

**T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ**

**TÜRKİYE ÖRNEĞİ IŞIĞINDA ULUSLARARASI
HUKUKTA MÜLTECİLER**

**Ayşe Aslıhan ERBAŞI ÇUHADAR
2502100114**

**DANIŞMAN
PROF. DR. Adem SÖZÜER**

İSTANBUL-2020

ÖZ
TÜRKİYE ÖRNEĞİ IŞIĞINDA ULUSLARARASI HUKUKTA
MÜLTECİLER
AYŞE ASLIHAN ERBAŞI ÇUHADAR

İşbu çalışma geçmişten günümüze Türk mülteci hukuku düzenleme ve uygulamalarının uluslararası mülteci hukukunun kaynakları ile ne kadar uyumlu olduğu sorusuna cevap bulmayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede tezin ana araştırma sorusu cevaplanmaya çalışılırken mülteci hukukuna ilişkin Türk hukukuna has terminolojik hususlar uluslararası kaynaklarda kullanılan göç terminolojisi ile ele alınmış; “mülteci” kavramının ve bunun getirdiği hukuki statünün uluslararası hukukta doğuşu ve şekillenışı ortaya konmuştur. Çalışmada, mülteci hukukunu şekillendiren uluslararası kaynakları ele alırken 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun oluşturulması sürecinde yol gösterici olan Avrupa Birliği’nin bu yöndeki düzenlemeleri üzerinde durarak Avrupa Ortak Sığınma Sistemi’nin mültecilere ilişkin düzenlemelerinin Türk mülteci hukukundaki etkilerinin tarihsel ve hukuki gelişimi incelenmiştir. Çalışma kapsamında ele alınan uluslararası düzenlemelere ek olarak son bölümde özellikle Avrupa Birliği Mevzuatına uyum sürecinde Türkiye’nin mevcut iltica sistemine ilişkin başlattığı yasal çalışmalar paralelinde Geri Kabul Antlaşmaları Avrupa Birliği üye devletlerinin ortak göç politikasında önemli bir yere sahip olan ve Türkiye ile Avrupa Birliği arasında 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren “Geri Kabul Antlaşmaları” özelinde değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mülteci, Sığınma, Avrupa Birliği, Geri Kabul, Göçmen, Türk İltica Sistemi, 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

ABSTRACT

**REFUGEES IN INTERNATIONAL LAW IN THE LIGHT OF
TURKISH CASE**

AYŞE ASLIHAN ERBAŞI ÇUHADAR

This study aims to answer the question of how compatible are Turkish Refugee Law regulations and practices from past to present with the sources of International Refugee Law. The main research question is answered through the contextualization of terminological aspects that are pertained to Turkish law with the immigration terminology used in international sources and presentation of the birth of the “refugee” concept, its development, and resulting legal status in international law. In the study, under the international sources, guiding European Union legislation for the creation of the Law no 6458 titled Foreigners and International Protection Law and the historical effects of the European Common Asylum System to the Turkish Refugee Law and its legal development are examined. In addition to the international regulations considered within the framework of this study, in the last section this study evaluates the Readmission Agreements, which commenced with the legal efforts made to the existing Turkish asylum system parallel to the process of adaptation to the European Union Legislation, specifically through the “Readmission Agreements” entered into force on 1 October 2014 between Turkey and the EU and which have an important place in the common asylum policy of the European Union Member States.

Anahtar Kelimeler: Refugee, Asylum, European Union, Readmission, Migrant, Turkish Asylum System, Law No 6458 on Foreigners and International Pro

ÖNSÖZ

Düzensiz göç konusunda hem varış ülkesi hem de transit ülke konumunda olan Türkiye'ye ilişkin olarak bu tez kapsamında öncelikle temel kavramlar açıklanarak, tarihsel süreç içerisinde göç olgusu üzerinde durulmuştur. Çalışmanın ilk iki bölümünde mültecilerin hukuki durumu uluslararası hukuk boyutundan ele alınmış; bu doğrultuda yeri geldiğinde Türk hukukundaki uygulama örnekleri ve doktrin görüşlerine yer verilmiştir.

Çalışma kapsamında mülteci hukukunun oluşum ve gelişim süreci ile ilişkilendirilen tarihsel gelişmeler birinci ve ikinci bölümde uluslararası toplumdaki bu konuya ilişkin algının gelişimi açısından incelenmiş; üçüncü bölümde ise bu gelişmeler Osmanlı'dan günümüze Türkiye özelinde ele alınmıştır. Bu çerçevede Türkiye'de hukuki olarak tanınmış mülteci statülerinin ve bu kişilerin ülkede kaldıkları süre içerisinde sahip olacakları hakların gelişiminin ülkenin yaşamış olduğu göç dalgaları ve mülteci akımları ile paralel bir biçimde şekillendiği ortaya konmaya çalışılmıştır. Böylelikle Türkiye'deki mültecilere yönelik korumanın oluşumuna ve buna ilişkin devlet politikalarının şekillenmesine etki eden tarihi gelişmeler ve güncel Türk mülteci hukukunun genel görünümü ortaya konulmaya çalışılmış; bu çerçevede mültecilere ilişkin koruma mekanizmalarının hangi hukuki kaynaklar çerçevesince şekillendiği incelenmiştir. Bu inceleme sonucunda dördüncü ve beşinci bölümler kapsamında 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden önceki düzen ile birlikte Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun getirdiği güncel düzenlemelerde mevcut incelemeye eklenmek suretiyle Türk hukukunun kendine has bir mülteci yaklaşımına sahip olduğu çalışmada ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Tüm bu bilgiler ışığında tezin çıkış noktasını oluşturan “Türk mülteci hukuku düzenleme ve uygulamalarının uluslararası mülteci hukukunun kaynakları ile ne kadar uyumlu olduğu” sorusu birinci ve ikinci bölümde ele alınan uluslararası düzenlemelere ek olarak son bölümde özellikle Avrupa Birliği Mevzuatına uyum

sürecinde Türkiye'nin mevcut iltica sisteminin gelişimi de incelenmek suretiyle Avrupa Birliği üye devletlerinin ortak göç politikasında önemli bir yere sahip olan Geri Kabul Antlaşmaları, Türkiye ile AB arasında imzalanarak 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren “Geri Kabul Andlaşması”özelinde değerlendirilmiştir.

Gerek doktora ders aşamasında gerekse tez aşamasında bana öğrettikleriyle hukuki birikimime büyük katkıda bulunan, çalışmalarımın takipçisi olarak desteğiyle kendime güvenimi ayakta tutmamı sağlayan ve her konuda destek olan tez danışmanım Prof. Dr. Adem Sözüer'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım. Doktora ders ve yeterlilik aşamalarında ululararası hukuk alanındaki bilgi ve birikimi ile bana yeni bakış açıları kazandıran ve Lahey Uluslararası Hukuk Akademi Programı'na başvuru yaparken beni destekleyen değerli hocam Prof. Dr. İbrahim Kaya'ya teşekkür ederim. Çalışmalarımın takipçisi olmasının yanı sıra beraber çalışma şansına sahip olduğum değerli hocam Prof. Dr. Mustafa Koçak'a da yaptığım araştırmalar konusundaki destek ve önerileri için teşekkürü borç bilirim.

Çalışmam kapsamında Oxford Üniversitesi Mülteci Çalışmaları Merkezi'nde araştırmacı olarak bulunduğum dönemde bana danışmanlık yapan ve yol gösteren Prof. Dr. Cathryn Costello'ya da minnetlerimi sunarım.

Çalışmamın tamamlanmasında emeği olan ve burada isimlerini sayamadığım akademik hayatım boyunca bana çeşitli katkılarda bulunan diğer tüm hocalarıma da teşekkürlerimi sunarım.

Ayşe Aslıhan ERBAŞI ÇUHADAR

İSTANBUL, 2020

İÇİNDEKİLER

ÖZ.....	ii
ABSTRACT	iii
ÖNSÖZ.....	iv
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	x
GİRİŞ	13

BİRİNCİ BÖLÜM

MÜLTECİ HUKUKUNA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR, KURUMSAL YAPI VE TEMEL İLKELER

I. ULUSLARARASI MÜLTECİ HUKUKUNA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR	19
II. ULUSLARARASI MÜLTECİ HUKUKUNA İLİŞKİN KURUMSAL YAPI	26
A. II. Dünya Savaşına Kadar Geçen Dönemde Faaliyet Gösteren Kurumlar.....	26
B. II. Dünya Savaşından Sonra Faaliyet Gösteren Kurumlar.....	29
1. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği	29
a. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin Genişleyen Yetki Alanı	33
b. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin Uluslararası Korumaya İlişkin Güncel Politikaları.....	48
c. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin Birleşmiş Milletler içerisinde ve Genel Olarak Uluslararası Hukuktaki Yeri	52
2. Uluslararası Göç Örgütü	66
III. MÜLTECİLERE İLİŞKİN TEMEL İLKELER.....	72
A. Geri Göndermeme İlkesi (Non-refoulement)	72
B. Ayrımcılık Gözetmeme İlkesi.....	87
C. Kendi Vatandaşından Daha İyi Muamele Yapmama İlkesi.....	92
D. Yük Paylaşımının Uluslararası Hukukun Bir İlkesi Olup Olmadığı Meselesi	93

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI HUKUKTA MÜLTECİLERE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

I. EVRENSEL VE BÖLGESEL SÖZLEŞMELER.....	101
--	-----

A.	1950 Tarihli İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Koruma Avrupa Sözleşmesi	105
B.	1951 Tarihli Mültecilerin Hukuksal Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi... ..	106
C.	1967 Tarihli Mültecilerin Hukuksal Statüsüne Dair Protokol	115
D.	1969 Tarihli Afrika’da Yaşanan Mülteci Sorunlarının Belirli Yönlerine İlişkin Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi	116
E.	1990 Tarihli Dublin Konvansiyonu.....	117
II. AVRUPA BİRLİĞİ TARAFINDAN HAZIRLANAN TÜZÜK VE YÖNERGELER.....		123
III. BAĞLAYICI OLMAYAN (SOFT LAW) BELGELER		131
A.	1948 Tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi	131
B.	1966 Tarihli Asya-Afrika Hukuksal Komitesinin Mültecilere Karşı Muameleye İlişkin Bangkok İlkeleri	132
C.	1967 Tarihli Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisi.....	133
D.	1977 Tarihli Avrupa Konseyi Ülkesel Sığınma Bildirisi.....	133
E.	1984 Tarihli Cartagena Mülteciler Bildirisi	134
F.	2001 Tarihli 1951 Cenevre Sözleşmesi ile Bu Sözleşmeye Ek 1967 Protokolüne Taraf Devletler Bildirgesi.....	135
G.	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği İcra Komitesi Sonuç Kararları	136

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE’NİN MÜLTECİ POLİTİKASI

I. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİNDE GÖÇ VE İSKÂN POLİTİKALARI İÇERİSİNDE MÜLTECİLERİN YERİ VE AYRI BİR MÜLTECİ POLİTİKASININ YOKLUĞU		139
A.	İmparatorluğun Kuruluş Dönemindeki Göç ve İskân Politikaları	140
B.	XV-XVI. Yüzyıllarda Osmanlı’da Göç ve İskân Politikaları.....	142
C.	XVII-XVIII. Yüzyıllarda Osmanlı’da Göç ve İskân Politikaları	144
D.	XIX. Yüzyıl Osmanlı Göç ve İskân Politikalarında Yaşanan Dönüşümler.....	147
E.	Osmanlı’nın Son Döneminde Yaşanan Büyük Nüfus Hareketleri	152
II. TÜRKİYE CUMHURİYETİ’NİN GÖÇ VE İSKÂN POLİTİKALARI.....		158
A.	Ülke Dışından Gelenlere Yönelik İskân Çalışmaları (İskânlı Göçmenlerin Yerleştirilmesi)	160
B.	Türkiye Cumhuriyeti’nin Göçmen Kabulünde Aradığı Şartlar ve Göçmen Kategorileri	172
C.	Cumhuriyet Türkiye’sine Yönelen Kitlemel Akınlar.....	178

1. 1952 ve 1989: Bulgar Türklerinin Kitlesele Akını	179
2. 1991: Kuzey Iraklı Kürtlerin Kitlesele Akını	183
3. 2011-2014: Suriyelilerin Kitlesele Akını	184

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA MÜLTECİLERE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

I. TÜRK HUKUKUNDA MÜLTECİLERE İLİŞKİN

DÜZENLEMELER.....	187
A. Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi	188
B. Cenevre Sözleşmesi'ne Ek 1967 New York Protokolü	191
C. Sığınma ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı	192
D. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu	194
E. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik.....	196
1. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Kapsamında Tanımlanan Uluslararası Koruma Statüleri.....	197
2. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Çerçevesince Uluslararası Korumadan Yararlanmaya İlişkin Genel Usuller.....	202
a. Normal Usul (Olağan Usul)	202
b. Hızlandırılmış Usul	203
F. Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik	204

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA MÜLTECİ STATÜSÜNE BAŞVURU VE KARAR USULÜ

I. BAŞVURU	208
II. KAYIT VE MÜLAKAT	211
III. MÜLTECİ STATÜSÜ KİMLİK BELGESİ VE BU BELGENİN SAĞLADIĞI HAKLAR.....	223
IV. MÜLTECİLERE VERİLEN SEYAHAT BELGESİ.....	224
V. MÜLTECİ STATÜSÜ BAŞVURUSUNUN REDDİNE KARŞI İDARİ İTİRAZ VE YARGI YOLU	225
A. Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonuna itiraz	225
B. Karara Karşı Yargı Yolu.....	226

ALTINCI BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA MÜLTECİ STATÜSÜNÜN SONA ERMESİ	228
--	------------

I. STATÜ SAHİBİ KİŞİNİN VATANDAŞI OLDUĞU ÜLKENİN KORUMASINDAN KENDİ İSTEĞİYLE TEKRAR YARARLANMASI HALİ.....	231
II. STATÜ SAHİBİ KİŞİNİN KAYBETTİĞİ VATANDAŞLIĞINI KENDİ İSTEĞİYLE TEKRAR KAZANMASI HALİ.....	233
III. STATÜ SAHİBİ KİŞİNİN YENİ BİR VATANDAŞLIK KAZANMASI VE VATANDAŞLIĞINI KAZANDIĞI ÜLKENİN KORUMASINDAN YARARLANMASI HALİ	234
IV. STATÜ SAHİBİ KİŞİNİN TERK ETTİĞİ VEYA ZULÜM KORKUSUYLA DIŞINDA BULUNDUĞU ÜLKEYE KENDİ İSTEĞİYLE TEKRAR DÖNMESİ HALİ.....	235
V. STATÜ VERİLMESİNİ SAĞLAYAN KOŞULLAR ORTADAN KALKTIĞI İÇİN STATÜ SAHİBİ KİŞİNİN VATANDAŞI OLDUĞU ÜLKENİN KORUMASINDAN YARARLANABİLMESİ; VATANSIZ İŞE ÖNCEDEN YAŞADIĞI İKAMET ÜLKESİNE DÖNEBİLMESİ HALİ.....	237
VI. GERİ KABUL ANTLAŞMALARI.....	239
A. Genel Olarak Geri Kabul Antlaşmaları	240
B. Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında İmzalanan Geri Kabul Antlaşması.....	251
C. Geri Kabul Antlaşmalarının Mülteciler Açısından Ortaya Çıkardığı Sorunların Değerlendirilmesi ve Kanaatimiz	281
SONUÇ.....	307
KAYNAKÇA	319
ÖZGEÇMİŞ.....	376

I.

KISALTMALAR LİSTESİ

AAD.	Avrupa Birliği Adalet Divanı.
AB	Avrupa Birliği.
ABD	Amerika Birleşik Devletler
ABÇUİA.	Avrupa Birliği'nin Çalışma Usulüne İlişkin Antlaşma.
ABGS.	Avrupa Birliği Genel Sekreterliği.
ABÖ	Afrika Birliği Örgüt
AFAD	Başbakanlık Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
a.e.	Aynı Eser.
a.g.e.	Adı Geçen Eser.
a.g.m.	Adı Geçen Makale.
AIHM.	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi.
AIHS.	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi.
AJIL	American Journal of International Law
AÜHF.	Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi.
Aş.	Aşağıdaki
AT	Avrupa Topluluğu
ATAD	Avrupa Topluluğu Adalet Divanı
AYM	Anayasa Mahkemesi
B.I.I.C.L.	British Institute of International and Comparative Law
Bkz.	Bakınız.
BM	Birleşmiş Milletler.
BMKKA	Birleşmiş Milletler Kore Kalkınma Ajansı
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR)
BMYİA.	Birleşmiş Milletler Filistinli Mülteciler için Yardım ve İmar Ajansı.
bs.	Bası.
C.	Cilt.
CCPR.	Human Rights Committee

CESCR	Committee on Economic, Social, Cultural Rights (Ekonomik, Sosyal, Kültürel Haklar Komitesi)
Çev.	Çeviren
dn.	Dipnot
doc.	Belge
Divan	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ECtHR	European Court of Human Rights
ECOSOC	Economic and Social Council
Ed.	Editörlüğünü Yapan
Eds.	Editörlüğünü Yapanlar
EKOSOK Konseyi	Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal
ESKHS	Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşme
EURODAC	European Asylum Dactyloscopy Database
EXCOM	Executive Committee (BMMYK Yürütme Komitesi)
fasc.	Fasikül
Frontex	Frontières Extérieures
GİGM	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
ICGR.	Hükümetlerarası Mülteciler Komitesi
ICMPD	International Centre for Migration Policy Development
IDP	Internally Displaced Person
ILA	International Law Association
ILC	International Law Commission
ILO	International Labour Organization
IOM	International Organization for Migration
IRO.	International Refugee Organization
İHEB	İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi
İÜHFİM	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası
md.	Madde
MSHS	Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi

Newyork Protokolü	1967 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsü ile İlgili Protokol
no.	Number/Numara
OJ	Official Journal
p.	Page/Sayfa
para.	Paragraf
R.G.	Resmi Gazete
s.	Sayfa
S.	Sayı
T.	Tarih
t.y.	Tarih Yok
UAD	Uluslararası Adalet Divanı
UDAD	Uluslararası Daimi Adalet Divanı
UÇÖ	Uluslararası Çalışma Örgütü
UGÖ	Uluslararası Göç Örgütü
UMÖ	Uluslararası Mülteciler Örgütü (IRO)
UHK	Uluslararası Hukuk Komisyonu
UEP.	Ulusal Eylem Planı.
UN	United Nations
UNHCR.	United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF	United Nations International Children's Emergency Fund
UNKRA	United Nations Korean Reconstruction Agency
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilitation Administration
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
VAHS	Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesi
vb.	ve benzeri.
vd.	ve devamı.
Vo.	Volume
YUKK.	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu.
y.y.	Yayın Yeri Yok

GİRİŞ

Küresel gelişmeler, dünya genelindeki refah dağılımında görülen eşitsizlikler ve birçok ülkenin siyasal ve ekonomik açıdan istikrarsız yapıda olması, insanların daha iyi yaşam koşullarına ulaşmak ya da bulundukları ülkede yaşanan savaş, kıtlık vs. gibi olumsuzluklardan kurtulmak için göç etmelerine neden olabilmektedir. Bununla birlikte artan iletişim olanakları ve düşen ulaşım maliyetleri ile bir araya gelen gelişen ülke ekonomilerinin yarattığı istihdam olanakları da göç akımlarının hızının artmasına neden olmaktadır.

Birleşmiş Milletlerin de verilerinin ortaya koyduğu üzere mülteci krizleri 2015 yılı itibarıyla geçtiğimiz yıllarda yaşananların ötesinde bir sayıya ulaşmıştır. Kongo, Mali, Suriye ve Güney Sudan ile Sudan arasındaki sınır bölgelerinde yaşanan çatışmalar neticesinde sadece 2018 yılında 13,6 milyon kişi zorla yerinden edilmiş; böylelikle bugün dünya genelindeki mültecilerin, sığınmacıların ve ülke içerisinde yerinden edilmiş olan kişilerin sayısı II. Dünya Savaşını takip eden dönemde ilk defa 70 milyon kişiyi geçmiştir.¹

Bulunduğu coğrafya nedeniyle Türkiye Cumhuriyeti de tıpkı Osmanlı İmparatorluğu döneminde olduğu üzere bugüne kadar birçok kere göçmen akınına uğramış²; çevresindeki ülkelerin siyasal ve ekonomik açıdan istikrarsız bir durumda olmaları nedeniyle yasadışı göçmenlerin Avrupa'ya gitmek üzere Türkiye'yi bir geçiş noktası olarak görmeleri sebebiyle mülteciler açısından transit bir ülke haline gelmiştir.³ Ancak bu durum son yıllarda önemli bir değişikliğe uğramış; gelişen ekonomisi ve siyasal şartları nedeniyle Türkiye Cumhuriyeti, iltica talebi içerisinde olan kişiler açısından sığınma statüsü talebi ile gelen bir ülke haline gelmeye başlamıştır.⁴

¹ UNHCR, **Global Trends Forced Displacement in 2018**, 19 Haziran 2019, s. 2.

² “Osmanlı’dan Günümüze Göç Hareketleri” için bkz.: Kemal Kirişçi, “**Migration and Turkey, The Collection of Turkish Jurisprudence on Asylum, Refugees and Migration**”, Ankara, United Nations High Commission for Refugees, 2000, s.3

³ Ahmet Kaya, “ Türkiye- AB Üyelik Müzakerelerinde Yasadışı Göçün Önemi ve Yansımaları”, **Türk İdare Dergisi** (Çevrimiçi), https://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjso6PwzfTJAhXJB_ywKHYgDeMQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tid.gov.tr%2FMakaleler%2F13-26.ahmet%2520kaya.doc&usg=AFQjCNFI8OXz3BEDvAdV9ABCoZ5qofJZg&sig=e2S0XA9nkjNGmK-zYKw1Gw, 22 Aralık 2018, s.12.

⁴ Yücel Acer, İbrahim Kaya ve Mahir Gümüş, “Türkiye İçin Yeni Bir İltica Stratejisi Üzerine Gözlemler”, ed. Özlen Çelebi, Saime Özçürümez, Şirin Türkay, **İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika** içerisinde, Ankara, BMMYK, 2011, s. 49.

Gerçekten de Asya ve Avrupa arasında köprü görevi görerek kıtaların kesiştiği bir noktada jeostratejik bir konuma sahip olması ve Irak, İran, Suriye, Filistin, Kafkaslar, Afganistan, Rusya ve Balkanlar gibi iltica hareketlerinin yoğun olarak gerçekleştiği bir coğrafyanın yakınında bulunması, Türkiye'nin, sığınma ülkesi ya da üçüncü bir ülkeye sığınma öncesi geçiş ülkesi olarak kullanılmasına zemin hazırlamaktadır.⁵

Aktif göç yollarının üzerinde bulunan Türkiye'ye ilişkin olarak bu çalışmada öncelikle temel kavramlar açıklanarak, tarihsel süreç içerisinde göç olgusu üzerinde durulacak; bu çerçevede mülteci hukukunun oluşum ve gelişim süreci ile ilişkilendireceğimiz tarihsel gelişmeler uluslararası toplumdaki bu konuya ilişkin algının gelişimi açısından ve Osmanlı'dan günümüze Türkiye özelinde ele alınacaktır. Bu çerçevede Türkiye'de hukuki olarak tanınmış mülteci statülerinin ve bu kişilerin ülkede kaldıkları süre içerisinde sahip olacakları hakların gelişiminin ülkenin yaşamış olduğu göç dalgaları ve mülteci akımları ile paralel bir biçimde şekillendiği ortaya konmaya çalışılacaktır.

Bu doğrultuda özellikle Avrupa Birliği Mevzuatına uyum sürecinde başlatılan yasal çalışmalar paralelinde Türkiye'nin mevcut iltica sisteminin gelişimi, ortaya konacaktır. Son olarak Avrupa Birliği üye devletlerinin ortak göç politikasında önemli bir yere sahip olan ve Türkiye ile AB arasında 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanarak, 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren “Geri Kabul Andlaşmaları”nın özellikleri, taraf devletlere getirmiş olduğu yükümlülükler ile antlaşmanın Türkiye için olası etkileri ele alınacaktır.

⁵ Cemil Güner, “İltica Konusunda Türkiye'nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı”, **AÜHFD Dergisi**, , C.56, S.4, 2007, s.83.

BİRİNCİ BÖLÜM

MÜLTECİ HUKUKUNA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR, KURUMSAL YAPI VE TEMEL İLKELER

İnsanlığın tarih öncesi dönemlerden beri karşı karşıya olduğu bir olgu olan göçler, sınıflandırma açısından bazı kaynaklarda başlangıç olarak erken modern dönemin de başlangıcı sayılan 15.yüzyıl kabul edilmek suretiyle altı ayrı evrede incelenmektedir.⁶ Bunlardan ilki 16.yy. ortalarından I. Dünya Savaşı'nın sonuna kadarki dönemdir. Bu dönemde İngiltere, Hollanda, Fransa, Portekiz ve İspanya'nın giderek artan nüfuslarının bir sonucu olarak oluşan ekonomik ve sosyal sorunların çözümü amacıyla sömürge kolonileri oluşturulmuş; ilk olarak Afrika ve Asya kıtalarına ve devamında da Kuzey ve Güney Amerika ve en nihayetinde de Avustralya'ya Avrupa'dan göçler gerçekleştirilmiştir.⁷

İkincisi ise 17.yy.-19.yy. arasındaki Avrupalı tüccarlardan kaynaklanan göçler dönemidir. Bu dönemde yaklaşık üç yüzyıl kadar süren iki aşamalı bu göçlerin ilk aşamasını Avrupalı tüccarların 17. ve 18. yüzyıllarda Batı Afrika'dan Amerika'nın kuzey ve güney bölgeleri ile Karayip Adalarına köle götürmeleri oluşturmaktayken; ikinci aşamasını da kölelik yasaklandıktan sonraki dönemde Hollandalı ve İngilizlerin Güney Asya'dan Doğu Afrika, Batı Hint Adaları, Fiji, Jamaika, Surinam ve Trinidad'a sözleşmeli hizmetçi ve işçi götürmeleri oluşturmuştur.⁸

Üçüncü evre ise I. Dünya Savaşının ertesi başlayıp II. Dünya Savaşının sonuna kadar devam eden dönemdir. 1919-1939 yılları arasında Orta, Doğu ve Güney Avrupa'da kurulan yeni devletlerin homojen nüfuslar yaratma çabaları, İtalya-Almanya ve İspanya'da iktidara gelen faşist ve nasyonal sosyalist hükûmetlerin uyguladığı yayılmacı ve ırkçı politikalar ile Rusya'da 1917 yılında gerçekleşen çatışmalar neticesinde milyonlarca kişi gerek kitlesel kaçışlar gerekse ikili mübadele antlaşmaları neticesinde göç etmeye zorlanmışlardır.⁹

Dördüncü evre olan II. Dünya Savaşı sonrasındaki Soğuk Savaş döneminde ise her yıl binlerce kişi siyasi baskılar ve ekonomik zorluklar nedeniyle Doğu Bloku ülkelerinden

⁶ Murat Saraçlı, **Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişiler**, Ankara, Adalet, 2011, s. 8-13.

⁷ Philip Marfleet, **Refugees in a Global Era**, China, Palgrave, 2006, s.58-59.

⁸ Philip Marfleet, **Refugees in a Global Era**, China, Palgrave, , 2006, s.59-61.

⁹ Claudena M. Skran, "Profiles of The First Two High Commissioners", **Journal of Refugee Studies**, Vol. I. No. 3-4, 1988, s. 278. Tamamı s: 277-296

Avrupa'ya göçerken; Asya ve Afrika'da ise II. Dünya Savaşı sonrasında bağımsızlıklarını kazanan sömürgelerden önce bu ülkeleri terke zorlanan Avrupalılar sonrasında ise sömürgelerin yerli halkları çalışmak için tarihsel olarak kültürel bağ geliştirmiş oldukları eski sömürgeci devletlere doğru göç etmişlerdir.¹⁰

Beşinci evre 1950-60 yıllarında Avrupa'da yaşanan ekonomik kalkınma dönemidir. 1880-1930 yılları arasında Avrupa göç veren bir bölge olmuş, bu çerçevede yaklaşık 45 milyon Avrupalı denizasıırı ülkelere göçmüştür. Bu eğilim 1950'li yıllardan itibaren değişime uğramış; ABD'nin de desteğiyle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde ekonomik açıdan toparlanmaya çalışan Avrupa ülkelerinde, arka arkaya yaşanan iki büyük savaş sonucunda ortaya çıkan işgücü alanında ortaya çıkan açığın telafi edilmesi amacıyla başvurulmuş yöntemler kıta Avrupası'na tersine bir göç dalgasına sebep olmuştur. Bu çerçevede Avrupalı devletler, eski sömürgelerinden işçi transferi yoluyla, bunun mümkün olmadığı durumlarda ise misafir işçi çağırma yöntemine başvurmak suretiyle 60'lı yılların sonuna doğru 30 milyona yakın kişinin Avrupa'ya göç etmesini sağlamışlardır. Bu durum 1973 yılında yaşanan petrol krizi sonucu Kıta Avrupa'sının iktisadi durgunluğa girmesine kadar devam etmiştir.¹¹

Son evre ise Soğuk Savaş sonrası dönemdir. Soğuk Savaşın sona ermesi ile birlikte Balkanlar, Kafkaslar, Ortadoğu ve Afrika'da ortaya çıkan anlaşmazlıklar (Yugoslavya-1990'ların başı, Kosova-1990'ların sonu, I. Körfez Savaşı-1991¹², Ruanda-1994, Liberya-1989/2003¹³, II. Körfez Savaşı-2003, Libya-2011¹⁴) zamanla çatışma ve iç savaflara dönüşmüş, bunun sonucunda da milyonlarca kişi insan yaşamını tehdit eden bu coğrafyalardan zorunlu olarak göç etmek durumunda kalmışlardır. 2011'den günümüze şiddeti artarak devam eden Suriye iç savaşı sonucunda ise dört milyondan fazla kişi göç etmek zorunda kalmıştır.¹⁵

¹⁰ Goran Rystad, "Immigration History and the Future of International Migration", **The International Migration Review**, Vol. 26, No:4 (Winter 1992), s.1171. tamamı s: (1168–1199)

¹¹ Henrik Olesen, "Migration, Return and Development: An Institutional Perspective", **International Migration**, C.40, S.5, SI2 / 2002, s.126. (tamamı pp. 125-150)

¹² Kristele Younes, "The World's Fastest Growing Displacement Crisis", **Refugees International**, Mart 2007, s.1-2.

¹³ Jan Penrose, "The UN Convention Relating to the Status of Refugees: The Case for and Against Reform", **Forced Migration and the Contemporary World: Challenges to the International System** içinde, ed. Andrzej Bolesta, Bialystok, 2003, s.21-23. (tamamı pp.17-35)

¹⁴ Jeanne Park, "Europe's Migration Crisis", **The Council on Foreign Relations**, (Çevrimiçi), <https://www.cfr.org/background/europes-migration-crisis>, September 23, 2015, 28 Aralık 2019.

¹⁵ UNHCR, "Syria Regional Refugee Response", **Inter-agency Information Sharing Portal**, (Çevrimiçi) <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, 28 Aralık 2015.

Bu sınıflandırmadan da görüleceği üzere göçler her zaman insanların kendi iradeleri doğrultusunda gerçekleşmemektedir. Yüzyıllar boyunca milyonlarca kişi doğal afetler, savaş ve bölgesel çatışmalar, politik değişiklikler ve suç faaliyetleri nedeniyle daha güvenli olduğunu düşündükleri yerlere ulaşabilmek adına, yaşadıkları bölgeleri terk etmişlerdir.¹⁶

Gezmek, çalışmak, eğitim almak veya yeni yerler keşfetmek gibi gönüllülük unsuru taşımayan bu tarz yer değiştirme eylemlerine, kaynaklardaki adıyla “zorunlu göç (forced migration)”e sebep olan hususlar, küresel kolonileşme hareketleri, mevcut devletlerin dağılması ya da yenilerinin kurulması, adil olmayan ekonomik düzenlemeler gibi dış etkenlerden kaynaklanabileceği gibi zayıf sosyal yapılar, sürdürülemez nüfus yoğunluğu, kötü idari yönetimler, kaynakların paylaşımında yaşanan sıkıntılar, yoksulluk, doğal felaketler, etnik-kültürel ve dini çatışmalar gibi iç nedenlerden de kaynaklanabilir.¹⁷

Zorunlu göçün kavramsallaştırılmasına ilişkin dört modelden bahsetmek mümkündür. Bunlar; “Sosyal Gelişim Modeli (social development model)”, “Politik Ekonomi Modeli (political economy model)”, “Güvenlik Modeli (security model)” ve “Yasal Kuramsal Model (legal institutional model)”dir.

Sosyal Gelişim Modeli, zorunlu göçe neden olan uyuşmazlık ile zorunlu göçün kendisinin geniş anlamda ekonomik ve/veya politik sosyal kalkınma eğilimlerinin bir sonucu olduğu tezine dayanmakta; bu nedenle de zorunlu göçün anlaşılması için bu eğilimlerin incelenmesini önermektedir. Politik Ekonomi Modeli ise zorunlu göçü beş unsur çerçevesince tanımlamaktadır: Bunlar, “ekonomik küreselleşme”, “teknolojik yenilikler”, “küresel politik düzen”, “yerel etkiler” ve “gayri resmî çevrelerle iletişim halinde olmak”tır. Güvenlik Modeli ise insanların çoğunlukla çatışma ve savaş gibi gelişmeler nedeniyle zorunlu göç etmek zorunda kaldıkları iddiasıyla güvenlik meselesinin öncelikli olarak ele alınması gerektiği hususu üstünde durmaktadır.¹⁸

Yasal kurumsal modelde ise tanımlamalar ön plana çıkmaktadır. Zorunlu göçün öznesi olan kişiler, günümüzde “mülteci”, “de facto mülteci”, “sığınmacı” gibi farklı tanımlamalar

¹⁶ David A. Martin, T. Alexander Aleinikoff, Hiroshi Motomura, Maryellen Fullerton, **Forced Migration: Law and Policy**, 2. bs., West Academic Publishing, 2013, s.5-6.

¹⁷ Channe Lindstrom, “Addressing the Root Causes of Forced Migration: A European Union Policy of Containment?”, **RSC Working Paper No.11**, University of Oxford, September 2003, s.3-4.

¹⁸ Padma P. Khatriwada, “Conflict Induced Migration in Nepal (A Social Inclusion Perspective)”, **A Final Research Report for Social Inclusion Research Fund**, Nepal, 2008, s.78-83.

aracılığıyla sınıflandırılmaktadır. Bunun bir sonucu olarak bu kişiler dâhil edildikleri gruplara uygulanan hukuksal rejimlere tabi olmaktadır ve kimlerin söz konusu statülerden yararlanabileceğini yine yasal kurumların takdirine bırakılmaktadır.

Böylelikle yasal kuramsal model, zorunlu göçmenlere menşe ya da varış ülkesinde karşılaşılabilecekleri problemlerin azaltılmasında yardımcı olabilmektedir. Bu çerçevede “Yasal Kuramsal Model”in unsurları üç ana başlık çerçevesinde kavramsallaştırılabilir. Bunlardan ilki zorunlu göç mağduru olan (mülteci, de facto mülteci, yerinden edilmiş kişiler gibi) farklı göçmen gruplarının sınıflandırılmasına önem verilmesidir. İkincisi zorunlu göç mağdurlarına ulusal ve uluslararası hukuk tarafından belirlenen hukuki hak ve yardımların devletler tarafından sağlanması ile ya da bu zorunlu göçmenlere ilişkin faaliyet gösteren uluslararası ajansların ya da sivil toplum örgütlerinin sorumluluklarıyla ilgilenilmesidir. Üçüncüsü ise zorunlu göç ile uğraşırken bu konuya, kişilerin yer değiştirmesinin politik, ekonomik ve sosyal sebeplerinden ziyade öncelikle insanlığa ilişkin bir sorun olarak odaklanılmasıdır.¹⁹

Zorunlu göçe ilişkin yasal kuramsal model ilk olarak sayıları dünya çapında artan mültecilerin sorununa eğilmek için BM tarafından dile getirilmiştir. 1950 yılında kurulan BMMYK ve de mültecilerin uluslararası alanda korunmalarına ilişkin temel belge niteliğine sahip BM Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi de zorunlu göçe ilişkin yasal kuramsal modelin kilometre taşı olmuşlardır. Böylelikle denilebilir ki; zorunlu göçe ilişkin yasal kuramsal model, hukuki tanımlamalar ile kurumsal himayelerin ortak bir ürünü olmanın yanı sıra nelerin zorunlu göçe sebep olduklarını ve zorunlu göçün ne olduğunu açıklar. Devlet, BM veya diğer bir kurum tarafından tanımı yapılmadıkça bu zorunlu göçün mağduru olan göçmenler zorunlu göçten kaynaklanan haklarına ulaşamazlar. Bu nedenle kurumlar ile hukuk metinleri arasında zorunlu göçe ilişkin problemlerin ortaya konması hususunda çok yakın bir ilişki bulunmaktadır. Bu açıdan devletler de bağlayıcı veya bağlayıcı olmayan hukuk aracılığıyla “mülteci”, “de facto mülteci” ya da “ülke içerisinde zorla yerinden edilmiş kişiler” gibi zorunlu göçmen türlerini tanımlamaya çalışmaktadır.²⁰

¹⁹ John Oucho, “Inter-linkages of Forced Migration, Human Rights and Poverty: Application of the Socio-Legal Models”, **Paper for presentation at the European Population Conference Stockholm University**, Stockholm, İsviçre, 13-16 Haziran, 2012, s.14.

²⁰ John Oucho, “**Inter-linkages of Forced Migration, Human Rights and Poverty: Application of the Socio-Legal Models**”, A paper for presentation at the European Population Conference Stockholm University, Stockholm, İsviçre, 13th-16th Haziran, 2012, s. 14-15.

Bu konuya ilişkin problemlerin anlaşılmasında tanımlamaların önemli bir rol oynaması nedeniyle bir sonraki bölümde göç ve mültecilere ilişkin literatürde karşılaşılabilecek kavramlar hakkında bilgi verilecektir.

I. ULUSLARARASI MÜLTECİ HUKUKUNA İLİŞKİN TEMEL KAVRAMLAR

Çiçekli'nin tanımına göre, genel olarak bir kişinin yaşadığı ülkeyi terk ederek başka bir ülkeye yerleşme gayesiyle gitmesine “göç”, ülkesinden yabancı bir ülkeye yerleşme niyetiyle ayrılan kişiye de “göçmen” denilmektedir. Bu tanımda özellikle üstünde durulan husus “yerleşme niyeti”dir. Ancak bazı durumlarda kişiler başlangıçta kısa süreli ve geçici olarak yabancı bir ülkeye gidip sonradan bu ülkeye yerleşmeye karar verebilirler.²¹

Kişinin terk ederek gittiği yeni yerin ilk ülkenin sınırları içerisinde olması halinde “ulusal göç”ten, bu yer başka bir ülkenin sınırları içerisinde ise “uluslararası göç”ten bahsedilir.²²

Bahsi geçen göçe konu olan kişiler birey olarak ya da aile fertleri ile beraber göç ederlerse bunlara “bireysel göçmen” denirken, toplu halde gerçekleştirilen göç durumuna ilişkin olarak da “kitlesel-toplu göç” terimi kullanılır.²³ Bir göç hareketini kitlesel akın olarak kabul etmek için aranan unsurlar ise kısa bir süre içerisinde bir ülkeye gelen mülteci veya göçmen sayısının yüksek sayılara ulaşması; ülkeye gelen bu kişilerin menşe ülkelerinin aynı olması veya en azından aynı coğrafi bölgelerden geliyor olmaları; gelen bu kişilerin sayılarının fazlalığının bireysel mülteci statüsü belirleme işlemlerinin yürütülmesini zor/ımkânsız kılmasıdır.²⁴ 2001 tarihli ve 2001/55/EC (AT) sayılı Avrupa Konseyi Geçici Koruma Yönergesi²⁵’nin 2. maddesi de kitlesel akını “*Avrupa Birliği’ne belirli bir ülke veya coğrafi*

²¹ Bülent Çiçekli, **Yabancılar Hukuku**, Ankara, Seçkin, 2007, s.203.

²² IOM, **International Migration Law: Glossary on Migration**, Geneva, IOM Publications, 2004, s. 32-33.

²³ Yücel Acer, İbrahim Kaya ve Mahir Gümüş, **Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye’nin İltica Stratejisi**, Ankara, USAK Yayınları, 2010, s.17.

²⁴ UNHCR, ExCom Conclusion No 100, 2005.

²⁵ 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 2001, L 212/12. Bu yönergenin uygulanabilir hale gelebilmesi için Avrupa Komisyonunun bir kitlesel akının varlığını tespit etmesi ve akabinde Geçici Koruma Direktifi’nin kimler için uygulanacağını belirleyen bir öneri hazırlaması gerekmektedir (Geçici Koruma Direktifi, madde 5). Eğer bu öneri Avrupa Konseyinde nitelikli çoğunluk tarafından kabul edilirse, Geçici Koruma Direktifi uygulanabilir hale gelerek AB üye devletleri açısından yükümlülük doğurmaya başlayacaktır (Geçici Koruma Direktifi, madde 5). Buna rağmen, Geçici Koruma Yönergesi bugüne kadar uygulanmamıştır. AB Geçici Koruma Yönergesi’nin uygulanmamasının başlıca nedenleri için bkz. Hanne Beirens, Sheila Maas, Salvatore Petronella ve Maurice van der Velden, **Study on the Temporary Protection Directive Executive Summary**, European Commission, 2016.

bölgeden gelen çok sayıda yerinden edilmiş kimse” olarak tanımlamaktadır. Bahsi geçen Geçici Koruma Yönergesi’ne benzer bir şekilde mevzuatımızda da 11.04.2013 tarih ve 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun²⁶ (YUKK) 91. maddesine dayanılarak hazırlanan Geçici Koruma Yönetmeliği²⁷’nin 3. maddesinde “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” olarak tanımlanmıştır.

Bu tarz kitlesel akınların varlığı halinde devletlerin geneldeki uygulaması bireysel mülteci statüsü veya uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerinin askıya alınarak kitlesel akınla gelenlere toplu olarak “geçici bir süre için koruma (Geçici Koruma)” sağlamaktır.²⁸ Nitekim BMMYK, geçici korumayı kitlesel göç hareketlerine cevaben devletlerin sığınma arayan kişileri geri göndermeyerek ülke içerisinde kalmalarına bir süre için izin verdiği, onların temel ve acil ihtiyaçlarını karşıladıkları koruma biçimi olarak tanımlamıştır.²⁹

Ayrıca göç “düzenli (regular) ve düzensiz (irregular) göç” olarak da ikiye ayrılır. “Yasal (legal) ve yasadışı (illegal) göç” olarak da literatürde karşımıza çıkan bu ayrım ilgili ülkeye yapılan girişlerin, buna ilişkin ikamet, seyahat ve istihdamların yasal ya da yasadışı olmalarına dayanır.³⁰ YUKK’a göre de “düzenli göç” yabancıların, yasal yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını ve Türkiye’den çıkışını ifade ederken “düzensiz göç” yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını, Türkiye’den çıkışını ve Türkiye’de izinsiz çalışmasını ifade etmektedir.³¹

Göç ile ilişkileri açısından ülkeler de değişik sınıflandırmalara tabi tutulabilirler. Buna göre uluslararası göçün kaynaklandığı yani göç veren ülke “menşe ülke” konumundayken,

²⁶ Bkz. YUKK md. 3(1) (i). 6458 Sayılı “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” 11.04.2013 tarih ve 28615 sayılı Resmî Gazetede yayımlandığında kanunun beşinci kısmı olan ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluş, görev, yetkiler ve teşkilatlanmasını belirleyen hükümler aynı tarihte yürürlüğe girmiştir. 5 kısımdan oluşan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunun 125. maddenin b fıkrası gereğince de diğer dört kısım; (1) Amaç, Kapsam, Tanımlar ve Geri Gönderme Yasağı, (2) Yabancılar, (3) Uluslararası Koruma ve (4) Yabancılar ve Uluslararası Korumaya İlişkin Ortak Hükümler, 11.04.2014 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmiştir.

²⁷ 2014/6883 sayılı ve 13/10/2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği 22 Ekim 2014 tarih ve 29153 Sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

²⁸ UNHCR **Summary Conclusions on Temporary Protection**, 19-20 July 2012, s. 1-3

²⁹ UNHCR, **Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx**, No. 22 (XXXII) – 1981, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e10/protection-asylum-seekers-situations-large-scale-influx.html>, 17 Nisan 2019.

³⁰ Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, Beta, İstanbul, 2018, 5. Bası, s.1.

³¹ 6458 Sayılı “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, md. 3/1.

göçmenin yerleşmek maksadıyla gittiği ülke “varış ülkesi” ve bu ülkeye varmak için içerisinde geçmek zorunda kaldığı ülkeye ise “transit ülke/geçiş ülkesi”denmektedir.³²

Farklı dil, din ve kültürel geçmişten gelen göçmenlerin bu farklılıklarını, yeni geldikleri ülkede muhafaza etme boyutlarına ilişkin olarak ikili bir ayırmadan da bahsetmek mümkündür. Buna göre göçmenlerin yerleştikleri yeni ülkenin toplumuna uyum sağlamaları “uyum (entegrasyon) ya da yeniden uyum” olarak adlandırılırken, bu kişilerin kendi özelliklerini tamamen yitirerek yerleşilen toplumun içerisinde erimesi “asimilasyon” olarak ifade edilmektedir.³³

Çiçekli’nin yukarıda bahsi geçen “göçmen” tanımıyla paralel olarak literatüre bakıldığında “göçmen” tanımının çoğu zaman ekonomik nedenlerden dolayı uyuşukunda bulunduğuy ya da halen ikamet ettiğiy ülkeyi gönüllü terk edip, başka bir ülkeye giden kişiy için kullanıldığını görürüz.³⁴ Gönüllülük unsuru bu açıdan “göçmen” ve “mülteci” terimleri arasında ayırt edici bir faktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Şöyle ki; mülteci en genel anlamıyla zulme uğrama korkusu nedeniyle arzusu hilafına göç edenleri, vatandaşı olduğı devletin korumasından yararlanabiliyorken ekonomik nedenlerle göç edenlerden ayırt etmek için kullanılmaktadır.³⁵ Böylelikle “mülteci” genel olarak baskı, zulüm ve can korkusu gibi nedenlerle başka bir ülkeye gelmiş kişileri tanımlamakta kullanılırken; “göçmen” ekonomik nedenlerle ve daha iyi yaşam koşulları peşinde başka ülkeye gitmiş kişileri tanımlamaktadır.³⁶ Ayrıca “göç” kavramı bazı kaynaklarda eğitim, ticaret gibi gönüllülük esaslı nedenlere dayanıyorsa “gönüllü göç (voluntary migration)”; çatışma ve savaş hali, doğal afetler, baraj gibi gelişim projeleri veya insan ticareti gibi kişilerin isteğı dışında gerçekleşen sebeplerden kaynaklanıyorsa “zorunlu göç (forced or involuntary migration)” olarak da ikiye ayrılabilir.³⁷

“Zorunlu göç” birçok hukuki ve politik alt kategoriyi içinde barındırmaktadır. Genel olarak “zorunlu göç” kategorisine girenler, evlerini bırakıp başka bir yerde sığınma arayan kişiler olarak tanımlanabilir. Bu çerçevede genel eğilim “zorunlu göç” kategorisine giren herkesi

³² **International Migration Law: Glossary on Migration**, s.15.

³³ **International Migration Law: Glossary on Migration**, s.32 ve 54.

³⁴ Burcu İnayet Akyürek, “Mülteci Hukuku ve Türkiye Uygulaması”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Kırıkkale, 2007, s.30.

³⁵ UNHCR, **An Introduction to International Protection: Protecting persons of concern to UNHCR**, Self-study module-1, s.13.

³⁶ Rona Aybay, **Yabancılar Hukuku**, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s.23.

³⁷ John Oucho, “Inter-linkages of Forced Migration, Human Rights and Poverty: Application of the Socio-Legal Models”, A paper for presentation at the European Population Conference Stockholm University, Stockholm, İsviçre, 13-16 Haziran, 2012, s.4.

“mülteci” olarak tanımlamaya yöneliktir. Ancak “mülteci”, bu sınıflandırma içine giren tek grup olmadığı gibi zorunlu göçmenlerin büyük bir kısmı “uluslararası mülteci rejimi” tarafından tanınmazlar. Üstelik bazen kişiler menşe ülkenin sınırları dışına dahi çıkmadan göç etmek zorunda kalırlar. O halde zorunlu göçmen grubuna girenler mülteciler, sığınmacılar, ülke içinde yerinden edilmiş kişiler, kalkınma projeleri nedeniyle yerinden olan kişiler, doğal afet ve insan kaynaklı afetler nedeniyle yerinden olan kişiler ve insan ticareti mağdurlarıdır.³⁸

Mülteciler (refugees) açısından bakıldığında da ikili bir ayrım görmekteyiz. Şöyle ki bir kişi 1951 tarihli Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme (1951 Cenevre Sözleşmesi)’de belirtilen kıstaslara göre mülteci kabul edilmişse bu kişi “sözleşme mültecisi/kabul edilmiş mülteci” olarak adlandırılırken; bulunduğu ülke bu sözleşme ve 1967 Newyork Protokolü’ne taraf değil ya da bulunduğu devletçe mülteci olarak kabul edilmemişse dahi eğer Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından belirtilen şartları taşıdığı tespit edildiği takdirde bu kişi “BMMYK tarafından tanınan mülteci (mandate refugee)” olarak adlandırılır. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Newyork Protokolü kapsamında mülteci olarak tanınmamakla birlikte vatandaşı oldukları ülkeye, vatandaşlıkları yoksa mutlak ikamet ülkesine dönemeyen veya geçerli kabul edilen sebeplerle dönmek istemeyen kişiler ise “de facto mülteci” olarak adlandırılır.³⁹

Türk Hukukunda ise “mülteci” 11.04.2013 tarih ve 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 61. maddesine göre “Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; 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 korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında” tanınan statüyü ifade etmektedir.

Eski Yunancadaki “asylós” kelimesinden türemiş olan “sığınma” kavramı ise, tarihsel açıdan tapınaklar gibi dokunulması, müdahale edilmesi mümkün olmayan anlamında ortaya

³⁸ Stephen Castles, “Confronting the Realities of Forced Migration”, **Migration Policy Institute**, 1 May 2004, (Çevrimiçi) <http://www.migrationpolicy.org/article/confronting-realities-forced-migration>, 10 Nisan 2019.

³⁹ Yücel Acer, İbrahim Kaya ve Mahir Gümüş, **a.g.e.**, s.14.

çıkmiştir.⁴⁰ Ancak günümüzde bu terim çift yönlü anlaşılabilir. Buna göre “sığınma” hem kişinin kendini güvenli hissettiği yer anlamına hem de kişiye sağlanan koruma anlamına gelmektedir.⁴¹ Ancak Uluslararası Hukuk Enstitüsü’nün 1950 yılında Bath’de yaptığı toplantıda konu ele alınmış ve “sığınma” kavramından anlaşılması gerekenin “koruma arayan kişiye, bir devletin kendi sınırları içerisinde veya kontrol alanı dahilindeki bir başka yerde bu korumayı sağlaması” olduğu yönünde karara varılmıştır.⁴²

Uygulamada “sığınma” iki şekilde gerçekleşebilmektedir. Bunlar: “Ülkesel Sığınma” ve “Diplomatik Sığınma” olarak adlandırılır. “Ülkesel Sığınma”, bir devletin doğrudan ülkesine sığınmayı ifade eder; böylelikle “ülkesel sığınma”nın kabul görmesi ülke devletinin ülkesel egemenliğinin olağan kullanımı sonucudur ve ülke devletinin takdirine bağlıdır. Diğer taraftan “Diplomatik Sığınma” genelde sığınma ihtiyacı duyan bireyin, sığınma aradığı devletin bir başka devletin ülkesel sınırları içerisindeki diplomatik temsilciliğine sığınarak koruma talep etmesi halinde söz konusu olur.⁴³ Uluslararası hukuk açısından; diplomatik sığınma hakkını kabul eden ve sığınma hakkı tanınan kişilere güvenli geçiş sağlanmasını öngören bir kuraldan bahsetmek mümkün olmamakla birlikte sığınma arayışındaki kişilerin politik nedenlerle hayatı ve güvenliği tehdit altında olduğu dikkate alınarak insanî gerekçelerle yer yer bu yola başvurulduğu görülmektedir.⁴⁴

Ancak günümüzde özellikle belirtilmedikçe “sığınma”dan anlaşılması gereken bir devletin kendi ülkesi içerisindeki yabancılara koruma sağlaması şeklinde ifade edilebilecek olan “ülkesel sığınma” kavramıdır.⁴⁵

“Sığınmacı/Sığınma arayan kişi” (asylum seeker) tanımından ise genel olarak anlaşılan temel haklarının ihlâl edildiği veya ihlâl tehlikesiyle karşı karşıya olduğu gerekçesiyle kendisini bu tehlike karşısında korumayan veya koruyamayan devlet ülkesinden kaçarak ihtiyaç duyduğu bu korumayı başka bir devlette arayan kişidir.⁴⁶

⁴⁰ Liza Schuster, “Why States Grant Asylum?”, *Politics*, 18(1), 1998, s.12-14.

⁴¹ Işıl Özkan, **Göç, İltica ve Sığınma Hukuku**, Ankara, Seçkin, 2013, s. 122.

⁴² Neva Övünç Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi**, Ankara, Seçkin, 2015, s. 54.

⁴³ Hüseyin Pazarıcı, **Uluslararası Hukuk Dersleri-2. Kitap**, 9.bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2013, s. 191.

⁴⁴ Ahmet Hamdi Topal, “Uluslararası Hukuk Açısından Diplomatik Sığınma ve Assange Olayı”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, (1), 2014, s.72-73.

⁴⁵ Yücel Acer, İbrahim Kaya ve Mahir Gümüş, **a.g.e.**, s.13.

⁴⁶ Ahmet Hamdi Topal, “Uluslararası Hukuk Açısından Diplomatik Sığınma ve Assange Olayı”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, (1), 2014, s.52.

Mülteciler aynı sığınmacılar gibi yaşamsal tehdit algılamasına sahip olsalar da mülteci ve sığınmacı kavramları arasında da bir ayrımdan söz etmek mümkündür. “Mülteci”, mültecilik statüsü hukuken kabul edilmiş olan bir yabancıyı ifade ederken; “sığınmacı”, mültecilik statüsü inceleme altında olan ve bu süreç içerisinde kendisine geçici olarak koruma sağlanan (de facto mülteci) kişiyi kastetmektedir.⁴⁷ Benzer bir şekilde Odman da “sığınma hakkı ve sığınmacı olma”nın fiili bir durumu ifade ettiğini işaret ederek bu yönüyle hukuki bir statünün kazanılması anlamına gelen mültecilik statüsünün kazanılmasından ayrılacağını belirtir.⁴⁸ Nitekim 1990 tarihli Dublin Konvansiyonu’nun⁴⁹ 1. maddesinde sığınmacı “*sığınmak için başvurmuş ancak başvurusu kesin karara bağlanmamış yabancı*” olarak tanımlanmıştır.⁵⁰

Zorla ya da zorunda kalarak sürekli yaşamakta oldukları yerlerden, özellikle silahlı çatışmaların, yaygın şiddet hareketlerinin, insan hakları ihlallerinin veya doğal ya da insan kaynaklı felaketlerin sonucunda veya bunların etkilerinden kaçınmak için, uluslararası düzeyde kabul görmüş hiçbir devlet sınırını geçmeksizin kaçan ya da bu yerleri terk eden kişiler ya da kişi gruplarına ise “ülke içinde yerinden olmuş kişiler” (Internally displaced persons- IDP) denmektedir.⁵¹

Kalkınma projeleri nedeniyle yerinden olan kişiler (development displacees) grubuna girenler ise büyük ölçekte yürütülen baraj, havalimanı, şehirlerarası yollar gibi projeler nedeniyle yaşadıkları yerlerden ayrılmak zorunda kalanlardır. Bu tarz büyük çaplı projelerin finansmanından sorumlu olan Dünya Bankası’nın verilerine göre her yıl dünya genelinde ortalama 10 milyon kişi belirtilen projeler yüzünden göç etmek zorunda kalmaktadır. Artan kamuoyu bilinci sonucunda 1980’lerden itibaren Dünya Bankası belirtilen projeler için vereceği kredilere yerinden edilecek kişiler açısından “tazminat” ve “uygun bir yere yeniden yerleşim sağlanması”nı şart koşmaya başlamıştır. Ancak kalkınma projelerinin doğası gereği ülkelerin merkeze uzak kalan ıssız bölgelerinde gerçekleştirilmesi, genelde kuşaklar boyu

⁴⁷ Bülent Çiçekli, **a.g.e.**, s.212.

⁴⁸ Tevfik Odman, **Mülteci Hukuku**, Ankara, AÜ SBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, No:15, 1995, s.189.

⁴⁹ İrlanda’nın başkenti Dublin’de 15 Haziran 1990 yılında imzalanan ve Avrupa Topluluğu’nun Üye Devletlerinin birisinde yapılan sığınma başvurularını incelemekten sorumlu olan Devleti belirlemeye yönelik düzenlemeler içeren Dublin Konvansiyonu, başlangıçta 12 Avrupa ülkesi (Belçika, Danimarka, Fransa, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Hollanda, Portekiz, İspanya ve Birleşik Krallık) tarafından imzalanmıştır. Aynı yıl Avusturya ve İsveç, 1998 yılında ise bu Konvansiyonu Finlandiya imzalamıştır.

⁵⁰ Sözleşmenin İngilizce metni için bkz., “**Dublin Convention: State Responsible For Examining Applications For Asylum Lodged in One of the Member States of the European Communities**” (Çevrimiçi), <http://www.refworld.org/docid/3ae6b38714.html>, 10 Nisan 2019.

⁵¹ Birleşmiş Milletler, **Ülke İçinde Yerinden Olma Konusunda Yol Gösterici İlkeler**, Ankara, İmaj Yayınevi, Temmuz 2005, s.1.

hayvancılık ve tarımla uğraşan azınlık ya da yerlilerin ata topraklarını kaybetmeleri ile sonuçlanmaya devam etmektedir. Böylece bu gruplar gelir kaynaklarını ve geçmişleri ile bağlarını kaybetmekte, birçoğu büyük şehirlerin gece kondu mahallelerinde yaşayan kitlelere katılmak suretiyle geleceğin muhtemel göçmenleri haline gelmektedirler.⁵²

Doğal afetler ve insan kaynaklı afetler nedeniyle yerinden olan kişiler (Environmental and disaster displacees); çölleşme, ormanların tahribi, arazi kaybı, kaynak sularının kirlenmesi gibi çevresel etkenler sonucunda yerinden olan kişiler ile seller, volkan patlaması, toprak kayması ve deprem gibi doğal afetler nedeniyle yerinden olan kişileri ve ayrıca endüstriyel kazalar gibi insan kaynaklı felaketler sonucunda göç etmek durumunda kalanları kapsar.⁵³

İnsan Ticareti ise, "Sınıraşan Örgütlü Suçlara Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'ne Ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol"ün 3. maddesinde yapılan tanıma göre, kuvvet kullanarak veya kuvvet kullanma tehdidi ile veya diğer bir biçimde zorlama, kaçırma, hile, aldatma, nüfuzu kötüye kullanma, kişinin çaresizliğinden yararlanma veya başkası üzerinde denetim yetkisi olan kişilerin rızasını kazanmak için o kişiye veya başkalarına kazanç veya çıkar sağlama yoluyla kişilerin istismar amaçlı temini, bir yerden bir yere taşınması, devredilmesi, barındırılması veya teslim alınması anlamına gelir. İstismar terimi, asgari olarak, başkalarının fuhuş için istismar edilmesini veya cinsel istismarın başka biçimlerini, zorla çalıştırmayı veya hizmet ettirmeyi, esareti veya esaret benzeri uygulamaları, kulluğu veya organların alınmasını içermektedir.

Bu çerçevede "insan ticareti"ni, "göçmen kaçakçılığı" ile karıştırmamak gerekir.⁵⁴ BMMYK avukatlarından Ann Gallagher'ın da işaret ettiği üzere "göçmen kaçakçılığına konu olan

⁵² W. Courtland Robinson, "Minimizing Development-Induced Displacement", **Migration Policy Institute**, 1 January 2004, (Çevrimiçi) <http://www.migrationpolicy.org/article/minimizing-development-induced-displacement/>, 10 Nisan 2019.

⁵³ Stephen Castles, **a.g.e.**

⁵⁴ **İnsan Ticareti ve Göçmen Kaçakçılığı Arasındaki Temel Farklar:** (1) İnsan ticaretinin gerçekleşmesi için mağdurların zorlanması, kandırılması söz konusuysa, göçmen kaçakçılığında esas olarak göçmenlerin rızası söz konusudur. (2) Göçmen kaçakçılığında yasadışı göçmen ile suç örgütü arasındaki ilişki çoğu zaman sınırın yasadışı yollardan geçilmesi ile sona ermekteyken, insan ticaretinde mağdur ile suç örgütü arasındaki ilişki mağdurun iradesi dışında devam etmektedir. (3) İnsan ticaretinde kişilerin istismarı söz konusuysa, göçmen kaçakçılığında istismar amacı yoktur. (4) Göçmen kaçakçılığı devlet aleyhine işlenen bir suç iken, insan ticareti kişiye karşı işlenen ve ağır insan hakları ihlallerine neden olan bir suçtur. (5) Göçmen kaçakçılığı her zaman sınırı aşan nitelik gösterirken, insan ticaretinin her zaman sınırı aşan özelliği yoktur. Daha kapsamlı bilgi için bkz. T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, **"İnsan Ticareti İle Mücadele; Soru ve Cevaplar"**, (Çevrimiçi) <http://www.goc.gov.tr/files/files/insanticaretiss.pdf>, 27 Aralık 2018.

kişiler kazanç sağlama amacıyla yasadışı yollarla bir ülkeye sokulmakla birlikte taraflarının eşit olmadığı bir ticari antlaşmaya rıza göstermiş iken, insan ticareti mağdurları kandırma ve zorlama sonucunda istismar edilmek amacıyla bulundukları yerleri terk etmektedirler.⁵⁵

Türk Hukukunda ise göç ve göçmen tanımı daha dar bir şekilde ele alınmakta; böylece “göç” Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı kişi veya kişilerin yerleşmek amacıyla Türkiye’ye gelmesini, “göçmen” ise yerleşmek amacıyla Türkiye’ye gelen Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı kişileri tanımlamak amacıyla kullanılmaktadır.⁵⁶Türk Hukukunda “göçmen” ve “mülteci” tanımları ilerleyen bölümlerde ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

II. ULUSLARARASI MÜLTECİ HUKUKUNA İLİŞKİN KURUMSAL YAPI

A. II. Dünya Savaşına Kadar Geçen Dönemde Faaliyet Gösteren Kurumlar

Mültecilerin uluslararası arenada korunmasının başlangıcı Milletler Cemiyetine dayanmaktadır. 1912-1913 yıllarında gerçekleşen Balkan Savaşı, 1. Dünya Savaşı (1914-1918) ile Kafkasya’daki karışıklıkların (1918-1921) akabinde başta Rusya İmparatorluğu olmak üzere bu savaflara taraf olan tüm ülkelerde büyük göç hareketleri yaşanmıştır. Özellikle Rus İmparatorluğu topraklarından yaklaşık 1-2 milyon kişi 1918 ve 1922 yılları arasında Avrupa ve Anadolu ile Doğu ve Merkezi Asya’daki ülkelere göçmek zorunda kalmışlardır. Böylece I. Dünya Savaşı’nı takip eden yıllarda mültecilere yardım etmek için ilk kez uluslararası düzeyde çeşitli çalışmalar başlatılmak durumunda kalınmıştır.⁵⁷

Bunların içerisinde mültecilere ilişkin çalışmalar yürütmek amacıyla kurumsal bir birimin kurulmasına yönelik ilk gelişme, Uluslararası Kızılhaç Örgütü’ nün 1921 yılında Rus mültecilere yardım etmek amacıyla Milletler Cemiyeti’ ne yaptığı başvuru üzerine yaşanılmıştır.

Milletler Cemiyeti’nin ülkelerini terk etmek zorunda kalan, açlık ve kıtlık içerisinde bulunan 1 milyon kadar Rus mülteciye yardım edilmesine karar vermesi sonucunda Dr. Fridjof Nansen, Mülteciler Yüksek Komiseri olarak tayin edilmiştir. Nansen mülteciler hususunda öncelikli sorunun bu kişilerin uluslararası alanda tanınırlığa haiz bir kimlik kartına sahip

⁵⁵ Stephen Castles, **a.g.e.**

⁵⁶ Bülent Çiçekli; **Yabancılar Hukuku**, Ankara, Seçkin, 2007, s.203-204, Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.5.

⁵⁷ Gilbert Jaeger, “**On the History of the International Protection of Refugees**”, IRRC September 2001 Vol. 83 No 843, s.727. (tamamı sayfa:727-737)

olmamaları olduğunu ortaya koymuş ve bu doğrultuda “Nansen Pasaportu” olarak anılacak olan kimlik kartlarının düzenlenmesine öncülük etmiştir.⁵⁸

Bu dönemde Milletler Cemiyeti, mültecileri menşe ülkeleriyle ilintili olarak kategorilere ayırmış; böylelikle Rus mültecilerle başlamış olan bu süreç 1924’de Ermeniler, Süryaniler, Keldani Süryanileri mülteciler için Nansen himayesi sağlamıştır.⁵⁹

1921 ve 1930 yılları arasında mültecilere ilişkin çalışmalar yürüten Nansen’in vefatından sonra Yüksek Komiserlik bir yıllıkına Milletler Cemiyetine bağlanmış, daha sonra Mülteciler Uluslararası Nansen Ofisi (International Nansen Office for Refugees) adı altında yeni bir görünüm kazanmıştır.

Takip eden dönemde, 1933-35 yılları arasında Almanya’yı terk etmek zorunda kalan Yahudi ve diğer mülteciler için Milletler Cemiyeti, Nansen Ofisinden ayrı Ad Hoc bir Yüksek Komiserlik kurmaya karar vermiş ve böylelikle Nasyonal Sosyalizmden kaçmak zorunda kalan Yahudi ve rejim karşıtlarının Avrupa veya başka bir ülkeye yerleştirilmesi suretiyle koruma altına alınmalarını yürütmek amacıyla “Almanya’dan Gelen Mülteciler için Yüksek Komiserlik” (High Commissioner for Refugee coming from Germany) ofisi kurulmuştur. Oluşturulan bu ofisin başına Amerikalı James McDonald göreve getirilmiştir.⁶⁰ Bu komite çalışmalarını 1938 yılına kadar sürdürmüş, bu tarihte Milletler Cemiyeti, ilgilenmesi gereken mülteci sayısının 600.000’leri bulması ve bunun getirdiği yeni yükümlülükler sebebiyle hem Nansen hem de Almanya’dan Gelen Mülteciler için kurulan Yüksek Komiserliklerin faaliyetlerini durdurarak bu ikisinin sorumluluğunu aynı yıl içinde Londra’da kurulan Milletler Cemiyeti Yeni Yüksek Komiserliğine bırakmıştır.⁶¹

Alman işgali altında bulunan topraklardan ayrılmak isteyen kitlelerin Avrupa’daki durumu daha da karışık bir hale getirmesinden dolayı ABD bu sorunun çözümü için 1938 yılında Evian’da 32 ülke temsilcisinin katıldığı bir konferans düzenleyerek Milletler Cemiyetinden ayrı olarak faaliyet yürütmesi amacıyla Hükümetlerarası Mülteciler Komitesi (Intergovernmental Committee on Refugees-IGCR) kurulmasına öncül olmuştur. Her ne kadar bahsi geçen komite, sürmekte olan II. Dünya Savaşı nedeniyle Almanya topraklarında

⁵⁸ Işıl Özkan, **a.g.e.**, s. 49.

