerin topraklarına girebilmeleri; (ii) Mültecilerin haklarına saygı gösterilmesinin sağlanması; (iii) Mülteciler için çözüm bulunmasının sağlanması. Listede yer alan d fıkrası ilk yükümlülükle, a fıkrası ikinci yükümlülükle ve b, c ve e fıkraları da üçüncü yükümlülükle ilgilidir. Geriye kalan f, g, h ve i fıkraları bu üç yükümlülüğü de destekler mahiyettedir.

BMMYK'nın görevlerini yerine getirebilmesi için ihtiyacı olan yetkinin sözleşmesel kaynağı, 1951 Mülteci Sözleşmesi'dir. BMMYK'nın Ocak 1951'de faaliyete başladığını düşünecek olursak, Komiserliğin kuruluşu ile Temmuz 1951'de imzaya açılan *Mülteci Sözleşmesi*'nin hazırlık sürecinin örtüştüğü görülecektir. Bunun yanında *Sözleşme*'nin 35. maddesinin ilk fıkrasına göre,

“Taraflar Devletler, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği veya onun görevini devralacak diğer herhangi bir Birleşmiş Milletler kuruluşu ile görevini yerine getirirlerken işbirliği yapmayı ve özellikle onların işbu Sözleşme hükümlerinin uygulanmasına nezaret etme görevini kolaylaştırmayı taahhüt ederler.”

Bu işbirliği taahhüdüne⁴⁰ ek olarak, aynı maddenin ikinci fıkrası taraf devletlere BMMYK'ya bilgi verme yükümlülüğü de yükler:

39 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 20.

40 BMMYK'nın devletlerle işbirliği yapması çerçevesinde Türkiye ile yapılan işbirliğine dair örnek için bkz. Ekşi, Nuray, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma*

“Taraflar Devletler, [Birleşmiş Milletler Mülteciler] Yüksek Komiserliği'nin veya onun görevini devralacak herhangi bir Birleşmiş Milletler kuruluşunun, Birleşmiş Milletlerin yetkili organlarına rapor vermeleri için, aşağıdaki konular hakkında isteyeceği bilgileri ve istatistikleri uygun bir şekilde vermeyi taahhüt eder:

- (a) Mültecilerin içinde buldukları durum,
- (b) Bu Sözleşme'nin uygulanması ve
- (c) Mülteciler konusunda mevcut veya yürürlüğe girecek yasalar, yönetmelikler ve kararnameleler.”

Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü ise, bu iki maddeyi, protokole atıfla yineler.

BMMYK ve Yürütme Komitesi (EXCOM)

EKOSOK, 1958'de, BMGK'nın isteği üzerine *Yüksek Komiserlik Programı Yürütme Komitesi*'ni (*Executive Committee of the High Commissioner's Programme-EXCOM*) kurmuştur (EKOSOK Res. 672 (XXV); BMGK Kar. 1166 (XII)). EXCOM'un kurulmasının hukuki dayanağı, *BMMYK Tüzüğü*'nün 4. maddesidir. Bu maddeye göre:

“Ekonomik ve Sosyal Konsey, Yüksek Komiser'in konu ile ilgili görüşünü aldıktan sonra, Konsey'in, üyelerini mülteci sorununun çözümüne gösterdikleri ilgi ve bağlılığı esas alarak seçtiği Birleşmiş Milletler üyesi olan veya olmayan ülkelerin temsilcilerinden oluşan mülteciler ile ilgili bir danışma komitesi kurmayı kararlaştırabilir.”

Esasında halen işler durumda olan EXCOM'dan önce de aynı görevi yerine getirmek üzere iki komite kurulmuştu. 1951'de kurulan ilk komite, *Mülteciler İçin Danışma Komitesi* (*Advisory Committee on Refugees*) adını taşıyordu. Bu komitenin yerine 1954'te *Birleşmiş Milletler*

Hukuku, Beta, İstanbul, 2014, s. 208-9. Makalemizin doğrudan konusunu oluşturmamakla birlikte, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda da BMMYK'ya atıf yapıldığını belirtmek gerekir. Kanunun metni için bkz. Kanun No: 6458, RG 11 Nisan 2013, S. 28615.

Mülteci Fonu Yürütme Komitesi (United Nations Refugee Fund Executive Committee-UNREF) kuruldu. EXCOM ise UNREF'in yerini aldı.

BMGK, EXCOM'un kurulmasını isteyen kararında, Komitenin üyelerinin mülteci çözümüne ilgi gösteren ve kendini aday olan ülkeler arasından mümkün olan en geniş coğrafi temsili sağlayacak şekilde seçilmesini de istemiştir. Nitekim Komite, 2016 itibarıyla 98 üyeye sahiptir⁴¹.

BMMYK ile EXCOM arasında organik bir ilişki yoktur. EXCOM, BMMYK'dan ayrı BM organı olarak yaratılmıştır. *BMMYK Tüzüğü* md. 1'e göre, BMMYK görevini yerine getirirken, “*özellikle sorunlar baş gösterdiğinde ve örneğin söz konusu insanların uluslararası statüleri ile ilgili herhangi bir anlaşmazlık çıkması durumunda, Yüksek Komiser, eğer kurulmuş ise, mültecilerle ilgili danışma komitesinin fikrini soracaktır*”. Bununla birlikte Statü'nün 3. maddesi, Yüksek Komiser'in, “*kendisine Genel Kurul veya Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından verilen politika talimatlarını izleyeceğini*” hükme bağlar. Ancak BMMYK'nın EXCOM'un tavsiyelerine sanki bağlayıcılar gibi uygun hareket ettiğini de fiili durumun tespiti açısından söylemek gerekir⁴².

Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişiminde BMMYK'nın Yeri

BMMYK Tüzüğü'nün 8. maddesinin a fıkrasında BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukuyla ilgili görevi şu şekilde belirtilmiştir: Mültecilerin korunmasına ilişkin uluslararası antlaşmaların onaylanması ve sonuçlandırılmasını teşvik etmek, uygulanmasına nezaret etmek ve değişiklik tekliflerinde bulunmak.

Uluslararası mülteci hukukunun en önemli belgesi, hiç şüphesiz, 1951 tarihli *Mülteci Sözleşmesi*'dir. Ne var ki, BMMYK'nın kuruluşu

41 Bkz. UNHCR, *UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme Composition for the period October 2015 – October 2016*, (<http://www.unhcr.org/excom/scaf/5748082a4/list-members-observers-2015-2016.html>, 15.08.2016).

42 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 53.

ile *Mülteci Sözleşmesi*'nin hazırlık çalışmaları örtüşmüştü. Bu nedenle BMMYK'nın *Mülteci Sözleşmesi*'nin hazırlanmasına katkıda bulunması söz konusu olmamıştı. Ancak BMMYK, takip eden süreçte iki mülteci sözleşmesinin hazırlanmasına katılmıştır.

BMMYK'nın teşvik ettiği bu iki sözleşmeden ilki 1957 tarihli *Mülteci Gemi Adamlarına İlişkin Anlaşma*⁴³ (*Agreement Relating to Refugee Seamen*). 1951 Mülteci Sözleşmesi mülteci gemi adamlarına ilişkin bir hüküm taşımaktaysa da (md. 11), söz konusu hüküm mülteci statüsü kazanmış gemi adamlarının mesleklerini icra ederken ciddi sıkıntılarla karşılaşmalarını için gerekli koruyucu hükümleri içermemektedir. 1953'te Kuzey Denizi'nde mülteci gemi adamlarının sayısının ve yaşadıkları sorunların artmasıyla birlikte BMMYK hem Uluslararası Çalışma Örgütü ile hem de batı Avrupa'da denizcilik yapan devletlere çağrıda bulunarak sorunun çözüme bağlanmasını istemiştir. BMMYK, Hollanda'nın organize ettiği konferansa katılarak anlaşmanın hazırlık çalışmalarında yer almıştır. Nihayetinde mülteci gemi adamlarının ihtiyacı olan korumayı 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'ne oranla çok daha somut hale getiren anlaşma Belçika, Danimarka, Fransa, Birleşik Krallık, Hollanda, Norveç ve İsveç arasında imzalanmıştır.

BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukunun gelişimine şüphesiz en büyük katkısı, 1967 tarihli *Mültecilerin Statüsüne İlişkin Protokol*'ün hazırlanması olmuştur. *Protokol*'ün doğumuna yol açan gelişmeler, esas itibarıyla, 1951 sonrasında dünyanın her yerinde baş gösteren mülteci krizleridir. 1951 *Mülteci Sözleşmesi*, md. 1(A)(2)'de mülteci tanımını yaparken şu ifadeyi kullanmıştır:

“[Mülteci kavramı] 1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve

43 Metin için bkz. *Agreement Relating to Refugee Seamen*, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3614.html>, 15.08.2016.

bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır.”

Bunun yanında Sözleşme md. 1(B)(1)'de, “1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar” ifadesinin ya “1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar” veya “1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar” anlamında anlaşılacağı, taraf devletlerin bu seçeneklerden birini tercih edebileceği belirtilmiştir. Bu durumda mülteci kavramı mutlak bir zaman sınırlamasına sahip olmuş, coğrafi olarak da sınırlı uygulama imkânı devletlerin iradesine bırakılmıştı.

1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nin bu sınırlılığına rağmen *BMMYK Tüzüğü*'nün 6. maddesi, hem 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nin zaman kaydı koyulmuş mülteci tanımını BMMYK'nın yetki alanına dahil eder hem de herhangi bir kayıt koymaksızın, Yüksek Komiser'in yetkilerinin “ırkı, dini, milliyeti ve siyasi düşüncesi nedeniyle zulme uğrayacağına dair haklı bir korku duyduğu için uyruğunu taşıdığı ülkenin veya eğer milliyeti yoksa, eskiden ikamet ettiği ülkenin dışında bulunan ve geri dönemeyen ya da uyruğunu taşıdığı ülkenin hükümetinin korumasından yararlanmak veya eğer milliyeti yoksa eskiden ikamet ettiği ülkeye geri dönmek istemeyen her kişiyi kapsa[dığını]” söyleyerek evrensel bir tanıma ulaşmış olur.

1951 sonrasında dünyanın her yerinde yaşanan mülteci krizleri, kimlerin BMMYK'nın korumasından yararlanabileceğinin belirlenmesinde belirsiz bir durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sözgelimi, 1951 sonrasında Doğu Bloku ülkelerinden kaynaklanan akınlar ve Sovyet ordusunun Macaristan'ı işgalinin ardından ülkelerinden ayrılan iki yüz bin civarındaki Macar, bu duruma sebebiyet veren olayların 1951 öncesinde meydana geldiği kabul edilerek sözleşme kapsamında görülmüş ve bu kişiler BMMYK korumasından mülteci sıfatıyla yararlanma hakkı elde etmiştir. Bunun yanında 1945-1952

arasındaki siyasal gelişmeler nedeniyle orta çıkan durumun sonucu olarak Çin'den Hong-Kong'a kaçanlar mülteci kabul edilmemiştir. Yine 1954-1962 yılları arasındaki Cezayir Bağımsızlık Savaşı'ndan Fransız zulmünden kaçan Cezayirli BMMYK tarafından zımnen ve resmi olmayan bir şekilde mülteci kabul edilmişlerdir. Hem Çin'den hem de Cezayir'den kaçanlar, BMMYK'nın mülteci korumasından faydalanamamış sadece yardım görmüşlerdi. Afrika'daki gelişmelerde de aynı durum ortaya çıkmıştır⁴⁴.

BMMYK'nın ilgi alanına giren kişilerle 1951 *Mülteci Sözleşmesi* kapsamında koruma sağlanan mültecilerin sayısı arasındaki farkın gittikçe artması, 1960-1965 yılları arasında Yüksek Komiserlik yapan Felix Schnyder'i 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nde evrensel bir mülteci tanımını yansıtabilecek bir değişiklik yapılması yönünde çalışma yapmaya zorlamıştır. Bu yönde bir kolokyumun düzenlenmesine öncülük eden BMMYK, yaptığı hazırlığı EKOSOK vasıtasıyla BMGK'ya iletmış ve nihayetinde 1967 *Protokolü* kabul edilmiştir⁴⁵.

BMMYK, aralarında 1989 *Çocuk Hakları Sözleşmesi* ve 1952 *Telif Hakları Evrensel Sözleşmesi* gibi evrensel metnin yanında, mülteci haklarıyla ilgili pek çok bölgesel anlaşmanın hazırlanması sürecinde aktif rol oynamıştır.

Uluslararası Mülteci Hukukunun Uygulanmasında BMMYK'nın Rolü

Uluslararası mülteci hukuku antlaşmalarının, özellikle de 1951 *Mülteci Sözleşmesi* ile 1967 *Protokolü*'nün etkili bir şekilde uygulanabilmesi için, bu antlaşmaların öncelikle taraf devletler açısından iç hukuk metni haline gelmesi gerekmektedir. BMMYK, taraf devletlerden iç hukukları uyarınca antlaşmaların kendiliğinden uygulanabilir hale gelmelerini, mülteci antlaşmalarını iç hukukta da bağlayıcı hale getirmeleri için teşvik etmektedir.

44 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 27-28.

45 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 29.

BMMYK Tüzüğü'nün md. 8(f) hükmü, “Hükümetlerden sınırları dahilindeki mültecilerin sayıları ve durumları ile onlarla ilgili kanun ve yönetmelikler hakkında bilgi” almasını içermektedir. Bunun yanında yine *Tüzüğü*n 11. maddesine göre “Yüksek Komiser, Ekonomik ve Sosyal Kurul aracılığı ile Genel Kurula yıllık rapor verecektir”. Ne var ki bu hüküm raporun içeriği konusunda herhangi bir şey söylememektedir. Ancak BMGK'nın, BMMYK Tüzüğü'nü kabul ettiği 428(V) nolu kararında, devletleri, “mültecilerin sayıları, durumları ve onlarla ilgili kanun ve yönetmelikler hakkında Yüksek Komiserlik'e bilgi vererek işbirliği yapmaya davet eder” ifadesi yer almaktadır. Bunun yanında 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nin 35. maddesi –ve aynı hükme paralel 1967 *Protokolü*'nün 2. maddesi– devletlere bazı yükümlülükler yüklemektedir. Bu çerçevede devletler BMMYK ile işbirliği yapmayı ve Sözleşme hükümlerinin yürürlüğe konulmasına nezaret etme görevini kolaylaştırmayı taahhüt ederler (md. 35(1)). Yine devletler, BMMYK'nın talebi üzerine, mültecilerin içinde buldukları durum, sözleşmenin yürürlüğe konulması ve mülteciler konusunda mevcut veya yürürlüğe girecek yasalar, yönetmelikler ve kararnamele hakkında bilgi ve istatistikleri BMMYK'ya vereceklerdir; böylece BMMYK da BM'nin yetkili organlarına rapor verebilecektir (md. 35(2)). Dolayısıyla 1951 *Sözleşmesi*'nin yürürlüğünün sağlanması sorumluluğu tümüyle devletlerdedir; devletler bildirim yükümlülüğüne ancak BMMYK'nın talebiyle sahip olmaktadır.

Uluslararası mülteci hukukunun etkili bir şekilde uygulanabilmesi için, uluslararası anlaşmaların onaylanmasının ve iç hukukta yürürlüğe konulmasının ardından, bu hükümleri hayata geçiren bir uygulamanın da yürütülmesi gerekmektedir. Ne var ki ne *BMMYK Tüzüğü* ne de 1951 *Mülteci Sözleşmesi* ve 1967 *Protokolü*, BMMYK'ya mülteci hukukunun hayata geçirilmesine dair herhangi bir yetki vermemiştir. *BMMYK Tüzüğü* Yüksek Komiserliğe md. 8(a) mültecilerin korunmasına ilişkin uluslararası anlaşmaların uygulanmasına nezaret etme, gözleme yükümlülüğü vermiş ancak bu yükümlülüğün ne anlama geldiği ve nasıl yerine getirileceği konusunda herhangi bir açıklama

sunmamıştır. Bu durum esasen BMMYK'nın yürüttüğü çalışmalarda ciddi bir esnekliğe sahip olmasını sağlamıştır⁴⁶. Dünyada büyük bir örgütlenme ağına sahip olması nedeniyle mülteci hukukunun ihlallerinden hızlı bir şekilde haberdar olma imkânına sahip olan BMMYK, merkezi yahut yerel yetkilileri vasıtasıyla kimi zaman sözlü kimi zaman da hazırladığı raporlarla ihlallere ilişkin tespitlerde bulunabilmektedir.

Sonuç

Bu kısa çalışmada, BMMYK'nın doğrudan kendisine odaklandık. Kuruluş tarihçesiyle başlayarak BMMYK'nın bir BM organı olarak kurumsal yapısına, görevlerine ve yetkilerine baktık. İlk tespitimiz, BMMYK'nın uluslararası toplumun mülteci sorunlarını çözmek için kurduğu ilk örgüt olmadığıdır. BMMYK'nın kuruluşuna kadar, yerine getirdikleri işlevlerin boyutu ve yakaladıkları başarı tartışma konusu olsa da, uluslararası toplum mültecilerin sorunlarını çözmek için çeşitli teşebbüslerde bulunmuştu. 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nin hazırlanmasıyla örtüşen bir süreçte kurulan BMMYK, ilk başta sınırlı bir mülteci kavramıyla çalışmak zorunda kalmışsa da, kısa süre içerisinde hem mülteci tanımını evrensel bir nitelik kazanmış hem de BMGK, EKOSOK ve EXCOM kararları ile BMMYK'nın yetki alanındaki kişilerin kapsamı genişlemiştir. BMMYK yetkilerini bugün için geniş bir desteğe sahip olan 1951 *Mülteci Sözleşmesi* ile 1967 *Protokolü*'nden almakta, bunun yanında sadece mültecilerle değil, ülkelerinde yerinden edilmiş insanlarla, geri dönen mültecilerle ve vatansızlarla da ilgilenmektedir. Bunun yanında BMMYK uluslararası mülteci hukukunun gelişimine katkıda bulunmaktadır. Nihayet BMMYK, etkin denetim ve zorlama mekanizmalarına sahip olmasa da, uluslararası mülteci hukukunun hayata geçirilmesi açısından önemli bir role sahiptir.

46 Ayrıntılı bilgi için bkz. Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, ss. 50-77.

Kaynakça

- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Tüzüğü*. Türkçe metin: BMMYK (2010), *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 62-66.
- BMGK Kararı, A/RES/58/153, 2004 (<http://www.unhcr.org/uk/excom/bgares/4056d8894/implementing-actions-proposed-united-nations-high-commissioner-refugees.html>, 15.05.2016).
- BMGK Kararı, 428(V), 14 Aralık 1950. Kaynak: BMMYK (2010), *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 60-61. Kararın orijinali için bkz. General Assembly Resolution 428(V) (<http://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf>, 15.08.2016).
- BMMYK (2010), *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, Ankara.
- Çelebi, Özlen (2011), 'Kuramların Sessizliği: Liberalizm, Realizm ve İltica Rejiminin Kuruluşu', *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika*, Ed.: Ö. Çelebi, S. Özçürümez, Ş. Türkay, BMMYK, Ankara.
- Çiçekli, Bülent (2014), *Yabancılar ve Mülteciler Hukuku*, Güncellenmiş 5. Baskı, Seçkin, Ankara.
- Dalkıran, Müge (2013), 'Eve Geri Dönüş: Afganistan', *Küresel Eğilimler Serisi Çalışma Kağıdı No. 10*, (http://www.gpotcenter.org/dosyalar/KE-10_2013_Dalkiran.pdf, 15.08.2016)
- Ekşi, Nuray (2014), *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, Beta, İstanbul.
- Güler, Arzu, 'Uluslararası Mülteci Rejimi: Afganistan Etkinliği Üzerinden Bir Rejim Etkinliği Analizi', *Uluslararası İlişkiler*, C. 9, S. 36, 2013, ss. 101-27.
- Gündüz, Aslan (2014), *Milletlerarası Hukuk*, Ed.: Reşat Volkan Günel, Beta, İstanbul.
- Jaeger, Gilbert (2001), 'On the History of the International Protectin of Refugees', *IRRC*, C. 83, S. 843, ss. 727-37.
- Lewis, Corinne (2012), *UNHCR and International Refugee Law*, Routledge, Londra ve New York.

- Loescher, Gil-Betts, Alexander-Milner, James (2008), *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, Routledge, Londra ve New York.
- Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi*. Kaynak: BMMYK (2010), *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 67-87.
- Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü*. Kaynak: BMMYK (2010), *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 88-91.
- UN (2015), *The United Nations System*, UN Department of Public Information (http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN_System_Chart_30June2015.pdf, 05.08.2016).
- UN-Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others, (<http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>, 05.08.2016).
- UNHCR (2005), *An Introduction to International Protection*, UNHCR (<http://www.unhcr.org/3ae6bd5a0.pdf>, 03.08.2016).
- UNHCR (2007), *Collection of International Instruments and Legal Texts Concerning Refugees and Others of Concern to UNHCR – Vol. 1*, Cenevre.
- UNHCR (2014), *Global Appeal-2015* (<http://www.unhcr.org/ga15/index.xml>, 15.08.2016).
- UNHCR (2015), *Global Report-2015* (<http://www.unhcr.org/gr15/index.xml>, 15.08.2016).
- UNHCR (2016), *UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme Composition for the period October 2015 – October 2016*, (<http://www.unhcr.org/excom/scaf/5748082a4/list-members-observers-2015-2016.html>, 15.08.2016).
- Ülke İçerisinde Yerinden Edilme Üzerine Yol Gösterici Prensipler*, Kaynak: BMMYK 2010), *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 300-310; Orijinal metin için bkz. *Guiding Principles on Internal Displacement*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/93/PDF/G9810493.pdf?OpenElement>, 15.08.2016).

Türkiye – Avrupa Birliği İlişkilerinde Yeni Bir Eşik: Sığınmacı Krizi Bağlamında Bir Değerlendirme

Yusuf Furkan Şen*, Gözde Özkorul**

Öz

Türkiye, coğrafi ve jeopolitik konumun nedeniyle göçmenler için kaynak ve transit ülke olmasının yanı sıra son dönemde artan siyasi ve ekonomik istikrarıyla birlikte hedef ülke konumuna da gelmiştir. 2000’li yıllardan itibaren AB üyelik müzakereleri çerçevesinde göç müktesebatını AB ile uyumlaştırma ve göç alanındaki kurumsal yapılanmaya ilişkin önemli adımlar atılmıştır. Türkiye tarafından kapsamlı bir göç yönetimi kurmaya yönelik somut adımların atıldığı aynı dönemde patlak veren Suriye kriziyle birlikte günümüzde halihazırda 2.7 milyonu aşkın Suriyeliye geçici koruma sağlamaktadır. Başlangıçta bölgesel bir kriz olarak nitelendirilen ve büyük çoğunluğu Suriyeli olmak üzere, Irak, Afganistan ve diğer ülke vatandaşlarının da içinde olduğu bu göç hareketinin AB sınırlarına ulaşması sonucunda Türkiye ve AB arasında yapılacak olan işbirliğinin önemi de giderek artmıştır. Bu çalışmada; öncelikle tarihsel süreçte Türkiye’ye yönelen göç hareketleri ve kavramsal çerçeveye değinilmiş, akabinde Türkiye’nin göç alanında kaydettiği gelişmeler ele alınmıştır. Ayrıca, AB’nin tarihsel süreç içerisinde ortak göç ve iltica politikaları oluşturma yönünde atmış olduğu adımlar incelenmiştir. Çalışmanın son bölümünde ise günümüzde yaşanan kitlesel akın krizi düzensiz göç boyutu ile ele alınmış, son dönem Türkiye-AB ilişkileri; geri kabul anlaşması, vize serbestisi ve 18 Mart 2016 Türkiye – AB Mutabakatı çerçevesinde tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Göç, mülteci, geri kabul anlaşması, vize serbestisi

* Dr., Emniyet Müdürü, İçişleri Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü

** Göç Uzmanı, İçişleri Bakanlığı, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

A New Threshold in Turkey - European Union Relationships: A Review Within The Context of Refugee Crisis

Yusuf Furkan Şen*, Gözde Özkorul**

Abstract

Turkey is source and transit country for migrants due to its geographical and geopolitical location; Turkey has also become a destination country due to the political and economic stability in the country which has seen an increase in recent years. Within in the scope of EU membership negotiations, important steps have been taken for complying migration acquis to EU and establishing institutional structure in the field of migration since 2000. While concrete steps were being taken in order to establish a comprehensive migration management system, Syria crisis broke out. Currently, 2,7 million Syrians have been granted with temporary protection. The importance of cooperation with Turkey in the field of migration management has increased as a result of a major transit movements of not only Syrians but also Iraqis, Afghans and other nationals towards Europe by sea and land, and what was initially described as a regional refugee crisis for the neighboring countries has turned into one at EU's external borders. This study primarily covers migration movements towards Turkey over the course of history and the conceptual framework, and secondarily migration related developments in Turkey. Besides, the steps that the EU has taken towards creating common migration and asylum policies in the historical process are analyzed. In the last section of the study, ongoing mass influx crisis is discussed taking into consideration its irregular migration aspect, and within the framework of recent Turkey-EU affairs, readmission agreement, visa liberalization and Turkey – EU Joint Statement of 18 March 2016.

Keywords: *Migration, refugee, readmission agreement, visa liberalisation*

* Dr., Chief of Police, Ministry of Interior, Turkish National Police

** Migration Expert, Ministry of Interior, Directorate General of Migration Management

Giriş

Türkiye'ye Yönelen Göçün Karmaşık Yapısı

İnsanların daha uygun koşullarda yaşama isteği, gerek siyasi zorunluluklar, gerekse coğrafi ve doğal şartlar, onları yaşadıkları yerleri terk etme gerçekliği ile karşı karşıya bırakmıştır. Dolayısıyla, uluslararası göç olgusunun tarihsel süreçte var olduğu ancak ekonomik sistemden etkilenerek farklı biçimlere evrildiğini söylemek mümkündür¹. İnsanlar, sömürgecilikle birlikte, 19. yüzyıla kadar köle ticaretiyle Afrika'dan Avrupa'ya, Avrupa'dan Amerika'ya yurdundan edilmiştir. Kimi daha iyi bir yaşam standardı için yollara düşmüşken kimi sırf kol gücü karşılığında karnını doyurmak için sonu belli olmayan bu yolculuğa çıkmıştır. Ekonomiler büyüdükçe göçler artmıştır. Günümüzde ise, her şey gibi göç de global dünyanın global sorunu olmuştur. Özellikle, AB'nin genişleme sürecinde şekil değiştirmeye başlayan göç, ülkelerin önemli gündem maddeleri arasında yerini almıştır².

IOM'in 2015 yılı verilerine göre 244 milyon kişi uluslararası göç kapsamında ülkesi dışında bulunmaktadır³. BMMYK verilerine göre dünya çapında 65 milyondan fazla zorla yerinden edilmiş kişi bulunurken bunların 19.5 milyonu mülteci 10 milyonu ise vatansız durumdadır⁴. Söz konusu bu insan hareketliliği ülkelerin iç siyaseti-

1 Bu makale, 10.11.2016 tarihinde Editöre gelmiş; 7.12.2016 tarihinde birinci hakem incelemesinden; 10.12.2016 tarihinde ikinci hakem incelemesinden geçmiştir.

Heinz Fassman/Max Haller/David Lane (Eds.), Migration and Mobility in Europe: Trends, Patterns and Control, Northampton, Edward Elgar Publication 2009, s. 4.

2 Yusuf Furkan Şen, Dünya ve Türkiye Perspektifinden Göçmen Kaçakçılığı, İnsan Ticareti Organ-Doku Ticareti, Ankara 2006, KOM/TADOC Yayınları, s.4.

3 "Global Migration Trends 2015 Factsheet", Uluslararası Göç Örgütü (IOM), <http://iomgmdac.org/global-trends-2015-factsheet/>, erişim: 10 Ekim 2016.

4 BMMYK Küresel Eğilimler Raporu, (2015), <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>, s. 2, erişim: 1 Ekim 2016.

ni etkilediği gibi, uluslararası ilişkileri de belirleyen önemli gündem maddesi haline gelmiştir.

Tarihsel sürece bakacak olursak Türkiye, 1492 yılında Osmanlı İmparatorluğu'na sığınan 300.000 Yahudi'nin kabulünden başlamak üzere, özellikle son iki yüzyılda binlerce göçmeni kabul ederek bu sürece dâhil olmuştur⁵. 1860-1925 yılları arasında ise, bulunduğumuz coğrafyaya 5 milyon civarında insanın göç ettiği tahmin edilmektedir. Buna karşılık aynı dönemde 3 milyona yakın insan başka ülkelere göç etmiştir. Burada asıl önemli nokta, Cumhuriyet'in kuruluş yıllarında nüfusun 10 milyon civarında oluşudur. Cumhuriyet döneminde Yunanistan ile yapılan mübadelede, Yunanistan sınırlarında bulunan 384.000 Türk Türkiye'ye göç etmiştir. 1920-30'larda 200.000 civarında Türk ve Pomak Bulgaristan'dan, 117.000 Türk ve Tatar Romanya'dan, 115.000 Türk ve Bosnalı Müslüman Yugoslavya'dan Türkiye'ye göç etmiştir. Bu dönemde yaklaşık olarak 800.000 göçmenin Türkiye'ye geldiği tahmin edilmektedir. Yine Almanya'da Nazi zulmünden kaçan 800.000 kişi 1933-1945 yılları arasında Türkiye'ye sığınmıştır. 1979 İran İslam Devrimi sonrası Türkiye'ye iltica eden İranlıların sayıları 1 milyona yaklaşmış, bunların büyük bir bölümü daha sonraki yıllarda Batı Avrupa, Kanada, ABD ve Avustralya'ya göçmüş, ancak bir bölümü Türkiye'de kalmayı seçmiştir. Bulgaristan'dan Türkiye'ye 1950-1951'de 150.000, komünist Todor Jivkov döneminde başlatılan baskı yönetimi sürecinde 200.000, son olarak 1989-1990'da da yaklaşık olarak 350.000 göçmen Türkiye'ye yerleştirilmiştir. 1988'de Halepçe katliamından sonra Irak'tan 51.000, 1991'de Birinci Körfez Savaşı'ndan sonra 467.000 göçmen ile 1992'de 25.000 Bosnalı ve 1999 yılında 10.000 kadar Kosovalının Türkiye'ye geldiği tahmin edilmektedir. ABD'nin 2002'de Afganistan'a yaptığı müdahale ve II.

5 Naim Güleriyüz, Türkiye'ye Yahudi Göçü, Uluslararası Göç Sempozyumu Bildiriler, 08-11 Aralık 2005, İstanbul 2006, Zeytinburnu Belediyesi Yayınları, No: 6, s. 107-110.

Körfez Savaşı sonrasında da çok sayıda göçmenin Türkiye'ye geldiği resmi makamlarca ifade edilmektedir⁶.

Anadolu tarihinin son iki yüz yılında yaklaşık 6 milyona yakın göçmen, bugünkü Türkiye Cumhuriyeti sınırları içine yerleşmiştir. Göçmenlerin yaklaşık yarısı devlet imkanlarıyla yerleştirilmişler ve bu kişilere istihdam sağlanmıştır. Diğer yarısı genelde daha önce gelen eş-dost ve akrabaların yakınına yerleşmişlerdir. Göçmenler ve yerli halk arasında etkileşim ve göçmenlerin uyumu konularında ve hatta yerleşim yerleri ve şekilleri konularında da sınırlı imkanlarla da olsa Türkiye de gerek iç politikada gerekse dış politikada yıllar yılı önemli gündem konusu olmuştur⁷ ve bu gündem 2011 yılında Suriye'de başlayan karışıklıklar neticesinde farklı bir boyut kazanmıştır.

Suriye'deki çatışmalardan kaçarak komşu ülkelere sığınan kişilere uyguladığı açık kapı politikası sonucunda Türkiye, dünyada en fazla mülteci barındıran ülke konumuna ve sığınmacı krizinin baş aktörü haline gelmiştir.

Bölgesel bir kriz olduğu düşünülen Suriye'den gelen kitlesel akın krizinin boyutları 2015 yılı itibariyle değişmeye başlamıştır. 2015 yılına kadar Avrupa, krize karşı sadece fon desteği vermiştir. Ancak söz konusu destek, krizin boyutuna, yerinden edilen insan sayısına ve süresine bakıldığında yetersiz olarak nitelendirilebilir. Bu krize karşı duyarsız kalan Avrupa ülkeleri, Suriyelilerin rotasını Avrupa'ya çevirmesiyle yeni stratejilerin geliştirilmesi gerekliliği ile yüzleşmiştir. Hâlihazırda düzensiz göçmenlerin güzergah olarak kullandığı Akdeniz ve Ege'de Suriyelilerin varlığını hissettirmesiyle birlikte Avrupa üzerindeki baskı giderek artmıştır.

2015 yazı itibariyle yoğun göç akınlarıyla karşı karşıya kalan AB ülkelerinin sığınmacı krizine çözüm bulmak amacıyla ortak bir eylem ve politika belirleyemediğini söylemek yanlış olmayacaktır. Tüm bu

6 Y. Furkan Şen, a.g.e., s. 15-16.

7 Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2016), Kitlesel Akınlar, http://www.goc.gov.tr/icerik3/kitlesel-akinlar_409_558_559, erişim: 8 Ekim 2016.

gelişmelerin ışığında; AB, sığınmacı krizinin çözümünde Birliğe aday ülke statüsünde bulunan Türkiye ile yapılacak olan yakın işbirliğine ihtiyaç duymuştur. Ancak krizin çözümü noktasında her iki tarafın attığı adımların ne kadar etkili olduğu tartışma konusudur. Bu çalışmada; Suriye’de yaşanan karışıklık neticesinde meydana gelen sığınmacı krizinin etkileri bağlamında Türkiye ile AB ilişkilerinin son dönemi ele alınacaktır.

Kavramsal Çerçeve: Göçmen, Mülteci ve Sığınmacı Arasındaki Farklar

Göç konusunun karmaşık yapısının literatüre yansımakta olduğunu görmekteyiz. Basında ve özellikle akademik çalışmalarda bahse konu kişilerin tanımlamasında çeşitlilik yer almaktadır. Kimileri yaşanan bu insan hareketlerini “göçmen krizi” diye adlandırırken kimileri “sığınmacı ve mülteci krizi” olarak tanımlamaktadır. Kavramlar arasındaki farklara bakıldığında ise söz konusu insani hareketliliğin “göçmen” olarak nitelendirilen topluluklardan farklı olduğu anlaşılmaktadır. O halde “göçmen”, “sığınmacı” ve “mülteci” kavramlarının ne anlama geldiğinin ortaya konulması önem taşımaktadır.

Göçmen kavramı, bir ülkede bulunan bütün yabancıları ifade etmektedir. Ancak Türk hukukunda göçmen veya muhacir kavramı, farklı bir anlamda kullanılmaktadır. 5543 sayılı Kanun’un 3. maddesinin (d) bendine göre göçmen, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır⁸.

Mülteci kavramı; 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme’de tanımlandığı üzere “ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu

8 Ayrıntılı bilgi için bkz. Nuray Ekşi, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, 4. baskı, İstanbul 2016, s. 60-63.

koru nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı"dır. Mülteci kavramı bir statüyü ifade etmektedir ve uluslararası koruma başvurusunun değerlendirilmesi ve uygun bulunması halinde ortaya çıkmaktadır.

Sığınmacı kavramı ise vatandaşı olduğu ülkenin dışında uluslararası koruma arayan ancak statüleri henüz resmi olarak belirlenmemiş kişiler için kullanılmaktadır. Statüsü belirlenene kadar kişi sığınmacı olarak ulaşmış olduğu ülke de kalabilmektedir. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önce sığınmacı kavramı, Avrupa dışından gelen ve uluslararası koruma sağlanan kişileri ifade etmek için kullanılıyordu. Ancak YUKK ile birlikte, sığınmacı kavramının yerini "şartlı mülteci" kavramı almıştır.

Günümüzde yaşanmakta olan insani kriz, kimi zaman göçmen krizi kimi zaman mülteci veya sığınmacı krizi olarak anılsa da krizin konusunu teşkil eden kişilerin durumu temel alındığında bu çalışmada sığınmacı krizi olarak ele alınacaktır.

Göç ve Sığınma Alanında Türkiye'nin Düzenlemeleri

Kaynak ve hedef ülkeler arasındaki göç yollarının kesişim noktasında yer alan Türkiye, göçmenler için bir geçiş, hedef ve kaynak ülke konumunda olduğundan uluslararası göç, ülkemiz için her zaman önemini koruyan bir gerçeklik olmuştur⁹. 2000'li yıllara kadar göç mevzusu, karşı karşıya kalınan göç olaylarının ve eğilimlerinin kontrol edilmesinin temelinde şekillenmiştir. 2000'li yıllara gelindiğinde ise güvenlik ve insan hakları bağlamında güncel politikaların geliştirilmesi ihtiyacı doğmuştur.

9 Ahmet İçduygu, Rethinking Irregular Migration in Turkey: Some Demoeconomic Reflec-tions, CARIM AS 2008/72, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, s. 2.

Tarihsel Süreç

Yukarıda da belirtildiği üzere, Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu ve ilk yıllarındaki ana göç eğilimini, Osmanlı İmparatorluğu'nun eski sınırları içerisinde yaşayan Türk soyundan ve kültüründen gelen kişilerin Türkiye'ye toplu göçleri oluşturmuştur¹⁰. Bu doğrultuda 1934 yılında Türk soyundan ve kültüründen gelen kişilerin Türkiye Cumhuriyeti topraklarına yerleşimini teşvik eden İskân Kanunu kabul edilmiştir. 1990'lı yıllara kadar Türkiye'nin göç mevzuatını, İskân Kanunu ile birlikte vatandaşlık, ülkeye giriş ve kabul, yerleşim konularını düzenleyen 1928 tarihli Vatandaşlık Kanunu, 1950 tarihli Pasaport Kanunu ve Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun oluşturmuştur.

1980'lerden itibaren karşı karşıya kalınan kitlesel akınlar nedeniyle ulusal mevzuatın geliştirilmesi ihtiyacı duyulmuş ve bu bağlamda Türkiye, 1994/6169 sayılı "*Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliği*" ("1994 Yönetmeliği") kabul etmiştir. Bu Yönetmelik, sığınma konularına odaklanan ve 2000'li yıllara kadar devam edecek olan dönemin başlangıcı niteliğindedir¹¹. 1994 Yönetmeliği, sığınma alanında düzenlenen ilk yasal metin olma özelliği taşıırken, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü hükümlerince hazırlanmıştır.

Bu bağlamda belirtmek gerekir ki Türkiye, 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşmeye ve 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Protokole coğrafi kısıtlamayla taraf olmuştur. Bu coğrafi kısıtlamanın sonucu olarak Türkiye, sadece Avrupa Konseyi ülkelerinde meydana gelmiş olaylar nedeniyle Türkiye'ye gelen sığınmacılara "mülteci" statüsü tanınacak, Avrupa Konseyi

10 Ahmet İçduygu, Türkiye'de Düzensiz Göç, Uluslararası Göç Örgütü, Ankara 2012, s. 7.

11 A.g.e., s.40.

ülkeleri dışındakilerden gelenlere ise üçüncü bir ülkeye yerleşene kadar Türkiye’de “sığınmacı” statüsüyle kalmalarına izin verilecektir. Bu durum Türkiye’ye yönelik göç hareketleri bakımından önemlidir, zira 2000’li yıllara kadar yaşanan kitlesel akınların büyük kısmı Avrupa dışındaki ülkelerden gelen sığınmacılardan oluşmaktadır¹². Öyle ki, Türkiye 1990’lardan itibaren Afrika ve Asya’dan gelen göçmenlerin Batıya geçiş ülkesi olmuştur.

Avrupa Birliği Üyelik Sürecinde Kaydedilen Gelişmeler

2000’li yıllardan itibaren, AB açısından transit ülke konumunda olan Türkiye’nin göç politikalarının ve uygulamalarının karşılıklı ilişkilerde önemli rol oynadığı görülmektedir. Tam üyelik müzakereleri yürüten Türkiye’nin göç politikalarının gelişiminde AB politikalarının önemli bir etkisi olduğunu da söylemek yanlış olmayacaktır.

Özellikle 2001 yılında, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesinin ardından Türkiye tarafından hazırlanan Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı’nın kabul edilmesiyle, göç ve sığınma konularında ulusal mevzuatın AB müktesebatıyla uyumlu hale getirilmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede 2003 yılında “İltica Strateji Belgesi ve Göç Strateji Belgesi”, 2005 yılında ise “İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı” yürürlüğe konmuştur. Söz konusu Eylem Planı Türkiye’nin göç ve iltica alanında insan hakları temelli ve AB standartlarına uygun bir sistem geliştirmesi bakımından önemli bir belge niteliği taşımıştır.

Gelişmeler ışığında, Türkiye’nin ihtiyaç ve koşulları çerçevesinde göç politikası oluşturulabilmesi amacıyla yasal ve kurumsal kapasite kurulması için göç ve iltica alanında yeni mevzuat geliştirilmesi öngörülmüştür. Bu kapsamda hazırlanan 6458 sayılı Yabancılar ve

12 Kemal Kirişçi, *Managing Irregular Migration in Turkey: A Political-Bureaucratic Perspective*, CARIM AS 2008/61, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, s. 8.

Uluslararası Koruma Kanunu 11 Nisan 2013 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. 6458 sayılı Kanun'un idari yapıya ilişkin hükümleri 11 Nisan 2013 tarihinde; diğer hükümleri ise 11 Nisan 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 6458 sayılı Kanunla, İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur.

AB müzakere sürecinde, 24. Fasal'la ilgili çalışmalara önemli katkı sağlayacak olan söz konusu bu Kanun, Türkiye'nin uluslararası sözleşmelerden kaynaklanan insan hakları yükümlülüklerinin de yerine getirilmesi bakımından önemli bir gelişmedir.

AB'nin halen gündeminde olan coğrafi kısıtlamanın kaldırılması konusunda Türkiye, 2002 Ulusal Programında ve İltica Göç Yol Haritası'nda da belirttiği üzere, "*Avrupa Birliği'ne katılım müzakereleri sırasında etraflıca ele alınarak, tam üyelik antlaşmasının imzalanmasıyla kaldırılmak üzere, ülkemize doğrudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde, gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesine ve AB'nin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak değerlendirilecektir*" şeklinde belirlemiştir. Nihayetinde coğrafi kısıtlamanın kaldırılması konusu, AB'ye tam üyelik perspektifinde ele alınacaktır.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

Tüm bu gelişmeler ışığında coğrafi kısıtlamanın korunduğu YUKK ile birlikte göç ve iltica alanında bir dizi yenilik ortaya konmuştur. 6458 sayılı Kanunu'ndan önce mevcut olan mülteci ve sığınmacı ayrımı, YUKK ile kavramsal bir değişikliğe uğramıştır. YUKK'da "*şartlı mülteci*" olarak nitelendirilen yabancılar, YUKK'un yürürlüğe girmesinden önce sığınmacı olan yabancılardır ve Kanunda muhafaza edilen "mülteci" ve "şartlı mülteci" ayrımı 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne konulan coğrafi kısıtlamayı yansıtmaktadır. Ancak, bu şekilde ikili tanımlama yapılmasına rağmen tanınan her iki statü arasında haklar ve yükümlülükler açısından önemli bir fark bulunmamaktadır. Bununla birlikte mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak farklı sebeplerden dolayı uluslararası koruma ihtiyacı içinde olan ve

menşe veya ikamet ülkesine geri gönderilemeyecek olan yabancılara “ikincil koruma” tanınabileceği Kanun’da düzenlenmiştir.