⁵⁹ Erika Feller, “The Evolution of the International Refugee Protection Regime”, **Journal of Law & Policy**, Vol.5:129, s. 130. (tamamı sayfa:129-139)

⁶⁰ Claudena M. Skran, “Profiles of The First Two High Commissioners”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. I. No. 3-4, 1988, s. 289.

⁶¹ Odman,Tevfik, **a.g.e.**, 1999, s.16-18.

kayda değer bir faaliyette bulunamayıp 1946'da çalışmalarını sona erdirmiş olsa da ABD, Avrupa'daki mültecilere ilişkin faaliyet gösterecek yeni bir organizasyon kurulması için çalışmalarda bulunmaya devam etmiştir.

Bunun sonucunda Kasım 1943'de Washington'da 44 ülkenin katılımıyla imzalanan bir antlaşmayla Birleşmiş Milletler Yardım ve Yeniden Yapılandırma Yönetimi (United Nations Relief and Rehabilitation Administration-UNRRA) adında yeni bir teşkilat kurulmuştur. Daha önce kurulmuş olan benzeri örgütlerden farklı olarak sadece belirli grupların durumuna ilişkin değil, savaş nedeniyle yerinden edilmiş tüm kişilere ilişkin çalışmalar yürüten bu organizasyon, finansörü olan Amerika Birleşik Devletleri'nin mali yardımı kesmesi sonucunda 1947 yılında ortadan kalkmıştır.

IGCR ve UNRRA'nın başarı sağlayamamasında etkin olan hususlar benzerdir. Bunlardan ilki bu organizasyonların en büyük finansörünün ABD olması nedeniyle ilk direktörlerinin Amerikalı olması ve öncelikle Amerikan çıkarlarına göre hareket etmeleri ve ikincil olarak da bu organizasyonların taahhüt ettiği himayenin, uluslararası koruma sağlama açısından yetersiz, geçici ve de organizasyonların faaliyetleri ile sınırlı olmasıdır. Gerçekten de ICGR mültecilerin bakımı ve yeniden yerleştirilmeleri ile ilgili çalışmalar yürütürken; UNRRA yerinden edilmişlerin bakımı ve menşe ülkelerine yeniden dönmelerine ilişkin faaliyet göstermeye çalışmıştır. Ancak bu faaliyetleri gerçekleştirmek amacıyla UNRRA, himayesi altında çözüm sağlaması için gerekli donanımına sahip değilken ICGR de faaliyetlerini gerçekleştirmek için yeterli finansal desteğe ve güce sahip olamamıştır. Bu gelişmeler üzerine devam eden mülteci sorununa ilişkin çalışmalar yürütülmesi amacıyla ABD ve Birleşik Krallık tamamen yeni bir organizasyonun kurulması gerektiğinde hemfikir olmuşlardır.⁶²

Böylelikle Temmuz 1947'de Uluslararası Mülteci Örgütü (International Refugee Organization-IRO)nün kurulmasına karar verilmiştir. Başlangıçta üç yıllık geçici bir süre için kurulmuş olsa da örgüt, resmi olarak 1952 yılına kadar yaklaşık beş yıl faaliyet göstermiş; bu süreç içerisinde de çalışmalarını yerinden edilmiş kişileri menşe ülkeye geri göndermekten çok üçüncü ülkelere yerleştirmek üzere yoğunlaştırmıştır.⁶³

⁶² Rieko Karatani, "How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins", *International Journal of Refugee Law*, C. 17, S. 3, 2005, s. 527-528. (tamamı s: 517-541)

⁶³ Erika Feller, *a.g.m.*, s.130.

IRO'nun çok başarılı olmamasındaki sebep ise başlangıçtaki amacı yerinden edilmiş kişileri gerçek yurtlarına yeniden yerleştirmek olsa da bu kişilerin bu yönde bir isteği olmaması nedeniyle bu amacını gerçekleştirememesidir. Böylelikle IRO temelde uluslararası iş ve işçi bulma kurumu gibi hareket ederek işgücü açığı olan üçüncü ülkelerle bu alanlarda eğitimi veya yeteneği olan kişileri bir araya getirerek savaş sonrası yeniden inşa sürecine faaliyetleriyle destek olmaya çalışmıştır.⁶⁴ Bu çerçevede IRO, çoğunluğu Orta Avrupa menşeli olan 1049 yerinden edilmiş kişinin ABD, Avustralya, Batı Avrupa, İsrail, Kanada ve Latin Amerika'ya yerleştirilmeleri hususunda çalışmalar yürütmüştür.⁶⁵

B. II. Dünya Savaşından Sonra Faaliyet Gösteren Kurumlar

1. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

Geçici bir süre için ve görev alanı daraltılmış olarak kurulan Uluslararası Mülteci Örgütü (IRO), Avrupa'daki mülteci sorununu çözmeye çalışırken, Çin'de Mao Zedong'un zaferi, Kore Savaşı, 1947'de Hindistan'ın bölünmesi ve Soğuk Savaş'ın neden olduğu gerginlikler gibi çeşitli gelişmelerden ötürü dünyanın çeşitli bölgelerinde büyük ölçekli mülteci sorunları ortaya çıkmıştır. Bu nedenle, Birleşmiş Milletler çatısı altında kalıcı bir örgüt kurmak gerektiği fikri oluşmuştur. Sovyetler Birliği ve diğer komünist rejimlerin böylesi bir örgütün kurulmasına karşı çıkmasına karşın Avrupa devletleri, Pakistan ve Hindistan gibi ülkelerin ısrarlı çabaları neticesinde, Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 1949 yılında 1 Ocak 1951 tarihinden itibaren üç yıl süreyle faaliyet gösterecek Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)'nin kurulması kararını almıştır.⁶⁶ Komiserlik, geçici niteliği çerçevesince, 1956 yılından itibaren beş yıllık görev uzatmaları ile çalışmalarına devam etmiş; 2003 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu kararı ile de Komiserliğin görev süresi “mülteci sorunu çözülünceye kadar” uzatılmıştır.⁶⁷

⁶⁴ Rieko Karatani, “How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins”, *International Journal of Refugee Law*, C. 17, S. 3, 2005, s. 530.

⁶⁵ Gilbert Jaeger, *a.g.m.*, s.732.

⁶⁶ Mehmet Özcan, *Avrupa Birliği Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı*, Ankara, USAK, , 2005, s.9-10.

⁶⁷ UNHCR, *Governance*, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/uk/governance.html>, 10 Temmuz 2016.

BMMYK'nin görevlerini nasıl yerine getireceği BMMYK Statüsünün 8. maddesinde sayılmıştır. Buna göre BMMYK, yetki alanına giren mültecileri koruma görevini aşağıdaki şekillerde yerine getirecektir⁶⁸:

“Mültecilerin korunmasına ilişkin uluslararası antlaşmaların sonuçlandırılmasını ve onaylanmasını destekleyerek, başvurulara nezaret ederek ve bu antlaşmalarda değişiklik yapılmasını önererek; Hükümetler ile özel antlaşmalar yapıp mültecilerin durumunu iyileştirerek ve korunmaya ihtiyaç duyanların sayısını azaltmak için tasarlanan önlemlerin hayata geçirilmesini teşvik ederek; Gönüllü geri dönüşleri veya yeni topluluklara uyum sağlamayı teşvik eden hükümetlere ve özel girişim tarafından yapılan çabalara yardım ederek; En muhtaç kategorileri dışlamamak suretiyle mültecilerin ülke topraklarına kabulünü teşvik ederek; Mültecilerin mal varlıklarını, özellikle de yeniden yerleşimleri için gerekli olan varlıklarını transfer etmelerine izin almak için çaba göstererek; Hükümetlerden sınırları dâhilindeki mültecilerin sayıları ve durumları ve de onlarla ilgili kanun ve yönetmelikler hakkında bilgi alarak; Hükümetler ve ilgili Hükümetler-arası kuruluşlar ile yakın temas içinde olarak; Mülteci sorunlarıyla ilgilenen özel örgütler ile kendisinin en uygun bulduğu biçimde temasa geçerek ve de Mültecilerin refahı ile ilgili özel kuruluşların çabalarına ilişkin koordinasyonu kolaylaştırarak.”

Görüldüğü üzere BMMYK, üstlendiği temel görevleri yerine getirirken iki aşamalı bir yol izlemektedir. Birinci aşamada, mültecilere uluslararası koruma sağlamayı çabalamakta; ikinci aşamada ise, hükümetlere sağlanacak yardımlar yoluyla mültecilerin gönüllü geri dönüşlerini ya da yeni katıldıkları topluluklara uyumlanmalarını sağlamaya çalışmaktadır.

BMMYK' nin ilgi alanına, diğer bir deyişle himayesi kapsamına giren kişiler 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi kapsamına giren kişiler, çatışma veya kamu düzenindeki ciddi rahatsızlıklar nedeniyle bulundukları yerden kaçan kişiler (Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi gibi bölgesel örgütlerde mülteci olarak tanınan kişiler), ülkelerine geri dönüş yapan kişiler, vatansız kişiler, savaş öncesi kabul edilen uluslararası düzenlemeler kapsamına giren kişiler,

⁶⁸ BM Genel Kurulu'nun 14 Aralık 1950 tarih ve 428(V) Sayılı kararı ile kabul edilen BMMYK Statüsünün İngilizce tam metni için bkz. “Statute Of The Office Of The United Nations High Commissioner for Refugees”, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/4d944e589.pdf>, 10 Mart 2019.

bazı durumlarda ülkesi içerisinde yerinden edilmiş kişiler, geçici koruma altındakiler olarak sınıflandırılabilir.⁶⁹

Görüldüğü üzere BMMYK'nin ilgi alanına giren kişilerin kapsamı son derece geniş tutularak, Komiserliğin mülteci sorununun çözümünde aktif bir rol oynaması amaçlanmıştır. Bugün BMMYK'nin ilgi alanına giren kişi sayısının 63 milyon civarında olduğu tahmin edilmektedir.⁷⁰ Üstelik bu rakamlara İsrail Devleti'nin 1948'de kurulmasının ardından yaşanan ihtilaflar sonucunda Filistin'den kaçmak zorunda kalan ve akabinde 1967 Arap-İsrail savaşı sonucunda yerlerinden olan⁷¹ Birleşmiş Milletler Yakın Doğu'daki Filistinli Mültecilere Yardım Kurulu⁷² (United Nations Relief and Works Agency for Palestinian Refugees in the Near East- UNRWA) koruması altındaki 5 milyona yakın Filistinli Mülteci dâhil değildir.⁷³ Bugün, mülteci sorununa tam bir çözüm bulunana kadar Gazze Şeridi, Batı Şeria, Ürdün, Lübnan ve Suriye Arap Cumhuriyeti'ndeki Filistinli mültecilerin insani gelişimine katkıda bulunan UNRWA'ya kayıtlı 4,5 milyonun üzerinde Filistinli mülteci bulunmaktadır. Birim, bu amacını uluslararası standartlar çerçevesinde gerekli yardımları sağlayarak gerçekleştirmekte, BMMYK'nin bütçesinden yararlanmamaktadır.⁷⁴

BMMYK kuruluş aşamasında operasyonel faaliyetlere girecek şekilde tasarlanmamıştır. Ancak özellikle Soğuk Savaş sonrası dönemde Avrupa'dan Afrika'ya kadar birçok bölgede yaşanan çatışmalar sonucunda karşılaşılan mülteci akınları neticesinde Yüksek Komiserlik yerel otoritelerle doğrudan iş birliği içerisinde hareket etmeye ve böylece sorunlara yerinde çözüm getirmek için çalışmaya başlamıştır. Bu çerçevede BMMYK, kriz bölgelerine ilk

⁶⁹ UNHCR, **UNHCR Statistical Online Population Database: Sources, Methods and Data Considerations**, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/45c06c662.html>, 28 Aralık 2016.

⁷⁰ UNHCR Global Trends 2015, **Table 2. Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum, end-2015 (or latest available estimates)**, (Çevrimiçi) http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Estadisticas/2016/Global_Trends_2015.pdf, 10 Ocak 2018.

⁷¹ 1948 Arap-İsrail savaşını takip eden dönemde yaşanan Filistinli yerinden edilmiş kişilere ilişkin sorunlara çözüm getirmek amacıyla Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 8 Aralık 1949 tarih ve 302 (IV) Sayılı Kararı uyarınca Birleşmiş Milletler Filistinli Mültecilere Yardım Kurulu (The United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees-UNRWA) 1 Mayıs 1950 tarihinden itibaren çalışmalarına başlamıştır. Sorunların niha bir şekilde çözülememesi sebebi ile BM Genel Kurulu UNRWA'nın yetkilerini aralıksız bir şekilde yenilemiştir. Sonuncu yenileme kararı uyarınca bahsi geçen yardım kuruluşunun görev ve yetkileri 30 Haziran 2023 tarihine kadar yenilenmiştir. Bkz. UNRWA, "Who we are", (Çevrimiçi) <http://www.unrwa.org/who-we-are>, 28 Nisan 2019.

⁷² UNRWA hakkında daha fazla bilgi için bkz. Brenda Goddard, "UNHCR and the International Protection of Palestinian Refugees", **Refugee Survey Quarterly** (2009) 28 (2-3): 475-510.

⁷³ UNRWA, "Who we are", (Çevrimiçi) <https://www.unrwa.org/who-we-are>, 28 Nisan 2019.

⁷⁴ UNRWA, "How we are funded", (Çevrimiçi) <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/how-we-are-funded>, 28 Aralık 2019.

yardım ekipleri yollamak, gıda, su ve ilaç temin etmek, ihtiyaç halinde geçici barınaklar oluşturmak gibi faaliyetler gerçekleştirmeye başlamıştır.⁷⁵

Ayrıca BMMYK'nın fonksiyonlarını yerine getirmesinde danışmanlık görevi üstlenen Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserlik Programı İcra Komitesi (Executive Committee of the High Commissioner's Programme- ExCom)⁷⁶ 1958 yılında BM Genel Kurulu'nun talebi üzerine BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi (ECOSOC)⁷⁷ tarafından kurulmuştur. ECOSOC tarafından kurulmakla birlikte ExCom, BM Genel Kurulunun (General Assembly) tamamlayıcı bir organı olarak hareket eder ve raporlarını da doğrudan Genel Kurula gönderir. Her ne kadar BMMYK Statüsü 3. maddesinde Yüksek Komiserin kendisine Genel Kurul veya Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından verilen politika talimatlarını izleyeceği düzenlenmiş ise de ExCom, yıllık olağan toplantılarında idari konularda Yüksek Komiserliğe önerilerde bulunmasının yanı sıra Yüksek Komiserliğin iki yıllık programlarını ve mevcut bütçesini onaylamaya da yetkindir.⁷⁸

BMMYK yukarıda sayılan görevlerini yerine getirebilmek amacıyla devletler, sivil toplum örgütleri ve de akademik enstitüler ile daimî bir diyalog içerisine girmiş ve belirli mülteci hukuku konularına ilişkin bu gruplarla görüş alışverişinde bulunmuştur.

BMMYK'nın, operasyonlarını finanse etme hususunda kendine bağıştta bulunan devletlerin, gerekli bir programı başlatabilmek hususunda ise ev sahibi devletlerin insafına kalması nedeniyle, genel kanı Komiserliğin politikalarının kendi bağışçılarının ve ev sahibi devletlerin politikalarıyla çatışamayacağı yönündedir. Ancak Komiserlik yıllar içinde sağlamlaştırdığı konumu ve saygınlığı ile insancıl çalışmalar alanında eşsiz bir konuma gelmiş ve küresel mülteci politikalarında başı çeken aktörlerden olmuştur. Elbette bu durum zaman içinde oluşmuş ve aşağıda ayrıntılarıyla inceleneceği üzere özellikle de Komiserliğin ilk 30 yılı

⁷⁵ Murat Saraçlı, **a.g.e.**, s. 139.

⁷⁶ **Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği İcra Komitesi (ExCom)**, BMMYK'nın fonksiyonlarını yerine getirmesinde danışmanlık görevi üstlenmiştir. 1958 yılında 25 üye devlet ile kurulan ExCom şu anda 76 üyeye ulaşmıştır ve yılda bir defa Cenevre'de toplanmaktadır. Yıllık toplantılarında; BMMYK programını ve bütçesini belirleyen, Uluslararası koruma alanında tavsiyelerde bulunan ve BMMYK'yı ilgilendiren diğer alanlarda görüş bildiren kurulda sivil toplum örgütleri de gözlemci statüsüne sahiptir.

⁷⁷ **ECOSOC**, Birleşmiş Milletler üye ülkeler sistemine göre ele alınan politika önerileri formüle etmekte ve uluslararası ekonomik ve sosyal konuları tartışmakta merkezi bir forum olarak hizmet vermektedir. Sivil toplum kuruluşları, Birleşmiş Milletler çalışmalarına katılmak için bu konseyden statü alır.

⁷⁸ UNHCR, "How UNHCR is Run and Structured", <https://www.un.org/youthenvoy/2013/09/office-of-the-united-nations-high-commissioner-for-refugees/> , 10 Nisan 2019.

içerisinde fikir ayrılığı içinde olan birçok farklı politik odaklara kendini kabul ettirmesi gerekmiştir.⁷⁹

Tüm bu çabaların sonucunda ise BMMYK, özellikle son yirmi yıl içerisinde hazırlamış olduğu çeşitli talimatnameler ve kılavuz rehberler aracılığıyla özellikli konularda -örneğin “kadın ve çocuk mültecilerin durumu ve hakları”na ilişkin- ilave bir takım mülteci hukuku prensiplerinin gelişimini sağlamıştır.⁸⁰ Ayrıca, BMMYK’nin hazırlamış olduğu “Mülteci Statüsünü Belirlemede Kullanılacak Ölçütler ve Prosedürler Üzerine El Kitabı⁸¹” adlı çalışma da pek çok ülke tarafından 1951 Sözleşmesi’nin resmi yorumu olarak benimsenmektedir.⁸² BMMYK’nin göreve başladığı dönemden itibaren mülteci sorununa ilişkin çalışmaları ve yetki alanının gelişimi aşağıdaki bölümlerde daha ayrıntılı ele alınacaktır.

a. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin Genişleyen Yetki Alanı
BMMYK’nin kurulmasının iki temel amacı vardı. Bunlardan ilki mülteciler için uluslararası koruma sağlanması ve ikincisi de mültecilerin içinde bulundukları zor duruma çözüm bulunmasıdır. Bu sorumluluklarını yerine getirmek amacıyla Komiserlik, öncelikle içinde 1951 Cenevre Sözleşmesi, 1967 Newyork Protokolü ve BMMYK Statüsü’nün de bulunduğu temel araçlara dayanmaktadır.⁸³

Yerinden edilmiş kişi kategorilerinde geçtiğimiz yıllarda ortaya çıkan çeşitlilikler ve uluslararası insancıl anlayışta yaşanan gelişmeler (humanitarian environment) sonucunda uluslararası kamuoyu yerinden edilmiş bu kişilerin korunmasının sağlanmasında kimin

⁷⁹ Gil Loescher, “UNHCR’s Origins and Early History: Agency, Influence, and Power in Global Refugee Policy”, **Refuge: Canada’s Journal on Refugees**, Vol 33, No 1, 2017, s. 77. (tamamı:77-86)

⁸⁰ Corinne Lewis, “UNHCR’s Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution”, **Int J Refugee Law**, (2005) 17 (1), s. 81. (tamamı: s:67-90)

⁸¹ Mülteci statüsünün 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolüne göre belirlenmesi, sığınma talebinde bulunan kişinin, kendisine mülteci statüsünün tanınması için başvurduğu sırada ikamet etmekte olduğu Taraf Devletlerin yetkisinde olmakla birlikte 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü’nün, Taraf Devletler ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği arasında öngörmüş olduğu işbirliği neticesinde mülteci statüsünün belirlenmesi konusunu da kapsar. Ancak unutulmamalıdır ki BMMYK Tüzüğündeki kriterlere uyan kişiler 1951 Sözleşmesine veya 1967 Protokolüne taraf olan bir ülkede bulunup bulunmadıklarına ya da kendisini kabul eden ülke tarafından bu iki belgeden herhangi birine göre kendisine mülteci sıfatı tanınıp tanınmadığına bakılmaksızın BM adına Yüksek Komiserlikçe sağlanan korunmayı talep edebilir. BMMYK’nin yetki alanına giren bu tür mültecilere genellikle “BMMYK’nın tanıdığı mülteciler” denir.

⁸² BM Mülteciler Yüksek Komiserliği, **BMMYK kimin mülteci olduğuna kendisi mi karar verir, yoksa bu karar hükümetlere mi bağlıdır?**, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/turkey/home.php?content=31&page=29>, 24 Mayıs 2018.

⁸³ Gil Loescher, Alexander Betts, and James Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of refugee protection into the twenty-first century**, New York, Routledge, 2008, s.98.

sorumlu olacağının belirlenmesi hususunda baskı altında kalmıştır. BM çatısı altında açık bir koruma yetkisine haiz tek BM ajansı olması nedeniyle, BMMYK'nın gerçekleşen değişiklikler sonucu ortaya çıkan yeni sorumlulukları da üstlenmesi yönünde bir kanaat oluşmuştur.⁸⁴ Bu açıdan aşağıda Yüksek Komiserliğin temel faaliyet alanları ve süreç içerisinde artan koruma yükünün mahiyeti analiz edilecektir.

BMMYK Aralık 1950 tarihinde kurulduğu dönemde, Batılı devletler için mülteci sorununun başlıca kaynağı Soğuk Savaşın şiddetlenip mülteci akışının doğudan batıya doğru seyrettiği Avrupa'ydı. Her ne kadar bu dönemde Orta Doğu ile Güney ve Doğu Asya'da büyük mülteci hareketlilikleri olmuş olsa da BMMYK'nın Avrupa merkezli tutumu Amerika Birleşik Devletleri'nin dış politika önceliklerini yansıtmaktadır. Amerika Birleşik Devletleri'nin İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'nın yeniden inşası ve iyileştirilmesine odaklanması ve Sovyetler Birliğiyle hızla tırmanan Soğuk Savaş, ABD'nin kendi mülteci politikası ile BMMYK ye olan bakış açısını kritik bir şekilde etkilemiştir.⁸⁵

Bundan daha da önemlisi, Amerikalı liderlerin bu dönemde mülteci politikalarını Birleşmiş Milletlerin kontrolüne bırakılamayacak derecede önemli görmesidir. Amerikan mülteci politikasının en önemli unsurları demir perde ülkelerinden gelen mültecilere vakfedilen uluslararası ilgi ve alakanın sürdürülmesi, Doğu Bloğundan göçün teşvik edilmesi ve mültecilere yönelik uluslararası destek fonu çağrılarının azaltılmasıydı. ABD, bu amaç doğrultusunda BMMYK'nın operasyonel yetkilerini ve bağımsızlığını ciddi ölçüde kısıtlamayı hedeflemiş ve bunun yerine Amerika'nın başı çektiği alternatif mülteci ve göçmen kuruluşları oluşturarak, Washington'un Amerikan dış politika önceliklerini en iyi yansıtan uluslararası kuruluşları seçmesini, desteklemesini ve kontrol etmesini amaçlamıştır.⁸⁶

Tüm bu süreç içerisinde BMMYK'nın mülteci politikalarına olan yaklaşımı ise önemli ölçüde Komiserliğin hiyerarşik yapısından etkilenmektedir. Şöyle ki, BMMYK'yi BM Sekreterliği bünyesine yerleştirerek Yüksek Komiserin seçimini kontrol altına almayı amaçlayan Amerika Birleşik Devletleri'nin itirazına rağmen üye devletler doğrudan Genel Kurul'a karşı sorumlu olan bağımsız bir Yüksek Komiserliğin oluşturulmasına karar vermiştir. Böylece BMMYK'nın 1950 tarihli Kuruluş Tüzüğü, Makama ilişkin tüm yetkiyi Yüksek Komiserin kendisine bahşetmiştir. Bu bakımdan, BMMYK, kuruluşundan bu yana, daima Yüksek

⁸⁴ Gil Loescher, Alexander Betts, and James Milner, **a.g.e.**, s.99.

⁸⁵ Gil Loescher, **a.g.m.**, s. 78.

⁸⁶ Gil Loescher, **a.g.m.**, s. 78.

Komiserlik Makamı olarak anılmış ve kişi olarak Yüksek Komiserin BMMYK'nin merkezi karar alma yapısındaki öncelikli öneminin ve bağımsızlığının altını çizmiştir.⁸⁷

ABD'nin bahsi geçen alternatif mülteci ve göçmenlik kuruluşları oluşturmamasından kaynaklanan kısıtlamalara rağmen, BMMYK'nin ilk Yüksek Komiseri Gerrit van Heuven Goedhart, ABD ile diğer Batılı hükümetleri BMMYK'nin yararlılığına ikna etme konusunda başarılı lobicilik faaliyetleri yürüterek bağımsız bir şekilde kaynak toplamak için BM Genel Kurulunun onayını almayı başarmıştır. Bu doğrultuda oluşturulan BM Mülteci Yardım Fonu ve Ford Vakfı tarafından hibe edilen ödenek, Makamın tarihinde ilk defa mülteci ve uzun süreli yerinden edilmiş kişilerin Batı Avrupa'ya uyumunun teşvik edilmesi amacıyla BMMYK'nin başlıca operasyonel ortakları olan sivil toplum örgütlerine gözetim desteği sunmasına olanak sağlamıştır. Bu mali destek aynı zamanda BMMYK'nin 1953 tarihinde Batı Berlin'de ortaya çıkan erken dönem Soğuk Savaş mülteci krizine müdahalede önderlik etmesini de sağlayacaktır.⁸⁸

BMMYK'nın yetki kapsamı, diğer uluslararası kurum ve kuruluşlarla erken dönemde giriştiği rekabet, Komiserliğin kendisinin geçirdiği süreçler ve hiyerarşik karar alma mekanizması BMMYK'nın kuruluşundan itibaren ilk otuz yıl içerisindeki mülteci politikasını şekillendirmesinde etkili olmuştur. Bu çerçevede öncelikle, BMMYK'nın 1950 tarihli Kuruluş Tüzüğü ve 1951 tarihli BM Mülteciler Sözleşmesi BMMYK'nın nasıl işlev görmesi ve küresel mülteci politikasını nasıl oluşturması gerektiği konusunda bir çerçeve çizmiştir. Bu araçlar, Komiserliğe mültecilere ilişkin hukuki koruma ve himaye konularında tarihte benzeri görülmemiş bir yetki bahşetmiş ve Makamın bu konularda bir tek el gibi hareket etmesini sağlamıştır. Bundan daha da önemlisi, bunlar aynı zamanda Komiserliğin faaliyetlerini genişletmesi ve 1950'lerin ortasından başlayarak 1970'lerin sonuna kadar faaliyetlerini yeni coğrafi bölgelere taşımasına yönelik talepleri için de hukuki bir dayanak teşkil etmiştir. İkinci olarak da BMMYK mültecilerin korunması ve yaşadıkları drama kalıcı çözümler sağlanması amacıyla devletler tarafından kurulmuş hükümetlerarası bir kuruluştur.⁸⁹

⁸⁷ Gil Loescher, **a.g.m.**, s. 79.

⁸⁸ Gil Loescher, **a.g.m.**, s. 79.

⁸⁹ Zira Yüksek Komiser'in başlangıçtaki yetkileri, BMMYK tüzüğü md. 6(A) (ii) uyarınca "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olayların sonucunda ve ırkı, dini, milliyeti ya da siyasal görüşü nedeniyle zulüm görmekten haklı sebeplerle korkan, vatandası olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu korkudan dolayı veya kişisel tercihi dışındaki sebeplerden dolayı söz konusu ülkenin korumasından yararlanamayan veya yararlanmak istemeyen; ya da bir ülkenin vatandaşlığına sahip olmayan ve eskiden sürekli ikamet ettiği ülkenin dışında bulunan, söz konusu korku sebebiyle ya da kendi kişisel tercihi dışındaki sebeplerle bu ülkeye dönemeyen veya dönmek istemeyen herhangi bir kişiyi" kapsamakta idi.

Böylelikle BMMYK, büyük oranda kendi girişimleriyle sadece birkaç sene içerisinde tamamen işlevsiz bir kuruluş olmaktan çıkarak mali kaynak toplama yetkisine sahip, giderek artan ölçüde maddi destek vurgusu yapan uzun vadeli programlar oluşturan bir kuruluş haline gelmiştir. 1958 tarihinde, şu anki mevcut BM Mülteciler Yüksek Komiserlik Programı İcra Komitesi (ExCom) yirmi beş üye devlet tarafından oluşturulmuştur.⁹⁰

Sömürgeciliğin sona ermesini takip eden süreç ve gelişmekte olan bölgelerde yeni devletlerin ortaya çıkması büyük ölçüde yeni mülteci sorunlarının çıkmasına sebebiyet vermiştir. Bu nedenle BMMYK, 1950’li yılların sonlarından itibaren Lindt’in öncülüğünde, kuruluşun faaliyetlerinin Avrupa’daki mülteci krizlerinden üçüncü dünyadaki mülteci krizlerine doğru genişletilmesinin ön hazırlığının yapılması için ilk adımları atmış ve bu çerçevede yeni bir yaklaşım da benimsemiştir. Bu yeni yaklaşım, BM Genel Kurulunun BMMYK’ye hukuki açıdan tamamen mülteci kategorisine girmeyen fakat durumu uluslararası toplum için kaygı yaratan sığınmacılar için kaynak oluşturma veya destek programları yürürlüğe koyma yetkisi veren “iyi niyet misyonu” (“good offices”) formülüdür. Bu formüle ilk olarak, dönemin sömürgeci gücü ve BMMYK nin kurucu üye devletlerinden biri olan Birleşik Krallık’ın şiddetli muhalefetine rağmen, 1950li yılların sonunda Hong Kong’daki Çinli mülteciler için BMMYK nin mali kaynak toplanabilmesi için başvurulmuştur.⁹¹ Bu formülün hayata geçirilmesi BMMYK Tüzüğü’nün aynı zamanda BMMYK’yi resmi olarak BM Genel Kurulu ile Ekonomik ve Sosyal Konseyinin yetkisine tabi kılması sayesinde gerçekleşmiştir.⁹² Zira BMMYK nin BM Genel Kurulunun yetkisi altına alınmasıyla devletler komiserliğinin yetki kapsamı ve faaliyetlerinin daha da genişletilmesi için meşru bir mekanizma sağlayabilmişlerdir. BMMYK de tarihi boyunca, siyasi açıdan hassas mülteci meselelerinde kendi yetkinliği, rolü ve otonomisini tanımlamak ve genişletmek amacıyla Genel Kurul kararlarını esnek şekillerde kullanmıştır.⁹³

1951 Cenevre Sözleşmesi hazırlanıp imzaya açıldığında genel inanç ve temenni, mülteci sorununun gelir geçer bir fenomen olduğu ve yakın bir zamanda da ortadan kalkacağı

⁹⁰ Gil Loescher, **a.g.m.**, s. 80.

⁹¹ Gil Loescher, **a.g.m.**, s. 80.

⁹² Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü, md. 3.

⁹³ Gil Loescher, **a.g.m.**, s. 78.

yönünde idi.⁹⁴ Ancak bu beklentilerin tersine mülteci sorunu izleyen yıllarda beklenilmeyen boyutlara ulaşmış; dahası zamanla karşılaşılan birçok mülteci problemi hem kapsam hem de tabiatı bakımından 1950’lerin başındaki mevcut mülteci problemlerinden farklılık göstermeye başlamıştır.⁹⁵

Nitekim BMMYK Tüzüğü, her bir objektif ve sübjektif elementin her bir olayda ayrı ayrı değerlendirilmesini gerekli kılan birey temelli bir mülteci tanımından bahsetmekle birlikte, BMMYK faaliyetlerine başladıktan kısa bir süre sonra kendini bir dizi “grup mülteci (group refugee situations)” sorunu ile ilgilenmek durumunda bulmuştur. Böylelikle son 55 senede yaşanan geniş ölçekli mülteci krizleri ve beraberinde gelen politik ve insancıl mülhazalar BMMYK’nin yetkilerinin yönetiminde daha esnek hareket etmeyi gerektirmiştir. Bunun sonucunda da “uluslararası toplumu ilgilendiren mülteciler” şeklinde adlandırılabilcek önemli bir genişleme gerçekleşmiştir.⁹⁶Bu genişleme şu şekilde olmuştur:

BMMYK’nin hayata geçirilmesinden kısa bir süre sonra kurum kendini bir dizi “grup mülteci (group refugee situations)” sorunu ile ilgilenmek durumunda bulur. 1951-61 yılları arasında ortaya çıkan bu grup mülteci sorunu beraberinde temel bir problemi de getirecektir ki bu da “1951 Cenevre Sözleşmesi’nin getirdiği mülteci tanımının bireysel bir karakter taşımasıdır”. Böylece BMMYK grup mülteci sorunsalı ile de ilgilenmesi gerektiğinden sözleşmedeki “bireysel temelli mülteci (individual refugee definition)” tanımının grup mülteci durumuna uygulanabilir hale getirilebilmesi için bir takım pratik yöntemlerin geliştirilmesi gerekmiştir. Bunun temelinde grup mülteci durumlarının geniş sayıda mülteciyi içermesinden ötürü grubu oluşturan her bir birey için mülteci durumunun ayrı ayrı incelenmesinin pratik olmamasıdır. Bu nedenle “menşe ülke”ye ve “menşe ülkeden kaçılmasına neden olan genel sebep”lere ilişkin “objektif kriter” hususuna çok önem verilmek durumunda kalınmıştır. Buna ilaveten Avrupa dışında gerçekleşen birçok yeni mülteci krizine ilişkin olarak her bir olayda “zulüm” kavramına başvurmak da çeşitli politik hassasiyetler nedeniyle uygun olmamaya başlamıştır.

⁹⁴ 3 Aralık 1949 tarih ve 319(IV) sayılı BM Genel Kurulu kararının 5. Paragrafında “Yüksek Komiserliğin ofisinin 31 Aralık 1953’ten sonra da faaliyetlerine devam edip etmeyeceğinin 8. Oturuma kadar görüşülmesi gerektiği” ibaresi yer almaktadır. Orjinal Metin için bkz. **Refugees and Stateless Persons**, (Çevrimiçi) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/051/38/IMG/NR005138.pdf?OpenElement>, 21 Nisan 2016.

⁹⁵ Jerzy Sztucki, “Conclusions on the International Protection of Refugees Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme”, **Int’l J. Refugee L.**, 285 (1989) Vol. 1 No.3, s. 286. [tamamı, 285 to 318]

⁹⁶ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **The Refugee in International Law**, 3.bs., New York, Oxford University Press, 2007, s. 23.

Bu iki sebepten dolayı 1951 Cenevre Sözleşmesi ile getirilen “mülteci” tanımının daha “yansız” ve “esnek” bir şekilde uygulanabilmesi için yeni tekniklere başvurulması zaruri hale gelmiştir.⁹⁷

Ivor’a göre 1951 ve 1961 yılları arasında cereyan eden grup mülteci krizlerine ilişkin olarak Komiserlik Statüsünde yer alan hukuki tanımın (statutory definition??) uygun bir şekilde uygulanmasının sağlanması sürecinin incelenmesinde üç hususun dikkate alınması önerilmektedir.⁹⁸ Bunlardan ilki “Grup Mülteci Durumlarında Statü’de Yer Alan Tanımın Uygulanmasına İlişkin Kasım 1959 ve Nisan 1960 Tarihlerinde Gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Ofisinin Statüsü Uzmanlar Grubu Toplantılarının Sonuç Bildirisi”dir. Bu toplantılarda her ne kadar Yüksek Komiser tarafından Uzmanlar grubuna gönderilmiş olan bildiride grup halindeki mülteciler (group refugee situations) sorunu dile getirilmiş ise de Uzmanlar grubu toplantıda BMMYK Tüzüğü’nün grup mülteci sorunlarına uygulanabilirliği hususunu özellikle ele almamıştır.⁹⁹ Bunun yerine grup sonuç bildirgesinde de belirtildiği üzere “milli mülteciler (national refugees)” e ilişkin soruna göndermede bulunulmuştur. Buna göre “Milli Mülteciler” ile kast edilen kişiler iki grupta toplanabilecektir. Bunlar, hukuki durumları göç edilen ülkenin kendi vatandaşlarına denk gelen “etnik mülteciler” ile “mültecilik durumu vatandaşlığa geçme (naturalization) ile sona eren mülteciler”dir. Bu Yüksek Komiserliğin Bildirisinde belirtilen yeni grup mültecilere ilişkin olarak, Uzmanlar Grubu, “milli mülteciler”in Statü’de yer alan tanıma giren mültecilerden olmadığını açık olduğunu bildirmişlerdir. Buna göre “milli mülteciler”in, 20 Kasım 1959 tarih ve 1388(XIV) sayılı BM Genel Kurulunun “Yüksek Komiserin “iyi niyet misyonunu (good offices¹⁰⁰)” Birleşmiş Milletlerin yetkisi dâhiline girmeyen mültecilere

⁹⁷ Ivor C. Jackson, **The Refugee Concept in Group Situations**, Lahey, Martinus Nijhoff Publishers, 1999, s. 86.

⁹⁸ Ivor C. Jackson, **a.g.e.**, s. 87.

⁹⁹ Ivor C. Jackson, **a.g.e.**, s. 88.

¹⁰⁰ İyiniyet misyonu olarak çevirdiğimiz “good offices” kavramı herhangi bir üçüncü tarafın çatışma içinde bulunan tarafların sorunlarının çözmesinde asiste etmesi şeklinde geniş bir şekilde anlaşılabilir. Yardım eylemi arabuluculuk olarak ortaya çıkabileceği gibi kimi zaman çatışma içindeki taraflara birbirinden mesaj iletme ya da taraflara sorunun konuşulacağı bir toplantının hazırlanmasında yardımcı olmak olarak da tezahür edebilir. BM Genel Sekreteri’nin iyiniyet misyonu yürütmesi ise kişiliğinin ve parçası olduğu örgütün, görevin getirdiği prestij ve güvenilirlik ile uluslararası kamuoyunun ağırlığı şeklinde vücut bulmasıdır. Daha geniş bilgi için bkz. Tamrat Samuel, “Good Offices” Means Taking Risks”, **Global Peace Operations Review**, 19 Kasım 2015.

yardımcı olacak şekilde genişletilebileceği” kararına¹⁰¹ dayanılarak genel kurul kararında belirtilen mültecilere dahil oldukları düşünülebilir.¹⁰²

İkincisi ise “İyi niyet Misiyonu” anlayışının birinci evredeki gelişimidir. Burada “iyi niyet” konsepti BM yetki alanı içerisine girmedikleri düşünülen çeşitli mülteci gruplarına uygulanmıştır.¹⁰³ Bu çerçevede ilk olarak 1957 yılında BM Genel Kurulu, Yüksek Komiserliğe Statü’de yer alan mülteci tanımına girmemekle birlikte durumları uluslararası toplumu endişelendiren kişilere yardımcı olması için yetki vermiştir.¹⁰⁴ Verilen yetkiye konu olan olay, anakara Çin’in bir parçası olan Hong Kong’daki mültecilerin durumunun Çin’de 1949 yılında Komünist Partinin yönetimi ele geçirerek Çin Halk Cumhuriyetini ilan etmesini takiben Çin’de iktidarda olan Milliyetçi Parti’nin Tayvan’a kaçması ve orada Çin Cumhuriyetinin devam ettiğini ilan etmesi sonucunda o dönemde uluslararası arenada iki farklı Çin Hükümetinin aynı anda varlığını iddia etmesi nedeni ile belirsiz bir hale dönüşmesinden kaynaklanmıştır.¹⁰⁵ Bu iki başlılık soruna konu olan sayıları binlerle ifade edilen¹⁰⁶ ana kara Çin’den kaçan mültecilere¹⁰⁷ kimin koruma sağlayacağı hususunda belirsizlik yaratmıştır.¹⁰⁸ Bu durum Marjoleine’e göre Yüksek Komiserliğin mevcut yetki alanının yetersiz kaldığı ilk olay olarak betimlenmiştir.¹⁰⁹

¹⁰¹ UN General Assembly, **1388(XIV) Report of the United Nations High Commissioner for Refugees (20 Kasım 1959)**, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69eef6/report-united-nations-high-commissioner-refugees.html>, 24 Mayıs 2019, md. 2.

¹⁰² Zaten “BM Mülteciler Yüksek Komiserliği Ofisi Tüzüğü” md. 6A(c)’ye göre: “Statü uyarınca mülteci olarak tanımlanmış kişi yeni bir uyruk kazanmış ve yeni uyruğuna girdiği ülkenin korumasından yararlanmaya başlamış ise bu kişinin, Yüksek Komiserliğin yetkisi alanı içinde bulunma durumu sona erer. Gene aynı Statünün 7(b) maddesinde de yaşamakta olduğu ülkenin yetkililerince o ülkenin milliyetinin getirdiği hak ve yükümlülükleri elde ettiği kabul edilen kişilerin Statü uyarınca Yüksek Komiserin yetki alanına girmeyeceği belirtilmiştir.

¹⁰³ Ivor C. Jackson, **a.g.e.**, s. 90.

¹⁰⁴ Bkz. UN General Assembly, **1167(XII) Chinese Refugees in Hong Kong**, 26 Kasım 1957, (Çevrimiçi) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0119/50/IMG/NR011950.pdf?OpenElement>, 24 Mayıs 2019 ve UN General Assembly, **1784(XVII) The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong**, 7 Aralık 1962, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/3ae69ee524.html>, 24 Mayıs 2019.

¹⁰⁵ Stratejik Ortak, **Çin-Tayvan Sorunu Nedir?**, 4 Kasım 2015, (Çevrimiçi) <http://www.stratejikortak.com/2015/11/cin-tayvan-sorunu-nedir.html>, 24 Mayıs 2019.

¹⁰⁶ The Atlantic Report on the Worl Today: Hong Kong’un haberine göre bu sayı 1957 yılında dahi bir milyona yakındır, June 1957, (Çevrimiçi) <http://www.theatlantic.com/past/docs/issues/57jun/hk657.htm>, 24 Mayıs 2019.

¹⁰⁷ Hong Kong Mültecilerine ilişkin daha ayrıntılı bilgi için bkz. Hu Yueh, “Problem of the Hong Kong Refugees”, **Asian Survey**, Vol. 2, No. 1 (Mar., 1962), s. 28-37.

¹⁰⁸ Bu belirsizliğin diğer bir sebebi ise bahsi geçen dönemde Hong Kong’un yönetiminin Çin hükümetinde olmamasından kaynaklanmaktadır. Şöyle ki 1. Afyon Savaşı İngilizlere karşı kaybeden Çin 1842 Nanking Antlaşması’yla Hong Kong adasının yönetimini İngiltere’ye devretmiş akabinde 1816’da, İkinci Afyon Savaşı’ndan da yenilgiyle çıkınca Hong Kong adasının üç mil kadar açığındaki Kowloon Yarımadası’nın güney kısmını da İngiltere’ye bırakmak zorunda kalmıştır. 1898’de imzalanan bir diğer antlaşma ile, İngiltere Kowloon Yarımadası’nın kuzeyini de sömürgeye dâhil ederek bölgeye New Territories adı verir. Ancak New Territories’in sömürgeleşmesinde üzerinde anlaşılan özel statü sonucunda bölgenin doksan dokuz yıl sonra, yani 1997’de Çin’e iade edilmesi üzerinde taraflar anlaşmıştır. Daha geniş bilgi için bkz. Asumen Suner, “Hong Kong: Sömürgecilik Tarihinde Bir Sayfa Kapanırken”, **Birikim**, Sayı: 99, Temmuz 1997, s.20-28.

¹⁰⁹ Marjoleine Zieck, **Unhcr and Voluntary Repatriation of Refugees: A Legal Analysis**, Martinus Nijhoff Publishers, 1997,s.71.

Ortaya çıkan yardım ihtiyacı göz önüne alındığında Yüksek Komiserliğe “iyi niyet misyonu”nu yardım düzenlemelerini teşvik etmesi amacıyla kullanması yönünde sarıh yetki vermek etkili ve mantıklı bir çözüm olmuştur. Bunun yanı sıra BM Genel Kurulu, Yüksek Komiserliğin “iyi niyet misyonu” anlayışını “Birleşmiş Milletlerin yetkisine girmeyen” ya da “acil yetki (immediate competence) alanına girmeyen” mültecileri kapsayacak bir şemsiye kurum olarak geliştirmişlerdir.¹¹⁰

Üçüncüsü ise “İyi niyet Misyonu” anlayışının ikinci evredeki gelişimidir. “İyi niyet misyonu” burada, grup üyelerinin mülteci statüsü ayrı ayrı incelenmeden prima facia¹¹¹ olarak Yüksek Komiserliğin yetkisi alanına dahil olduğu düşünülen grup mültecilere uygulanmıştır.¹¹²

Bu gelişmenin yaşanmasındaki ilk etken Mayıs 1957 de, Tunus’un geçen iki buçuk sene boyunca sınırı aşp gelen 85.000 Cezayirli mülteci için BMMYK den maddi destek talep etmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu, BMMYK’nın acil durum desteğinin gelişmekte olan dünyada talep edildiği ilk vaka olarak tarihe geçmiştir. Fakat Cezayirli mültecilere yardım sağlama kararı BMMYK’nın üçüncü dünya ülkelerindeki gelecekteki rolüne ilişkin BMMYK içerisinde yoğun tartışmalara sebep olması nedeniyle siyasi açıdan çok zor olmuş. Zira bu dönemde Komiserliğin öncelikli rolünün Avrupa’da uzun süreli sürgünde kalan mülteciler için çözümler bulması olduğu yönünde genel bir kanı söz konusudur.¹¹³

Ancak dönemin Yüksek Komiseri bu duruma karşı çıkarak, BMMYK’nın önde gelen bir uluslararası mülteci kuruluşu ve dünyanın herhangi bir yerinde patlak veren bir acil duruma

¹¹⁰ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 24.

¹¹¹ Merriam-Webster Sözlüğüne göre genel olarak, “prima facie”, “ilk görüşte” ya da “ilk bakışta” anlamına gelmektedir. (Çevrimiçi) <http://www.merriam-webster.com/dictionary/prima%20facie>, 15 Mayıs 2019. BMMYK’nın Mülteci Statüsünün Tespitine Yönelik Usul ve Kriterlere İlişkin prima facia olarak grup mültecilerin durumunun tespitini şu şekilde tanımlamaktadır:

“Belirli şartlaraltında üyelerinin ayrı ayrı bireysel olarak mülteci olduğu sayılabilecek grupların birden yerinden edildiği durumlar ortaya çıktığında çounlukla duruma yardım ve müdahalenin acil önem arz etmektedir. Bu nedenle de tamamiyen pratik nedenlerden ötürü mülteci statüsünün grubun her bir yesi için ayrı ayrı belirlenmesi mümkün olmayabilmektedir. Bu nedenle de grubun tüm üyelerinin prima facia olarak mülteci olarak kabul edildiği (aksi yönde bir delil olmaması kaydıyla) “mülteci statüsünün grup olarak tespiti “yöntemine başvurulur. Bkz. UNHCR, **Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees**, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV.3, s.12, para. 44.

¹¹² Ivor C. Jackson, **a.g.e.**, s. 90.

¹¹³ Gil Loescher, **a.g.m.**, s. 80.

adapte olabilen yegâne uluslararası örgüt olarak konumunun teyit edilmesi adına Tunus'tan gelen talebin karşılanmasını savunmuştur.¹¹⁴

Prima facia yaklaşımı bir devlet ya da BMMYK tarafından mülteci statüsünün, menşe ülkedeki ya da vatansız bir iltica başvurusu söz konusu ise bu kişinin önceki mutat meskeninin bulunduğu ülkede cereyan ettiğinin tespitinin kolayca belli olan, objektif koşullar temelinde tanınması anlamına gelmektedir.¹¹⁵ Yetki alanı çerçevesince BMMYK, prima facia temelinde mülteci olduklarını açıklamaya yetkindir. Devletlerin de BMMYK ile uluslararası koruma sağlama fonksiyonunu yerine getirmesi ve mülteciler için koordineli bir şekilde çalışmaları ve sorun çözümüne yardımcı olmaları beklenmektedir.¹¹⁶

Mülteci statüsünün prima facia olarak tanınmasında olduğu gibi bu yaklaşımın sona ermesinde de karar verici merci ülkedeki ilticaya ilişkin konularda karar verici olan mercidir. Prosedür de aynı mülteciliğin tanınması sırasında uygulanan yöntemle aynı şekilde cereyan eder. Bu da beyanname, kararname ya da mahkeme kararı şeklinde olabilir. Böylesi bir kararın verilmesinde kamuya açık haberleşme sistemleri ya da sosyal yardım aracılığıyla “prima facia yaklaşımı sonucunda çoktan mülteci olarak kabul edilenlerin bu statülerinin durumdan etkilenmeyeceği¹¹⁷” konusunda açıklık getirilmelidir. Aynı şekilde böyle bir karar iltica arayan kişinin bireysel prosedürlerle iltica başvurusunda bulunma hakkına da helal

¹¹⁴ Yüksek Komiser, kendi Makamı içerisindeki üst düzey üyelerden gelen şiddetli muhalefetin yanı sıra, Cezayir'deki sömürgeci güç olan ve BM Güvenlik Konseyinin 5 üyesinden birini ve BMMYK nin kurucu üye devletlerinden birini teşkil eden Fransa'nın muhalefetine de üstesinden gelmek zorunda kalmıştır. Fransız hükümeti bu hadisede Makamın destek verme yetkisini tanımamış ve Cezayir'in Fransa'nın ayrılmaz bir parçasını oluşturduğunu iddia ederek nihai çözümünün ancak Tunus ve Fas'a sığınan Cezayirlilerin Cezayir'e geri dönmesiyle sağlanabileceğini ileri sürmüştür. Fransa aynı zamanda BMMYK nin olaya dâhil olmasının krizi uluslararası düzeye taşıyacağından korkmuş ve önemli Batılı hükümetler de Fransa'ya karşı çıkmakta isteksiz görünmüştür. Fakat yine de, Lindt ısrarcı ve cesur bir diplomasi izleyerek Fransa'nın direncini kırmayı başarmıştır. BMMYK nin Cezayirli adına harekete geçmesi Makamın coğrafi kapsamı ve işlevleri bakımından bir dönüm noktası teşkil etmiş ve Makamın küresel ve kurumsal anlamda büyümesinin önünü açmıştır. Bkz. Gil Loescher, **a.g.m.**, s. 81.

¹¹⁵ UNHCR, **Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework**, 19 February 2001, EC/GC/01/4, s.1-2, para. 6.

¹¹⁶ UNHCR, **Guidelines On International Protection NO. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status**, HCR/GIP/15/11, 24 June 2015, s.6-7, para.33.

¹¹⁷ Bu kişilerin mültecilik statüsü, 1951 Cenevre Sözleşmesi 1(C) maddesinde geçen haller sonucunda sona erecektir. Bu haller şunlardır: Kişi Eğer: (1) Vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteği ile tekrar yararlanırsa; veya (2) Vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi arzusu ile tekrar kazanırsa; veya (3) Yeni bir vatandaşlık kazanmışsa ve vatandaşlığını yeni kazandığı ülkenin himayesinden yararlanıyorsa; veya (4) Kendi arzusu ile terk ettiği veya zulüm korkusu ile dışında bulunduğu ülkeye kendi arzusu ile, tekrar yerleşmek üzere dönmüşse; veya (5) Mülteci tanınmasını sağlayan koşullar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaktan sakınmaya artık devam edemezse; (6) Tabiiyetsiz olup da, mülteci tanınmasını yol açan koşullar ortadan kalktığı için, normal ikametgahının bulunduğu ülkeye dönebilecek durumda ise;

getirmez, bu durum sadece bireylere bireysel inceleme sonucu mülteci statüsünün tanınacağı normal sisteme geri dönüldüğünü işaret eder.¹¹⁸

Genel Kurul'un "iyi niyet misyonu mültecileri"ne atıfta bulunduğu 1963 tarihli BM Genel Kurulu Kararından¹¹⁹sonra ilgili terim BMMYK'nın 1973 yılındaki raporuna kadar tekrarlanmamıştır. 1973 yılında BM Genel Kurulu'nun aldığı bu kararda Yüksek Komiserlikten, yetkisi alanı içerisine giren mültecilere olduğu kadar "iyi niyet misyonu"nu sunduğu mültecilere yönelik olarak da yardım hizmetlerine ve koruma aktivitelerine devam etmesi talep edilmiştir.¹²⁰

Kimlerin bu "iyi niyet misyonu"ndan yararlanacağı çok açık bir şekilde belirtilmemiş ise de – ki Goodwin-Gill'e göre bunun temelinde yüksek ihtimalle politik kaygılar yer almaktadır- bu tarz olaylar genelde temel bir takım ortak özellikler taşımaktadır. Bunlar; uluslararası sınırları geçen ihtiyaç içindeki insanların varlığı ile bu kişilerin sınırları menşe ülkelerindeki çatışmalar sonucunda ya da radikal bir takım politik, sosyal veya ekonomik değişiklikler neticesinde geçmiş olmasıdır.¹²¹

1960'larda Afrika'daki mülteci problemleri bu duruma iyi bir örnek teşkil etmektedir. Zira 1960'lı ve 1970'li yıllarda Soğuk Savaş, Avrupa'nın sınırlarını aşarak Üçüncü Dünya ülkelerine yayılmıştır. Afrika'da sömürgeciliğin ortadan kalkması ve bağımsızlık sonrası yaşanan iç çatışma ve savaşlar büyük çapta bir mülteci nüfusu oluşturmuştur. Soğuk Savaşın tarafları Afrika ve Asya'da nüfus sahibi olmak için birbiriyle yarış içerisine girerek ideolojik ve stratejik rakiplerinin söz konusu bölgelerde siyasi avantaj elde etme ihtimalini azaltmaya çabalamışlardır. Bu doğrultuda Amerika Birleşik Devletleri ile Sovyetler Birliği Üçüncü Dünya ülkelerinde yerel müttefikler oluşturmak için birbiriyle rekabet içerisine girmiş ve

¹¹⁸ UNHCR, **Guidelines On International Protection NO. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status**, HCR/GIP/15/11, 24 June 2015, s.7, para.38.

¹¹⁹ Bkz. UN General Assembly, **Resolutions Adopted on the Report of the United Nations High Commissioner for Refugees 1959(XVIII)**, 12 December 1963, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/excom/bgaes/3ae69ef36/report-united-nations-high-commissioner-refugees.html>, 25 Nisan 2019, para 1.

¹²⁰ Bkz. UN General Assembly, **Resolutions Adopted on the Report of the United Nations High Commissioner for Refugees 3143(XXVIII)**, 14 December 1973, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/excom/bgaes/3ae69ef218/report-united-nations-high-commissioner-refugees.html>, 25 Nisan 2019, para 2.

¹²¹ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 25.

ekonomik yardım, siyasi destek ve silah teslimatı yapmak suretiyle buralarda hükümetlerin yanı sıra bağımsızlık hareketlerini de içine alan bir dizi bağımlı rejimler inşa etmiştir.¹²²

Bahsi geçen dönemde oluşan problemlerin büyüklüğü bireysel temelli mülteci statüsünün belirlenmesini imkânsız hale getirirken, konuya ilişkin uygun bir sistemin eksikliğini de ortaya koymuştur. Dahası doktrinsel olmaktan ziyade pratik açıdan ortaya çıkan bu problemlere yönelik yeni bir yaklaşım, şüphesiz her bir “haklı sebebe dayalı zulüm korkusu”nun varlığının tespitinden kaçınmak ve de birey bazında bu korkunun varlığının tespitinin her bir durumda mümkün olamaması ihtimali gibi faktörlerden de etkilenmiştir. Böylece “grup yaklaşımı” temelde, ilgili mültecilerin kendi devletlerinin etkin korumasından yararlanamadıkları gerçeğine yoğunlaşmak suretiyle hukuki tanımın getirmiş olduğu kısıtlamaları bertaraf etmiştir.¹²³

Ayrıca Yüksek Komiser Schnyder 1960lı yılların ortalarından itibaren “iyi niyet misyonu” mekanizmasının Afrika’da hızla artan mülteci krizlerini ele almadaki yararlılığını sorgulayarak 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde yer alan coğrafi ve zamansal kısıtlamaları tadil etmek amacıyla bir süreç başlatır. Böylelikle Schnyder İcra Komitesi içerisinde ve hukukçular ile devlet temsilcileri arasında müzakereler yapılmasını ve bunun neticesinde de 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’ne 1967 Newyork Protokolü’nün eklenmesini sağlamıştır. Protokol mülteci rejimine dair Avrupa merkezci temayülleri ortadan kaldırmış ve daha geniş çapta mülteci hareketleri için uygulanabilir bir mülteci tanımı oluşturmuştur. Böylece 1951 Cenevre Sözleşmesi BMMYK nin Tüzüğü’nün evrensel kapsamıyla daha uyumlu bir hale getirilmiş ve BMMYK faaliyetlerinin küresel yayılımı ve esnekliğinin önü açılmıştır.¹²⁴

Bu dönemde ayrıca Batılı hükümetler mülteciler konusundaki uluslararası tedbirlerin artık hem giderek artan bir insani sorun hem de Üçüncü Dünya Ülkelerindeki önemli bir olası

¹²² Gil Loescher, **a.g.m.**, s. 81.

¹²³ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 25-26.

¹²⁴ BMMYK nin 1960 lı yıllardan itibaren başlayarak 1970li yıllar boyunca bir Avrupa kuruluşu olmaktan çıkıp küresel bir aktör haline dönüşmesi daha proaktif ve girişimci bir liderlikle mümkün olmuştur. Bu dönemde kuruluşun başında bulunan iki yüksek komiser Felix Schnyder ile Sadruddin Aga Khan Makamın Avrupa’da kullandığı geleneksel kavramlar ile yasal tanımların daha az gelişmiş ülkelerde geçerli olamayacağını ve Makamın küresel nüfusunun genişletilmesi için yenilikçi adımların atılması gerektiğini öngören basiretli liderlerdir. Ayrıca 1961 tarihinde Berlin Duvarının inşa edilmesiyle Komünist Bloktan Batı Avrupaya kaçan mülteci sayısı ciddi oranda azaldığı için ABD’nin Avrupadaki mülteci sorununa daha az önem vermeye ve BMMYK nin başlıca iki rakibi olan ICEM ile ABD Firari Programına verdiği mali destekte önemli kesintiler yapmaya başlaması da bu konuda etkili olmuştur. Zira bu gelişmeler neticesinde BMMYK hem uzmanlık anlamında bu konuda bir tek el gibi hareket etmeye başlamış hem de kayda değer operasyonel rakibi olmaması sebebiyle küresel mülteci rejimindeki nüfus ve gücünü arttırmıştır. Bkz. Gil Loescher, **a.g.m.**, s. 82.

istikrarsızlık kaynağı olmaya başlaması sebebiyle, BMMYK'nın operasyonel işlevinin gelişmekte olan ülkelere yayılmasını siyasi ve mali olarak desteklemeyi istemeye başlamışlardır.¹²⁵ Aynı zamanda, Birleşmiş Milletlere yeni bağımsızlığını kazanan Afrika ve Asyalı üye ülkelerin katılması da BMMYK'nın Avrupa dışındaki çatışmalar sebebiyle yurdundan edilmiş geniş bir insan kategorisine yardım sunmasına yetki veren BM Genel Kurul kararlarının alınmasını mümkün kılmıştır.¹²⁶

1970'li yılların ortalarından itibaren, BM Genel Kurulu, Yüksek Komiserliğin “ilgi alanına giren mülteciler ve yerinden edilmiş kişiler”e ilişkin faaliyetlerinden bahsetmeye başladı. “Yerinden edilmiş kişiler” terimi ilk kez 1972 yılında Ekonomik ve Sosyal Konsey'in iyileştirme (rehabilitasyon) ve destek sağlanmasına ilişkin önlemler de dâhil olmak üzere mültecilerin gönüllü olarak Sudan'a geri dönüşünü desteklemek ve bu önlemlerin getireceği yararların “ülke içinde yerinden edilmiş kişiler”e yönelik olarak da genişletilmesi yönünde aldığı kararda karşımıza çıkar.¹²⁷ ECOSOC'un bu kararını BM Genel Kurulu'nun 12 Aralık 1972 tarihli “yerinden edilmiş kişiler”i telaffuz ettiği –akabinde birçok defalar bu terime başvuracaktır¹²⁸– “Yurt Dışından Sudan'a Dönen Mültecilere Destek Sağlanması”na ilişkin kararı takip eder.¹²⁹

“Yerinden edilmiş kişiler” kategorisi başlangıçta Sudan ve Vietnam örneklerinde görüldüğü üzere iç savaş sonucunda hukuki olmasa bile fiiliyatta bölünmüş olan ülkelerdeki yer değiştirmelere atıfta bulunmaktayken ileriki dönemlerde bu kavram “good offices” yaklaşımının doğal halefi olarak karşımıza çıkmıştır. Temelini “insancıl ihtiyaç (humanitarian

¹²⁵ BMMYK nin bağımsız-bağımlı bir kuruluş olması, herhangi komünist bir üyeye sahip olmaması ve bu çerçevede Batının hâkimiyetinde olması sebebiyle çok uluslu mülteci yardımının ana donör hükümetler için kabul edilemeyecek şekillerde kullanılması ihtimali çok az olduğundan bu istek uygulama alanı bulabilmiştir. Bkz. Gil Loescher, *a.g.m.*, s. 81.

¹²⁶ BMMYK, BM Genel Kurulunun değişen bu kompozisyonundan istifade ederek yetki kapsamını giderek daha da genişletmek için yeni üye devletler nezdindeki nüfusunu kullanmıştır. Bkz. Gil Loescher, *a.g.m.*, s. 81.

¹²⁷ UN Economic and Social Council (ECOSOC), **UN Economic and Social Council Resolution 1655 (LII): Assistance in the relief, rehabilitation and resettlement of Sudanese refugees**, 1 June 1972, E/RES/1655 (LII), (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae69eeb4.html>, 25 Mayıs 2019.

¹²⁸ Güney Sudan'da BMMYK ilk kez ülke içerisinde yerinden edilen insanlara yardım etmiştir. 1972 yılında BM Genel Kurulu ilk kez mülteciler ile yerinden (yurdundan) edilen kişileri yan yana telaffuz etmiş ve 1975 ve 1979 yıllarında yüksek komiserden mülteci ve yurdundan edilen kişiler için “dünyanın neresinde olursa olsun” kalıcı ve hızlı çözümler üretmesini talep etmiştir. Sadruddin bu kararları “Yüksek Komiserlik Makamı tamamen geleneksel mülteci tanımına uymasa da mültecilere benzer durumlardaki insanları da içeren geniş gruplar adına hareket edebilir” şeklinde yorumlamıştır. BMMYK Sadruddin Aga Khan'ın komiserliği döneminde kuruluşun küresel mülteci politikası ve dünya siyasetindeki kapsam ve yetkisini devamlı surette genişletme amacıyla uluslararası siyasi ve insani gelişmelere ön ayak olmuş ve bunlardan menfaat sağlamıştır. Bu genişlemenin hukuki temelini oluşturmak için dördüncü yüksek komiser mülteci olduğunu veya mültecivari durumlar yaşadığını iddia eden giderek artan sayıda insana yardım etme yetkisini müteakip BM kararlarıyla genişletmiştir. Bkz. Gil Loescher, *a.g.m.*, s. 82-83.

¹²⁹ UN General Assembly, **Assistance to Sudanese refugees returning from abroad**, 12 December 1972, A/RES/2958(Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b00f1b634.html>, 25 Mayıs 2019.

necesity))” kavramında bulan “yerinden edilmiş kişiler” kavramı iç savaş ya da isyanın yarattığı etki nedeniyle parçalanmış ülkelerin içerisinde yer değiştirmek durumunda kalanlara insancıl destek sağlayan BMMYK’nin sahadaki eylemlerini ifade ederken; “good offices” kavramı da bu kişilerin prima facie olarak yardıma uygunluklarına ilişkin ihtiyacı düzenlemekteydi. Görüldüğü üzere burada “koruma” ikincil seviyede önem arz etmekte, öncelik yardım kısmına verilmektedir.¹³⁰ BMMYK nin, ilk olarak 1971 Doğu Pakistan krizinde daha sonraları Güney Sudan ve Kıbrıs krizlerinde gündeme gelen, BM’nin insani yardım çabalarında “odak noktası” rolü üstlenmesi teknik ve maddi ihtiyaçların tek başına bir kuruluşun yetki kapsamını aşan büyük insani yardım operasyonlarında BM faaliyetlerinin koordine edilmesi için kabul edilebilir bir uluslararası düzenleme haline gelmiştir.¹³¹

1970li yıllarda BMMYK nin faaliyetleri hem insan kaynaklı hem de doğal afet yardımı programlarını içerecek ölçüde genişledikçe Komiserlik bu yıllarda yeni kurulan Birleşmiş Milletler Afet Yardımı Koordinatörlüğünün operasyonlarıyla doğrudan rekabet içerisine girmiştir. Bu dönemde BMMYK, meydana gelen geniş çaplı felaketlere ilişkin operasyonlarının kontrolünü sağlama çabası ile faaliyetlerini ve bütçesini önemli ölçüde genişletmiştir. 1976 yılında BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi Yüksek Komiserden “Makamını ilgilendiren tüm kişilerin acılarını dindirmesi için hükümetler, BM kurumları, uygun hükümetler arası örgütler ve gönüllü kuruluşlarla iş birliği yapmaya devam etmesini” talep etmesi ise BMMYK nin yeni koordinasyon işlevini genişletilmiş yetkinliğinin ayrılmaz bir parçası olarak teyit etmektedir. Söz konusu karar aynı zamanda BMMYK’nın ilgi alanına giren kişileri “acil insani yardım ihtiyacı içerisindeki mülteciler ve yerinden/yurdundan edilmiş kişiler, insan kaynaklı felaket kurbanları” olarak tanımlamaktaydı.¹³²

1977 yılına gelindiğinde Yüksek Komiserlik, İcra Komitesi’nden “mülteci” ve “yerinden edilmiş kişi” kavramları arasındaki ayrıma açıklık getirmesini talep eder. Her ne kadar bu talebe resmi kanallar aracılığıyla bir tavsiye kararı ile geri dönülmemişse de mültecilerin

¹³⁰ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 27.