6458 sayılı Kanun ile birlikte uluslararası hukukun gereklerinden olan geri göndermeme ilkesi (non-refoulement) yasal zemine kavuşturulmuştur. Ayrıca mezkur kanunla kitlesel akın durumlarında tanınacak koruma türü olan “geçici koruma” ilk kez kanuni dayanak kazanmıştır. Geçici koruma; 6458 sayılı Kanunda “*ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen ve haklarında bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemi yapılamayan yabancılara sağlanan koruma*” olarak ifade edilmektedir.

2011 yılından itibaren kitlesel bir akın ile karşı karşıya kalan Türkiye, 22 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe koyduğu Geçici Koruma Yönetmeliği ile söz konusu yabancılara geçici koruma sağlamaktadır.

Geçici Koruma Yönetmeliği

2004 tarihli 100 No’lu BMMYK Yürütme Komitesi kararında yer aldığı üzere; kitlesel olarak göçe maruz kalan, zulümden, ağır insan hakları ihlallerinden kaçan ve uluslararası korumaya ihtiyaç duyan bireylerin uluslararası bir sınıra doğru topluca hareket etmesi, bu hareketliliğin hızla devam etmesi, sınırlarına doğru yaşanan hareket sonucunda etkilenen ev sahibi ülkeler tarafından kapasite zorlanması ve mevcut uluslararası koruma prosedürünü uygulayacak ortamın olmaması halinde söz konusu bireylere geçici koruma sağlanmaktadır.

Geçici koruma; kitlesel akın halinde bireysel olarak statü belirlemeyle vakit kaybedilmeden bireylere koruma sağlamak için geliştirilen bir düzenlemedir. Geçici koruma, ev sahibi ülke tarafından açık sınır politikasının ve geri göndermeme (non-refoulement) ilkesinin tam olarak uygulanmasına ve ilk etapta bu kişilerin temel ihtiyaçlarının karşılanmasına bağlıdır.

Göç ve Sığınma Alanında Avrupa Birliği Düzenlemeleri

Ortak Göç ve İltica Politikası Oluşturma Çabaları

Avrupa, II. Dünya Savaşı sonrasında hızla gelişen ekonomik yapısı ve emek piyasalarında ihtiyacın hâsıl olmasıyla birlikte hızla göç alan bir bölge haline gelmiştir. Emek piyasasında oluşan bu ihtiyacın giderilmesi amacıyla misafir işçi programları geliştirilmiştir. Yaşanan bu insan hareketliliği AB ortak göç politikası oluşturulması fikrinin temelini oluşturmuştur.

AB'nin tarihsel sürecinde, özellikle 1985 yılında Avrupa Topluluğu üyesi beş ülke tarafından iç sınır kontrollerinin kaldırılması ve serbest dolaşımın sağlanmasını amaç edinen Schengen Anlaşması imzalanmıştır¹³. Schengen Anlaşması'nın uygulanması amacıyla 1990 yılında onaylanarak 1995 yılında yürürlüğe giren Schengen Sözleşmesiyle birlikte üye devlet vatandaşlarının Topluluk içerisinde serbest dolaşımı sağlanmıştır¹⁴. Böylece iç sınırların kaldırılması hususu üye devletler arasında işbirliğinin gelişmesini ve dış sınırlarının güçlendirilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

1992 yılında Maastricht Antlaşması'nın imzalanması ile "Avrupa Birliği" adını alan Avrupa Topluluğu ekonomik bütünleşmeden siyasi bütünleşmeye evrilmiş bu çerçevede göç ve iltica politikalarına verilen önem artmıştır. Üç temel sütun üzerine inşa edilen AB'nin "Adalet ve İçişleri" sütununda göç ve iltica alanı önemli bir politika başlığı olarak yer almıştır.

1999 yılında yürürlüğe giren Amsterdam Anlaşması ile göç ve iltica konusu ilk kez ortak bir mesele olarak ele alınmıştır. Söz konusu anlaşmayla vize, ikamet ve iltica alanında ortak yaklaşımlar benim-

13 Cansu Güleç, Avrupa Birliği'nin Göç Politikaları ve Türkiye'ye Yansımaları, TESAM Akademi Dergisi 2015, 2(2), s. 86-87.

14 Aslı Özge Özgen, Avrupa Birliği Göçmenlik Politikaları: Tarihsel Geçmiş ve Mevcut Durum, (Yüksek Lisans Tezi, S.D.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü), 2010, s. 52.

senmiş ayrıca üye ülkeler nezdinde iltica politikaları ve uygulamaları uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır¹⁵.

1999 yılından itibaren “Avrupa Ortak Sığınma Sistemi”ni oluşturma adına girişimlerde bulunulmuş ve üye ülkelerin sığınma konusunda uyması gereken asgari standartlar oluşturulmaya çalışılmıştır¹⁶.

Yine 1999 yılında düzenlenen Tampere Zirvesi ile Birlik içerisinde özgürlük, güvenlik ve adalet konularında ortak strateji geliştirilerek göç alanında kaynak ve transit ülkelerle işbirliği yapılması hedeflenmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki Tampere Zirvesi ile yeni bir iltica sistemi kurulması amaçlanmamış aksine var olan politika ve uygulamaların uyumlaştırılarak ortak bir sistemin oluşturulması hedeflenmiştir. Tampere Zirvesi’nde ortaya koyulan hedefler doğrultusunda 2003 yılında Lahey Zirvesi gerçekleştirilmiştir. Zirve sonucunda 2010 yılına kadar sürecek bir plan ortaya çıkmıştır. Söz konusu planda; kaynak ve transit ülkelerin iltica sistemlerinin güçlendirilmesi, üçüncü ülkeler ile işbirliği geliştirilmesi, düzensiz göçle mücadele, yeniden yerleştirme programlarının geliştirilmesi ve sınır güvenliğinin sağlanması kapsamında çalışmaların artırılması öngörülmüştür¹⁷.

Hukuki Düzenlemeler

1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü’ne taraf olan AB kendi iç hukukunu da bu çerçevede düzenlemiştir. Cenevre sözleşmesinin yanı sıra AB’nin iltica politikalarında belirleyici rol oynayan 15 Haziran 1990 tarihinde imzalanan ve 1997 yılında yürürlüğe giren Dublin Sözleşmesi (Dublin I), Schengen Sözleşmesinden sonra ortak göç ve iltica politikası oluşturulması amacıyla atılan en önemli adım olmuştur. Dublin I ile AB üye devletlerinin birinde sığınma başvurusu yapmış olan üçüncü ülke vatandaşlarının sığınma talebinin inceleme-

15 Zerrin Savaşan, AB’de Sığınma Hakkı: Ortak Sığınma Sistemi Oluşturma Amacı ve Devam Eden Kısıtlamalar, İnsan Hakları Yıllığı, 27, 2010, s.22-24.

16 Enes Bayraklı/Kazım Keskin, Türkiye, Almanya ve AB Üçgeninde Mülteci Krizi, SETA, 2015, 143, s.11.

17 Cansu Güleç, a.g.e., s. 86-87.

sini yapacak olan üye ülkenin belirlenmesiyle ilgili standartlar ortaya konmuştur. Dublin Sözleşmesi'nin uygulanmasında yaşanan sorunlar neticesinde sığınmacıların kimliklerinin tam olarak tespit edilebilmesi ve parmak izi verilerini karşılaştırılabilmesi amacıyla 2000 yılında EURODAC oluşturulmuştur¹⁸.

1990'lı yıllarda yaşanan insani krizler sonucunda AB üye devletlerine sığınan insan sayılarındaki önemli artış mevzuat alanında yenilik yapılması ihtiyacı doğurmuştur. Bu nedenle 2001 yılına gelindiğinde “*Yurdundan Ayrılmaya Zorlanmış Kişilerin Kitlesele Sığınması Durumunda Geçici Koruma Sağlamak İçin Asgari Standartlara İlişkin, Üye Devletlerde Bu Tür İnsanların Ülkeye Kabul Edilmesi ve Sonrasında Bunun Sonuçlarına Katlanması İçin Harcanan Çabalar Arasında Kurulmasına İlişkin Önlemler Hakkında Konsey Yönergesi*” kabul edilmiştir. Kısaca “Geçici Koruma Yönergesi” olarak tanımlanan bu düzenleme ile iltica alanında yaşanan tikanıkların giderilmesi amaçlanmıştır. Geçici Koruma Yönergesi ile kitlesele olarak AB'ye sığınma başvurusunda bulunan kişilere doğrudan koruma sağlanacağı, bu korumanın bir yıl ile sınırlı olacağı, sürenin bir yılı aşmamak üzere altı aylık dönemler halinde uzatılabileceğiyle kişilerin hakları ve yükümlülükleri düzenlenmiştir. Kitlesele akın durumunda uygulanan mezkûr yönerge kişilerin bireysel sığınma talebinde bulunmasını engeller niteliktedir¹⁹.

2003 yılında kabul edilen Kabul Koşulları Yönergesi ile sığınmacıların kabulüne ilişkin asgari düzenlemeler yapılmıştır.

Dublin Yönetmeliği'nin iyileştirilmesi amacıyla 17 Mart 2003 yılında Dublin II Yönetmeliği çıkarılmıştır. Söz konusu yeni düzenlemeyle üye devletlerde yapılan sığınma başvurularının sadece tek bir devlet tarafından incelenebileceği belirlenmiştir. Dublin II Yönetmeliği'nin 4. maddesinde sığınmacının dosyasını inceleme görevi yabancı'nın ilk başvuru yaptığı ülkenin sorumluluğuna verilmiştir. Dublin

18 A. Özge Özgen, a.g.e., s.56.

19 Ramazan Cesur, AB'ye Üyelik Sürecinde İltica ve Sığınma Konularında Karşılaşılabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Yüksek Lisans Tezi, (Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü), 2011, s. 37-38.

II'nin bu hükmü ile AB sınır ülkeleri üzerindeki sığınma başvurularını sonuçlandırma külfet artmıştır.

AB'de göç ve iltica konusunda üye ülkeler arasındaki koordinasyonu sağlayan iki önemli kuruluş bulunmaktadır. Bunlar; 2010 yılında kurulan ve iltica konusunda üye devletler arasında ortak bir sistemin oluşturulmasına yönelik destek sağlayan Avrupa İltica Destek Ofisi ile 2005 yılında kurulan ve AB'nin sınırlarının korunmasına yönelik üye ülkelerin koordinasyonunu sağlamakla görevli olan FRONTEx'tir.

Son Dönem AB Göç Politikasına Bakış

AB içinde ortak göç politikası oluşturma yolunda gelişmeler yaşanırken göçün dış boyutu bağlamında güvenlik odaklı bir yaklaşım benimsenmiştir. Dünyanın çeşitli bölgelerinde yaşanan çatışma ve istikrarsızlıkların yanı sıra ekonomik kaygılar neticesinde AB her zaman düzensiz göçmenler için hedef konumunda olmuştur. 2000'li yıllarda AB'ye yönelik artan düzensiz göç hareketleri sonucunda dış sınırların güvenliğinin arttırıldığı “*Kale Avrupası*” (*Fortress Europe*) düşüncesi pek çok üye devlet nezdinde ağırlık kazanmıştır.²⁰

Ayrıca Schengen sistemiyle iç sınırların kaldırılması Birlik içerisinde güvenlik kaygılarının artmasına neden olmuştur. İç güvenlik kaygısındaki ve AB'ye ulaşan göçmen ve sığınmacı sayılarındaki artışlar AB'nin son dönem göç politikasına yön vermektedir.

Bu bağlamda; düzensiz göçü engellemeye yönelik ortak vize politikası geliştirilmesi, dış sınırların güvenliğinin sağlanması, kaynak ülkelerle işbirliğinin arttırılması ve komşuluk politikası çerçevesinde geri kabul anlaşmaları imzalanması konuları AB göç politikasının ana unsurlarını oluşturmaktadır. İlerde AB dış sınırlarını oluşturacak olan aday ülkeler ile AB yolunda transit ülke olarak bulunan komşu ülkeler komşuluk politikasının hedefinde yer almaktadır. Bu politikayla söz

20 Hanifi Sever/Muhammed Sever, Avrupa Birliği ve Türkiye Ekseninde Yasadışı Göç ve iltica Paradoksu: Domino Etkisi Sonrası Yaşananlar, Polis Bilimleri Dergisi, 2013, 15 (2), s.94.

konusu üçüncü ülkelerin AB göç politikasına yakın politikalar ve uygulamalar gütmesi beklenmektedir.

Güvenlik Odaklı Komşuluk Politikası: Geri Kabul ve Vize Serbestisi Anlaşmaları

AB'nin transit ve üçüncü ülkelerle geri kabul anlaşması imzalaması, düzensiz göçle mücadelede en temel dış politika aracı olarak kabul edilmektedir. Bu anlaşmalarla AB üye devletlerinde düzensiz olarak bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının menşe ülkesi veya AB yolunda transit olarak kullandıkları ülke tarafından geri kabul edimelerini sağlamaktadır.

AB'ye yönelen düzensiz göç hareketlerini azaltmaya yönelik olarak kullanılan geri kabul anlaşmaları başta vize serbestisi veya vize kolaylığı olmak üzere çeşitli siyasi argümanlar vasıtasıyla üçüncü ülkeler imzaya teşvik edilmektedir.

Geri kabul anlaşması yoluyla transit ve üçüncü ülkelere yük transferi yapılmakta olduğu ve AB sınırlarının ötesinde tampon bölgelerin oluşturulması hedeflendiğini de söylemek yanlış olmayacaktır. Ayrıca AB aday ülkeleri için geri kabul anlaşmaları ve vize kolaylığı sağlanması önemli müzakere başlıklarını oluşturmaktadır.

Türkiye- AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Serbestisi Diyalogu

AB'nin düzensiz göç ile mücadele politikası kapsamında aday ülke olmasının yanı sıra göçmenler için transit bir ülke konumunda olan Türkiye ile Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanması ve Türk vatandaşlarına vize serbestisi sağlanması tartışmaları başlamıştır.

2005 yılında karşılıklı olarak başlayan müzakerelerde fikir ayrılıklarının olması nedeniyle ortak bir paydada buluşulması uzun zaman almıştır. 2009 yılında müzakerelerin hız kazanması sonucunda anlaşma 21 Haziran 2012 tarihinde taraflarca paraflanmıştır²¹. Anlaşmanın

21 Mehmet Uğur Ekinci, Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyalogu, SETA Yayınları, 2016, s. 17, Nuray Ekşi, Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul

paraflanması ardından taraflar vize serbestisi sağlanabilmesi için Türkiye'nin gerçekleştirmesi gereken reformları içeren bir yol haritası üzerinde anlaşmışlardır.

Türkiye ile AB, 16 Aralık 2013 tarihinde "Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma'yı imzalamışlardır. Böylece ileride detaylandırılacak olan "vize serbestisi diyalogu" süreci resmen başlamıştır. 1 Ekim 2014 tarihinde anlaşma Türk vatandaşlarının geri kabulü için yürürlüğe girmiş olup anlaşmanın 1 Ekim 2017 tarihi itibarıyla üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler için de yürürlüğe gireceği düzenlenmiştir.

Ancak Suriye krizinin 2015 yılı itibarıyla AB'yi etkilemeye başlaması ve düzensiz göç hareketlerini artırması sonucunda anlaşmanın yürürlük tarihlerinde değişikliğe gidilmiştir. Yürürlük tarihi ile ilgili gelişmeler çalışmanın son bölümünde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Sığınmacı Krizi Bağlamında Türkiye-AB İlişkileri

2011 yılında Suriye'de başlayan karışıklıklar neticesinden evlerinden olan milyonlarca insanın sığınma arayışı, İkinci Dünya Savaşı sonrası görülen en büyük sığınmacı krizine yol açmış durumdadır. Öyle ki BMMYK Suriye krizi verilerine göre sadece Suriye'de yaklaşık 5 milyon kişi ülkesini terk etmek zorunda kalmış 8 milyondan fazla kişi ise ülke içinde yerinden edilmiştir²². Suriye bu durumuyla Afganistan'ı geçerek göçe kaynaklık eden ülkeler arasında birinci konuma gelmiştir.

Suriye'de ortaya çıkan çatışmalarla birlikte başlayan göç hareketi öncelikle komşu ülkeleri etkilemiştir. Bu göç hareketleri sonucunda BMMYK Suriye Krizi Müdahalesi verilerine göre Suriyeli sığınmacıların çoğunluğu Türkiye, Lübnan, Ürdün ve Irak'ta bulunmaktadır. 2015 yılı itibarıyla dünyada en fazla mülteci barındıran ülke konu-

Antlaşması, İstanbul 2016, s. 36 vd.

22 BMMYK Suriye Krizi (2016), <http://www.unhcr.org/syria-emergency.html>, erişim: 26 Ekim 2016.

muna gelen Türkiye, hali hazırda 2 milyon 700 binden fazla Suriyeliye ev sahipliği yapmaktadır²³. Türkiye'yi, 1 milyondan fazla Suriyeliye ev sahipliği yapan Lübnan takip etmektedir.²⁴

Çalışmanın başında da bahsedildiği gibi Türkiye, çatışmadan kaçan Suriyelilere açık kapı politikasını tüm unsurlarıyla eksiksiz uygulamış ve yaptığı hukuki düzenleme sonucunda bu kişilere geçici koruma sağlamıştır.

Türkiye'deki genel duruma bakıldığında geçici koruma sağlanan Suriyeliler, biyometrik kayıtları sonucunda elde ettikleri kimlik belgesiyle geçici korumaları sonlandırılana dek Türkiye'de yasal olarak kalabilmektedirler. Elde ettikleri yabancı kimlik numarasıyla sosyal ve hukuki işlemler yürütülebilmektedir. 2014 yılında çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği ile söz konusu yabancılara başta sağlık hizmetleri olmak üzere eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetler ile tercümanlık ve benzeri hizmetlerin sağlanabilmesi detaylı olarak düzenlenmiştir.

Yaşanan sığınmacı krizi çerçevesinde külfet paylaşımını görmezden gelen Batılı ülkelerce yalnız bırakılan Türkiye, ev sahipliği yapmakta olduğu Suriyelilere koruma sağlamaya devam etmesi bir yana düzensiz göçe çare bulma çabalarını da sürdürmeye devam etmektedir²⁵.

Sığınmacı Krizinin Düzensiz Göç Hareketlerine Etkisi

Türkiye, Suriyelilere ev sahipliği yapmasının yanı sıra coğrafi konumu itibarıyla düzensiz göçmenlerin Avrupa ülkelerine ulaşma yolunda

23 "Türkiye En Çok Mülteci Kabul Eden Ülke", *BBC*, 18 Haziran 2015, http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/06/150618_unhcr_multeci_turkiye, erişim: 20 Ekim 2016.

24 BMMYK Suriye Krizi Müdahalesi (2016) http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#_ga=1.174270694.516338590.1465649748, erişim: 26 Ekim 2016.

25 "Türkiye, düzensiz göçle mücadelede tüm imkânları seferber ediyor", T.C. Başbakanlık Kamu Diplomasisi Koordinatörlüğü, <http://kdk.gov.tr/haber/turkiye-duzensiz-gocle-mucadelede-tum-imkanlarini-seferber-ediyor/573>, erişim: 15 Ekim 2016.

önemli bir transit ülkedir. Afganistan, Pakistan, Irak başta olmak üzere kaynak ülkelerden yola çıkan düzensiz göçmenler Türkiye (Doğu Akdeniz Rotası) üzerinden Avrupa'ya geçmektedir. Suriye kriziyle birlikte ise söz konusu düzensiz göçmenlerin arasındaki Suriyelilerin sayısında gözle görünür bir artış yaşanmıştır.

Yaşanan kitlesel akınlar neticesinde artan düzensiz göç hareketleri AB güvenlik gündeminin en önemli başlıklarından biri haline gelmiştir. Bu bağlamda düzensiz göçmenlerin AB sınırlarına ulaşmalarını engellemek amacıyla FRONTEX koordinasyonunda birçok operasyon başlatılmıştır.

AB'nin tüm bu çabalarına rağmen BMMYK 2015 Küresel Eğilimler Raporu'na göre 2015 yılında 1 milyondan fazla kişi Avrupa'ya ulaşmıştır ki bunların %50'sini Suriyeliler oluşturmaktadır²⁶. Ayrıca sadece 2015 yılında 3.770'den fazla kişinin ise denizlerde hayatını kaybettiği açıklanmıştır.

Doğu Akdeniz Rotası

Bu konu Türkiye güzergâhlı olarak sınırlandırıldığında; 2012 yılından itibaren başlatılan FRONTEX Kara Ortak Operasyonu ile Yunanistan ve Bulgaristan'ın Türkiye kara sınırlarında güvenlik tedbirlerini artırması sonucunda AB'ye ulaşmak isteyen düzensiz göçmenlerin rotasını Ege Denizine çevirdiğini söylemek yanlış olmayacaktır. Öyle ki FRONTEX, operasyonlarının en yoğununu denizlerde gerçekleştirmektedir ve bunun sonucunda göçmen ölümlerinde artış yaşanmıştır.

IOM "Kaybolan Göçmenler" (Missing Migrant) projesi verilerine göre 2015 yılında sadece Doğu Akdeniz Rotası üzerinde denizlerde hayatını kaybeden kişi sayısı 806'dır. Öyle ki 2014 yılında hayatını kaybeden göçmen sayısı 34 kişi olarak açıklanmıştır²⁷.

26 BMMYK Küresel Eğilimler Raporu, a.g.e., s. 7.

27 IOM Missing Migrant Projesi (2016), <http://missingmigrants.iom.int/mediterranean>, erişim: 18 Ekim 2016.

Ancak belirtmekte fayda var ki tüm bu operasyonlar ve güvenlik odaklı stratejileri düzensiz göçmenlerin AB'ye olan hareketliliğini engellememiştir. AB Sınır Koruma Ajansı FRONTEX'in 2016 Risk Analizi Raporu verilerine göre; 2015 yılında Doğu Akdeniz rotası üzerinden AB'ye ulaşan düzensiz göçmen sayısı 885.386'dır. Bu rakam 2014 yılında 50.834'tür. Yani 2015 yılında 2014 yılına göre AB'ye ulaşan göçmen sayısı 17 kat artmıştır. 2015 yılı verilerinin uyruklar dağılımına bakıldığında ilk sırada 496.340 ile Suriye uyruklular yer almaktadır. Suriyelileri 213.635 ile Afganistan ve 92.721 ile Irak uyruklu göçmenler takip etmektedir²⁸.

Yukarıda istatistiksel olarak açıklanan düzensiz göç hareketlerinde önemli yeri olan Suriyelilerin durumu diğer ülkelerden gelenlere göre farklılık arz etmektedir. Suriyelilerin ülkelerinde yaşanan çatışmalardan kaçarak sığınma arayışında olduğu gerçeğinden hareketle, AB üye devletlerinde yapılan sığınma başvurularında da artış gözlemlenmiştir. Ancak sığınma başvurularının sorumluluğu bağlamında Dublin Sistemi'nin uygulanmasından ötürü söz konusu sığınmacı baskısı daha çok sınır ülkelerine yüklenmiştir. Çalışmanın başında ele alınan AB ortak göç ve iltica politikası oluşturma adımlarının ortaya çıkan kriz ile birlikte eksik kalması sonucunda bu durum AB nezdinde krize dönüşmüştür. Krize yönelik olarak birlik içinde farklı uygulamaların nüksetmesi süregelen krizin çözümüne yönelik ortak bir politika geliştirilememesine de neden olmuştur. Birlik içerisinde çözülemeyen bu kriz dışsallaştırılarak, AB'ye yönelik göçmen hareketliliğinin engellenmesi amacıyla Türkiye ile yapılacak olan işbirliği ile çözümlenmeye çalışılmaktadır.

Çözüm Arayışları

AB'ye Türkiye üzerinden ilerleyen göç hareketliliğinin en üst seviyeye ulaştığı yıl 2015 olmuştur. AB'nin karşı karşıya kaldığı sığınmacı kri-

28 FRONTEX 2016 Risk Analiz Raporu, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf, erişim: 18 Ekim 2016.

zine Türkiye ile yapılacak işbirliğiyle çözüm arayışları ilişkilerin canlanmasına neden olmuştur.

Türkiye'nin AB üyelik müzakereleri sürecine bakıldığında en son diğer aday ülkelerle birlikte 2004 yılında gerçekleştirilen zirveye davet edilmiş, müzakerelerin başladığı 2005 yılından 2015'e kadar gerçekleşen zirvelere ise davet edilmemiştir.²⁹ Bu çerçevede 29 Kasım 2015 tarihinde Brüksel'de gerçekleşen Türkiye-AB Zirvesi ilişkiler açısından önemli bir mihenk taşı olma niteliği taşımaktadır.

29 Kasım 2015 AB Zirvesi Sonuç Bildirisi

Zirve sonrası açıklanan Sonuç Bildirisi ile oluşturulan Ortak Göç Eylem Planı ile AB, kendisine yönelen düzensiz göç hareketini engellemesi amacıyla Türkiye'den işbirliğine yönelik beklentilerini dile getirmiştir. Söz konusu Zirve'nin sonucunda Türkiye'nin AB'ye katılım sürecinin hızlandırılması, düzenli zirveler gerçekleştirilmesi, yeni fasılların açılması, vize serbestisi yol haritasında yer alan kriterlerin karşılanması ve akabinde vize serbestisi için Ekim 2016'nın hedeflenmesi, Geri Kabul Anlaşması'nın 2016 Haziran ayından itibaren uygulanmaya başlanması, ayrıca Türkiye'de geçici koruma altında bulunan Suriyeliler için kullanılmak üzere "Sığınmacı Mali İmkânı" oluşturulması ve başlangıçta 3 milyar avroluk mali yardımın yapılmasında mutabık kalınmıştır³⁰. Bu bağlamda yaşanan sığınmacı krizinin en önemli sonuçlarından birisi de Türkiye ile AB arasında süregelen ilişkilerde yeni bir dönemin başlaması olmuştur.

18 Mart 2016 Türkiye-AB Mutabakatı

29 Kasım 2015 tarihli Zirve sonrası ivme kazanan ilişkiler karşılıklı üst düzey temaslar ile sürdürülmeye devam etmiştir. Türkiye-AB i-

29 Dışişleri Bakanlığı, Türkiye - AB İlişkilerine Genel Bakış (2016), <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerine-genel-bakis.tr.mfa>, erişim: 19 Ekim 2016.

30 Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi, *AB Bakanlığı* (2015), http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf, erişim: 19 Ekim 2016.

lişkilerinin derinleştirilmesine, diğer yandan göç krizine odaklanan AB-Türkiye Zirveleri'nin üçüncüsü 18-19 Mart 2016'da Brüksel'de gerçekleşmiştir. Söz konusu AB Liderler Zirvesi ile düzensiz göçün engellenmesi amacıyla süregelen görüşmeler de son aşamaya gelmiştir. Öyle ki Zirve sonunda kabul edilen Mutabakat Metni'nde düzensiz göç ile mücadelede somut adımların belirlenmiş olmasının yanı sıra Vize Serbestisi Diyaloğu açısından da önemli söylemler içermektedir.

Söz konusu mutabakat Türkiye üzerinden Yunanistan'a geçmeye çalışan düzensiz göçmenlerin engellenmesi temelinde oluşturulmuştur. 9 maddeden oluşan mutabakatın içeriği özetle şöyledir³¹:

- (1) 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Türkiye üzerinden Ege adalarına ulaşan tüm düzensiz göçmenlerden uluslararası koruma başvurusu yapmayanlar ile başvuru yaptığı halde reddedilenler Türkiye'ye iade edilecektir.
- (2) Bire-bir formülü kapsamında Türkiye'ye iade edilen her bir Suriyeli için AB'ye Türkiye'den bir Suriyeli yerleştirilecektir. Yerleştirmeler ilk etapta 18 bin kişiyi kapsayacaktır. Bu sayı daha fazla yerleştirme yapılabilmesi amacıyla gönüllülük esasına dayalı olarak 54.000 kişiye kadar arttırılabilecektir.
- (3) Türkiye, düzensiz göç ile mücadelede kara ve deniz rotalarında her türlü tedbiri alacak ve komşu ülkeleri ile de işbirliği yapacaktır.
- (4) AB'ye Türkiye üzerinden yönelen düzensiz göç hareketliliği sona erdirildiğinde veya önemli bir düzeye indirildiğinde Gönüllü İnsani Kabul Planı uygulanacaktır.
- (5) Haziran 2016 sonuna kadar vize serbestisi kriterlerinde yer alan hususların yerine getirilmesi şartıyla vize serbestisinin sağlanmasına hız verilecektir.

31 18 Mart 2016 Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi, *AB Bakanlığı* (2016), http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf, erişim 19 Ekim 2016.

- (6) Türkiye için Sığınmacı Mali İmkânı kapsamında tahsis edilen 3 milyar avronun ödenmesine hız verilecek ve Suriyelilere yönelik yardımları içeren projelerin finansmanı sağlanacaktır. Tüm yükümlülüklerin yerine getirilmesi şartıyla ve kaynağın tamamının kullanılması halinde 2018 yılı sonuna kadar ek bir 3 milyar avro tahsis edilecektir.
- (7) Gümrük Birliği'nin iyileştirilmesinden duyulan memnuniyet dile getirilmiştir.
- (8) 17. Fası'ın müzakereye açılmış olmasından duyulan memnuniyet dile getirilmiş ve sonraki adım olarak Hollanda Dönem Başkanlığında 33. Fası'ın açılmasına karar verilmiştir.
- (9) AB, Suriye içindeki insani koşulların iyileştirilmesine yönelik olarak Türkiye ile birlikte çaba gösterecektir.

Mutabakat sonrası Türkiye-AB ilişkilerinin seyri irdelenmeden önce Mutabakat'ın düzensiz göç hareketine etkisine ve uygulanmasına yönelik ayrıntılara yer vermek faydalı olacaktır.

8 Mart 2016 tarihli Mutabakat'ın düzensiz göç ile mücadele ekserinde ele alındığında başarılı olduğunu söylemek mümkündür. İstatistiksel olarak değerlendirdiğimizde BMMYK verilerine göre Yunan adalarına geçişler Mutabakat sonrası dönemde 2015 yılına kıyasla gözle görünür bir şekilde azalmıştır. 2015 yılında Ege Denizi'nden Yunanistan'a geçen düzensiz göçmen sayısı 1 milyona yaklaşmışken 2016 yılına gelindiğinde bu sayı Aralık 2016 itibarıyla 170.000'lere gerilemiştir³². Böylece söz konusu Mutabakat'ın AB'ye yönelik göç hareketini azaltmada başarılı olduğunun söylenmesi yanlış olmayacaktır.

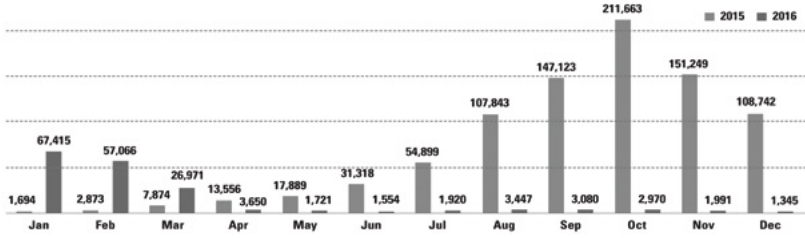
32 BMMYK Refugee/Migrants Emergency Response–Mediterranean (2016), <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>, erişim 30 Aralık 2016.

Şekil 1: Ege Denizi'nden Yunanistan'a Geçişler



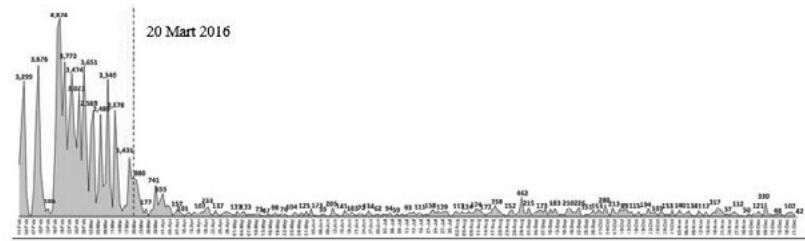
Kaynak: 28 Aralık 2016 tarihli BMMYK verisi

Şekil 2: Ege Denizi'nden Yunanistan'a Aylık Geçişler



Kaynak: 21 Aralık 2016 tarihli BMMYK verisi

Şekil 3: 18 Mart 2016 Mutabakatı sonrası 20 Mart 2016 itibariyle Ege Denizi'nden Günlük Geçişler



Kaynak: 21 Aralık 2016 tarihli BMMYK verisi

Mutabakatın uygulanması ile Türkiye'ye geri gönderilen düzensiz göçmen ve Suriyelilerin sayılarına bakıldığında 27 Aralık 2016 tarihli

GİGM verilerine göre 4 Nisan 2016 tarihinden itibaren toplam 800 düzensiz göçmen Yunanistan'dan geri alınmış olup bunların 112'si Suriye uyrukludur. Mutabakat metninin 2. maddesinde belirtilen geri alınan her bir Suriyeliye karşın bir Suriyelinin AB üye ülkelerine yerleştirilmesi kapsamında ise 2.718 Suriyeli AB'ye yerleştirilmiştir³³.

Mutabakat kapsamındaki kişilerin arasında yer alan sığınmacıların Yunanistan'da uluslararası koruma başvurusu yapmadan veya başvuru süreci tamamlanmadan geri gönderilmesi geri göndermeme ilkesi temelinde uluslararası hukuk açısından uygun değildir. 20 Mart 2016 sonrası Yunanistan'da sığınma başvurusu yapan düzensiz göçmen sayılarının fazla olması ve başvuruların incelenmesi sürecinin uzun sürmesinden dolayı mutabakatın uygulanışı geri gönderme noktasında yavaş ilerlemektedir. BMMYK verilerine göre adalarda geri gönderilmeyi bekleyen göçmen sayısı yaklaşık 20.000'dir. Bu çerçevede, adalara geçmeyi başarmış göçmenlerin yaklaşık %50'sinin Suriye uyruklu olduğu gerçeğiyle 1-1 kapsamında Türkiye'den AB'ye yerleştirilen Suriyeli sayısının da külfet paylaşımı bağlamında yeterli olmadığı görülmektedir.

Ayrıca BMMYK; AB-Türkiye arasındaki Mutabakat'ın, Yunanistan'da gerekli kabul ve sığınma başvurularını değerlendirecek kapasitenin yeterli düzeyde olmadan başlatılmasından duyduğu endişeyi dile getirmiştir. Aynı zamanda Birlik içerisinde sığınmacıların paylaşımı noktasında da sürecin yavaş ilerlediğinin altını çizmiştir.³⁴ Bu göstergeler bile aslında Avrupa'nın bir sığınmacı akınına karşı pratik ve yasal çerçevede ne denli hazırlıksız olduğunu gözler önüne sermektedir.

Mutabakatın geri gönderme sürecinin yavaş işlemesi ve insan hakları ihlalleri açısından tartışılıyor olması bir yana, düzensiz göçü engellemeye yönelik olarak yapılan 18 Mart Mutabakatı'nın amacı dahilinde başarılı olduğu söylenebilmektedir. Ancak söz konusu mutabakatın

33 Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, *Göç İstatistikleri* (2016), http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-istatistikleri_363_378, erişim: 27 Aralık 2016.

34 UN Statement (22 Mart 2016), <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/3/56f10d049/unhcr-redefines-role-greece-eu-turkey-deal-comes-effect.html>, erişim: 1 Kasım 2016.

vize serbestisi ve geri kabul anlaşması tartışmalarından ayrı değerlendirilmek yanlışı olacaktır. Öyle ki Mutabakat'ın uygulanmasının devamlılığı, tartışmaların sonucunda varılacak çözüme veya çözümsüzlüğüne bağlı olarak değişim göstermesi olası ihtimaller dahilindedir.

Vize Serbestisi ve Geri Kabul Anlaşması Tartışmaları

Sığınmacı krizi sonucu ortaya çıkan işbirliğinin temelini Geri Kabul Anlaşması oluşturmaktadır. 29 Kasım 2015 Zirvesi sonucunda TR-AB Geri Kabul Anlaşması'nın üçüncü ülke vatandaşları için uygulanmasının 1 Haziran 2016 tarihine çekilmesi ve akabinde 18 Mart Mutabakatının 5. maddesinde mutabık kalındığı üzere tüm şartların sağlanması sonunda vize serbestisi sağlanmasının Haziran 2016 sonu olarak belirtilmesi Türkiye-AB ilişkilerinin seyri için oldukça önemli olmuştur.

Geri Kabul Anlaşması'nın imzalanması ile başlayan vize serbestisi diyalogu sürecinde oluşturulan Meşruhatlı Yol Haritası'nda göç ve sınır yönetimi, kamu düzeni ve güvenliği, vize politikası, uluslararası koruma gibi konularda AB'ye uyum sağlanması şartı yer almaktadır. Söz konusu şartlar yol haritasında 72 başlık altında düzenlenmiştir. 72 kriterin yerine getirilip getirilmediğinin değerlendirilmesi ise Avrupa Komisyonu tarafından yapılacak olup nihai karar Avrupa Parlamentosu ve Avrupa Konseyi tarafından verilecektir. Vize serbestisinin sağlanması temelinde sürdürülen ilişkilerin rengi Mayıs 2016 itibarıyla değişmeye başlamıştır. Mayıs 2016'ya kadar geçen süreçte Türkiye söz konusu 72 kriterin yerine getirilmesi amacıyla önemli adımlar atmıştır. Vize serbestisi yol haritasında yer alan 72 kriterin değerlendirilmesine yönelik Avrupa Komisyonu 4 Mayıs 2016 tarihinde Üçüncü Vize Serbestisi İlerleme Raporu'nu yayınlamıştır. Avrupa Komisyonu tarafından Türkiye'nin 67 kriteri başarıyla yerine getirdiği belirtilerek karşılanmayan 5 kriterin de tamamlanması şartıyla vize serbestisi sağlanması yönünde tavsiye kararı alınmıştır. Raporla ayrıca, 2 kriterin (biometrik pasaport ve Geri Kabul Anlaşması'nın

uygulanması) Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanmasına bağlı olarak hayata geçirileceğinden için değerlendirilemediği belirtilmektedir.³⁵

Karşılanmamış olan 5 kriter şunlardır:

1. Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun tadili,
2. EUROPOL ile operasyonel işbirliği anlaşması imzalanması,
3. Terörle Mücadele Kanunumuzda değişiklik yapılması,
4. Siyasi Etik Kanun tasarısının yasalaşması,
5. Tüm AB ülkeleriyle adli işbirliği yapılması

Avrupa Komisyonundan alınan tavsiye kararı sonrasında söz konusu vize serbestisi yol haritası 10 Mayıs 2016 tarihinde Avrupa Parlamentosu Sivil Özgürlükler, Adalet ve İçişleri Komitesi'nde ele alınmıştır. Avrupa Parlamentosu tüm kriterlerin tamamlanması gerektiğini belirterek tüm kriterler karşılanana kadar AB Komisyonu'nun teklifini oylamama kararı almıştır³⁶.

Geri Kabul Anlaşması'nın 1 Haziran'da uygulanmaya başlaması ve Temmuz ayı itibarıyla da Türk vatandaşlarına yönelik vize serbestisinin sağlanması ekseninde gelişen işbirliği atmosferi karşılanmayan kriterler ve AB'nin yükümlülüklerini yerine getirmemesi üzerine değişmeye başlamıştır. AB'nin vize serbestisi sürecini çıkmaza sokmasının ardından Türkiye Geri Kabul Anlaşması ve vize serbestisinin eş zamanlı olarak uygulanmaya başlaması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu'nun 31 Temmuz 2016 tarihinde Alman gazetesi Frankfurter Allgemeine Zeitung'a verdiği demeçte vize

35 Avrupa Komisyonu Üçüncü Vize Serbestisi Raporu (2016), [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/third_progress_report_on_turkey_Visa liberalisation roadmap_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/third_progress_report_on_turkey Visa liberalisation roadmap_en.pdf), erişim: 20 Ekim 2016.

36 "Vizesiz Avrupa umudu sonbahara kaldı", *Milliyet*, 12 Mayıs 2016, <http://www.milliyet.com.tr/vizesiz-avrupa-umudu-sonbahara/dunya/detay/2243713/default.htm>, erişim: 20 Ekim 2016.

serbestisi sağlanmadığı takdirde Geri Kabul Anlaşması'nın ve 18 Mart Mutabakatının uygulanmayacağı açıklanmıştır³⁷.

Özetle; Mayıs 2015'den bu yana sığınmacı krizi; karşılanmayan kriterlerin yerine getirilmesi, vize serbestisi sağlanması ve Geri Kabul Anlaşması'nın uygulanması bağlamında çok bilinmeyenli bir denklem halini almıştır. Türkiye, AB'ye yönelen sığınmacı hareketini önemli ölçüde kesmesi ve vize serbestisi yol haritasında üzerine düşen görevleri yerine getirmesine rağmen AB'nin gerek taahhüt ettiği 3 milyar Avro'luk yardımı ulaştırması gerekse sığınmacıların AB üye devletlerine yerleştirilmesinde istenilen ivme yakalanamamıştır. Türkiye'nin içinde bulunduğu konjoktüre rağmen karşılanmayan kriterler içerisinde Terörle Mücadele Kanunu'nda yapılması istenilen değişiklik ilişkilerde tartışma ortamına ve vize serbestisi takviminin sürekli ertelenmesine neden olmaktadır. Açıktır ki Türkiye, sürecin başında yapılan mutabakatın belirleyici kriteri olarak sunduğu, kendisine vize serbestisi sağlanmadıkça Geri Kabul Anlaşmasını uygulamayacaktır. Sığınmacı krizi ile son dönemde artış gösteren Türkiye-AB ilişkilerinin seyrinin vize serbestisinin sağlanıp sağlanmayacağına bağlı olarak değişim göstereceğinin söylenmesi yanlış olmayacaktır.

Sonuç

Sonuç olarak; sığınmacı krizinin ortaya çıkmasıyla Türkiye ve AB arasındaki işbirliğinin vize serbestisi ve Geri Kabul Anlaşması temelinde şekillendiğini söylemek mümkündür. Ancak bu süreçte AB tarafından, vize serbestisi, Türkiye'nin tüm kriterleri yerine getirmediği gerekçeyle sürekli ertelenmektedir. Bu kapsamda AB Bakanı Ömer Çelik yaptığı açıklamada, 2016 yılı sonuna kadar vize serbestisi sağlanması yönünde bir adım atılmaz ise Geri Kabul Anlaşması'nın “doğal ölü-

37 Dışişleri Bakanı Sayın Mevlüt Çavuşoğlu'nun “Frankfurter Allgemeine Zeitung”a (FAZ) Verdiği Mülakat, (2016), http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-cavusoglu_nun_-_frankfurter-allgemeine-zeitung_a_faz_verdigi-mulakat_31-temmuz-2016---1-agustos-2016.tr.mfa, erişim: 20 Ekim 2016.

münün” gerçekleşeceğini belirtmiştir³⁸. Ancak Aralık 2016 itibariyle ne vize serbestisi ne de Geri Kabul Anlaşması konusunda bir ilerleme kaydedilmemiştir. Mevcut durumda vize serbestisi ve Geri Kabul Anlaşması’na ilişkin süreçte yaşanacak gelişmelerin 2017 yılında olması beklenmektedir. 2016 yılında da dünyada en fazla mülteciye ev sahipliği yapma özelliğini koruyan Türkiye, düzensiz göç ile mücadelesine AB desteği olmaksızın devam etmiştir. Öyle ki külfet paylaşımı gereği AB tarafından Türkiye’ye aktarılacak olan 3 milyar avroluk mali yardım fonunun Aralık 2016 itibariyle yalnızca 691 milyon avrosu ulaştırılmıştır. Yaşanan krizin başından bu yana sığınmacılar için toplamda 24 milyar avro harcamış olan Türkiye’ye ne yerleştirme kotalarının artırılması ne de mali yardım sağlanması konusunda yeterince destek verilmemiştir.³⁹ Ancak unutmamak gerekir ki uluslararası göç hareketliliğinin sorumluluğu tek bir ülkenin altından kalkabileceği bir konu değildir.