¹³¹ Sadruddin’n komiserliği döneminde BMMYK sadece geniş çaplı BM yardım çabalarının odak noktası olarak hareket etmekle kalmamış; aynı zamanda Asya ve Latin Amerika’da BMMYK ofisleri açarak büyük ölçekli ülkeye geri dönüş programları yürütmüştür. Bu süreç içerisinde, Makam kendine çok büyük bir gündem oluşturmuş ve Afrika ve Asya’daki büyük insani ve siyasi gelişmelerin çoğunda vazgeçilmez ve otonom bir aktör haline gelmiştir. Bkz. Gil Loescher, **a.g.m.**, s. 83.

¹³² Gil Loescher, **a.g.m.**, s. 83.

uluslararası sınırları geçen kişiler iken yerinden edilmiş kişilerin bu sınırları geçmeyen kişiler olduğu yönünde genel bir kanı oluşmuştur.¹³³

Bahsi geçen bu gelişmelerden de görüldüğü üzere BMMYK'nın yetki ve sorumluluk alanı ofisin kurulduğu günden itibaren dikkate değer bir genişleme içerisine girmiştir. Kısaca ofisin eylemleri “good offices” ve “destek hizmeti”nden “koruma ve çözüm bulma”ya kayarken; ofisin hizmetlerinden yararlanacak zümre ise Statüde sayılanlardan zamanla BM Genel Kurulu'nun kararlarında ve İcra Komitesinin talimatlarının işaret ettiği kişi ve gruplara doğru genişlemiştir.¹³⁴

Saf insancıl mülahazaların dışında (burada kast edilen en genel anlamında “yetki ya da yükümlülöklere ilişkin hukuki rejimin doğrudan kapsamı içerisine girmemekle birlikte koruma ya da destek ihtiyacı içindeki kişiler” için de bir şeyler yapılmalı şeklindeki düşüncedir) bu eğilim kitlesel bir göç halinde gelen her bir bireyin BMMYK Statüsü kapsamında zulme uğrayacağına ilişkin haklı bir korku taşıyıp taşımadığının tespitinin zorluğuna ilişkin olan farkındalığı göstermektedir. Aynı zamanda daha genel olarak “korumanın eksik olması (lack of protection)”nın mevcudiyetinin kişinin BMMYK'nın ilgi alanındaki kişileri belirlemede bir kriter olarak hizmet etmesini de önermektedir.¹³⁵

Bu açıdan “korumanın eksik olması (lack of protection)” ile belli bir yetki sınırı içerisinde statü belirlenmesi amacıyla benimsenmiş olan yüksek derecede bireysel testlerden ziyade olarak menşé ölkedeki duruma ilişkin genel olmakla birlikte sağlam bir istihbarata dayalı değerlendirmenin yansıtılması amaçlanmıştır.¹³⁶

Menşé ölké tarafından “korumanın eksik olması (lack of protection)”, diğér bir deyişle korumanın sağlanamıyor olması Statü'de yer alan mülteci tanımının da bir unsurudur. Bu unsur özellikle geniş çaplı iltica arayışı içerisinde bulunanlarının göç hareketlerinde bireysel tespit yapılmasının pratik olmaktan çıkacağı durumlarda daha çok önem arz eder. Bu durumda “koruma” kavramı hem yaşam hakkının, özgürlüğünün ve güvenliğinin sağlanmasına ilişkin etkin garantilere ilişkin “iç koruma (internal protection)”yı hem de de vatandaşların ölkeleri dışında belgelendirilmesi ya da vatandaşların yurda giriş hakkının

¹³³ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 28.

¹³⁴ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, 2007, s. 29.

¹³⁵ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 30.

¹³⁶ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 30, dipnot 75.

tanınmasını da içeren diplomatik koruma bağlamındaki “dış koruma (external protection)” yı kast etmektedir.¹³⁷

Ayrıca “korumanın eksikliği” kavramından ne anlaşılması gerektiğine ilişkin başvurabileceğimiz bir diğer kaynak ise 1981 yılında BM Genel Kurulunun “Yeni Mülteci Akınlarının Engellenmesine İlişkin Uluslararası İşbirliğinin Sağlanmasına İlişkin olarak Devlet Uzmanlarından Oluşan Çalışma Grubu”nun kurulması yönündeki kararıdır. Bu kararda baskıcı ve ırkçı rejimlerin politika ve uygulamaları kadar saldırgan, sömürgeci, apartheid, yabancı egemenliği-işgali ve müdahalesi gibi hususlar da mülteci hareketlerinin temel sebeplerinden olarak sayılmıştır.¹³⁸

1986 tarihli raporunda Çalışma Grubu tanımsal problemleri görmezden gelerek “zorla yaptırılmış hareketler (coerced movements)” üzerinde durmuştur. Buradaki zorlanma eylemi geniş anlamda ele alınmakta ve birçok doğal, politik ve sosyal ekonomik faktörlerin doğrudan ya da dolaylı yollardan insanların can, özgürlük veya güvenlik korkusuyla kaçmasına sebebiyet vereceği şeklinde algılanmaktadır. Savaş ve silahlı çatışmalar mülteci hareketlerinin temel nedeni olarak telaffuz edilirken, bu mevcut durumlardan kaçışta çoğunlukla yaşam hakkına ya da insan haklarının sınırlandırılmasına yönelik tehlikeden kaçınmanın tek yolu olarak görülmektedir. Ayrıca Grup raporunda, politik ve sosyo-ekonomik şeklinde alt bölümlere ayırdığı insan elinden çıkma sebepler ile faktörleri doğal sebeplerden ayırmaktadır. Bu çerçevede insan elinden çıkma faktörler olarak savaşlar, sömürgeleştirme, apartheid örneğinde görüldüğü üzere azınlıklara karşı olumsuz davranışlar ve ayrımcılık ile iç çatışmalar, insan haklarının ve temel özgürlüklerin ihlali sayılmıştır. Bunlara sebebiyet veren sosyo-ekonomik faktörler olarak da bireylerin ve grupların vücut bütünlüğünü ve hayat sağlığını tehdit eden geri kalmışlık, büyük bölümü eski sömürgelerin mirasından oluşan “uygun ekonomik alt yapı eksikliği” ile “dünya ekonomisinin darboğazda olması” gibi etkenler sayılmıştır.¹³⁹

Genel olarak uluslararası toplum şimdiye dek BMMYK’nın geniş boyutlu göç hareketlerinde koruma ve destek fonksiyonlarını yürütmesine itiraz etmemiştir. Bu durum BMMYK’nın ilgi ve yetki alanına giren kişilerin kimler olduğu yönünde bir sonuca varmayı mümkün kılar. Buna göre bu kişiler menşe ülkesini terk etmek zorunda kalıp vaka bazında belli sebepler

¹³⁷ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, *a.g.e.*, s. 30-31.

¹³⁸ UN General Assembly, **International cooperation to avert new flows of refugees**, 16 December 1981, A/RES/36/148, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b00f02944.html>, 13 Nisan 2019, para. 5.

¹³⁹ UN General Assembly, **International Co-operation to Avert New Flows of Refugees: Note by the Secretary-General**, 13 May 1986, A/41/324, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae68bee4.html>, 25 Mayıs 2019.

nedeniyle haklı sebebe dayalı bir zulme uğrama korkusu içerisinde oldukları tespit edilenler ile benzer şekilde uluslararası bir sınırı geçen ve menşe ülkenin korumasından yararlanmayan ya da yararlanmak istemedikleri tespit edilmiş ya da böylesi bir durumun farz edildiği gruplar ya da kişi kategorileridir.¹⁴⁰

Bu açıdan BMMYK ileride ayrıntılarını göreceğimiz geçici koruma ya da geri göndermeme ilkesinin uygulanmasını sağlamaya çalışır.

Günümüzde BMMYK 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamındaki mültecilere, ülkelerine geri dönenlere, vatansız kişilere, kendi ülkeleri içinde yerinden edilenlere ve sığınmacılara yardımcı olmaktadır.¹⁴¹ Bu doğrultuda BMMYK'nin çalışma alanına giren bir kişi 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ya da 1967 Newyork Protokolü'ne taraf olan bir ülkede bulunsun veya bulunmasın ya da kendisini kabul eden ülke tarafından kendisine mülteci statüsü verilsin veya verilmesin BMMYK'nin sağladığı yardımı talep edebilecektir.¹⁴²

b. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin Uluslararası Korumaya İlişkin Güncel Politikaları

BMMYK Statüsü, BMMYK'yı hükümetler ve hükümet dışı kurumlar ile mültecilerin korumasının koordine edilmesine yönelik faaliyetler yürütecek bir kurum olarak oluşturur. BMMYK ayrıca, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin uygulamasının denetlenmesinden de sorumludur.¹⁴³

Bu çerçevede BMMYK koruma çalışmalarını aralıksız sürdürmüştür. Örneğin Ekim 1997 tarihinde, ExCom, zamanın sorunlarını dile getiren “İltica Güvencesi (safeguarding asylum)”ne ilişkin bir karara imza atmıştır. Karar, non-refoulment/geri göndermeme ilkesini devletlerin “tam saygı” göstermeye çağırıldığı unsurları içeren listenin en başında sayarak başlamaktadır.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 32.

¹⁴¹ UNHCR, **Genel Bakış**, (Çevrimiçi) <https://www.unhcr.org/tr/genel-bakis>, 25 Kasım 2019.

¹⁴² Cansu Yener Keskin, “Yerleşme ve Seyahat Özgürlüğü ile Çalışma Hakkı Bağlamında Şartlı Mülteciler”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C. 25, S.1, 2019, s. 396. (tamamı: 388-433)

¹⁴³ UN General Assembly, **Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees**, UN Doc. A/ RES/428(V), 14 Dec. 1950, Annex Arts. 1 and 8.

¹⁴⁴ UNHCR ExCom, **Safeguarding Asylum, Conclusion No. 82 (XLVIII)**, 17 Oct. 1997.

2001 yılındaki 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin yaklaşan 50'inci yıldönümü vesilesiyle BMMYK, 2000 yılı boyunca planlanmış olan uluslararası koruma konularına ilişkin bir dizi küresel müzakereler çerçevesince koruma girişimini ele almıştır. “Küresel Konsültasyon (Global Consultations)” olarak adlandırılan bu girişim, ExCom Daimi Komitesine Temmuz 2000 tarihinde Uluslararası Koruma Direktörü tarafından önerilmiştir.¹⁴⁵

Küresel Konsültasyonlar (Global Consultations), üç aşamalı bir şekilde planlanmıştır. Birinci aşamada, Aralık 2001 tarihinde “1951 Cenevre Sözleşmesi ve/veya 1967 Newyork Protokolü’ne” taraf hükümetlerin Bakanları nezdinde bir Konferans organize edilmiştir. İkinci aşamada, uzman seminerleri düzenlenmiş ve bunlardan yararlanılmıştır. Üçüncü aşamada ise ExCom ve onun Daimi Komitesinin, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin hükümlerinin de ötesine geçen uluslararası koruma konularını inceledikleri görüşmelerinden yararlanılmıştır.¹⁴⁶

2001 yılı aynı zamanda yeni bir girişimin de başlangıcı olmuş; 2001 yılının Aralık ayında üst düzey devlet görevlileri nezdinde gerçekleştirilen toplantıda koruma konularını kapsayan “Koruma Gündemi” eylem planını içeren resmi bir bildiri yayınlanmıştır. Küresel Konsültasyonlar (Global Consultations), 2001 yılı sonunda Yüksek Temsilcilikten ayrılan Sadako Ogata zamanının temel girişim planı iken 2002 yılında atanan yeni Yüksek Komiser ise yukarıda bahsedilen Eylem Planının bazı konularının özellikle üzerinde durulması gerektiği düşüncesinden hareketle kendi ofis çalışmaları dönemine damgasını vuracak olan “Konvansiyona Ek Girişim (the Convention Plus initiative)” i başlatmıştır. Bu çerçevede ExCom Daimi Komitesinin Haziran 2002 tarihindeki toplantısı esnasında, ExCom Ekim 2002 toplantısında onaylanacak olan “Korumaya ilişkin Eylem Planı (Agenda for Protection)”

¹⁴⁵ UNHCR, **Draft Report of the 18th Meeting of the Standing Committee (5-7 July 2000)**, UN Doc. EC/50/SC/ CRP.23, 4 Sep. 2000, para. 4. ExCom Daimi Komitesinin oluşturulduğu günden itibaren BMMYK'nin hazırladığı “Uluslararası Korumaya ilişkin Görüş Notları (Note on international protection)”, uluslararası koruma konularına ilişkin hususların ele alınması amacıyla genelde Haziran/Temmuz ayındaki Daimi Komite toplantısına gönderilmektedir. Görüldüğü üzere Daimi Komite, koruma girişimlerinin yönlendirilmesinde önemli bir rol oynamıştır. Bu doğrultuda 2000 yılına ait BMMYK'nin “korumaya ilişkin Görüşü (Not on international protection)” önem arz etmektedir. Zira BMMYK'nin uluslararası koruma zorluklarına ne kadar yanıt verebildiğini göstermektedir. Ayrıca Görüş Notları'nın ileriki dönemler için de birtakım amaçlar ortaya koymuş olduğunun da altı çizilmelidir. Buna göre raporda “Bu yılın notunda yürütülen ortak tema, korumanın nasıl operasyonel hale getirileceği veya somut faaliyetler ile nasıl daha etkin kılınacağıdır” şeklinde bir ifadeye yer verilmektedir. Belgede ayrıca “BMMYK Koruma Sisteminin Canlandırılması” başlıklı bir bölüm bulunmaktadır. Bkz. UNHCR, **Note on International Protection**, UN Doc. EC/50/SC/CRP.16, 9 Jun. 2000, para. 1

¹⁴⁶ E. Feller, V. Türk & F. Nicholson (eds.), **Refugee Protection in International Law: Global Consultations**, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, preface, xviii.

üzerinde düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler 2002 yılı sonunda BM tarafından uygun bulunarak onaylanmıştır.¹⁴⁷

Eylem Programı, BMMYK'ye ve Devletlere altı amaç başlığı altında özel sorumluluklar yüklemiştir. Bunlar 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Newyork Protokolü'nün uygulanmasının desteklenmesi; geniş çaplı göç hareketleri kapsamında mültecilerin korunması; mültecilerin kabulü ve korunmasına yönelik yük ve sorumluluğun daha hakkaniyetli bir şekilde paylaşımı; güvenliğe ilişkin konulara daha etkin bir şekilde eğilinmesi; kalıcı çözümlere yönelik araştırmaların artırılması ve kadın ve çocuk mültecilerin korunma ihtiyaçlarının karşılanmasıdır.¹⁴⁸

“Konvansiyona Ek inisiyatifi (Convention Plus initiative)”, 2002 güz döneminde başlayıp 2005 yılının Kasım ayında nihayete ermiştir. Girişimin nihai sonucu beklentileri tam anlamıyla karşılayamamış; “küresel bir yük paylaşımı (burden-sharing)” hususunda dikkate değer temel kurallar oluşturamamıştır. Bu yönüyle hayata geçirilmesinde etkili olan “soft law” yaratacağına dair beklentiye karşılayamamıştır.¹⁴⁹

Ayrıca 19 Eylül 2016 tarihinde gerçekleşen Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nda, ilk kez düzenlenen Büyük Ölçekli Mülteci ve Göçmen Hareketlerine yönelik BM Zirvesi'nde 193 hükümet tarafından New York Mülteci ve Göçmenler Deklarasyonu (New York Declaration for Refugee and Migrants)¹⁵⁰ kabul edildi.

¹⁴⁷ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **Agenda for Protection [Global Consultations on International Protection/General]**, 26 June 2002, A/AC.96/965/Add.1, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3d4fd0266.html>, 20 Mayıs 2019.

¹⁴⁸ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **Agenda for Protection [Global Consultations on International Protection/General]**, 26 June 2002, s.5.

¹⁴⁹ Marjoleine Zieck, “Doomed to Fail from the Outset? UNHCR's Convention Plus Initiative Revisited”, 21 **Int'l J. Refugee L.** 387 2009, s.394. (tamamı:387-420)

¹⁵⁰ United Nations General Assembly, New York Declaration for Refugee and Migrants, A/RES/71/1, New York,

2016). Bundan böyle New York Deklarasyonu olarak metinde anılacaktır. Bu Deklarasyon ile hem hali hazırda karşı karşıya bulunulan konulara çözüm sağlanması hem de gelecekte ortaya çıkabilecek sorunlar için Dünya'nın daha hazırlıklı kılınması amacıyla 2018 yılında düzenlenecek konferansa kadar güvenli ve düzenli göçün sağlanması amacıyla küresel ilkelerin belirlenmesinin yanı sıra şu taahhütlerde de bulunuldu:

- Statüsüne bakılmaksızın tüm mülteciler ve göçmenlerin insan haklarının korunması. Kadınlar ve kız çocuklarının tam ve eşit olarak sorunlara çözüm bulunması süreçlerinin parçası olmaları;
- Tüm mülteci ve göçmen çocukların gittikleri ülkede bir kaç ay içinde eğitim almaya başlaması;
- Büyük sayılarda mülteci ve göçmeni kurtaran, alan ve evsahipliği yapan ülkelere destek verilmesi;
- Çocukların göçmen statülerinin belirlenmesi için göz altına alınması işlemine son verilmesi;
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR)'nin belirlediği tüm mültecilerin üçüncü ülkelere yerleştirilmesi; ve mültecilere eğitim ve iş imkanları aracılığıyla başka ülkelere de yerleşme imkanı tanınması;

“New York Mülteci ve Göçmenler Deklarasyonu” küresel çapta gittikçe artan geniş mülteci ve göçmen hareketlerine bir yanıt niteliği taşımaktadır¹⁵¹ ve Deklarasyon, Birleşmiş Milletler sistemi için büyük bir adım ifade etmektedir.¹⁵²

Bu çerçevede New York Deklarasyonu ile devletler, süruncemede kalan ve de yeni ortaya çıkan durumlar da dâhil olmak üzere, geniş çaplı mülteci hareketleri için “Kapsamlı Mülteci Müdahale Çerçevesinin (MMC) (comprehensive refugee response framework (CRR))” geliştirilmesi ve uygulanmasına olan taahhütlerini beyan etmektedir.¹⁵³

New York Deklarasyonu MMC çerçevesinin (CRR framework) unsurlarını belirlemekte ve BMMYK’nın çerçevenin uygulanması ve geniş çaplı mülteci hareketlerini içeren gelişmelerle ilgili olarak devletler ve ilgili paydaşlarla iletişim içinde olmasını istemektedir. MMC, hızlı ve iyi desteklenmiş kabul ve karşılama tedbirleri alınmasını, acil ve süregelen ihtiyaçların (örn. Koruma, sağlık, eğitim) karşılanmasını, mültecilere yardımcı olan ulusal/yerli kuruluşlar ve topluluklara destek sağlanmasını, mülteci ve onları kabul eden toplulukların geçim kapasitelerine yatırım yapılması ile kalıcı çözümler için genişletilmiş imkanlar sunulmasını temin etmek amacıyla tasarlanmıştır.¹⁵⁴ New York Deklarasyonu spesifik olarak BMMYK’dan Üye Devletler ve diğer ilgili paydaşlarla istişare içerisinde MMC çerçevesini (CRR framework) geliştirip uygulamasını ve bu bağlamda küresel bir “Küresel Mülteci

• Uluslararası Göç Örgütü (IOM)’nü BM sistemine dahil ederek göç konusunda küresel yönetişimin güçlendirilmesi. Bkz. BM Türkiye, “**BM Zirvesinde Dünya liderleri mülteciler ve göçmenlerin daha fazla korunmasını sağlayacak “cesur” bir planı kabul etti**” , (Çevrimiçi) <http://www.un.org.tr/bm-zirvesinde-dunya-liderleri-multeciler-ve-gocmenlerin-daha-fazla-korunmasini-saglayacak-cesur-bir-plani-kabul-etti/>, 13 Nisan 2017.

¹⁵¹ Bu çerçevede Birleşmiş Milletlerin 2015 yılında yürürlüğe koyduğu 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine (UN’s 2030 Agenda for Sustainable Development) , göçmenlerin katılımcı büyüme ve sürdürülebilir kalkınmaya yapacakları olumlu katkının tanınmasını amaçlaması dolayısıyla, doğrudan referans verilecek ölçüde önem addedilmiştir. Bkz. BM Genel Kurulu, **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**, 21 October 2015, A/RES/70/1, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/57b6e3e44.html>, 9 Nisan 2019.

¹⁵² İklim değişikliği, uluslararası ticaret, finans ve bulaşıcı hastalıklar gibi sınırları aşan unsurlara sahip politika alanlarının çoğunda devletler öncelikle Birleşmiş Milletler vasıtasıyla olmak üzere kurumsallaşmış işbirliği çerçeveleri geliştirmişlerdir. Fakat bugüne dek Birleşmiş Milletler tarafından devletlerin uluslararası göçe karşı alacakları tedbirleri şekillendirmelerini gerektiren herhangi resmi veya tutarlı bir çerçeve geliştirilmemiştir. Bkz. Alexander Betts, “**Global Migration Governance – the Emergence of a New Debate**”, Oxford: OUP, 2010, <http://www.geg.ox.ac.uk/sites/geg/files/Betts%20Global%20Migration%20Governance%20PB.pdf>, s.1.

¹⁵³ BM Genel Kurulu, **New York Declaration for Refugees and Migrants : resolution / adopted by the General Assembly**, 3 October 2016, A/RES/71/1, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>, 13 Nisan 2019, para 21.

¹⁵⁴ **New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly**, Annex 1.

Taahhüdü (global compact on refugees)” oluşturulması için çerçeveyi değerlendirip daha da geliştirmesini istemektedir.¹⁵⁵

MMC’ye (CRR framework) dayanılarak hazırlanacak; geniş çaplı mülteci hareketleri ile ilintili olan menşe ülke, transit ülke ve son varış ülkeleri arasında daha adil ve öngörülebilir bir sorumluluk paylaşımı düzenlemesi sağlamak amacını taşıyan “Küresel Mülteci Taahhüdü¹⁵⁶”nın hedefleri ev sahibi ülkeler üzerindeki baskının azaltılması; mültecilerin kendi kendine yeterliliğinin arttırılması; üçüncü ülke çözümlerinin genişletilmesi ve mültecilerin güvenli ve onurlu bir şekilde geri dönüşlerinin sağlanması için menşe ülkelerindeki koşulların iyileştirilmesi olarak belirlenmiştir¹⁵⁷:

c. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin Birleşmiş Milletler içerisinde ve Genel Olarak Uluslararası Hukuktaki Yeri

Uluslararası hukuk kişilerinin uluslararası düzeyde faaliyet gösteren hangi birimleri kapsadığına ilişkin günümüzde kabul edilen görüş uyarınca uluslararası hukuk kişiliğinden bahsedilebilmesi için iki özellikten bahsedilmektedir. Bunlar: “uluslararası hukuktan kaynaklanan haklara ve yükümlülöklere sahip olma yeteneğı” ile “uluslararası hukuktan doğan haklarını uluslararası düzeyde doğrudan koruyabilme yeteneğı”dir.¹⁵⁸ Bu özellikler dikkate alındığında öncelikle devletler ve uluslararası örgütlerin uluslararası hukuk kişiliğine sahip olduğı görölmektedir.¹⁵⁹ Ancak bu ikisinin de aynı kapsamda hukuk kişiliğine sahip oldukları söylenemez. Zira uluslararası örgütlerin hepsi uluslararası hukuk kişiliğine sahip olmadığı¹⁶⁰ gibi bunların yetkileri kendi kuruluş belgelerinde belirtilmiş olan amaçları

¹⁵⁵ **New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly, Annex 1, para 18.**

¹⁵⁶ Mültecilere ilişkin normatif hukuki rejim, başta Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 tarihli Sözleşme ve 1967 tarihli Protokol ve bölgesel mülteci belgeleri olmak üzere, Uluslararası hukukta temellendirilmiştir“Küresel Mülteci Taahhüdü” (global compact on refugees) mültecilerin korunmasına dair yeni bir hukuki norm oluşturmayacak veya buna ilişkin tamamen farklı bir uluslararası çerçeve tasavvur etmeyecektir. Bu Taahhüt daha ziyade bu normların, uluslararası işbirliğı ve sorumluluk paylaşımı ilkeleri temelinde geniş çaplı mülteci akışı ve süregelen mülteci durumlarına uygulanması için bir çerçeve temin etmektedir. Bkz. UNHCR, **New York Declaration for Refugees and Migrants FAQs**, 4 Ocak 2017, s. 4.

¹⁵⁷ **New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly, Annex I.**

¹⁵⁸ Hüseyin Pazarcı, **a.g.e.**, s. 1.

¹⁵⁹ Hüseyin Pazarcı, **a.g.e.**, s. 2. Dar ve teknik anlamıyla değerlendirildiğinde yalnızca devletlere ve uluslararası örgütlere haklarını uluslararası düzende koruma olanağı tanıyan uluslararası kişilik kavramı, toplumsal gerçekler nedeniyle uluslararası hukuk düzeyinde etkili faaliyetlerde bulunan daha birçok birimin de yadsınmaması gerektiğini göstermektedir. Bkz. Hüseyin Pazarcı, **a.g.e.**, s. 4. Bu nedenle bunların yanı sıra “devlet niteliğı taşımayan insan toplulukları” ve “bireyler” de uluslararası düzeyde belli oranlarda haklardan yararlanabilmekte ve yükümlölük altına girebilmektedirler. Bkz. Yusuf Aksar, **Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk-I**, 2. Bası, Ankara, Seçkin, s. 203.

¹⁶⁰ Hüseyin Pazarcı, **a.g.e.**, 2-3.

gerçekleştirme yönündeki işlemlerle sınırlıdır.¹⁶¹ Ancak kuruluş belgelerinde açık bir hüküm olmayan durumlarda da uluslararası hukuk kişiliğinin varlığı kuruluş belgesinin yorumu yoluyla ya da örgütün etkinliklerini yürütme şekline bakılarak çıkarılabilir.¹⁶² Nitekim BM Şartı, örgütün uluslararası hukuk kişiliğine ilişkin açık bir hüküm barındırmamasına rağmen Uluslararası Adalet Divanının 11 Nisan 1949 tarihinde verdiği danışma görüşünde¹⁶³ BM'nin kendisine düşen görevleri gerçekleştirebilmesi “*geniş ölçüde uluslararası kişiliğe ve uluslararası alanda faaliyette bulunabilme yeterliliğine sahip olması*” halinde mümkündür denilmiştir.¹⁶⁴

BM Şartı'nın 7. maddesi uyarınca BM'nin başlıca organları olarak Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Vesayet Meclisi, Uluslararası Adalet Divanı ve de Sekreterlik sayılmışken, 22. maddesi uyarınca da BM Genel Kurulu'nun, görevlerini yerine getirmek için gerekli gördüğü yardımcı organları oluşturabileceği dile getirilmiştir. BM Genel Kurul'un 1946 yılındaki oturumunda mültecilerle ilgili bir karar alması¹⁶⁵, Lewis' e göre Genel Kurul'un mülteci sorununu görevleri arasında gördüğünü açıkça göstermektedir.¹⁶⁶

Bu çerçevede oluşturulan BMMYK gibi BM'ye bağlı yardımcı organların kendi başlarına bağımsız uluslararası hukuk kişilikleri bulunmamaktadır. Bunlar BM'nin hukuksal kişiliği altında temsil edilmektedirler.¹⁶⁷

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiseriyle Komiserlik Ofisinin yetki alanı 1950 yılında BM Genel Kurul Kararı ile düzenlenmiştir. Aldığı bu karar ile Genel Kurul,

¹⁶¹ Rona Aybay ve Elif Oral, **Kamusal Uluslararası Hukuk**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016, s. 308.

¹⁶² Rona Aybay ve Elif Oral, **a.g.e.**, s. 305, dipnot 10.

¹⁶³ Danışma görüşünün istenilmesine yol açan olayda 1948 yılında Filistin'de BM tarafından görevlendirilmiş olan İsveç vatandaşı Kont Bernadotte'nin terör örgütü tarafından gerçekleştirilen bir suikastte hayatını kaybetmiş; bunun üzerine Birleşmiş Milletler hizmetinde uğranılan zararların tazmini meselesi BM Genel Kurulu'nda gündeme gelmiş ve akabinde Divan'dan BM görevlilerinin görevli oldukları bir devletin ülkesinde bu devletin sorumluluğunu doğurabilecek nitelikte bir zarara uğramaları halinde BM'nin bu zararın tazmini için bir talepte bulunma yetkisine sahip olup olmadığı hususunda görüş istemiştir. Bkz. Edip F. Çelik, **Milletlerarası Hukuk- Cilt-1**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1980, s. 434.

¹⁶⁴ Edip F. Çelik, **a.g.e.**, s. 436; Yıldırım Sak, “*Milletlerarası Örgütlerin Milletlerarası Hukuk Kişiliği Meselesi ve Avrupa Birliği'nin Milletlerarası Hukuk Kişiliği*”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2010, Volume 12, s. 1212- 1214. (tamamı: 1205-1230)

¹⁶⁵ Bkz. UN General Assembly, **Question of Refugees, res. 8(1)**, (Çevrimiçi) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/032/59/IMG/NR003259.pdf?OpenElement>, 27 Nisan 2017.

¹⁶⁶ Corinne Lewis, **UNHCR and International Refugee Law**, 2012, Routledge, New York, s.13, dipnot 59.

¹⁶⁷ Kemal Başlar, “*Uluslararası Kuruluşlar ve Uluslararası Hukuk Kişiliği*”, **Uluslararası Hukuk ve Politika** Cilt 8, Sayı: 30, 2012, s.5. (tamamı: ss.1-23) Yücel Acer, İbrahim Kaya ve Mahir Gümüş, **a.g.e.**, Ankara, USAK Yayınları, 2010, s. 32.

Mülteciler Yüksek Komiserliği ofisi tarafından desteklenecek Yüksek Komisere görevlerini yerine getirebilmesi amacıyla “belli bir bağımsızlık ve itibara sahip olacağı” özel bir pozisyon sağlamıştır.¹⁶⁸

Bu çerçevede Yüksek Komiser doğrudan BM Genel Kurulu tarafından seçilmekte ve onun otoritesi altında çalışmalarını sürdürüp ona rapor vermektedir.¹⁶⁹ Hukuki açıdan BMMYK yukarıda da bahsedildiği üzere BM Genel Kurulu tarafından Genel Kurul’un yardımcı organı¹⁷⁰ olarak 319 A (IV) sayılı Genel Kurul Kararı ile 3 Aralık 1949 yılında oluşturulmuştur. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin Ofisinin Tüzüğü ise gene Genel Kurulun 428 (V) sayılı ve 14 Aralık 1949 tarihli kararı ile kabul edilmiştir.¹⁷¹

Tüzük, BM Mülteciler Yüksek Komiserinin “*Genel Kurul’un yetkisi altında hareket eden Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiseri, Birleşmiş Milletler ‘in nezareti altında, bu Tüzüğün kapsamı içine giren mültecilere uluslararası koruma sağlamak... ve mültecilerin sorunlarına kalıcı çözümler aramak görevini üstleneceğini*”¹⁷² düzenler.

Ancak Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü, BMMYK’liğinin yetkilerine ilişkin tek hukuk kaynağı değildir. Şöyle ki Tüzüğün 9. maddesi uyarınca Yüksek Komiserliğin, kendi emrine tahsis edilen kaynakların sınırları içinde, geri dönüşler ve yeniden yerleştirmeler de dâhil olmak üzere, Genel Kurul’un karar vereceği ek faaliyetlerde bulunacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca Tüzüğün 3. maddesi de Yüksek Komiserin, kendisine BM Genel Kurulu veya Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC) tarafından verilen politika talimatlarını izleyeceğini düzenler. Ayrıca ilgili Tüzüğün 11. maddesi, Yüksek Komiser’in “*Ekonomik ve Sosyal Kurul aracılığı ile Genel Kurul’a yıllık rapor vereceği*”¹⁷³ ifadesi yer almaktadır.

¹⁶⁸ UN General Assembly, **Refugees and Stateless Persons: Report of the Secretary-General**, 26 October 1949, A/C.3/527, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae68bf0.html>, 11 Nisan 2017, para. 11.

¹⁶⁹ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü’nün (BMMYK Tüzüğü) 2003 yılında BM Genel Kurulunun 58/153 sayılı kararı ile revize edilmiş 11. maddesi uyarınca. Bkz. UN General Assembly, **Implementing actions proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate: Resolution adopted by the General Assembly**, 24 February 2004, A/RES/58/153, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/4067da904.html>, 11 Nisan 2017, para. 10.

¹⁷⁰ BM Şartı md. 22 uyarınca BM Genel Kurulu, görevlerini yerine getirmek için gerekli gördüğü, yardımcı organları oluşturabilir.

¹⁷¹ BM’in mülteciler ve vatansız kişilere ilişkin hususları ele almasına dair yetkisi dolaylı olarak BM Şartı’nın 1., 13., 55. ve 60. maddelerinde yer almaktadır. Bu hükümler, BM Şartı’nın 7 (2) ve 22. maddeleri ile birlikte Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü’nün temelini oluşturur. (constitutional basis)

¹⁷² Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü md. 1.

¹⁷³ BM Genel Kurulu 22 Aralık 2003 tarihli genel toplantısında Yüksek Komiser’in Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü md. 11 çerçevesince ECOSOC’a yıllık raporlarını sözlü bir şekilde sunarken; BM Genel Kurul’una Komiserliğin sunacağı yıllık raporların yazılı bir şekilde sunulacağını ifade

Mülteciler Yüksek Komiserliğinin raporlarına binaen BM Genel Kurulunun yıllık olarak kabul ettiği iki farklı karar çeşidi vardır. Bunlar: (1) Genel olarak Mülteciler Yüksek Komiserliğine, onun raporlarına ve zorla yerinden edilmeye ilişkin daha geniş kapsamlı küresel gelişmelere atfen kabul ettiği “geniş kapsamlı (omnibüs)” kararlar diye tabir edilen kararlar ve (2) Bölgesel ya da ülkesel özel duruma ilişkin “durumsal kararlar”. Bunlara ilaveten ExCom, uluslararası korumaya ilişkin zorunlu yerinden edilme ve vatansızlığa ilişkin standartların belirlenebilmesi amacıyla yıllık kararlar da almaktadır.¹⁷⁴

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü 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”* kapsamaktadır.

Bu çerçevede 1950’den bugüne BM Genel Kurulu ve bir dereceye kadar da Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC), BM Mülteciler Yüksek Komiserliğinin yetki alanını daha da geliştirmiştir. Zaman zaman Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiseriyle Komiserlik Ofisinin yetki alanı “good offices” ayarlamaları sonucunda da genişletilmiştir. Ayrıca zaman içinde Komiserlik, uzmanlık alanına giren BM insancıl harekâtları (humanitarian endeavours) kapsamında BM Genel Sekreteri’nin çağrılarına göre de hareket etmiştir.¹⁷⁵

etmiştir. Bkz. UN General Assembly, **Implementing actions proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate: Resolution adopted by the General Assembly**, 24 February 2004, A/RES/58/153, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/4067da904.html>, 11 Nisan 2017, para. 10.

¹⁷⁴ Bu çerçevede temel yetki alanının esasına ilişkin olmayan aktiviteler çoğunlukla ardarda gelen “geniş kapsamlı (omnibüs)” kararlara ilave edilmektedir. BM Genel Kurulunun, Mülteciler Yüksek Komiserliğinin belli insan kategorilerinin korunması ve asiste edilmesi yönünde belirli sorumlulukları almasına ilişkin tekrarlayan talepleri ya da art arda gelen onayları Mülteciler Yüksek Komiserliğinin bu insanları kapsayan genel yetkisinin detaylandırılmasını ve şekillenmesini sağlamıştır. Bkz. BMMYK, **A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions**, 7th edition, June 2014, June 2014, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/5698c1224.html>, 11 Nisan 2017.

¹⁷⁵ Bkz UN General Assembly, **Report on the United Nations High Commissioner for Refugees**, res. 2956 (XXVII), 12 December 1972, (Çevrimiçi) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/269/86/IMG/NR026986.pdf?OpenElement>, para. 2; ayrıca bkz. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü md.9.

Buna ilaveten Mülteciler Yüksek Komiserliğinin yetki alanı özellikle uluslararası antlaşmalar hukuku içerisinde de yer alır. Zira devletlerin Yüksek Komiserlik ile iş birliği yükümlülüğü mültecilerin korunmasına ilişkin bölgesel ve evrensel belgelerde yer almaktadır.¹⁷⁶

Ayrıca Mülteciler Yüksek Komiserliğinin yetkisi, doğası gereğince siyasi olmayan nitelikte, insancıl, sosyal olmalıdır.¹⁷⁷ Bu çerçevede Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü bütçe ve idari işlere yönelik düzenlemeleri çerçevesince komiserliğin idari harcamalarının BM bütçesinden, diğer tüm harcamaların ise BM Genel Kurulu aksine karar vermediği sürece gönüllü katkılardan karşılanacağını ifade etmektedir.¹⁷⁸ Bu doğrultuda Komiserliğin bütçesi ve operasyonel aktiviteleri BMMYK İcra Komitesi (ExCom) tarafından yönlendirilmektedir. Bunun dışında Uluslararası koruma çerçevesinde Excom'un rolü, talebi üzerine BMMYK'ne tavsiye vermektir.¹⁷⁹

Mülteciler Yüksek Komiserliği, genel olarak uluslararası alanda hukuki olarak başka türlü temsil edilemeyecek mülteci ve vatansızların adına doğrudan aracılık etmeye yetkili ve sorumlu kılınmıştır. Yetkisinin etkin uygulanması açısından devletlerin Mülteciler Yüksek Komiserliği Ofisi ile iş birliğinde bulunacakları yönünde taahhütleri ile de bu durum desteklenir. Ayrıca Mülteciler Yüksek Komiseri, yetkisini ifa edebilmek amacıyla çeşitli uzman kuruluşları iş birliğine davet edebilmesi konusunda da yetkilendirilmiştir.¹⁸⁰ Bu iki yönlü hukuki dayanak Yüksek Komiserle Komiserlik Ofisine emsalsiz bir karakter, özel bir

¹⁷⁶ Örneğin bu yükümlülük Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin 1951 tarihli Sözleşmenin 35. ve 36. maddelerinde açıkça yer alırken; 1961 tarihli BM Vatansızlığın Azaltılmasına İlişkin Sözleşmenin 11. maddesinde dolaylı olarak yer almaktadır. Buna göre madde 11 “Sözleşmeci Devletlerin sözleşmenin yararlarını talep eden kişilerin uygun mercilere başvurmalarını sağlamakta yardımcı olacak bir organın Birleşmiş Milletler çerçevesi içinde kurulmasına çalışacaklarını” düzenlemektedir. 1961 yılında imzalanıp 1975 yılında yürürlüğe giren Sözleşme’ye Katılımımızın Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı için bkz. (Çevrimiçi) <http://www.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0901.pdf>, 10 Nisan 2017. Tasarı’nın gerekçesi ve Dışişleri Komisyonu raporu için bkz. (Çevrimiçi) <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss89.pdf>, 10 Nisan 2017.

¹⁷⁷ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü md. 2.

¹⁷⁸ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü md. 20.

¹⁷⁹ Ayrıca 1166 (XII) numaralı BM Genel Kurul kararı uyarınca ExCom’un “31 Aralık 1958 tarihi itibarıyla çözümsüz kalmış mülteci problemlerinin çözümüne” yönelik uluslararası desteğin uygunluğuna dair tavsiyelerine ilişkin her türlü projenin onaylanması konusunda ExCom onayını aramaktadır. Ayrıca bu karar uyarınca “ExCom, Yüksek Komiserin acil durum ödeneklerinin kullanılmasına ilişkin direktif vermesi ve genel olarak fon oluşturma çağrısında bulunması konularında kendisinin onayının alınacağı hususunda yetkilendirilmiştir”. Bkz. BMMYK İcra Komitesi (ExCom)un rolü için bkz BM Genel Kurulu, **International assistance to refugees within the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees: International assistance to refugees within the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees** 1166 (XII), 26 November 1957, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69efa0/international-assistance-refugees-mandate-united-nations-high-commissioner.html>, 11 Nisan 2019 ve BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi (ECOSOC), **UN Economic and Social Council Resolution 672 (XXV): Establishment of the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees**, 30 April 1958, E/RES/672 (XXV), (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae69eccc.html>, 11 Nisan 2019.

¹⁸⁰ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü md. 12.

hukuki otorite ve bağımsızlık kazandırır. Ayrıca BM Genel Kurulu 2003 yılında Mülteciler Yüksek Komiserliğinin çalışmalarına yönelik zaman sınırlamasını da kaldırarak “mülteci problemi çözülünceye değin” ofise daimi bir yetki tanımıştır.¹⁸¹

Mülteciler Yüksek Komiserliğinin temel ilgi alanına giren gruplar çerçevesindeki yetkilerine baktığımızda ise bunların başında “zulüm korkusu, çatışma, genele yayılmış şiddet ortamı, ya da diğer kamu düzenini ciddi bir şekilde tehdit eden şartlar nedeniyle menşe ülkesinin dışında olan ve bu nedenle uluslararası koruma talep eden kişiler” olarak tabir edilen mültecilerin geldiğini görürüz.¹⁸² Mültecilere ilişkin bu yetki hem acil hem de acil olmayan mülteci/sığınmacı durumlarında, hem kamplarda hem de kamp dışı yerleşkelerde uygulama alanı bulmaktadır.¹⁸³

“Sığınmacılar” da Yüksek Komiserliğin “kişi bakımından uygulama” yetkinliği dâhilindedir.¹⁸⁴ Ancak “Sığınmacı” teriminden burada anlaşılacak olan ya yetkili otoriteler tarafından statüsü belirlenmemekle birlikte uluslararası koruma başvurusunda bulunan ve mülteci olabilme ihtimali sebebiyle belli bir koruma statüsünden yararlananlar¹⁸⁵ ya da kitlesel akının içerisindeki karışık bir grubun içerisinde¹⁸⁶ yer alması sebebiyle mülteci statüsü saptaması yapılması elverişsiz olan kişilerdir.

¹⁸¹ UN General Assembly, **Implementing actions proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate: Resolution adopted by the General Assembly**, 24 February 2004, A/RES/58/153, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/4067da904.html>, 11 Nisan 2019, para. 9.

¹⁸² Bkz. UN General Assembly, **Note on International Protection**, 7 September 1994, A/AC.96/830, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html>, 10 Nisan 2019, para. 8, 10-11, 31-32.

¹⁸³ BMMYK mültecilere ilişkin global düzeyde yetkili iken; UNRWA sadece 5 operasyon bölgesinde (Gazze, West Bank, Lübnan, Ürdün ve Suriye) ikamet eden, belirli bir kategoriye tabi mülteciler üzerinde özel yetki sahibidir. Bu tamamlayıcı durum Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü md. 7(c) ve 1951 Sözleşmesinin 1 (D) maddesinde ifadesini bulur. Buna göre Yüksek Komiser ‘in yetkileri, Birleşmiş Milletler ‘in diğer organ veya kurumlarından koruma veya yardım almaya devam edenleri kapsamaz.

¹⁸⁴ Örneğin bkz UN General Assembly Resolution, **Assistance to refugees, returnees and displaced persons in Africa**, A/RES/67/150, 20 December 2012, para. 19-20. Zira “Mülteci” statüsü, resmi bir makamın bu sıfatı vermesinden bağımsız, mültecinin kişisel durumuyla ilgili bir statüdür. Bkz. Elif Uzun, “Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK’nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Yeri”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, Temmuz-Aralık 2016, s.72. (tamamı:60-85)

¹⁸⁵ Örneğin bkz. ExCom, **Conclusions No. 29 (XXXIV) (1983)**, para. (j) and No. 57 (XL) (1967), para. (a).

¹⁸⁶ Geniş çaplı kitlesel akınlarda sığınma arayanların korunmasına ilişkin bu uygulama 1981 tarihli ve 22 (XXXII) No’lu ExCom kararı ile vurgulanmış ve Genel Kurul’un 14 Aralık 1981 tarih ve 36/125 No’lu kararı ile de onaylanmıştır. Bkz (Çevrimiçi) <http://www.un.org/documents/ga/res/36/a36r125.htm>, 17 Mart 2018. Buna göre “geniş çaplı kitlesel akınlarda sığınma arayanlar ilk sığınma aradıkları ülkeye kabul edilmelidir. Bu ülke, kalıcı bir çözüm sunamıyorsa, en azından bu kişileri geçici olarak kabul etmelidir. Bkz. UNHCR, **Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx**, No. 22 (XXXII) – 1981, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e10/protection-asylum-seekers-situations-large-scale-influx.html>, 17 Nisan 2019.

Yüksek Komiserin yürütmekle yükümlü olduğu faaliyetleri BMMYK Tüzüğü'nün özellikle 1, 8¹⁸⁷, 9 ve 10. maddeleri ile BM Genel Kurul Kararları ve ECOSOC kararlarında düzenlenmiştir. Yüksek Komiser öncelikli olarak “uluslararası koruma” ve “insani yardım”¹⁸⁸ sağlanması ve ofisin yetki alanına giren kişiler için kalıcı çözümler araması konusunda yetkilendirilmiştir.¹⁸⁹

Mülteciler Yüksek Komiserliğinin yetki alanını etkin bir şekilde kullanımının temelinde devletlerin Komiserlikle iş birliği içinde davranacaklarına ilişkin taahhütlerine bağlı kalacakları varsayımı ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin dibacesinin son paragrafında da teyit edilmiş olan Yüksek Komiserin “mülteci sorununu çözmek için alınan önlemlerin birbiri ile uyumunun sağlanması amacıyla devletler ile iş birliği içerisine girmesi” ne ilişkin rolü yatar.

İş birliği hususuna ilişkin olarak BMMYK Tüzüğü, Yüksek Komiser'in Komiserlik Ofisi aracılığı ile mültecilerin korunmasına ilişkin olarak iş birliğine ilişkin görevlerini ne şekilde yerine getireceğini düzenlemiştir. Buna göre Yüksek Komiser Komiserlik Ofisi aracılığı ile mültecilerin korunmasına ilişkin olarak iş birliğine ilişkin görevlerini; hükümetler ve ilgili Hükümetlerarası kuruluşlar ile yakın temas içinde olarak¹⁹⁰ (md. 8(g)); mülteci sorunlarıyla ilgilenen örgütler¹⁹¹ ile kendisinin en uygun bulduğu biçimde temasa geçerek (md. 8(h)); mültecilerin refahı ile ilgili özel kuruluşların çabalarının düzenlenmesini kolaylaştırarak (md. 8(i)); çeşitli uzman kuruluşları iş birliğine davet ederek. (md. 12) ve Yüksek Komiser ve Genel Sekreterin ortak ilgi kaynağı olan konularda irtibat ve danışma için uygun düzenlemeler yapması ile (md. 17) yerine getirecektir.

Bu maddeler aynı zamanda Yüksek Komiserliğin mültecilerin korunmasına ilişkin uluslararası müdahalelerin merkezinde yer aldığını göstermektedir.¹⁹² Ayrıca BMMYK

¹⁸⁷ BMMYK Tüzüğü md. 8(a) Yüksek Komiserliğe mültecilerin korunmasına ilişkin uluslararası antlaşmaların onaylanmasına nezaret etme, gözleme yükümlülüğü vermiş olmakla birlikte bu yükümlülüğün ne anlama geldiği ve nasıl yerine getirileceği konusunda herhangi bir açıklama getirmemiştir.

¹⁸⁸ Komiserliğin “destek” hizmeti için bkz Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü md. 8(c) ve (b), md. 9 ve md. 10.

¹⁸⁹ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü md. 1.

¹⁹⁰ Örneğin bkz. UNHCR, **Memoranda of Understanding**, EC/47/SC/CRP.51, 15 August 1997, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/uk/excom/standcom/3ae68d068/memoranda-understanding.html>, 19 Mart 2019.

¹⁹¹ Örneğin bkz. UNHCR, **Memorandum of Understanding between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration**, 15 May 1997, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b31a70.html>, 19 Mart 2019.

¹⁹² Yüksek Komiserliğin destek sağlamada uluslararası koruma ve kalıcı çözüm temin etme işlevleriyle iç içe geçen rolü aynı zamanda mültecilere, geri dönen kişilere ve Afrikada yerinden edilmiş kişilere yardım amaçlı senelik geniş kapsamlı (omnibüs) karar ile senelik (annual) karar da dahil olmak üzere bir dizi müteakip BM

Tüzüğü Yüksek Komiserliğin “destek” görevlerine ilişkin olarak gerçekleştirecekleri faaliyetlere ilişkin de birtakım düzenlemeler getirmektedir. Yüksek Komiserliğin “destek” görevlerine ilişkin olarak gerçekleştirecekleri faaliyetleri; gönüllü geri dönüşleri veya yeni topluluklara uyum sağlamayı teşvik eden hükümetlere ve özel girişimlere yardım etme (md. 8 (c)), hükümetler ile özel antlaşmalar yapıp mültecilerin durumunu iyileştirmeye ve de korunmaya ihtiyaç duyanların sayısını azaltmaya yönelik önlemlerin gerçekleştirilmesini teşvik etme (md. 8 (b)), Yüksek Komiserliğe tahsis edilen kaynaklar çerçevesince, geri dönüşler ve yeniden yerleşmeler de dâhil, BM Genel Kurul'unun karar vereceği ek faaliyetlerde bulunmak (md. 9) ve mültecilere yardım amaçlı alınan kamu veya özel kaynakların yönetilmesi ve bu kaynakların onları en iyi şekilde kullanacağına kanaat getirilen kuruluşlara dağıtımının gerçekleştirilmesidir (md. 10).¹⁹³

Komiserliğin bu çerçevedeki diğer bir standart işlevi ise, yardım dağıtımı, acil durum hazırlığı, özel insani yardım faaliyetleri, geniş kapsamlı kalkınma çalışmaları¹⁹⁴ ile kurumun ilgi alanına giren kişilere yönelik kayıt, statü belirleme ve belge tanzim etme gibi işleri yürütmektir. Hatta Yüksek Komiserlik Makamı bazı ülkelerde yürüttüğü operasyonlarında doğrudan “ulusal statü belirleme” prosedürlerine dâhil olmuş;¹⁹⁵ ayrıca sığınmacı ve mültecilere¹⁹⁶ bulundukları yerlerde derhal ve engelsiz erişim imkânına sahip olarak onların sağlık ve genel durumlarını denetleyebilme olanağına sahip olan çoğunlukla tek kurum olmuştur.¹⁹⁷

BMMYK Tüzüğü md. 8(c) uyarınca Yüksek Komiserlik, yetki alanına giren mültecileri koruma görevi kapsamında, “Gönüllü geri dönüşleri veya yeni topluluklara uyum sağlamayı

Genel Kurulu kararına da yansımaktadır. Örneğin bkz. UN General Assembly, **Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: resolution / adopted by the General Assembly, 6 March 2013**, A/RES/67/149, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/51e6797d4.html>, 3 Mayıs 2019, para. 34 ve **Res. 67/150**, 20 December 2012, (Çevrimiçi) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/487/60/PDF/N1248760.pdf?OpenElement>, 3 Mayıs 2019, para. 6.

¹⁹³ Bu çerçevede Komiserlik, uygun olmadığını veya kullanamayacağını düşündüğü herhangi bir yardımı reddedebileceği gibi BM Genel Kurul'unun ön onayını almaksızın herhangi bir yardım çağrısında bulunmayacak ve buna ilişkin faaliyetleriyle ilgili bir beyanatı yıllık raporuna dâhil edecektir. Bkz BMMYK Tüzüğü md. 10.

¹⁹⁴ Örneğin bkz., UNHCR, **Putting Refugees on the Development Agenda: How Refugees and Returnees Can Contribute to Achieving the Millennium Development Goals**, 18 May 2005, FORUM/2005/4, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/471dcf3d.html>, 3 Mayıs 2019.

¹⁹⁵ Örneğin BMMYK 1980’li yılların ortalarından yakın bir zamana değin Türkiye’de Mülteci Statüsü Belirlemesi yapmaktadır. Bkz UNHCR, **Written Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the Case Abdolkhani and Karimnia v. Turkey (Application No. 30471/08)**, para. (4.3.)

¹⁹⁶ Örneğin bkz. ExCom Kararları, **No. 33 (XXXV) (1984)**, para. (h); **72 (XLIV) (1993)**, para. (b); **73 (XLV) (1993)**, para. (b)(iii); **77 (XLVI) (1995)**, para (q); **79 (XLVII) (1996)**, para (p).

¹⁹⁷ Örneğin bkz. ExCom Kararları, **No. 22 (III) (1981)**; **No. 48 (XXXVIII) (1987) (4) (d)**

teşvik eden hükümetlere ve özel girişimlere yardım etmek” ile yükümlüdür. Bu çerçevede Yüksek Komiserlik mültecilerin yanı sıra, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi veya bölgesel düzenlemelerin mülteci statüsünün sona erdirilmesine ilişkin hükümlerin yürürlüğe konulması nedeniyle geri dönenler de dahil olmak üzere, kendiliğinden veya organize bir şekilde menşe ülkelerine geri dönen fakat halen uyum sürecine gereksinim duyan eski mülteci statüsündeki kişiler anlamına gelen “geri dönüş yapan kişiler” ile de ilgilenmektedir.¹⁹⁸

Bu tür geri dönüşler normal şartlarda ancak gönüllülük esasına dayalı olarak, ilgili kişiler açısından güvenli ve haysiyetli bir şekilde olması gerekmektedir. Bu çerçevede Yüksek Komiserlik eskiden mülteci statüsünde olup ta geri dönen kişilere karşı onları koruma ve durumlarına çözüm sunma konusunda yetkilendirilmişlerdir. Bu çerçevede BM Genel Kurul tarafından onaylanan 40 Sayılı ExCom İcra Komitesi Sonuç Kararının (1). paragrafı Yüksek Komiserliğin kendileri adına gönüllü geri dönüş operasyonlarıyla ilgili rolünü ve Yüksek Komiserliğin mültecilerin ülkelerine dönüşünün akıbetlerine yönelik meşru kaygılarını (legitimate concern) da kabul etmektedir.¹⁹⁹ Başlangıçta Yüksek Komiserliğin bu alandaki sorumluluğu, mültecilerin kendi ülkelerinin sınırlarını geçtikten sonra sona ererken; zamanla mültecilerin dönüşleri sonrasında onların ülkelerine yeniden uyum sağlamalarına yardım edecek ve bu kişilere nasıl muamele edildiklerini gözlemleyecek şekilde düzenlenip genişletilmiştir.²⁰⁰ Bu doğrultuda Yüksek Komiserlik düzenli olarak menşe ülkeleri ve sığınılan ülkelerle birlikte geri dönüş ve yeniden entegrasyon konularında antlaşmalar akdetmekte²⁰¹ ve aynı zamanda kalkınma aktörleriyle birlikte kalkınma desteği için geçici düzenlemeler yapmaktadır.²⁰²

Ayrıca Yüksek Komiserliğin eski mültecilerin geri dönüşü ve ülkelerine yeniden entegrasyonuna ilişkin bu rolünün “BM Genel Sekreterliğinin Kalıcı Çözümler Politikalarına

¹⁹⁸ Bkz. 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 1C(5) ve (6), OAU Sözleşmesi md. 1(4).

¹⁹⁹ UN General Assembly, **res. A/RES/40/118**, 13 December 1985, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ede10/report-united-nations-high-commissioner-refugees-resolution-adopted-general.html>, 3 Mayıs 2019, para. 7.

²⁰⁰ Örneğin bkz. ExCom Kararları, **No. 18 (XXXI) (1980); No. 40 (XXXVI) (1986) ve 101 (LV) (2004)**, Ayrıca bkz. UNHCR, **UNHCR Handbook on Voluntary Repatriation: International Protection**, Geneva, 1996, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3510.html>, 3 Mayıs 2019. Yüksek Komiserliğin rolü aynı zamanda, BMMYK'nın 7 No lu Ekinde Yüksek Komiserliğin mülteci ve yerinden edilmiş kişilerin Eski Yugoslavya'ya organize bir şekilde gönüllü geri dönüşünü tertip eden esas kurum olarak belirlendiği 1995 tarihli Bosna Hersek'de Barış Çerçeve Antlaşması (1995 General Framework Agreement for Peace in Bosnia and Herzegovina) tarafından da pekiştirilmiştir. Benzer şekilde, Sırbistan (Kosova) bağlamında, Yüksek Komiserliğin insanı yardım alanında (geri dönüşü de içeren) genel öncü rolü (1999) tarih ve 1244 sayılı Güvenlik Konseyi Kararıyla düzenlenmiştir.

²⁰¹ ExCom, **Concl. No. 40 (XXXVI) (1985)**, para (j).

²⁰² ExCom, **Concl. No. 74 (XLV) (1994)**, para (q).

İlişkin Komite Kararları” ile paralel olacak şekilde genel olarak BMMYK’nın kalıcı çözümler stratejisine dahil edilmesi gerekmektedir.²⁰³

Mülteciler Yüksek Komiserliğinin ilgi alanına giren bir diğer grup olan vatansız olan mültecilere karşı sorumlu olduğu hususuna ise, BMMYK Tüzüğü’nün 6(A) (ii) sayılı maddesi ile 1951 Cenevre Sözleşme’nin 1(A) (2) sayılı maddesi atıfta bulunur.²⁰⁴ Ayrıca, BMMYK’nın bu husustaki görevleri, kurumun 1961 tarihli Vatansızlığın Azaltılmasına İlişkin Sözleşme’nin 11.²⁰⁵ ve 20. maddeleri²⁰⁶ uyarınca işbu Sözleşme’nin haklarından faydalanmayı talep eden kişilerin taleplerinin incelenmesi için başvurabileceği ve taleplerini uygun makamlara sunabilmesi için destek alabileceği kurum olarak tayin edilmesi üzerine bu görevi üstlenmesi amacıyla 1974 yılında 3274 (XXIX) numaralı²⁰⁷ ve 1976 yılında 31/36 numaralı²⁰⁸ BM Genel Kurul Kararları ile de genişletilmiştir.

1995 yılında ExCom-İcra Komitesi de Vatansızlığın Önlenmesi ve Azaltılması ile Vatansız Kişilerin Korunmasına ilişkin Genel Kurul tarafından da onaylanan kapsamlı bir Sonuç Kararı almıştır.²⁰⁹ Kararın (a) paragrafında Komiserliğin vatansız kişiler adına yürüttüğü faaliyetlerin

²⁰³ UN Secretary-General (UNSG), **Decision No.2011/20- Durable Solutions: Follow up to the Secretary-General’s 2009 report on peacebuilding**, 4 October 2011, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/5242d12b7.html>, 3 May 2019. Genel Sekreterlik Kararının Önemli Noktaları: (1) Yerinden edilmenin çözüme kavuşması ortaklaşa ve tutarlı bir strateji takip edilmesini gerektiren kolektif bir sorumluluktur; (2) Yerleşik/İnsani Yardım Koordinatörleri kalıcı çözüm stratejilerinin biçim ve içeriğini belirleme konusunda istişari bir süreç yürütmektedir; (3) BM Kalkınma Programı, BMMYK, Küresel Erken Kurtarma Grubu ve Küresel Koruma Grubu ile bu konuda özel uzmanlığa sahip diğer yapılardan teknik destek sağlanmaktadır. (4) BM Barış İnşası Fonu yerinden edilmeye karşı kalıcı çözüm stratejilerinin uygulanmasını desteklemek amacıyla uygun ülkelerden gelen talepleri dikkate alacaktır.

²⁰⁴ Birleşmiş Milletlerin mülteci ve vatansız kişilerin işlemlerini ele almadaki genel yetkinliğine ilişkin olarak bkz.

BM Tüzüğü’nün 1, 13, 55 ve 60. maddeleri.

²⁰⁵ 11. madde, Sözleşmeciler Devletlerin altıncı onay ya da kabul belgesinin tesliminden hemen sonra, bu Sözleşmenin yararlarını talep eden kişilerin taleplerini inceleyecek ve uygun mercilere başvurmalarını sağlamakta yardımcı olacak bir organın Birleşmiş Milletler çerçevesi içinde kurulmasına çalışacaklarını hüküm altına almıştır.

²⁰⁶ 20 maddenin 2. fıkrası, Birleşmiş Milletler Genel Sekreterinin, en geç altıncı onay ya da katılım belgesinin tesliminin tamamlanmasından sonra 11. maddede belirtilen bir organın aynı maddeye uygun şekilde kurulması konusunu Genel Kurul’un dikkatine sunacağını ifade eder.

²⁰⁷ UN General Assembly, **Question of the establishment, in accordance with the Convention on the Reduction of Statelessness, of a body to which persons claiming the benefit of the Convention may apply**, 10 December 1974, A/RES/3274(XXIX), (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b00f17723.html>, 27 Nisan 2019.

²⁰⁸ UN General Assembly, A/RES/31/36.

²⁰⁹ ExCom, **Concl. No. 78 (XLVI) (1995)**; UN General Assembly, **Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: resolution/adopted by the General Assembly**, 9 February 1996, A/RES/50/152, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b00f31d24.html>, 3 Mayıs 2019, paras. 14-16.

Komiserliğin “nizami görevi olan uluslararası koruma sağlama ve önleyici tedbirde bulunma işlevinin” bir parçası olduğunu açıkça kabul edilmektedir.²¹⁰

Yukarıda da bahsedildiği üzere başlangıçta BMMYK’nın koruma ve yardımla görevli ve yetkili kılındığı kişiler mülteciler olsa da BM Genel Kurulu’nun ve ECOSOC’un zaman içerisinde verdiği kararlar kurumun yetki alanını oldukça genişletmiş ve mültecilerin yanında “ülke içerisinde yerinden edilmiş kişiler” yeni görev ve yetki kategorileri oluşmuştur.

Nitekim “ülke içerisinde yerinden edilmiş kişiler” hususunda her ne kadar Yüksek Komiserliğin genel veya münhasır bir yetki alanı bulunmasa da BM Genel Kurulu tarafından belli şartlar altında özel operasyonlar vasıtasıyla ülke içerisinde yerinden edilmiş kişilerin korunmasını arttırmak ve bu kişilere insani yardım sağlamak amacıyla Makama operasyonel olarak sürece dâhil olma yetkisi verilmiştir.²¹¹

Burada bahsi geçen kişiler silahlı çatışmalar ya da iç karışıklık sonucu veyahut sistematik insan hakları ihlalleri ile doğal yahut insan eseri afetlerden biri sonucunda ülkelerinin sınırlarının dışına çıkmamakla birlikte yaşadıkları bölgeden ayrılmak zorunda kalan kişilerdir.²¹²

Yüksek Komiserliğin ülke içerisinde yerinden edilmiş kişilerle etkileşime geçmesi geleneksel olarak, örneğin Angola, Kolombiya veya Sudan’da olduğu gibi, geniş çaplı mülteci akınlarının olduğu durumlarla veya Bosna Hersek ve Kosova örneğinde olduğu gibi, mültecilerin geri dönüşleri ile ilgili olmuştur. BM Genel Kurulu, ülke içerisinde yerinden edilmiş kişilere tarihinde ilk kez 1972 senesinde Yüksek Komiserliğin Sudan’daki operasyonel faaliyetleriyle ilgili olarak özel bir atıfta bulunmuştur.²¹³ 1992 yılında ise, Genel Kurul bu kez geniş kapsamlı (omnibus) bir kararda Yüksek Komiserliğin ülke içerisinde

²¹⁰ UN General Assembly, **Office of the United Nations High Commissioner for Refugees : resolution / adopted by the General Assembly**, 25 January 2007, A/RES/61/137, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/45fa902d2.html>, 3 Mayıs 2016, para. 4, ve ExCom, **Concl. No. 106 (LVII) (2006) on Identification, Prevention and Reduction of Statelessness and Protection of Stateless Persons**, 6 October 2006.

²¹¹ Örneğin Bangladeş, Laos ve Vietnam’da BMMYK’nın sahadaki faaliyetlerine ilişkin Genel Kurul kararları alınmıştır. Bkz. UNHCR, **UNHCR’s Operational Experience with Internally Displaced Persons**, Geneva, 1994, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3400.html>, 3 Mayıs 2019, p. 3-11.

²¹² Elif Uzun, “Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK’nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Yeri”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, Temmuz-Aralık 2016, s.74. (tamamı:60-85)

²¹³ Bkz. UN General Assembly, **res. 2958 (XXVII)**, 12 December 1972.

yerinden edilmiş kişiler lehine olan faaliyetlerini kabul etmiştir.²¹⁴ 1993 yılında Genel Kurul, Makamın dahiliyetine dair resmi kıstasları düzenlemek suretiyle Yüksek Komiserliğin rolünü netleştirmiştir.²¹⁵ Bu çerçevede Yüksek Komiserliğin ülke içerisinde yerinden edilmiş kişiler lehine yürüttüğü faaliyetlere yönelik gereklilikler Genel Sekreter veya yetkili bir BM ana organının spesifik talebi/yetkisinin olması; devlet veya diğer ilgili kuruluşların muvafakatının olması; ülke içerisinde yerinden edilmiş kişilere erişim güvencesinin bulunması; yeterli kaynakların mevcudiyeti; Yüksek Komiserliğin belli bir uzmanlığı ve deneyiminin bulunması ile personel güvenliğinin yeterli bir şekilde sağlanabiliyor olmasıdır.²¹⁶

Yüksek Komiserliğin ülke içerisinde yerinden edilmiş kişilere olan müdahalesi günümüzde, her ne kadar tam olarak kendi kuruluşlarının yetki alanları dâhilinde hareket ediyor olsalar da, büyük çapta Acil Yardım Koordinatörlüğünün (Emergency Relief Coordinator-ERC) liderliği altındaki Kuruluşlar Arası Daimi Komitesi (Inter-Agency Standing Committee) bağlamında geliştirilen kuruluşlar arası İnsani Yardım Reformu (Humanitarian Reform) ve Dönüştürücü Gündem (Transformative Agenda) koordinasyon yaklaşımı tarafından tanımlanmaktadır.²¹⁷ Bu bağlamda, 2005 yılının ortasında Yüksek Komiserlik Makamının küresel koruma grubu liderliği ve kamp koordinasyonu/yönetimi ve acil durum barınması alanında eş liderlik üstlenmesi konusunda mutabakata varılmıştır.²¹⁸

²¹⁴ Bkz. UN General Assembly, **Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: resolution / adopted by the General Assembly**, 26 April 1993, A/RES/47/105, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b00f21c50.html>, 3 Şubat 2017, para. 14. Ayrıca bkz. UN doc. EC/50/SC/INF.2, 20 June 2000, (Çevrimiçi) https://www.essex.ac.uk/armedcon/story_id/theroleoftheunrefugees.pdf, 3 Mayıs 2017.

²¹⁵ Bu kriterler şunlardır: (1) BM Genel Sekreteri'nin ya da BM'nin yetkili bir temel organının talebi; (2) Ev Sahibi Devletin rızası; (3) Diğer ilgili ve organizasyonların yetki ve tecrübelerinin tamamlayıcılığı dikkate alınmak kaydıyla. Bkz. UN General Assembly, **Office of the United Nations High Commissioner for Refugees**, 24 March 1994, A/RES/48/116, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b00f2151c.html>, 3 Mayıs 2017, para. 12.

²¹⁶ Bkz. UN General Assembly, **Office of the United Nations High Commissioner for Refugees**, 24 March 1994, A/RES/48/116, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b00f2151c.html>, 3 Şubat 2017, para. 12; ve UN General Assembly, **Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: resolution / adopted by the General Assembly**, 24 February 1995, A/RES/49/169, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b00f30bc.html>, 3 Şubat 2017, para. 10.

²¹⁷ Devletler, BMMYK ve insani yardım ve kalkınma ortaklarının kalıcı çözümlerin uygulanmasında faal ve etkili ortaklıklar ve koordinasyon sürdürmesini ve Tek Vücutta Hizmet Verme inisiyatifine dâhil olmak ve bu inisiyatifin amaçlarını tam olarak uygulamak; Birleşmiş Milletler Barışın İnşası Komisyonuna daha fazla bilgi paylaşımı ve tavsiye sunmak; uluslararası finansal kuruluşlar, Kuruluşlar Arası Daimi Komite, Birleşmiş Milletler Kalkınma Grubu, bölgesel kuruluşlar, parlamentolar, yerel yönetimler, valiler, iş liderleri, medya gibi diğer aktörlerle işbirliği yapmak suretiyle yeni ortaklık fırsatları geliştirmesini teşvik etmektedir. Bkz. Excom, 109 (LX) (2009), para. (n).

²¹⁸ Yüksek Komiserliğin ülke içinde yerinden edilenlere ilişkin stratejilerinin uygulanması ve bunlara ilişkin politikalarının çerçevesi için bkz. UNHCR, **UNHCR's Role in Support of an Enhanced Humanitarian Response to Situations of Internal Displacement. Policy Framework and Implementation Strategy**, 4 June 2007, EC/58/SC/CRP.18, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/4693775c2.html>, 3 Şubat 2017. Örneğin, BMMYK, yerinden edilmiş kişilere ilişkin kalıcı çözümlere dair genel stratejisinin bir parçası olarak, ülke içerisinde yerinden edilmiş kişilerin geri dönüşü ve ülkelerine yeniden entegrasyonuna dair teknik tavsiyeler sağlayabilir. Bkz. UN Secretary-General (UNSG), **Decision No.2011/20 - Durable Solutions: Follow up to**

Bununla birlikte, mültecilerin “Ülke İçerisinde Yerinden Edilmiş Kişiler” ile karıştığı karışık göç hareketi durumlarında, Yüksek Komiserliğin duruma müdahalesi hem makamın sorumluluklarından hem de mültecilerin menfaatine uygulanabilir mülahazalardan kaynaklanmak mecburiyetindedir. Bu çerçevede aktörler ve grupların farklılığı dikkate alınarak müdahale şekli vaka bazında tasarlanmaktadır.²¹⁹

BMMYK’nın ilgi alanına (himaye kapsamına) giren mülteciler, vatansızlar ve ülke içinde yerinden edilen kişilerin yanı sıra muhtelif BM Genel Kurul kararları da, 1959 yılından bu yana yetki alanı dışındaki farklı insan gruplarına yardım etmesi için Yüksek Komiserliğin “iyi niyet misyonunu” uygulamaya koymaya davet etmiştir.²²⁰ Bunun neticesinde, Yüksek Komiserlik bazen, yerli topluluklar (local communities), savaştan etkilenen siviller veya kuşatma altındakiler gibi özellikle Yüksek Komiserliğin ilgi alanına giren diğer kişi kategorilerinden farklı bir şekilde muamele edilmesi mümkün veya makul olmayan insanların işin içine girdiği durumlarda (özellikle gönüllü ülkeye geri dönüş veya ülke içerisinde yerinden edilmiş kişilere ilişkin insani yardım koordinasyon işlevleri bağlamında) devreye girmiştir.

Yüksek Komiserliğin söz konusu durumlarda operasyonel olarak devreye girmesi insani yardım sağlama mahiyetinde ve ekseriyetle uluslararası desteğin söz konusu topluluklara kanalize edilmesi veya koruma sağlanması şeklinde gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, örneğin Bosna Hersek’teki silahlı çatışmalar esnasında Saraybosna’daki kuşatma altındaki yerli halka hava yoluyla insani yardım desteği sağlanmıştır. Bu konudaki diğer örnekler arasında Yüksek Komiserliğin Kosova’daki risk altındaki azınlık grupları ile ilgilenmesi veya 2004 yılının Aralık ayının sonunda Genel Sekreterin talebi üzerine Yüksek Komiserliğin Sri Lanka ve

the Secretary-General's 2009 report on peacebuilding, 4 October 2011, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/5242d12b7.html>, 3 May 2016.

²¹⁹ Örneğin “güvenli ve haysiyetli bir gönüllü geri dönüş”ün sağlanması mülteciler bazında tercih edilen bir kalıcı çözüm yöntemi iken “ülke içerisinde yerinden edilmiş kişiler” açısından kalıcı çözüm olarak öngörülen bu kişilerin “menşe bölgelerine yeniden entegrasyonu”, “yerinden edildikten sonra yerleşilen yeni yer ile yerel bütünleşmelerinin sağlanması” ya da “ülke içerisinde üçüncü bir başka bölgeye kalıcı entegrasyonlarının sağlanması”dır. Bkz. UN Secretary-General (UNSG), **Decision No.2011/20- Durable Solutions: Follow up to the Secretary-General's 2009 report on peacebuilding**, 4 October 2011, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/5242d12b7.html>, 3 May 2016, para.4.

²²⁰ Bkz. UN General Assembly, **res. 1388 (XIV)**, 20 November 1959, (Çevrimiçi) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/142/11/IMG/NR014211.pdf?OpenElement>, 3 Mayıs 2016.

Endonezya'nın Aceh vilayetindeki tsunami felaketinden etkilenen mağdurlara insani yardım sağlanması gösterilebilir.²²¹

BMMYK'nın kuruluşundan ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin mültecilerin korunmasına ilişkin birincil belge haline gelmesinden bu yana BMMYK nin geleneksel koruma rolü giderek insani yardım müdahalesine (humanitarian intervention) doğru evrilmiştir. Her ne kadar BMMYK asıl yetki alanına ilişkin faaliyetleri halen yerine getiriyor olsa da kurum artık mültecilerin fiziksel korunması, topluluk kalkınması (community development) ve bu çerçevede yardım temini konularını da yönetmektedir. Bu değişiklik insani yardım çabalarına dâhil olan diğer kuruluşlarla giderek artan iş birliğini ve sürece dahil olan her kesim için hesap verme sorumluluğunu da beraberinde getirmiştir.²²²

Bu çerçevede BMMYK, operasyonel veya uygulama ortakları olarak sınıflandırılan “Harici İnsani Yardım Kuruluşlarıyla (External Humanitarian Bodies)” ortaklıklar oluşturmaktadır. Burada bahsi geçen “Operasyonel Ortaklar” kalıcı çözümler elde etmek amacıyla mültecilere koruma ve yardım sağlanması için BMMYK ile birlikte çalışmakta²²³ iken; “Uygulama Ortakları”, insani yardım desteğinin uygulanmasına ilişkin sorumluluk aktarımı için BMMYK ile bir uygulama antlaşması imzalayan ve bunun için standart bir Alt Proje Antlaşması vasıtasıyla fon temin eden operasyonel ortaklardır.²²⁴

Yukarıdaki bahsedilen yetkileri ışığında BMMYK değerlendirildiğinde kurumun işlevsel özerkliğinin varlığı²²⁵ ortadadır. Bu işlevsel özerklik iki boyutludur, bunlar “hukuki” ve “kurumsal özerklik”dir. BMMYK'nın hukuki özerkliği, BM'den almış olduğu amaç ve işlevlerle uyumlu olarak bağımsız bir şekilde hareket edebilmesinden ve fikrini beyan edebilme kabiliyetinden kaynaklanmaktadır. BMMYK nin kurumsal özerkliği ise makamın bir nevi ‘bağımsız ilgi alanları ve yetenekleri olan bir aktör’ olduğu anlamına gelmektedir. Bu husus Yüksek Komiserliğin, BM ye üye devletlerin ‘ortak kanaatlerine’ tabi olmaktan ziyade BM ye karşı ‘kurumsal bir irade’ sergilemesiyle ispatlanmaktadır. BMMYK'ya üzerinde

²²¹ UNHCR, **Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office**, October 2013, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>, 3 May 2016, s.10.

²²² Niamh Kinchin, “UNHCR and the complexity of accountability in the global space”, **UNHCR and the Struggle for Accountability: Technology, law and results-based management** içinde, (ed.) Kristin Bergtora sAndvik ve Katja Lindskov Jacobsen, s.41. (tamamı:34-58)

²²³ UNHCR, **Partnership: An Operations Management Handbook For Unhcr's Partners**, Revised Edition February 2003, s. 30.

²²⁴ Bkz. UNHCR, **Partnership: An Operations Management Handbook For Unhcr's Partners**, Revised Edition February 2003, Glossary.

²²⁵ Uluslararası hukukta, işlevsel özerklik ‘bir organizasyon ile ona üye devletler arasında hukuki yetkiler ve amaçlar bakımından ayırım’ anlamına gelmektedir. Bkz.Brownlie 2008, p. 677.

tamamen kendi sorumluluğunun bulunduğu belli bir ‘teknik uzmanlık’ alanı verilmiş olması da makamın kurumsal özerkliğine işaret etmektedir. BMMYK’nın kurumsal özerkliğine işaret eden diğer bir faktör ise devletlerin makamın idari yöneticilerini tayin etmeye doğrudan yetkisinin olmamasıdır.²²⁶

BMMYK’nın ‘Genel Kurulun yetkisi altında’ olduğuna dair referanslara rağmen ne BM Genel Kurulu ne de Ekonomik ve Sosyal Konsey BMMYK üzerinde, BMMYK’nın söz konusu kurumların talimatlarının sorgusuz sualsiz takip edeceği türden bir hesap verebilirlik oluşturacak, sınırsız yetki kullanmamaktadır.²²⁷

2. Uluslararası Göç Örgütü

“Uluslararası Göç Örgütü (International Organization for Migration- IOM)”, BM ajansı (ihtisas kuruluşu) olmamakla birlikte Eylül 2016 itibarıyla Birleşmiş Milletlerin “ilgili organizasyonu (related organization)”²²⁸ haline gelmiştir.

2. Dünya Savaşını takip eden dönemde Avrupa’da çok sayıda kişinin yerinden edilmesi nedeniyle “Avrupa’dan Gelen Göçmenlere İlişkin Hükümetlerarası Geçici Komitesi (Provisional Intergovernmental Committee for the Movement of Migrants from Europe - PICMME)” ismiyle hayata geçen oluşum, 1952 yılında “Uluslararası Avrupa Göç Komitesi (International Committee for European Migration - ICEM)”ne evrilmiş; 1980 yılında ise “Hükümetlerarası Göç Komitesi (Intergovernmental Committee for Migration - ICM)”ismini almıştır. En nihayetinde 1989 yılında ise bu kurum “Uluslararası Göç Örgütü (International Organization for Migration- IOM)” adını almıştır.²²⁹

Bu süreç içerisinde kurum, bölgesel olarak lojistik sorunlara yoğunlaşan bir ajanstan küresel çapta ve geniş bir yelpazede gönüllü ve zorunlu göç hususlarında faaliyet gösteren bir organizasyona dönüşmüştür. Örgüt, mültecilerin üçüncü ülkelere yerleştirilmesine yardımcı olmaktan, kamp yönetimine, göç politikası üretiminden insan ticaretinin önlenmesine yönelik

²²⁶Niamh Kinchin, **a.g.e.**, s. 38-39.

²²⁷Niamh Kinchin, **a.g.e.**, 39.

²²⁸ Resmi IOM belgelerinde “**The UN Migration Agency**” ibaresini kullanmaktadır.

²²⁹ Jürgen Bast, “International Organization for Migration (IOM)”, Oxford Public International Law, **Max Planck Encyclopedia of Public International Law**, s.1-2.

eğitimler verilmesine ve hatta mültecilerin gönüllü geri dönüşlerine yardımcı olmaya kadar çok geniş bir yelpazede çalışmalarını sürdürmektedir.²³⁰

UGÖ, düzenli ve insancıl (humanitarian) göç yönetiminin sağlanmasına katkıda bulunmak, göç konusunda uluslararası iş birliğini teşvik etmek ve ihtiyacı olan göçmenlere insancıl yardım sağlamak için çalışmaktadır.²³¹ Örgüt göç yönetimi alanında 4 ana başlıkta çalışmalarını yoğunlaştırmıştır. Bunlar; göç ve kalkınma, göçün kolaylaştırılması, göçün düzenlenmesi ve zorunlu göçtür.²³² IOM'ın Kuruluş Antlaşmasına göre örgütün amaçları şunlardır:²³³

“Kendilerine sağlanan mevcut ulaşım imkânları yetersiz olan veya özel yardım olmaksızın ulaşımını sağlayamayacak olan göçmenlerin, düzenli göç imkânı sağlayan ülkelere doğru organize bir şekilde ulaşımının yapılması için gerekli çalışmaları yürütmek; Örgüt ile-söz konusu şahısları kabul etmeyi taahhüt edenler dâhil olmak üzere- ilgili Devletler arasında yapılabilecek anlaşma ve ayarlamalarla, mültecilerin, yerinden edilmiş şahısların ve uluslararası göç hizmetlerine ihtiyacı olan diğer şahısların ulaşımının tertipli bir şekilde yapılması ile ilgilenmek; ilgili Devletlerin isteği ve rızası üzerine; Örgüt'ün amaçları dâhilinde, işe alma, seçme, işlem yapma, dil eğitimi, yönlendirme faaliyetleri, tıbbi muayene, yerleştirme, kabul ve entegrasyonu kolaylaştırıcı faaliyetler, göç hususları ile ilgili danışmanlık hizmetleri ve diğer yardımları verme gibi göç hizmetlerini sağlamak; devletlerin talebi üzerine veya ilgili diğer uluslararası kuruluşlarla işbirliği içinde -gönüllü olarak yurda dönüş dâhil-gönüllü geri dönüş göçü amaçlı benzer hizmetler sağlamak; devletlerin, uluslararası ve diğer kuruluşların; uluslararası göç hususları ile ilgili görüş ve deneyimlerinin paylaşılabilmesi, uluslararası göç ile ilgili konulardaki çabalarında işbirliği ve eşgüdümün teşvik edilmesi ve de bu hususlarda pratik çözümlerin geliştirilebilmesi için bir forum oluşturmak.”

Bu amaçları gerçekleştirme amacıyla IOM, örgütün amaçları ile ilgilenen uluslararası hükümet kuruluşları ve sivil toplum kuruluşları ile yakın iş birliği içinde olacaktır. Bu süreç

²³⁰ IOM, “göç (migration)” terimini hem sınıraşan hem de ülke içi yer değiştirme durumları için birden kullanmaktadır. Bkz. Megan Bradley, “The International Organization for Migration (IOM): Gaining Power in the Forced Migration Regime”, *Refuge: Canada's Journal on Refugees*, Vol 33, No 1, 2017, s. 98.

²³¹ International Organization for Migration, “IOM History”, (Çevrimiçi) <http://www.iom.int/iom-history>, 27 Nisan 2016.

²³² International Organization for Migration, “Our Work”, (Çevrimiçi) <http://www.iom.int/our-work>, 27 Nisan 2016.

²³³ IOM, *IOM Constitution*, (Çevrimiçi) <https://www.iom.int/constitution#ch1>, 13 Nisan 2019, md.1.

içerisinde IOM, örgütün ilgi alanına giren kişilere ilişkin kabul standartlarının ve kabul edilecek kişi sayısının kontrolünün Devletlerin içişlerine tabi olduğu gerçeğini tanıyacak ve işlerini yürütürken, ilgili Devletin yasalarına, düzenlemelerine ve politikalarına uymayı da taahhüt etmektedir.²³⁴

UGÖ aynı zamanda, çok geniş olan yetki alanı ve UGÖ Anayasasının (örneğin BMMYK Tüzüğü'nün aksine) kuruluşun çalışma alanına giren kitleleri özel olarak tanımlamaması sayesinde, esneklik kabiliyetini sonuna kadar kullanmaktadır. En başından beri “Avrupa Hükümetlerarası Göç Komitesinin (ICEM) yetki alanı tam anlamıyla mültecilerle sınırlandırılmamış; mültecilere benzer durumdaki kişileri de içine almıştır. Bu bağlamda “örgütten aynı zamanda sayısı gitgide artan ‘potansiyel mültecilere’-örn. kendi ülkesinde mülteciye benzer koşullarda yaşayan kişilere- yardım etmesi istenmektedir” şeklinde bir bilgi notuyla ICEM Konseyine ibraz edilen 1979 tarihli bir belge kuruluşun ülkesinde yerinden edilen kişilerle (IDPs) ilgili olarak oynayacağı büyük rolün habercisi olmuştur.²³⁵

2007 senesinde UGÖ üye devletleri, örgütün zorunlu göçe karşı artan rolüne ilişkin on iki adet stratejik önceliğin belirlendiği yeni bir örgüt vizyonu benimsemiştir. Bu öncelikler; “göçün insani ve sistemli bir şekilde idaresinin ve göçmenlerin insan haklarının uluslararası hukuka göre geçerliliğinin” genişletilmesini; insan kaçakçılığı ve ticareti ile diğer “düzensiz göç” biçimleriyle mücadele çabalarının arttırılmasını; acil durum ve kriz sonrası durumlarda göçe ilişkin yardım hizmeti ve diğer türden destek sunmak suretiyle kurumlararası koordineli bir şekilde insani yardım çalışmalarına katılımı; ve mülteciler, ülke içerisinde yerinden edilmiş kişiler ile diğer göçmenlerin ülkelerine gönüllü geri dönüşü ve yeniden entegrasyonunun sağlanmasını içermektedir.²³⁶

UGÖ afet sonrası kamp yönetimi, veri toplama ve kriz durumlarında göçmen işçilere destek gibi faaliyetlerde ayırt edici roller üstlenmiştir.²³⁷ Örneğin, UGÖ acil tahliye, yerinden edilen kitlelere ilişkin veri toplanması ve Irak işgali ile Körfez Savaşı sonrası Kuveyt’te ve 2011 devrimi esnası ve sonrasında Libya’da yaşandığı gibi acil durumlarda yerinden edilen göçmen işçilere destek sağlanmasına ilişkin giderek artan seviyede sorumluluk üstlenmiştir. Zaman içinde UGÖ afet kaynaklı yerinden edilmelerde sahada yardım faaliyeti gösteren önemli bir

²³⁴ IOM, **IOM Constitution**, md. 1.

²³⁵ Megan Bradley, **a.g.m.**, s. 100.

²³⁶ Megan Bradley, **a.g.m.**, s. 99.

²³⁷ Megan Bradley, **a.g.m.**, s. 97-98.

aktör haline gelmiştir. 2010 senesine gelindiğinde, UGÖ bu alanda, acil durum müdahalesi, kurtarma, hasar azaltma çalışması ve afet hazırlık çabalarını da içeren 500 ün üzerinde proje yürütmüştür. 2010 senesinden bu yana, Pakistan ve Filipinler ile UGÖ'nün tarihindeki en büyük çalışma olan deprem sonrası Haiti'deki afet müdahale çabalarıyla, UGÖ bu alandaki faaliyetleri gözle görülür bir şekilde arttırmıştır.²³⁸

Tüm bunların yanı sıra UGÖ, BM ile yıllar boyunca yakın iş birliği içerisinde olmuş ve 1992 senesinde UGÖ, BM Genel Kurulunda daimi gözlemci statüsünü haiz olmuş; 1996 yılında da BM ile UGÖ iş birliğine yönelik bir mutabakat zaptı imzalamıştır. Son çeyrek yüzyılda sayısı artan göçmen, mülteci ve yerinden edilmiş kişiler UGÖ ile BM'nin daha yakın ve resmi bir çalışma ilişkisi içerisine girmesine sebep olmuştur. BMMYK ile UGÖ görevlileri hâlihazırda kabul merkezleri, mülteci kampları ve koordinasyon mekanizmalarında iş birliği içerisinde. Bu iş birliği çalışmaları genellikle Bölgesel Göçmen ve Mülteci Müdahale Planları (Regional Migrant and Refugee Response Plans), Operasyonel Göç Krizi Çerçevesi (Migration Crisis Operational Framework) ve Kriz İnisiyatifi İçerisindeki Göçmenler (Migrants in Crisis Initiative) gibi plan ve projeler dâhilinde gerçekleşmektedir. UGÖ hâlihazırda BM personel kuralları ile güvenlik yönetmeliklerini takip etmektedir. Buna ek olarak, UGÖ aynı zamanda istişare toplantılarına katılmakta, ilgili konulara ilişkin raporlar sunmakta ve talep üzerine tavsiyelerde bulunmaktadır.²³⁹

2015 ve 2016 yıllarında özellikle Avrupa'ya yönelik yaşanan mülteci ve göçmen akınları UGÖ'nün BM sistemi içerisine dâhil edilmesine vesile olmuştur.²⁴⁰ Böylelikle 1 Temmuz 2016 senesinde UGÖ ve BM, aralarındaki ilişkiyi bir mutabakat zaptı (memorandum of understanding) akdederek güncellemiştir. Akabinde 25 Temmuz 2016 tarihinde BM Genel

²³⁸ Megan Bradley, **a.g.m.**, s. 101.

²³⁹ Nicholas R. Micinski and Thomas G. Weiss, International Organization For Migration And The Un System: A Missed Opportunity, **Future United Nations Development System**, Briefing 42, September 2016, s.1-2.

²⁴⁰ Gerçi 2007 tarihli bir IOM politika layihası geleceğe dair yandaki dört opsiyonu özetlemiştir. Bunlar: 1) mevcut işbirliği antlaşmasının daha etrafıca uygulanması; 2) bir ilgili kuruluş haline gelinmesi; 3) bir BM fonu veya programına geçiş yapılması veya 4) bir uzman kuruluş haline gelinmesidir. Layiha ayrıca, örgütün yönetim yapısında köklü bir değişiklik gerektireceğinden ve bağımsız hareket etme kabiliyetini daraltacağından bir BM fonu haline gelmenin en az cazip seçenek olduğu sonucuna varmıştır. Bkz. **IOM**, "Options for the IOM-UN Relationship: Additional Analysis of the Costs and Benefits," 94th session, IOM document MC/INF/290), 9 November 2007, s.2-4.

Kurulu'nda UGÖ'yü BM'nin "İlgili Örgütü" ("Related Organization") haline getiren Antlaşma oy birliğiyle onaylanmıştır.²⁴¹

Böylece 19 Eylül 2016 tarihinde New York'ta gerçekleşen Birleşmiş Milletler Mülteciler ve Göçmenler Zirvesi sırasında UGÖ resmi olarak imzaladığı antlaşma ile BM sistemine "BM Göç Ajansı" olarak dâhil olmuştur.²⁴²

UGÖ-BM antlaşmasının amacı iki örgüt arasındaki iş birliğinin güçlendirilmesi ve örgütlerin ilgili yetki ve sorumluluklarını göçmenler ile üye ülkelerin menfaatleri doğrultusunda yerine getirebilme kabiliyetlerinin artırılması amacıyla BM ile UGÖ arasındaki ilişkinin tanımlanmasıdır. Bu çerçevede BM, UGÖ'yü göç alanında dünya çapında lider konuma sahip bir örgüt olarak tanımaktadır. Ayrıca BM, UGÖ'nün sınır aşan insan hareketliliği, göçmenlerin korunması, yeniden yerleştirme ve yurda dönüş de dâhil olmak üzere göçmenler, yerinden edilmiş kişiler ve göçten etkilenen topluluklara ilişkin operasyonel faaliyetler alanında önemli katkı yapan rolünü takdir etmektedir.²⁴³

BM, UGÖ'nün, BM ile olan çalışma ilişkisi de dâhil olmak üzere, bağımsız ve otonom bir uluslararası örgüt olduğunu ve bu şekilde hareket edeceğini kabul etmektedir. Buna karşılık, UGÖ de BM'nin BM Şartı kapsamındaki yükümlülükler ile göç alanında faaliyet gösteren diğer BM örgütlerinin, organlarının ve kuruluşlarının yetkilerini ve sorumluluklarını kabul etmektedir. Antlaşma, UGÖ'nün faaliyetlerini uluslararası göç, mülteci ve insan hakları alanlarındaki BM politikaları ile diğer ilgili mültecilere ilişkin düzenlemelere tam riayet edilmesi suretiyle BM Şartı'nın amaç ve ilkelerine uygun olarak yürütmeyi taahhüt eder.²⁴⁴

BM ile UGÖ arasındaki iş birliği, mükerrer çaba sarfıyatı yapılmaksızın müşterek hedeflerin elde edilmesini amaçlamaktadır. Bu çerçevede BM ve UGÖ yöneticilerinin, bilgi alışverişi amaçlı olarak, söz konusu kuruluşların yönetim kurullarına katılımı için de düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda bilgi alışverişi ve sekreterlikler arasında yakın bir çalışma ilişkisi

²⁴¹ UN General Assembly, **Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration**: resolution / adopted by the General Assembly, 5 August 2016, A/RES/70/296, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/578633704.html>, 9 Nisan 2017.

²⁴² IOM, **Summit on Refugees and Migrants Opens as IOM Joins United Nations**, (Çevrimiçi) <http://www.iom.int/news/summit-refugees-and-migrants-opens-iom-joins-united-nations>, 9 Nisan 2017.

²⁴³ Elspeth Guild and Stefanie Grant, "What role for the EU in the UN negotiations on a Global Compact on Migration?", **CEPS Research Reports**, No 2017/05, March 2017, s.8.

²⁴⁴ Elspeth Guild and Stefanie Grant, **a.g.e.**, s.8.

geliştirilmesi için iş birliği planlanmıştır. Ayrıca UGÖ, ayrı bir düzenleme ile BM'ye maddi destek de sunacaktır.²⁴⁵

Ayrıca 2016 tarihli New York Deklarasyonu, 2016 yılının Temmuz'unda BM ile UGÖ arasında yaratılan organik bağı daha da ileri taşıyarak bu göç örgütünü BM'in "ilgili ajansı (related agency)" haline getirmiştir. Zira bu Deklarasyon kapsamında üye devletler göçün küresel çapta yönetiminin güçlendirilmesini taahhüt etmiş ve bu doğrultuda UGÖ ile BM'in yapmış olduğu iş birliği antlaşmasını²⁴⁶ memnuniyetle karşıladıklarını teyit etmişlerdir.

UGÖ, Türkiye'deki operasyonlarına ise 1991 tarihindeki Birinci Körfez Savaşı'ndan sonra başlamış ve Kasım 2004'te Türkiye Cumhuriyeti'nin UGÖ'ye üye devlet statüsünü alması ile buradaki faaliyetlerini resmileştirmiştir.²⁴⁷ UGÖ göç ve iltica alanlarında Türkiye'deki faaliyetlerini²⁴⁸ Ankara merkez olmak üzere İstanbul, Gaziantep, Hatay, Şanlıurfa ve İzmir'de bulunan şubeleri aralığıyla yürütmektedir.²⁴⁹

I.

²⁴⁵ Elspeth Guild and Stefanie Grant, **a.g.e.** s.8. Fakat antlaşma masrafların ortak projelerde nasıl paylaşılacağı hakkında bir açıklama getirmemektedir. Buna ilaveten BMMYK nin kayıtlı mülteci ve sığınmacılara dair kapsamlı veri tabanları tutması sebebiyle gizlilik koruması ve veri paylaşımı gibi önemli konularda da ileride yapılabilecek mutabakatlar için açık kapı bırakılmıştır. Her ne kadar veri paylaşımının -örneğin zulümden kaçan kişilere ait bilgilerin zulüm eden ülkelerle paylaşılması gerektiği gibi- riskleri olsa da bu uygulamanın maliyet tasarrufu ve aile birleşimi gibi faydaları da bulunmaktadır. Bkz. Nicholas R. Micinski and Thomas G. Weiss, International Organization For Migration And The Un System: A Missed Opportunity, **Future United Nations Development System**, Briefing 42, September 2016, s.3.

²⁴⁶ UN General Assembly, **Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration**: resolution / adopted by the General Assembly, 5 August 2016, A/RES/70/296, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/578633704.html>, 9 Nisan 2017.

²⁴⁷ IOM, **IOM in Turkey**, (Çevrimiçi) <https://turkey.iom.int/iom-turkey>, 24 Ekim 2019. Bkz. 25.11.2004 tarihli ve 5260 sayılı Kanunla katılınması uygun bulunan "2010/730 Sayılı Uluslararası Göç Örgütü Kuruluş Anlaşması"na Katılmamız Hakkındaki Karar"10.08.2010 tarih ve 27668 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁴⁸ 16 Kasım 1995 tarihinde Ankara'da imzalanan ve 16.10.2003 tarihli ve 4984 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan "2003/6684 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Uluslararası Göç Örgütü Arasında Örgütün Türkiye'deki Hukuki Durumu, Ayrıcalıkları ve Dokunulmazlıkları Hakkında Anlaşmanın Onaylanması Hakkındaki Karar" 08.01.2004 tarih ve 25340 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Ayrıca 2018/11857 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Arasında Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Uluslararası Göç Örgütü Arasında Örgüt ve Ofis'in Türkiye'deki Yasal Statüsü, Ayrıcalıkları ve Bağımsızlıklarına İlişkin Anlaşma'yı Tadil Eden Anlaşmanın Onaylanması Hakkında Karar 26.06.2018 tarih ve 30460 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

²⁴⁹ IOM, **IOM in Turkey**, (Çevrimiçi) <https://turkey.iom.int/iom-turkey>, 24 Ekim 2019. Sadece 2016 yılı içerisinde IOM Türkiye 21.120 sığınmacının Türkiye'den 3. Ülkelere yerleştirilmesine aracılık etmiştir. Bkz. **IOM Turkey Newsletter**, Winter 2017, Issue 6, s.3. 2018 yılında ise toplamda 49523 düzensiz göçmenin menşe ülkelerine dönüşlerinde IOM proje koordinatörlüğü görevini üstlenmiştir. Bunlar dışında 2018 yılında IOM 1737 düzensiz göçmene gönüllü geri dönüş konusunda yardımcı olmuştur. Bkz. **European Commission**, Turkey 2019 Report, Brussels, 29.5.2019, SWD(2019) 220 final, s. 46-47.

III. MÜLTECİLERE İLİŞKİN TEMEL İLKELER

A.Geri Göndermeme İlkesi (Non-refoulement)

“Geri gönderme (refoulment)” terimi erken dönem Fransızcasında “refouler (savunmada gedik açan düşmanın püskürtülmesi)” ifadesine dayanır ve günümüzde “refoulment” terimi yasadışı ülkeye girdikleri anlaşılan kişilerin hızla sınıra geri götürülmeleri (summary reconduction to the frontier) veya geçerli belgeleri olmayanların ülkeye girişlerine izin verilmemesini (summary refusal of admission) içerir.²⁵⁰ Bu yönüyle “refoulment” yasal olarak ikamet eden bir yabancının ülkeyi terke davet edilmesi ya da zorla sınır dışı edilmesi olarak gerçekleşen ve daha resmi bir prosedür içeren “sınır dışı” ya da “yabancının ülkeye iadesi” (expulsion ya da deportation) kavramlarından ayrılır.²⁵¹

Geri Göndermeme İlkesinin uluslararası arenada karşımıza ilk olarak Avrupa coğrafyasında yoğun yerinden edilmelerin yaşandığı 1. Dünya Savaşının sonrasında çıkar. Bu çerçevede Geri Göndermemeye yönelik ilk uluslararası düzenleme 1933 tarihli “Mültecilerin Uluslararası Statüsüne İlişkin Konvansiyon” da karşımıza çıkar. Buna göre bahsi geçen Konvansiyonun 3. maddesine göre²⁵²:

“Her taraf Devlet, kamu düzenine ve ulusal güvenliğe aykırılık teşkil etmedikçe ülkelerinde düzenli olarak ikamet eden mültecileri kolluk kuvvetleri aracılığıyla kendi ülkelerinden çıkartmayacaklarını ya da sınırdan geri çevirmeyeceklerini taahhüt eder. Taraf Devletler hiçbir şekilde menşe ülkesinin sınırlarında olan mültecinin kendi sınırlarına girişini reddetmeyecektir.”

“Geri göndermemeye” ilişkin olarak Konvansiyonun kullandığı dil taraf devletler tarafından şüpheyle karşılanmış; Konvansiyon’a sadece 8 devletin taraf olması ve bu devletlerden de üçünün geri göndermeye ilişkin hükme çekince koyması ilkenin geniş bir uygulama alanı bulamamasına sebep olmuştur.²⁵³ Ancak yine de 2. Dünya Savaşı sonrası dönemde ilke kendine 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde yer edinmiştir. Bu çerçevede 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 33. (1) maddesi’ne göre:

“Hiçbir Taraf Devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında

²⁵⁰ Ann Vibek-Eggli, **Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law**, Martinus Nijhoff, Lahey, 2002, s.155.

²⁵¹ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 201.

²⁵² Gilbert Jaeger, **a.g.m.**, s.730.

²⁵³ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 202.

olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade etmeyecektir.”

“Her ne şekilde olursa olsun” ibaresi önem arz eder. Zira geri göndermeme ilkesi, bir mültecinin sadece menşe ülkesine değil aynı zamanda mültecinin Sözleşme’de belirtilen²⁵⁴ bir veya birden çok sebepten zulüm göreceğine dair haklı nedenlere dayanan korku duyduğu üçüncü bir ülkeye ya da oradan Sözleşme’de belirtilen nedenlere bağlı zulüm riskinin olduğu bir ülkeye gönderme ihtimali olan bir ülkeye ilişkin olarak da uygulanır.²⁵⁵

Ayrıca mültecileri etkileyen iadeye ilişkin çeşitli sorunları ele alan BMMYK İcra Komitesi 1980 yılında aldığı bir kararda diğer hususların yanı sıra genel olarak kabul görmüş geri göndermeme ilkesinin temel özelliğini yeniden teyit ederek; mültecilerin 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 1A(2) maddesinde sıralanan sebeplerden zulme maruz kalacağından haklı nedenlere dayanan korku duyduğu bir ülkeye iade edilmeye karşı korunması gerektiğini onaylamış; devletlere “iadeye ilişkin antlaşmalarda ve yeri geldiğinde iç mevzuatta geri göndermeme ilkesinin gerektiği şekilde dikkate alınması” çağrısında bulunmuş ve mevcut suçluların iadesine ilişkin antlaşmalarının uygulanmasında geri göndermeme ilkesine gerekli dikkatin gösterilmesi umudunu dile getirmiştir.²⁵⁶

Madde 33(1)in koruması, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne göre mülteci kabul edilen, yani 1951 Sözleşmesi Madde 1A(2)’de belirtilen mülteci tanımına uyan ve maddenin mülteci statüsü haricinde bırakmaya ilişkin hükümlerinden birinin kapsamına girmeyen kişileri kapsamaktadır. O halde geri göndermeme ilkesi, “ırkı, dini, tabiiyeti, 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 tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen” her şahsa

²⁵⁴ Bkz. 1951 Sözleşmesi’nin md. 1(A)2.

²⁵⁵ UNHCR, **Note on Non-Refoulement**, EC/SCP/2, 23 August 1977, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html>, 17 Nisan 2016, para. 4.

²⁵⁶ Bkz. ExCom, **Problems of Extradition Affecting Refugees** Problems of Extradition Affecting Refugees No. 17 (XXXI) - 1980, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c4423/problems-extradition-affecting-refugees.html>, 17 Nisan 2016, para. (c)–(e).

uygulanacaktır.²⁵⁷ Bu durumda 1951 Cenevre Sözleşmesi açısından “geri göndermeme yükümlülüğünün” konusunu ilgili sözleşmede yer alan mülteci tanımının şartlarını taşıyan kişiler oluşturmaktadır.

Ancak geri göndermeme ilkesi, bu belirttiğimiz mülteci statüsüne uygunluk şartlarını taşıyan ancak mülteci statüsü henüz resmi olarak tanınmamış kişilere de uygulanır.²⁵⁸ Zira sığınmacılar statülerine ilişkin yetkililerin kararını beklerken geri gönderilmemeli ve ihraç edilmemelidirler.²⁵⁹

Eğer ilgili sığınmacının mülteci tanımına dâhil edilmek için gerekli şartları yerine getirmedeği belirlenirse veya kişi için mülteci statüsü haricinde bırakmaya ilişkin hükümlerden birinin geçerli olduğu görülürse, söz konusu kişi uluslararası mülteci hukukunun sağladığı korumadan faydalanamaz. Ancak bu halde de belli şartların varlığı halinde uluslararası insan hakları hukukundan kaynaklanan geri göndermeme yükümlülüğü uyarınca kendisinden talepte bulunulan devletin söz konusu kişiyi iade etmesi engellenebilir.²⁶⁰

²⁵⁷ Ancak bu kişilerin; BMMYK dışında, diğer bir BM organı veya örgütünden halen koruma veya yardım görmemesi, ikamet ettiği ülkenin yetkili makamlarınca o ülke vatandaşlığına sahip olanların sahip bulundukları hak ve yükümlülüklerle sahip sayılmaması ve belirli ağır suç ve fiilleri işlemiş olduklarına dair hakkında ciddi kanaat bulunulmaması gerekmektedir. Ayrıca iadesi talep edilen sığınmacının mülteci statüsünü hak edip etmediği hususu incelenirken, incelemeyi yapan makamların ilgili kişinin gerçekten zulümden mi yoksa işlediği suçlar için söz konusu ülkede maruz kalacağı meşru bir kovuşturmadan veya cezadan mı kaçtığına değerlendirilmesi gerekir. Eğer kişinin zulümden ziyade kovuşturmadan kaçma amacı taşıdığı tespit edilirse kişinin 1951 Sözleşmesi madde 1A(2)’deki “mülteci statüsü tanıma kriterleri” uyarınca mülteci tanımına uymayacağından talebi reddedilecektir. Bkz. UNHCR, **Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees**, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, para. 56-60.

²⁵⁸ Bkz. BMMYK İcra Komitesi, **Conclusions Adopted by the Executive Committee on International Protection of Refugees No. 79 (XLVII)-1996**, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/pdfid/4b28bf1f2.pdf>, 17 Nisan 2016, para. (j).

²⁵⁹ UNHCR, **Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)**, 31 May 2001, EC/GC/01/12, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>, 17 Nisan 2016, para. 13.

²⁶⁰ UNHCR, **Guidance Note on Extradition and International Refugee Protection**, Genevre, 2008, s.15. Ayrıca uluslararası mülteci ve/veya insan haklarından doğan geri göndermeme ilkesinin ihlalinin söz konusu olacağı durumlarda ilgili kişiyi iade etmeme yükümlülüğü, kendi ulusal mevzuatı iade etmeye engel teşkil edecek bir düzenlemeye sahip olmasa bile, iade için kendisinden talepte bulunulan Devleti bağlayıcıdır. Devletin uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerinin ihlali sayılacak herhangi bir davranıştan sorumlu olması ve bu durumun devletin yetkisini kullanan tüm organ, alt birim ve kişilerin eylem veya ihmallerini de içermesi uluslararası hukukta yeri olan durumlardır. 31 Mayıs 2001 tarihinde Birleşmiş Milletler Uluslararası Hukuk Komisyonu tarafından, 12 Aralık 2001 tarihinde BMGK tarafından kabul edilen “Milletlerarası Hukuka Aykırı Eylemlerinden Dolayı Devletin Sorumluluğu Hakkında Taslak Maddeler”, “Devlet Organlarının Davranışı” başlıklı madde 4 düzenlemesi uyarınca da: “ (1) Devlet örgütlenmesi içerisinde sahip olduğu konum her ne olursa olsun, yasama, yürütme, yargı ya da daha başka herhangi bir işlevi yerine getiren Devlet organının davranışı, milletlerarası hukuk uyarınca bu Devletin eylemi kabul edilir. (2) Bir organ, devletin milli hukukuyla uyumlu bir konuma sahip kişi veya varlığı içerir. Konuya ilişkin daha ayrıntılı bilgi için bkz. Elif Uzun, **Milletlerarası Hukuka Aykırı Eylemlerinden Dolayı Devletin Sorumluluğu**, Seçkin, Ankara, 2. Bası, s.77-96. Aynı durum, bir Devletin uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmemesini

1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre geri göndermeme ilkesinde istisnalara yalnızca, Madde 33(2)'de belirtilen hallerde izin verilir. Buna göre:

“Bununla beraber, bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkum olduğu için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam eden bir mülteci, işbu hükümden yararlanmayı talep edemez.”

Bu hükümde yer alan ilk istisnaya göre mültecinin, ev sahibi ülke için hâlihazırda ciddi bir tehlike teşkil ettiğinin ya da gelecekte edeceğinin tespit edilmesi gerekir.²⁶¹ Bu husus 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin oluşturulması sırasında döneme hâkim olan Soğuk Savaş'ın etkisi ile kaleme alınmış olsa da özellikle 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'ye yapılan terör saldırıları ertesinde küresel boyutlarda yeniden gözden geçirilen ulusal güvenlik algısı, Sözleşme'nin 33 (2) maddesinin katı bir şekilde uygulanmasına sebebiyet vermiştir.²⁶²

Diğer istisnada ise söz konusu mültecinin yalnızca ağır bir suçtan hüküm giymiş olması yeterli değildir. Bunun yanı sıra bahsi geçen suç ve hükmün ışığında mültecinin ev sahibi ülke için çok ciddi bir tehlike teşkil ettiğinin ya da gelecekte edeceğinin tespit edilebilmesi gerekmektedir.²⁶³ Ayrıca geri göndermenin, ev sahibi ülkenin güvenliğine veya halkına yönelik tehdidin ortadan kaldırılmasında son çare olarak kullanılması gerekmektedir. Üstelik bu tehdidin, ilgili kişinin geri gönderilmesi halinde oluşabilecek zararın riskinden de daha büyük olması gerekmektedir²⁶⁴

Ancak Sözleşme'nin 33(2) hükmü, bu hükme başvuran devletin uluslararası insan hakları hukukundan kaynaklanan geri göndermeme yükümlülüklerini etkilemez. Şöyle ki ilgili devlet, eğer iade edilecek mülteci geri gönderildiği takdirde örneğin yüksek işkence riskine maruz

açıklamak için iç hukuk hükümlerine dayanması için de geçerlidir. Zira devletin söz konusu eyleminin kendi milli hukukuna uygun olması, eylemin milletlerarası sorumluluk doğurmasına engel olmaz. Bkz. Hüseyin Pazarcı, **Uluslararası Hukuk Dersleri-3. Kitap**, Ankara, Turhan Kitapevi, 2015, s.153 ve Sevin Toluner, **Milletlerarası Hukuk ile İç Hukuk Arasındaki İlişkiler**, İstanbul, İÜHFY, 1973, s.440-441. Ayrıca Bkz. “Milletlerarası Hukuka Aykırı Eylemlerinden Dolayı Devletin Sorumluluğu Hakkında Taslak Maddeler”, “İç Hukukla İlgili Olmama” başlıklı Madde 32 düzenlemesi uyarınca da: ”Sorumlu devlet, bu bölüm uyarınca kendisini bağlayan yükümlülüklerine dair bir noksanlığı haklı çıkarmak için iç hukuk hükümlerinden yararlanamaz.

²⁶¹ Elihu Lauterpacht ve Daniel Bethlehem, “The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion”, **Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection** içinde. Erika Feller, Volker Türk ve Frances Nicholson, Cambridge University Press, 2003, s.135.

²⁶² Neva Övünç Öztürk, **a.g.e.**, s.133.

²⁶³ Elihu Lauterpacht ve Daniel Bethlehem, **a.g.e.**, s.140.

²⁶⁴ Elihu Lauterpacht ve Daniel Bethlehem, **a.g.e.**, s.137-138.

kalacaksa, söz konusu mülteciyi iade edemez.²⁶⁵ Nitekim 1984 tarihli BM İşkenceye ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme²⁶⁶'nin 3. maddesi hiç bir taraf devletin, bir kimsenin diğer bir devlette işkence tehlikesine maruz kalacağına inanmak için esaslı sebeplerin bulunması halinde, bu kimseyi sınır dışı edemeyeceğini ve geri gönderemeyeceğini düzenlemektedir. 3. madde “sınırlama kabul etmeyen (non-derogable)” bir hüküm olduğundan geri gönderilmeme ilkesine herhangi bir istisna öngörmemektedir. Bu açıdan ilgili madde, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde mülteci statüsü dışında bırakılanlar açısından tamamlayıcı bir koruma mekanizması sağlamaktadır.²⁶⁷

Ayrıca 1966 Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi²⁶⁸'nin 6 ve 7. maddeleri de sırasıyla hiç kimsenin “yaşama hakkından keyfi olarak yoksun bırakılamayacağını” ve “işkenceye veya zalimane, insanlık dışı veya onur kırıcı muamele veya cezaya maruz bırakılamayacağını” düzenlemek suretiyle geri göndermeme ilkesini yorum yoluyla kabul edilmiştir.

BM İnsan Hakları Komitesi²⁶⁹ de bahsi geçen 7. maddeye ilişkin olarak, madde hükmünde bahsi geçen muamelelerle sonuçlanacak ise geri göndermenin yasaklanmasını

²⁶⁵ UNHCR, **UNHCR intervention before the Supreme Court of Canada in the case of Manickavasagam Suresh (Appellant) and the Minister of Citizenship and Immigration, the Attorney General of Canada (Respondents)**, 8 March 2001, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3e71bbe24.html>, 17 Nisan 2016, para. 18-20. Bahsi geçen olayda Tamil kökenli Sri Lanka vatandaşı olan Suresh 1990 yılında Kanada’ya gelerek 1991 yazında Kanada’ya göçmenlik başvurusunda bulunmuştur. Ancak başvuru daha sonuçlandırılmadan Kanada hükümetince güvenlik gerekçeleriyle sınır dışı işlemlerine başlanmıştır. Zira Suresh Sri Lanka’da faaliyet gösteren bir terör örgütünde yönetici konumundadır ve örgüt içerisinde örgütün parasal kaynaklarını sağlayan kişi olarak bilinmektedir. Dava temyiz aşamasındayken BMMYK davaya müdahil olmuştur.

²⁶⁶ Genel Kurulunun 10 Aralık 1984 tarihli ve 39/46 sayılı Kararıyla kabul edilmiş ve 26 Haziran 1987 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşmeyi 25 Ocak 1988 tarihinde imzalamış ve 3441 Sayılı Onay Kanunu 29 Nisan 1988 gün ve 19799 Sayılı Resmi Gazete ’de yayınlanmıştır. Sözleşmenin Türkçe metni için bkz. BM, (Çevrimiçi) http://www.unikanara.org.tr/doc_pdf/metin1310.pdf, 23 Nisan 2017.

²⁶⁷ Bülent Çiçekli, “YUKK’daki Uluslararası Koruma Türleri Türkiye’yi AB Sığınma Hukuku Açısından Güvenli Ülke Yapar mı?”, içinde **Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Konular Sempozyumu** (ed) Bilgin Tiryakioğlu, Mesut Aygün, Ali Önal, Kübra Altıparmak ve Cansu Kaya, Yetkin, Ankara, 2016, s. 60. (tamamı: 53-77)

²⁶⁸ BM Genel Kurulunun 16 Aralık 1966 tarih ve 2200 A(XXI) sayılı Kararı ile kabul edilen sözleşme 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Sözleşme Türkiye tarafından 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalanmış ve 21.07.2003 tarih ve 25175 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. 1966 BM Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile taraf devletler iç hukuklarında bu sözleşmenin hükümlerinin uygulanmasını sağlayacak yeterli araçları sağlamayı yükümlenirler. Sözleşmenin ihlali milletlerarası sorumluluğa neden olacaktır. Bkz Ayşe Nur Tütüncü, “Medeni Ve Siyasi Haklar Sözleşmesindeki İnsan Haklarının Korunması Mekanizmasından Milletlerarası Hukuk Çerçevesinde Bazı Yansımalar”, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Prof. Dr. Aslan Gündüz’ün Anısına Armağan**, cilt.25, 2006, s. 609 (tamamı: ss.601-622).

²⁶⁹ İnsan Hakları Komitesi, BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi’nin md. 40/4 uyarınca bu Sözleşmeye Taraf Devletlerin sundukları raporları inceler. Komite kendi hazırladığı raporları ve eğer gerekli görürse yaptığı genel yorumları Taraf Devletlere ve Ekonomik ve Sosyal Konseye iletir. Bu faaliyetler sonucunda ilgili hükümlere ilişkin “genel yorumlar” oluşmaktadır.

öngörmektedir.²⁷⁰ Komite ayrıca “telafisi mümkün olmayan zarar” riski doğuracak durumlarda kişilerin geri gönderilmesinin yasaklanması, bir devletin topraklarında bulunan veya o devletin yargı yetkisine tabi olan tüm kişileri kapsayacağını belirtir. Üstelik bu kural, kişinin ihraç edileceği ülke veya daha sonra ihraç edilebileceği herhangi başka bir üçüncü ülke için de geçerli olacaktır.²⁷¹

Devletlerin ilgili kişileri geri göndermeme yükümlülükleri, bölgesel insan hakları antlaşmalarında da yer almıştır. Örneğin 1969 Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 22(8) maddesine göre “bir yabancı hiçbir halde, ırkı, tabiiyeti, dini, sosyal statüsü veya siyasi görüşlerinden ötürü yaşama hakkının ya da kişi özgürlüğünün ihlal edilmesi tehlikesi olan bir ülkeye, o ülkenin söz konusu yabancının vatandaşı olduğu ülke olup olmadığına bakılmaksızın, sınır dışı edilemez veya gönderilemez.”²⁷²

Benzer bir şekilde 1969 Afrika’daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen Afrika Birliği Örgütü (ABÖ) Sözleşmesi’nin 2 (3) maddesine göre “hiç kimse bir üye devlet tarafından bedensel bütünlüğünün ya da özgürlüğünün tehdit altında olduğu bir ülkeye geri dönmeye ya da orada kalmaya zorlayacak, sınırda reddedilme, geri gönderilme ya da ihraç gibi önlemlere maruz bırakılamaz.”²⁷³

²⁷⁰ General Comments Adopted by the Human Rights Committees, **General comment No. 20: Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment)**, HRI/GEN/1/Rev.7

12 May 2004, para.9. Bu Genel Yorumların amacı --> İnsan Hakları Komitesi, sözleşmenin çeşitli maddelerini yorumladığı “Genel Yorumlar” ile ilgili hükmün kapsamını netleştirmektedir ve böylelikle de taraf devletler sözleşmenin uygulanmasını geliştirebileceklerdir. Bkz Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law, **General Comments or Recommendations Adopted by United Nations Human Rights Treaty Bodies: VOLUME I Human Rights Committee**, LUND 2006, s.3.

²⁷¹ General Comments Adopted by the Human Rights Committees, **General comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant**, HRI/GEN/1/Rev.7, 12 May 2004, para.10 ve 12. Ayrıca Komite, Mansour Ahani Davasında 7. maddeyi yorumlarken “yaşam hakkı” ve “işkenceye uğramama hakkı”nın BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi’ne taraf olan bir devletin işkenceden kaçınmasının yanı sıra bireyin 3. Kişiler tarafından da işkence tehdidi altına girmesinin önlenmesi gerektiği yönünde bir karara varmıştır. Bkz. UN Human Rights Committee (HRC), **Mansour Ahani v. Canada**, CCPR/C/80/D/1051/2002, 15 June 2004, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/cases/HRC,4162a5a50.html>, 23 Nisan 2017, para. 10.7.

²⁷² Sözleşmenin Türkçe metni için bkz Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi, (Çevrimiçi) <https://burakgemalmaz.files.wordpress.com/2015/05/02.pdf>, 20 Mart 2016.

²⁷³ ABÖ Sözleşmesine göre, sunulan bu koruma, md. 1(4)(f) uyarınca “bir ülkeye mülteci olarak kabul edildikten sonra, bu sığınma ülkesi dışında siyasi olmayan ciddi bir suç işlemişse” veya madde 1 (4) (g) uyarınca “eğer bir mülteci ABÖ’ne Üye Devletlerden herhangi birine karşı yıkıcı faaliyetlerde bulunursa”, sona erdirilir.

Avrupa Konseyi bünyesinde ise, “geri göndermeme yükümlülüğü” özellikle insan haklarının ve temel özgürlüklerinin korunmasına ilişkin 1950 Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (AİHS) işkence yasağı ile ilgili 3. maddesinin yorumu ile kabul edilmiş bulunmaktadır.²⁷⁴

Geri göndermeme yükümlülüğünün, AİHS’nin 3. maddesi uyarınca hiç kimseyi işkenceye veya insanlık dışı ya da onur kırıcı muamele ya da cezaya maruz bırakmama yükümlülüğünün ayrılmaz bir parçası oluşu Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin hukuk anlayışının devamlı bir parçası olmuştur.²⁷⁵ Mahkeme ayrıca böylesi bir riskin önemli boyutta ve öngörülebilir olduğu hallerde de benzer bir bakış açısı benimsemiştir.²⁷⁶

Madde 3’ün yanı sıra AİHS’in yaşam hakkını koruma altına alan 2.maddesi, “ölüm cezasını kaldıran” AİHS’in 6. Protokol’ünün 1. maddesi ve 13. Protokol’ün 1. maddesi ile birlikte okunduğunda duruma göre sözleşmecii devlet için “bir kişiyi başka bir ülkeye göndermeme” yükümlülüğü getirebilmektedir. O halde yabancının ülkeden gönderilmesi “ölüm cezası veya herhangi bir nedenle” kişinin “hayatını tehlikeye atıyorsa” AİHS’in 2. maddesine ve 6. Protokol’ün 1. maddesine aykırılıktan sorumlu tutulabilir.²⁷⁷ Burada “herhangi bir nedenle” ibaresi AİHS md. 2’nin ülkeden gönderilecek kişilerin ölüm cezası dışında da her türlü “yaşama kasten son verme” şeklindeki bir riski içerdiği şeklinde anlaşılabilir. Ayrıca md. 2’ye aykırılık teşkil etmesi için geri gönderme halinde oluşabilecek yaşam kaybının “kesine yakın (near-certainty)” olması gerektiği yönünde de AİHM kararı vardır.²⁷⁸

Geri göndermeyi engelleyecek biçimde uygulama alanı bulan bir diğer AİHS hükmü de 5. maddedir.²⁷⁹ Bu çerçevede AİHM ilk kez²⁸⁰ “Othman (Abu Qatada) v. United Kingdom”

²⁷⁴ Zerrin Savaşan, “AB’de Sığınma Hakkı: Ortak Sığınma Sistemi Oluşturma Amacı ve Devam Eden Kısıtlamalar”, **İnsan Hakları Yılığ**, Cilt 27, 2009, s.17.

²⁷⁵ AİHM, önüne gelen Soering v. Kingdom Davasında AİHS’nin 3. maddesini “hiç kimsenin işkenceye veya insanlık dışı ya da onur kırıcı muamele ya da cezaya tabi tutulacağı bir devlete gönderilemeyeceği” şeklinde yorumlamıştır. Bkz. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Soering v. The United Kingdom**, 1/1989/161/217, 7 July 1989, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6fec.html>, 23 Nisan 2017, para. 111. Ayrıca Chahal v. UK davasında da AİHM, AİHS’in 3. maddesinin terör şiddeti tehlikesi dâhilinde dahi sınırlandırılmayacağını, zira md. 3’ün mutlak bir koruma öngördüğü ve sınırlandırılmayacağını hükmetmiştir. Bkz. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Chahal v. The United Kingdom**, 70/1995/576/662, 15 November 1996, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b69920.html>, 23 Nisan 2017, para 79.

²⁷⁶ Bkz. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **A.L. (X.W.) v. Russia**, No. 44095/14, 29 October 2015. Bu kararında mahkeme Rusya’da ikamet eden ancak Çin Halk Cumhuriyeti’ne iadesine karar verilen kişinin iadesi halinde burada bir polis memurunun cinayetinden yargılanıp suçlu bulunması halinde idam cezası ile karşı karşıya geleceği riskini göz önüne alarak Rusya’nın başvurusu Çin’e iade etmesinin riskinin “eli kulağında/yakın risk” olarak tanımlamıştır.

²⁷⁷ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Bader and Others v. Sweden**, 13284/04, 8 November 2005, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/cases,ECHR,437dd21dd.html>, 24 Nisan 2017, para 41-42.

²⁷⁸ Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Koktysh v. Ukraine**, 43707/07, 10 December 2009, para. 54.

²⁷⁹ “Özgürlük ve güvenlik hakkı”nı düzenleyen 5. madde şu şekildedir: 1. Herkes özgürlük ve güvenlik hakkına sahiptir. Aşağıda belirtilen haller dışında ve yasanın öngördüğü usule uygun olmadan hiç kimse özgürlüğünden

kararında²⁸¹ bu maddenin sınır ötesi uygulanabilirliğine ilişkin tespitlerde bulunmuştur. Buna göre kişi herhangi bir yargılama olmaksızın hapis cezası ile karşı karşıya kalıyorsa ya da adil olmadığı önceden aleni bir şekilde belli bir yargılama sürecinden sonra mahkûm edilerek talep eden devlette dikkate değer bir süre hapis yatma riski ile karşı karşıya geliyorsa o halde 5. maddeye aleni bir aykırılıktan (flagrant breach of Article 5) bahsedilebilir.²⁸²

AİHS gibi AB hukuku da zulüm görme veya diğer bir şekilde ciddi zarar görme riski altında olan kişilerin sınırlarda reddedilmesini yasaklamaktadır. Avrupa Temel Haklar Şartı²⁸³ 4. maddesinde “hiç kimsenin, işkenceye veya insanlık dışı ve alçaltıcı muameleye veya cezaya tabi tutulamayacağını” düzenlemiştir. AB Temel Haklar Şartı’nın 18. maddesine göre sığınma

yoksun bırakılamaz: a) Kişinin, yetkili bir mahkeme tarafından verilmiş mahkûmiyet kararı sonrasında yasaya uygun olarak tutulması; b) Kişinin, bir mahkeme tarafından yasaya uygun olarak verilen bir karara uymaması sebebiyle veya yasanın öngördüğü bir yükümlülüğün uygulanmasını sağlamak amacıyla yasaya uygun olarak yakalanması veya tutulması; c) Kişinin bir suç işlediğinden şüphelenmek için inandırıcı sebeplerin bulunduğu veya suç işlemesine ya da suçu işledikten sonra kaçmasına engel olma zorunluluğu kanaatini doğuran makul gerekçelerin varlığı halinde, yetkili adli merci önüne çıkarılmak üzere yakalanması ve tutulması; d) Bir küçüğün gözetim altında eğitimi için usulüne uygun olarak verilmiş bir karar gereği tutulması veya yetkili merci önüne çıkarılmak üzere yasaya uygun olarak tutulması; e) Bulaşıcı hastalıkların yayılmasını engellemek amacıyla, hastalığı yayabilecek kişilerin, akıl hastalarının, alkol veya uyuşturucu madde bağımlılarının veya serserilerin yasaya uygun olarak tutulması; 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; 2. Yakalanan her kişiye, yakalanma nedenlerinin ve kendisine yöneltilen her türlü suçlamanın en kısa sürede ve anladığı bir dilde bildirilmesi zorunludur. 3. İşbu maddenin 1.c fıkrasında öngörülen koşullar uyarınca yakalanan veya tutulan herkesin derhal bir yargıç veya yasaya adli görev yapmaya yetkili kılınmış sair bir kamu görevlisinin önüne çıkarılması zorunlu olup, bu kişi makul bir süre içinde yargılanma ya da yargılama süresince serbest bırakılma hakkına sahiptir. Salıverilme, ilgilinin duruşmada hazır bulunmasını sağlayacak bir teminat şartına bağlanabilir. 4. Yakalama veya tutulma yoluyla özgürlüğünden yoksun kılınan herkes, tutulma işleminin yasaya uygunluğu hakkında kısa bir süre içinde karar verilmesi ve eğer tutulma yasaya aykırı ise, serbest bırakılması için bir mahkemeye başvurma hakkına sahiptir. 5. Bu madde hükümlerine aykırı bir yakalama veya tutma işleminin mağduru olan herkes tazminat hakkına sahiptir. Türkçe Metin için bkz. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi**, (Çevrimiçi) http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_TUR.pdf.

²⁸⁰ İlke Göçmen, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Avrupa Birliği ve Türkiye Göç Hukuku**, Seçkin, Ankara, 2015, s.386.

²⁸¹ İlgili olay Birleşik Krallıkta mülteci olarak tanınan Ürdün vatandaşı Bay Othman’ın ulusal güvenlik nedeniyle Birleşik Krallık tarafından Ürdün’e geri iade etmek istemesine ilişkindir. Bu çerçevede Birleşik Krallık kişinin geri gönderilmesinden önce Ürdün’den ilgili kişinin kötü muameleye maruz kalmayacağı ve Ürdün Devlet Güvenlik Mahkemelerinde adil bir şekilde yargılanacağına ilişkin resmi kanallardan garanti almıştır. Ancak Bay Othman, Ürdün’e geri iade edilmesi halinde “kötü muameleye uğrama” ve “adil bir şekilde yargılanmayacağına” ilişkin “gerçek bir risk” içinde olduğunu iddia etmiştir. Bkz. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Othman (Abu Qatada) v. The United Kingdom, Application no. 8139/09**, 17 January 2012, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/cases,ECHR,4f169dc62.html>, 23 Nisan 2017.

²⁸² Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, **Othman (Abu Qatada) v. The United Kingdom, Application no. 8139/09**, 17 January 2012, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/cases,ECHR,4f169dc62.html>, 23 Nisan 2017, para. 233.

²⁸³ AB, 2000 yılında Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı’nı ilan etmiş ancak ilan edilen şekliyle AB Temel Haklar Şartı sadece bir “deklarasyon” niteliği taşıdığından yasal bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Bu durum Lizbon Antlaşması’nın 1 Aralık 2009 tarihinde yürürlüğe girmesiyle değişmiş ve AB Temel Haklar Şartı’nın statüsünü yasal olarak bağlayıcı hale getirmiştir. Bu nedenle AB kurumlarının ve üye ülkelerinin “AB hukukunu uygularken” Şart’a uygun davranmaları zorunludur. Şart, Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinin C serisinin 364nc sayısında, 18 Aralık 2000 tarihinde yayımlanmıştır (OJ C 364, 18.12.2000). Şartın Türkçe tercümesi için bkz Avrupa Birliği ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı, Kasım 2001, (Çevrimiçi) <http://www.eskisehirab.gov.tr/userfiles/files/AVRUPA%20B%C4%B0RL%C4%B0%C4%9E%C4%B0%20TE%20HAKLAR%20%C5%9EARTI.pdf>, 23 Nisan 2016.

hakkı, “1951 Cenevre Sözleşmesi kurallarına göre [...] ve Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma [...] hükümlerine uygun şekilde garanti edilecektir.”²⁸⁴ Ayrıca Şart’ın 19. maddesi, bir kişinin haklı nedenlerle zulüm görme korkusu duyduğu veya işkence ya da insanlık dışı ya da aşağılayıcı muameleye veya cezaya maruz kalmasının riskinin ciddi boyutlarda bulunduğu bir yere geri gönderilmesini yasaklamaktadır.²⁸⁵

Avrupa Adalet Divanı da Ortak Avrupa Göç Sistemi’nin 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin tamamen ve kapsayıcı bir uygulamasına ve hiç kimsenin tekrardan zulme uğrama riski ile karşı karşıya olduğu bir yere gönderilmeyeceği garantisine dayandığını vurgulamıştır.²⁸⁶

Benzer bir şekilde AB hukuku kapsamında, Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşmanın 78. maddesi, AB’nin “geri gönderilmeme ilkesine uygunluğu sağlayarak” sığınma, ikincil koruma ve geçici koruma için 1951 Cenevre Sözleşmesi ve Protokolü’ne uygun olacak bir politika geliştirmesini şart koşturmaktadır. AB sığınma mevzuatının “geri göndermeme yükümlülüğü”nü öngördüğü tedbirler, Vasıf Yönergesi (2011/95/EU), Sığınma Prosedürü Yönergesi (2013/32/EU), Geri Dönüş Yönergesi (2008/115/EC) dâhil olmak üzere bu politika uyarınca kabul edilmiştir.

Vasıf Yönergesi’nin (2011/95/EU) 21. maddesi uyarınca üye devletler geri göndermeme ilkesine saygı duyacaklarını taahhüt ederler. Ayrıca Vasıf Yönergesi, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ndeki “mülteci” tanımına girmesini sağlayacak şartları taşımayan ancak menşe ülkeye ya da daha önce ikamet ettikleri yere geri gönderilmeleri halinde “ciddi zarar” görme riski taşıyanlar içinde “ikincil koruma” kurumu öngörmüştür. Buna göre, ölüm cezasına çarptırılma veya infaz edilme (md. 15/a), işkence veya insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele veya cezaya maruz kalma (md. 15/b) nedeniyle ciddi zarara uğrayacak olan kişiler için veya bir kişinin hayatının uluslararası veya ulusal silahlı çatışma halinde ayırım gözetmeyen bir

²⁸⁴ Neva Öztürk’e göre maddede geçen “sığınma hakkı” sadece “Birliğe girişine izin verilen ve statü tanıma işlemleri olumlu sonuçlanan sığınmacılara statülerinden kaynaklanan hakların verilmesi anlamını taşımaktadır”. Bkz Neva Öztürk, Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında Yer Alan Sığınma Hakkının Tahlili, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:3, Sayı:2, Yıl:2012, s.221. (tamamı:187-228)

²⁸⁵ Nuray Ekşi, *a.g.e.* s.31.

²⁸⁶ CJEU, *Joined cases C-411/10 and C-493/10, N. S. v. Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform*, 21 December 2011, (Çevrimiçi) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0411>, 23 Nisan 2016, para. 75.

şiddet nedeniyle tehdit altında olması (md. 15/c) durumları için “ikincil korumayı” garanti altına almaktadır.

Ayrıca “geri göndermeme ilkesi”nin sadece resmi olarak mülteci olarak tanımlananlara değil; sığınma arayanlara da uygulanacağı prensibi 2013 AB Sığınma Prosedürü Yönergesi’nde (2013/32/EU) tekrar edilmiştir. Buna göre yönergenin 9. maddesinde sığınmacıların sürecin işlemesi amacıyla yetkili makam tarafından karar verilene kadar “üye ülkede bulunma izinleri olduğu” ifade edilmektedir. Tekrarlanan başvurular ve suçluların iadesi vakaları, kalma hakkına istisna teşkil edebilse de ihraç kararları, eğer geri göndermeme ilkesini ihlal ediyorsa ve ilgili kişiler bu kararlara karşı onları yürütmeyi durdurma etkisi olan bir yargı yolu nezdinde itirazda bulunmuşlarsa ihraç ertelenmelidir.