Sığınmacı krizinin çözüme kavuşturulması, başta Suriye ve Irak olmak üzere göçe kaynaklık eden ülkelerdeki mevcut durumun değişmesine bağlıdır. Bu ülkelerde yaşayan insanların çatışmalar neticesinde göç etmeye zorlanması AB’ye yönelik düzensiz göç hareketliliğinin gelecekte de dinamik kalmasına neden olacaktır. Sığınmacıların hareketliliğine yönelik önleyici veya sınırların dışında tutulması politikalarından ziyade kalıcı çözümlerin ortaya konması elzemdir. Bu açıdan; özellikle Türkiye’nin Suriye’ye yönelik başlatmış olduğu Fırat Kalkanı Operasyonu ile Suriye’de güvenliği sağlanmış olan bölgelere on binlerce sığınmacının geri dönmesi, Suriyeli sığınmacıların buldukları ülkelerde kalıcı olacağı endişesini bir nebze de olsa gidermiştir.⁴⁰ Fakat

38 “AB Bakanı Çelik’ten Vize Serbestisi Açıklaması”, *NTV*, 19 Ekim 2016, <http://www.ntv.com.tr/dunya/ab-bakani-celikten-vize-serbestisi-aciklamasi,cwiYepvL OUKvdL0Z8XR0DQ>, erişim: 1 Kasım 2016

39 “AB 3 milyar avro sözünü tutmadı”, *Anadolu Ajansı*, 29 Aralık 2016, <http://aa.com.tr/tr/info/infografik/3298>, erişim: 29 Aralık 2016.

40 “Suriyeliler geri dönüyor”, *Sabah*, 12 Eylül 2016, <http://www.sabah.com.tr/gundem/2016/09/12/suriyeliler-geri-donuyor-1473704529>, erişim: 3 Aralık 2016.

özellikle son dönemde Musul'da ve Halep'te yaşanan gelişmelerin yeni bir göç akınına neden olup olmayacağı ilerleyen süreçte görülecektir. Ancak yeni bir göç akını olsun ya da olmasın halihazırda ülkeleri dışında bulunan sığınmacıların ve göçmenlerin hareketliliğine olanak sağlayacak yasal yolların açılmaması ve etkin sorumluluk paylaşımına gidilmemesi halinde AB'yi hedef alan düzensiz göç hareketlerinin yaşanmaya devam edeceği bir gerçektir.

Tüm bunların yanı sıra sığınmacı krizi ile ortaya çıkan terörizm ile bağlantılı güvenlik endişesi ayrı bir çalışma konusu olmakla birlikte uluslararası ilişkileri etkiler niteliktedir. Bu açıdan; AB'nin sınırlarını korumak adına kale duvarlarını örme çabaları devam ederken, üye ülkelerin son dönem siyasi hayatlarına bakıldığında, sığınmacı krizinin neden olduğu güvenlik kaygılarının aşırı sağ partilerin yükselişine hız verdiği görülmektedir. Bu durum, göçmen-mülteci ve Müslüman nüfusa karşı nefret söylemlerinin artmasına neden olmuştur. 7 Ocak 2015'te Fransa'da yaşanan Charlie Hebdo saldırısı ve sonrasında başta Paris, Brüksel ve Nice'de gerçekleştirilen terör saldırılarının AB'de yabancı düşmanlığı ve İslamofobinin yaygınlaşmasındaki etkisi büyüktür. Ayrıca 19 Aralık 2016 tarihinde Berlin'de Tunuslu radikal eğilimli bir düzensiz göçmenin gerçekleştirdiği terör saldırısı sonrasında teröristin kaçarak Hollanda-Fransa-İtalya rotasını izlemesi ve Milano'da öldürülünceye kadar serbestçe seyahat etmesi AB'de iç güvenlik endişelerini artırmış ve Schengen sisteminin eleştirilmesine neden olmuştur.⁴¹ Bu durum AB'yi daha katı sınır politikalarına itebileceği gibi Schengen sisteminin başarısızlığının tartışılmasına sebep olabilecektir. Ayrıca 2017 yılında başta Fransa ve Almanya olmak üzere birçok AB üye devletinde gerçekleşecek olan seçimlerde İslamofobi ve göçmen-mülteci karşıtı popülist söylemlerde bulunan partilerin iktidara gelmesi AB'nin iç dinamiklerini etkileyebileceği gibi Türkiye ile ilişkilerini de etkilemesi kaçınılmaz olacaktır.

41 "After Berlin attack, Europe weighs freedom against security", Gazettextra, 24 Aralık 2016, http://www.gazettextra.com/20161224/after_berlin_attack_europe_weighs_freedom_against_security, erişim: 28 Aralık 2016.

Görülüyor ki niteliği ne olursa olsun gerek insani gerek siyasi gerekse güvenlik açısından sığınmacı ve göçmen konusu Türkiye-AB ilişkilerinin geleceğinde önemli bir gündem maddesi olmaya devam edecektir.

Kaynakça

- “AB Bakanı Çelik'ten Vize Serbestisi Açıklaması”, *NTV*, 19 Ekim 2016, <http://www.ntv.com.tr/dunya/ab-bakani-celikten-vize-serbestisi-aciklamasi,cwiYepvLOUKvdL0Z8XRODQ>, erişim: 1 Kasım 2016.
- “AB 3 milyar avro sözünü tutmadı”, *Anadolu Ajansı*, 29 Aralık 2016, <http://aa.com.tr/tr/info/infografik/3298>, erişim: 29 Aralık 2016.
- “After Berlin attack, Europe weighs freedom against security”, *Gazetextra*, 24 Aralık 2016, http://www.gazetextra.com/20161224/after_berlin_attack_europe_weighs_freedom_against_security, erişim: 28 Aralık 2016.
- Avrupa Komisyonu Üçüncü Vize Serbestisi Raporu (2016), http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/third_progress_report_on_turkey_visa_liberalisation_roadmap_en.pdf, erişim: 20 Ekim 2016.
- Enes Bayraklı/Kazım Keskin, Türkiye, Almanya ve AB Üçgeninde Mülteci Krizi, SETA, 2015.
- BMMYK Refugee/Migrants Emergency Response–Mediterranean (2016), <http://data.unhcr.org/mediterranean/country.php?id=83>, erişim: 19 Ekim 2016.
- BMMYK Suriye Krizi (2016), <http://www.unhcr.org/syria-emergency.html>, erişim: 26 Ekim 2016.
- BMMYK Suriye Krizi Müdahalesi (2016) http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php#_ga=1.174270694.516338590.1465649748, erişim: 26 Ekim 2016.

- BMMYK Küresel Eğilimler Raporu, (2015), <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>, s. 2, erişim: 1 Ekim 2016.
- Ramazan Cesur, AB'ye Üyelik Sürecinde İltica ve Sığınma Konularında Karşılaşılabilecek Sorunlar ve Çözüm Önerileri, Yüksek Lisans Tezi, (Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü), 2011.
- Dışişleri Bakanı Sayın Mevlüt Çavuşoğlu'nun "Frankfurter Allgemeine Zeitung" a (FAZ) Verdiği Mülakat, (2016), http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-cavusoglu_nun-_frankfurter-allgemeine-zeitung_a_faz_verdigi-mulakat_-31-temmuz-2016--1-agustos-2016.tr.mfa, erişim: 20 Ekim 2016.
- Dışişleri Bakanlığı, Türkiye-AB İlişkilerine Genel Bakış (2016), <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-iliskilerine-genel-bakis.tr.mfa>, erişim: 19 Ekim 2016.
- Mehmet Uğur Ekinci, Türkiye-AB Geri Kabul Anlaşması ve Vize Diyalogu, SETA Yayınları, 2016.
- Nuray Ekşi, Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması, İstanbul 2016, s. 36 vd.
- Nuray Ekşi, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku, 4. bası, İstanbul 2016.
- Heinz Fassman/Max Haller/David Lane (Eds.), Migration and Mobility in Europe: Trends, Patterns and Control, Northampton, Edward Elgar Publication 2009.
- FRONTEX 2016 Risk Analiz Raporu, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf, erişim: 18 Ekim 2016.
- Yusuf Furkan Şen, Dünya ve Türkiye Perspektifinden Göçmen Kaçakçılığı, İnsan Ticareti Organ-Doku Ticareti, Ankara 2006, KOM/TADOC Yayınları.
- "Global Migration Trends 2015 Factsheet", Uluslararası Göç Örgütü (IOM), <http://iomgmdac.org/global-trends-2015-factsheet/>, erişim: 10 Ekim 2016.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2016), Kitleli Akınlar, http://www.goc.gov.tr/icerik3/kitleli-akinlar_409_558_559, erişim: 8 Ekim 2016.

- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, *Göç İstatistikleri* (2016), http://www.goc.gov.tr/icerik/goc-istatistikleri_363_378, erişim: 7 Kasım 2016.
- Cansu Güleç, Avrupa Birliği'nin Göç Politikaları ve Türkiye'ye Yansımaları, TESAM Akademi Dergisi 2015, 2(2).
- Naim Gülyüz, Türkiye'ye Yahudi Göçü, Uluslararası Göç Sempozyumu Bildiriler, 08-11 Aralık 2005, İstanbul 2006, Zeytinburnu Belediyesi Yayınları, No: 6.
- IOM Missing Migrant Projesi (2016), <http://missingmigrants.iom.int/mediterranean>, erişim: 18 Ekim 2016.
- Ahmet İçduygu, Rethinking Irregular Migration in Turkey: Some Demographic Reflections, CARIM AS 2008/72, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.
- Ahmet İçduygu, Türkiye'de Düzensiz Göç, Uluslararası Göç Örgütü, Ankara 2012.
- Kemal Kirişçi, Managing Irregular Migration in Turkey: A Political-Bureaucratic Perspective, CARIM AS 2008/61, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.
- 18 Mart 2016 Tarihli Türkiye-AB Zirvesi Bildirisi, *AB Bakanlığı* (2016), http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf, erişim 19 Ekim 2016.
- Aslı Özge Özgen, Avrupa Birliği Göçmenlik Politikaları: Tarihsel Geçmiş ve Mevcut Durum, (Yüksek Lisans Tezi, S.D.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü), 2010.
- Hanifi Sever/Muhammed Sever, Avrupa Birliği ve Türkiye Ekseninde Yasadışı Göç ve İltica Paradoksu: Domino Etkisi Sonrası Yaşananlar, Polis Bilimleri Dergisi, 2013, 15 (2).
- Zerrin Savaşan, AB'de Sığınma Hakkı: Ortak Sığınma Sistemi Oluşturma Amacı ve Devam Eden Kısıtlamalar, İnsan Hakları Yıllığı, 27, 2010.
- Türkiye-AB Zirvesi Ortak Sonuç Bildirisi, *AB Bakanlığı* (2015), http://www.ab.gov.tr/files/000files/2015/11/turkiye_ab_zirvesi_ortak_sonuc_bildirisi_29_kasim_2015.pdf, erişim: 19 Ekim 2016.

- “Türkiye En Çok Mülteci Kabul Eden Ülke”, *BBC*, 18 Haziran 2015, http://www.bbc.com/turkce/haberler/2015/06/150618_unhcr_multeci_turkiye, erişim: 20 Ekim 2016.
- “Türkiye, düzensiz göçle mücadelede tüm imkanları seferber ediyor”, T.C. Başbakanlık Kamu Diplomasisi Koordinatörlüğü, <http://kdk.gov.tr/haber/turkiye-duzensiz-gocle-mucadelede-tum-imkanlarini-seferber-ediyor/573>, erişim: 15 Ekim 2016.
- UN Statement (22 Mart 2016), <http://www.unhcr.org/news/briefing/2016/3/56f10d049/unhcr-redefines-role-greece-eu-turkey-deal-comes-effect.html>, erişim: 1 Kasım 2016.
- UN News Centre (2016), <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=55315#.WBfNcOGLTeQ>, erişim: 30 Ekim 2016.
- “Suriyeliler geri dönüyor”, *Sabah*, 12 Eylül 2016, <http://www.sabah.com.tr/gundem/2016/09/12/suriyeliler-geri-donuyor-1473704529>, erişim: 3 Aralık 2016.
- “Vizesiz Avrupa umudu sonbahara kaldı”, *Milliyet*, 12 Mayıs 2016, <http://www.milliyet.com.tr/vizesiz-avrupa-umudu-sonbahara/dunya/der-tay/2243713/default.htm>, erişim: 20 Ekim 2016.

Deniz Yoluyla Gerçekleştirilen Düzensiz Göç ile Mücadelede Devletlerin Yetki ve Uygulamaları

Gökhan Aydın*

Öz

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

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

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

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

Gökhan Aydın*

Abstract

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

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

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

Giriş

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

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

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

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

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

Mücadele Düzeninin Sağlanmasında Yetki

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

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

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

Yetkinin Niteliği

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Deniz Alanlarına Göre Kullanılabilecek Yetkiler

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

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

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

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

11 Acer & Kaya, s. 146.

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

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

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

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

İç Sular

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

17 Pazarıcı, s. 262.

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

19 Palermo Sözleşmesi md. 8/1.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Karasuları

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

37 Mallia, s. 85.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Bitişik Bölge

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

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

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

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

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

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

44 Mallia, s. 56, 57.

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

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

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

Açık Denizler⁴⁷

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Arama Kurtarma Bölgeleri

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Yetki Kullanımına İlişkin Uluslararası Uygulamalar

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

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

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

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

Avrupa Birliği'nin Uygulamaları

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Avustralya'nın Uygulamaları

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

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

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

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

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

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

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

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

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

94 Mallia, s. 172-177.

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

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

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

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

97 Mallia, s. 185.

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

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

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

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

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

100 Mallia, s. 185.

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

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

Amerika Birleşik Devletleri'nin Uygulamaları

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

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

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

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

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

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

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

105 ABD Sahil Güvenliği, s. 6.

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

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

108 Frenzen, s. 396.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

116 Dastyari, s. 65, 66.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Türkiye'nin Deniz Yoluyla Gerçekleştirilen Düzensiz Göç ile Mücadelesi

Düzensiz Göçte Kaynak, Transit ve Hedef Ülke Olarak Türkiye

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

120 Frenzen, s. 396.

121 Mallia, s. 197-199.

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

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

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

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

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

Düzensiz Göç ile Mücadelede Uluslararası İşbirliği

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

BMMYK ile İşbirliği

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

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

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

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

IOM ile İşbirliği

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

126 R.G. 11.04.2013/28615.

127 İçduygu & Aksel, s. 56, 57.

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

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

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

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

ICMPD ile İşbirliği

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

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

Budapeşte, Prag ve Lahay Süreçleri

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

FRONTEX ile İşbirliği

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

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

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

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

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

NATO¹⁴⁴ ile İşbirliği

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

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

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

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

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

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

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

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

Geri Kabul Anlaşmalarının Amacı

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

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

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

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

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

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

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

Türkiye - AB Geri Kabul Anlaşması

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Düzensiz Göç ile Mücadeleye İlişkin Ulusal Mevzuat¹⁶⁹

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

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

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

170 R.G. 30.11.1994/22127.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

178 YUKK md. 61/(1) Mülteci: “Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasî düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikâmet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.”

179 YUKK md. 62(1) Şartlı Mülteci: “Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasî düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikâmet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir.”

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

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

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

182 1994 Yönetmeliği md. 3: “... *Sığınmacı: Irkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikâmet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı, ifade eder.*” YUKK ile bu tanıma karşılık olarak şartlı mülteci ifadesi kullanılmıştır.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Düzensiz Göç ile Mücadeleye İlişkin Uygulamalar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

201 TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Raporu.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

207 Sahil Güvenlik Komutanlığı, “Düzensiz Göç İstatistikleri”.

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

Sonuç

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kaynakça

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

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

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

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

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

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

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Mültecilerin Haklarının Korunmasındaki Rolü*

Neslihan Özkerim Güner**

Öz

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde, mülteci ve sığınmacılara ilişkin doğrudan bir düzenlemeye yer verilmemiş olsa da Sözleşme, bu kişilerin haklarının korunması için en önemli hukuki araçlardan biridir. 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi'nde mülteci tanımı ve geri göndermeme ilkesi açısından belli koşulların gerçekleşmesi aranılırken Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde bu koşulların olmaması Sözleşmeye daha geniş bir uygulama alanı yaratmaktadır. Makalede, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin, mültecilerin haklarının korunmasındaki rolüne ilişkin olarak Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 3, 5, 8, 13. maddeleri ile 4 no.lu ek Protokolün 4. maddesine dayanarak vermiş olduğu bazı kararlar incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: AİHM, mülteci, geri göndermeme ilkesi

* Bu çalışma, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü'nde yürütülen ve 2015 yılında savunulan "Türk ve AB Hukukunda İltica Hakkı" başlıklı tezin bir bölümünden güncelleştirilerek ve eklemeler yapılarak kaleme alınmıştır.

** Araş. Gör., Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü Devletler Hukuku Anabilim Dalı

The Role of European Court of Human Rights on Protection of Refugees' Rights*

Neslihan Özkerim Güner**

Abstract

Although the European Convention on Human Rights does not regulate the rights of refugees directly, the Convention is one of the most important legal instruments to protect refugees' rights. While the 1951 Refugee Convention requires realization of certain conditions for the definition of the refugee and non-refoulement principle, the European Convention on Human Rights does not have any requirements for both issues. Being lack of those requirements, the European Convention on Human Rights provides wider implementation area than the 1951 Refugee Convention. In this article, with relation to the role of European Court of Human Rights in terms of protecting the refugees' rights, certain decisions of the Court taken in accordance with Articles 3, 5, 8, 13 of the European Convention on Human Rights and the Article 4 of Additional Protocol No. 4 will be examined. is difference between two instruments in order to determine the role of the the European Court of Human Rights, certain decisions of the Court granted in accordance with will be examined

Keywords: ECHR, refugee, non-refoulement principle

* This study has been drawn up by updating and adding a part of the thesis entitled "Asylum Right in the Turkish and EU Law" which was carried out at Dokuz Eylül University Institute of Social Sciences and defended in 2015.

** Research Asst., Çankırı Karatekin University Faculty of Economics and Administrative Sciences Department of International Relations Section of Public International Law

Giriş

1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi¹, mülteci statüsünü belirlemekte ve mültecilerin haklarına ilişkin bir çerçeve sunmaktadır. Sözleşme'nin ilk maddesinde mülteci statüsünün belirlenmesi için gerekli olan unsurlar belirtilmiştir. Buna göre, “ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve ülkesinin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa bu olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen” kişiye mülteci statüsü verilir. Sadece söz konusu unsurları taşıyan kişi 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin sağladığı haklardan yararlanabileceği için Sözleşme'nin uygulama alanı sınırlıdır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nde (AİHS) ise her ne kadar mülteci ve sığınmacılar ile ilgili doğrudan düzenleme yapılmamış olsa da insan haklarının korunması bağlamında ilgili maddeler mülteci ve sığınmacıların haklarının korunması için de uygulanabilir. AİHS'nin, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne nazaran konu ve kişi yönünden uygulama alanı daha geniştir, çünkü 1951 Cenevre Sözleşmesi, Sözleşme'den yararlanacak olan kişileri tanımlarken belli koşullar ararken, AİHS'nin koruma altına aldığı haklardan AİHS'ye taraf olan devletlerde bulunan herkes yararlanabilir.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nde bir kişiye mülteci statüsü verilebilmesi için öncelikle yabancılik unsuru aranmaktadır. Kişinin mülteci statüsüne başvurabilmesi için ülkesinin dışında olması gerekir. Ancak, AİHS'de bu konuda herhangi bir sınırlama mevcut değildir. Kişinin

1 The 1951 Convention Relating to The Status of Refugees, <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b66c2aa10.pdf>, (21.09.2016). Sözleşme, 05.09.1961 tarih ve 10898 sayı ile Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir, Bundan sonra kısaca “1951 Cenevre Sözleşmesi” olarak anılacaktır.

AİHS'de düzenlenen haklardan yaralanabilmesi için ülkesi dışında bulunması gerekmez.

İkinci olarak, kişinin zulme uğrayacağından korkmasının sebepleri 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri olarak sınırlandırılmıştır. Bu sebeplerden başka bir nedenle zulme uğrayacağından korkan kişiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi koruma sağlamamaktadır. Oysa AİHS insanlık dışı muameleye maruz kalacak kişiye, korkunun sebebine bakmaksızın koruma sağlar. Ayrıca, 1951 Cenevre Sözleşmesi mülteci statüsünden yararlandırmak için *gerçek risk* unsurunu ararken, AİHS asgari standartlarda bir riskin mevcudiyeti halinde bile, benzer durumdaki insanların yaşadığı potansiyel risk ve sonuçlara bakarak koruma sağlamaktadır². Kişinin gönderileceği ülkede insanlık dışı muameleye maruz kalabileceği konusunda ciddi bir emarenin bulunması korumanın sağlanması için yeterlidir³. Bu sebeple de AİHS'nin uygulama alanı 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre daha geniştir.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nde mülteci statüsünden yararlandırmak için aranan *devletin korumasından yararlanamıyor* olma koşulu AİHS'de bulunmamaktadır. Son olarak, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 33/2. maddesinde geri göndermeme ilkesinden yararlanılamayacak durumlar düzenlenirken, AİHS'de bu konuda da bir sınırlama mevcut değildir. Bu bakımdan da AİHS'nin uygulama alanı 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre daha geniştir.

2 MOLE Nuala, Asylum and The European Convention On Human Rights, Human Rights Files No. 9 (Revised), Council of Europe Publishing, Londra, 2003, s. 18; BAYATA CANYAŞ, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Kapsamındaki Geri Gönderme Yasağının Uygulanma Koşullarının AİHM Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi", Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1, 2015, s. 80.