2008 Geri Dönüş Yönetmeliği’nin (2008/115/EC) 9. maddesi de ihraç kararlarının geri göndermeme ilkesini ihlal ettiği durumlarda ilgili kişilerin bu kararlara karşı onları yürütmeyi durdurma etkisi olan bir yargı yolu nezdinde itirazda bulunmaları halinde ihraç kararının ertelenmesi gerektiğini düzenler.

Yukarıda görüldüğü üzere “geri göndermeme ilkesi”, çeşitli uluslararası metinlerde yer almıştır. Bunlar dışında ilkenin sözleşme dışı niteliğine ilişkin de bir takım görüşler vardır. Bu çerçevede bazılarına göre adı geçen ilke bir örf ve âdet kuralı²⁸⁷ oluşturmuşken kimilerine göre ise ilke jus cogens kuralı²⁸⁸ halini almıştır. Bu ayrım önemlidir, zira ilkenin “jus cogens” kural olarak kabul edilmesi halinde bütün devletler bu ilke ile bağlı kabul edilmiş olacaklar ve bu kuralın aksine bir antlaşma düzenleyemeyeceklerdir. Hatta bu kuralla çatışan mevcut herhangi bir antlaşma da batıl hale gelecektir.²⁸⁹ Diğer taraftan “geri göndermeme ilkesi”nin örf ve âdet kuralı olarak kabul edilmesi halinde ilkenin açık bir şekilde düzenlenmiş olduğu

²⁸⁷ Hukuken gerekli olduğu inancı ile yapılan genel, sürekli ve tekdüze uygulamalardır. Bkz. İbrahim Kaya ve Yücel Acer, **Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı**, Seçkin, Ankara, 5. bası, s.52-53. Aksar da uluslararası hukuk kişilerinin bu kuralları ihlal etmeleri durumunda hukuki sonuçlarının olacağı yönünde bir kanaatlerinin olduğundan bahseder. Bkz. Yusuf Aksar, **a.g.e.**, s.64.

²⁸⁸ 1969 tarihli Antlaşmalar Hukukuna Dair Viyana Sözleşmesi’nin 53. maddesine göre (jus cogen), milletlerarası genel hukukun emredici bir normu, “*bir bütün olarak Devletlerin milletlerarası toplumunun, kendisinden hiçbir surette sapmaya müsaade edilmeyen ve ancak aynı nitelikte olan daha sonraki bir milletlerarası genel hukuk normu ile değiştirilebilecek olan bir norm olarak kabul ettiği ve tanıdığı bir normdur*”.

²⁸⁹ 1969 tarihli Antlaşmalar Hukukuna Dair Viyana Sözleşmesi md. 64.

1951 Cenevre Sözleşmesi veya benzeri başka bir hukuki metinle bağlı olmayan bir devletin de geri göndermeme yükümlülüğüne tabi olması gerekir.²⁹⁰

“Geri göndermeme ilkesi”nin örf ve âdet kuralı olarak kabul edilmesi gerektiğini savunan Goodwin-Gill ve McAdam’a göre devletlerin uygulamalarının örf ve âdet hukukunun kanıtı olabilmesi için bu yönde sürekli ve genel uygulamaları olması gerekmektedir birlikte bu uygulamalar için kesin bir süre ve tam bir evrensellik mutlak koşul olarak aranmaz, ancak bu uygulamanın hukuk kuralı olduğuna dair bir inanış olması şarttır. Yazarlara göre birçok durumda kurala ilişkin “*opinio juris*”, genel uygulamadan ya da doktrindeki konsensüsten çıkarılabilir. Bu çerçevede 1951 Cenevre Sözleşmesi’nden bugüne gerçekleşen devlet uygulamalarının “geri göndermeme” ilkesinin örf ve adet hukuku olmasını somutlaştırdığını söyleyen yazarlar, Yüksek Komiserliğin bu ilkeye yer veren raporlarının da BM Genel Kurulu’nda konsensüs usulü ile kabul edilmesinin ilkenin, bir örf ve adet hukuku kuralı olarak kabul edildiğine dair bir “*opinio juris*”in oluştuğunun kanıtı olduğunu ileri sürerler.²⁹¹ Nitekim BMMYK’nin “geri göndermeme ilkesinin bir örf ve adet hukuku kuralı olduğuna dair yapmış olduğu açıklamalara 1951 Cenevre Sözleşmesi ya da 1967 Newyork Protokolü’ne taraf olmayan devletlerden de bir itiraz gelmemiştir. Bu konuya ilişkin BMMYK’ya yapılan itirazların temelinde ilkenin kendisinin varlığı değil, devletlerin ilgili uygulamalarının “geri gönderme” olarak tanımlanamayacağına zira ilgili kişinin “mülteci” sayılamayacağına ilişkindir.²⁹² Yazarlar, devletlerin bu yönde uygulamalarının “neredeyse hiç değişmeyen (almost invariably)” bir şekilde geri göndermeme ilkesinin normatif karakterinin kabul edildiğini yansıttığını ileri sürerler.²⁹³

Benzer bir şekilde Lauterpacht ve Bethlehem de çeşitli sözleşmelerde yer alan bu ilkenin sadece sözleşmeden kaynaklanan bir yükümlülüğten ibaret olmadığını; norm yaratma niteliğine de sahip olduğunu ileri sürerler.²⁹⁴ Bu çerçevede ilkenin uluslararası ve bölgesel

²⁹⁰ Elif Uzun, “Uluslararası Hukuk Kuralı Olarak Geri Göndermeme İlkesi”, içinde **Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Konular Sempozyumu** (ed) Bilgin Tiryakioğlu, Mesut Aygün, Ali Önal, Kübra Altıparmak ve Cansu Kaya, Yetkin, Ankara, 2016, s. 83. (tamamı: 81-103)

²⁹¹ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 346.

²⁹² UNHCR, **The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93**, 31 January 1994, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/437b6ddb.html>, 20 Nisan 2016, para.5

²⁹³ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 347.

²⁹⁴ Bu açıdan yazarlar ayrıca Uluslararası Adalet Divanı’nın Nikaragua’da ve Nikaragua’ya karşı Askeri ve Benzeri Faaliyetler Davasındaki müdahale yasağı kuralının tamüli statüsünün değerlendirilmesine değinir. Bkz. Elihu Lauterpacht ve Daniel Bethlehem, **a.g.e.**, s.141. Buna göre bir andlaşma hükmünün, bir örf ve âdet kuralı ile aynı içeriğe sahip olması bu hükmün ilgili örf ve âdet kuralının varlığını sona erdirecek şekilde onun yerine geçeceği şeklinde kabul etmek için haklı bir neden yoktur. Daha ayrıntılı bilgi için bkz., Sevin Toluner,

pek çok sözleşmenin²⁹⁵ yansira BMMYK'nın çalışmalarında da yer aldığını²⁹⁶ bir kez daha işaret eden yazarlar böylelikle ilkenin hem BMMYK hem de çeşitli insan hakları kuruluşları tarafından normatif nitelikte kabul edildiğini ileri sürmektedirler²⁹⁷.

“Geri göndermeme ilkesi”nin bir uluslararası örf ve âdet hukuku kuralı olduğunu savunan²⁹⁸ Lauterpacht ve Bethlehem bu hususta öncelikle 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin geniş katılımcı bulmuş karakterine dayanırlar. Zira yazarlar Uluslararası Adalet Divanının 1969 tarihli Kuzey Denizi Kıta Sahanelığı Davalarında²⁹⁹ divanın “çok taraflı bir sözleşme hükmünün uluslararası örf ve âdet hukuku kuralına dönüşmesi için belirlediğı 3 koşulu geri göndermeme ilkesine uygularlar³⁰⁰. Bu koşullar; sözleşmede yer alan kuralın genel bir hukuk kuralının temelini oluşturduğu kabul edilebilecek şekilde norm yaratma potansiyeline sahip olması³⁰¹; kısa bir süre dahi geçmiş olsa çıkarları özel olarak etkilenen devletler de dâhil olmak üzere geniş çaplı ve temsil yeteneğine sahip bir katılımın varlığı³⁰² ve ilk uygulamadan itibaren ne kadar süre geçerse geçsin bu süre zarfında menfaatleri özellikle etkilenenler dahil devletlerin bu hükme ilişkin uygulamalarının hem yaygın hem de tekdüze olması ve daha da önemlisi bu uygulamalarının bir hukuk kuralının varlığını ya da yokluğunu ortaya koyan genel bir kabulü gösterecek şekilde meydana gelmesidir [...]”³⁰³

Bu koşullardan ilkinin yazarların “geri göndermeme ilkesi”ne uygulayışlarına yukarıdaki paragrafta değinmiştik. Bu çerçevede yazarlar çeşitli sözleşmelerde ve BMMYK'nın

“Nikaragua'ya Karşı Askeri ve Benzeri Faaliyetler Davası'ndaki Yargı ve Meşru Müdafaa Hakkı”, içinde **Milletlerarası Hukuk Açısından Türkiye'nin Bazı Dış politika Sorunları**, 2. Bası, Beta, İstanbul, 2004, s.440-444. (tamamı: 437-479)

²⁹⁵ Bu görüş ExCom'un da birçok kararında yer alır. Örneğin bkz. ExCom, 6 (XXVIII) 1977, para. (a).

²⁹⁶ Örneğin ExCom, No. 79 (XLVII) 1996, para. (j), ve No. 81 (XLVIII) 1997, para.(i).

²⁹⁷ Elihu Lauterpacht ve Daniel Bethlehem, **a.g.e.**, s.144.

²⁹⁸ Lauterpacht ve Bethlehem'e göre teamül hukuku kuralı olarak “geri göndermeme ilkesi”nin temel hatları şunlar olacaktır: (1) Hiç kimse işkenceye veya zulme, insanlık dışı veya küçük düşürücü muamele ile karşılaşacağı yönünde esaslı gerekçeler olan bir yere herhangi bir şekilde zorla gönderilemez veya burada kalması gerekecek şekilde geri çevrilemez, sınır dışı edilemez veya geri gönderilemez. Bu ilke herhangi bir sınırlandırmaya tabi kılınmaz ya da sınırlanamaz. (2) ulusal ve kamu güvenliğine ilişkin olarak ağır basan nedenlerin olması durumunda bir devletin ilk paragrafta yer alan prensiplerin uygulanmasını sınırlandırabilmesi için zulüm tehdidinin işkenceye, zalimane insanlık dışı bir davranışa yol açmaması gerekir. Bkz. Elihu Lauterpacht ve Daniel Bethlehem, **a.g.e.**, s.150.

²⁹⁹ North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands), I.C.J. Reports 1969, p.3, International Court of Justice (ICJ), 20 February 1969, (Çevrimiçi) http://www.refworld.org/cases/ICJ_50645e9d2.html, 23 Nisan 2017.

³⁰⁰ Elihu Lauterpacht ve Daniel Bethlehem, **a.g.e.**, s.142-143.

³⁰¹ North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands), I.C.J. Reports 1969, para. 72.

³⁰² North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands), I.C.J. Reports 1969, para 73.

³⁰³ North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands), I.C.J. Reports 1969, para 74.

çalışmalarında yer alan bu ilkenin sadece sözleşmeden kaynaklanan bir yükümlülüğten ibaret olmadığını; norm yaratma niteliğine de sahip olduğunu ileri sürmüşlerdir.

İkinci koşula gelince yazarların “geniş katılım” şartının sağlamasını yapmak amacıyla 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne, 1967 Newyork Protokolü’ne, 1984 İşkenceye ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme’ye, 1966 Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi ile “geri göndermeme ilkesi”nin yer aldığı kimi bölgesel sözleşmelere taraf olan devletlerin sayılarının fazlalığına atıf yaptıklarını görürüz.³⁰⁴ Bu çerçevede Birleşmiş Milletlere üye devletlerden neredeyse tamamına yakınının bu sözleşmelerden en azından birine katılmış olduğunu işaret etmek suretiyle “geniş çaplı ve temsil yeteneğine sahip bir katılımın varlığı”nın yanı sıra üçüncü koşul olan “yaygın ve tekdüze devlet uygulamalarının” gerçekleştiğini ifade ederler. “Bu uygulamalarının bir hukuk kuralının varlığını ya da yokluğunu ortaya koyan genel bir kabulü gösterecek şekilde meydana gelmesi” açısından ise yazarlar pek çok devletin “geri göndermeme ilkesi”ni iç hukuklarına bir şekilde yansıtmış olmasını delil göstererek bu yönde bir “opinio juris”in de varlığını kabul ederler.³⁰⁵

“Geri Göndermeme İlkesi”nin bir jus cogens kural olup olmadığı hususuna baktığımızda ise doktrinde Allain gibi kimi yazarların bu yönde bir değerlendirmesi bulunduğunu görürüz. Allain, jus cogens kurallardan bahsetmek için gerekli görülen iki unsur olan; “bu kuralın devletlerden oluşan uluslararası toplumun bütününe benimsenmiş olması” ve “bu kuralın ihlalinin (derogation) mümkün olmamasına olan inanç” hususlarını, geri göndermeme ilkesi açısından incelemiştir. Bu çerçevede de bu ilkenin 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin tarafı olmayan devletler açısından da bağlayıcı nitelikte bir örf ve âdet hukuku kuralı oluşturduğu hususundan şüphe duyulamayacağından jus cogens kuralın yukarıda sayılan birinci unsuru yerine gelmiş bulunmakta olduğunu iddia eder.³⁰⁶ İkinci unsura ilişkin olarak ise yazar BMMYK İcra Komitesi’nin bu yönde almış olduğu kararlara bakar³⁰⁷. Zira Komitenin

³⁰⁴ Elihu Lauterpacht ve Daniel Bethlehem, **a.g.e.**, s.147.

³⁰⁵ Elihu Lauterpacht ve Daniel Bethlehem, **a.g.e.**, s.148.

³⁰⁶ Jean Allain, “The jus cogens Nature of non-refoulement”, **Int J Refugee Law**, 2001, 13 (4), s.538. (tamamı: 533-558)

³⁰⁷ UNHCR ExCom, **No. 25 (XXXIII) General (1982)**, para. (b). Burada “geri göndermeme ilkesi”ne ilişkin yapılan nitelendirme “ilkenin git gide uluslararası hukukun emredici kuralı niteliğini kazanmakta” olduğu yönündedir. ExCom, **No. 55 (XL) General (1989)**, para. (d). Burada İcra Komitesi ilkeye ilişkin olarak “bazı devlet uygulamalarının bu hususa ilişkin olan ‘asli yasaklara (fundamental prohibitions)’ aykırılık teşkil ettiğini ifade eder. ExCom, **No. 79 (XLVII) General (1996)**, para. (i). Burada da geri göndermeme ilkesinin son dönemde gözükten yaygın ihlali işaret edildikten sonra “ilkenin herhangi bir ihlalinin (derogation) mümkün olmadığı” anımsatılmıştır.

kararları bu ilkeye ilişkin olarak en çok etkilenen devletlerin konsensüsünü yansıtmaktadır³⁰⁸ ve aksi yönde 90'lı yıllarda birçok devlet uygulaması ile karşılaşmış olursa bile söz konusu ilkenin jus cogens niteliğinin sabit olduğu düşüncesindedir. Zira Allain, bu hususta Uluslararası Adalet Divanı'nın Nikaragua'da ve Nikaragua'ya karşı Askeri ve Benzeri Faaliyetler Davasındaki “bir kuralın teamül niteliği kazanabilmesi için buna ilişkin uygulamanın bu kurala mükemmel bir biçimde uyumlu olması gerektiği kanaatinde olmadığı” hususundaki yorumuna dayanmaktadır. Ayrıca Divan'a göre örf ve âdet kurallarının varlığını çıkarsamak için devletlerin davranışlarını bu kurallara genel olarak uydurmaları yeterlidir. Söz konusu kurala aykırı davranışları yeni bir kuralın tanınması anlamına değil; bu kuralın ihlali anlamına gelecek şekilde değerlendirilmelidir.³⁰⁹

Ayrıca Cartagena Mülteciler Bildirisi'nin 5. maddesinde bu ilkenin uluslararası hukukun şimdiki durumunda bir jus cogens kuralı olarak kabul edilmesi ve uygulanması gerektiği hususu ifade edilmiştir.³¹⁰

Orakhelashvili de “geri göndermeme ilkesi”nin jus cogens normu olduğu konusunda Allien ile hemfikirdir. Bu çerçevede “1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 33. maddesinde ve örf ve âdet hukukunda yer bulan ilkenin bireylerin haklarına ilişkin iyice yerleşmiş bir emredici norm olduğunu” ifade eder. Bu doğrultuda iddiasını, bu ilkenin “yaşam hakkı”, “işkenceye ve ayrımcılığa uğramama hakkı” gibi temel insan haklarının ayrılmaz parçası olduğu savı ile destekler.³¹¹ Bu açıdan tıpkı Allain gibi Orakhelashvili de BMMYK İcra Komitesi'nin “geri göndermeme ilkesini jus cogens olarak tanıdığı” (25) no'lu kararına³¹² atıfta bulunur.

³⁰⁸ Jean Allain, “The jus cogens Nature of non-refoulement”, *Int J Refugee Law*, 2001, 13 (4), s.539.

³⁰⁹ Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) International Court of Justice, June 27, 1986, (Çevrimiçi) <https://www.ilsa.org/jessup/jessup08/basicmats/icjnicaragua.pdf>, para. 186. Ancak literatürde devletlerin bir örf ve âdet hukuku kuralından sapma gösteren davranışlarına ilişkin olarak Kosova Krizi sırasında Güvenlik Konseyi Kararı olmaksızın NATO tarafından kuvvet kullanılması üzerine farklı görüşler ortaya çıkmıştır. Kimileri bu durumu mevcut kuralın bir ihlali olarak yorumlamışken bazıları da bu durumu yeni bir kuralın yolunu açan devlet uygulamaları şeklinde yorumlamıştır. Bkz. Emre Öktem, *Uluslararası Teamül Hukuku*, Beta, 2013, İstanbul, s. 89.

³¹⁰ Metnin orijinali için bkz. *Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, Cartagena Declaration on Refugees*, 22 November 1984, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>, 25 Nisan 2016.

³¹¹ Alexander Orakhelashvili, *Peremptory Norms in International Law*, Oxford University Press, 2006, s.56.

³¹² UNHCR ExCom, **No. 25 (XXXIII) General (1982)**, para. (b). Burada “geri göndermeme ilkesi”ne ilişkin yapılan nitelendirme “ilkenin git gide uluslararası hukukun emredici kuralı niteliğini kazanmakta” olduğu yönündedir.

Ayrıca yakın dönemde Latin Amerika ve Karayip Devletleri Brezilya Deklarasyonu ile geri göndermeme ilkesinin jus cogens karakterine göndermede bulunmuştur.³¹³

Türk mevzuatında “Geri Göndermeme İlkesi” Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) kapsamında temel ilke olarak kabul edilmiştir. Şöyle ki, YUKK'un 4. maddesine göre, hiç kimse işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez. Üstelik 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden farklı olarak YUKK'un 4. maddesindeki bu düzenleme ile geri gönderme yasağı, YUKK'un kapsamına giren bütün yabancılara uygulanacaktır. Bununla aynı doğrultuda olarak gene YUKK'un “ikincil koruma”yı düzenleyen 63. maddesinde³¹⁴ de “geri göndermeme ilkesi” ne atıfta bulunulmuştur.³¹⁵ Dahası “sınır dışı etme kararı alınamayacaklar” başlığını taşıyan aynı kanunun 55. maddesi³¹⁶ uyarınca da hakkında sınır dışı etme kararı alınmış olsa dahi “Sınır dışı edileceği ülkede ölüm cezasına, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacağı konusunda ciddi emare bulunanlar” açısından bu kararın uygulama alanı bulmayacağı düzenlenmiştir.

³¹³ Brazil Declaration and Plan of Action, 3 December 2014, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/5487065b4.html>, 25 Nisan 2016., s.2.

³¹⁴ “İkincil Koruma Statüsü”nü düzenleyen 63. madde şu şekildedir: (1) 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) İşkenceye, 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 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.

³¹⁵ Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, Beta, İstanbul, 4. Bası, 2016, s.66.

³¹⁶ Anayasa Mahkemesi, Rusya Federasyonu Dağıstan Cumhuriyeti Vatandaşı olan ve 2014 yılında Türkiye'ye giriş yapan başvuru Z.M. ve I.M.'nin bireysel başvurusu üzerine vermiş olduğu 6 Ocak 2016 tarihli kararı ile diğer hususların yanı sıra başvurucuların “YUKK md. 55'e istinaden sınır dışı edilecekleri ülkede ölüm cezasına, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacakları konusunda ciddi emareler bulunduğu” ilişkin iddiaları üzerine Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararda “yargısal denetimi devam etmekte olan uluslararası koruma başvuru süreçlerine ilişkin olarak bu süreç sonuçlanıncaya değin ilgili kişinin ülkede kalmasına izin verileceği ve uluslararası koruma talebi kabul edilenler hakkında sınır dışı etme kararı alınamayacağı” sonucuna varmıştır. Bkz. T.C. Anayasa Mahkemesi, Birinci Bölüm Karar, **Z.M. ve I.M. Başvurusu (Başvuru Numarası: 2015/2037)**, Karar Tarihi: 6/1/2016, R.G. Tarih ve Sayı: 11/3/2016-29650, para. 47 ve 50. Nuray Ekşi verilen karara ilişkin olarak başvuru sahiplerinin Rusya Federasyonu ya da Dağıstan'a sınır dışı edilmeleri halinde yaşam haklarının risk altına girip girmeyeceği ya da kötü muamele görme ihtimallerinin durumunun Anayasa Mahkemesince ayrıntılı olarak ele alınmış olmasını “geri göndermeme ilkesi”ne mahkemenin verdiği değeri gösterdiğini ifade etmiştir. Zira Anayasa Mahkemesi bu iddiaları incelerken karşılaştığı yetersiz bilgi ve belgeler zorluğunu aşmak amacıyla tıpkı AIHM gibi uluslararası kuruluş ve örgütlerin gönderilmesi mevzu bahis edilen ilgili devletlere ilişkin ülke raporlarına başvurmuştur. Bkz. Nuray Ekşi, “Mahkeme Kararlarında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, içinde **Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Konular Sempozyumu** (ed) Bilgin Tiryakioğlu, Mesut Aygün, Ali Önal, Kübra Altıparmak ve Cansu Kaya, Yetkin, Ankara, 2016, s. 49. (tamamı: 27-49)

B. Ayrımcılık Gözetmeme İlkesi

Birleşmiş Milletler Şartı md. 3/1 hükmüne göre: “*Ekonomik, sosyal, kültürel yahut insani nitelikteki uluslararası sorunların çözümünde ve ırk, cinsiyet, dil yahut din bakımından farklılık gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine saygı gösterilmesini geliştirmede ve teşvik etmede uluslararası iş birliğini gerçekleştirmek*”, Birleşmiş Milletlerin amaçları arasında sayılmıştır.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 1. maddesinde bütün insanların özgür; onur ve haklar bakımından eşit oldukları ve 2. maddesinde ise herkesin, ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya başka bir görüş, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğuş veya herhangi başka bir ayırım gözetmeksizin bu Bildirge ile ilan olunan bütün haklardan ve bütün özgürlüklerden yararlanabilecekleri düzenlenmiştir. BM Evrensel Beyannamesinin 2. maddesinde yer alan “ayrımcılık yasağı” ile BM Şartı md. 3/1’de yer alan unsurlar genişletilmiş olmaktadır.³¹⁷

Görüldüğü gibi burada “ayrımcılık gözetmeme ilkesi” referans alınmıştır. Madde insanoğlunun eşit olmasını öngörür ve her ne sebeple olursa olsun kişilere karşı ayrımcılık yapılmasına izin vermez.³¹⁸ Benzer bir şekilde Birleşmiş Milletler Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi’nin³¹⁹ 26. maddesi de herkesin, hukuk önünde eşit ve hiçbir ayrımcılığa tabi tutulmaksızın hukuk tarafından eşit olarak korunma hakkına sahip olduğunu düzenler. Aynı Sözleşme’nin 2. maddesi ise sözleşmeye taraf devletlerin kendi toprakları üzerinde bulunan ve egemenlik yetkisine tabi olan bütün bireyler için bu sözleşmede tanınan hakların ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal veya diğer bir fikir, ulusal veya sosyal köken, mülkiyet, doğum veya diğer bir statü gibi herhangi bir nedenle ayrımcılık yapılmaksızın güvence altına alacağını düzenler. Görüldüğü üzere bu madde ayrımcılık gözetmeme ilkesini ulusal veya sosyal köken, doğum ya da diğer statüleri de kapsayacak şekilde geniş anlamda ele almaktadır. Bu korumanın hangi şartlarda kısıtlı olarak uygulanabileceği ise Sözleşme’nin 4. maddesinde ele alınmıştır. Buna göre Sözleşme’nin tarafı olan devletler ulusun yaşamını tehdit eden olağanüstü bir durumun meydana gelmesi ve bunu resmen ilan etmeleri halinde, durumun

³¹⁷ Mehmet Semih Gemalmaz, **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş**, İstanbul, 2012, 8. Bası, s. 89.

³¹⁸ Azubike Onuora-Oguno, “Migration, Refugees, Asylum, and Uprooted Peoples’ Rights”, **The SAGE Handbook of Human Rights** içinde, ed. Anja Mihr, Mark Gibney, 2014, s. 261.

³¹⁹ Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nun 16 Aralık 1966 tarih ve 2200 A (XXI) sayılı Kararıyla kabul edilen Sözleşme 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşmeyi 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalamış; Sözleşme 23.12.2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

zorunluluklarının kesinlikle gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan diğer yükümlülüklerine aykırı düşmeyecek şekilde sözleşmeden kaynaklanan yükümlülüklerini azaltabilirler. Ancak bu durum hiçbir şekilde ırk, renk, cinsiyet, dil, din, toplumsal köken gibi sebeplere dayalı ayrımcı bir uygulamayı içeremez. Böylece sözleşme çerçevesince ortaya konan ayrımcılık gözetmeme kuralının emredici karakterinden dolayı olağanüstü bir durum dahi belli bir yabancı milletin vatandaşına uygulanacak önlemler için haklı bir gerekçe olarak öne sürülemez.³²⁰

Uluslararası Adalet Divanının Barcelona Traction Davası³²¹,’nda tüm uluslararası topluma karşı yerine getirilmesi gereken yükümlülükler olduğunu ileri sürmüş ve bu yükümlülüklerin uyulmamasının bütün devletlerin hakkını ihlal edeceğini belirtmiştir. Divana göre örneğin, soykırım ve saldırının yasaklanması gibi çağdaş uluslararası hukuk kuralları ile kölelik ve ırkçılığın yasaklanması gibi temel insan hakları ile ilgili ilke ve kurallar erga omnes yükümlülük doğurmaktadır.³²² Bu sayılanlar dışında Divan, hangi uluslararası hukuk kurallarının erga omnes hukuksal etki doğuracağına açıklık getirmemektedir. Ancak, soykırım, kölelik, ırkçılık ve saldırının yasaklanması gibi bazı uluslararası hukuk kurallarına atıfta bulunulması sebebi ile temel insan haklarının korunmasını amaçlayan kural ve ilkelere erga omnes nitelik atfedilebileceği yönünde bir ölçütten tartışmalı da olsa bahsedilebilir.³²³

Benzer bir anlayışla Uluslararası Adalet Divanı, Diallo Davası’nda, erga omnes nitelemesi yapmamasına rağmen insanlık dışı ve haysiyet kırıcı muamelelerin yasaklanmasına ilişkin kuralların, bu kuralları içeren uluslararası antlaşmaların tarafı olmasalar dahi tüm devletler açısından bağlayıcı, uluslararası hukukun genel ilkelerinden olduğunu kabul etmiştir.³²⁴

³²⁰ İnsan Hakları Komitesi 1989 yılında kabul ettiği “18 No’lu ve “Ayrımcılık Yapılmaması” başlıklı Genel Yorum’unda BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesinin 2, 4, 14, 23, 24 ve 26. maddelerinde geçen “ayrımcılık” teriminden ne anlaşılması gerektiğine dair olarak şu yorumda bulunmuştur: “İrk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasi ya da diğer fikirler, ulusal ya da sosyal menşe, mülkiyet, doğum veya başka bir herhangi statü durumuna dayanan ve tüm kişiler bakımından eşit muamele öngören hakların ve özgürlüklerin tanınmasını, bunların kullanılmasını ya da bunlardan yararlanılmasını engellemek/zayıflatmak amacını taşıyan ya da bu etkiye sebep olan her türlü “ayırım”, “dışlama”, “kısıtlama” ya da “tercih” olarak anlaşılması gerekir.” Bkz. UN Human Rights Committee (HRC), **CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination**, 10 November 1989, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/453883fa8.html>, 28 Nisan 2016, para 1-5 ve para. 7.

³²¹ Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, ICJ Reports 1970, <http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf>

³²² Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, ICJ Reports 1970, para. 32,33 ve 35.

³²³ Yasin Söyler, “Barcelona Traction Davası ve Uluslararası Hukuka Etkisi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XIX, Y. 2015, Sa. 3, s.236.

³²⁴ ICJ Reports, **Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo, (Republic of Guinea v. Democratic Republic Of The Congo)**, Judgment, 30 November 2010, <http://www.icj-cij.org/docket/files/103/16244.pdf>, s. 671, parag. 87.

O halde erga omnes yükümlülüklerin ihlali ya da insanlık dışı ve haysiyet kırıcı muameleler açısından ilgili devlet vatandaşı ya da sığınmacı ya da mülteci arasında – bunların o devlette bulunmasının hukuki olup olmadığına bakılmaksızın- bir ayırım gözetilmeyecektir. Benzer bir şekilde ev sahibi devlet, mülteci ve sığınmacıların belirli süreli, geçici koruma altında olmaları ya da mülteci statülerinin tespit edilmiş olması açısından bir ayırım gözetmeksizin ilgili kişileri onur kırıcı ya da insanlık dışı davranışlara karşı koruma yükümlülüğü altındadır. Ancak uygulamada bu durumun uygulanması çok net bir şekilde gerçekleşmemekte, özellikle mülteci üreten ülkeler gerek içerisinde oldukları zorluklar gerekse bu yönde özel bir çaba gösterme motivasyonuna sahip olmamaları nedeni ile mültecilerin mağdur duruma düşmelerine seyirci kalabilmektedirler. Böylelikle mülteciler sığınma aramakta iken silahlı çatışmaların mağduru olabilmekte, denizde kaybolabilmekte, saldırıya uğrayabilmektedirler.³²⁵

Bununla birlikte mülteciler sağ salim iltica ülkesine vardıktan sonra en azından insan hakları ihlallerine karşı korunabilmeleri amacıyla 1981 yılında Uzmanlar Grubu “geçici koruma” uygulamasının sonuçlarını göz önüne alarak 16 maddeden oluşan “basit insani standartlar” listesini yayınlamışlardır. Geçici koruma altına alınacak kişilere yönelik devletlerin davranışlarını şekillendirmesi beklenen bu liste daha sonra BMMYK İcra Komitesi tarafından da onaylanmıştır. Bu çerçevede İcra Komitesi temel hakların izlenmesine yönelik ihtiyacın altını çizirken bunlar arasında “ayrımcılık gözetmeme ilkesi”ni de saymıştır.³²⁶

1965 tarihli “Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme”³²⁷,nin sözleşmeye taraf devletler tarafından icrasını izlemekle görevli olan Irksal Ayrımcılığın Engellenmesi Komitesi’nin aldığı Genel Tavsiye no. XXX’in de ortaya koyduğu üzere taraf devletler sadece vatandaşlarının değil, göçmenleri, mültecileri, sığınma-arayanlar ile belgesiz yabancıları ve hayatları boyunca aynı ülkede oldukları halde o devletin vatandaşı olduklarını kanıtlayamayanları da içeren “vatandaş- olmayanlar”ın da insan haklarından yararlanmaları hususunda ayrımcılık gözetmeyecektir.³²⁸

³²⁵ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 449.

³²⁶ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 449-450.

³²⁷ Her Türlü Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Uluslararası Sözleşme 21.12.1965 tarih ve 2106 (XX) sayılı BM Genel Kurul kararı uyarınca kabul edilerek 04.01.1969 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye sözleşmeyi 13 Ekim 1972 tarihinde imzalamış. Sözleşme 09.04.2002 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

³²⁸ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), **CERD General Recommendation XXX on Discrimination Against Non Citizens**, 1 October 2002, s.2-3.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 14. maddesinde de Sözleşme'de tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanmanın, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi veya diğer kanaatler, ulusal veya toplumsal köken, ulusal bir azınlığa aidiyet, servet, doğum başta olmak üzere herhangi başka bir duruma dayalı hiçbir ayrımcılık gözetilmeksizin sağlanması gerektiği düzenlenmiştir. Bu maddeye benzer tanımlamalar Afrika İnsan ve Halkların Hakları Şartı'nın 2. maddesinde ve Amerikan İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 1. maddesinde de karşımıza çıkmaktadır. Görüldüğü üzere “ayrımcılığın önlenmesi”ne yönelik hükümler birçok uluslararası sözleşme tarafından taahhüt altına alınmıştır.

Bu durum 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 3. maddesinde de yer almaktadır. Buna göre taraf devletler sözleşme hükümlerini mültecilere, ırk, din veya geldikleri ülke bakımından ayırım yapmadan uygulamakla yükümlüdürler.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 3. maddesinin gerekçesi dört başlık altında toplanabilir.³²⁹ Bunlardan birincisi 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin hazırlık çalışmaları sırasında Belçika delegesi 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin “İnsan Hakları Evrensel Beyannameinde yer alan ayrımcılık gözetmeme ilkesinin mülteci olmaktan da kaynaklanacak ayrımcılığın önlenmesi olarak” teyit edecek bir hüküm içermesi önerisinde bulunmuştur. Bu çerçevede önerilen metin şu şekildedir: “Taraf devletler mültecilere karşı ırkları, dinleri veya geldikleri ülke bakımından ya da mülteci olmaları nedeniyle ayırım yapmamalıdır.”

Her ne kadar Hazırlık Komitesi genel anlamda Belçika delegesinin önerisine sıcak bakmakla birlikte önerinin mülteciler ile diğer yabancılar, hatta ilgili ülkenin vatandaşları arasında bir ayrımcılık yapılmaması olarak algılanmaması için Sözleşme'nin hazırlık aşamalarının başlangıcında silinerek “ayrımcılık gözetmeme ilkesi”nden sözleşme hükümleri çerçevesince mülteciler arasında ayrımcılığın yasaklanması gerektiğine karar verilmiştir. Ayrıca ilgili maddenin “mültecilerin kabulüne yönelik ayrımcılığın önlenmesi” şeklinde anlaşılmasının önüne geçebilmek amacıyla da maddenin “taraf devletler mültecilere karşı ayırım yapmamalıdır” yerine “taraf devletler sözleşme hükümlerini mültecilere ayırım yapmadan uygulamakla yükümlüdürler” olarak düzenlenmesine karar verilmiştir.³³⁰

³²⁹ **Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2-11; 13-37**, Published by the Division of International Protection of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1997, s. 7-9.

³³⁰ Cenevre Sözleşmesinin şerhine göre bu değişikliğin temelinde Sözleşmenin “mültecilerin birinci ya da ikinci sığınma ülkesine kabulü” ya da “mültecilerin yeni bir ülkeye yerleştirilmeleri” ile ilgili olmaması yatmaktadır. Bkz. **Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2-11; 13-37**, s.8.

İkincisi Sözleşme'nin 3. maddesinde ortaya konan ayrımcılık gözetmeme ilkesi sözleşmenin şerhinden de anlaşılacağı üzere mevcut Sözleşme'nin hükümlerine ilişkindir. Diğer bir deyişle sözleşmede belirtilen hakların ve menfaatlerin üzerinde ve ötesinde bir şekilde ayrımcılığın yasaklanması söz konusu değildir.³³¹

Üçüncüsü 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 3. maddesinin anlaşılacak olan eğer bir devlet 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni kabul ettiyse, burada bahsi geçmiş olan tüm menfaatlardan ırkı, dini ya da tabiiyetleri temelli herhangi bir ayırım yapılmaksızın bütün mültecilerin yararlanmasını sağlayacağıdır.³³²

Dördüncüsü ayrımcılığa konu olabilecek hususlar açısından sözleşmenin 3. maddesi tartışılırken ırk, din ve gelinen ülke kavramlarının yanı sıra “cinsiyet” kavramının da eklenmesi önerilmiştir. Ancak öneri, bu konunun iç hukukun düzenlediği hususlar arasında bulunması ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin bu terime atıfta bulunmasının üye ülkelerin iç hukukları ile Sözleşme'nin hükümlerinin çatışabileceği gerekçesiyle reddedilmiştir. Aynı şekilde 3. maddeye yaş, sağlık ve belli bir politik görüş sahibi olma kavramlarının eklenmesi önerileri de uygun bulunmamıştır.

Sözleşme hükümlerinin mültecilere karşı geldikleri ülke bakımından ayırım yapılmadan uygulanması hükmünün madde metnine eklenmesinin sebebi ise “sözleşmeye taraf devletlerin mülteci kabul etme sürecinde kültürel olarak daha yakın oldukları komşu ülkelere gelenler ile daha uzak kültürden gelenler arasında bir ayrımcılık yapılmaması” örneği ile açıklanmıştır. Ayrıca madde 1(B) (1) (a) uyarınca da 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin coğrafi ve zaman kısıtlaması ile kabul edilmesi halinde ayrımcılık yapılmamasına ilişkin sorumluluğun sınırlı bir şekilde uygulanacağı özellikle belirtilmiştir.³³³

Ayrıca ayrımcılık yasağının özel olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi içerisinde yer bulması sonucunda bazı mültecilerin ırk, din, menşe ülkesi ekseninde ayrımcılığa tabi tutularak statü

³³¹ **Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2-11; 13-37, s.8.**

³³² **Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2-11; 13-37, s.8.**

³³³ **Commentary on the Refugee Convention 1951: Articles 2-11; 13-37, s.9.**

değerlendirme sürecine dahil edilmemesi Sözleşme'nin 3. maddesindeki yasak kapsamında ele alınabilmelidir.³³⁴

Nitekim Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan coğrafi kısıtlamadan doğan “Avrupa'dan gelenlere mülteci, Avrupa dışından gelenlere ise BMMYK tarafından üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar geçici oturma izni verilmesi” şeklindeki uygulaması, AİHM önüne gelen A.G. and Others v. Turkey davasında³³⁵ ayrımcılık iddiasına konu olmuştur. Davada, başvuru sahibi taraf, Türkiye'nin uyguladığı coğrafi kısıtlamanın AİHS'nin 14. maddesinde düzenlenen ayrımcılık yasağına aykırılık teşkil ettiği iddiasında bulunmuştur. AİHM ise konuya ilişkin kararında sığınma hakkının AİHS'de kabul edilmiş bir hak olmadığını; 14. maddede ifadesini bulan “ayrımcılık yasağı”nın sadece AİHS'de yer alan haklar ve özgürlükler açısından güvence sağladığını ifade etmiştir. AİHS'te yer almayan bir hususa ilişkin bir talep olarak gördüğü için mahkeme başvurunun bu iddiaya dayanan kısmı hakkında kabul edilemezlik kararı vermiş ve böylece bahsi geçen iddianın ayrımcılık teşkil edip etmediği hususunu incelememiştir.³³⁶

Kaldı ki AİHM, md. 14 kapsamında ayrımcılık şikayetine konu olan farklı işlemin ulusal yetkili makam tarafından gerçekleştirilmesinde “objektif ve mantıklı bir gerekçelendirmenin” bulunup bulunmadığına bakmaktadır.³³⁷

C.Kendi Vatandaşından Daha İyi Muamele Yapmama İlkesi

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunun 3. maddesine göre, “Türkiye Cumhuriyeti Devletiyle vatandaşlık bağı bulunmayan kişi” yabancı olarak tanımlanmaktadır. Burada “yabancı” terimi sadece yabancı devlet vatandaşı olanları değil aynı zamanda hiçbir devlet vatandaşlığına sahip olmayan vatansızları, mültecileri ve sığınma talep eden yabancıları da kapsamaktadır.³³⁸

³³⁴ James J. Hathaway, **The Rights of Refugees under International Law**, Cambridge University Press , 2010, s. 254.

³³⁵ Council of Europe: European Court of Human Rights, **A.G. and Others v. Turkey**, 40229/98, 15 June 1999, available at: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b7030.html>, 28 Nisan 2016.

³³⁶ **A.G. and Others v. Turkey**, 40229/98, para. 5. Ayrıca Bkz. Nuray Ekşi, **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Abdolkhani ve Karimnia-Türkiye Davası: Mülteci ve Sığınmacı Hukuku Açısından Değerlendirme**, Beta, İstanbul, 2010, s.46-47.

³³⁷ Council of Europe: European Court of Human Rights, **Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal**, 33290/96, , 21 December 1999, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/cases,ECHR,51e6b80c4.html>, 28 Nisan 2017, para 26 ve **Odièvre v. France**, 42326/98, 13 February 2003, para. 55.

³³⁸ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 41.

Milletlerarası hukukun ülkede bulunan yabancılara karşı gerçekleştirilecek muamele konusunda devlete yüklemiş olduğu yükümlülük doktrinde farklı görüşlere ev sahipliği yapmıştır. Buna göre bir görüş devletler vatandaşı ile yabancı arasında ayrım yapmamak yükümündedir derken³³⁹ bir diğer görüş ise devletler ülkesinde bulunan yabancılara medeni milletlerce kabul edilen görüş çerçevesince saptanacak olan “asgari bir adalet standardına”³⁴⁰ uygun bir şekilde davranmak ile yükümlüdür, demektedir.³⁴¹

Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ni 24 Ağustos 1951 tarihinde imzalamış ve sözleşmeyi bir beyan ve bir çekince koyarak onaylamıştır. Türkiye’nin “çekincesi” şudur: “Bu sözleşmenin hiçbir hükmü mülteciye Türkiye’de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şekilde yorumlanamaz.”

6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunun 88. maddesinin ikinci fıkrasında da uluslararası koruma statüsü sahibi kişilere sağlanan hak ve imkânlar, Türk vatandaşlarına sağlanan hak ve imkânlardan fazla olacak şekilde yorumlanamaz denmektedir.

D.Yük Paylaşımının Uluslararası Hukukun Bir İlkesi Olup Olmadığı Meselesi

BM Şartı’nın 1. maddesinde Birleşmiş Milletlerin amaçları arasında “ekonomik, sosyal, kültürel ve insancıl nitelikteki uluslararası sorunları çözmek” için “uluslararası iş birliğini sağlamak” sayılmaktadır. Ayrıca BM Şartı 55. maddesinde barışın ve dostça ilişkilerin sağlanması için gerekli istikrar ve refah koşullarını yaratmak üzere bazı amaçlar³⁴² belirtilmiş ve bunlara ulaşmak için taraf devletler “gerek birlikte gerekse ayrı ayrı, örgütle iş birliği içinde hareket etmeyi” taahhüt etmişlerdir.³⁴³ Ancak bu iş birliğini sağlayacak araçlara bir

³³⁹ Ancak burada kast edilen yabancıya vatandaşa tanınan tüm hakların tanınması değil; “*yabancılara tanınan hakların kullanılması konusunda vatandaş ile yabancıya fark gözetici şekilde davranılmaması*”dır. Bkz. Sevin Toluner, **Milletlerarası Hukuk Dersleri: Devletin Yetkisi**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1974, s.182.

³⁴⁰ Bu standardın içeriğinin “*insan hak ve hürriyetleri*” olduğu ileri sürülmüştür. Bkz. Sevin Toluner, **Milletlerarası Hukuk Dersleri: Devletin Yetkisi**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1974, s.182.

³⁴¹ Bkz. Sevin Toluner, **Milletlerarası Hukuk Dersleri: Devletin Yetkisi**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1974, s. 181-182.

³⁴² **BM Şartı md. 55’e göre bu amaçlar şunlardır:** a. Yaşam düzeylerinin yükseltilmesini, tam istihdamı, ekonomik ve sosyal alanlarda ilerleme ve gelişme koşullarını, b. Ekonomik, sosyal alanlarla sağlık alanındaki uluslararası sorunların ve bunlara bağlı başka sorunların çözümünü, kültür ve eğitim alanlarında uluslararası işbirliğini ve c. Irk, cinsiyet, dil ya da din ayrımı gözetmeksizin herkesin insan haklarına ve temel özgürlüklerine bütün dünyada etkin bir biçimde saygı gösterilmesini, kolaylaştıracaktır.

³⁴³ BM Şartı md. 56.

açıklık getirilmemiştir. Ancak devamında gelen uluslararası antlaşmalar, ilgili devlet ve örgüt uygulamalarından bu işbirliğinin çerçevesinin emarelerine rastlanır.³⁴⁴

Özellikle 1970 tarihli “Birleşmiş Milletler Sözleşmesi Doğrultusunda Devletler Arasında Dostça İlişkiler ve İşbirliğine İlişkin Uluslararası Hukuk İlkeleri Konusundaki Bildirge” de Birleşmiş Milletler'in amaçlarının hayata geçirilmesini sağlamak amacıyla kabul edilen ilkeler arasında “Devletlerin, BM Şartı doğrultusunda birbirleri ile işbirliğinde bulunma yükümlülüğüne ilişkin ilke” göze çarpar. Bu ilkeye göre³⁴⁵:

“Devletlerin, Antlaşma doğrultusunda birbirleri ile işbirliğinde bulunma yükümlülüğüne ilişkin ilke: Devletlerin, uluslararası ilişkilerin değişik alanlarında, siyasal, ekonomik ve toplumsal sistemleri arasındaki farklılıkları dikkate almaksızın, uluslararası barış ve güvenliği sürdürme; ve uluslararası ekonomik istikrar ve ilerlemeyi, ulusların genel refahını ve bu tür farklılıklardan kaynaklanan ayrımcılıktan bağımsız bir uluslararası işbirliğini teşvik etmek yükümlülüğü vardır.”

BM Genel Kurul Kararı olarak bu Bildirge, deniz hukuku, çevre hukuku³⁴⁶ ve uluslararası mülteci hukuku gibi işbirliği yapılmasında karşılıklı çıkarların ve ortak yararların söz konusu olduğu alanlarda, devletlere işbirliği içine girmeyi yükümleyen hukuki metinlerin yorumlanmasında önemli bir araç olarak kabul edilebilir.³⁴⁷

Uluslararası yük ve sorumluluk paylaşımı ilkesinin uluslararası mülteci hukukundaki temeli ise 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin dibacesinin 4. paragrafında yer alır.³⁴⁸ Buna göre sözleşmenin tarafları “sığınma hakkını tanıma”nın, bazı ülkelere son derece ağır yük yükleyebileceğini ve bu sorunun, uluslararası işbirliği olmaksızın tatmin edici bir şekilde çözümlenemeyeceğini dile getirmişlerdir.

³⁴⁴ Volker Türk ve Madeline Garlick, “From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees”, **International Journal of Refugee Law**, 2016, Vol. 28, No. 4, s.658.

³⁴⁵ BM Genel Kurulu, **Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations**, 24 October 1970, A/RES/2625(XXV), (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3dda1f104.html>, 11 Temmuz 2017. Türkçe Metin için bkz. İbrahim Kaya, **Uluslararası Hukukta Temel Belgeler**. Seçkin, Ankara, 2. Bası, s. 48-63.

³⁴⁶ 1972 tarihli Stockholm Bildirisinin 24. ve 1992 tarihli Rio Bildirisinin 7. İlkesi uyarınca çevre korunmasında etkili planlama açısından “işbirliği” zorunlu addedilmiştir. Konuya ilişkin daha geniş bilgi için bkz. Ayşe Nur Tütüncü, “Milletlerarası Hukuk Komisyonu'nun 53'üncü Oturumunda Kabul Edilen 2001 tarihli Taslak Çerçevesinde Tehlikeli Faaliyetlerden Kaynaklanan Sınır Aşan Zararın Önlenmesi Sorununa Bir Bakış”, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, Cilt 22, Sayı 2 (2002), s. 918 vd. (tamamı: 889-948)

³⁴⁷ Volker Türk ve Madeline Garlick, **a.g.m.**, s.659.

³⁴⁸ Martin Gottwald, “Burden Sharing and Refugee Protection”, **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies** içinde, Oxford University Press, 2014, s. 526. (tamamı: 526-538)

Ayrıca 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 35. maddesi uyarınca taraf devletler, BMMYK görevini yerine getirirlerken işbirliği yapmayı ve özellikle BMMYK'nın Sözleşme hükümlerinin uygulanmasına nezaret etme görevini kolaylaştırmayı taahhüt etmişlerdir. Bu çerçevede taraf devletler, “Mültecilerin içinde bulundukları durum”, “1951 Cenevre Sözleşmesi'nin uygulanması” ve “Mülteciler konusunda mevcut veya yürürlüğe girecek yasalar, yönetmelikler ve kararnameler”e ilişkin BMMYK'ne kurumun isteyeceği bilgileri ve istatistikleri uygun bir şekilde vermekle yükümlü kılınmışlardır³⁴⁹.

Ayrıca 1969 tarihli Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen ABÖ Sözleşmesi'nin, 2. maddesinde bir üye devletin mültecilere sığınma hakkı tanımayı sürdürmekte güçlük çektiği durumlarda, talebi halinde diğer üye devletlerin Afrika dayanışması ve uluslararası işbirliği (international cooperation) ruhuyla, sığınma talepte bulunan devletin üzerindeki yükü hafifletmek üzere uygun önlemleri alacaklarını taahhüt eder.

Söz konusu “uygun önlemler” bölgesel yeniden yerleştirme, mali destek ve siyasi sorumluluk paylaşımını içermektedir. Fakat uygulamada sayılan bu olası sorumluluk paylaşımı yöntemleri Afrikalı devletlerin sınırlı kaynakları sebebiyle kısıtlı olarak uygulama alanı bulmuştur.³⁵⁰

Devletlerin mülteci meseleleriyle ilgili olarak, doğrudan kendi aralarında ve BMMYK ile dayanışma içinde, işbirliği yapmaya dair hukuki yükümlülüğü BM Şartı, BMMYK Tüzüğü ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'yle bağlantılı müteakip BM Genel Kurulu kararları ile diğer uluslararası mülteci belgeleri ve ilgili Devlet teamüllerinden kaynaklanmaktadır. Ancak ilgili Sözleşme veya diğer belgelerde buna ilişkin belirgin ayrıntıların yer almaması halinde söz konusu işbirliğinin tam anlamıyla ne tür bir şekil ve içeriğe bürüneceğinin ve Devletlerin bunlara ilişkin katkılarının ne olması gerektiğinin belirlenmesi bağlamında önemli bir sorun ortaya çıkmaktadır.³⁵¹

Yüksek Komiserlik İcra Komitesi ('EXCOM') de birçok defa uluslararası işbirliğinin oynadığı rolün uluslararası koruma sisteminin etkin şekilde işleyişi ve Devletlerarası

³⁴⁹ 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme, md. 35/2.

³⁵⁰ Marina Sharpe, The 1969 African Refugee Convention: Innovations, Misconceptions, And Omissions, **McGill Law Journal**, 95, 58:1, 2012, s. 107. (tamamı: 97-147)

³⁵¹ Volker Türk ve Madeline Garlick, **a.g.m.**, s.660.

dayanışma ve yük ve sorumluluk paylaşımı açısından kritik önemde olduğunu belirtmiştir.³⁵² BMMYK İcra Komitesi 2004 yılında "Kitlesel Akın Hallerinde Uluslararası İşbirliği ve Yük ve Sorumluluk Paylaşımı" konusunda da ayrı bir karar vermiştir.³⁵³ Bu karar Küresel İstişareler³⁵⁴ (Global Consultations), Koruma Gündemi³⁵⁵, (Agenda for Protection) ve Ek Sözleşme³⁵⁶ (Convention Plus) da dahil olmak üzere BMMYK öncülüğündeki muhtelif süreç ve girişimler vasıtasıyla, Devletler ile Yüksek Komiserliğin özellikle kitlesel akının sebep olduğu sorunlara ilişkin istişare ve yeni yaklaşımlar konusunda toplu fikir teatisi yapılması yönündeki çabaları özetlemektedir. Ayrıca ilgili kararda 'kitlesel akın durumlarına yanıt olarak yük ve sorumlulukların tek taraflı veya çok taraflı olarak paylaşılmasına yönelik düzenlemeler' de dahil olmak üzere hedefe uygun, duruma özel, kapsamlı eylem planlarının geliştirilmesi önerilmiştir.³⁵⁷

Çok sayıda mülteciye ev sahipliği yapan gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere devletler sıkça hem kitlesel akın durumlarında hem de uzun soluklu mülteci ev sahipliği yapılması sırasında oluşan doğrudan veya dolaylı maliyetlerin dağılımında algılanan reel eşitsizlikleri vurgulamak için 'yük paylaşımı'³⁵⁸ tabirini kullanmaktadır. Bu tür durumlarda, mültecilere ev sahipliği yapmakta olan ülkeler genellikle mülteci akını ve uzun soluklu mülteci ev sahipliğinden kaynaklanan ciddi siyasi, güvenlik, sosyal, çevresel, gelişimsel, ekonomik ve alt yapı sorunlarıyla başa çıkmak zorunda kalmaktadır.³⁵⁹

Vibeke-Eggli ise 'yük' kelimesinin burada sığınmacıların 'tüm insani değerlerini yitirmeleri sebebiyle takas ve devir edilebilir emtialar haline geldiklerini... birey olarak irade veya söz

³⁵² İlgili BMMYK İcra Komitesi Kararları için bkz: **UNHCR Executive Committee Conclusion No 77 (XLVI)**, 1995, para. (o); **UNHCR Executive Committee Conclusion No 80 (XLVII)**, 1996, paras (e) ve (e)(iv); **UNHCR Executive Committee Conclusion No 85 (XLIX)**, 1998, para (p); UNHCR Executive Committee Conclusion No. 90 (LII), 2001, para (k).

³⁵³ Bkz. Conclusion on International Cooperation and Burden and Responsibility Sharing in Mass Influx Situations, No 100 (LV) (2004).

³⁵⁴ Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Erika Feller, Volker Turk, Frances Nicholson, **Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection**, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.

³⁵⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **Agenda for Protection, October 2003**, Third edition, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/4714a1bf2.html>, 15 Nisan 2016.

³⁵⁶ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **Progress Report: Convention Plus**, 8 November 2005, FORUM/2005/6, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/471dcaf4d.html>, 15 Nisan 2016.

³⁵⁷ Volker Türk ve Madeline Garlick, **a.g.m.**, s.661.

³⁵⁸ 'Yük paylaşımı' tabirinin ilk olarak 20. yüzyılın ortasında soğuk savaş döneminde NATO ya yapılan katkılar yoluyla maliyetlerin paylaşılmasına yönelik tartışmalarla askeri iş birliği bağlamında kullanıma girdiği söylenmektedir. Bkz.Eiko R. Thielemann, "Editorial Introduction: Special Issue on European Burden-Sharing and Forced Migration", **Journal of Refugee Studies**, Vol.16, No 3, 2003, s.225. (tamamı:225-235)

³⁵⁹ Martin Gottwald, **a.g.m.**, s. 526.

hakkına sahip olmadıklarını’ belirtmek anlamında kullanıldığını savunmaktadır. Vibeke-Eggli aynı zamanda mültecilerin ‘onlara ev sahipliği yapan ülkelerde de değerli bir varlık olmaktan ziyade genellikle bir yük olarak görüldüğünü’ belirtmektedir.³⁶⁰ EXCOM da ‘yük paylaşımı’ tabirini yıllar içerisinde defalarca kullanmıştır.³⁶¹ BMMYK 2012 yılı Yuvarlak Masa Sonuçları da “yük paylaşımı” kavramını “uluslararası işbirliği ve yük paylaşımının maddi, teknik veya mali destek ile insani yardım amaçlı tahliye veya yeniden yerleştirme yoluyla insanların fiziksel olarak yerinin değiştirilmesi de dahil olmak üzere birçok farklı şekil alabileceğini” belirtmek suretiyle kullanmıştır.³⁶²

Diğer taraftan “Yük paylaşımı” teriminin kullanılmasının yerine, insani yardım örgütleri daha olumlu bir mülteci imajı ve daha güçlü bir uluslararası işbirliği çerçevesi vurgulamakta ve bu yüzden ‘sorumluluk paylaşımı’ tabirini tercih etmektedirler. Bu türden bir sorumluluk paylaşımına yönelik işbirliği, mülteci krizleri esnasında ivedi şekildeki maddi ve diğer tür yardımlardan, mültecilerin üçüncü dünya ülkelerindeki (Global South) ilk iltica ülkelerinden sanayileşmiş ülkelere yeniden yerleştirilmesindeki tüm aşamalarda maddi yardıma ve çatışmaların çözümü ve kalıcı çözümler için zemin hazırlama çabalarına varıncaya dek farklı biçimler alabilmektedir.³⁶³

‘Sorumluluk paylaşımı’ tabiri aynı zamanda 1990lı yıllarda Hathaway ve Neve tarafından uluslararası mülteci hareketlerine ilişkin algılanan ‘krizin’ ele alınması amacıyla Devletler arasında daha fazla ‘sorumluluk paylaşılması’ önerileri için kullanılmış ve kısmen mültecilerin kabulü ve devletlerin göç yönetimi sistemlerindeki baskılara ilişkin maliyetlerin adil bir şekilde paylaşılmasına isnat edilmiştir.³⁶⁴

Yukarıda da değinildiği üzere ‘Sorumluluk paylaşımı’ tabiri mültecileri daha olumlu bir şekilde lanse etmekte; onları ev sahibi ülkeler için potansiyel katılımcı ve değerli varlıklar ve devletlerin ilintili sorumluluklarını oluşturan hak sahipleri olarak göstermektedir. Üstelik

³⁶⁰ Ann Vibeke-Eggli, **Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law**, Martinus Nijhoff, Lahey, 2002, s.36.

³⁶¹ İlgili BMMYK İcra Komitesi Kararları için bkz: **Executive Committee Conclusion No 15 (XXX)** (1979); **Executive Committee Conclusion No 77 (XLVI)** (1995); **Executive Committee Conclusion No 79 (XLVII)** (1996); **Executive Committee Conclusion No 80 (XLVII)** (1996); **Executive Committee Conclusion No 85 (XLIX)** (1998)

³⁶² UNHCR, **Summary Conclusions on Temporary Protection**, Roundtable on Temporary Protection 19-20 July 2012 International Institute of Humanitarian Law San Remo, Italy, s.6.

³⁶³ Martin Gottwald, **a.g.m.**, s. 526.

³⁶⁴ James J. Hathaway, "Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection.", **R.A.Neve, Harv. Hum. Rts. J.**, 10, 1997, s. 118 ve 146-147(Tamamı:115-211).

‘sorumluluk’ tabiri hukuki yükümlülük ve pozitif eylem gerekliliğini ima ettiği şeklinde algılanabilmektedir. Diğer taraftan ‘yük’ taşıyan devletler, kendilerini ülkelerine gelen ve koruma talep eden kişilerin pasif alıcıları olarak görebilmektedir.³⁶⁵

1951 senesinden bu yana devletlerin mültecilerin korunmasına yönelik olan görüşleri önemli ölçüde evrime uğramıştır. 1980’li yıllarda mülteci hareketlerinde görülen büyük artış, aynı dönemde yaşanan ekonomik durgunluk ve birçok Batı ülkesinde muhafazakar hükümetlerin iktidara gelmesiyle birlikte gelişmiş ülkelerde giderek kısıtlı hale gelen iltica politikalarının benimsenmesine neden olmuştur. Buna paralel olarak ise, sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkelerin, kapsamlı çözümlerin bir parçası olarak, bölgesel ve uluslararası yük ve sorumluluk paylaşımı rejimlerine olan ilgisi de giderek artmıştır.³⁶⁶

Yine de 1998 senesinde, Birinci Dünya ülkeleri (Global North) arasında ileriye etkili (proactive) bir şekilde mültecilerin ev sahibi ülkelere daha adil dağıtım yapılması çağrısında bulunan tek ülke, o dönemde diğer Avrupa ülkelerine kıyasla Balkanlardan çok daha fazla sayıda mülteci kabul eden ve halen de bu akınının neticeleriyle başa çıkmaya çalışan, Almanya olmuştur.³⁶⁷

2001-Küresel İstişareler (Global Consultations) adı altında düzenlenen çalıştaylar ve 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 60. Yıl Dönümü vesilesiyle 2011 tarihinde düzenlenen hükümetlerarası toplantılar da devletlerin Üçüncü dünya ülkelerindeki yük paylaşımı ve mülteci koruması ile göç, güvenlik ve ticaret arasındaki önemli ilişkiye dair giderek artan farkındalığını yansıtmaktadır.³⁶⁸

Yine de 2003-2005 yılları arasında faaliyet gösteren Ek Sözleşme İnisiyatifi (Convention Plus Initiative) gibi girişimlerin başarılı olamaması Batılı devletlerin sorumluluk paylaşımına olan sözlü taahhütlerini uluslararası yük paylaşımına ilişkin normatif bir çerçeve içerisinde yansıtmaya henüz hazırlıklı olmadıklarını göstermektedir.³⁶⁹

Genel olarak bakıldığında son 60 sene içerisinde ‘yük paylaşımı’ tartışmalarına konu olan ‘yük’ün kapsamının iki şekilde genişletildiği görülür. Bunlardan ilkinde odak noktası, iltica

³⁶⁵ Volker Türk ve Madeline Garlick, **a.g.m.**, s.664.

³⁶⁶ Martin Gottwald, **a.g.m.**, s. 527.

³⁶⁷ Volker Türk ve Madeline Garlick, **a.g.m.**, s.664.

³⁶⁸ Martin Gottwald, **a.g.m.**, s. 527.

³⁶⁹ Martin Gottwald, **a.g.m.**, s. 527.

lkelerindeki “acil durum halinde mülteci karşılama maliyetleri”nden daha sistemli bir şekilde “mültecilerin ev sahibi ülkelerin sosyo-ekonomik ve siyasi dokusuna olan uzun vadeli etkisi”ne çevrilmiştir. İkinci olarak, uygulayıcılar zamanla ‘yk’ kavramının sadece acil durum aşamasıyla sınırlı kalmayıp aynı zamanda iltica ülkeleri dışındaki bölgelerde de yerinden edilmelerin önlenmesi ve çözümlenmesi gerektiği ayırımına varmışlardır. Bu nedenle de “zorla yerinden edilme” döngüsünün tüm aşamalarının artık bütüncül bir şekilde ele alınması gerektiğini kabul etmişlerdir. Bu aşamaların birbirine bağlı olduğunun giderek anlaşılması ‘yk’ tabirinin artık tek başına insani yardım boyutuyla bağdaştırılamayacağı, fakat aynı zamanda kalkınma, siyaset ve ekonomi aktörlerinin de alanına girdiği anlamına gelmektedir.³⁷⁰

Nitekim “Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma”³⁷¹nin 80. maddesi de “Sınır kontrolleri, iltica ve g” konusunda Birlik politikalarının uygulanmasının ye devletler arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine tabi olacağını düzenlemiştir.

Bu bağlamda 2015 senesinde AB, özellikle çok sayıda sığınmacıya ev sahipliği yapan İtalya ve Yunanistan’dan diğer ye Devletlere bu kişilerin bir kısmının ‘yeniden yerleştirilmesine (relocation)’ yönelik girişimler de dahil olmak üzere, farklı ye Devletlerde artan sığınmacı sayısının düzensiz dağılımının ele alınmasına ilişkin yoğun bir müzakere içerisine girmiştir.³⁷² Fakat, aynı dönemde, Suriye, Afganistan ve özellikle Irak’ın hemen bitişiğinde yer alan ve AB ye ülkelerine kıyasla çok daha fazla sayıda mülteciye ev sahipliği yapan AB yesi olmayan ülkelerde de bu durumdan kaynaklanan sorunlar hissedilmeye başlanmış ve Birlik tarafından bu ülkelere de yük paylaşımı hususunda ilgi gösterilmesi icap etmiştir. Ancak yapılan tüm bu yardımlar dahi asıl sorunun kaynağı olan ülkelere yakın olan ülkelerdeki mülteci yükünün azaltılması hususunda yeterli gelmemektedir.³⁷³

³⁷⁰ Martin Gottwald, **a.g.m.**, s. 530.

³⁷¹ Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşması, 1 Aralık 2009 tarihinde Lisbon Antlaşması ile beraber yürürlüğe girmiştir, Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması 1957) Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşması (TFEU) olarak yeniden düzenlenmiştir. Orijinal Metin için bkz. Official Journal of the European Union, **Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union**, O.J. 2010 C-83/01

³⁷² Konuya ilişkin bkz. European Commission, **Eleventh report on relocation and resettlement**, Brussels, 12.4.2017 COM (2017) 212 final. Bu konu son bölümde daha ayrıntılı ele alınacağından bu bölümde genel hatları ile üstünde durulmuştur.

³⁷³ 6 Nisan 2017 itibariyle BMMYK’ne kayıtlı Suriyelilerin sayısı Mısır, Lübnan, Irak ve Ürdün’de 2 milyona, Türkiye’de ise 2,9 milyona ulaşmıştır. Bkz. UNHCR, **Syria Regional Refugee Response**, (evrimii) <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, 15 Nisan 2017.

Günümüzde iltica, mülteci ve göçmen hareketliliklerinin karmaşıklığı, boyutu ve küresel çaptaki etkisi uluslararası işbirliğine olan ihtiyacı yakın tarihin hiçbir döneminde olmadığı ölçüde gözler önüne sermektedir.³⁷⁴ Bu sebeple mültecilerin korunma, yardım ve çözüm ihtiyaçlarına yönelik devletlerin dayanışma ve sorumluluk paylaşımı ilkelerine olan taahhütlerini de yansıtacak şekilde daha etkin, hızlı ve kapsamlı yanıtlar verilmesinin temin edilmesi için uluslararası işbirliğinin güçlendirilmesine acil ihtiyaç vardır.³⁷⁵

Bu doğrultuda 19 Eylül 2016 tarihli New York Mülteci ve Göçmenler Deklarasyonu, uluslararası koruma talep eden geniş çaplı insan hareketleri ile sürüncemeli mülteci hallerinde BM Üye Devletleri'nin "Kapsamlı Mülteci Müdahale Çerçevesine" (MMÇ) (comprehensive refugee reponse framework (CRR)) olan bağlılığını ifade etmiştir. MMÇ, sorumlulukların hakkaniyete uygun bir şekilde üyeler arasında paylaşılmasını teşvik etmekte ve devletler ile uluslararası aktörlerin iyi uygulamalar (good practice) ve kanıtlanmış yaklaşımlara göre muhtelif konularda özel katkılarını gerektirmektedir. MMÇ, aynı zamanda ev sahibi ülkelere olan mülteci akınlarının olumsuz etkilerinin rahatlatılmasına yönelik tedbirleri de içermektedir.³⁷⁶

³⁷⁴ 2015 sonu itibariyle BMMYK, dünya çapında zorla yerinden edilmiş kişilerin sayısının-mülteciler, sığınmacılar, mültecivari bir durumda olanlar ve ülke içinde yerinden edilmiş kişiler dahil- 65,3 milyona ulaştığını açıklamıştır. Bkz. UNHCR, 'UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2015' , (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/statistics/country/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>

³⁷⁵ Volker Türk ve Madeline Garlick, **a.g.m.**, s. 657-658.

³⁷⁶ Volker Türk ve Madeline Garlick, **a.g.m.**, s. 674.

İKİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI HUKUKTA MÜLTECİLERE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

I. EVRENSEL VE BÖLGESEL SÖZLEŞMELER

20. yüzyılın başlarına kadar iltica eden kişilerin korunmasına ilişkin evrensel bir standart oluşmamış; iltica ya da sığınma talep edenlere bireysel koruma yerel düzeyde sağlanmaya çalışılmıştır.

20. yüzyıldan önceki bu dönemde mülteci kavramı ve tanımı üzerinde fazla durulmamış, yaşadığı ülkeyi terk edenlerin durumu ahlaki ve sosyal bir olay olarak ele alınmıştır. I. Dünya Savaşı, Balkan Savaşı ve Rus İhtilali sırasında yaşanan kitlesel göç hareketleri sonucunda Avrupa ülkeleri bir denetim mekanizması oluşturmak ve birtakım normatif standartlar belirlemek durumunda kalmışlardır. Böylece 1920-35 yılları arasında vatandaş olduğu ülkenin korumasından mahrum kalmış kişilere mülteci muamelesi yapılmıştır. Bu sebeple mülteci kavramına ilişkin yapılan ilk tanımlar, devlet korumasının sağlanmaması nedeniyle ortaya çıkan uluslararası yasal uyumsuzlukların çözülmesine ilişkin olarak karşımıza çıkmış; etnik köken ve ülke temelinde sorun ele alınarak formüle edilmiştir.³⁷⁷ Bunun bir yansıması olarak I. Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde Avrupa Kıtasındaki mültecilere yönelik Milletler Cemiyeti'nin himayesi altında düzenlenen sözleşmelere baktığımızda; “05.07.1922 ve 31.05.1924 tarihli Rus ve Ermeni Sığınmacılara Kimlik Verilmesi ve bunları değiştiren 12.05.1926 tarihli Antlaşma; 30.06.1928 tarihli Rus ve Ermeni sığınmacılar Hakkında Saptanan Kimi Kuralların Öteki Sığınmacılara Uygulanması Antlaşması; 28.10.1933 tarihli Mültecilerin Uluslararası Statüsü Konvansiyonu; 04.07.1936 tarihli Almanya'dan Gelen Sığınmacıların Statüsü ile İlgili Geçici Düzenleme; 10.02.1938 tarihli Almanya'dan Gelen Sığınmacıların Statüsü ile İlgili Sözleşme; 14.09.1939 tarihli Almanya'dan gelen Sığınmacıların Statüsü ile İlgili Sözleşme”, düzenlemeleri karşımıza çıkar.³⁷⁸

Bu antlaşma ve sözleşmelerin belirli bir mülteci grubunu konu alan dar kapsamlı ve dar katılımlı belgeler olduklarını görürüz. Örneğin yukarıda bahsi geçen 10 Şubat 1938 tarihli “Almanya'dan Gelen Sığınmacıların Statüsü İle İlgili Sözleşme'nin 1. maddesine göre

³⁷⁷ Tevfik Odman, **a.g.e.**, s.19-21.

³⁷⁸ Hüseyin Pazarcı, **Uluslararası Hukuk Dersleri II. Kitap**, s. 204.

mültecinin tanımı “*Alman Vatandaşlığında bulunan ya da bulunmuş ve başka bir vatandaşlık iktisap etmemiş olan ve hukuken ya da fiilen Alman hükümetinin diplomatik himayesinden faydalanamayan kimseler; bulundukları Alman ülkesini terk eden, daha evvelki sözleşmeler ve anlaşmalarda durumları ele alınmamış ve hukuken ya da fiilen Alman hükümetinin diplomatik himayesinden faydalanamayan vatansızlar*” şeklinde yapılmıştır.³⁷⁹

Görüldüğü üzere belirli bir gruba ait olan kişilerin mülteci statüsünden yararlanabilmesi için iki koşul gerekmektedir. Bunlardan birisi, asli ülkesi dışında olmak, diğeri ise, herhangi bir ülkenin ya da hükümetin koruması altında bulunmamaktır. Ayrıca I. Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde düzenlenen sözleşmelerden mültecilerin haklarının korunmasına ilişkin dönüm noktası sayılan ve de aşağıda inceleyeceğimiz 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne de model oluşturmuş olan 1933 tarihli “Mültecilerin Uluslararası Statüsü Konvansiyonu”, antlaşmaya taraf devletler açısından antlaşmada belirtilen mülteci gruplarına yönelik olarak birtakım idari yükümlülükler getirmiştir. Bunlar arasında Nansen pasaportlarının düzenlenmesi, mülteci komitelerinin kurulması, mültecilerin ekonomik, eğitim ve çalışma haklarının yanı sıra “mültecilerin polis önlemlerine başvurularak sınır dışı edilmemelerinin ve de sınırdan girişlerinin önlenmemesinin” düzenlenmesi mülteci hukukunun gelişmesine yönelik sayılabilecek önemli gelişmeler olarak karşımıza çıkmaktadır.³⁸⁰ 1933 tarihli Konvansiyon aynı zamanda “mülteci”nin tanımlanması hususunda Konvansiyon’a taraf devletlere hareket serbestisi tanımış olmasından ötürü de önem arz etmektedir. Böylelikle Konvansiyon’un taraflarından biri olan Fransa, Konvansiyon’un Rus ve Ermenileri kapsayan mülteci tanımını İspanyol mültecilere de uygulayabilecek şekilde geniş tutabilmiştir.³⁸¹

Mülteci tanımını grup bazından birey bazına indiren ilk belge ise 1946 tarihli Uluslararası Mülteci Teşkilatı (IRO) Anayasası (Constitution of International Refugee Organization) dır. Bu belgenin I. Kısımına göre mülteci tanımı şu şekildedir³⁸²:

“Mülteci, vatandaşı bulunduğu veya eski mutad ikametgâhının bulunduğu ülkeyi terk eden veya bu ülkenin dışında bulunan ve de vatandaşlığını halen muhafaza etsin ya da etmesin aşağıda sayılı bulunan kategorilerden birine dâhil olan kimsedir:

(a)Nazi veya faşist rejimlerin, II. Dünya savaşında bunların tarafını tutan rejimlerin ya da benzeri vatan haini rejimlerin kurbanları,

³⁷⁹ Murat Saraçlı, **a.g.e.**, s. 102.

³⁸⁰ Gilbert Jaeger, **a.g.m.**, s.729-730.

³⁸¹ Elizabeth J. Lentini, “The Definition of Refugee in International Law: Proposals for the Future”, **Boston College Third World L.J.**, Vol.5, I.2, 183 (1985), s. 186.

³⁸² Guy S. Goodwin-Gill & Jane Mcadam, “The Refugee in International Law”, (Çevrimiçi), <http://global.oup.com/booksites/content/9780199207633/resources/annexe1>, 27 Nisan 2014, s.3-4.

- (b) *İspanyol Cumhuriyetçileri ya da İspanya'daki faşist rejimin diğer kurbanları,*
(c) *II. Dünya Savaşının başlamasından önce ırkı, dini, milliyeti veya politik görüşü sebebiyle mülteci olarak tanımlananlar”*

1949 yılında Doğu ve Orta Avrupa'dan artan bir hızla batıya doğru gelmeye devam edince İnsan Hakları Komisyonu Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal Konseyi için “vatansız kişilerin statüsü ”ne ilişkin bir çalışma yürütmeye karar vermiştir. “Vatansızlık Çalışması (A Study of Statelessness)”³⁸³ isimli bu belge, “vatansız kişilerin statüsünü” (mülteciler olarak da okumak gerekir) o tarihte mevcut iki uluslararası sözleşmenin – 1933 tarihli Mültecilerin Uluslararası Statüsü Konvansiyonu ve de 1938 tarihli Almanya'dan Gelen Sığınmacıların Statüsü ile İlgili Sözleşme- de hükümleri dikkate alınmak suretiyle detaylıca ele almış; bu çerçevede bu kişilere ilişkin uluslararası seyahat, ülkeye girme ve oturma hakkı, kişisel statü, aile hakları, mülkiyet hakları, ticaretin veya mesleğin icrası, eğitim, devlet yardımı, sosyal güvenlik, mahkeme önünde davacı veya davalı olma hakkı, mütakabiliyette muafiyet, sınır dışı edilme ve yerleşim, vergilendirilme ve askerlik hizmeti gibi hususlar incelenmiştir.³⁸⁴

Çalışmada ayrıca “korumadan sorumlu olması gereken organa” ilişkin olarak; böylesi bir organın Birleşmiş Milletler Sekreterliği içerisinde, Yüksek Komiserlik Ofisi olarak IRO'nun devamı olarak yeni bir form alacağı mı yoksa yeni özel bir ajansın kurulması gerektiğine ilişkin tartışmalar yürütülmüş ve bunun sonucunda Ekonomik ve Sosyal Konsey'in vatansız kişilerin korunmasını garanti altına alacak daimi bir uluslararası mekanizmanın uygun bir zamanda kurulmasına yönelik ihtiyacın varlığını kabul etmesi gerektiği sağlık vermiştir.

Çalışmayı dikkate alan BM Konseyi 8 Ağustos 1949'da mülteci ve vatansızların uluslararası statüsüne ilişkin olarak gözden geçirilerek konsolide edilmiş bir konvansiyonun hazırlanması amacıyla ad hoc bir komiteyi görevlendirmiştir. Bunun sonucunda da BM Genel Kurulu 3 Aralık 1949'da 1 Ocak 1951'den itibaren faaliyet göstermesi amacıyla Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliğinin kurulmasına karar vermiştir. Ayrıca 14 Aralık 1950'de Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Ofisi Statüsü ve de Cenevre'de mültecilerin statüsüne ilişkin Sözleşme'nin hazırlanmasının sonuçlandırılması ve imzaya hazır hale

³⁸³ Belgenin orijinali için bkz. UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, *A Study of Statelessness, United Nations, August 1949, Lake Success - New York*, 1 August 1949, E/1112; E/1112/Add.1, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae68c2d0.html>, 27 Nisan 2014.

³⁸⁴ Gilbert Jaeger, **a.g.m.**, s.733.

getirilmesi amacıyla tam yetkili temsilcilerin katılacağı bir konferansın düzenlenmesini de kabul etmiştir.³⁸⁵

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Ofisi Statüsü, günümüzde de faaliyetlerine devam eden BMMYK teşkilatının kurulmasını düzenlemesinin yanı sıra ortaya koymuş olduğu geniş kapsamlı mülteci tanımı ile de önem arz eder. Şöyle ki; kendinden önce gelen resmi belgelerle karşılaştırıldığında daha geniş bir mülteci tanımı sunmuş olmasına rağmen Uluslararası Mülteci Teşkilatı Anayasası'nda dahi "mülteci", ilgili belgenin belirtmiş olduğu öznel koşullara dâhil edilebilecek sınırlı bir grup olarak tanımlanmaktadır. Uluslararası nitelikteki bir belgede yer alan, genel nitelikler çerçevesinde yapılmış olan ilk mülteci tanımı ise BM tarafından 14 Aralık 1950 tarihinde kabul edilen "Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Ofisi Statüsünde karşımıza çıkmaktadır."³⁸⁶

Buna göre ilgili Statü'nün II. Bölümünün 6/A (ii) maddesi mülteci olarak "Rus ve Ermeni Sığınmacılara Kimlik Verilmesi ve Bunları Değiştiren Antlaşma", "Rus ve Ermeni Sığınmacılar Hakkında Saptanan Kimi Kuralların Öteki Sığınmacılara Uygulanması Antlaşması", "Mültecilerin Uluslararası Statüsü Antlaşması", "Almanya'dan Gelen Sığınmacıların Statüsü İle İlgili Geçici Düzenleme", "Almanya'dan Gelen Sığınmacıların Statüsü İle İlgili Sözleşme", "Almanya'dan Gelen Sığınmacıların Statüsü ile İlgili Sözleşme", "Mültecilerin Hukuksal Statüsü 'ne Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi" ile "Uluslararası Mülteci Teşkilatı Anayasası'nda yapılan tanımlar dışında kalmakla birlikte aşağıdaki tanıma uyan kişileri de mülteci olarak kabul etmiştir. Buna göre mülteci:

" 1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olayların sonucunda ve ırkı, dini, milliyeti ya da siyasal görüşü nedeniyle zulüm görmekten haklı sebeplerle korkan, vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu korkudan dolayı veya kişisel tercihi dışındaki sebeplerden dolayı söz konusu ülkenin korumasından yararlanamayan veya yararlanmak istemeyen ya da bir ülkenin vatandaşlığına sahip olmayan ve eskiden sürekli ikamet ettiği ülkenin dışında bulunan, söz konusu korku sebebiyle ya da kendi kişisel tercihi dışındaki sebeplerle bu ülkeye dönmeyen veya dönmek istemeyen herhangi bir kişidir."

³⁸⁵ Gilbert Jaeger, **a.g.m.**, s.735-736.

³⁸⁶ Murat Saraçlı, **a.g.e.**, s. 66 ve s. 102.

Evrensel düzenlemelerin dışında mülteciler zaman zaman belli bölgelerde çeşitli siyasi, ekonomik veya iklimsel nedenlerle önemli bir sorun oluşturabilmektedir. Bu gibi durumlara ilişkin 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuksal Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi'nden sonra birtakım bölgesel düzenlemelere gidilmiştir. Bu düzenlemelerde 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki tanımlar ve standartlar esas alınmanın yanı sıra bölgenin ihtiyaçlarına göre bunların kısmen geliştirilmesi yoluna başvurulmuştur. Bunlardan başlıcalarına aşağıda değinilecektir.

A. 1950 Tarihli İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Koruma Avrupa Sözleşmesi

Bölgesel bir kuruluş olan Avrupa Konseyi bünyesinde başta yaşama hakkı olmak üzere BM İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde düzenlenen haklar esas alınarak 1950 yılında İnsan Hakları ve Temel Özgürlükleri Koruma Avrupa Sözleşmesi (AİHS) imzalanmıştır.³⁸⁷

AİHS iltica hakkını düzenleyen herhangi bir münferit hüküm barındırmamakla birlikte sözleşmenin 3. maddesinde yer alan “hiç kimse işkence, insanlık dışı veya küçültücü muameleye veya cezaya maruz bırakılamayacaktır” düzenlemesi kapsamında sözleşmeciler devletler, insanlık dışı muameleye maruz kalma riski olan mülteciyi riskin bulunduğu yere geri gönderdiği takdirde, 3. maddenin ihlali ile sorumlu tutulabilecektir.

Ayrıca mahkeme içtihatlarından görülmektedir ki, AİHM, AİHS md. 2 de yaşam hakkının yasa ile korunacağı düzenlemesi, md. 13 'de sözleşme ile düzenlenen hakları ihlal edilen kişilerin ulusal bir merci önünde etkili bir yola başvurma hakkına sahip olacağı düzenlemesi, md. 14 de hak ve özgürlüklerden yararlanmanın cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasal veya diğer kanaatler, ulusal veya toplumsal köken, ulusal bir azınlığa aidiyet, servet, doğum başta olmak üzere herhangi başka bir duruma dayalı hiçbir ayrımcılık gözetilmeksizin sağlanacağı düzenlemesi, madde 8'de düzenlenen özel ve aile hayatına, konutuna ve yazışmasına saygı gösterilmesi hakkı ve hiç kimsenin işkenceye veya insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele

³⁸⁷ 04.11.1950 tarihinde Roma'da kabul edilen sözleşme 03.09.1953 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşmeyi, 04.11.1950 tarihinde imzalamış ve 10.03.1954 tarih ve 6366 sayılı Kanun ile onaylamıştır. Sözleşmenin orijinal metni için bkz **European Convention on Human Rights**, (Çevrimiçi) http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf, 23 Nisan 2016.

veya cezaya tabi tutulamayacağını düzenleyen 3. madde kapsamında iltica hususunu ele almaktadır.³⁸⁸

B. 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuksal Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi

Uluslararası mülteci hukukuna temel teşkil eden belge, günümüzde uluslararası alanda kabul gören mülteci tanımının ortaya konulduğu “1951 Tarihli Mültecilerin Hukuksal Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi³⁸⁹” dir. BMMYK’ nın kuruluş aşaması ile paralel devam eden çalışmalar neticesinde, 1951 yılında kabul edilen ve Nisan 1954’ te yürürlüğe giren Sözleşme 46 maddeden oluşmakta ve eğitim, sosyal güvenlik, çalışma, barınma, belge sahibi olma ve hareket serbestliği gibi konularda mültecilere tanınan hakları düzenlemektedir.

Sözleşmenin 1.maddesinin A fıkrasının 2. bendinde mülteci,

“1 Ocak 1951’ den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı nedenlerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve 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 herkes”

olarak tanımlanmıştır.

Sözleşmenin 1.maddesinin B fıkrası ise yukarıda geçen “1 Ocak 1951’ den önce meydana gelen olaylar sonucunda” ifadesinin ne anlama geldiğini açıklamaktadır. Buna göre bu ifadeden; “1 Ocak 1951’ den önce Avrupa’ da meydana gelen olaylar” ya da 1 Ocak 1951’den önce Avrupa’ da ya da başka bir yerde meydana gelen olaylar” anlaşılabilecek ve her akit devlet Sözleşme’yi imzaladığı, onayladığı ya da ona katıldığı sırada sayılan ifadelerden hangisine katıldığını belirten bir beyanda bulunacaktır. Sözleşmenin madde metninden anlaşıldığı üzere, mülteci kavramı hem tarihsel hem de coğrafi açılarından kısıtlanmıştır.

³⁸⁸ İbrahim Kaya ve Esra Yılmaz Eren, **Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Durumu: Arada Kalanların Hakları ve Yükümlülükleri**, SETA, 2014, s.14-15.

³⁸⁹ 1951 tarihli Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi, 14 Aralık 1950 tarih ve 429 (V) sayılı Birleşmiş Milletler Genel Kurulu Kararı (BMGKK) ile yapılan Konferansta kabul edilmiştir. Sözleşme, 8 Temmuz 1951 tarihinde imzalanarak 22 Nisan 1954 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nde, mülteci sıfatının tanımlanmasına ilişkin üç tür hüküm bulunmaktadır. Bunlar; “mülteci statüsü kapsamına girmeye ilişkin olanlar”; “mülteci statüsünün sona ermesine ilişkin olanlar” ve “mülteci statüsünün dışında bırakılmaya ilişkin olanlar”dır.³⁹⁰

Mülteci statüsünün belirlenmesine, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 9. maddesinde değinilmiş olmakla birlikte, mülteci statüsünün belirlenmesine ilişkin usulleri düzenleyen kurallar açıklanmamıştır. Bu nedenle 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olan devletler, kendi anayasal ve idari yapılarına uygun olarak uygun gördükleri usulü serbestçe tayin ederler.³⁹¹ Elbetteki bu durum devletlerin bu hususa ilişkin sınırsız bir düzenleme yapmak şeklinde bir milletlerarası haklarının olduğu şeklinde yorumlanamaz.³⁹²

Bu çerçevede mülteci statüsü belirleme yöntemleri 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde düzenlenmediğinden sözleşmeye taraf devletlerin benimsedikleri usuller önemli farklılıklar içerebilmektedir.³⁹³ Bu nedenle BMMYK İcra Komitesi, 1977 Ekim ayında yaptığı yirmi sekizinci dönem toplantısında, bu usullerin belirli temel gerekliliklerine ilişkin altı temel saptamada bulunmuştur. Bunlardan ilki başvuru sahibinin sözleşmeye taraf olan devletin sınır kapısında ya da giriş yapmış ise ülke içerisinde başvuruda bulunacağı sınır polisi gibi yetkili tayin edilmiş olan kişilere, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Newyork Protokolü kapsamındaki başvurularda izlenecek işlemler konusunda talimatların açık bir şekilde verilmiş olması gerekmektedir.³⁹⁴ Ayrıca başvuru sahipleri, başvurularına ilişkin izlenecek usuller hakkında uygun bir şekilde bilgilendirilmelidirler. Üçüncü olarak mülteci statüsü başvurularının incelenmesi ve karara bağlanması hususunda olabildiğince tek bir merkezi makamın görevlendirilmesi ve bu makama ilişkin başvuru sahibine net bir bilgilendirmede bulunulması gereklidir. Dördüncü olarak başvuru sahipleri, kendi diline hâkim bir tercümanın sağlanması ve de bir BMMYK görevlisiyle görüşme imkânının sağlanması da dâhil, sağlıklı bir başvuru için gerekli tüm imkânların tedarik edilmesi gerekmektedir. Beşinci olarak

³⁹⁰ UNHCR, **Handbook and Guidelines On Procedures And Criteria For Determining Refugee Status**, Geneva, December 2011, para. 30.

³⁹¹ UNHCR, **Handbook and Guidelines On Procedures And Criteria For Determining Refugee Status**, Geneva, DEcember 2011, para. 189.

³⁹² “Zira” devletlerin yetkilerinin çerçevesi milletlerarası hukukça belirlenmektedir.” Bkz. Ayşe Nur Tütüncü, **Gemi Kaynaklı Deniz Kirlenmesinin Önlenmesi, Azaltılması ve Kontrol Altına Alınmasında Devletin Yetkisi**, İstanbul, Beta, 3. Bası, 2004, s.46.

³⁹³ Bu doğrultuda kimi ülke mülteci statüsünü bu iş için özel olarak belirlenmiş resmi usuller çerçevesince belirlerken; bazı ülkelerde mülteci statüsü, yabancıların ülkeye girişlerine ilişkin genel düzenlemeler içinde yer almaktadır. Bkz. UNHCR, **Handbook and Guidelines On Procedures And Criteria For Determining Refugee Status**, Geneva, December 2011, s.37, para. 191.

³⁹⁴ Böylelikle başvuruyu alan yetkililerin geri göndermeme ilkesine aykırı davranmamaları ve başvuruları iletilmesi gereken üst makama iletmeleri sağlanmalıdır.

başvurucuya mülteci statüsünün tanınması durumunda bu karar kendisine bildirilmeli ve mülteci statüsü sahibi olduğuna ilişkin bir belgenin düzenlenmesi gerekmektedir. Son olarak mülteci başvurusunun reddi halinde ise, başvurucuya ilgili ülkedeki düzenleme uyarınca kararın yeniden gözden geçirilmesi başvurusunda bulunabilmesi için yeterli bir süre tanınmalı ve bu süreç sonlanıncaya değin de başvuru sahibinin ilgili ülkede kalmasına izin verilmelidir.³⁹⁵

1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca mülteci statüsünün kazanılmasının unsurları “Haklı Korku”, “Zulüm”, “Sözleşmede Sayılan Nedenler”, “Vatandaşlık ya da İkamet Ülkesinin Dışında Olmak” ve de “Devlet Korumasından yararlanmamak veya yaralanamamak”tır. Bu hususlardan neler anlaşılabileceği aşağıda ele alınacaktır.³⁹⁶

Bunlardan ilki “Haklı Korku(Well-Founded Fear)”dur. “Zulme uğrayacağından haklı sebeple korkmak” mülteci statüsü kazanabilmek için temel unsurlardan bir olduğu için başvuru sahibi kişinin durumu ele alınırken kişinin tüm yaşadıkları ve geçmişi ile menşe ülkesine ilişkin güncel veriler birlikte göz önüne alınmalıdır.

İkincisi “Zulüm (Persecution)”dür. Zulüm, konusu sözleşmede açık olarak tarif edilmediği için sözleşmenin hazırlanması sırasında mevcut olmayan ya da düşünülmemiş olan zulüm çeşitleri de sözleşmenin kapsamına girebilmektedir. Ancak pek tabii ki zulüm insan hakları ihlallerini ve önemli zarar vermeleri içermektedir. Ayrımcılık hususunun ise zulüm kapsamında ele alınıp alınmayacağı konusu ise toplam sonuçları dikkate alınarak değerlendirilmesi gereken bir durumdur.³⁹⁷ Bazı hallerde ayrımcılığa uğranılması da zulüm görme ile eşit değerlendirilebilmektedir. “Ayrımcılık” kavramsal olarak mülteci hukukunda farklı anlamlara gelebilmekte ve farklı kullanımlara konu olabilmektedir.³⁹⁸ Mültecilik statüsünün kazanılmasında zulmün illaki gerçekleşmiş olması gerekmemekte, bunun gerçekleşme olasılığının ciddi boyutlarda olduğunun anlaşılması da mültecilik statüsünün sağlanması için yeterli görülmektedir.³⁹⁹

³⁹⁵ Official Records of the General Assembly, Thirty-second Session, Supplement No. 12 (A/32/12/Add.1), Geneva, 4-12 October 1977, (Çevrimiçi), <http://www.unhcr.org/uk/excom/unhcrannual/3ae68c304/addendum-report-united-nations-high-commissioner-refugees.html>, 31 Mayıs 2016, para. 53 (6) (e).

³⁹⁶ Acer, Kaya ve Gümüş, **Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye’nin İltica Stratejisi.**, s. 39-43.

³⁹⁷ Acer, Kaya ve Gümüş, **Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye’nin İltica Stratejisi.**, s.

³⁹⁸ Rebecca Dowd, “Dissecting Discrimination in Refugee Law: an Analysis of its Meaning and its Cumulative Effect”, **Int J Refugee Law** (2011) 23 (1), s.28. (tamamı:sayfa: 28-53)

³⁹⁹ Acer, Kaya ve Gümüş, **Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye’nin İltica Stratejisi.**, s.

Üçüncüsü “Sözleşme Nedenleri (Convention Grounds)”dır. Sözleşmeye göre zulme uğrama korkusunun kaynakları beş kalem olarak sayılmıştır. Bunlar; -ırk, -din, -tabiiyet, -belli bir toplumsal gruba mensubiyet, -siyasi düşünceler olarak sayılmıştır. Dolayısıyla sayılan bu beş sebep ile “zulme uğrama korkusu” arasında bir illiyet bağı olmalıdır. Kişi kimi hallerde sayılan kategorilerden sadece birine değil birkaçına birden dâhil olması nedeniyle haklı korkuya sahip olabileceği gibi bunlardan hiçbirine dâhil olmamakla beraber bu nedenlerin varlığının zulme girişenler tarafından kabul edilmesi nedeniyle de zulüm korkusuna sahip olabilmektedir.

Dördüncüsü “Vatandaşlık veya İkamet Ülkesinin Dışında Olma (Outside the Country of Nationality or Habitual Residence)”dır. Sözleşmedeki tanıma göre kişinin yurttaşı olduğu ya da olağan olarak ikamet ettiği devletin ülkesi dışında bulunuyor olması şartı getirilmiş olmakla birlikte kişinin menşe ülkesinden ayrıldığında bu korkunun mevcut olması şart değildir. Bu durum kişi menşe ülkeden başka bir ülkeye gittikten sonra orada bulunurken de ortaya çıkmış olabilir.

Beşincisi “Devlet Korumasından Yararlanamamak / Yararlanmamak (Unable / Unwilling to Avail of State Protection)”dır. Burada kast edilen devletin kendi vatandaşlarına sağlaması gereken olağan korumanın devletin kendi tercihi ya da devletin acizliği nedeniyle sağlanamıyor olmasıdır. Buradaki zulme sebep olabilecek davranışlar bizatihi devlet eliyle gerçekleşmek zorunda değildir, devlet otoritesinin ortadan kalkması ya da devletin sessiz kalması nedeniyle devlet dışı aktörlerin davranışlarından da kaynaklanabilir.⁴⁰⁰

1951 Cenevre Sözleşmesi’ne göre mültecilerin mülk edinme, mahkemelere erişim, belli seviyelerde dolaşım hakkı, örgütlenme ve barınmaya ilişkin belirli hakları Sözleşme ile koruma altına alınmıştır.⁴⁰¹ Buna karşılık mülteciler de ev sahibi ülkenin kanun ve kurallarına uyma yükümlülüğü altındadırlar.

1951 Cenevre Sözleşmesi mültecinin minimum haklarını düzenlemekle kalmamış ayrıca ilgili sözleşmenin taraf devlete yüklemiş olduğu sorumluluklara da değinmiştir. Bunlar; mülteci, bir

⁴⁰⁰ Acer, Kaya ve Gümüş, **Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye’nin İltica Stratejisi.**, s. 39-45.

⁴⁰¹ Buna göre 1951 Sözleşmesine göre “Mültecinin Hakları” şunlardır: “Din özgürlüğü (madde 4), Medeni haklardan yararlanma özgürlüğü (madde 12), Menkul ve gayrimenkul edinme hakkı (madde 13), Fikri ve sınai mülkiyet hakkı (madde 14), Örgütlenme hakları (madde 15), Mahkemelerde taraf olma hakkı (madde 16), Çalışma hakkı (madde 17), Tarım, sanayi, sanat ve ticaret sahalarında iş yeri açmak ve şirket kurma hakkı (madde 18), İhtisas mesleğini icra etmek hakkı (madde 19), Vesika (karne) hakkı (madde 20), Mesken edinme hakkı (madde 21), Eğitim hakkı (madde 22), Sosyal yardım hakkı (madde 23) ve Sosyal sigorta ve çalışma mevzuatından yararlanma hakkı (madde 24)”.

hakkı kullanması için normal koşullarda yabancı bir ülkenin yetkililerinin yardımına ihtiyaç duyuyor ise bu konuda kendisine yardımcı olma (md. 25); mülteciye herhangi bir yabancı gibi ikamet yerini tespit ve seyahat etme hakkının tanınması (md. 26), mülteciye kimlik kartı çıkartma (md. 27), mülteciye ulusal güvenlikleri veya kamu düzenleri ile ilgili engelleyici ciddi sebepler bulunmadıkça seyahat belgeleri düzenlemeleri (md. 28), mülteciye vatandaşlarına uyguladığından daha yüksek resim, harç ve vergi uygulamama (md. 29), mültecilerin yanlarında getirdiği değerli varlıklarını kabul edildikleri bir başka ülkeye nakletmelerine izin verilmesi (md. 30), yasal olmayan yöntemlerle yurda girişlerden ötürü mültecilere ceza verilmemesi, gerekli olanların dışında statüleri belli olana kadar mültecilerin hareketlerine kısıtlama uygulamamaları, başka bir ülkeye kabulleri konusunda gerekli kolaylıkların sağlanması (md. 31), ulusal güvenlik veya kamu düzeni gerektirmesinin dışında sınır dışı edilmemesi, mültecinin sınır dışı edilmesi gerekiyor ise mülteciye başka bir ülkeye yasal olarak kabulünü sağlayabilmek için makul bir süre tanınması (md. 32), hayatı ya da özgürlüğü geri iade edilmesi halinde tehdit altında olan ülkeye geri gönderilmemesi (md. 33), mültecileri zaman içinde özümseme ve vatandaşlığa alma konusunda gerekli tedbirleri alma (md. 34) konularında yüklenen sorumluluklardır.

BM tarafından 2. Dünya Savaşı evsiz kalan milyonlarca mültecinin problemlerine ilişkin olarak hazırlanan 1951 Cenevre Sözleşmesi, mülteci hakları kadar dünya toplumunun da mültecilere karşı sorumluluklarını düzenleyen ilk uluslararası sözleşmedir. Mültecilere ilişkin evrensel düzenlemeleri gözden geçiren ve pekiştiren bu sözleşme halen mültecilere ilişkin en temel uluslararası belge olma özelliğini korumaktadır.⁴⁰²

Sözleşme, mülteci sorununa ya da bu soruna neden olan hususlara çözüm getirme amacını taşımaktan ziyade mültecilerin statüsünün belirlenmesi amacını taşımaktadır. Her ne kadar kökeninde insan haklarına ilişkin temel prensiplerin izleri görülmekte ise de temelde bireylerin haklarından ziyade devletlerin sorumluluklarının belirlenmesi hedeflenmiştir. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin temel katkılarından biri ise "mülteci" terimine evrensel bir tanım getirmiş olmasıdır. Bu çerçevede Sözleşme, mültecilerin uluslararası korunmasının dayanağını oluşturan temel prensipleri ortaya koymak suretiyle mültecilerin korunmasının temel yapısını ortaya koymaktadır. Ortaya konan bu prensiplere göre mülteciler, zulüm ya da zulüm tehdidi ile yüzleşmeleri amacıyla geriye gönderilmemeli (geri göndermeme ilkesi) ve

⁴⁰² Elizabeth J. Lentini, "The Definition of Refugee in International Law: Proposals for the Future", **Boston College Third World L.J.**, Vol.5, I.2, 183 (1985), s.187

bu koruma ayırım gözetilmeksizin tüm mültecilere uygulanmalıdır. Ayrıca mülteci sorunu tabiatı itibarıyla sosyal ve insancıl bir sorun olması ve sığınmanın sağlanması sonucunda belirli devletler üzerinde ağır yüklerin oluşabileceği göz önüne alınmak suretiyle devletlerarasında bir gerilime neden olmaması amacıyla uluslararası iş birliği yoluna gidilmelidir. Zulümden kaçmakta olan kişilerin bu şartlarda bulundukları ülkeyi terk ederken ya da kaçtıkları ülkeye girerken düzenli-yasal yollara başvurması beklenemez. Bu nedenle de yasal olmayan yollarla ülkeye girişleri ya da ülkede bulunmaları sığınma aradıkları ülke tarafından cezaya tabii tutulmamalıdır. Bu durumdaki kişilerin ülke dışına çıkarılmaları ulusal güvenlik ve kamu düzeninin doğrudan etkilendiği istisnai hallerde sadece uygulanmalıdır. Mültecilerin problemlerinin halli için ilgili devletlerin BMMYK ile iş birliği içerisinde hareket ederek etkili önlemlerin alınması gerekmektedir.⁴⁰³

Yukarıda da bahsedildiği üzere 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde, mülteci sıfatının tanımlanmasına ilişkin üç tür hüküm bulunmaktadır. Bunlar “mülteci statüsü kapsamına girmeye ilişkin olanlar”; “mülteci statüsünün dışında bırakılmaya ilişkin olanlar” ve “mülteci statüsünün sona ermesine ilişkin olanlar”dır.⁴⁰⁴

Bu çerçevede “Mülteci statüsünün dışında kalanlar”, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki 1D, 1E ve 1F maddesinde açıklanmıştır. Buna göre mülteci statüsü dışında kalanlar; BMMYK dışında, diğer bir Birleşmiş Milletler organı veya örgütünden halen koruma veya yardım gören kimseler (örneğin BM Yakın Doğu Filistinli Mülteciler Yardım Örgütü koruması altında olan kişiler), ikamet ettiği ülkenin yetkili makamlarınca o ülke vatandaşlığına sahip olanların sahip bulundukları hak ve yükümlülöklere sahip sayılan kişiler ile (a) Barışa karşı suç, savaş suçu veya insanlığa karşı suç gibi suçlar için hükümler koyan uluslararası belgelerde tanımlanan bir suç işlediğine, (b) mülteci sıfatıyla kabul edildiği ülkeye sığınmadan önce, sığındığı ülkenin dışında ağır bir siyasi olmayan suç işlediğine, (c) BM gaye ve prensiplerine aykırı fiillerden suçlu olduğu hususuna dair hakkında ciddi kanaat mevcut olan kişiler sözleşme mültecisi statüsü dışında kalırlar.

⁴⁰³ Erika Feller, *a.g.m.*, s. 131-132.

⁴⁰⁴ UNHCR, *Handbook and Guidelines On Procedures And Criteria For Determining Refugee Status*, Geneva, December 2011, para. 30.

1951 Cenevre Sözleşmesi çerçevesince üye devletlerden biri tarafından “mülteci” olarak tanınmış olan ve/veya BMMYK tarafından “koruma altındaki mülteci” olarak belirlenmiş olan kişi ve kişiler bu statülerinin sadece belli koşulların oluşması sonucu kaybederler.⁴⁰⁵

Bunlardan ilki “İptal”dir. Bu, daha en baştan tanınmaması gerekirken tanınmış olan bir mülteci statüsünün hükümsüz kılınmasına ilişkin bir karardır. Bu durum mülteci statüsünün saptandığı andan itibaren hükümsüz kılınacağı anlamına gelir. (ab initio-başlangıçtan itibaren ya da ex tunc- o zamandan itibaren) İdari bir kararın iptali ilgili kararın esasına ilişkin bir yanlışlığın saptanmasını gerektirir. Bir mülteci statüsünün kabulünün iptalinin haklı görülebilmesi için baştaki kararın aşağıdaki sebeplerden birinin varlığı nedeniyle yanlış olduğu sabit kılınmalıdır. Buna göre; 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 1. maddesinin A(2) bendinde⁴⁰⁶ yapılan mülteci statüsünün tanınmasına ilişkin hükmün yerine getirilmesi halinde ya da başvuru sahibinin BMMYK dışında bir Birleşmiş Milletler organından yardım görüyor olması (1951 Cenevre Sözleşmesi md. 1(D)) ya da başvuru sahibinin mukim olduğu ya da vatandaşlığa haiz olmaktan kaynaklanan hak ve yükümlülöklere sahip olduğu başka bir ülkenin yetkili otoritelerince tanınması nedeniyle (1951 Cenevre Sözleşmesi md. 1(E)) uluslararası korumadan yararlanması gerekmiyor ise ya da Başvuru sahibi uluslararası korumayı 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 1(F) de belirtilen eylemlerden birini işlediğine dair ciddi şüphe olması nedeniyle hak etmiyor ise mülteci statüsünün tanınması kararı iptal edilebilir.

Yukarıda belirtilen haller halinde “İptal”, yanlış bir mülteci statüsü saptamasını başlangıçtan itibaren etkili olacak şekilde geçersiz kılar. Diğer bir deyişle statü tanınan kişi, orijinal statünün tanındığı anda mülteci değildir ve bu statünün verilmesi hiçbir şekilde amaçlanmamıştır.

⁴⁰⁵ Department of International Protection (DIP), “Note on the Cancellation of Refugee Status”, **UN High Commissioner for Refugees (UNHCR)**, 22 November 2004, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/41a5dfd94.html>, 27 Nisan 2016, s.2-3.

⁴⁰⁶ Madde 1/ A(2): 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 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. Birden fazla tabiiyeti olan bir kişi hakkındaki “vatandaşı olduğu ülke” ifadesi, tabiiyetini haiz olduğu ölkelerden her birini kasteder ve bir kişi, haklı bir sebebe dayalı bir korku olmaksızın, vatandaşı olduğu ölkelerden birinin korumasından yararlanmıyorsa, vatandaşı olduğu ülkenin korumasından mahrum sayılmayacaktır.

Bunlardan ikincisi ise “Mülteci Statüsünün Sona Ermesi (Cessation)”dir. Mülteci statüsünün tanındıktan sonraki süreç içerisinde statünün sona erme sebepleri 1951 Cenevre Sözleşmesi 1(C) maddesinde açıklanmıştır ve ileriye dönük olarak etkili olmaktadır. Buna göre mülteci statüsünü sona erdiren sebepler; mülteci statüsüne sahip olan kişinin vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteği ile yeniden yararlanması, mülteci statüsüne sahip olan kişinin vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi isteği ile yeniden kazanması, mülteci statüsüne sahip olan kişinin yeni bir vatandaşlık kazanması ve bunun sonucunda da vatandaşlığını aldığı ülkenin himayesinden yararlanması, mülteci statüsüne sahip olan kişinin terk ettiği veya zulüm korkusu ile dışında bulunduğu ülkeye kendi isteği ile tekrar yerleşme niyetiyle geri dönmesi, mülteci statüsüne sahip olan kişinin bu statüyü kazanmasına neden olan koşulların ortadan kalkması nedeniyle vatandaşı olduğu ülkenin himayesini reddetme durumu kalmaması, mülteci statüsüne sahip olan vatansızlar için ise bu statünün tanınmasına neden olan koşulların kalkması ve normal ikametgâhının bulunduğu ülkeye geri dönebilecek duruma gelmesidir.

1951 Cenevre Sözleşmesi 1(C) maddesinde yer alan “sona erme” hükmünün gerekçesi Sözleşme hazırlık çalışmaları sürecinde dönemin BM Mülteciler Yüksek Komiseri Goedhart tarafından “*Eğer birey, ...bir devletin vatandaşları ile aynı haklara ve yükümlülüklerle sahip bulunuyorsa artık daha fazla uluslararası korumaya ihtiyaç duymuyor demektir*” şeklinde açıklanmıştır. BMMYK Daimi Komitesi de (UNHCR Standing Committee) bu hususa ilişkin olarak “*Bu koruma bireyin menşe ülkesi tarafından ya da bir başka devlet tarafından da sağlanabilir.*” yorumunda bulunmaktadır.⁴⁰⁷

Mülteci statüsünü sona ermesi işlemi, statünün iptalinden farklıdır. İptal kararı, bu statünün baştan zaten hiç verilmemiş olması gerektiğinin belirlenmesine dayalıdır. Mülteci statüsünün iptali halinde ev sahibi devlet belirli sebeplerin varlığı halinde ilgili kişinin geçici bir koruma formu ya da insancıl nedenlerle topraklarında kalmaya devam etmesine izin verebilir. Bu durum özellikle başvuru sahibinin beyanlarında iyi niyetini korumasına rağmen mülteci statüsünün tespitinde bulunan idari makamın hatasından kaynaklandığı ya da mülteci statüsünün iptali kararının aşırı sonuçlar yaratacağı gibi durumlarda uygun bir çözüm olarak karşımıza çıkar. Ayrıca mülteci statüsünün iptalinin ilgiliye bağlı çocukları da etkileyeceği

⁴⁰⁷ UNHCR, **Note on the Cessation Clauses**Note on the Cessation Clauses, EC/47/SC/CRP.30, 30 May 1997, para.4.

durumlarda 1989 Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'ye⁴⁰⁸ taraf devletlere yüklediği “çocuğun yüksek yararının gözetilmesi⁴⁰⁹” yükümlülüğü çerçevesince yukarıda belirtilen bir geçici koruma şekli hayata geçirilebilir. Bu tarz korumalar ilgilinin işkence ve insanlık dışı muameleyle muhatap olacağı nedeniyle geri gönderilmemesi ilkesi çerçevesinde de uygulanacaktır. Başvuru sahibine tanınan mülteci statüsünün iptali halinde kişiye bağımlı olarak bu hakkı otomatik kazananlara ise bağımsız olarak sığınma talebinde bulunulması hakkı tanınmalıdır. Mülteci statüsünün iptali, uluslararası korumaya ilişkin ek bir başvuruda bulunmaktan kişiyi men etmez. Bu doğrultuda önceden tanınmış bir mülteci statüsünün iptali durumunda ilgili kişinin ek bir yeni koruma talebinde bulunamayacağı yönünde getirilecek herhangi bir düzenleme 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin ihlali anlamına gelecektir. Unutulmamalıdır ki bireyin zulme uğrayacağından haklı sebeple korkmak için var olan sebepleri mülteci statüsünün iptali prosedürü ya da sonrasında da ortaya çıkabilir. O halde bu yeni durumun değerlendirmesi için farklı bir yargıç ya da kurul bu yeni talebi değerlendirmek üzere yetkilendirilmelidir.⁴¹⁰

1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 14.maddesinde sığınma hakkının varlığından söz edilmesine rağmen⁴¹¹ 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nde “sığınma hakkı”ndan söz edilmemektedir. Bununla birlikte sığınma hakkı tanınmamasına rağmen, Sözleşme'nin 33.maddesinde zulüm görme riski olan yere ilgilinin geri gönderilmemesi (non-refoulement) ilkesinin yer alması mülteciler açısından önemli bir kazanımdır. Böylelikle mültecilerin, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri gönderilmeyeceği veya iade edilmeyeceği taahhüt altına alınmıştır. Bu

⁴⁰⁸ Birleşmiş Milletler Genel Kurulu'nun 20 Kasım 1989 tarih ve 44/25 sayılı Kararıyla kabul 2 Eylül 1990 tarihinde yürürlüğe giren Çocuk Haklarına Dair Sözleşme'nin Türkçe metni için bkz. (Çevrimiçi) <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/20512--Cocuk-Haklarina-Dair-Sozlesme.pdf>, 31 Mayıs 2017. Türkiye Sözleşmeyi 14 Eylül 1990 tarihinde imzalamış ve 9 Aralık 1994 tarihinde onaylamış; 4058 Sayılı Onay Kanunu 11 Aralık 1994 gün ve 22138 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır

⁴⁰⁹ Çocuğun Haklarına Dair Sözleşme'nin 3. maddesinde yer alan “*Kamusal ya da özel sosyal yardım kuruluşları, mahkemeler, idari makamlar veya yasama organları tarafından yapılan ve çocukları ilgilendiren bütün faaliyetlerde çocuğun yararı temel düşüncedir*” hükmü uyarınca göç ve ilticaya ilişkin işlemler çerçevesinde de çocuğun yüksek yararı göz önünde bulundurulmak zorundadır. Bkz. Nuray Ekşi, “Mevzuat ve Antlaşmalar Kapsamında Çocukların Uluslararası Korunması”, **Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi**, Sayı:7, Haziran 2016, s.564. (tamamı:559-575)

⁴¹⁰ Department of International Protection (DIP), “Note on the Cancellation of Refugee Status”, **UN High Commissioner for Refugees (UNHCR)**, 22 November 2004, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/41a5dfd94.html>, 27 Nisan 2016, s.12.

⁴¹¹ Bildirge'nin İngilizce olan esas metninde sığınma arama hakkı (right to seek asylum) ve sığınmadan faydalanma hakkı (right to enjoy asylum) ifadelerinin tercih edilmiştir.

durumun tek istisnası bulunduğu ülkenin güvenliği için ciddi tehlike arz ettiği için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturan mültecilerin geri gönderilmesi halidir.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin icrası 35(2)(b) maddesi uyarınca sözleşmeye taraf olan devletlerin iç hukuk düzenlemelerine bırakılmıştır. Ancak bu devletler, BM Genel Sekreterliği ile koordineli olarak hareket edip; bu kuruma ilgili Sözleşme'nin icrası için hayata geçirdikleri kanun ve düzenlemeleri bildirmekle yükümlü kılınmışlardır (md. 36). Ayrıca 1951 Cenevre Sözleşmesi, BMMYK'yı ilgili sözleşmenin hükümlerinin uygulanıp uygulanmadığına nezaret etmekle görevlendirmiştir.(md. 35(1)) Bu nedenle sözleşmeye taraf olan devletlerden Sözleşme hükümlerine göre BMMYK'ya mültecilerin durumu, sözleşmenin uygulanması, mültecilere yönelik uygulanmakta olan hukuki düzenleme, regülasyon ve genelgeleri içeren bilgi ve istatistiksel dataları iletmeleri istenmiştir. (md. 35(2))

C. 1967 Tarihli Mültecilerin Hukuksal Statüsüne Dair Protokol

1951 Tarihli Mültecilerin Hukuksal Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi'nin, mültecilere bir takım haklar tanımış olsa da tarihsel ve coğrafi açıdan taşıdığı kısıtlayıcı hükümleri nedeniyle dünyada, özellikle de Afrika kıtasında eski kolonilerin bağımsızlığını kazanma dönemlerinde yaşanan gelişmeler nedeniyle hızla artan mülteci sorununa çözüm bulmakta yetersiz kalması üzerine BMMYK'nın girişimleriyle Mültecilerin Hukuksal Statüsü' ne Dair bir protokol hazırlanmıştır.⁴¹² BM Genel Kurulu'nun 16 Aralık 1966 tarihinde kabul ettiği bu protokol 2 Ekim 1967 tarihinde de yürürlüğe girmiştir.⁴¹³

Bu protokol ile 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde "1 Ocak 1951 tarihinden önce meydana gelen olaylar" ifadesi kullanılarak mülteci kavramını zamansal açıdan kısıtlayan unsur kaldırılmış ve "her şahıs" ifadesi eklenerek maddenin kapsamı genişletilmiştir.

Coğrafi kısıtlama konusunda ise 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni imzalayan devletlere isterlerse Sözleşmeye koydukları mekân sınırlamasını devam ettirmek suretiyle Protokol'e taraf olma hakkı tanınmıştır.

⁴¹² Erika Feller, **a.g.m.**, s. 132.

⁴¹³ 1967 Protokolünün Türkçe tam metni için bkz. (Çevrimiçi) [http://www.goc.gov.tr/files/files/M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%C4%B0N%20HUKUK%20STAT%C3%9CS%C3%9CNE%20%C4%B0L%C4%B0C5%9EK%C4%B0N%201967%20PROTOKOL%C3%9C\(1\).pdf](http://www.goc.gov.tr/files/files/M%C3%9CLTEC%C4%B0LER%C4%B0N%20HUKUK%20STAT%C3%9CS%C3%9CNE%20%C4%B0L%C4%B0C5%9EK%C4%B0N%201967%20PROTOKOL%C3%9C(1).pdf), 27 Nisan 2016.

D. 1969 Tarihli Afrika’da Yaşanan Mülteci Sorunlarının Belirli Yönlerine İlişkin Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi

10 Eylül 1969 tarihinde Addis Ababa’da Afrika Birliği Örgütü(ABÖ) Afrika’ da meydana gelen bölgeye özel mülteci hareketliliklerin özelliklerini göz önünde bulundurarak, “Afrika’daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen 1969 ABÖ Sözleşmesi⁴¹⁴” ni kabul etmiştir. Bu sözleşmenin en önemli özelliği, yasal bağlayıcılığı olan tek bölgesel sözleşme olmasıdır. Ayrıca mülteci tanımına 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuksal Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi’ne ilave olarak dış saldırı, işgal, yabancı egemenliği ya da ülkelerinin bir kısmında veya tamamında görülen kamu düzenini ciddi biçimde bozan olaylar nedeniyle menşe ülkeyi terk etmeye zorlanan kişileri de eklemiştir. Ayrıca bu sözleşmede sığınma kavramına da yer verilmiştir. Bu açıdan ABÖ Sözleşmesi, değişen sosyal ve politik şartlara uyarak gelişmekte olan dünya realitesine uygun bir mülteci statüsü tanımlı getirmiştir.⁴¹⁵

Bu doğrultuda ABÖ Sözleşmesi, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ndeki mülteci tanımının gelişmekte olan ülkelerde gerçekleşen zulmün doğasını yansıtacak şekilde tadil edilmesi çabalarını dört başlıkta ele almıştır. Bunlardan ilki, ABÖ’deki mülteci tanımlamasının kişileri mülteci konumuna düşürebilecek zulmün sadece mültecinin menşe ülkesinin hükümetinin hareketlerinden değil, aynı zamanda dış saldırı, işgal, yabancı egemenliği gibi sebeplerden dolayı hükümetlerin otoritelerinin kaybindan da kaynaklanabileceği gerçeğini kabul etmesidir. Bir diğer husus ise ABÖ dış saldırı, işgal ve yabancı egemenliği gibi sebeplerden ötürü kamu düzeninin ciddi şekilde bozulması sonucunda ülkesini terk etmek zorunda kalan kişilere atıfta bulunmak suretiyle genel tehlike hallerinde kaçışın yasallığını kabul etmiştir. Ayrıca 1951 Cenevre Sözleşmesi ve ondan öncekiler benzer şekilde mülteci statüsü ile kişinin kendisinin ya da belli bir grubun özelliklerinden kaynaklanan zulüm beklentisi arasında bir bağ kurarlarken, ABÖ kişilerin uğradıkları zulmün gerekçesi ya da temelini belirsiz olabileceği gerçeğine açık kapı bırakmaktadır. Böylelikle kişi, kamu düzenini ciddi şekilde bozucu olduğu öngörülen sebeplerden dolayı sığınma ihtiyacı duymak zorunda bırakılırsa, sığınma ihtiyacı ile kişisel statüsü ya da üyesi olduğu gruba ilişkin durumu hakkında bir bağın varlığına ilişkin delil sunmak zorunda bırakılmamıştır. Çünkü mülteciliğe ilişkin Afrika

⁴¹⁴ Metnin Orjinali için bkz. OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/45dc1a682.html>, 8 Ocak Çarşamba

⁴¹⁵ James C. Hathaway, **The Law of Refugee Status**, , s. 17

standartları kaçışa neden olan sebeplerden ziyade kamu düzeninin bozulmasının derecesinin değerlendirmesine önem vermektedir. Bunların yanı sıra ABÖ Sözleşmesi, geçmiş uygulamalara hâkim olan “kişinin ülkesi dışında sığınma aramaya başlamasından evvel öncelikle kendi ülke sınırları içerisinde güvenli bir yer araması yönünde çaba göstermesi gerektiği” anlayışından uzaklaşarak sığınma aramasına neden olan gelişmelerin ülkenin sadece bir bölümünde olmasının yeterli olduğunu benimsemiş; illa ülkenin tamamına bu durumun sirayet etmesini aramamıştır. Bu kararın arkasında yatan sebepler muhtelifdir. Öncelikle mültecilerin kaçış rotası coğrafi açıdan ya da yetersiz altyapı gibi nedenlerle kendi ülkesi içerisinde güvenli yer aramasını imkânsız kılıyor olabilir. Ya da ilk etapta daha güvenli gözüken ülke içerisindeki bölgeler ilerleyen günlerde güvensiz hale gelebilir. Yönetimin çok sık ve hızlı değiştiği ortamlarda geleceğin tahmin edilemez olması ülkeyi terk etmek daha mantıklı bir alternatif haline gelebilir. Ayrıca Afrika’da kolonilerin özgürlüğünü kazandığı dönemde yapay olarak oluşturulmuş sınırlar nedeniyle kişilerin ailelerinin ya da mensup oldukları kavimlerin sınırların öteki tarafında kalmasına neden olmuştur. Böyle bir durumda ise zor durumda olan mültecilerin tanıdıklarının yanında güvenli bir ortam bulmayı ümit etmeleri gayet anlaşılabilir bir durumdur.⁴¹⁶

Bölgesel mülteci tanımları genel olarak menşe ülkelerindeki silahlı çatışma, yaygın şiddet, ağır insan hakları ihlalleri veya kamu düzeninin bozulmasına yol açan olaylar sonucunda kaçmak durumunda kalan kişilerin büyük gruplar halinde varışlarına müdahale etmek için tasarlanmış olduğundan grup mülteci türlerine uygulanması özellikle uygundur. Bu sebeple yukarıda incelediğimiz prima facia yaklaşım yaygın olarak Afrika’daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen Afrika Birliği Örgütü 1969 Sözleşmesi altındaki mülteci tanımıyla ilişkilendirilmekte; bu kişilere mülteci statüsü tanınmasında menşe ülkedeki veya önceki mutlak ikamet yerindeki kolaylıkla görünür, nesnel koşullara dayanılmaktadır.⁴¹⁷

E. 1990 Tarihli Dublin Konvansiyonu

Temelleri oldukça eskiye dayanan ekonomik ve siyasi alanda birleştirilmiş Avrupa düşüncesi barışın daimi olması amacıyla Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg

⁴¹⁶ James C. Hathaway, **The Law of Refugee Status**, s. 17-19

⁴¹⁷ Prima facie yaklaşımı benimsemek Afrika’ya özgü değildir. Hangi bölgesel belge uygulanırsa uygulansın, prima facie yaklaşım grup mülteciler açısından benimsenebilir. Bkz. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status**, 24 June 2015, HCR/GIP/15/11, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>, para 5.

arasında imzalanan bir antlaşma ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu (AKÇT)'nin kurulması ile 18 Nisan 1951 tarihinde eyleme dönüştürülmüştür. AKÇT'nin gösterdiği başarı akabinde üye devletler nezdinde ekonomik alanda bir ortak pazar kurulması ve de ulaştırma ve atom enerjisi konularında da iş birliğine gidilmesi hususları da hayata geçirilerek 25 Mart 1957 tarihinde imzalanan ve Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM)'nu kuran antlaşmalar (Roma Antlaşmaları) 1958 yılında yürürlüğe girmiştir.⁴¹⁸ Roma Antlaşmaları ortak göç ve sığınma politikasına ilişkin bir düzenleme getirmemiştir.⁴¹⁹

Bu dönemde Avrupa ülkelerinin göç politikalarına bakıldığında II. Dünya Savaşı'nın ertesinde Avrupa ülkelerinin girmiş oldukları ekonomik kalkınma hamleleri kapsamında 1945-1973 yılları arasında göçmen işgücüne ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Bu durum 'Açık kapı' politikası olarak adlandırılan uygulamayı beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda pek çok göçmen işçi bu ülkelere çalışmak üzere gitmiştir. Bu durum 1973 yılında gerçekleşen küresel petrol krizi nedeniyle sekteye uğramış; böylelikle açık kapı politikası yerini 'kapalı kapı' politikasına bırakmıştır. Bu süreç, menşe ülkelerinde gördükleri zulüm nedeniyle Avrupa ülkelerinde sığınma talebinde bulunanların da önünde bir engel teşkil etmiştir.⁴²⁰

Sovyetler Birliği'nin dağılması ile birlikte Doğu Avrupa istikametinden Batı Avrupa'ya doğru artan göç akınları da Avrupa ülkelerini göçmen ve sığınmacılara ilişkin daha katı politikalar uygulamaya sevk etmiştir. Bu durum ve 90'lı yıllarda Birliğin varlığını güçlendirmesi ile paralel olarak sınırlarının ve çevrenin güvenliğini sağlamlaştırma hedefi ortaya koyması nedeni ile göç meselesi güvenlik odaklı değerlendirilmeye başlanmıştır.⁴²¹

90'lı yıllarda göç meselesinin Avrupa ülkeleri açısından güvenlik odaklı değerlendirilmesine hazırlık yapan gelişmelerden bir tanesi de 1986 yılında imzalanan Avrupa Tek Senedi (Single European Act-SEA)⁴²²,nin AKÇT, AET ve EURATOM'u kuran kurucu antlaşmalarda önemli

⁴¹⁸ Nuray Ekşi, **Sözleşmeden Doğan Borçlara Uygulanacak Hukuk Hakkında Roma Konvansiyonu**, Seçkin, İstanbul, 2004, s.1-2.

⁴¹⁹ Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, Beta, İstanbul, 2018, 5. Bası, s.29.

⁴²⁰ Ricard Zapata-Barrero, **State-based logic versus EU-based logic towards immigrants: institutional evidences and normative dilemmas**, 29th Joint Sessions of Workshops 6 - 11 April, 2001 in Grenoble, France, s.7.

⁴²¹ Tülay Yıldırım, **Güvenlik Ekseninde Avrupa Birliği Mülteci Hukuku**, Yetkin, Ankara, 2016, s.14.

⁴²² Metnin orijinali için bkz. **Single European Act**, OJ L 169, 29.6.1987, s. 1-28.

değişiklikler yapmasının yanı sıra üye devletler açısından “dış politika” alanında iş birliği dâhil olmak üzere ekonomik ve parasal birlik dışındaki konularda da iş birliğini hedeflemesidir.⁴²³

Avrupa Tek Senedi’nin 1987’de yürürlüğe girmesi ile üye devletler açısından iç sınır kontrollerinin kaldırılması öngörülmüştür.⁴²⁴ İç sınır kontrollerinin kaldırılmasına ilişkin olarak bu metnin eki olan “Üye Devletlerin Hükümetlerinin Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Siyasi Bildirgesi”⁴²⁵’nde üye devletler, üçüncü ülke vatandaşlarının sınırlardan içeri girişi, serbest dolaşımı ve ikametine ilişkin işbirliği içerisinde hareket etmeyi ifade etmelerine rağmen 1993’te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması (Treaty on European Union) ⁴²⁶’na dek bu işbirliği Avrupa Topluluğu’nun kurumsal çerçevesinin dışında kalmıştır. Bu durum literatürde kimileri tarafından Topluluğun/Birliğin ortak sığınma politikasına ilişkin düşüncesinin temelini mültecilerin korunmasına ilişkin kalıcı çözümlerin sağlanması değil, birlik iç sınırlarının kaldırılmasına ilişkin teknik düzenlemelerin hayata geçirilmesi olarak yorumlanmıştır.⁴²⁷ Nitekim 1992 tarihli Maastricht Antlaşması mevcut kurumsal yapıda önemli değişiklikler getirmesinin⁴²⁸ yanı sıra üye devletlerin ortak ilgi alanları arasında dış sınırların kontrolü, göç ve sığınma politikalarını da sayarak bu konulara ilişkin üye ülkelerden birinin ya da Komisyon’un bir girişimi olması halinde Konsey’in bu konularda ortak tutum takınabileceği, ortak bir eylem kararı alabileceği ya da konvansiyon hazırlayabileceğini düzenlemiştir.⁴²⁹ Ayrıca Maastricht Antlaşmasına ekli “Sığınmaya İlişkin Beyan (Declaration on Asylum)” ile yukarıda bahsi geçen “Üye Devletlerin Hükümetlerinin Kişilerin Serbest Dolaşımına İlişkin Siyasi Bildirge”sine atıfta bulunularak Konsey’in bir yıl içerisinde üye

⁴²³ Nuray Ekşi, *Sözleşmeden Doğan Borçlara Uygulanacak Hukuk Hakkında Roma Konvansiyonu*, Seçkin, İstanbul, 2004, s.3.

⁴²⁴ Emine Akçadağ, *Yasadışı Göç ve Türkiye*, BİLGESAM Yayınları Rapor No. 42, 2012, s.15.

⁴²⁵ Final Act And Declarations of the Single European Act, Luxembourg, 17 February 1986, (Çevrimiçi) http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/312_Final%20Act%20and%20Declarations%20-%20Single%20European%20Act%201986.pdf, 8 Mayıs 2016, s. 6.

⁴²⁶ OJ C 191, 29.7.1992, s. 1–112

⁴²⁷ Gregor Noll, *Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*, The Hague Kluwer Law International 2000, s.123. Marat Kengerlinsky de bu konuya ilişkin olarak Birliğin “üçüncü ülke vatandaşlarının serbest dolaşım hakları”na ilişkin düzenlemelerinin Avrupa iltica ve sığınma politikalarının önemli bir parçasını teşkil ettiğini ifade eder. Bkz. Marat Kengerlinsky, “Restrictions in EU Immigration and Asylum Policies in the light of International Human Rights Standards”, *Essex Human Rights Review*, Vol. 4 No. 2 September 2007, s.1-2

⁴²⁸ Kurumsal yapıya ilişkin değişiklikler için bkz. Nuray Ekşi, *Sözleşmeden Doğan Borçlara Uygulanacak Hukuk Hakkında Roma Konvansiyonu*, Seçkin, İstanbul, 2004, s.4-5.

⁴²⁹ Metnin orijinali için bkz. *Treaty on European Union*, 7 February 1992, (Çevrimiçi) https://www.cvce.eu/content/publication/2002/4/9/2c2f2b85-14bb-4488-9ded-13f3cd04de05/publishable_en.pdf, 17 Mart 2019, s. 100-101.

devletlerin sığınma politikalarında uyum sağlanmasına yönelik adımlar atacağı belirtilmiştir.⁴³⁰

Bu süreçte 1985 yılında yapılan Schengen Antlaşması ile Fransa, Batı Almanya ve Benelüks (Belçika-Hollanda-Lüksemburg) arasındaki ortak sınırlardaki kontrollerin aşamalı olarak kaldırılmasına karar verilmesi önem taşır. Zira bu antlaşma ile imzacı devletler ortak sınırlara ilişkin sınır kontrollerini tedrici olarak kaldırmayı kabul etmiştir. Schengen Antlaşması'nın Uygulanmasına İlişkin Schengen Konvansiyonu (Schengen Uygulama Konvansiyonu) ise, 19 Haziran 1990 yılında imzalanmış ve 5 yıl sonra, 1995 yılında yürürlüğe girmiştir.⁴³¹ Schengen Uygulama Konvansiyonu ile taraf devletler arasındaki iç sınırlar kaldırılarak dış sınırların kontrolü ile üçüncü ülke vatandaşlarının vize ve sığınma taleplerine ilişkin ortak düzenlemeler getirilmiştir.⁴³²

1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ile de Schengen müktesebatı⁴³³ AB çerçevesine dâhil edilmiştir.⁴³⁴ Bu çerçevede Birliğin dış sınırlarından içeri giriş çıkışlarda uygulanacak ortak kuralların belirlenmesi, üçüncü ülke vatandaşlarına uygulanacak vize kurallarının uyumlu hale getirilmesi, ortak sınır yönetimine ilişkin idari birimler arasındaki

⁴³⁰ Treaty on European Union, Declaration on Asylum, md.1.

⁴³¹ Metnin orijinali için bkz. **The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders**, Official Journal L 239. Schengen Antlaşması'na, Fransa, Batı Almanya ve Benelüks(Belçika-Hollanda-Lüksemburg)'tan sonra ilk olarak İtalya katılmış; 1991'de Schengen Antlaşması'nı Portekiz, İspanya, 1992'de Yunanistan, 1995'te Avusturya, 1996'da Finlandiya, Danimarka ve İsveç, 2007'de ise; Slovakya, Slovenya, Estonya, Letonya, Litvanya, Polonya, Çek Cumhuriyeti, Macaristan ve Malta, 2008'ün sonlarında İsviçre imzalamıştır. Bulgaristan, Romanya ve Güney Kıbrıs Schengen alanına tam entegre olmamışlardır. Birleşik Krallık ve İrlanda ise sistem çerçevesince sadece sınır yönetimine ilişkin olarak bilgi sistemi, cezai konularda ve uyuşturucu ile mücadelede adli ve kolluk kuvvetleri arasında iş birliği gibi hususlarda Schengen alanının bir parçası olmuşlardır.

⁴³² Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.32.

⁴³³ Schengen müktesebatının kapsamı AB Konseyi'nin 1999/435/EC sayılı kararı uyarınca şu şekilde belirlenmiştir: (1) Schengen Antlaşması, (2) Schengen Uygulama Konvansiyonu, (3) Schengen Antlaşması ve Schengen Uygulama Konvansiyonu'na katılım için yapılan antlaşma ve protokoller, (4) Schengen İcra Komitesi Kararları, (5) Schengen İcra Komitesi tarafından yetkilendirilen Merkez tarafından alınan kararlar. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.32-33.