3 BAYRAKTAROĞLU ÖZÇELİK Gülüm, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hükümleri Uyarınca Yabancıların Türkiye'den Sınır Dışı Edilmesi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 108, 2013, s. 255.

AİHS’de belirtilen hakların ihlali durumunda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne (AİHM) başvurulmaktadır. AİHM özellikle AİHS’nin 2, 3, 5, 8 ve 13. maddeleri ve 4 no.lu Protokolün 4. maddesi kapsamında vermiş olduğu kararlarla mülteci ve sığınmacı haklarının korunması için etkili bir yargı merciidir. Ayrıca, AİHM yargılama yaparken, Sözleşmeciler devletlerin taraf olduğu diğer antlaşma ve uluslararası kuruluşların içtihatlarını da incelediğinden, AİHS, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne nazaran daha geniş bir uygulama alanına sahiptir.

AİHM’nin vermiş olduğu kararlar, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun (YUKK) hazırlanmasında dikkate alınmıştır. Bu bakımdan özellikle 5. ve 13. maddelerin ihlali ile ilgili kararlar dikkate alınarak, Kanunda idari gözetim süreleri, idari gözetim kararlarına karşı başvuru yolları, geri gönderme merkezleri ve ikincil koruma düzenlenmiştir.

Bu makalede mülteci haklarının korunmasında AİHM’nin rolü, Mahkeme’nin ilgili bazı kararlarına değinilerek incelenecektir. Çalışmamızda inceleyeceğimiz AİHM kararları, özellikle AİHS’nin 3, 5, 8, 13. maddeleri ile 4 no.lu Protokolün 4. maddesine ilişkindir.

AİHS’nin 3. Maddesinin İhlaline İlişkin Kararlar

AİHS’nin 3. maddesine göre; “Hiç kimse işkenceye veya insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele veya cezaya tabi tutulamaz”⁴. Sözleşmeciler devletlerde yaşayan herkes AİHS’nin ihlali iddiasıyla AİHM’ye başvuruda bulunabilir⁵. Sözleşme’nin uygulanması AİHM’ye başvuru yapılarak talep edilebilir⁶. Sözleşme’nin 3. maddesinin ihlali, genellikle *geri gön-*

4 AİHS m. 3.

5 WHITNEY Kathleen Marie, Does The European Convention On Human Rights Protect Refugees From “Safe” Countries, Ga. J. Int’l & Comp. L., Vol. 26, Spring, 1997, s. 376.

6 LAMBERT Helen, “Protection Against Refoulement from Europe: Human Rights Comes to Rescue”, International and Comparative Law Quarterly, Cilt: 48, 1999, (Comes to Rescue), s. 516.

dermeme ilkesinin ihlali durumunda ileri sürülmektedir. Bu sebeple geri göndermeme ilkesini açıklamakta fayda vardır.

Geri göndermeme ilkesi, sığınmacı haklarının koruma altına alınmasında önemli bir rol oynar. Kelime olarak “*refoulement*” geri gönderme, itiraz, men, sınır dışı etme, ret anlamlarına gelmektedir. “*Non-refoulement*” ilkesi ise, ırkı, dini, uyruğu, ait olduğu sosyal grup ya da politik görüşü sebebiyle temel hak ve özgürlükleri tehlike altında olan kişinin geldiği ülkeye geri gönderilmemesi anlamına gelir⁷. Bu ilkenin kaynağı uluslararası teamül hukuku ve uluslararası insan hakları hukukudur⁸. Uluslararası hukukta *geri göndermeme ilkesi* herkes için tanınmış olup ülkesindeki tehlikenin ortadan kalktığı ispatlanmadan, sığınmacının geri gönderilmemesi gerekir. Bu ilkenin amacı, sığınmacıları işkenceden, insanlık dışı ve aşağılayıcı muameleden korumaktır⁹.

Bu ilke Amerika, Afrika ve Avrupa'daki bölgesel sözleşmelerde de düzenlenmiştir¹⁰. Birçok ülke, *geri göndermeme ilkesine* imzaladıkları uluslararası sözleşmeler sebebiyle uyma yükümlülüğü altındadır¹¹. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 33. maddesinde bu ilkeye yer verilmiştir. Söz konusu maddeye göre; “1. *Hiçbir Taraf Devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırla-*

7 LAMBERT Helen, The Position of Aliens in Relation to The European Convention on Human Rights, Human Rights Files, No. 8, Council Of Europe Publishing, (ECHR), 2007, s. 48.

8 ALLAIN Jean, “The Jus Cogens Nature of Non- refoulement”, International Journal of Refugee Law, Sayı: 13, No: 4, 2002, s. 537.

9 GOODWINN-GILL Guy S., “Non-refoulement and the New Asylum Seekers”, Virginia Journal of International Law, Cilt: 26, Sayı: 897, 1985-1986, s. 6.

10 HAILBRONNER Kay, “Non-Refoulement and “Humanitarian” Refugees: Customary International Law or Wishful Legal Thinking?”, Virginia Journal of International Law, Cilt: 26, Sayı: 857, 1985-1986, s. 12.

11 MARTIN Scott M., “Non-Refoulement of Refugees: United States Compliance with International Obligations”, Harvard International Law Journal, Sayı: 357, 1982-1983, s. 651.

rına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade (“refouler”) etmeyecektir”¹².

1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 33. maddesi iki durumu yasaklamıştır: geri gönderme (*expel*) ve iade etme (*return*). *Geri gönderme yasağı* ile kişinin sözleşmeye taraf olan ülkeden gönderilmesi yasaklanmıştır. *İade etme yasağı* ile ise kişinin, özgürlüklerinin tehlike altında olduğu ülkeye gönderilmesi yasaklanmıştır¹³. *Geri göndermeme ilkesi*, kişiyi sadece geldiği ülkeye değil, tehlike altında olabileceği üçüncü bir ülkeye göndermeyi de yasaklar. Ancak, kişi güvenli üçüncü ülke sayılan başka bir ülkeye gönderilebilir. Bu durumda da kişinin dolaylı olarak kendi ülkesine gönderilmemesine dikkat etmek gerekir. *Geri göndermeme ilkesi* koruma talep edilen devletin sadece toprak sınırları ile sınırlı değildir. Bu yasak uluslararası havalimanları, deniz limanları, karasuları gibi ülkenin egemenlik yetkisi olan alanları da kapsar. Aksi takdirde, devletlerin yükümlülüklerinin sadece toprak alanlarıyla sınırlandırılmış olması, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin uygulanmasını etkisiz kılar¹⁴.

Ceza hukukuna ilişkin olarak suçluların iade işlemlerinde, iade edilecek yabancıнын siyasi bir suç nedeniyle idam edilme riskinin olması halinde iade talebini reddetme teamül kuralı olarak görülmektedir¹⁵.

Geri göndermeme ilkesinin kitlesel sığınma taleplerinde uygulanıp uygulanmayacağı hususu 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin hazırlık aş-

12 1951 Cenevre Sözleşmesi, m. 33.

13 GAMMELTOFT- HANSEN Thomas, *Access to Asylum International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, s. 57.

14 UZUN Elif, “Geri Göndermeme (Non-Refoulement) İlkesinin Uluslararası Hukuktaki Konumu Üzerine Bir Değerlendirme”, *Uluslararası Hukuk ve Politika*, Cilt: 8, Sayı: 30, 2012, s. 31.

15 YILMAZ Abdulhalim, “Mülteci hukuku açısından uluslararası hukukta “geri göndermeme” (non –refoulement) ilkesi”, 2011, *Uluslararası Af Örgütü*, http://www.amnesty.org.tr/icerik/37/502/multeci-hukuku-acisindan-uluslararasi-hukukta-%E2%80%9Cgeri-gondermeme%E2%80%9D-non-%E2%80%93-refoulement-ilkesi-%E2%80%93-av_-abdulhalim-yilmaz (26.9.2016).

masında tartışma konusu olmuştur. Sözleşmede kitlesel sığınma hal-lerine ilişkin bir istisna bulunmadığı için bu ilkenin kitlesel sığınma taleplerinde de geçerli olacağı savunulmaktadır¹⁶. Bölgesel sözleşmelerde de kitlesel sığınmalarda bu ilkeye uyma zorunluluğu olduğu belirtilmiştir. Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi, Cartagena Deklarasyonu, İcra Komitesi Sonuçları, Avrupa Birliği Geçici Koruma Yönergesi ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) görüşleri de bu yöndedir¹⁷. Kitlesel Sığınmalara ilişkin İcra Komitesi kararına göre, kitlesel sığınma bazı özellikleri taşımalıdır¹⁸. Bunlar; uluslararası sınıra ulaşan insanların önemli sayıda olması, bu varışın hızlı bir şekilde gerçekleşmesi, ev sahipliği yapacak ülkenin kapasitesinin bazen yetersiz olması ve bireysel sığınma usullerinin kitlesel sığınma halinde yetersiz kalmasıdır¹⁹.

Ayrıca belirtmek gerekir ki 1951 Cenevre Sözleşmesi *geri gönderme ilkesi* ile mutlak bir korumayı düzenlememiştir. Sözleşme'nin 33. maddesinin 2. fıkrasında bu ilkenin sınırları düzenlenmiştir. Buna göre, bulunduğu ülkenin halkı için ciddi bir tehlike arz eden ve özellikle işlemiş olduğu adi bir suçtan dolayı hakkında kesinleşmiş bir hüküm bulunan kişi bulunduğu ülke için tehlike arz ediyorsa bu ilkenin sağladığı haktan yararlanamaz. Bu husus, devletlerin bu istisnaları uygulayarak ilkenin uygulanmasını etkisiz hale getirebileceği gerekçesiyle eleştirilmektedir²⁰. Bu konuda uluslararası genel eğilim, bu ilkeden

16 YILMAZ, http://www.amnesty.org.tr/icerik/37/502/multeci-hukuku-acisindan-uluslararasi-hukukta-%E2%80%9Cgeri-gondermeme%E2%80%9D-non-%E2%80%93-refoulement-ilkesi-%E2%80%93-av_-abdulhalim-yilmaz (26.9.2016).

17 ÖZKAN Işıl, Göç, İltica ve Sığınma Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s. 162.

18 Executive Comm. Conc. No. 100 (LV) of 2004, prg. (a).”dan aktaran Çiçekli, Mülteciler Hukuku, s. 312.

19 ÇİÇEKLİ Bülent, 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”yla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteciler Hukuku, 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014, s. 312.

20 TANERİ Gökhan, Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacıların Geri Gönderilmemesi (Non-Refoulement) İlkesi, Bilge Yayınevi, Ankara, 2012, s. 81.

yararlandırılmak istenmeyen kişilerin, buldukları ülke için tehdit arz ediyor olsa da güvenli üçüncü ülkeye gönderilmesidir²¹.

AİHM, mülteci ve sığınmacının geri gönderilmesi halinde, gönderileceği ülkede, işkence, kötü muamele veya insanlık dışı bir muamele ile karşılaşmasının kesin ya da olası olması durumunda, AİHS'nin 3. maddesine dayanarak, devletlerin, mülteci veya sığınmacıyı olası riskten korumak için, geri göndermemesi gerektiğine dair karar vermektedir²². Mülteci veya sığınmacının insanlık dışı muamele görebileceği ülkeye gönderilmesinin yasak olmasının yanında, kişinin ülkeden çıkarken insanlık dışı bir muameleyle maruz kalmaması da sağlanmalıdır²³. AİHS *geri göndermeme ilkesinin* uygulanması bakımından, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre daha elverişlidir. Çünkü Cenevre Sözleşmesi'nin aksine, AİHS'nin 3. maddesinin uygulanmasının talep edilebilmesi için kişinin mülteci statüsünü almış olmasına gerek yoktur²⁴.

AİHM'nin geri göndermeme ilkesini uyguladığı kararlarına örnek vermek gerekirse, *Soering v. Birleşik Krallık*²⁵ kararı, Mahkeme'nin bu konuda vermiş olduğu en önemli kararlardan biridir. Davaya konu olayda, Alman vatandaşı, Amerika'nın Virjinya eyaletinde cinayet suçu işlemiş ve ölüm cezasına çarptırılmıştır. Karar verilmeden önce Birleşik Krallık'a kaçan başvurunun, Amerika tarafından "Suçluların İadesi Sözleşmesi" kapsamında Amerika'ya iadesi istenmiştir. AİHS'nin 3. maddesi insanlık dışı, aşağılayıcı muamele ve işkenceyi yasakladığı için AİHM, kişinin geri gönderilmesinin, Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlali olduğuna karar vermiştir. Bu olayda *Soering*, siyasi suçlu olmaması ve mülteci statüsünden yararlanamamasına rağmen,

21 TANERİ, s. 82.

22 LAMBERT, Comes to Rescue, s. 518.

23 EINARSEN Terje, "The European Convention on Human Rights and the Notion of an Implied Right to de Facto Asylum", International Journal of Refugee Law, Cilt: 2, Sayı: 3, 1990, s. 274.

24 LAMBERT, Comes to Rescue, s. 516.

25 *Soering v. Birleşik Krallık*, (Başvuru No. 14038/88), Strasbourg, 07 Temmuz 1989.

Mahkemenin vermiş olduğu karar, *geri göndermeme ilkesinin vurgulanması* bakımından önemlidir.

Mahkeme *Soering* davasının aksine, *Cruz Varas ve Diğerleri v. İsveç*²⁶ ve *Vilvarajah ve Diğerleri v. Birleşik Krallık*²⁷ kararlarında AİHS'nin 3. maddesinin ihlal edildiğine karar vermemiştir. *Cruz Varas ve Diğerleri v. İsveç* kararına konu olayda, Şilili olan başvuru geçmişte maruz kaldığı kötü muamele ve işkenceleri delil göstererek İsveç'ten sığınma talep etmiştir. Ancak, Mahkeme Şili'nin geçmişe nazaran daha demokratik bir ülke olduğunu, Şili'ye geri dönen mültecilerin olduğunu ve son yıllarda Şili'de işkence ve kötü muamele olaylarının yaşanmadığını gerekçe göstererek başvuruyu reddetmiştir. *Vilvarajah ve Diğerleri v. Birleşik Krallık* davasına konu olayda da *Cruz Varas* kararına atıf yaparak, başvuruların geri gönderilmesi halinde insanlık dışı muameleyle maruz kalacağı yönünde gerçek risk olmadığı için başvuruyu reddetmiştir. Ancak, Mahkeme kişinin gönderilmesi durumunda insanlık dışı muameleyle maruz kalması halinde Sözleşme'ye taraf olan devletin sorumluluğunun doğacağını belirtmiştir. Ayrıca, Mahkeme davaya konu olan olaydaki gibi durumlarda, taraf devletin toplumun güvenliği ile geri gönderilecek kişinin temel hakları arasında bir denge kurması gerektiğini vurgulamıştır. Her ne kadar *Cruz Varas ve Vilvarajah* kararlarında, *Soering* kararının aksine AİHS'nin 3. maddesine aykırılık tespit edilmemiş olsa da geri gönderme ilkesinin uygulamasının tartışılması bakımından önemli kararlardır²⁸.

26 Cruz Varas ve Diğerleri v. İsveç, (Başvuru No. 15576/89), Strasbourg, 20 Mart 1991.

27 Vilvarajah ve Diğerleri v. Birleşik Krallık, (Başvuru No: 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87) Strasbourg, 30 Ekim 1991.

28 BACAIAN Livia Elena, The Protection of Refugees and Their Right to Seek Asylum in The European Union, Institut Européen De L'université De Genève Collection Euryopa, Vol: 70, 2011, s. 57.

*Chahal v. Birleşik Krallık*²⁹ kararı da AİHM'in önemli kararlarından biridir. Dava konusu olayda, Hindistanlı başvuru Birleşik Krallık'a sığınma talebinde bulunmuş, fakat başvurusu terörist aktiviteleri desteklediği, ulusal güvenliğe ve ev sahibi ülke topluluğuna karşı tehdit oluşturduğu gerekçesiyle reddedilerek, hakkında sınır dışı edilme kararı verilmiştir. Ancak başvuru politik kişiliği göz önünde bulundurulduğunda, ülkesine gönderilmesi durumunda ölüm ya da işkence riski bulunmaktaydı. Birleşik Krallık, güvenlik sebebiyle bu kişiyi sınır dışı etmek istemesine rağmen, Mahkeme, kişinin sınır dışı edilmesinin Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlali olacağına karar vermiştir. *Ahmed v. Avusturya*³⁰ kararında da, Mahkeme *Chahal* kararına atıf yaparak başvuru gerisi gönderilmesinin AİHS'nin 3. maddesine aykırı olacağını tespit etmiştir. Davaya konu olayda, Somali vatandaşı olan başvuru hırsızlık suçunu işlemiş ve ev sahibi ülke topluluğu için tehdit oluşturduğundan geri gönderilmek istenmiştir. Mahkeme, AİHS'nin 3. maddesinin 1951 Cenevre Sözleşmesinden daha geniş bir koruma sağladığını bu davada vurgulamıştır.

Bir diğer örnek dava olan *Jabari v. Türkiye*³¹ davasında, başvuru İranlı bir kadın olup, evli bir erkekle cinsel ilişkisinin olduğu şüphesiyle İran'da gözaltına alınmıştır. Başvuru, ailesinin yardımı ile kaçmayı başarmış, Fransa üzerinden Kanada'ya ulaşmak amacıyla İstanbul'dan geçerek Fransa'ya gitmiştir. Ancak, Fransa'da pasaport kontrolünde pasaportunun sahte olduğu anlaşılmış ve İstanbul'a geri gönderilmiştir. Başvuru, Türkiye'den sınır dışı edilmesi durumunda İran'da taşlanarak öldürülme riski olması sebebiyle sığınma talebinde bulunmuştur. Ancak, Türkiye, İstanbul ya da Paris'te sığınma talebinde bulunmadığı ve 1994 Yönetmeliği'nde belirlenen 5 günlük süreyi kaçırdığı için başvuruyu reddetmiş ve Jabari'nin sınır dışı edilmesine karar verilmiştir. Bunun üzerine kişi, BMMYK'ye başvurmuş ve kendisine mülteci sta-

29 *Chahal v. Birleşik Krallık*, (Başvuru No: 70/1995/576/662), Strasbourg, 15 Kasım 1996.

30 *Ahmed v. Avusturya*, (Başvuru No: 25964/94), Strasbourg, 17 Aralık 1996.

31 *Jabari v. Türkiye*, (Başvuru No. 40035/98), Strasbourg, 11 Temmuz 2000.

tüsü verilmiştir. Sınır dışı edilme riski olması sebebiyle de, AİHM'ye başvurarak tedbir kararı alınmasını talep etmiştir. AİHM'de görülen davada, Mahkeme başvuru kadınının sınır dışı edilmesinin AİHS'nin 3. maddesinin ihlali olacağına karar vermiştir. Jabari davası, 1994 Yönetmeliği'nde belirtilen, sığınmacı talebinde bulunmak için verilen 5 günlük sürenin değiştirilmesine sebep olmuş, ancak bu süre 10 güne çıkarılarak, hak düşürücü özelliğini korumuştur³².

*D v. Birleşik Krallık*³³ kararında ise, başvuru St. Kitts'li olup, Birleşik Krallık'ta A sınıfı uyuşturucu madde taşıdığı gerekçesi ile hapis cezasına mahkûm edilmiştir. Cezasının altıncı yılında, iyi hal sebebiyle hapisshaneden erken çıkarılmasına karar verilmiştir. Hapishaneden çıktıktan sonra başvuru, HIV pozitif taşıdığını fark etmiş ve tedavi olmak için Birleşik Krallık'ta kalmayı talep etmiştir. Mahkeme, başvuru gerinin geri gönderilmesi durumunda, döneceği ülkede karşılaşacağı sağlık hizmeti koşullarını göz önüne alarak, geri gönderilmesinin Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlali olacağına karar vermiştir. Bu kararda da kişi 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre mülteci olma koşullarını sağlamamasına rağmen, karar insani sebepler ile başvuru gerinin sınır dışı edilmesinin engellenmesi bakımından önemlidir. Ancak bu kararın aksine *Bensaid v. Birleşik Krallık*³⁴ kararına konu olayda, başvuru yıllardır İngiltere'de tedavi gördüğünü ve ülkesine geri gönderilmesi halinde Sözleşme'nin ihlal edileceğini iddia etmiş olsa da Mahkeme, kişinin Cezayir'de tedavi bulabileceğini belirterek başvuruyu reddetmiştir.

32 KORKUT Levent, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Devletlerin Sığınmacıları Sınır Dışı Etme Egemen Yetkisine Etkisi: Türkiye Örneği", Ankara Barosu Dergisi, Yıl: 66, Sayı: 4, 2008, s. 28. 2006 yılında yapılan değişiklikle 1994 Yönetmeliğindeki 10 günlük süre sınırlaması kaldırılmış ve sığınma başvurusunun *gecikmeden* yapılması öngörülmüştü. 1994 Yönetmeliği, 2014 yılında Geçici Koruma Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmıştır.

33 D. v. Birleşik Krallık, (Başvuru No. 30240/96), Strasbourg, 2 Mayıs 1997.

34 Bensaid v. Birleşik Krallık, (Başvuru No. 44599/98), Strasbourg, 06 Mayıs 2001.

*Altun v. Federal Almanya*³⁵ kararında Türk vatandaşı olan Altun'un Türkiye'ye geri gönderilmesi durumunda işkenceye maruz kalacağından şüpheye, başvurucunun geri gönderilmesinin Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlali olacağına karar verilmiştir. Davaya konu olayda, Türkiye, Almanya'da bulunan başvurucunun politik eylemlere katılması sebebiyle suçluların iadesi kapsamında Türkiye'ye gönderilmesini istemiştir.