⁴³⁴ İlke Göçmen, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Avrupa Birliği ve Türkiye Göç Hukuku**, Seçkin, Ankara, 2015, s. 99. Ayrıca bkz. Protocol Integrating the Schengen Acquis into the Framework of the European Union, OJ C 340. Bu tarihten itibaren Schengen Konvansiyonu "Schengen Borders Code" gibi yeni uygulamalar ile değişikliğe uğrayarak varlığını sürdürmüştür. "Schengen Borders Code", Birliğin entegre sınır yönetimine ilişkin hukuki düzenlemelerini geliştirmek için AB dış sınırlarından girişlere ilişkin ve iç sınırlardan geçişlere ilişkin sınırlı süreli sınır kontrollerinin yeniden hayata geçirilmesine dair kuralları düzenlemektedir. Bkz. Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)

koordinasyonun sağlanması ve Schengen Bilgi Sistemi'nin hayata geçirilmesi gibi hususlar düzenlenmiştir.⁴³⁵

Sığınma politikası konusunda ise ilk önemli gelişme Dublin Konvansiyonu⁴³⁶, dur. 15 Haziran 1990'da imzalanan, 1997 yılında yürürlüğe giren Dublin Konvansiyonu'nun amacı ise, sığınma başvurularına ilişkin ortak prosedürlerin belirlenmesinden ziyade sığınma talebini inceleyecek sorumlu devletin belirlenmesine yönelik kıstasların açıklanmasıdır. Bu çerçevede Dublin Konvansiyonu ile sığınmacıların aynı anda birkaç taraf devlette birden sığınma başvurusunda bulunmasının ve de bir devletin kendisine yapılan sığınma başvurusunu incelemeyi reddetmesi sonucu sığınmacının bu başvuruyu dikkate alacak bir üye devlet buluncaya değin farklı üye ülkelerde başvuru yapmaya devam etmesinin önüne geçilmesi amaçlanmıştır.⁴³⁷

1997 tarihli Amsterdam Antlaşması⁴³⁸ ile Maastricht Antlaşmasına eklenen “vize, sığınma, göç ve kişilerin serbest dolaşımına ilişkin diğer politikalar” başlıklı “IIIa” bölümünün altında yer alan 73k maddesi uyarınca Konsey'in Amsterdam Antlaşmasının yürürlüğe girmesini takip eden 5 yıl içerisinde sığınma konusuna ilişkin olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Newyork Protokolü uyarınca, üçüncü devlet vatandaşları tarafından üye devletlerden birinde yapılan sığınma başvurularına yönelik hangi üye devletin sorumlu olacağına ilişkin ortak kriter ve mekanizmaların, üye devletler tarafından sığınma başvurularının kabulüne ilişkin asgari standartların, üçüncü ülke vatandaşlarının mülteci olarak vasıflandırılmasına ve de mülteci statüsünün üye devletler tarafından verilmesi ve alınmasına ilişkin asgari standartların belirlenmesi için gerekli tedbirleri alacağı düzenlenmiştir. Ayrıca aynı madde çerçevesince Konsey'in mülteciler ve yerinden edilmiş kişilere ilişkin olarak yerinden edilen ve menşe ülkesine dönemeyen üçüncü ülke vatandaşlarına geçici koruma verilmesine ilişkin asgari standartlar ile üye ülkeler arasında mülteci ve yerinden edilmiş kişilerin kabulüne ilişkin dengenin sağlanmasına yönelik önlemlerin, belirlenmesi için gerekli tedbirleri alacağı düzenlenmiştir. Konsey tarafından yasadışı göç ve ikamete ilişkin önlemlerin alınması, aile birleşimi de dâhil olmak üzere üye devletlerin uzun dönem vize uygulamalarına ilişkin standartların belirlenmesi de gene bu madde hükmündedir.

⁴³⁵ Emine Akçadağ, **Yasadışı Göç ve Türkiye**, BİLGESAM Yayınları Rapor No. 42, 2012, s.15.

⁴³⁶ Metnin orijinali için bkz. Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention, OJ C 254, 19.8.1997.

⁴³⁷ Tülay Yıldırım, **Güvenlik Ekseninde Avrupa Birliği Mülteci Hukuku**, Yetkin, Ankara, 2016, s.50.

⁴³⁸ Metnin orijinali için bkz. **Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union**, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, OJ C 340, 10.11.1997, s. 1–144.

“IIIa” bölümünün altında yer alan 731 maddesi uyarınca da Konsey’in üye devletlerin üçüncü ülke vatandaşlarının ani akınına uğraması halinde bu devletlerin yararına altı ayı geçmeyen süreyle gerekli geçici tedbirler alabileceğini düzenlenmiştir. Amsterdam Antlaşmasındaki bu düzenlemeler ile “göç ve sığınma” konuları Avrupa Birliği’nin sorumluluğunun olduğu bir konu haline gelmiştir.⁴³⁹

1999 yılında Amsterdam Antlaşması’nın yürürlüğe girmesini takiben ortak bir sığınma sisteminin kurulması amacı çerçevesinde Avrupa Komisyonu 2000 yılı Mart ayında “*Dublin Konvansiyonu’nu Gözden geçirme: Üye Devletlerden birinde yapılmış olan sığınma başvurusunu değerlendirmek konusunda hangi Üye Devletin sorumlu olacağını belirlemeye yönelik Topluluk mevzuatı oluşturma*” konusunda Dublin sisteminin ikamesine yönelik alternatiflerin sunulduğu bir Çalışma Belgesi yayınlamıştır.⁴⁴⁰ 18 Şubat 2003 tarihinde ise “Bir Üçüncü Ülke Vatandaşının Üye Devletlerden birinde yapılan sığınma başvurusunun incelenmesinden sorumlu olacak Üye Devleti belirlemeye yönelik kriter ve mekanizmaları tespit eden Konsey Tüzüğü⁴⁴¹” kabul edilmiştir.⁴⁴²

2007 yılında imzalanarak 2009 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği ve Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşmalarda Değişiklik Yapan Lizbon Antlaşması⁴⁴³ kapsamında ise göç ve sığınma konuları “sınır kontrolleri, sığınma ve iltica politikaları” başlığı altında sınır kontrolü, vize ve kısa süreli üçüncü ülke vatandaşlarının kalışı, sığınma, ikincil koruma, geçici koruma ve yasadışı göçle mücadelede ortak bir politika oluşturulmasına ilişkin ilkeler 77.ve 88 maddeleri arasında düzenleme bulacaktır.⁴⁴⁴

⁴³⁹ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.30.

⁴⁴⁰ Mehmet Özcan, **Avrupa Birliği Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı**, Ankara, USAK, , 2005, s. 188.

⁴⁴¹ Metnin orijinali için bkz. Council Regulation No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50/1.

⁴⁴² Ancak Avrupa Konseyi, Uluslararası Af Örgütü ve bir takım uluslararası örgüt ve STK’lar tarafından yayınlanan çalışmalar Dublin II Tüzüğü’nün mültecilerin haklarını ihlal ettiğini ortaya koymuş ve bu eksikliklerin giderilmesine ilişkin oluşan mütabakat sonucunda Dublin III Tüzüğü olarak adlandırılan “Bir Üçüncü Ülke Vatandaşı ya da Vatansız Kişi Tarafından Üye Devletlerin Birinde Yapılan Uluslararası Koruma Başvurusunun İncelenmesinden Sorumlu Üye Devletin Belirlenmesi İçin Kriter ve Mekanizmaların Kurulmasına İlişkin Konsey Tüzüğü” 19 Temmuz 2013 yılında yürürlüğe girmiştir. Bkz. Tülay Yıldırım, **Güvenlik Ekseninde Avrupa Birliği Mülteci Hukuku**, Yetkin, Ankara, 2016, s.162. Tüzüğü’nün en son hali aşağıdaki bölümde ele alınacaktır.

⁴⁴³ Metnin orijinali için bkz. **Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community**, signed at Lisbon, 13 December 2007, OJ C 306, 17.12.2007, s. 1–271.

⁴⁴⁴ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.30-31.

Genel olarak bakıldığında göç konusu AB düzenlemeleri açısından ikiye ayrılmaktadır. Bunlar iç ve dış göçtür. “İç göç” üye devlet vatandaşlarının ekonomik gerekçelerle bir başka üye ülkeye gitmesi, orada kalması ve faaliyet göstermesinin koşullarına ilişkin iken; “AB dışı göç” hususu ise üçüncü ülke vatandaşları ile ilgili olmaktadır.⁴⁴⁵ İkinci grup açısından bakıldığında Kasım 1993’te yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması⁴⁴⁶ ile birlikte Avrupa Birliği’nin göç hukukuna ilişkin konularda yetki kazanmaya başladığını⁴⁴⁷, 1 Mayıs 1999’da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması⁴⁴⁸ ile göç konusunun “tüzük”, “yönerge” ve “karar”lara tabi kılındığını⁴⁴⁹ ve 1 Aralık 2009’da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması⁴⁵⁰ ile birlikte de AB Göç Hukukunun, “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet” alanının bir parçası haline geldiğini görürüz. Bu alan çerçevesince üye ülkeler arasında sınır kontrolleri, sığınma ve göç politikaları ve bu konuya ilişkin adli ve kolluk iş birliği şekillenmiştir.⁴⁵¹ Bu doğrultuda sığınmacılara ilişkin olarak hayata geçirilen Birlik tasarrufları aşağıdaki bölümde ele alınacaktır.

II. AVRUPA BİRLİĞİ TARAFINDAN HAZIRLANAN TÜZÜK VE YÖNERGELER

Avrupa Birliği’nde sığınma konusuna ilişkin yasal düzenlemeler ilk dönemde üye devletler arasında yapılan antlaşmalarda karşımıza çıkmakla birlikte ilerleyen dönemde bu husus tüzük ve yönergelerle düzenlenmeye başlanmıştır. Şöyle ki; 1990 tarihli Dublin Konvansiyonu’nu takip eden dönemde Tampere’de düzenlenen Avrupa Konseyi toplantısında sığınma konusunun özgürlük, güvenlik ve adalet alanına dahil edilmesine karar verilmiş ve akabinde de üye devletler Amsterdam Antlaşmasına istinaden Ortak Avrupa Sığınma Sistemi (Common

⁴⁴⁵ İlke Göçmen, “Avrupa Birliği Göç Hukukunun Genel Çerçevesi”, içinde **Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Konular Sempozyumu** (ed) Bilgin Tiryakioğlu, Mesut Aygün, Ali Önal, Kübra Altıparmak ve Cansu Kaya, Yetkin, Ankara, 2016, s. 109. (tamamı: 103-138)

⁴⁴⁶ Metnin orijinali için bkz. Treaty on European Union, signed at Maastricht on 7 February 1992, July 29, 1992, 1992 O.J. C 191/1

⁴⁴⁷ Lizbon Antlaşması öncesindeki durum için bkz. Tülay Yıldırım, **Güvenlik Ekseninde Avrupa Birliği Mülteci Hukuku**, Yetkin, Ankara, 2016, s.39-117 ve İlke Göçmen, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Avrupa Birliği ve Türkiye Göç Hukuku**, Seçkin, Ankara, 2015, s.95-101.

⁴⁴⁸ Metnin orijinali için bkz. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts - Final Act, OJ C 340, 10.11.1997.

⁴⁴⁹ İlke Göçmen, **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Avrupa Birliği ve Türkiye Göç Hukuku**, Seçkin, Ankara, 2015, s.99.

⁴⁵⁰ Metnin orijinali için bkz. Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community (2007/C 306/01), OJ C 306.

⁴⁵¹ İlke Göçmen, “Avrupa Birliği Göç Hukukunun Genel Çerçevesi”, içinde **Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Konular Sempozyumu** (ed) Bilgin Tiryakioğlu, Mesut Aygün, Ali Önal, Kübra Altıparmak ve Cansu Kaya, Yetkin, Ankara, 2016, s. 110-111. (tamamı: 103-138)

European Asylum System-CEAS)’nin kurulmasına yönelik birlikte hareket etmek konusunda anlaşmışlardır. Ortak Avrupa Sığınma Sistemi’nin oluşturulması çerçevesinde aşağıda ele alınacak olan tüzük ve yönetmelikler kabul edilmiştir.⁴⁵²Sığınmacılar ile ilgili Avrupa Birliği’nin tasarrufları sadece Avrupa Birliği üyesi olmayan devletlerin vatandaşlarına yönelik düzenlemeler içermekte olup⁴⁵³ bunlar dört ana grup çerçevesinde incelenebilir. Bunlar; “geçici koruma”, “uluslararası koruma”, “bilgi işleme/veri tabanı oluşturma ve de “kurumsal yapılanma”dır.

İlk grup olan “geçici koruma” hususuna baktığımızda 2001 tarihli Geçici Koruma Yönergesi⁴⁵⁴ (2001/55) karşımıza çıkmaktadır. Bu yönerge, toplu halde iltica halinde verilecek geçici korumanın asgari standartlarını belirlemektedir. Yönergedeki tanım uyarınca “Toplu halde iltica”, belli bir ülke ya da coğrafi bölgeden geniş sayıda yerinden edilmiş kişinin Topluluğa ulaşmasıdır (md. 2/d.). Bu tarz bir durumda bu kişilere mülteci statüsü verilmesi taahhüdünde bulunulmadan, geçici koruma sağlanabileceği düzenlenmiştir (md. 3). İlk etapta geçici koruma için öngörülen süre bir yıldır. Bu süre gerekli görüldüğünde 6 ay ile bir yıl arasında uzatılabilir (md. 4).

Yönerge, toplu bir akın durumunun tespitinin Komisyon’un veya bir üye devletin önerisi üzerine Konsey’in nitelikli çoğunlukla alacağı bir kararla belirleneceğini hüküm altına almıştır (md.5). Böyle bir karar alınması halinde “geçici koruma” ya belirlenen sürenin sonunda veya Konsey’in nitelikli çoğunlukla alacağı bir kararla sona erebilecektir (md. 6/1/a,b.). Bu çerçevede alınacak olan Konsey kararında; kitlesel akınla gelen kişilerin menşee ülkelerindeki durumun bu kişilerin güvenli bir biçimde dönmelerine imkân tanıdığından yanı sıra bu kişilerin insan hakları ve temel özgürlüklerine ve üye ülkelerin geri göndermeme ilkesine uyduğu hususunda gerekçe gösterilmelidir (md. 6/2). Geçici koruma süresinin bu şekilde bitmesini takip eden dönemde karara konu olan kişilere yabancılara ilişkin genel kurallar uygulanır (md. 20). Ancak üye devlet, bu kişilerin geri dönüşü için insanlık onuruna

⁴⁵² Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.33-34.

⁴⁵³ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.31.

⁴⁵⁴ 2001 tarihli “Yerinden Edilmiş Kişilerin Kitlesel Akını Halinde Sağlanacak Geçici Korumanın Asgari Standartları ve Bu Kişilerin Kabul Edilmesi ve Kabulün Sonuçlarının Üstlenilmesi Konusunda Üye Devletler Arasında Bir Gayret Dengesinin Sağlanmasına İlişkin Önlemler Hakkında Yönerge”. Metnin orijinali için bkz. 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 2001, L 212/12. ((Bundan böyle Geçici Koruma Yönergesi)

yaraşan gerekli önlemleri almalı (md. 21) ve de geri dönmeyi imkânsız kılan sebepleri dikkate almalıdır (md. 23).

Yönerge kapsamında üye devletlerin böyle bir akın durumunda bu kişileri ülkelerine kabul etmesi, geçici süreli oturma izni vermesi, durumun vahamiyeti sebebiyle vize, transit vize gibi hususlarda formaliteleri azaltmasının (md. 8) yanı sıra kişilerin bu süreci geçirirken ülke içerisinde mağdur olmamalarına ilişkin de bir takım düzenlemeler getirilmiştir. Bu çerçevede geçici koruma süresince kişilere çalışma izni tanınması, meslek eğitimi ya da normal eğitimine devam etme olanağının sağlanması gibi hususlar dahi düşünülmüştür (md. 12). Ayrıca yeterli durumu olmayanlara tıbbi yardım ve sosyal refah yardımının yanı sıra fiziki, cinsel veya psikolojik şiddete ya da işkenceye maruz kalan kişiler ve refakatçisi olmayan küçüklere gereken tıbbi veya diğer psikolojik yardımların da yapılması düşünülmüştür (md.13). Geçici Koruma Yönergesi bugüne kadar uygulanmamakla birlikte ilgili belgede kitlesel akın halinde bu korumadan yararlanacak kişiler sadece istisnai hallerle sınırlanmıştır.⁴⁵⁵

İkinci grup olan uluslararası korumaya ilişkin düzenlemelere baktığımızda öncelikle “Geri Dönüş Yönergesi”ni görürüz.

2008 tarihli Geri Dönüş Yönergesi (2008/115/EC)⁴⁵⁶ geri dönüş kararları ile ilgili hukuka aykırı bir şekilde bir üye devlet ülkesinde bulunan üçüncü ülke vatandaşlarına bir takım güvenceler sağlamakta (6, 12. ve 13. maddeler) ve bunların zorla ülkeden çıkarılması yerine gönüllü şekilde ayrılmasının sağlanmasını teşvik etmektedir (md. 7). Yönerge genel olarak temel hakları gözeterekten bir üye devlet ülkesinde hukuka aykırı olarak bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının gönderilmesi için üye devletlerde uygulanacak ortak standartları düzenler (md. 1). Ancak her halükarda üye devletler, bu yönergenin esas konusunu teşkil eden kişiler açısından daha lehe hükümler getirebilecek ya da mevcutta olan daha lehe hükümleri muhafaza edebileceklerdir (md. 4/3).

⁴⁵⁵ Geçici Koruma Yönergesi’ne ilişkin daha ayrıntılı bilgi için bkz. İbrahim Kaya ve Esra Yılmaz Eren, **a.g.e.** ve Meltem Ineli-Ciger, “Revisiting Temporary protection as a Protection Option to Respond to Mass Influx Situations”, içinde **Exploring the Boundaries of Refugee Law**, ed. Lilian Tsourdi; Jean-Pierre Gauci; Mariagiulia Giuffr . Brill, 2015, s. 197- 218.

⁴⁵⁶ 2008 tarihli “ ye Devletlerde Yasadışı olarak ikamet eden üçüncü  lke Vatandaşlarının Geri G nderilmelerini İlişkin Ortak Standartlar ve Usuller Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi”. Metnin orijinali için bkz. Directive 2008/ 115/ EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, OJ L 348/98. (Bundan böyle “Geri Dönüş Yönergesi”)

Bu çerçevede göze çarpan düzenlemelerden ilki, geri dönüş kararları gibi tekrar giriş yasağı kararlarının da 12. madde kapsamında kişinin anlayabileceği ya da haklı olarak anladığı varsayılan bir dilde yazılı olması ve mevcut başvuru yolları hakkında bilgi içermesi gerektiğidir. Hatta bu doğrultuda, AB üye ülkeleri, bir üye ülkeye özgü göçmen grupları için en yaygın en az beş dilde bilgi formları basmakla yükümlü kılınmışlardır. Bir diğer önemli husus ise yönergenin 13. madde uyarınca üçüncü ülke vatandaşlarına, kendilerine ilişkin verilmiş olan ihraç kararını, yetkili bir yargı organı ya da idari organ veya sınır dışı edilmeyi, itiraz halinde geçici olarak yürütmeyi durdurma yetkisine sahip diğer bir yetkili bağımsız organ nezdinde temyiz edebilme veya inceletebilme hakkının tanınmasını hükmetmiş olmasıdır.

Ayrıca aynı yönergenin 9. maddesi uyarınca ihraç kararları, eğer geri göndermeme ilkesini ihlal ediyorsa ya da sağlık gibi kişiye özel sebepler ve buna engel olacak teknik engeller mevcut ise ilgili kişilerin yetkili bir yargı yolu nezdinde bu karara karşı itirazda bulunması halinde ertelenmelidirler. Bu gruba dâhil bir diğer düzenleme de 13 Aralık 2011 tarihinde yenilenen “Vasıf Yönergesi”dir⁴⁵⁷.

2011 yılında yenilenen Vasıf Yönergesi (2011/95/EU)⁴⁵⁸, kişilerin mülteci veya uluslararası koruma ihtiyacında olan kişi olarak tanınması için gereken şartları ortaya koyan birtakım ortak standartlar getirmiştir. Bu yönerge, AB ülkelerinde uluslararası korumadan yararlanacak üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler ile ilgili nitelendirmelere ilişkin standartlar ve tanınan korumanın içeriği ile ilgili bir takım kurallar öngörmüştür. Bu çerçevede örneğin AB üyesi devletlere yapılan uluslararası koruma başvurularında Üye Devletler, 2011 tarihli Vasıf Yönergesi’nin 8(2) maddesi uyarınca "başvuruyla ilgili karar alırken ülkenin ilgili bölgesindeki genel koşulları ve başvuru sahibine özgü koşulları göz önünde bulundurmak" ile

⁴⁵⁷ Önceki hali için bkz. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304/12. ”Mülteci Olarak veya Başka Bir Şekilde Uluslararası Koruma İhtiyacı Olan Üçüncü ülke Vatandaşlarının ve Vatansızların Statülerinin ve Vasıflarının Belirlenmesine ve Sağlanacak Korumanın Kapsamına İlişkin Asgari Standartlar Hakkında Konsey Yönergesi”, AB Parlamentosu ve Konseyi’nin 2011/95/EU sayılı ve 13.12.2011 tarihli “Uluslararası Korumadan Yararlanacak Üçüncü Ülke Vatandaşları ya da Vatansız Kişiler için Tek Tip Mülteci veya İkincil Koruma Statüsü Vasıflarının Belirlenmesine ve Sağlanacak Korumanın Kapsamına İlişkin Standartlar Hakkındaki Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Yönergesi” nin 40. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

⁴⁵⁸ 2011 tarihli “Uluslararası Korumadan Yararlanacak Üçüncü Ülke Vatandaşları ya da Vatansız Kişiler için Tek Tip Mülteci veya İkincil Koruma Statüsü Vasıflarının Belirlenmesine ve Sağlanacak Korumanın Kapsamına İlişkin Standartlar Hakkındaki Avrupa Parlamentosu ve Konseyi Yönergesi (yeniden düzenlenmiş)”. Metnin orijinali için bkz. Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, OJ L 337/9. (Bundan böyle “AB Vasıf Yönergesi”)

yükümlüdürler.⁴⁵⁹ Bu yönerge kapsamında uluslararası koruma başvurularının nasıl değerlendirileceği ve buna ilişkin tanımlamalar dışında bu nitelendirmelerin ne zaman durdurulacağı, mülteci ve ikinci koruma statülerinin nasıl geri alınacağı ya da sona ereceği hususları da düzenlenmiştir. Bu çerçevede örneğin yönetmeliğin 11/2 maddesi uyarınca mülteci statüsünün sona erdirilebilmesi için menşe ülkesinde meydana gelen değişiklikler neticesinde, mültecinin zulüm korkusunun artık haklı nedenlere dayanmadığına dair bir tespitte bulunulabilmesi için bahsi geçen değişikliğin önemli olması ve süreklilik arz eden bir nitelik taşıması gerektiği hükme bağlanmıştır.

Bu gruptaki bir diğer düzenleme ise uluslararası koruma başvurusunun hangi üye devletçe inceleneceğini düzenleyen 19 Temmuz 2013 tarihli Dublin III Tüzüğü⁴⁶⁰’dür.

2013 tarihli Dublin III Tüzüğü (604/2013)⁴⁶¹ ile üye devletlerde yapılan bir üçüncü ülke ya da vatansız kişiye ait koruma başvurusunun incelenmesinden sorumlu olan üye devletin belirlenmesine ilişkin kriterleri düzenlemiştir (md. 7-15).⁴⁶² Ayrıca bu tüzük kişisel mülakat ve küçükler için garantilerin yanı sıra (md. 3-6) bakım için çocuklarının yardımına ihtiyaç duyanlar ve engelliler gibi bağımlı olan kişilere ilişkin de bir takım düzenlemeler içermektedir (md. 16). Bunların yanı sıra ilgili tüzük ayrıca yalnızca bir ülkenin ilgili iltica başvurusunun işleme alınmasından sorumlu olduğunu düzenlemektedir (md. 3/1). Uygulamada Dublin III Tüzüğü’nün getirmiş olduğu düzen, uygulamada üye ülkeler üzerindeki haksız yük dağılımını düzenlemekte yetersiz kaldığı yönünde eleştirilere maruz

⁴⁵⁹ Vasıf Yönergesi kapsamında kişinin karşı karşıya olabileceği ciddi zarar riski (a) ölüm cezası veya idam veya (b) menşe ülkede başvuru sahibinin işkence görmesi ya da gayriinsani veya küçük düşürücü muameleye maruz kalması veya cezalandırılması (c) uluslararası nitelikte veya iç silahlı çatışma durumlarında hedef gözetmeyen şiddet sebebiyle bir sivilin hayatına ya da şahsına yönelik ciddi ve bireysel tehdit olarak tanımlanır. (md. 2/f)

⁴⁶⁰ Önceki hali için bkz. 343/2003 No’lu “Bir Üçüncü Ülke Vatandaşı Tarafından Üye Devletlerin Birinde Yapılan Bir Sığınma Başvurusunun İncelenmesinden Sorumlu Üye Devletin Belirlenmesi İçin Kriter ve Mekanizmaların Kurulmasına İlişkin Konsey Tüzüğü (Dublin II Tüzüğü)”. Metnin orijinali için bkz. Council Regulation No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50/1. Bu tüzük 2013 yılında “Dublin III” tüzüğü olarak anılan Tüzük ile yürürlükten kaldırılmıştır.

⁴⁶¹ 2013 tarihli “Bir Üçüncü Ülke Vatandaşı ya da Vatansız Kişi Tarafından Üye Devletlerin Birinde Yapılan Uluslararası Koruma Başvurusunun İncelenmesinden Sorumlu Üye Devletin Belirlenmesi İçin Kriter ve Mekanizmaların Kurulmasına İlişkin Konsey Tüzüğü”. Metnin orijinali için bkz. Regulation No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, OJ L 180/31. (Bundan böyle “Dublin III Tüzüğü”)

⁴⁶² Burada incelenen kıstaslar şu şekildedir: a-) Başvuru sahibinin ailesinin yasal olarak hangi ülkede bulunduğu, b-) Başvuru sahibinin oturma iznini ya da vizesini veren ülke, c-) Başvuranın belgesiz olarak girdiği ilk üye ülke, d-) Başvuru sahibinin ilk iltica talebinde bulunduğu ülke.

kalmaktadır. Zira Dublin sistemi çerçevesince yürütülen ve üye ülkeler arasında tüzükte belirtilen kıstaslar çerçevesince gerçekleştirilmesi gereken sığınma başvurusunda bulunan kişilerin transferleri gerek üye ülkelerin eşit hızda hareket etmemeleri⁴⁶³ gerekse üye ülkeler arasında yük paylaşımı amacıyla harekete geçirilmiş diğer bir AB uygulaması olan “acil yeniden yerleştirme”⁴⁶⁴ programı⁴⁶⁵ (emergency relocationscheme)” ile paralel uygulanması sırasında uygulamada ikilik yaratması sonucunda sistemin daha az etkin işlemesine neden olmuştur.⁴⁶⁶

2013 tarihli bir diğer düzenleme ise 26 Haziran 2013 tarihli Sığınma Prosedürü Yönergesi⁴⁶⁷, dir.

2013 tarihli AB Sığınma Prosedürleri Yönergesi (2013/32/EU)⁴⁶⁸ uluslararası koruma sağlama ve bu korumayı kaldırma ile ilgili ortak prosedürlere ilişkin detaylı kurallar içermekle birlikte üye devletler, uluslararası korumaya ilişkin prosedürleri başvuru açısından daha lehe düzenleme ya da daha lehte olan kuralları muhafaza edebilme olanağına da sahiptirler.

⁴⁶³ Aida, “**Dublin Update 2016: No change in deeply dysfunctional Dublin system**”, 16 Mart 2017, (Çevrimiçi) <http://www.asylumineurope.org/news/16-03-2017/dublin-update-2016-no-change-deeply-dysfunctional-dublin-system>, 16 Nisan 2017.

⁴⁶⁴ **Yeniden Yerleştirme (Relocation)**: 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesince tanımlanan statüye sahip veya 2011/95/EU sayılı Vasıf Yönergesinde belirtilen anlamda ikincil korumaya haiz kişilerin kendilerine uluslararası koruma sağlayan bir AB Üyesi Devlettten kendilerine benzer türde koruma sağlayacak diğer bir AB Üyesi Devlete; uluslararası koruma talebinde bulunmuş kişilerin başvurularını incelemekten sorumlu bir AB Üyesi Devlettten uluslararası koruma başvurularının inceleneceği diğer bir AB Üyesi Devlete gönderilmesidir. Bkz. European Migration Network (EMN), **Asylum and Migration Glossary 3.0**, 2014, s.237.

⁴⁶⁵ Yer değiştirme programı hâlihazırda, konuya ilişkin alınan kararlara göre- Suriyeli mültecilerin Türkiye’den AB Üyesi Devletlere yasal şekilde kabul edilmesi için daha evvelden tahsis edilmemiş 54.000 yerin mevcut hale getirilmesi amacıyla Konseyin yer değiştirmeye ilişkin 2. Konsey Kararını 29 Eylül 2016 tarihinde tadil etmesi sonrasında- 98.255 kişinin yerinin değiştirilmesini öngörmektedir. Bkz. European Commission - Press release, **Relocation and Resettlement: Steady progress made but more efforts needed to meet targets**, 12 April 2017, (Çevrimiçi) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-908_en.htm, 22 Nisan 2017.

⁴⁶⁶ Örneğin 2016 yılının ilk 11 ayının verileri göstermektedir ki İtalya 1864 sığınmacıyı aile birleşimi ve relocation programı çerçevesince diğer üye ülkelere göndermiş iken, 2086 kadar başka sığınmacıyı da Dublin uygulaması çerçevesince diğer üye ülkelerden kabul etmek zorunda kalmıştır. Bkz.Aida, **The Dublin system in 2016 Key figures from selected European countries**, March 2017, s. 5-6. Ayrıca 4 Mayıs 2016 tarihinde Dublin-IV Sisteminin görüşülerek oluşturulması yönünde Avrupa Birliği Komisyonu bir öneride bulunmuştur. Bkz. European Commission, **Proposal for a [Dublin IV Regulation]**, COM (2016) 270, 4 May 2016

⁴⁶⁷ Önceki hali için bkz. **Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status**, OJ L 326/13. “Üye Devletlerde Mülteci Statüsünün Verilmesi ve Geri Alınmasına İlişkin Asgari Standartlar Hakkında Konsey Yönergesi”, AB Parlamentosu ve Konseyi’nin 2013/32/EU sayılı ve 26.06.2013 tarihli “Uluslararası Korumanın Verilmesi ve Geri Alınmasına İlişkin Ortak Usuller Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi”nin 53. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

⁴⁶⁸ 2013 tarihli “Uluslararası Korumanın Verilmesi ve Geri Alınmasına İlişkin Ortak Usuller Hakkında Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi”. Metnin orijinali için bkz. **Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the common procedures for granting and withdrawing international protection**, OJ L 180/60. (Bundan böyle “Sığınma Prosedürleri Yönergesi”)

Bu gruba dâhil son düzenleme ise 26 Haziran 2013 tarihli Kabul Şartları Yönergesi⁴⁶⁹’dir. 2013 tarihli Kabul Şartları Yönergesi (2013/33)⁴⁷⁰ uluslararası koruma başvurusu sahiplerinin karşılanma koşullarına ilişkin olarak bilgilendirme, belgeleme, gözetim altına alınma, tıbbi inceleme, küçüklerin eğitimi ve genel mesleki eğitim ile istihdam hususlarını düzenlemektedir. Bu çerçevede örneğin sığınma başvurusu yapıldıktan sonra, sığınmacılara sahip oldukları avantajlar ve kabul koşulları gereği uymaları gereken yükümlülükler hakkında 15 gün içinde bilgi verileceğinin (md. 5) yanı sıra başvuru sahiplerine yönelik hukuki yardım ve destek hakkında da bilgi sağlanacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca ilgili yönergenin 8. maddesi de bir şahsı sadece sığınma başvurusu yapmış olmasından dolayı gözetim altına almanın kabul edilemeyeceğini düzenlemiştir.⁴⁷¹ Ayrıca Dublin III’de bahsedilen uygulamaya benzer bir şekilde bu yönerge üye ülkelerin, kabul koşullarına ilişkin hükümleri uygularken engelli kişiler de dâhil olmak üzere hamile kadınlar, küçük çocuklu bekâr ebeveynler ve işkence, tecavüz veya psikolojik, fiziksel veya cinsel şiddetin diğer ciddi türlerine maruz kalmışlar gibi korunmasız kişilerin kabulü konusunda bu özel ihtiyaçlarının değerlendirilmesini ve gerektiğinde zihinsel sağlık hizmetini de içerecek şekilde uygun destek sağlanmasını düzenler (md. 21 ve 22).

Ayrıca 29 Nisan 2004 tarihli İnsan Ticareti ve Mağdurlarına Yönelik Yönerge (2004/81)⁴⁷² ile bir üye devletin ülkesine yasal ya da yasal olmayan yollarla giriş yapmış olan üçüncü ülke vatandaşlarının insan ticareti mağduru olmaları halinde kendilerine sınırlı süreli ikamet izni verilmesinin koşullarını düzenler. Bu çerçevede soruşturmaya yararı olacağı düşünülen ve yetkili makamlarla iş birliği yapmaya ve suçun failleri ve suçun kendi ile tüm bağıni kesmeye istekli olan mağdurlara yönelik bahsi geçen ikamet izninin en az altı ay süre ile geçerli olması ve yenilenebilir olması gereklidir.

⁴⁶⁹ Önceki hali için bkz. **Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers**, OJ L 31/18. “Sığınmacıların Kabulüne İlişkin Asgari Standartlar Hakkında Konsey Yönergesi”, Avrupa Parlamentosu ve Konseyi’nin 2013/33/EU sayılı ve 26.06.2013 tarihli “Uluslararası Koruma Başvuru Sahiplerinin Kabulüne İlişkin Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi”nin 32. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır.

⁴⁷⁰ 2013 tarihli “Uluslararası Koruma Başvuru Sahiplerinin Kabulüne İlişkin Avrupa Parlamentosu ve Konsey Yönergesi”. Metnin orijinali için bkz. **Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection**, OJ L 180/96. (Bundan böyle “Kabul Şartları Yönergesi”)

⁴⁷¹ Ancak md. 8/3(c) uyarınca gerek görüldüğünde ülkeye giriş hakları konusunda karar vermek için sınıra gelen sığınmacıların gözetim altına alınmalarına izin verileceği de düzenlenmiştir.

⁴⁷² 2004 tarihli “İnsan Ticareti veya Göçmen Kaçakçılığı Mağduru Olan ve Yetkili Makamlarla İş birliği Yapan Üçüncü Ülke Vatandaşlarına İkamet İzni Verilmesine İlişkin Konsey Yönergesi” için bkz. **Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities**, OJ L 261/19.

Üçüncü grup olan bilgi işleme/veri tabanı oluşturma hususunda ise öncelikle karşımıza çıkan 26 Haziran 2013 tarihli Eurodac Tüzüğü⁴⁷³ ve 29 Nisan 2004 tarihli Yolcu Bilgilerinin Bildirimi Yönergesi⁴⁷⁴’dir.

2013 tarihli Eurodac Tüzüğü (603/2013) uyarınca Dublin III Tüzüğü’nde sıralanan çeşitli kıstaslara göre, başvuru sahibinin ortak alana girmesine izin veren devletin tespit edilebilmesi amacıyla ilgili kişinin hangi ülke üzerinden giriş yaptığını belirlemek için, varışta parmak izleri alınmasını ve Dublin Tüzüğü’nü uygulayan tüm devletlerin erişebildiği Eurodac veri tabanına kaydedilmesini düzenler.

2004 tarihli Yolcu Bilgilerinin Bildirimi Yönergesi (2004/82) uyarınca sınır kontrollerinin daha iyi yönetimi ve düzensiz göçle mücadele amacıyla taşıyıcıların yetkili ulusal otoritelere yolcu verilerini önceden bildirmelerine ilişkin kurallar düzenlenmiştir.

Kurumsal yapılanmaya ilişkin olarak ise 26 Ekim 2004 tarihli Frontex Tüzüğü⁴⁷⁵ ile 19 Mayıs 2010 tarihli Avrupa İltica Destek Ofisi Tüzüğü⁴⁷⁶’nden bahsedilebilir.

2004 tarihli Frontex Tüzüğü (2007/2004) ile kurulan ve üye devletlere dış sınır yönetiminde teknik destek ve uzmanlık sağlayan Frontex, AB dış sınırlarının yönetimi ile ilgili birlik içinde alınan önlemlerin uygulanmasını etkin hale getirmek üzere üye devlet eylemlerinin eşgüdümlemesini sağlar. Bu çerçevede ilgili ajans yasadışı göç ile ilgili risk değerlendirmelerini geliştirmenin yanı sıra üye devletlerin dış sınır yönetimlerini gözlemler. Ayrıca İtalya ve Yunanistan’da sığınmacıların genel varış noktalarını belirten “hotspot⁴⁷⁷” adı

⁴⁷³ Önceki hali için bkz. Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, OJ L 316/1.

⁴⁷⁴ 2004 tarihli “Taşıyıcıların Yolcu Bilgilerini Bildirme Yükümlülüğüne İlişkin Yönetmelik”. Metnin orijinali için bkz. Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data

OJ L 261, 6.8.2004, ss. 24–27. (Bundan böyle “Yolcu Bilgilerinin Bildirimi Yönergesi”)

⁴⁷⁵ 2004 tarihli “Dış Sınırlarda Operasyonel İşbirliğinin Yönetimine İlişkin Avrupa Ajansının Kurulmasına İlişkin Konsey Tüzüğü” için bkz. Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, OJ L 349/1.

⁴⁷⁶ 2010 tarihli “Avrupa İltica Destek Ofisi Kurulmasına İlişkin Tüzük” için bkz. Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, OJ L 132/11.

⁴⁷⁷ Darren Neville, Sarah Sy ve Amalia Rigon, **On the frontline: the hotspot approach to managing migration**, European Union, 2016, s.7-9.

verilen ve sığınmacıların kayıt altına alınması, bilgilendirilmesi, tanımlanması için tahsis edilen yerleşkeler hususunda Avrupa İltica Destek Ofisine ve yerel otoritelere destek sağlar.⁴⁷⁸

2010 tarihli Avrupa İltica Destek Ofisi Tüzüğü (439/2010) ile kurulan ofisin amacı genel olarak Avrupa Ortak İltica Sisteminin uygulanmasına destek olmak, üye ülkeler arasında ilticaya ilişkin iş birliğini geliştirmek ve talep halinde üye devletlere sahada destek olmaktır.

III. BAĞLAYICI OLMAYAN (SOFT LAW) BELGELER

A. 1948 Tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi

1951 Cenevre Sözleşmesi'nde sığınma hakkından özellikle bahsedilmezken, 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi⁴⁷⁹ (İHEB) bireylerin sığınma arama ve sığınmadan yararlanma hakkından bahsetmektedir. İHEB'in, 14. maddesinde şu ifadeye yer verilmektedir: “Herkesin zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı vardır⁴⁸⁰” Ancak burada kullanılan dil, bildirgenin ilk halinde yer alan talep etme ve bahşedilme hakkı (to seek and to be granted⁴⁸¹) değil, ‘sığınma arama ve sığınma hakkından yararlanma (to seek and to enjoy) hakkıdır.

Başka bir deyişle, sığınma talebinde bulunan kişi açısından bu kişinin kabul edilmesi yönünde devletlere herhangi bir sorumluluk yüklenmemektedir. Yani kişinin sığınma talebi başvurduğu devletin tasarrufuna bağlıdır. Devlet kendi iç hukuk düzenlemeleri ve uluslararası hukuk çerçevesindeki yükümlülükleri çerçevesince, bu hakkı ilgili kişiye tanıma ya da tanımama hakkına sahiptir.⁴⁸²

⁴⁷⁸ FRONTEX, **Mission and Tasks**, (Çevrimiçi) <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>, 6 Mayıs 2016.

⁴⁷⁹ 1948 tarihli Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, 6 Nisan 1949 tarih ve 9119 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile " *Resmi Gazete ile yayınlanması, yayımdan sonra okullarda ve diğer eğitim müesseselerinde okutulması ve yorumlanması ve bu Beyanname hakkında radyo ve gazetelerde münasip neşriyatta bulunulması*" kararlaştırılmıştır ve karar 27 Mayıs 1949 tarih ve 7217 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

⁴⁸⁰ Türkçe çeviri için bkz. TBMM İnsan Hakları Komisyonu, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, (Çevrimiçi) <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf>, 4 Mayıs 2016.

⁴⁸¹ Beyannameye ilişkin hazırlık çalışmaları sırasında hazırlanan taslak metinde “sığınma verilme hakkı (right to be granted asylum)” olarak düşünülmüş ise de bu hüküm daha sonra 18 aylık hazırlık çalışmaları sırasında yerini “sığınmadan faydalanma hakkı (right to enjoy)”na bırakmıştır. Bkz. Sibylle Kapferer, “Article 14(2) of the Universal Declaration of Human Rights and Exclusion from International Refugee Protection”, **Refugee Survey Quarterly**, 27 (3), 2008, s. 62. (tamamı:53-75)

⁴⁸² Zerrin Savaşan, AB’de Sığınma Hakkı: Ortak Sığınma Sistemi Oluşturma Amacı ve Devam Eden Kısıtlamalar, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 27, 2009, s.16. (tamamı:13-34)

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, hukuki bağlayıcılığı haiz olmasa da uluslararası hukukta önemli bir etkiye sahiptir.⁴⁸³ Nitekim 1967 tarihli Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisi⁴⁸⁴’nin Başlangıç bölümünde İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin 13/2⁴⁸⁵ ve 14. maddelerine atıf yapmaktadır.

B. 1966 Tarihli Asya-Afrika Hukuksal Komitesinin Mültecilere Karşı Muameleye İlişkin Bangkok İlkeleri

Asya Afrika Hukuksal Komitesi’nin 1966 yılında Bangkok’ ta yaptığı oturumda kabul ettiği Mültecilere Karşı Muameleye İlişkin İlkeleri’nde⁴⁸⁶, mülteci tanımı 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuksal Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi ile hemen hemen aynı olup, “ırk” ifadesinin yanı sıra “renk” ifadesine de yer verilmiştir. İlgili Komite 2001 yılında Bangkok Prensipleri adında bir dizi prensip üzerinde daha anlaşmıştır. Buna göre “mülteci” tanımının ‘vatandaşı olduğu ya da menşe ülkesinin tamamında ya da bir kısmında meydana gelen işgal, harici saldırı, yabancı hâkimiyeti ya da ciddi şekilde kamu düzenini bozan olaylar nedeniyle ikametgâhını terk ederek menşe ülkesi ya da vatandaşı olduğu ülke dışında bir ülkede sığınma arayan kişileri’ de kapsadığı kabul edilmiştir.⁴⁸⁷

⁴⁸³ İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, bağlayıcı niteliği bulunmamakla birlikte, BM İnsan Hakları Komisyonu tarafından sonrasında başka bağlayıcı antlaşmaların arkadan takip etmesi amacıyla detaylarla doldurulmayan bir örnek hukuk belgesidir. Bkz. Ayşe Nur Tütüncü, "Medeni Ve Siyasi Haklar Sözleşmesindeki İnsan Haklarının Korunması Mekanizmasından Milletlerarası Hukuk Çerçevesinde Bazı Yansımalar", **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Prof. Dr. Aslan Gündüz’ün Anısına Armağan**, cilt.25, 2006, s. 604 (tamamı: ss.601-622). 10 Aralık 1948 tarihinde Birleşmiş Milletler Genel Kurulu’nda kabul edilen İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’ne ilişkin olarak oylamada olumlu oy kullanan devletlerin bu konuda borç yüklenme niyetinde olmadıklarını açıkça belirtmiş olmaları sebebiyle bir antlaşma olarak değerlendirilmediği yönünde bkz. Ayşe Nur Tütüncü, Enver Arıkoğlu, Verda Neslihan Akün, Elif Başkaracaoğlu, **Toluner Milletlerarası Hukuk (Giriş, Kaynaklar): Prof. Dr. Sevin Toluner’in Ders Notlarından**, Beta, İstanbul, 2017, s. 75.

⁴⁸⁴ 14 Aralık 1967’de Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından 2312 (XXII) sayılı karar ile kabul edilen Bildiri’nin Türkçe metni için bkz. (Çevrimiçi) http://www.unicankara.org.tr/doc_pdf/metin_ant4.pdf, 4 Mayıs 2016.

⁴⁸⁵ İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi md. 13/2 hükmü şu şekildedir:” *Herkes, kendi ülkesi de dahil olmak üzere, herhangi bir ülkeyi terletmek ve kendi ülkesine geri dönmek hakkına sahiptir*”. İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi md. 14 hükmü ise şu şekildedir:” *1. Herkes zulüm karşısında başka ülkelere sığınma talebinde bulunma ve sığınma olanağından yararlanma hakkına sahiptir. 2. Gerçekten de siyasi olmayan suçlar ya da Birleşmiş Milletler ilkeleri ve amaçlarına aykırı eylemlerden kaynaklanan kovuşturmalar söz konusu olduğunda bu hakka başvurulamaz.*”

⁴⁸⁶ Asya-Afrika Hukuksal Danışma Komitesi’nin (Asian-African Legal Consultative Organization) 1966’da kabul ettiği Bangkok İlkeleri’nin, Komite’nin 2001 yılında kabul ettiği nihai metni için bkz. Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees (“Bangkok Principles”) - Final Text of the AALCO’s 1966 Bangkok Principles on Status and Treatment of Refugees, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3de5f2d52.html>, 8 Ocak 2016.

⁴⁸⁷ Thomas Worster, William; “*The Evolving Definition of the Refugee in Contemporary International Law*”, **Berkeley Journal of International Law (BJIL)**, Vol. 30, No. 1, 2012, s.119 (tamamı: 101-167)

C. 1967 Tarihli Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirisi

Birleşmiş Milletler bünyesinde sığınma hakkına ilişkin 1959 yılında başlayan çalışmalar “BM Ülkesel Sığınma Bildirisi”nin 14 Aralık 1967 yılında BM Genel Kurulu tarafından oybirliği ile kabulü ile tamamlanmış; ancak bu hususta bir Sözleşme düzenlemesi yoluna gidilmemiştir. Bu haliyle devletlere tavsiye niteliğinde bazı ilkeler sunan Bildiri, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi’ nin 14. maddesinde düzenlenen sığınma hakkının barışçıl ve insani bir eylem olduğu, dolayısıyla başka bir devlet tarafından düşmanca bir eylem olarak kabul edilemeyeceği gibi sığınmayla ilgili bir takım ilkeleri bünyesinde barındırmaktadır.⁴⁸⁸ Bildirge'nin 3. maddesinde yer alan “1. maddenin 1. fıkrasında sözü edilen hiç kimse, sınırda geri çevrilmeye ya da sığınma hakkı aradığı ülkeye daha önce girmiş ise sınır dışı edilme ya da zulme uğrayabileceği her hangi bir ülkeye zorla geri döndürülme gibi önlemlere maruz kalmayacaktır” şeklindeki düzenlemesi ile 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 33. maddesinde yer alan non-refoulement ilkesine tekrar bir atıf yapmış, ancak bunun istisnası olarak 2. paragrafta “olağanüstü nedenler olan ulusal güvenlik ya da kitlesel nüfus akışı durumunda olduğu gibi nüfusun(halkın) korumasını sağlama amacı” belirtilmiştir.

Bu bildirinin önemi ise, 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuksal Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi’nde ve 1967 Tarihli Mültecilerin Hukuksal Statüsüne Dair Protokol’ de değinilmemiş olan “sığınma hakkı”na ilişkin olması, tavsiye niteliğinde olmasına rağmen bir takım ilkeler ortaya koymasıdır.

D. 1977 Tarihli Avrupa Konseyi Ülkesel Sığınma Bildirisi

1977 tarihli Avrupa Konseyi Ülkesel Sığınma Bildirisi⁴⁸⁹ de kendinden önceki mülteci sözleşmelerine ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)’ ne atıf yaparak taraf ülkelere gelen kişilere sığınma hakkı tanımlarını belirtmektedir. Bildiri’de, 1951 Cenevre Sözleşmesi’ndeki tanımın yanı sıra “insancıl nedenlerle” sığınma talebinde bulunan kişilere de sığınma hakkının verileceğini açıklaması, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin kapsamının da ötesinde olması nedeniyle büyük önem taşımaktadır.⁴⁹⁰ Bu bildiri, Konseyin 1976 yılında “de facto mülteciler”e ilişkin verdiği tavsiye karara dayanmaktadır. Avrupa Konseyi Parlamenter Asamblesi, “de facto mülteciler”in isteksizlik ve elverişsizliklerden ötürü menşe ülkelerine

⁴⁸⁸ Zerrin Savaşan, “AB’de Sığınma Hakkı: Ortak Sığınma Sistemi Oluşturma Amacı ve Devam Eden Kısıtlamalar”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 27, 2009, s.16.

⁴⁸⁹ Metnin orijinali için bkz. **Council of Europe, Declaration on Territorial Asylum**, 18 November 1977, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3611c.html>, 25 Nisan 2016.

⁴⁹⁰ İbrahim Kaya ve Esra Yılmaz Eren, **a.g.e.**, s.16.

geri dönememelerini göz önünde tutarak genel olarak yabancılar için tanınmış olan muamelelere kıyasen daha lehlerine olacak uygulamalara ihtiyaç duyulduğunu belirtmiştir. Asemble bu görüşünü 1994 tarihli tavsiye kararında da yenilemiş; BMMYK ile ortaklaşa mültecilere ilişkin konularda faaliyet gösterecek Avrupa Komiserliğinin de kurulmasını önermiştir.⁴⁹¹

E. 1984 Tarihli Cartagena Mülteciler Bildirisi

1980’lerde Orta Amerika ülkelerinde meydana gelen iç savaşlar neticesinde yaşanan mülteci krizine son vermek amacıyla, 19-22 Kasım 1984 tarihleri arasında Cartagena/Kolombiya’ da Orta Amerika, Meksika ve Panama’daki mültecilerin sorunları hakkında BMMYK’ nın öncülüğünde bir konferans düzenlenmiştir. Bu konferansın sonucunda yayınlanan Cartagena Mülteciler Bildirisi’nde⁴⁹² Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi ve Amerikan İnsan Hakları Komisyonu raporlarına atıf yapılmıştır. Bildiri’nin 3. maddesinde mülteci tanımı, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde yer alan mülteci tanımını, “yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın İnsan Hakları ihlalleri ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan diğer durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri ya da özgürlükleri tehdit altında olduğu için ülkelerinden kaçan kişileri de” kapsayacak şekilde genişletmiştir.

1984 tarihli Cartagena Bildirisi, Orta ve Güney Amerika’daki mültecilere ilişkin olarak Afrika’daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen 1969 ABÖ Sözleşmesi’nin mülteciyi tanımlayan I(2) maddesine açıkça gönderme yapmaktadır.⁴⁹³

Orta ve Güney Amerika Devletleri, Cartagena Bildirisi’nin yazılmasına katılmışlardır. Her ne kadar Brezilya ve Ekvator ne Bildiri’nin yazım konferansına ne de Bildiri’nin imzalanmasına katılmamış olsalar da Bildirge’nin prensipleri her iki ülkede de iç hukuklarının bir parçası

⁴⁹¹ Pirkko Kourula, **Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited**, Kluwer Law International, The Hague, 1997, s.159-160

⁴⁹² Metnin orijinali için bkz. **Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, Cartagena Declaration on Refugees**, , 22 November 1984, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>, 25 Nisan 2016.

⁴⁹³ Cartagena Bildirisi 3 numaralı kararında: “Orta Amerika bölgesindeki kitlesel mülteci akınından edilen tecrübeler göz önünde bulundurularak, uygun ölçüde ve bölgede devam eden durum akılda tutularak, ABÖ (Afrika Birliği Örgütü) Sözleşmesi’ndeki (1. madde, 2. paragraf) örneğin ve Amerika Ülkeleri Arası İnsan Hakları Komisyonu’nun raporlarında kullanılan öğretinin ışığında, mülteci kapsamının genişletilmesinin gereğini tekrar vurgulamaktadır. Böylece, bölgede kullanılması tavsiye edilen mülteci tanımı ya da kavramı, 1951 Sözleşmesinin ve 1967 Protokolünün öğelerini içerdiği gibi, bunun yanı sıra, yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakkı ihlalleri, ya da kamu düzenini ciddi olarak bozan diğer durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri, ya da özgürlükleri tehdit altında olduğu için ülkelerinden kaçan kişileri de kapsayacaktır.”fikrini benimsemiştir.

haline getirilmiştir. Bildiri'nin yasal olarak bağlayıcılığı olmasa da Amerikan Devletleri Örgütü, BMMYK İcra Komitesi ve evrensel mülteci antlaşmalarına taraf olan devletler tarafından da onaylanmıştır. Ayrıca mültecilerin ve vatansız kişilerin korunması ile ilgili olarak Arjantin, Bolivya, Brezilya, Şili, Kolombiya, Kosta Rica, Küba, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Guatemala, Meksika, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, Uruguay ve Venezuela tarafından imzalanan Brezilya Deklarasyonunda da bu Bildiriye atıfta bulunulmuştur.⁴⁹⁴

F. 2001 Tarihli 1951 Cenevre Sözleşmesi ile Bu Sözleşmeye Ek 1967 Protokolüne Taraf Devletler Bildirgesi

12-13 Aralık 2001'de 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 50. yıldönümünü anmak üzere İsviçre'de BMMYK tarafından düzenlenen Taraf Devletlerin Bakanlar Toplantısında, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ve/veya onun 1967 tarihli Protokolü'ne Taraf olan Devletler tarafından oybirliği ile bir bildirge kabul edilmiştir. “1951 Cenevre Sözleşmesi ile Bu Sözleşmeye Ek 1967 Protokolüne Taraf Devletler Bildirgesi” olarak bilinen bu bildirge ile 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Newyork Protokolü'nün kalıcı önemi vurgulanmakta, ortaya koydukları değer ve ilkelere sahip çıkılmasına ilişkin siyasi taahhüt tekrarlanmakta ve bu doğrultuda uygulamalarda bulunulması hususunda devletlere çağrıda bulunulmaktadır.⁴⁹⁵

Devletlerin, devletlerarası örgütlerin ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) da bu konudaki kaygı ve tavsiyelerini yansıtan ve devletlerarasında iş birliğini geliştirmeyi amaçlayan BMMYK inisiyatifinde hayat bulan “Koruma Gündemi”⁴⁹⁶ bu bildirgenin sonucudur.

⁴⁹⁴ Thomas Worster, William; “The Evolving Definition of the Refugee in Contemporary International Law”, **Berkeley Journal of International Law (BJIL)**, Vol. 30, No. 1, 2012, s. 120 (tamamı s. 101-167)

⁴⁹⁵ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **Declaration of States Parties to the 1951 Convention and or Its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees**, 16 January 2002, HCR/MMSP/2001/09, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3d60f5557.html>, 29 May 2016.

⁴⁹⁶ 2001 yılında başlayan ve Hükümetler ve Sivil Toplum Örgütleri ile mülteci uzmanlarının BMMYK ile 18 ay süren çalışmaları ve Uluslararası Korumaya dair Global İstişareler olarak bilinen görüşmelerin ardından, BMMYK ve Devletler ortak bir Koruma Gündemi belirlemiştir. “Koruma Gündemi” 2 kısımdan oluşmaktadır: (1) Aralık 2001 tarihinde kabul edilen 1951 Cenevre Sözleşmesi ile Bu Sözleşmeye Ek 1967 Protokolüne Taraf Devletler Bildirgesi ve (2) “Koruma Gündemi” Eylem Planı. “Koruma Gündemi” hukuken bağlayıcı bir belge olmamakla birlikte mülteci koruması konusunda üzerinde anlaşmaya varılan hedeflere erişmek için ne gibi adımlar atılması gerektiğine dair bir yol planı sunmaya çalışması açısından geniş bir tabanı ilgilendirdiğinden siyasi olarak önemli addedilebilir.

G. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği İcra Komitesi Sonuç Kararları

BMMYK'nın fonksiyonlarını yerine getirmesinde danışmanlık görevi üstlenen Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Programı İcra Komitesi (Executive Committee of the High Commissioner's Programme- ExCom)⁴⁹⁷ 1958 yılında BM Genel Kurulu'nun talebi üzerine BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi (ECOSOC)⁴⁹⁸ tarafından BMMYK Tüzüğü'nün 4. maddesine istinaden kurulmuştur.⁴⁹⁹ İlgili 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.*” Ayrıca BMMYK Tüzüğü'nün 1. maddesine göre de Yüksek Komiser, “...bu Tüzüğün kapsamı içine giren mültecilere uluslararası koruma sağlamak ve ... mültecilerin sorunlarına kalıcı çözümler aramak görevini yerine getirmesi sırasında, özellikle sorunlar baş gösterdiğinde ve örneğin söz konusu insanların uluslararası statüleri ile ilgili herhangi bir anlaşmazlık çıkması durumunda, eğer kurulmuş ise, mültecilerle ilgili danışma komitesinin fikrini soracaktır.”

ECOSOC tarafından kurulmakla birlikte BMMYK İcra Komitesi, BM Genel Kurulunun tamamlayıcı bir organı (subsidiary organ) olarak hareket eder ve raporlarını da doğrudan olarak Genel Kurula gönderir. Her ne kadar BMMYK Statüsü 3. maddesinde Yüksek Komiser'in kendisine Genel Kurul veya Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından verilen politika talimatlarını izleyeceği düzenlenmiş ise de BMMYK İcra Komitesi, yıllık olağan toplantılarında idari konularda Yüksek Komiserliğe önerilerde bulunmasının yanı sıra Yüksek Komiserliğin iki yıllık programlarını ve mevcut bütçesini onaylamaya da yetkindir.⁵⁰⁰

⁴⁹⁷ **Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği İcra Komitesi (ExCom)**, BMMYK'nın fonksiyonlarını yerine getirmesinde danışmanlık görevi üstlenmiştir. 1958 yılında 25 üye devlet ile kurulan ExCom şu anda 76 üyeye ulaşmıştır ve yılda bir defa Cenevre'de toplanmaktadır. Yıllık toplantılarında; BMMYK programını ve bütçesini belirleyen, Uluslararası koruma alanında tavsiyelerde bulunan ve BMMYK'yı ilgilendiren diğer alanlarda görüş bildiren kurulda sivil toplum örgütleri de gözlemci statüsüne sahiptir.

⁴⁹⁸ **ECOSOC**, Birleşmiş Milletler üye ülkeler sistemine göre ele alınan politika önerileri formüle etmekte ve uluslararası ekonomik ve sosyal konuları tartışmakta merkezi bir forum olarak hizmet vermektedir. Sivil toplum kuruluşları, Birleşmiş Milletler çalışmalarına katılmak için bu konseyden statü alır.

⁴⁹⁹ 2 Kasım 1957 tarih ve 1166(XII) Sayılı Birleşmiş Milletler Genel Kurul Kararının orijinal metni için bkz. **International Assistance to Refugees within the Mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees**, (Çevrimiçi) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/119/49/IMG/NR011949.pdf?OpenElement>, 23 Nisan 2016.

⁵⁰⁰ UNHCR, “**Executive Committee**”, <http://www.unhcr.org/executive-committee.html>, 10 Nisan 2017.

O halde Yüksek Komiserliğin programları, BMMYK İcra Komitesi tarafından onaylanır ve denetlenir. Programlar, başta hükümetler olmak üzere bireylerin ve çeşitli teşkilatların gönüllü katkıları ile finanse edilir.⁵⁰¹

BMMYK İcra Komitesi'nin, vermiş olduğu kararlarla BMMYK'yı mülteci ve sığınmacıların yeni ortaya çıkan veya değişiklik gösteren insancıl ve diğer problemleriyle paralel olarak mülteci hukukunda da sürekli bir gelişim ve düzenleme izlemesini teşvik etmiş⁵⁰² ve uluslararası mülteci hukukunun gelişiminde olumlu bir katkı sağladığı kabul edilmiştir.⁵⁰³

BMMYK İcra Komitesi aslen devletlere değil Yüksek Komiserliğe tavsiyelerde bulunmak amacıyla oluşturulmuştur.⁵⁰⁴ Her ne kadar Komite'nin yetki alanının koruma konularında tavsiye sunmak olduğu hususu netleştirilmiş olmasa da uygulamada İcra Komitesi kurulduktan yaklaşık üç sene sonra koruma konularını ele almaya başlamıştır. Kuruluşunun on sene sonrasında ise uluslararası standartları ilerletme çabalarının bir parçası olarak devletlere koruma sorunları hakkında doğrudan tavsiyeler sunmaya başlamıştır.⁵⁰⁵

BMMYK İcra Komitesi, “mülteci ve sığınmacılara ilişkin yeni ve değişen insani yardım ve diğer sorunlar karşısında mülteci hukukunun devamlı gelişimini ve detaylandırılmasını” teşvik etmiş ve BMMYK'nın faaliyetleri vasıtasıyla yapmış olduğu katkıları takdir etmiştir. İcra Komitesi aynı zamanda BMMYK'nın “mültecilere muamelede temel standartların geliştirilmesine” ilişkin çalışmalarının BMMYK uluslararası koruma işlevinin bir parçası olduğunu da kabul etmiştir. İcra Komitesine göre söz konusu bu standartların geliştirilmesi “*Hükümetler, Sivil Toplum Örgütleri ve akademik kurumlarla devamlı diyalog içerisinde bulunmak ve uluslararası mülteci hukukundaki boşluklar doldurulmak suretiyle*” gerçekleştirilmelidir. İcra Komitesi'nin bu alandaki en dikkate değer sonuç kararlarından biri, spesifik olarak, ihtiyacı olan herkese uluslararası korumanın temin edilmesi amacıyla BMMYK'nın yol gösterici ilkeler geliştirmesinin yollarını araması ve bu şekilde BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukunda ilkeler oluşturulmasında müdahil ve önemli bir

⁵⁰¹ BMMYK, Birleşmiş Milletler düzenli bütçesinden yalnızca idari giderlerde kullanılan toplam bütçenin yüzde 2'sine tekâmül eden bölümü alır. 2016 yılı bütçesi yaklaşık 7,5 milyar dolar olarak hesaplanmıştır. Bkz. UNHCR, **UNHCR Financial Figures**, <http://www.unhcr.org/uk/figures-at-a-glance.html>, 9 Nisan 2017.

⁵⁰² Corinne Lewis, **a.g.m.**, s. 81.

⁵⁰³ İnsan Hakları Gündemi Derneği, **BMMYK İcra Komitesi Kararları-Önsöz**, (Çevrimiçi) <http://sorular.rightsagenda.org/Uploads/MULTECI%20MEV/BMMYK%20Y%C3%9CR%C3%9CTME%20KOM%C4%B0TES%C4%B0%20KARARLARI.pdf>, 23 Mayıs 2016.

⁵⁰⁴ UNGA Res. 1166(XII), 26 November 1957, paragraph 5(b).

⁵⁰⁵ Jerzy Sztucki, **a.g.m.**, s. 285, 293.

rol üstlenmesidir. Her ne kadar BMMYK, uygulamada İcra Komitesinin tavsiyelerini takip etse de bu tavsiyeler yasal olarak bir bağlayıcılığa sahip değildir.⁵⁰⁶

Mülteci hukukunun oluşturulması ve geliştirilmesi açısından “BMMYK İcra Komitesi”nin mültecilere sağlanan uluslararası korumaya ilişkin kararları her ne kadar devletler üzerinde hukuki bir bağlayıcılığa sahip olmasa da mültecilerle ilgili belirli konularda uluslararası mutabakatı ortaya koymaktadır ve bu nedenle de son derece önemli bir kaynak teşkil etmektedir.⁵⁰⁷

Örneğin BMMYK İcra Komitesi sürekli olarak “geri göndermeme ilkesi”nin temel karakterini yıllık genel ve özel kararlarında teyit etmektedir. Bu doğrultuda İcra Komitesi sınır bölgelerindeki “geri çevirmeme (non-rejection)” ilkesinin statünün ve koruma ihtiyacının belirlenmesinde adil ve etkili prosedürlere ihtiyaç gösterdiği belirtilmiştir. Böylece “geri göndermeme (non-refoulement)” nin “giriş hakkı” ile eş anlamlı olarak anlaşılamayacağını; sınırda geri çevirmeme ilkesinin bireyin statüsünün belirlenmesinde “Geçici Kabul (temporary admission)” anlamına geleceğini belirtmektedir. Sadece bu şekilde bir devlet, bir kişiyi işkence ya da kötü muamele ile karşılaşacağı yere geri göndermeyeceğini garanti edebilir.⁵⁰⁸

BMMYK İcra Komitesi’nin sonuç kararları kanun hükmünde bir geçerliliğe sahip olmadıkları gibi kendi başlarına da bağlayıcı yükümlülükler oluşturmamaktadır. Fakat yine de bu sonuç kararları devletlerin mültecilerin sorunlarına hukuki bir yükümlülük anlayışıyla yaklaşabileceği bir *opinio juris* in formüle edilmesine katkıda bulunabilmektedir. Bazı Sonuç Kararları muameleye ilişkin standartları ihdas etmeyi veya devletler ile BMMYK arasındaki yorumlama farklılıklarını gidermeyi amaçlamakta iken bazı sonuç kararları daha çok tavsiye edici nitelikte olup uygulama alanını genişletmeyi amaçlamadan temel ilkeleri tekrar edip yeniden tasdik etme niyetindedir. Bu nedenle sonuç kararlarının devletlerin bildirdiği görüşler bağlamında ve pratikte ne yaptıklarına bakılarak incelenmesi gerekmektedir.⁵⁰⁹

⁵⁰⁶ Corinne Lewis, **a.g.e.**, s.74-75.

⁵⁰⁷ İnsan Hakları Gündemi Derneği, **BMMYK İcra Komitesi Kararları-Önsöz**, (Çevrimiçi) <http://sorular.rightsagenda.org/Uploads/MULTECI%20MEV/BMMYK%20Y%C3%9CR%C3%9CTME%20KOM%C4%B0TES%C4%B0%20KARARLARI.pdf>, 23 Mayıs 2016.

⁵⁰⁸ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 215.

⁵⁰⁹ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 217.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE’NİN MÜLTECİ POLİTİKASI

Kemal Karpat’ın deyiimiyle “*Osmanlı göç ile başlamış ve göç ile de dağılmıştır*”. Hatta eski Osmanlı topraklarından Osmanlı’nın son dönemlerinde Anadolu ve Trakya’ya yönelik yaşanan göçlerin etkileri bugün dahi devam etmektedir.⁵¹⁰ Bu iddianın ne kadar yerinde olduğunun ve de Türkiye Cumhuriyeti’nin iltica politikalarının daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla aşağıda Osmanlı döneminin kuruluş döneminden başlayarak Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşundan günümüze kadar uzanan süreç içerisindeki İmparatorluk ve Cumhuriyet sınırları içerisine gerçekleşmiş olan göç ve iskân politikaları ana hatları ile ve de dönemin koşullarıyla paralel olarak incelenecektir. Böylelikle kuruluşundan bugüne Türkiye Cumhuriyeti’nin iltica politikaları geleneğini etkileyen faktörler anlaşılmalı çalışılacaktır.

I. OSMANLI İMPARATORLUĞU DÖNEMİNDE GÖÇ VE İSKÂN POLİTİKALARI İÇERİSİNDE MÜLTECİLERİN YERİ VE AYRI BİR MÜLTECİ POLİTİKASININ YOKLUĞU

“Yurtlandırma” anlamına gelen iskân⁵¹¹ kelimesi devlet uygulamalarında genel olarak nüfus ve toprak dağılımı, ülke kaynaklarının paylaşımı, yerel unsurların kümelenmesi gibi kavramlarla yakın ilişkide bir kullanım alanı bulur. Bu çerçevede iskân uygulaması ister ihtiyari ister zorunlu olarak yönetilmiş olsun her halükarda hem kişileri hem de devleti ilgilendirir.⁵¹²

Osmanlı İmparatorluğu açısından ise iskân, yönetimi içerisinde her zaman önemli bir yere sahip olmuştur. Nitekim “tımar sistemi”⁵¹³ adı verilen, kendine has yürütmüş olduğu toprak

⁵¹⁰ Kemal Karpat, “Önsöz”, içinde **Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s. xxvi.