*Ismoilov ve Diğerleri v. Rusya*³⁶ davasında, Özbekistan vatandaşı olan başvurucunun hakkında ülkesindeki politik aktiviteleri sebebiyle soruşturma açılmıştır. Başvurucu, Rusya'ya çalışmak için gitmiş, Rusya'da kalma izni bittikten sonra ülkeyi terk etmemiş ve burada sığınma talebinde bulunmuştur. Rusya, başvurucunun işkenceye uğrayacağına dair delil olmaması sebebiyle geri gönderilmesine karar vermiştir. Ancak, AİHM *Soering* davasına da atıf yaparak, başvurucunun geri gönderilmesi durumunda Özbekistan'da işkenceye maruz kalma riski bulunduğundan hareketle, geri gönderilmesinin Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlali olacağına karar vermiştir.

*Saadi v. İtalya*³⁷ davasında da mahkeme işkence riskini göz önünde bulundurmıştır. Dava konusu olayda Tunuslu başvurucu Milano'da yaşamaktadır. Ancak İtalya, başvurucunun uluslararası terörist faaliyetlerinden dolayı Tunus'a geri gönderilmesini istemiştir. Başvurucu, politik sığınma başvurusunda bulunmuş ama başvurusu, ulusal güvenlik sebebiyle reddedilmiştir. Ancak geri gönderilmesi durumunda, başvurucunun işkence, insanlık dışı ve kötü muamele ile karşılaşma riski bulunmaktadır. Mahkeme tarafından, bu risk göz önünde bulundurularak, başvurucunun Tunus'a geri gönderilmesinin Sözleşme'nin 3. maddesinin ihlali olacağına karar verilmiştir. Mahkemeye göre bu gibi durumlarda başvurucu güvenli üçüncü ülkeye gönderilmelidir.

35 *Altun v. Federal Almanya Kararı*, (Başvuru No. 10308/83), Strasbourg, 03 Mayıs 1983.

36 *Ismoilov ve Diğerleri v. Rusya*, (Başvuru No. 2947/06), Strasbourg, 24 Nisan 2008.

37 *Saadi v. İtalya*, (Başvuru No. 37201/06), Strasbourg, 28 Şubat 2008.

Güvenli üçüncü ülkeye göndermenin tartışıldığı *T.I. v. Birleşik Krallık*³⁸ kararında, Sri Lankalı başvuru Almanya üzerinden, İtalya'ya oradan da Birleşik Krallık'a ulaşmıştır. Birleşik Krallık tarafından kişinin Almanya'ya geri gönderilmesine karar verilmiştir. Almanya'nın kendisini Sri Lanka'ya göndereceği iddiasıyla, başvuru Birleşik Krallık aleyhine dava açmıştır. Mahkeme, Sözleşmeye taraf olan devletin, sığınmacıyı güvenli üçüncü ülkeye göndermesi durumunda, kişinin gönderilen ülkeden sınır dışı edilmesinden dolayı olarak sorumlu olmayacağını, belirterek davayı kabul edilemez bulmuştur. Ancak bunun aksine *M.S.S. v. Belçika ve Yunanistan*³⁹ kararında, başvuru- cunun Belçika'dan Yunanistan'a gönderildiğinde, Belçika tarafından başvuru- cunun Yunanistan'da haklarının güvence altında olmayacağını bilenebiliyor olması sebebiyle Yunanistan ile birlikte Belçika'nın da AİHS'nin 3. maddesine aykırı davrandığı tespit edilmiştir.

Refakatsiz çocukların bakım ve korunmasının sağlanması ile ilgili açılan *Mubilanzila Mayeka ve Kaniki Mitunya v. Belçika*⁴⁰ kararına konu davada, bakıma muhtaç küçük yaşta çocukların korunmasının devletin sorumluluğunda olduğu belirtilmiştir. Mahkeme, AİHS'nin zamanın koşullarına göre yorumlanması gerektiğini vurgulayarak, refakatsiz çocuğun korunmasının sağlanmamasını Sözleşme'nin 3. maddesine aykırı bulmuştur.

AİHS'nin 3. maddesi, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden daha geniş bir uygulama alanına sahip olmakla birlikte, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde korunmaya çalışılan hakka ilişkin paralel bir düzenleme içermektedir. AİHM, mültecilerin 3. maddeye aykırılık iddiası ile açtığı tüm davalarda benzer bir yöntem kullanmaktadır. Kişinin gönderileceği yerde işkenceye maruz kalıp kalmayacağı ya da gönderildi-

38 *T.I. v. Birleşik Krallık*, (Başvuru No: 43844/98), Third Section Decision as to the Admissibility of ECHR, 7 Mart 2000.

39 *M.S.S. v. Belçika ve Yunanistan*, (Başvuru No: 30696/09), Strasbourg, 21 Ocak 2011.

40 *Mubilanzila Mayeka ve Kaniki Mitunya v. Belçika*, (Başvuru No: 13178/03), Strasbourg, 12 Ekim 2006, Final 12 Ocak 2007.

ği ülkeden işkenceye maruz kalabileceği başka bir ülkeye gönderilip gönderilmeyeceğini incelemektedir. Ayrıca, gönderileceği ülkedeki şiddet olaylarını ve kötü muameleye maruz kalma durumunda etkili bir başvuru yolu olup olmadığını da dikkate almaktadır⁴¹. Yinelemek gerekir ki AİHS, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki gibi herhangi bir sınırlama öngörmediğinden özellikle geri göndermeme ilkesinin uygulanması bakımından daha geniş bir şekilde koruma sağlar ve ikincil korumadan yararlandırabilir. Örneğin 1951 Cenevre Sözleşmesinde iklim mültecilerine ilişkin bir düzenleme bulunmazken AİHS'nin 3. maddesine dayanarak iklim mültecilerine ikincil koruma sağlayabileceği düşünülmektedir⁴². AİHS'nin 3. maddesinin amaç ve kapsamı dikkate alındığında, büyük çevre felaketlerinin yaşandığı ve yaşamın devam ettirilmesinin neredeyse imkânsız olduğu yerlere iklim mültecilerinin insani gerekçelerle gönderilmemesi ve bu kişiler için de *geri göndermeme ilkesinin uygulanabileceği savunulmaktadır*.⁴³

AİHS'nin 5. Maddesinin İhlaline İlişkin Kararlar

Sözleşme'nin 5. maddesinde *özgürlük ve güvenlik hakkı* düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; *"1. Herkes özgürlük ve güvenlik hakkına sahiptir. Aşağıda belirtilen haller dışında ve yasanın öngördüğü usule uygun olmadıkça hiç kimse özgürlüğünden yoksun bırakılamaz:*

...

41 MOLE, s. 27.

42 BACAIAN, s. 60. İkincil koruma YUKK'un 63. maddesinde de düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, ikincil koruma, mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilmeyen, ancak ülkesine gönderilmesi halinde ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak veya uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak kişiye sağlanan statüdür.

43 KOLMANNSSKOG Vikram Odedra, Future Floods of Refugees A Comment On Climate Change, Conflict and Forced Migration, Norwegian Refugee Council, Oslo, 2008, s. 28.

f) Kişinin, usulüne aykırı surette ülke topraklarına girmekten alıkonması veya hakkında derdest bir sınır dışı ya da iade işleminin olması nedeniyle yasaya uygun olarak yakalanması veya tutulması;

...⁴⁴.

Mültecilerin, haklarında hukuka uygun herhangi bir idari gözetim kararı olmadan gözaltında tutulmaları, gözaltı süresinin uzunluğu ve gözaltı işlemi sırasındaki koşulların uygun olmaması durumları AİHS'nin 5. maddesine aykırılık oluşturmaktadır. Ayrıca 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde mültecilerin yasa dışı yollardan ülkeye girişleri veya ülkede bulunmaları sebebiyle cezalandırılmayacağı düzenlemiştir.⁴⁵ Bu düzenlemelere göre yasa dışı yollardan ülkeye giriş yapan ve ülkede bulunan mültecilerin hukuka aykırı olarak özgürlüğünün sınırlanması her iki Sözleşme'nin de ihlalini oluşturur.

AİHM'nin 5. maddeye dayanarak vermiş olduğu örnek kararlardan biri olan *Amuur v. Fransa*⁴⁶ davasına konu olayda, rejim tarafından aile üyeleri öldürülmüş Somali vatandaşı dört kardeş, Somali'de hayati riskleri olduğundan dolayı Suriye üzerinden Fransa'ya gelmişlerdir. Sığınma başvurusunda bulunmak istemelerine rağmen, Fransa uluslararası havaalanında sahte pasaport taşımalarından dolayı gözaltına alınmışlardır. Başvurucular, gözaltına alınmalarının, gözaltı süresinin uzunluğunun ve koşullarının, AİHS'nin 5. maddesi ile Avrupa Komisyonu'nun mülteci haklarını korumaya yönelik karar ve tavsiyelerine uygun olmadığını iddia etmişlerdir. Mahkeme, başvurucuların havaalanında tutuldukları sürenin uzunluğunu, bu süre içerisinde başvuruculara herhangi sosyal, hukuki ve insancıl bir yardımın yapılmadığını da göz önüne alarak Fransız otoritelerinin Sözleşme'nin 5. maddesini ihlal ettiklerine karar vermiştir. Ayrıca Mahkeme, devletlerin kaçak göçmenlerle ilgili prosedürleri sebebiyle kişilerin 1951 Cenevre

44 AİHS m. 5.

45 1951 Cenevre Sözleşmesi, m. 31.

46 *Amuur v. Fransa*, (Başvuru No. 19776/92), Strasbourg, 25 Haziran 1996.

Sözleşmesi ile güvence altına alınan haklarından mahrum edilmeme-leri gerektiğini belirtmiştir⁴⁷.

*Riad ve Idiab v. Belçika*⁴⁸ davasında Filistinli mülteciler ülkeye girmek için geçerli vizelerinin bulunmadığı gerekçesiyle havaalanının transit geçiş bölgesinde tutulmuşlar ve günlerce haklarında hukuka uygun bir gözaltı kararı olmamasına rağmen çıkmalarına izin verilmemiştir. Bu süre zarfında da temel ihtiyaçları karşılanmamıştır. Mahkeme bu durumda başvurucuların *de facto* olarak hürriyetlerinden yoksun bırakıldıkları sonucuna varmıştır. Mahkeme, başvurucuların hukuka aykırı olarak tutulması sebebiyle 5. maddenin ihlal edildiğine ve havaalanındaki koşullar sebebiyle 3. maddenin ihlal edildiğine karar vermiştir.

*Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye*⁴⁹ davasına konu olan olayda başvurucular, hayati risk sebebiyle İran'dan Irak'a gitmiş ve burada BMYK tarafından mülteci olarak kabul edilmişlerdir. Daha sonra Türkiye'ye illegal yollardan giriş yapan başvurucular sınır dışı edilerek Irak'a gönderilmişlerdir. Türkiye'ye tekrar giriş yapan başvurucular hakkında Muş Ceza Mahkemesi tarafından, Türkiye'ye illegal yollardan giriş yaptıkları gerekçesiyle beş yıl hapis cezası verilmiş, ancak bu ceza ertelenmiştir. Haklarında verilen hapis cezası ertelenmiş olmasına rağmen başvurucular polis merkezinde gözaltına alınmış ve sınır dışı edilmek istenmiştir. Bunun üzerine AİHM'ye başvuru yapılmıştır. AİHM, hapis cezasının ertelenmiş olmasına rağmen, başvurucuların polis merkezine götürülmesi sebebiyle, Sözleşme'nin 5. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.

*Ghorbanov ve Diğerleri v. Türkiye*⁵⁰ davasına konu olayda çoğunluğu çocuk ve bebek 19 Özbek kişi, BMMYK'ye başvurarak mülteci statüsü almış ve Türkiye'ye sığınmacı başvurusunda bulunmuşlardır. Bu kişiler, 2008 yılında Türkiye tarafından sınır dışı etme

47 Amuur v. Fransa, prg. 43.

48 Riad ve Idiab v. Belçika, (Başvuru No. 29787/03 ve 29810/03), Strasbourg, 24 Ocak 2008.

49 Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye, (Başvuru No. 30471/08), Strasbourg, 22 Eylül 2009.

50 Ghorbanov ve Diğerleri v. Türkiye (Başvuru No: 28127/09), Strasbourg, 3 Aralık 2013.

kararı olmaksızın, sınır dışı edilerek İran'a gönderilmiştir. Bir hafta sonra, İran'dan yasa dışı yollar ile tekrar Türkiye'ye gelen bu kişiler, Van Barosuna hukuki yardım için başvurmuş, ancak on gün sonra tekrar sınır dışı edilmişlerdir. Başvurucular, birden çok kere, sınır dışı kararı olmaksızın İran'a gönderilmeleri sebebiyle AİHM'ye başvurmuşlardır. AİHM, bu durumun, usulî güvenceler olmaksızın yapılmasını AİHS'nin işkence, insanlık dışı veya aşağılayıcı muamele veya ceza yasağını düzenleyen 3. maddesi ile kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkını düzenleyen 5. maddelerinin ihlali olduğuna karar vermiştir. Mahkeme, başvurucuların gönderilme şeklini göz önünde bulundurarak ve çoğunluğun yaşlarını dikkate alarak, başvurucuların Sözleşme'nin 3. maddesi bağlamında insanlık dışı muamele olarak sınıflandırılmaya yeterli ağırlıkta acı çekmiş oldukları sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca Mahkeme, *Abdolkehani ve Karimnia v. Türkiye* kararına atıf yaparak, başvurucuların sınır dışı edilmek amacıyla kanuna aykırı bir şekilde alıkonulmasının Sözleşme'nin 5. maddesinin 1. fıkrasının ihlali olduğu, alıkonulan mültecilerin alıkonulma nedenlerine ilişkin bilgilendirilmemelerinin Sözleşme'nin 5. maddesinin 2. fıkrasının ihlali olduğu sonucuna varmıştır.

*Aliev v. Türkiye*⁵¹ davasında başvurucu, Türkiye üzerinden Yunanistan'a geçmek isterken 2009 Kasım ayında yakalanmış ve 2010 Eylül ayına kadar yabancıların bulunduğu bir merkezde tutulmuştur, bu süre içinde yaptığı sığınma talepleri dikkate alınmamıştır. 2010 Eylül ayında, avukat aracılığı ile sığınma talebi alınarak serbest bırakılmış, bir ay sonra hırsızlık suçlaması ile tekrar gözaltına alınmıştır. Mahkeme kişinin serbest bırakılmasına karar vermiş olmasına rağmen, polisler kişiyi tekrar karakola götürmüş ve sonradan karakola gelen avukatının talebine rağmen serbest bırakmamışlardır. Karakolda tutulduğu süre boyunca da kötü muameleyle maruz kalmıştır. AİHM, kişinin özgürlüğünün kısıtlanması, kötü muameleyle maruz kalması ve etkili bir hukuk yoluna başvuramamış olması sebebiyle Sözleşme'nin 5, 3 ve 13. maddelerinin ihlali olduğuna karar vermiştir.

51 *Aliev v. Türkiye*, (Başvuru No. 30518/11), Strasbourg, 21 Ekim 2014.

*T. ve A. v. Türkiye*⁵² kararı, başvurucuları mülteci olmamasına rağmen emsal teşkil edebilecek olması bakımından önemlidir. Davaya konu olayda, başvurucular İngiliz vatandaşı olup İnan'dan Manchester'a giderken İstanbul Atatürk Havaalanı'nı aktarma havaalanı olarak kullanmaktadır, ancak pasaport kontrolü sırasında başvuru T.'nin fotoğrafının başkasına ait olabileceğinden şüphle başvuruçunun seyahat etmesi engellenmiş ve başvuruçü gözaltına alınmıştır. AİHM, başvuruçunun özgürlüğünün kısıtlanması sebebiyle AİHS'nin 5. ve havaalanındaki koşullar sebebiyle AİHS'nin 3. maddelerinin ihlal edildiğine dair karar vermiştir.

*Musaev v. Türkiye*⁵³ davasında ise başvuruçü, Özbek asıllıdır. 2008 yılından beri Türkiye'de yaşamaktayken 2 Nisan 2011 tarihinde cinayet soruşturması kapsamında gözaltına alınmış, 4 Nisan'da olayla ilgisinin olmadığı anlaşılmasına rağmen, vize süresi dolduğu için serbest bırakılmamıştır. Başvuruçü 27 gün boyunca gözaltında tutulmuş ve gözaltı nedeniyle ilgili kendisine bir bilgi verilmediği gibi hâkim karşısına da çıkarılmamıştır. Başvuruçü, gözaltı süresi içinde BMMYK'ye mülteci statüsü ve İçişleri Bakanlığı'na sığınmacı talebinde bulunmak için başvurmuştur. Daha sonra da serbest bırakılarak, mülteci kampına yerleştirilen kişi, AİHM'ye gözaltına alındığı süre içinde haklarının ihlal edilmesi sebebiyle başvurmuştur. AİHM, başvuruçunun hukuki bilgilendirme yapılmadan uzun süre gözaltında tutulmasının, AİHS'nin 5. maddesinin ve gözaltı süresindeki koşullar sebebiyle 3. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir. Türkiye aleyhine verilen bu kararlar, iç hukukta idari gözetim usul ve sürelerinin düzenlenmesine sebep olmuştur.⁵⁴

52 *T. ve A. v. Türkiye*, (Başvuru No: 47146/11), Strasbourg, 21 Ekim 2014.

53 *Musaev v. Türkiye*, (Başvuru No: 72754/11), Strasbourg, 21 Ekim 2014.

54 Bkz. EKŞİ Nuray, "İltica Talepleri Reddedilerek Türkiye'den Sınırdışı Edilmelerine Karar Verilen Yabancılar İlişkin AİHM Kararlarının Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na Etkisi", *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, Yıl:5, Sayı:19 (Ekim 2014), ss. 74-80.

AİHS'nin 8. Maddesinin İhlaline İlişkin Kararlar

Sözleşme'nin 8. maddesinde özel hayatın ve aile hayatının korunması düzenlenmiştir. Maddeye göre;

“1. Herkes özel ve aile hayatına, konutuna ve yazışmasına saygı gösterilmesi hakkına sahiptir.

2. Bu hakkın kullanılmasına bir kamu makamının müdahalesi, ancak müdahalenin yasayla öngörülmüş ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, düzenin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlakın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli bir tedbir olması durumunda söz konusu olabilir”⁵⁵.

Göç sırasında mültecilerin ailelerinin dağılması veya yabancı bir kişiyle evlenmek istemeleri durumlarında aile kurma haklarının ihlali söz konusu olabilmektedir⁵⁶. Aile birliğinin korunması, uluslararası hukukun konusu olup, bölgesel ve uluslararası antlaşmalarda aile birliği ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Bu koruma, mülteci hukukuyla da ilişkilidir. Bu maddeye göre, devletler ailenin bir araya gelebilmesi veya dağılması için pozitif yükümlülük altındadırlar. Özellikle sınır dışı etme durumunda ailenin başka bir ülkede tekrar bir araya gelebilme olanağının olup olmadığı gözetilmelidir⁵⁷. Ayrıca üçüncü güvenli ülkenin mülteciyi kabul etmesi durumunda bu ülkenin, aile birliğini koruma amacıyla aile üyeleri için de kabul vermesi gerekir⁵⁸. Sınır dışı etme işleminin gerçekleşmesi durumunda kişinin bireysel ve aile yaşamına müdahale ediliyorsa bu madde kapsamında değerlendirme yapılmaktadır. Bu sebeplerle 8. madde de *geri göndermeme ilkesi* ile bağdaştırılmaktadır⁵⁹.

55 AİHS m. 8.

56 EDWARDS, Alice “Human Rights, Refugees and the Right “to Enjoy” Asylum”, International Journal of Refugee Law, Cilt: 17, Sayı: 2, 2005, s. 312.

57 EINARSEN, ss. 375- 376.

58 EINARSEN, ss. 375- 376.

59 BAYATA CANDAS, s. 80.

AİHS'nin 8. maddesi bireylerin fiziksel ve manevi bütünlüğünün korunması için de başvurulabilir niteliktedir. Ancak yukarıda da belirtilen *Bernaid v. Birleşik Krallık* davasına konu olayda başvuru, 3. maddenin ihlali ile birlikte 8. maddenin de manevi bütünlüğünün bozulması sebebiyle ihlal edildiğini iddia etmiş olmasına rağmen Mahkeme, Sözleşme'nin ihlal edilmediğine karar vermiştir. Bu karar, 3. ve 8. maddelerin birbiriyle sıkı sıkıya bağlanmış gibi değerlendirilme yapılarak karara varılmış olması, 3. maddeden ihlal bulunamayınca 8. madde bakımından değerlendirme yapılmaması sebebiyle eleştirilmektedir⁶⁰.

Sözleşme'nin 8/2. maddesinde bireylere tanınan hakkın devletler tarafından sınırlandırılması düzenlenmiştir. Maddenin uygulanmasında devletlere takdir yetkisi verilmiştir. Bu konuda *Abdulaziz, Cabales ve Balkandali v. Birleşik Krallık*⁶¹ kararı, önemli bir karar niteliğindedir. Abdulaziz vatansız statüsündedir ve sadece Malavi'ye ait seyahat dokümanına sahiptir. Başvurucunun eşi ise Portekizli olup, Birleşik Krallık'ta çalışmaktadır. Başvurucunun Birleşik Krallık'ta oturma izni talebi reddedilmiş ve ülkeyi terk etmesi istenmiştir. Başvurucunun aile hayatının korunması yönündeki itirazları dikkate alınmamış, eşinin vatandaşı olduğu ülkede yaşayabilecekleri belirtilmiştir. Başvurucunun, Portekizce bilmemesi sebebiyle Portekiz'de hayat kuramayacağı yönündeki iddiaları dikkate alınmamıştır. Diğer başvurucular yönünden ise sığınma talebi ya da vatansız olma durumu yoktur. Bu davaya konu olayda başvurucular, eşlerinin vatandaşı oldukları ülkelerinde aile düzeni kuramayacaklarını ispatlayamadıkları için Birleşik Krallık'ta oturma başvuruları reddedilmiştir. AİHM, başvurucuların eşlerinin vatandaşı oldukları ülkelerde yaşayamamaları için geçerli bir sebebin ispatı olmadığından, Sözleşme'nin 8. maddesinin ihlal edilmediği so-

60 LAMBERT Helen, The European Convention On Human Rights And The Protection of Refugees: Limits And Opportunities, Refugee Survey Quarterly, Vol. 24, Issue 2, 2005, s. 44.

61 Abdulaziz, Cabales ve Balkandali v. Birleşik Krallık (Başvuru No. 9214/80; 9473/81; 9474/81), Strasburg, 25 Mayıs 1985.

nucuna varmıştır. Mahkeme, AİHS'nin 8. maddesinin kişilere istediği ülkede yaşamayı seçme hakkı vermediğini vurgulamıştır.

Bir diğer örnek olan *Berrehab v. Hollanda*⁶² kararında, başvurucu Fas vatandaşıdır. Başvurucunun boşandığı Hollandalı eşinden bir çocuğu vardır. Hollanda, başvurucunun ikamet süresini uzatmamıştır. Başvurucu, çocuğu ile olan aile bağının korunması için Sözleşme'nin 8. maddesine dayanarak AİHM'de dava açmıştır. Mahkeme, bu davada, *Abdulaziz, Cabales ve Balkandali v. Birleşik Krallık* kararının aksine, başvurucunun ikamet izninin uzatılmaması kızı ile olan ilişkisinin devamının sağlanmasına engel olacağından, Sözleşme'nin 8. maddesinin ihlali olduğu sonucuna varmıştır. Bu davalar mülteci, sığınmacı ya da vatansızların aile birliğinin korunması amacıyla, ailelerinin yaşadığı ülkelere yerleştirilmeleri ve oturma izni verilmesi bakımından emsal teşkil edebilecek olmaları sebebiyle önemli kabul edilmektedirler.

AİHS'nin 13. Maddesinin İhlaline İlişkin Kararlar

Sözleşme'nin 13. maddesinde etkili başvuru hakkı şu şekilde düzenlenmiştir: *"Bu Sözleşme'de tanınmış olan hak ve özgürlükleri ihlal edilen herkes, söz konusu ihlal resmi bir hizmetin ifası için davranan kişiler tarafından gerçekleştirilmiş olsa dahi, ulusal bir merci önünde etkili bir yola başvurma hakkına sahiptir"*⁶³.

Mülteciler ve sığınmacılar tarafından AİHS'nin 6. maddesi olan *adil yargılanma hakkına* aykırılıktan Mahkeme'ye başvuru yapılamamaktadır⁶⁴. Çünkü sığınma ve sınır dışı edilmeye ilişkin davalar, medeni hak ve yükümlülükler ya da ceza soruşturmaları ile ilgili değildir⁶⁵. Sınır dışı edilme durumlarına ilişkin davalar idari nitelikte uyuşmazlıklar olarak görülmektedir. Bu yüzden, Komisyon ve Mahkeme AİHS'nin 6. maddesinin sınır dışı edilme durumlarında uygu-

62 *Berrehab v. Hollanda*, (Başvuru No. 10730/84), Strasbourg, 21 Haziran 1988.

63 AİHS m. 13.

64 EINARSEN, s. 377; MOLE, s. 25.

65 EINARSEN, s. 377.

lanmayacağını yinelemiştir⁶⁶. Bunun aksine, mülteci ve sığınmacılar, etkili başvuru hakkından yararlanabilmektedir, ancak AİHS'nin 13. maddesinin sağladığı haktan yararlanabilmek için sınır dışı edilmeye ilişkin davalarda Sözleşme'nin diğer maddelerinin de ihlali iddiasının olması gerekir⁶⁷.

*Klass ve Diğerleri v. Almanya*⁶⁸ kararında, Mahkeme, Sözleşme'nin 13. maddesinin ihlalinin incelenmesi için en azından Sözleşme ile sağlanan haklardan birinin ihlal edilmiş olması gerektiğini belirtmiştir. Bu kararda, Mahkeme 8. maddenin ihlal edilmediğine karar verdiği için 13. maddenin ihlali olmadığı sonucuna varmıştır.

*Platform "Arzte für das Leben" v. Avusturya*⁶⁹ kararı, 13. maddeye aykırılıkla ilgilidir. Mahkeme bu davada 13. maddeye, AİHS'de belirtilen hakları güvence altına almak için başvurulabileceğini ve başka yerde düzenlenmiş bir hakkın icrası için tek başına bu maddeye aykırılık iddiası ile hak talep edilemeyeceğini belirtmiştir.

*Tehrani ve Diğerleri v. Türkiye*⁷⁰ davasına konu olan olayda, başvurular Irak ve İran'dan Türkiye'ye yasadışı yollarla giriş yaparak sığınma talebinde bulunmuşlardır. Başvurucular hakkında sınır dışı etme kararı alınmış, ancak bu karara karşı başvuracak etkili bir başvuru yolu

66 EKŞİ Nuray, "İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi"nin 6. Maddesinin Yabancıların Sınırdışı Edilmesine Uygulanıp Uygulanamayacağı Sorunu", Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Yıl: 29, Sayı: 1-2, 2009, s. 137; Yabancıların sınır dışı edilmesiyle ilgili AİHS'nin 6. maddesindeki eksikliği gidermek için Ek 7 no.lu Protokol'ün 1. maddesinde düzenleme yapılmıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz. EKŞİ Nuray, "İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Sığınmacı ve Mültecilerin Türkiye'den Sınırdışı Edilmelerini Engelleyen Haller", İstanbul Barosu Dergisi, Cilt: 82, Sayı: 6, Yıl: 2008, s. 2815-2817.

67 EINARSEN, s. 377.

68 *Klass ve Diğerleri v. Almanya*, (Başvuru No. 5029/71), Strasbourg, 06 Eylül 1978.

69 *Platform "Arzte für das Leben" v. Avusturya*, (Başvuru No. 10126/82), Strasbourg, 21 Haziran 1988.

70 *Tehrani ve Diğerleri v. Türkiye*, (Başvuru No. 32940/08, 41626/08, 43616/08), Strasbourg, 13 Nisan 2010.

olmadığından Mahkeme Sözleşme'nin 13. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.

AİHS'ye Ek 4 No.lu Protokolün 4. Maddesinin İhlaline İlişkin Kararlar

Sözleşmeye ek olan 1952 yılında Paris'te imzalanıp, yürürlüğe giren 4 no.lu Protokol'ün⁷¹ 4. maddesine göre; “*Yabancıların toplu olarak sınır dışı edilmesi yasaktır*”⁷².

Protokolün bu maddesi de *geri göndermeme ilkesi* ile ilişkilidir ve AİHM'nin kararlarına konu olmuştur. Örneğin, *Conka v. Belçika*⁷³ davasında başvuru, 1998 yılında Slovakya'dan kaçarak Belçika'da mülteci statüsüne başvurmuşlardır. Belçika Hükümeti, 1999 yılında Čonková ailesinin de dâhil olduğu birkaç Slovakyalı ailenin Belçika'yı terk etmesini talep etmiştir. Bu olayda başvuru, Belçika Hükümeti'nin genel bir kararla, Slovakyalı ailelerin ülkeyi terkini talep etmesinin, 4 no.lu Protokole aykırı olduğunu iddia etmişlerdir. Mahkeme de vermiş olduğu kararda, sığınma başvurusu yapanların, toplu olarak sınır dışı edilemeyeceğini, her birinin başvurusunun bireysel ve objektif olarak değerlendirilmesi gerektiğini vurgulayarak Protokol'ün ilgili maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir. Bunun aksine, daha önce tarihli *Henning Becker v. Danimarka*⁷⁴ davasına konu olayda Vietnamlı bir grup çocuğun sınır dışı edilmesinin 4 no.lu Protokolün 4. maddesine aykırı olduğu iddia edilse de Komisyon, her bir çocuğun durumunun objektif ve bireysel olarak ayrı ayrı değerlendirildiğinden davanın kabul edilemez olduğuna karar vermişti.

71 Türkiye 4 no.lu Protokol'ü 19 Ekim 1992'de imzalamış ve 23 Şubat 1994 tarihinde onaylamıştır. 3975 Sayılı Onay Kanunu 26 Şubat 1994 gün ve 21861 Sayılı Resmî Gazete'de yayınlanmıştır. Ancak onay belgesi henüz tevdi edilmediği için, Türkiye halen Protokol'e taraf değildir, <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/351-353.pdf>, (21.09.2016).

72 AİHS'e Ek 4 no.lu Protokol.

73 *Conka v. Belçika*, (Başvuru No. 51564/99), Strasbourg, 5 Şubat 2002.

74 *Henning Becker v. Danimarka*, (Başvuru No. 7011/75), Council of Europe: European Commission on Human Rights, 3 Ekim 1975.

*Andric v. İsveç*⁷⁵ davasında, başvurucu 1994 yılında İsveç'e gele- rek Bosnalı bir Katolik olduğunu belirtmiş ve ülkesindeki olayları sebep göstererek sığınma talebinde bulunmuştur. Ancak, başvurucu herhangi bir risk altında olduğunu ispatlayamadığı için talebi İsveç otoriteleri tarafından reddedilmiştir. Bunun üzerine, başvurucu ülkeyi terk etmek için süre talep etmiş, tekrar başvuru yapmış ve başvurusu tekrar reddedilmiştir. Başvurucu, kendisinin diğer Bosnalı Hırvatlarla birlikte sınır dışı edilmesinin, 4 no.lu Protokolün 4. maddesine aykırı olduğunu iddia ederek AİHM'e başvurmuştur. Mahkeme, başvuru- sunun makul ve objektif olarak değerlendirilmesi gerektiğine vurgu yaparak bu davada, başvurucunun talebini asılsız bulduğu için kabul edilemezlik kararı vermiştir.

Sonuç

AİHS'de her ne kadar sığınmacılar ve mülteciler hakkında doğrudan bir düzenlemeye yer vermemiş olsa da Sözleşmede güvence altına alı- nan hakların korunması amacıyla AİHM'ye mülteciler ve sığınmacılar tarafından başvurulabilir. AİHS'nin, mültecilerin korunmasını amaç- layan 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre uygulama alanı daha geniştir. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin aksine AİHS'de ne mülteci tanımı ne de geri göndermeme ilkesi herhangi bir sınırlandırmaya tabidir. Bu bakımdan AİHS daha geniş bir koruma sağlar.

AİHS'nin özellikle 3, 5, 8 ve 13. maddeleri geri göndermeme ilkesi ile ilişkilidir. Geri göndermeme ilkesinin uygulanması için bu mad- deler etkili koruma sağlamaktadır. AİHS'nin günün koşullarına göre yorumlanması Sözleşme'nin yorum araçlarından biridir. Bu sebeple Sözleşme'nin maddeleri zamanın ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yorumlanmakta ve koruma sağlamaktadır. Refakatsiz çocukların ba- kımı ve korunması durumları için de AİHS'nin 3. maddesi etkili bir araç haline gelmiştir. AİHS'nin 3. maddesi işkence, insanlık dışı mu-

75 *Andric v. İsveç* Kararı, (Başvuru No. 45917/99), AİHM (First Section), 23 Şubat 1999.

amele ve onur kırıcı davranışlar bakımından değerlendirme yapıp geri göndermeme ilkesini uygularken, kişinin güvenli üçüncü ülkeye gönderilmesini güvence altına almayı amaçlar. AİHS'nin 3. maddesinin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde düzenlenmeyen durumlar bakımından ikincil koruma sağlama işlevi de bulunmaktadır. Her ne kadar şu ana kadar Mahkeme tarafından bu doğrultuda bir karar verilememiş olsa da iklim mültecileri için de *geri göndermeme ilkesinin* 3. madde kapsamında uygulanabileceği savunulmaktadır.

Sözleşme'nin 5. maddesi ise idari gözetim kararı olmaksızın gözaltına alma işlemlerinin yapıldığı, gözaltı süresinin uzunluğu ve gözaltı işlemi sırasındaki insanlık dışı muamele olması durumunda uygulanır. Sözleşme'nin 8. maddesi ise bireysel ve aile yaşamının korunmasını amaçlamaktadır. Sığınmacı ya da mültecinin bireysel ya da aile hayatı geri gönderilmesi halinde bozulacaksa bu madde kapsamında değerlendirme yapılarak *geri göndermeme ilkesi* uygulanmaktadır.

Sözleşme'nin 13. maddesi ise etkili başvuru yoluna başvurma hakkını düzenlemektedir. Sınır dışı etme kararları idari karar niteliğinde olduğundan AİHM, Sözleşme'nin 6. maddesini yabancılara uygulamamaktadır. Bunun aksine Sözleşmede düzenlenen başka bir hakkın ihlal edildiği iddiası ile birlikte 13. maddenin de ihlal edildiği iddiasıyla Mahkeme'ye başvurulabilir. Son olarak makalede Ek 4 No.lu Protokol'ün 4. maddesinde düzenlenen toplu sınır dışı etme yasasına aykırılıkla ilgili kararlar incelenmiştir. Mahkeme, toplu sınır dışı etmenin Protokole aykırı olacağını ve toplu sınır dışı etme durumlarında her bir bireyin durumunun ayrı ayrı objektif olarak değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır.

Kaynakça

- ALLAIN Jean, “The Jus Cogens Nature of Non- Refoulement”, International Journal of Refugee Law, Sayı: 13, No: 4, 2002.
- BACAIAN Livia Elena, The Protection of Refugees and Their Right to Seek Asylum in the European Union, Institut Européen De L’université De Genève Collection Euryopa, Vol: 70, 2011.
- BAYATA-CANYAŞ, “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Kapsamındaki Geri Gönderme Yasasının Uygulanma Koşullarının AİHM Kararları Çerçevesinde İrdelenmesi”, Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 1, 2015.
- BAYRAKTAROĞLU-ÖZÇELİK Gülüm, “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hükümleri Uyarınca Yabancıların Türkiye’den Sınır Dışı Edilmesi”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı: 108, 2013.
- ÇİÇEKLİ Bülent, 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’yla Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku, 5. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2014.
- EDWARDS, Alice “Human Rights, Refugees and the Right “to Enjoy” Asylum”, International Journal of Refugee Law, Cilt: 17, Sayı: 2, 2005.
- EINARSEN Terje, “The European Convention on Human Rights and the Notion of an Implied Right to de Facto Asylum”, International Journal of Refugee Law, Cilt: 2, Sayı: 3, 1990.
- EKŞİ Nuray, “İltica Talepleri Reddedilerek Türkiye’den Sınır dışı Edilmelerine Karar Verilen Yabancılara İlişkin AİHM Kararlarının Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’na Etkisi”, Türkiye Adalet Akademisi Dergisi, Yıl: 5, Sayı:19, Ekim 2014.
- EKŞİ Nuray, “İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi’nin 6. Maddesinin Yabancıların Sınır dışı Edilmesine Uygulanıp Uygulanamayacağı Sorunu”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Yıl: 29, Sayı: 1-2, 2009.
- EKŞİ Nuray, “İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Sığınmacı ve Mültecilerin Türkiye’den Sınırdışı Edilmelerini Engelleyen Haller”, İstanbul Barosu Dergisi, Cilt: 82, Sayı: 6, Yıl: 2008.

- GAMMELTOFT- HANSEN Thomas, *Access to Asylum International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011.
- GOODWINN-GILL Guy S., "Non-Refoulement and the New Asylum Seekers", *Virginia Journal of International Law*, Cilt: 26, Sayı: 897, 1985-1986.
- HAILBRONNER Kay, "Non-Refoulement and "Humanitarian" Refugees: Customary International Law or Wishful Legal Thinking?", *Virginia Journal of International Law*, Cilt: 26, Sayı: 857, 1985-1986.
- KOLMANNSSKOG Vikram Odedra, *Future Floods of Refugees A Comment On Climate Change, Conflict And Forced Migration*, Norwegian Refugee Council, Oslo, 2008.
- KORKUT Levent, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Devletlerin Sığınmacıları Sınır Dışı Etme Egemen Yetkisine Etkisi: Türkiye Örneği", *Ankara Barosu Dergisi*, Yıl: 66, Sayı: 4, 2008.
- LAMBERT Helen, "Protection Against Refoulement from Europe: Human Rights Comes to Rescue", *International and Comparative Law Quarterly*, Cilt: 48, 1999, (Comes to Rescue).
- LAMBERT Helen, *The European Convention on Human Rights and The Protection of Refugees: Limits And Opportunities*, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 24, Issue 2, 2005.
- LAMBERT Helen, *The Position of Aliens in Relation to The European Convention on Human Rights*, Human Rights Files, No. 8, Council Of Europe Publishing, (ECHR), 2007.
- MARTIN Scott M., "Non-Refoulement of Refugees: United States Compliance with International Obligations", *Harvard International Law Journal*, Sayı: 357, 1982-1983.
- MOLE Nuala, *Asylum and the European Convention on Human Rights*, Human Rights Files No. 9 (Revised), Council of Europe Publishing, Londra, 2003.
- ÖZKAN Işıl, Göç, İltica ve Sığınma Hukuku, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013.
- TANERİ Gökhan, *Uluslararası Hukukta Mülteci ve Sığınmacıların Geri Gönderilmemesi (Non- Refoulement) İlkesi*, Bilge Yayınevi, Ankara, 2012.

UZUN Elif, “Geri Göndermeme (Non-Refoulement) İlkesinin Uluslararası Hukuktaki Konumu Üzerine Bir Değerlendirme”, Uluslararası Hukuk ve Politika, Cilt: 8, Sayı: 30, 2012.

WHITNEY Kathleen Marie, “Does the European Convention on Human Rights Protect Refugees from “Safe” Countries?”, Ga. J. Int'l & Comp. L., Vol. 26, Spring, 1997.

YILMAZ Abdulhalim, “Mülteci hukuku açısından uluslararası hukukta “geri göndermeme” (non-refoulement) ilkesi”, 2011, Uluslararası Af Örgütü, http://www.amnesty.org.tr/icerik/37/502/multeci-hukuku-acisindan-uluslararasi-hukukta-%E2%80%9Cgeri-gondermeme%E2%80%9D-non-%E2%80%93-refoulement-ilkesi-%E2%80%93-av_-abdulhalim-yilmaz (26.10.2014).

AİHM Kararları

Abdolkhani ve Karimnia v. Türkiye, (Başvuru No. 30471/08), Strasbourg, 22 Eylül 2009.

Abdulaziz, Cabales ve Balkandali v. Birleşik Krallık (Başvuru No. 9214/80; 9473/81; 9474/81), Strasbourg, 25 Mayıs 1985.

Ahmed v. Avusturya, (Başvuru No: 25964/94), Strasbourg, 17 Aralık 1996.

Aliev v. Türkiye, (Başvuru No. 30518/11), Strasbourg, 21 Ekim 2014.

Altun v. Federal Almanya Kararı, (Başvuru No. 10308/83), Strasbourg, 03 Mayıs 1983.

Amuur v. Fransa, (Başvuru No. 19776/92), Strasbourg, 25 Haziran 1996.

Andric v. İsveç Kararı, (Başvuru No. 45917/99), AİHM (First Section), 23 Şubat 1999.

Bensaid v. Birleşik Krallık, (Başvuru No. 44599/98), Strasbourg, 06 Mayıs 2001.

Berrehab v. Hollanda, (Başvuru No. 10730/84), Strasbourg, 21 Haziran 1988.

Chahal v. Birleşik Krallık, (Başvuru No: 70/1995/576/662), Strasbourg, 15 Kasım 1996.

Conka v. Belçika, (Başvuru No. 51564/99), Strasbourg, 5 Şubat 2002.

Cruz Varas ve Diğerleri v. İsveç, (Başvuru No. 15576/89), Strasbourg, 20 Mart 1991.

- D. v. Birleşik Krallık, (Başvuru No. 30240/96), Strasbourg, 2 Mayıs 1997.
- Ghorbanov ve Diğerleri v. Türkiye (Başvuru No: 28127/09), Strasbourg, 3 Aralık 2013.
- Henning Becker v. Danimarka, (Başvuru No. 7011/75), Council of Europe: European Commission on Human Rights, 3 Ekim 1975.
- Ismoilov ve Diğerleri v. Rusya, (Başvuru No. 2947/06), Strasbourg, 24 Nisan 2008.
- Jabari v. Türkiye, (Başvuru No. 40035/98), Strasbourg, 11 Temmuz 2000.
- Klass ve Diğerleri v. Almanya, (Başvuru No. 5029/71), Strasbourg, 06 Eylül 1978.
- M.S.S. v. Belçika ve Yunanistan, (Başvuru No: 30696/09), Strasbourg, 21 Ocak 2011.
- Mubilanzila Mayeka ve Kaniki Mitunya v. Belçika, (Başvuru No: 13178/03), Strasbourg, 12 Ekim 2006, Final 12 Ocak 2007.
- Musaev v. Türkiye, (Başvuru No: 72754/11), Strasbourg, 21 Ekim 2014.
- Platform "Arzte für das Leben" v. Avusturya, (Başvuru No. 10126/82), Strasbourg, 21 Haziran 1988.
- Riad ve Idiab v. Belçika, (Başvuru No. 29787/03 ve 29810/03), Strasbourg, 24 Ocak 2008.
- Saadi v. İtalya, (Başvuru No. 37201/06), Strasbourg, 28 Şubat 2008.
- Soering v. Birleşik Krallık, (Başvuru No. 14038/88), Strasbourg, 07 Temmuz 1989.
- T. ve A. v. Türkiye, (Başvuru No: 47146/11), Strasbourg, 21 Ekim 2014.
- T.I. v. Birleşik Krallık, (Başvuru No: 43844/98), Third Section Decision as to the Admissibility of ECHR, 7 Mart 2000.
- Tehrani ve Diğerleri v. Türkiye, (Başvuru No. 32940/08, 41626/08, 43616/08), Strasbourg, 13 Nisan 2010.
- Vilvarajah ve Diğerleri v. Birleşik Krallık, (Başvuru No: 13163/87; 13164/87; 13165/87; 13447/87; 13448/87), Strasbourg, 30 Ekim 1991.