⁵¹¹Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük, (Çevrimiçi) http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5c0d33993168d6.64381208, 9 Aralık 2018.

⁵¹² Fikret Babuş, **Osmanlı’dan Günümüze Etnik-Sosyal Politikalar Çerçevesinde Göç ve İskan Siyaseti Uygulamaları**, Ozan Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 13.

⁵¹³ Tımar, genel hatlarıyla Osmanlıda miri arazi sistemi dâhilinde devlet-dirlik sahibi-reaya(halk) ilişkilerini düzenleyen sistem için kullanılan bir terimdir. Tarımsal ekonomiye dayalı olan Osmanlı ekonomisinin temeli tımar sistemidir ve devletin merkezi bölgelerindeki köy halkının çoğunluğu bu sisteme tabii olmuşlardır. Zirai topraklarda devlet (miri) mülkiyeti esas kabul edilerek optimum toprak büyüklüklerinin bozulmamasına özen gösterilmektedir. Devlete ait bu topraklar ehl-i seyf denilen askeri sınıfa tımar, zeamet veya has olarak tahsis edilirdi. Tımar topraklarını işlemek hak ve görevine sahip olan halkın idaresi, işletmeye nezaret ve vergilerin tahsili sahib-i arz (toprak sahibi) kabul edilen ve çoğu sipahi olan dirlik sahiplerine bırakılmıştır. Bu yetkinin ve sistemin denetlenmesi görevi ise kadırlara aitti. Bkz. Çiğdem Kavak Çeken, “Osmanlı Tımar Sistemi ve

düzeni aracılığıyla mevcuttaki nüfusunu ve fethettiği yerleri egemenlik anlayışı doğrultusunda yeniden şekillendirebilmesini sağlayacak olan iskân uygulamalarına tabi tutabilmiştir.⁵¹⁴

Osmanlı İmparatorluğu, kuruluş devrinden itibaren siyasi, iktisadi ve toplumsal gelişmeler ve değişimler çerçevesince Kuruluş-Genişleme-Duraklama ve Gerileme Devirleri'nde farklı iskân politikaları yürütmüştür. Bu doğrultuda Kuruluş ve Genişleme Devirleri'nde yeni ele geçirilen topraklara daha önceden hâkimiyet kurulmuş olan topraklardan getirilen kişiler yerleştirilirken; Duraklama ve Gerileme Devirleri'nde İmparatorluğun kaybedilen topraklarından kaçmak zorunda kalarak Osmanlı'nın güvenli bölgelerine ulaşmayı başarabilen toplulukların ve konar-göçerlerin⁵¹⁵ Rumeli ve Anadolu'daki boş ve harap sahalara yerleştirildiği görülmektedir.⁵¹⁶

A. İmparatorluğun Kuruluş Dönemindeki Göç ve İskân Politikaları

Osmanlı İmparatorluğu'nun kuruluş döneminde göç ve iskân politikaları siyasi ve askeri unsurların yanı sıra nüfus yoğunluğu ve hareketliliği gibi sebepler ile de şekillenmiştir. Özellikle imparatorluğun gelişmesinde, yeni fethedilen yerlerdeki tarıma uygun boş arazilerin şenlendirilerek ekonomik bir hareketliliğin sağlanması için yeni kasaba ve köylerin kurulması amacıyla mevcut topraklardaki göçebe halka yönelik zorunlu iskân siyaseti izlenmiş olmasının ve buralardan da yeni fethedilen arazilere Müslüman nüfusun taşınmasının rolü büyüktür.⁵¹⁷

Ayrıca kuruluş döneminde birçok tarikat mensubu dervişlerin de yeni fethedilen topraklara gönderilerek muhtelif yerlerde vakıflar tesis etmeleri suretiyle buralarda yeni yerleşim toplulukları yaratmaları teşvik edilmiştir.⁵¹⁸ Gene benzer bir şekilde akıncı birlikleri ile birlikte ya da ordunun arkasından hareket eden birçok dervişin herhangi bir yerleşimin

Uygulamada Ortaya Çıkan Uyuşmazlıklar (İstanbul Ahkâm Defterleri'nde Yer Alan Kayıtlar Doğrultusunda)" **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 51, Ağustos 2017, s.286-287(tamamı: 285-310)

⁵¹⁴ Fikret Babuş, **Osmanlı'dan Günümüze Etnik-Sosyal Politikalar Çerçevesinde Göç ve İskân Siyaseti Uygulamaları**, Ozan Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 27-28.

⁵¹⁵ "Konar-Göçer" terimini "göçebe" terimi ile karıştırmamak gerekir. Zira "konar-göçerler", yazın yaylakta hayvancılık, kışın kışıkta basit ziraat yapan; hayat tarzı "yerleşik" ile "göçebelik" arasında bir ara şekil olarak tarif edilebilecek topluluklardır. Bkz. Cengiz Orhonlu, **Osmanlı İmparatorluğunda Aşiretlerin İskânı (1691-1696)**, İstanbul, Eren Yayıncılık, 1987, s. 12-13.

⁵¹⁶ Mehmet Yılmaz, "XIX. Yüzyılda Osmanlı Devleti'nin Muhaciri İskân Politikası", **Osmanlı**, C.4, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999, s.587

⁵¹⁷ Yusuf Halaçoğlu, **XVIII. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunun İskân Siyaseti ve Aşiretlerin Yerleştirilmesi**, 4. Bası, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2006, s.1

⁵¹⁸ Ömer Lütfi Barkan, "Osmanlı İmparatorluğunda Bir İskân ve Kolonizasyon Metodu Olarak Vakıflar ve Temlikler", **Vakıflar Dergisi**, S:2, 1942, Ankara, s.284 ve s. 291

olmadığı ancak stratejik önem arz eden mevkilere tekke ve zaviyeler inşa etmek suretiyle nüfussuz bölgelere iskânı teşvik ettikleri ve de bu bölgelere yerleşen yeni nüfusa ruhani önderlik ettikleri de görülmüştür.⁵¹⁹

Konar-göçerlerin bu dönemde yeni fethedilmiş olan yerlere iskân edilmesinde sadece bu bölgelerin atıl arazilerinin yeniden ekilerek hayata döndürülmesi değil, yerleşik hayat tarzını haiz topluluklara nazaran daha savaştıçı vasıflara sahip bu kişilerin bu özelliklerinden yararlanılması da amaçlanmıştır. Bu tarz zorunlu iskân politikaları bazen de tam tersi bir şekilde uygulanmış; böylece fethedilen yerlerdeki Müslüman olmayan topluluklar ile mevcut topraklardaki Müslümanların yerleri değiştirilmek suretiyle farklı etnisitelere ve inançlara sahip halkların kaynaştırılması yoluyla merkezi hükümetin güçlenmesi hedeflenmiştir.⁵²⁰ İskân kurumuna bu dönemde isyanları bastırma ve bazı hallerde de cezalandırma aracı olarak da başvurulmuştur.⁵²¹

Kuruluş dönemi Osmanlı iskân politikalarının genel hatlarına bakıldığında yönetimin temel hedefinin otoritenin temin edildiği güçlü bir sistemin kurulması ve de yeni fethedilen toprak ve buradaki halklara bu sistemin ihraç edilmesi gayesi olduğu görülmektedir. Bu açıdan nüfus ve iskân politikalarının şekillendirilmesinde öncelikli amaç yeni bölgelerin fethinde görev alacak askerlerin ihtiyaçlarının sağlanması⁵²², atıl ancak verimli yeni alanlardan yeni üretim alanlarının oluşturulması ve böylelikle dolaylı olarak yeni vergi kaynaklarının yaratılmasıdır. Ayrıca yeni kurulan tekke ve zaviyeler aracılığı ile de yönetimin yeni topraklarında İslam'ın yayılması da burada sayılabilecek amaçlardandır.⁵²³

⁵¹⁹ Cengiz Orhonlu, "Osmanlı İmparatorluğunda Aşiretlerin İskânı", *Türk Kültürü Araştırmaları*, S.XV., C.1-2, Ankara, s.271.

⁵²⁰ Yusuf Halaçoğlu, **XVIII. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunun İskân Siyaseti ve Aşiretlerin Yerleştirilmesi**, 4. Bası, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2006, s. 4

⁵²¹ Orhonlu, **a.g.m.**, s. 270. Ceza niteliği taşıyan zorunlu yerleştirmeler 15. ve 16. Yüzyıla da damgasını vurmuştur. Bu doğrultuda İshak Baba gibi isyancı müritlerden, İsmail Safavi'nin tarafını tutan büyük aşiretlere varıncaya dek çok geniş bir yelpazede ve coğrafyada belli grupların Deliorman, Kuzey Anadolu ve hatta Azerbaycan'a kadar yeniden yerleştirildiklerini görürüz. Bkz. Kemal Karpat, "Önsöz", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s. xxviii.

⁵²² Nitekim Karpat, Türklerin Rumeli'ye ilk göç akını olarak aileleri ile birlikte sınır boylarına (uç)gönderilen ve savaş olmadığı dönemlerde ziraat ve hayvancılıkla meşgul olan ve zamanla yerleştikleri bölgeleri küçük kasabalara çeviren "akıncı birlikleri"nden bahseder. Bkz. Kemal Karpat, "Önsöz", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s. xxvii. Osmanlı'da "uç" diye adlandırılan sınır boyları 1352-1402 yılları arasında zorla sürülen göçebelerin, Moğol istilasından kaçanların ve merkezden kaçan siyasi muhalif ve maceraperestlerin toplandığı, bölgelerdi. Bkz. Halil İnalcık, "Osmanlı Devletinde Uc (Serhadlar)", **Doğu Batı Makaleler II**, Ankara, Doğu-Batı Yayınları, 2008, s. 46-49.

⁵²³ Gülfettin Çelik, "Osmanlı'da İskân Tarihi ve Ömer L. Barkan'ın Eserlerine Giriş", **Osmanlı'da Nüfus ve İskân Politikaları-Notlar 16**, Ed. Kazım Baycar, İstanbul, Bilim ve Sanat Vakfı Türkiye Araştırmaları Merkezi, 2009, s.10-11.

B. XV-XVI. Yüzyıllarda Osmanlı'da Göç ve İskân Politikaları

Osmanlı İmparatorluğu'nun II. Mehmet'in İstanbul'un fethiyle başlayan ve Kanuni Sultan Süleyman'ın devrinin sonuna kadar olan bu süreçte, iskân politikalarına büyük ölçüde sistem sorununun çözülmesi nedeniyle⁵²⁴ sadece zaruri nedenlerle başvurulmuştur.⁵²⁵

Bu zaruriyet halleri açısından bu döneme hâkim olan zorunlu yer değiştirme politikalarına ilişkin dört amaçtan bahsedilebilir. Bunlar; genişlemekte olan imparatorluğun yeni fetih edilen bölgelerde merkezi idareyi sürekli kılacak bir biçimde mevcut topraklara dâhil etme gayesi; tarıma dayalı ekonominin desteklenmesi amacıyla tarıma elverişli bölgelerde nüfusun azaldığı ya da arttığı durumlarda nüfusa müdahale etmek, vergi toplanması hususunda yaşanan zorlukların aşılabilmesi için kimi grupları göçebelikten vazgeçirecek zorlayıcı tedbir aracı olarak kullanmak⁵²⁶ ve son olarak da imparatorluk içerisinde güvenin ve asayişin sağlanmasıdır.⁵²⁷

Ayrıca 14. yüzyıl sonu ve 15. yüzyıl boyunca Macaristan, Fransa, Viyana, Bavyera ve Sicilya'dan artan baskılar, birçok Aşkenaz⁵²⁸ Yahudi'sinin kaçarak peyderpey Balkanlar'da ve Rumeli'de egemenliğini sağlamış olan Osmanlı İmparatorluğu'na sığınmasına neden olmuş ve sığınan bu gruplar Osmanlı tarafından İstanbul, Selanik, Şam ve Kahire'ye

⁵²⁴ Cihan Osmanagaoğlu Karahasanoğlu, **Tanzimat Dönemi İtibariyle Osmanlı Tabiiyetinin (Vatandaşlığının) Gelişimi**, İstanbul, Legal, 2004, s. 58.

⁵²⁵ Bu çerçevede örneğin Kıbrıs 1571'de fethedildiğinde, bölgenin nüfusuna müdahalede bulunulmuş; bu çerçevede tımar sisteminde ekecek arazisi olmayanlar, eşkıyalık yapanlar, kirayla ziraat yapanlar, aralarında arazi anlaşmazlıkları olanlar, şehirlere izinsiz göç edenler, işsiz olup da leventlik yapanlar, faizcilik yapanlar, bazı suç işleyen kişiler Kıbrıs'ın iskânında değerlendirilmişlerdir. Bkz. Gülfettin Çelik, **a.g.m.**, s.15. Kemal Karpat da bu dönemki iskan politikalarının amaçlarını üç kategoriye ayırır. Bunlar: (1) Batı Anadolu'daki nüfus yoğunluğunu hafifleterek buradan kaydırılan nüfus ile Rumeli topraklarında Osmanlı idaresini güçlendirmek, (2) Kuruluş döneminde de bahsi geçen derviş'lerin gönüllü olarak göç etmeleri, (3) Çeşitli sebeplerle ceza amacıyla bazı grup ve aşiretlerin yeniden iskan edilmesi. Bkz. Kemal Karpat, "Önsöz", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s. xxviii.

⁵²⁶ Örneğin Osmanlı'nın 14. ve 15. Yüzyılda sürdürdüğü fetihler sonucu tebaası haline gelen ve "Çingene hanesi" olarak ayrı kayıt altına alınan Çingeneler'in yerleşik hayata geçmeleri amacıyla 16. Yüzyıldan itibaren çeşitli tedbirler alınmaya başlanmıştır. Bkz. Sinan Gökçen, "Anadolu ve Balkanlar'a Romanların Göçü", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s. 44. (tamamı:37-46)

⁵²⁷ İlhan Tekeli, **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2008, s.143-145

⁵²⁸ Bunlar, Kuzey ve Orta Avrupa menşeli ya da Amerika'ya göç etmiş Yahudilerdir. Bkz. Naim A. Güleryüz, "Geçmişten Günümüze Anadolu'ya Yahudi Göçü", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, dipnot 3.

yerleştirilmişlerdir.⁵²⁹ Aşkenaz Yahudilerinin Osmanlı'ya sığınmasını 15. yüzyılda Grenada'da ki son Müslüman Kalesi'nin düşmesine müteakip önce İspanya'dan sonra da Portekiz'den kaçan Sefarad⁵³⁰ Yahudilerinin göçleri izlemiştir; bunlar da başta İstanbul, Edirne ve Selanik olmak üzere İzmir, Manisa, Bursa, Gelibolu, Amasya, Korfu ve Manastır'a yerleştirilmişlerdir.⁵³¹ 16. yüzyıl aynı zamanda Macaristan, Prag başta olmak üzere Bohemya ve Roma'dan gelen Yahudi sığınmacılara da şahitlik etmiştir.⁵³²

16. yüzyıldaki klasik Osmanlı düzeninin zorunlu yer değiştirme hareketlerinin biçimini belirleyen özelliklerin sınıflandırılması halinde ilk olarak söylenebilecek olan Osmanlı'nın artık merkezi teşkilatlanması oturmuş imparatorluk yapısıdır. İkincisi ise tarım arazilerine uyguladığı tımar sisteminin hem üretilen ürünün denetlenme biçimini hem de imparatorluğun askeri gücünü belirliyor olmasıdır. Son olarak da İmparatorluğun değişik din gruplarını millet sistemi içinde örgütleyerek bunların imparatorluğun bütünlüğünü tehlikeye düşürmeden bir arada yaşamasına olanak vermesi sayılabilir. Bu özellikleri çerçevesinde Osmanlı İmparatorluğu, büyük kitleler halindeki nüfus değişikliklerine yönelik kararlarının meşruiyetini gaza ilkesi⁵³³ başta olmak üzere temelde üç nedene dayandırıyordu. Bahsi geçen gaza ilkesi sonucu imparatorluk sürekli büyüme halindeydi. Bu süregelen büyüme hali içerisinde Osmanlı hâkimiyetinin sürekli kılınması için fethedilen yeni toprakların bir biçimde eski topraklarla kaynaştırılması gerekiyordu. Ancak millet sistemi çerçevesinde Osmanlı farklı dinlerin meşruiyetini kabul ettiğinden bu kaynaştırmanın yürütülmesi sırasında farklı din mensuplarının din değiştirmelerine yönelik zorlayıcı bir politika güdülmüyordu. Bu nedenle de Anadolu'dan Müslüman nüfusun büyük gruplar halinde yeni alınan topraklara getirilmesi ve yeni alınan topraklardaki Müslüman olmayan nüfusun bir kesiminin de Anadolu'ya ve Müslüman nüfusun bulunduğu alanlara yerleştirilmesi gerekiyordu. İkinci neden ise sanayi öncesi düzende kırsal alanda nüfusun belli bir düzeyin üstünde yoğunlaşmasının kente aktarılacak üretimin azalması anlamına gelmesinden kaynaklanmaktaydı. Nitekim üretimin dengeli dağıtılabilmesi için nüfus artışının görüldüğü

⁵²⁹ Naim A. Güleryüz, **a.g.e.**, s. 52-53.

⁵³⁰ “Sefarad” hem İbranice İspanya'ya verilen ad iken aynı zamanda 15. Yüzyılda bu yarımada'dan göç eden Yahudileri de tanımlamaktadır. Bkz. Naim A. Güleryüz, **a.g.e.**, dipnot 5.

⁵³¹ Naim A. Güleryüz, **a.g.e.**, s.57.

⁵³² Naim A. Güleryüz, **a.g.e.**, s.58-59.

⁵³³ “Gaza” en yalın haliyle “düşmanla savaşma” şeklinde tarif edilebilir. Ancak zamanla bu kavram Osmanlı Beyliği'nin ortaya çıkışı ile birlikte XIII. yüzyıl sonları ile XIV. yüzyıl başlarında İslâmiyet'i yaymak, müslümanların yönetimindeki toprakları genişletmek gibi amaçlarla akınlara katılmak ve “cengetmek” anlamını kazanmış ve, Türkmen beylikleri ve derviş toplulukları arasında Anadolu uç boylarında yaşanan çatışmalara ilişkin olarak hem bir motivasyon hem de bir meşruiyet unsuru olarak kullanılmıştır. Bkz. Cemal Kafadar, **Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi**, (Çevrimiçi) <https://islamansiklopedisi.org.tr/gaza>, 10 Aralık 2018.

dönemlerde nüfusun yeniden dağıtılması gerekmektedir. Aksine nüfusun azaldığı, ekonominin çöktüğü yerlerde ise hem kentlere hem de kırsal alana yeni nüfus yerleştirilerek o yörelerin şenlendirilmesi ve imarı gerçekleştiriliyordu. Üçüncü neden ise imparatorluk içinde güvenliğin ve düzenin sağlanmasının tarımsal üretimin sekteye uğramaması ve de imparatorluğun uluslararası ticaret yolları üzerindeki denetiminin sürmesi için gerekli olmasıydı. Bu amacı sağlayabilmek için huzursuzluk kaynağı olabilecek konar-göçer grupların ve yerel güç elde etmiş beylerin yer değiştirmeye ya da iskâna zorlanmaları gerekmektedir. Bu gerekçelerle Osmanlı İmparatorluğu, Osmanlı topraklarındaki kişileri zorla yer değiştirmeye zorlamasını “sürgün” sistemi ile kurumsallaştırmış ve bu sürgün sistemini hem köylerde hem de kentlerde kurumsal bir şekilde uygulamıştır.⁵³⁴

C. XVII-XVIII. Yüzyıllarda Osmanlı’da Göç ve İskân Politikaları

Kanuni Sultan Süleyman’ın ölümünü takip eden dönemde Osmanlı İmparatorluğu önceki dönemlerine damgasını vuran yayılmacı kimliğini kaybetmeye başlamış; bunun bir sonucu olarak da yeni fethedilmiş yerlere yönelik uygulanan “dışa dönük iskân politika”ları yavaş yavaş yerini “içe dönük bir iskân düzenlemesi”ne bırakmıştır.⁵³⁵ Zira yeni toprak ele geçirilmediğinden İmparatorluğun eski topraklarıyla kaynaştırılması için yapılan “dışa dönük” nüfus yer değiştirmelerine artık gerek kalmamıştır.⁵³⁶

Yaşanılan bu dönüşümün sebeplerinin başında 1400 ve 1600 yılları arasında Avrupa kıtasında okyanusların araştırılması yönünde bir keşif akımının doğması ve bunun sonucunda da Avrupalı devletler açısından okyanus ötesi yeni ticaret yollarının kullanıma açılması⁵³⁷ başta olmak üzere, Osmanlı sınırları içerisinde ciddi boyutlara ulaşan iç karışıklıklar ile uzun süren savaşların yarattığı iktisadi krizler gelmektedir. Osmanlı’yı iskân politikalarında değişime gitmek zorunda bırakan iktisadi açıdan yaşanan bir diğer sorun ise, Tokat, Erzurum gibi eskiden çok önem arz eden ticaret yollarının bu statülerini yitirmesinin mevcut sosyal ve

⁵³⁴ Şöyleki “Sürgün” merkezden kadırlara gönderilen hükümlerle uygulama alanı buluyor ve ihtiyaç doğrultusunda belli bir oran tespit edildikten sonra ilgili şehir veya köydeki hanelere bu oranın uygulanması sonucu gidecek kişiler belirleniyordu. Üstelik oran dışında dikkat edilen bir diğer husus da şehirlerden gönderilecek kafilelerin her meslek grubundan insan barındırıyor olmasıydı. Üstelik bu kişilerin gittikleri yerlerde iş yapabilecek yaşta ve fiziki güçte olması da aranan özelliklerdendi. Bu kişiler yeni yerleşkelerinde iki yıl her türlü vergi ve angaryadan bağışık kılınıyorlardı. Bkz. İlhan Tekeli, “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Nüfusun Zorunlu Yer Değiştirmesi ve İskân Sorunu”, **Toplum ve Bilim**, 1990, Yaz, 50, s. 49-52 (tamamı:49-71)

⁵³⁵ Yusuf Halaçoğlu, **XVIII. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunun İskân Siyaseti ve Aşiretlerin Yerleştirilmesi**, 4. Bası, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2006, s. 4

⁵³⁶ İlhan Tekeli, “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Nüfusun Zorunlu Yer Değiştirmesi ve İskân Sorunu”, **Toplum ve Bilim**, 1990, Yaz, 50, s. 51 (tamamı:49-71)

⁵³⁷ David Arnold, **Coğrafi Keşifler Tarihi**, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1995, s. 29.

iktisadi hayata yönelik etkileridir. Zira bu gelişmeler sonucunda bölge halkı, kırlardan kentlere doğru yoğun bir şekilde göç etmeye başlamış;⁵³⁸ ayrıca bu nüfus hareketi ile birlikte vergi geliri azalan devlet de bunu telafi etmek amacıyla yerinde kalmaya devam eden ahaliye daha ağır vergiler uygulamak zorunda kalmıştır. Zamanla bölge halkı, bu mali yükü taşıyamayacak duruma geldiğinden kalan nüfus da bir süre sonra başka kasaba ve köylere, özellikle de büyük şehirlere göç etmeye başlamıştır.⁵³⁹

Bu gelişmeler İmparatorluğun, bu dönemde köy ve kasabalarını terk ederek şehirlere biriken bu insanların nüfus hareketlerini sınırlayacak yeni önlemler almaya sevk etmiş; böylelikle yönetim bir takım cezai yaptırımlar uygulamaya başlamıştır. Bu çerçevede, deftere kayıtlı olduğu bölgeyi izin vesikası (Mürur tezkeresi) olmadan terk eden nüfusun yeni yerleştiği yerde başta 10 yıl, daha sonraları 15 yıl boyunca ikamet ederek oranın vergi defterine kaydedilmediğinin ortaya çıkması durumunda bu kişilerin ilk ikamet bölgelerine geri gönderilmelerini sağlayacak düzenlemeler getirilmiştir.⁵⁴⁰ Ancak yerlerini terk edenlerin yeni yerlerinde 15 yıldan fazla kalmaları ve vergi ödemeleri durumunda bu kişiler bulundukları yeri terke zorlanmaz, ancak “Çiftbozan” veya “Leventlik Akçesi” adı verilen bir cezayı ödemek durumunda kalırlardı.⁵⁴¹

Ülke içi bu nüfus hareketleri Celali Ayaklanmaları⁵⁴² olarak bilinen eşkıya eylemleri sonucu iyice hız kazanmış⁵⁴³; özellikle ovalardaki köyleri boşaltmak zorunda kalan halk uzak vadi içlerine ve dağlık alanlara çekilince birçok yerleşim yeri, özellikle de verimli araziler atıl

⁵³⁸ Gülfettin Çelik, “Osmanlı Devleti’nin nüfus ve iskân politikası”, **Divan**, 1999/1, s. 57 ve 68-69.(tamamı:49-110)

⁵³⁹ Yusuf Halaçoğlu, **XVIII. Yüzyılda Osmanlı İmparatorlugunun İskan Siyaseti ve Aşiretlerin Yerleştirilmesi**, 4. Bası, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2006, s. 5.

⁵⁴⁰ Cihan Osmanagaoğlu, **a.g.e.**, 285-286.

⁵⁴¹ Ömer Lütfi Barkan, “Osmanlı İmparatorluğunda Bir İskân ve Kolonizasyon Metodu Olarak Sürgünler”, **İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası**, C:XI, No:1-4, 1951, s.545.

⁵⁴² Celali ayaklanmaları olarak adlandırılan bu olaylar aslında 16. Yüzyıl sonlarında ortaya çıkan eşkiyalık hareketlerinin, yerleşik düzene geçmiş bulunan kırsal kesimin etkileneceği şekilde yerleşim düzenini ortadan kaldırmasıdır. Taşrada devlet otoritesini ortadan kaldıran eşkıyalar nedeniyle Anadolu halkı daha güvenli gördüğü yerlere göç etmiştir. Bu nüfus hareketi kimi yerde eşkiyanın gelmeyeceği yüksek mekânlardaki yeni bir yerleşim yerine doğru gitmişken bazı durumlarda da daha güvenli kabul edilen yakın bir kasaba ve büyük kente doğru olmuştur. Bu durum idareyi acil tedbirler almaya itmiştir. Böylelikle halkı terke zorlayan kişilerin etkileri kırılması amacıyla bazı yerlerde bu kişiler sürgüne gönderilmişlerdir. Sürgünler, Canik hâkiminin ve Celali İsyanlarında ortaya çıkan Deli Hasan’ın Rumeli’ye gönderilmesi ve Karamanoğlu Ali Beyin kendisine sancak verilerek Sofya’ya gönderilmesi örneklerinde olduğu gibi bazen rütbe verilerek yapılabilmiştir. İkinci bir çözüm olarak da terkedilmeden önce tımar sistemi içinde zirai üretim yapılan yerlere yerlerini terkeden reayanın geriye getirilmesine yönelik zorlayıcı önlemler almaktır. Bkz. Gülfettin Çelik, **a.g.m.**, s. 91. Ayrıca bkz. Oktay Özel, “The Collapse of Rural Order in Ottoman Anatolia: Amasya 1576–1643”, **The Ottoman Empire and its Heritage**, Vol. 61, 2016, Brill Online, s. 89-133.

⁵⁴³ Gülfettin Çelik, **a.g.m.s.** 57.

durumda kalmışlardır. Bu sebeple boşaltılan verimli arazilerin yeniden şenlendirilmesi ve “derbent”⁵⁴⁴ köylerinin yeniden canlandırılmasına yönelik özel bir iskân politikasının hayata geçirilmesine ihtiyaç duyulmuştur.⁵⁴⁵ Böylece 17. yüzyılda başlatılan ve 18. yüzyıl boyunca da yürütülen “*harap ve sahipsiz yerlere konar-göçer aşiretlerin yerleştirilerek bu bölgelerin yeniden ziraata açılması*” politikası uyarınca aşiretlerin zorunlu iskâna tabi tutulması ile bahsi geçen bu sorunların aşılması hedeflenmiştir.⁵⁴⁶ Böylesi bir toprağa bağlı yaşamın teşviki ile hem tarımsal üretim arttırılmaya hem de konar-göçerlerin yaylak ve kışlakları arasındaki yolculukları sırasında yerleşik ahaliye verdikleri zararlar önlenilerek İmparatorluğun içinde güvenliğin sağlanmasına çalışılmıştır.⁵⁴⁷

Bu döneme damgasını vuran iskân siyaseti sadece siyasal otoritenin gücünde değil, aynı zamanda siyasal coğrafyada da yaşanan değişiklikler çerçevesince de değişmiştir. Zira Osmanlı tarihinde Gerileme Dönemi’nin başlangıcı olarak kabul edilen⁵⁴⁸1699 tarihli Karlofça Antlaşması’ndan itibaren Osmanlı, artık siyasî sınırları ayakta tutma gayreti içine girerek kaybedilen topraklardan İmparatorluğun mevcut sınırları içerisine göçen nüfusu, mevcut düzeni bozmayacak bir şekilde iskâna tâbi kılmayı amaçlamıştır.⁵⁴⁹

Ayrıca bu dönemde 1612 yılında Osmanlı İmparatorluğu ile Hollanda arasında akdedilen bir ticaret antlaşmasının akabinde 17. Yüzyıl boyunca birçok Sefarad Yahudi’sinin İstanbul başta olmak üzere Osmanlı’nın önemli ticaret merkezlerine yerleştirildiği görülmektedir. Takip eden dönemde 1672 yılında Lehistan-Litvanya Birliği ile yapılan Bucaş Antlaşması’nın akabinde ise binlerce Leh Yahudi’si Osmanlı’ya göç edip İstanbul ve Kırklareli’ne yerleştirilmiştir.⁵⁵⁰

⁵⁴⁴ Geçit veya boğaz anlamına gelen derbent kelimesi Osmanlı belgelerinde XV. asırdan sonra tehlike arz eden bölgelerde kesişen birçok yolun emniyetini sağlayan ve han, câmi, mektep ile dükkânları barındıran sağlam yapı anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Bunun dışında derbentler boş yerlerin imarı ve şenlendirilmesi ya bölgedeki eşkiya gruplarla mücadele edilmesi amacıyla başvurulmuş bir sistem olmuştur. Bkz. Mutafta Sezer, “Osmanlı İmparatorluğu’nda Derbent Teşkilâtı Kitap Tanıtımı”, **Bülent Ecevit Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1, 2016, s. 244-245 (tamamı: 243-254)

⁵⁴⁵ İlhan Tekeli, **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s.146.

⁵⁴⁶ Yusuf Halaçoğlu, **XVIII. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğunun İskan Siyaseti ve Aşiretlerin Yerleştirilmesi**, 4. Bası, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2006, s. 43

⁵⁴⁷ İlhan Tekeli, **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s.146

⁵⁴⁸ Uğur Kurtaran, “Karlofça Antlaşması’nda Venedik, Lehistan Ve Rusya’ya Verilen Ahidnamelerin Genel Özellikleri ve Diplomatik Açından Değerlendirilmesi”, **TAD**, C.35/S.60, 2016, s. 117. (Tamamı: 97-139)

⁵⁴⁹ Gülfettin Çelik, “Osmanlı’da İskân Tarihi ve Ömer L. Barkan’ın Eserlerine Giriş”, s.15

⁵⁵⁰ Naim A. Güleryüz, **a.g.e.**, s. 60.

D. XIX. Yüzyıl Osmanlı Göç ve İskân Politikalarında Yaşanan Dönüşümler

19.yüzyılın son çeyreğine kadar geçen dönemde Osmanlı İmparatorluğu'nun, toprakları içerisinde gerçekleştirdiği nüfus hareketliliği aracılığıyla demografik yapıyı değiştirmek ve tebaası üzerinde siyasi kontrol sağlamak amacıyla zorunlu iskân yöntemine başvurduğu görülmektedir.⁵⁵¹ Ancak bu süreçte iskân yönetimine başvurmasında etnik homojenlik yaratmak yönünde bir öncelik olduğu görülmemektedir.

Bununla birlikte Osmanlı İmparatorluğunun gerileme devrine girerek toprak kaybetmeye başlaması sonucunda Avrupa'daki toplam yüzölçümü 600.000 kilometrekareden 170.000 kilometrekareye düşerken buna paralel olarak mevcut nüfusu da 20 milyondan 4,5 milyona gerileyecektir.⁵⁵² Bu durum 19.yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'nun karşılaştığı iskân sorunlarının ve de bunlara ilişkin politikaların daha önceki dönemlerden farklılık göstermesine neden olmuştur. Zira bu dönemde yeni ortaya çıkan ulus devletlerin içerisinde kalan Türk-Müslüman kitleler yeni yönetimler tarafından bulundukları yerleri terke zorlanmışlardır. Özellikle Rusya'nın 18. yüzyılın başlarından itibaren uygulamaya koyduğu Karadeniz'in güneyini ele geçirerek sınırlarını güneye doğru genişletme politikası sonucunda 1768-1774 Osmanlı-Rus Savaşı'ndan önce Kazan'dan Azak'a kadar uzanan bölgede yaşayan Türk, Tatar ve Moğol Müslümanlarından oluşan birçok aile bulundukları yerlerden Osmanlı topraklarına göç ettirilmiştir.⁵⁵³

Kişisel düzeyde veya nispeten dar kapsamlı göçler şeklinde vuku bulan bu göçler, takip eden dönemde gerçekleşen Kırım Harbi (1853-56) sonucunda "kitle" göçüne dönüşecek ve bu durum 20. yüzyılın ilk yıllarına kadar devam edecektir. Bu yüzyılda Kırım'dan gelenlerinin sayısının 1 ila 1,2 milyon arasında olduğu tahmin edilmektedir.⁵⁵⁴

⁵⁵¹ Fikret Adanır, "Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye Üçgeninde Ulus İnşası ve Nüfus Değişimi", **İmparatorluktan Cumhuriyete Türkiye'de Etnik Çatışma**, Ed. Erik Jan Zürcher, İstanbul, 5. Bası, İletişim Yayınları, 2008, s.20.

⁵⁵² Başak Kale, "Zorunlu Göçün 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu Üzerindeki Etkileri", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.157.

⁵⁵³ Nedim İpek, **Rumeli'den Anadolu'ya Türk Göçleri**, Türk Tarih Kurumu, 2. Bası, Ankara, 1999, s.1.

⁵⁵⁴ Kemal Karpat, "Önsöz", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s. xxx-xxxi. 1864 yılında Batı Kafkasya ve Kuban çevresinde bulunan Türk, Çerkez ve diğer Müslüman ahaliye Çarlık Rusya'nın Kafkasya'yı terk etmelerine ilişkin verdiği ultimatomu nedeniyle Kafkasya'yı terk edip Osmanlı'ya sığınmak zorunda bırakılanların sayısının 600.000'e vardığı ve bu sayının Kırım göçmenleri ile birlikte bir milyon civarında olduğu ileri sürülmektedir. Bkz. Ahmet Cevat Eren, **Türkiye'de Göç ve Göçmen Meseleleri**, İstanbul, Nurgök Matbaası, 1966, s.68-70. Bazı kaynaklarda ise 1859-1879 yılları arasında Kafkasya'yı terk eden 2 milyon kişiden sadece 1,5 milyona yakın bir kısmının sağ olarak Osmanlı topraklarına ulaşabildiğini ve akabinde 1881-1914 yılları arasında Kazan ve Ural Müslümanları dâhil bu bölgeden yarım milyona yakın göçmenin daha

Bu dönem Osmanlı'ya sığınan bir diğer grup ise Macar milliyetçilerinin Avusturya İmparatorluğu'ndan bağımsızlıklarının temini maksadıyla Macaristan'da başlattığı 1848 İhtilâl hareketleri neticesinde⁵⁵⁵ Osmanlı'ya sığınmak zorunda kalan, aralarında general ve subayların da bulunduğu ve sayıları binler ile ifade edilen Macar ve Polonya'lılardır.

Bu durum, Macar sığınmacılar nedeniyle Osmanlı-Avusturya ilişkilerini; Polonyalı sığınmacılar dolayısıyla da Osmanlı-Rus ilişkilerini olumsuz yönde etkilemiş; her iki devlet de Osmanlı'ya sığınan bu kişilerin bir an önce kendilerine iadesini talep eden aksi halde diplomatik ilişkilerin kesileceğini bildiren notalar göndermişlerdir. Ancak meseleye ilişkin olarak Osmanlı Devleti'nin İngiltere ve Fransa'nın desteğini alması sonucunda bu her iki devlet de meselenin orta yolunun bulunması konusundaki Osmanlı tekliflerini dikkate alarak;⁵⁵⁶ Macaristan'daki olaylardan sonra Osmanlı topraklarına sığınan Rus vatandaşı ve isimleri Rus elçisi tarafından verilecek Polonyalı'ların, bir daha geri dönmek üzere Osmanlı Devleti tarafından sınır dışı edilmeleri ve İslamiyet'i kabul edenlerin Halep ve Konya'ya yerleştirilmeleri hususlarında anlaşmışlardır⁵⁵⁷ Bu antlaşmanın sonucunda; din değiştirip Müslüman olanlar Halep'e gönderilmiş; bunlardan Rus vatandaşı olan 130 kadar Polonya'lı sığınmacı Malta'ya ve bir kısmı da Osmanlı yönetiminde görev almak ya da çeşitli Avrupa ülkelerine gitmek üzere Sumnu'da kalmıştır.⁵⁵⁸

Bu döneme damgasını vuran bir diğer gelişme ise Osmanlı topraklarına yerleşmek isteyen Avrupalı ailelere izin verilip, bunların vatandaşlığa kabul edilmesini düzenleyen Muhaceret Nizamnamesi'dir. Bu Nizamnameye ihtiyaç duyulmasının nedeni Timur'a göre sömürgecilik yarışına geç katılmış olan Almanya'nın Balkan'larda özerk Alman kolonileri yaratma

geldiğini ifade eder. Bkz. İlhan Tekeli, **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s. 151.

⁵⁵⁵ 1848 yılının Mart ayında Macaristan'da başlayan bu ihtilal hareketi başlangıçta Macarların başarısına tanıklık etse de Rusya'dan gelen destek kuvveleri ile 370.000'e ulaşan Avusturya ordusu karşısında Macarların yenilgisi ile sonuçlanmış ve akabinde Macar ihtilalciler hapis ve infaz cezalarına maruz kalmışlardır. Bunun sonucunda da ihtilale katılan Macarlar, Osmanlı Devleti'ne sığınmışlardır. Bkz. Musa Gümüş, "1848 Mülteciler Meselesi Örneğinde 19. yüzyıl Türk Diplomasisi", **History Studies**, Volume 2/2 2010, s.256-257. (tamamı:255-280)

⁵⁵⁶ Musa Gümüş, "1848 Mülteciler Meselesi Örneğinde 19. yüzyıl Türk Diplomasisi", **History Studies**, Volume 2/2 2010, s.277.

⁵⁵⁷ Zira bunlar, Osmanlı'daki Müslüman tebaadan sayılmıştır. Bkz Kemal H. Karpat, **Studies on Ottoman Social and Political History**, Brill, 2002, s.171-172.

⁵⁵⁸ Musa Gümüş, "1848 Mülteciler Meselesi Örneğinde 19. yüzyıl Türk Diplomasisi", **History Studies**, Volume 2/2 2010, s.271-273. Son gruptan bazılarının Amerika'ya iltica ettiği iddiası için bkz. György Csorba, "Hungarian Emigrants of 1848-49 in the Ottoman Empire", **The Turks:4-Ottoman** (içinde), Ed. Hasan Celal Güzel, Cem Oğuz, Osman Karatay, Ankara, Yeni Türkiye Publications, 2014.

amacıyla uyguladıkları baskıların bir sonucudur.⁵⁵⁹ Karpat'a göre ise bu uygulama Kırım Harbi'nden sonra Osmanlı İmparatorluğu'nun tarımsal üretimde emek darlığına düşmesinin bir sonucudur.⁵⁶⁰ Ayrıca mevcut nüfusun bu dönemde hızla düşmesinin İmparatorluğun askeri, politik ve ekonomik istikrarı üzerinde de olumsuz etkileri olmuştur. Zira nüfusun azalması sadece üretimin azalması anlamına gelmemekte; hem buna bağlı olarak alınacak vergilerin azalması, hem de askere alınabilecek kişilerin sayısının azalması anlamına gelmekteydi.⁵⁶¹

Özünde yatan sebep ne olursa olsun bahsi geçen Nizamname 9 Mart 1857'de yayınlanarak, Osmanlı topraklarına yerleşmek isteyen Avrupalı muhacirler için Osmanlı İmparatorluğu'nun Sultan'a bağlılık yemini ederek Osmanlı tabiiyetini kabul edecek herkese—Müslüman/Gayrimüslim ayrımı yapılmaksızın- bazı şartlara bağlı olarak Osmanlı ülkesinde toprak verileceğini düzenlemiştir. Bu çerçevede bunlardan Anadolu'ya yerleşmeye karar verenlerden 6, Rumeli'ye yerleşenlerden 12 yıl boyunca vergi alınmayacağı ve bu sürelerin bitiminden itibaren bu kişilerden Osmanlı tebaası gibi her türlü vazife ve yükümlülükleri yerine getirmelerinin beklendiği ifade edilmiştir.⁵⁶²

1856'da bazı Prusyalı ailelerin Osmanlı topraklarına yerleşme istekleriyle başlayan ve 1857 yılında Muhaceret Nizamnamesi'yle hukuki dayanağı oluşturulan, Avrupa'dan muhacir kabulü uygulamalarının 1859 yılına kadar sürdüğü anlaşılmaktadır.⁵⁶³ Bu süreç içerisinde Prusya, Avusturya, Fransa ve İtalya'dan aileler Osmanlı Devleti'ne müracaat ederek, Rumeli'de kendilerine bir miktar arazi tahsisi edilmek suretiyle, Osmanlı topraklarına yerleşme talebinde

⁵⁵⁹ Taner Timur, “13. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Osmanlı Tarihinde Göç Olgusu”, **Toplumsal Tarih**, 135, Eylül 2007, s. 30. (tamamı:26-35) Timur'un görüşünün dayanağı ise Nizamname'nin hukuki çerçevesini çizen olaylar silsilesinin 1856'da birçok Prusyalı ailenin Osmanlı topraklarına yerleşme talebi ile Viyana Maslahatgüzarlığına başvurması ve Viyana Sefareti'nin bu talebi İstanbul'a iletmesi üzerine başlamış olmasıdır. Bkz. Ufuk Gülsoy, “Osmanlı Topraklarına Avrupa'dan Muhacir İskânı (1856-1859)”, **İlmi Araştırmalar** 3, İstanbul 1996, s. 53. (tamamı: 52-65)

⁵⁶⁰ Kemal Karpat, **Osmanlı Nüfusu 1830-1914: Demografik ve Sosyal Özellikleri**, Çev. Bahar Tırnakçı, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2003, s.104-106.

⁵⁶¹ Başak Kale, “Zorunlu Göçün 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu Üzerindeki Etkileri”, içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.159.

⁵⁶² Ufuk Gülsoy, “Osmanlı Topraklarına Avrupa'dan Muhacir İskânı (1856-1859)”, **İlmi Araştırmalar** 3, İstanbul 1996, s. 55. (tamamı: 52-65)

⁵⁶³ Bu konuya ilişkin yasal düzenlemelerin başka dillere de tercüme edilerek, belli başlı Avrupa gazetelerinde yayınlandığı anlaşılmaktadır. Bkz. Taner Timur, “13. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Osmanlı Tarihinde Göç Olgusu”, **Toplumsal Tarih**, 135, Eylül 2007, s. 30-31. (tamamı:26-35)

bulunmuşlardır. 1856-1859 dönemindeki bu isteklere Osmanlı Devleti'nin olumlu karşılık vererek muhacirlere, genellikle Dobruca bölgesinden araziler tahsis ettiği görülmektedir.⁵⁶⁴

Gene bu dönemde karşımıza çıkan bir diğer zorunlu yer değişimi hadisesi ise 1877 Osmanlı-Rus Savaşında Bulgarlar tarafından Müslümanları destekledikleri için düşman ilan edilerek baskı altına alınan binlerce Yahudi'nin Vidin, Şumla, Kızanlık ve Eski-Zagora'dan Edirne ve İstanbul'a göç etmek durumunda kalmalarıdır. Sırbistan'da yaşayan Yahudi gruplar da benzer sebeplerden ötürü 1877 Osmanlı-Sırp Barış Antlaşması ile birlikte Osmanlı'ya göç etmek zorunda kalacaklardır. 1877 yılında Rusya'nın Batum, Kars ve Ardahan'ı işgal etmesi üzerine Kafkaslar'dan gelen Yahudi göçmenler ise Aydın bölgesine yerleştirilmişlerdir. Akabinde 1885 yılında Batı Trakya'nın Bulgaristan'a geçişi Eski Zagora'dan Osmanlı'ya ikinci bir Yahudi göçünü tetiklerken; 1899-1900 yıllarında yüzlerce Romen Yahudi ailesi de Eskişehir-Ankara arasındaki kamu arazilerine yerleştirilmişlerdir.⁵⁶⁵

Yukarıda bahsi geçen Osmanlı topraklarına yönelik gerçekleşen birçok göçmen akınına ilişkin olarak 1839 yılına kadar bu kişilerin iskânı, ihtiyaç duyulduğu ya da özel talepte bulunulduğu hallerde merkezden gönderilen talimatlar ile ya da muhacirlerin bireysel başvuruları üzerine yapılan kişisel uygulamalar ile halledilmekte idi.⁵⁶⁶ Daha sonraları bu işlere bakılması için Şehremaneti⁵⁶⁷ yetkilendirilmekle birlikte bu kurumun 1831 yılında ortaya çıkıp; 1855'den sonra modern bir teşkilat halini aldığı göz önüne alındığında muhacirlere ilişkin sistematik bir

⁵⁶⁴ Ufuk Gülsoy, "Osmanlı Topraklarına Avrupa'dan Muhacir İskânı (1856-1859)", **İlmi Araştırmalar** 3, İstanbul 1996, s. 63. (tamamı: 52-65)

⁵⁶⁵ Naim A. Güler, **a.g.e.**, s. 61-63. İlhan Tekeli de 1860-1927 yıllarını kapsayan ve "Balkanlaşma Göçleri" olarak tanımladığı göç hareketleri çerçevesince Müslümanlar ile birlikte birçok Yahudinin de Osmanlı'ya sığındığını belirtir. Bkz. İlhan Tekeli, "Türkiye'nin Göç Tarihindeki Değişik Kategoriler", içinde **Kökler ve Yollar-Türkiye'de Göç Süreçleri**, Ed. Ayhan Kaya ve Bahar Şahin, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 448-449. 1884 yılında geçerli Osmanlı vizesi bulunmayan Yahudilerin Filistin'e girmesi yasaklanırken; Osmanlı tabiiyetinde olanlar bu yasağın dışında tutulmuşlardır. 1891 yılında ise "Rusya'dan hicret eden Musevi muhacirlerin" Kudüs ve Akka sancakları dışında kalan Filistin topraklarına yerleştirilmelerine karar verilmiştir. 1893 yılında ise Filistin'de Musevilerin arazi almalarının yasaklanmasına karar verilerek; Rusya'dan göç edenlerin bundan böyle Aydın ve Selanik vilayetlerine yerleşim için yönlendirilmesine karar verilmiştir. Bkz. Naim A. Güler, **a.g.e.**, s. 68-69. 1890 tarihinden sonra ise Yahudilerin sadece bireysel göç edebilecekleri hüküm altına alınarak kitlesel göçleri yasaklanmıştır. Bkz. Kemal Karpaz, **Osmanlı Nüfusu 1830-1914: Demografik ve Sosyal Özellikleri**, Çev. Bahar Tırnakçı, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2003, s.104-106.

⁵⁶⁶ Bu konuya ilişkin olarak Cevdet Paşa'nın vekayi'inde (olaylara ilişkin kayıt) "en mühim olan iskân-ı muhacirin işlerine bakılmadığı" yönünde bir kayıt olduğu hususu için bkz. Ahmet Cevat Eren, **Türkiye'de Göç ve Göçmen Meseleleri**, İstanbul, Nurgök Matbaası, 1966, s. 39-40.

⁵⁶⁷ Şehremaneti, Osmanlı İmparatorluğu'nda, bugünkü belediye zabıtası görevini yapan, şehrin temizlik ve güzelliğiyle ilgilenen yerel yönetime verilen isimdir. Bkz Türk Dil Kurumu, **Güncel Türkçe Sözlük**, (Çevrimiçi)

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=%C5%9Fehremaneti&guid=TDK.GTS.536951a20a1c17.76382380, 6 Aralık 2018.

uygulamadan bahsetmek çok yerinde olamayacaktır. Ayrıca 1859 yılına kadar Şehremaneti'nin kendi bütçesinden, hazineden ve halktan gelen yardımlar sayesinde yerinden edilerek Osmanlı topraklarına sığınan bu grupların iskânı, buna yönelik nakliye masrafları ile zorunlu harcamalar karşılanmış ise de Osmanlı topraklarına doğru göç akınlarının 19. yüzyılda yukarıda bahsi geçtiği şekilde artış göstermesi nedeniyle bu kişilere ilişkin hususlarla ilgilenecek özel bir teşkilata ihtiyaç duyulmuştur. Böylelikle 1860'da "Muhacirin Komisyonu" kurulmuş ve bu tarihten itibaren iskân siyaseti daha kurumsal bir şekilde yürütülmüştür.⁵⁶⁸ Osmanlı İmparatorluğu'nun gerileme döneminde dahi kitlesel göçlerin yönetiminin sağlanması amacıyla böylesi bir kurumsal yapıyı hayata geçirmiş olmasının yerleşim ve nüfus idaresi konusunda yüzyıllardır süregelen hassasiyetinin bir devamı olduğunu söylemek mümkündür. Zira bahsi geçen bu Komisyon, sadece ilgili kişilerin Osmanlı topraklarına ilk girdiklerinde başvurdukları bir kurum olarak hizmet vermemiş; ayrıca bu kişilere yeni yerlerine alışma sürecinde destek sağlanması ve de bunlara ilişkin aylık ve yıllık istatistiklerin tutulmasında da etkin olarak yer almışlardır.⁵⁶⁹

Romanya ve Bulgaristan'ın 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı sonrasında Osmanlı'dan kopması sonucunda yaşanan Balkan Göçü sırasında yaklaşık 1,5 milyon kişi Osmanlı topraklarına göç etmek zorunda bırakılmış; bunu 1893-1902 yılları arasındaki 72.500 kişilik ikinci bir göç dalgası takip etmiştir.⁵⁷⁰ Bu göç hareketlerinin büyüklüğü ile baş edilebilmesi amacıyla 1860'da kurulan "Muhacirin Komisyonu", faaliyetleri biraz daha genişletilerek "İskân-ı Muhacirin Komisyonu" adında bir kurum haline getirilmiştir. Akabinde tüm vilayetlerde birer "İskân-ı Muhacirin Müdürlükleri" oluşturularak bu müdürlükler İstanbul'daki "İskân-ı Umumiye Müdürlüğü"ne bağlanarak iskân uygulaması daha sistematikleştirilmiştir.⁵⁷¹

Osmanlı'nın iskân siyasetinde bu dönem yaşanan bir diğer değişim ise yer yer Gayrimüslim nüfusa karşı azalmış olan Müslüman nüfusun dengelenmesi amacıyla Anadolu'daki etnik ve dinsel dengenin gözetildiği bir iskân planının hazırlanmasıdır. Özellikle 1877-78 Osmanlı-Rus Savaşından sonra kaybedilen topraklardan Osmanlı'ya sığınan bir milyonu aşkın

⁵⁶⁸ Ahmet Cevat Eren, *Türkiye'de Göç ve Göçmen Meseleleri*, İstanbul, Nurgök Matbaası, 1966, s. 54-58.

⁵⁶⁹ Başak Kale, "Zorunlu Göçün 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu Üzerindeki Etkileri", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.159.

⁵⁷⁰ İlhan Tekeli, **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s. 151.

⁵⁷¹ Cengiz Orhonlu, **Osmanlı İmparatorluğunda Aşiretlerin İskânı (1691-1696)**, İstanbul, Eren Yayıncılık, 1987, s. 119-120, Naci Kökdemir, **Eski ve Yeni Toprak, İskân Hükümleri ve Uygulama Kılavuzu**, Ankara 1952, s.3.

Müslüman göçmenin II. Abdülhamit'in emriyle Çanakkale Boğazı çevresindeki, nüfusun hemen hemen tamamının Rumlardan oluşan bölgeye iskân edilmeye çalışılması ve Edirne vilayeti civarında sadık "Müslüman Ahalinin" yerleştirilmesine karar verilmesi bu duruma örnek teşkil etmektedir.⁵⁷² 19. yüzyılda Osmanlı'nın askeri alanda yaşadığı yenilgileri takip eden dönemde ortaya çıkan bu yeni stratejik anlayışın yanı sıra Anadolu'daki şehir dışı nüfusun, savaflara asker olarak sadece Müslüman erkek nüfusun alınması, 1870'de kolera ve tifo gibi salgın hastalıkların yaygınlaşması ve 1875'de yaşanan kıtlık nedeniyle azalması⁵⁷³ gibi sebeplerden ötürü Anadolu'nun birçok verimli arazinin işlenemez hale gelmesi nedeniyle de Müslüman muhacirler iskâna elverişli boş arazilere yerleştirilmeye çalışılmıştır.⁵⁷⁴ Ayrıca bu yeni yerleşim düzeninin devamlılık arz edebilmesi için bir takım önlemler de almıştır. Bu çerçevede döneme ait muhacirlerin iskânına ilişkin belgelerden Osmanlı İdaresinin Müslüman göçü etkin bir şekilde teşvik ederken olası geri dönüşlere yönelik caydırıcı politikalar izlediği anlaşılmaktadır.⁵⁷⁵ Bahsi geçen bu uygulamaların sonucunda 1878'den 1912'ye kadarki dönemde Osmanlı'da Müslüman nüfus %50 oranında çoğalmıştır.⁵⁷⁶

E. Osmanlı'nın Son Döneminde Yaşanan Büyük Nüfus Hareketleri

8 Ekim 1912'de Karadağ, 17 Ekim'de Bulgaristan ile Sırbistan ve 19 Ekim'de Yunanistan'ın Osmanlı Devleti'ne savaş açmasıyla başlayan Balkan Savaşları kendi bölgeleri içerisinde yaşamakta olan etnik ve dini farklılıkları haiz grupları daha ziyade hedef alacaktır. Bu yönüyle klasik anlamda cephe savaşlarından farklılık göstermektedir. Zira Bulgaristan'ın

⁵⁷² Nedim İpek, **Rumeli'den Anadolu'ya Türk Göçleri**, Türk Tarih Kurumu, 2. Bası, Ankara, 1999, s. 155-158. Benzer bir şekilde 1881 tarihli bir iradede Yanya Valisi Mustafa Asım Paşa'nın muhacirlere söz verilen Arazi-i Miriye'nin dağıtılma emrinin daha gelmemesinden "bahsi geçen muhacir nüfusun Osmanlı tarafında tutulabildiği takdirde Osmanlı-Yunan hududunda çok yararlı bir tampon bölge oluşturacağı" nedeni ile yakınmaktadır. Bkz. Selim Deringil, "19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu'na Göç Olgusu Üzerine Bazı Düşünceler", **Prof. Dr. Bekir Kütükoğlu'na Armağan**, İstanbul Edebiyat Fakültesi Basımevi, 1991, s.441. (tamamı:435-442)

⁵⁷³ İlhan Tekeli ve Leila Erder, **Yerleşme Yapısının Uyum Süreci Olarak İç Göçler**, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 1978, s.47.

⁵⁷⁴ Nedim İpek, **Rumeli'den Anadolu'ya Türk Göçleri**, Türk Tarih Kurumu, 2. Bası, Ankara, 1999, s. 157-158. Hilmi Bayraktar bu göçlerin Osmanlı tarafından özendirilmediğini; Osmanlı'nın öncelikli hedefinin bölge halkını olduğu yerde korumak olduğunu ileri sürmüştür. Bkz. Hilmi Bayraktar, "Kırım ve Kafkasya'dan Adana Vilayeti'ne Yapılan Göç ve İskânlar (1869-1907)", **Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, Sayı 22, 2007, s. 420. (tamamı: 405-435) Diğer yandan II. Abdülhamit'in, kapitülasyonlardan yararlanarak ülke içerisinde nüfus alanını genişleten yabancıların etkinliğini azaltmak amacıyla Bosna Hersek ve Bulgaristan'daki Müslüman halkın muntazam olarak devletin sınırları içerisine getirilerek yerleştirilmesi yönünde bir gaye güttüğünü ileri süren görüşler de bulunmaktadır. Bkz. Nedim İpek, **Rumeli'den Anadolu'ya Türk Göçleri**, Türk Tarih Kurumu, 2. Bası, Ankara, 1999, s. S.x. ve Kemal H. Karpat, **Balkanlarda Osmanlı Mirası ve Ulusçuluk**, İmge Yayınları, Ankara, 2004, s. 157.

⁵⁷⁵ Bu çerçevede iskânlı göçmenlerin iskân edildikleri taşınmazları başkalarına satarak yer değiştirmelerini önlemek amacıyla yalnız "icar ve hâsılatından istifade edebilecekleri" şekilde bağlı bulunan belediyelerce satın alınmasına karar verildiğini ifade eder. Bkz. Nedim İpek, **Rumeli'den Anadolu'ya Türk Göçleri**, Türk Tarih Kurumu, 2. Bası, Ankara, 1999, s. 158.

⁵⁷⁶ Justin Mccarthy, **Müslümanlar ve Azınlıklar**, İstanbul, İnkılap Kitabevi, 1998, s. 119-120.

ilerlediği Osmanlı topraklarındaki ilk hedefi Müslüman ve Türk nüfus olmuştur.⁵⁷⁷ Ayrıca bunların yanı sıra birçok gayrimüslim grup da Balkan Savaşları sırasında karşılaştıkları zulümler sonucu İstanbul ağırlıklı olmak üzere Anadolu'ya göçmek zorunda kalmışlardır.⁵⁷⁸ Osmanlı'nın böylesi geniş çaplı bir göçmen akınına karşı bir hazırlığı yoktur. Özellikle gelenlerin beslenme, barınma ve nakli çözüm bekleyen öncelikli konuları oluşturur. Başlangıçta bu kitlelerin hazırlıksız yakalanan başkente yığılmasının önlenmesi için kota uygulaması gibi acil tedbirler alınmaya çalışılsa da bu akının kısa bir süre zarfında kesilmeyeceği anlaşıncı 20 Mart 1913 tarihinde muhacirler için arazi tespiti, iskân çalışması, yeni kurulacak muhacir köylerinde gerekli kurumların inşası, tarım için gerekli malzemelerin verilmesi gibi hususlarla ilgilenmesi amacıyla bir komisyon kurulması görevi Dâhiliye Nezaretine verilir. Dâhiliye Nezareti ayrıca 13 Mayıs 1913'te çıkarılan ve muhacirlerin kabul edilip nasıl iskân edileceklerini ve muhacir işleriyle görevli memurların vazifelerini düzenleyen İskân-ı Muhacirin Nizamnamesi⁵⁷⁹'nin yürütülmesiyle de yetkili kılınacaktır.⁵⁸⁰

1912-13 yıllarında gerçekleşen Balkan Savaşları sonrasında Osmanlı Devleti ile Bulgaristan arasında 29 Eylül 1913'te İstanbul Antlaşması imzalanır. İstanbul Antlaşmasının ekini teşkil eden üç protokolden birincisi olan ve sınır tespitine, düzenlenmesine ve el değiştiren yerlerde yaşayan nüfusun ve mülklerinin ihtiyari olarak mübadelesini düzenleyen Protokolün 5. maddesinin C bendi ile Osmanlı'nın -ve ileriki dönemlerde Türkiye Cumhuriyeti'nin- Avrupa sınırları Meriç nehri sınır alınmak suretiyle neredeyse son şeklini alırken bu ortak sınırın 15'er km içerisine kadarki alanda yaşayan nüfusun karşılıklı mübadelesi düzenlenmiştir.⁵⁸¹

⁵⁷⁷ Fuat Dündar, **Modern Türkiye'nin Şifresi: İttihat Ve Terakki'nin Etnisite Mühendisliği (1913-1918)**, İstanbul, İletişim, 2008, s. 184. Benzer görüşte olan İlhan Tekeli de bu dönemde gerçekleşen göçlerin sanayi öncesi dönemdeki göçlerden farklılaştığını ifade eder. Zira sanayi öncesi dönemde bir yerin işgalinin ertesinde yeni yönetim üretici emeğin azalmasından çekineceğinden bu bölgeden büyük çaplı nüfus ayrışmalarının olmasını arzu etmezken, ulusçuluk akımının ortaya çıkması ile birlikte ele geçirilen bölgedeki "öteki" olarak tanımlanacak ve istenilen homojen yapıya aykırılık teşkil edecek grupların denetim altına aldığı toprakları terk etmesini istemektedir. Bkz. İlhan Tekeli, **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2008, s.45-46

⁵⁷⁸ Ahmet Halaçoğlu, **Balkan Harbi Sırasında Rumeli'de Türk Göçleri (1912- 1913)**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1995, s.64-65.

⁵⁷⁹ Toplamda 4 bölüm ve 45 maddeden oluşan İskân-ı Muhacirin Nizamnamesi'nin 8 maddeden oluşan birinci bölümünde, muhacirlerin kabul edilme şekli, 12 maddeden oluşan ikinci bölümünde muhacir işleriyle görevli memurların vazifeleri, 20 maddeden oluşan üçüncü bölümünde muhacirlerin nasıl iskân edilecekleri ve 5 maddeden oluşan dördüncü bölümde ise talimatnamenin uygulanmasında görevli olan devlet birimleri ve talimatnamenin ilan tarihi itibarıyla geçerli olduğuna yer verilmekteydi. Bkz. Ufuk Erdem, "Aşâir ve Muhâcirin Müdüriyet-i Umûmiyesi (1913-1922)", **ZfWT**, Vol. 9 No. 1, 2017, s.60(tamamı: 57-80).

⁵⁸⁰ Ufuk Erdem, "Aşâir ve Muhâcirin Müdüriyet-i Umûmiyesi (1913-1922)", **ZfWT**, Vol. 9 No. 1, 2017, s.59-60.

⁵⁸¹ Umut Özsu, **Formalizing Displacement: International Law and Population Transfers**, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 54-57

Gene aynı maddeye istinaden mübadelenin ayrıntılarını yürütmesi için görevlendirilen ve her ki tarafın da temsilcilerini içeren karma komisyon çalışmalarına başlayarak 15 Kasım 1913'te Edirne İtilafnamesini hazırlayarak mübadelenin ne şekilde yapılacağının ayrıntılarına karar vermişlerdir. Edirne İtilafnamesinin hazırlanmasını takip eden on beş gün içinde başlayan⁵⁸² mübadele ve iskân işlemleri sonucunda Türk-Bulgar Mübadelesi kapsamında 48.750 Müslüman, 46.764 Bulgar karşılıklı olarak değiştirilmiştir.⁵⁸³

Balkan Savaşları ve ertesinde nüfusa ilişkin yaşanan mekânsal değişimler, Balkan yarımadasının büyük bir bölümüne hâkim olan Osmanlı devletinin askeri ve siyasi varlığını ortadan kaldırmış ve burada yaşayan Müslümanları azınlık konumuna dönüştürerek, 1877'de Osmanlı-Rus Savaşı dönemiyle başlamış olan Müslüman tebaanın toplumsal statü değişimi sürecini tamamlamıştır.⁵⁸⁴ Nitekim 1912-13 Balkan Savaşları sırasında ve hemen sonrasında Balkanlar'dan Osmanlı topraklarına 640.000 civarında Müslüman Türk nüfusun geldiği düşünülmektedir.⁵⁸⁵

Bu gelişmeler ışığında 9 Aralık 1913'te Dâhiliye Nezareti Teşkilatı Hakkında Nizamname⁵⁸⁶ çıkarılacaktır. Bu düzenleme ile birlikte 20 Mart 2013 tarihinde kendisine muhacirler için arazi tespiti, iskân çalışması, yeni kurulacak muhacir köylerinde gerekli kurumların inşası, tarım için gerekli malzemelerin verilmesi gibi hususlarla ilgilenmesi amacıyla bir komisyon kurulması görevi verilen Dâhiliye Nezaretinin kendi içerisinde nasıl teşkilatlanacağı ve bu çerçevede “(İskan-ı) Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyeti⁵⁸⁷”nin de bu yapılanma içerisinde nasıl

⁵⁸² Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, **Belgelerle Mustafa Kemal Atatürk ve Türk-Bulgar İlişkileri (1913-1938)**, Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 2002, s. 36—40.

⁵⁸³ Gülay Özgür, “Balkan Savaşları ve Sonrasında Bulgaristan ve Osmanlı Devleti Arasında Nüfus Göçü”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, İzmir 2008, s. 88. Esasında Balkanlar'da ulus devletlerin ortaya çıkması ile başlayan dönemde “nüfus mübadelesi” fikri ilk defa 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı bitimindeki görüşmelerde yer alan Saffet Paşa tarafından ortaya atılmıştır. Hayata geçirilmesine ilişkin herhangi bir girişimde bulunulunmamış olursa da ileriki dönemlerdeki uygulamalara örnek teşkil ettiği düşünülebileceğinden Paşa'nın “Balkan sıradağlarının kuzeyindeki Müslümanların güneye, güneydeki Bulgar'ların kuzeye gönderilmelerini ve buna ilişkin mal ve mülklerin bir anlaşma ile tasfiye edilmesi” önerisi önemlidir.

⁵⁸⁴ Kemal H. Karpat, **Balkanlar'da Osmanlı Mirası ve Ulusçuluk**, İmge, Ankara, 2004, s.291-292.

⁵⁸⁵ İlhan Tekeli, **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s. 151.

⁵⁸⁶ 18 maddeden oluşan nizamnameye göre Dâhiliye Nezareti on bir ayrı müdürlükten oluşmaktaydı. Bunlar 1- Muhasebe Müdüriyeti 2- Emniyet-i Umumiye Müdüriyeti 3- İdare-i Umumiye-i Dâhiliye Müdüriyeti 4- Umur-ı Mahalliye-i Vilâyet Müdüriyeti 5- Umur-ı Aşâir ve Muhacirin Müdüriyeti 6- Hukuk Müşavirliği 7- Memurin Müdüriyeti 8- Sicil-i Ahval Müdüriyeti 9- Nüfus Müdüriyeti 10- Hapishaneler Müdüriyeti 11-Evrak Müdüriyeti. Bkz. Ufuk Erdem, “Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyet-İ Umûmiyesi (1913-1922)”, **ZfWT**, Vol. 9 No. 1, 2017, s. 60 ve dipnot 4.

⁵⁸⁷ Başbakanlık Osmanlı Arşivine ait belgelerde kurumun adı “İskân-ı Aşâir ve Muhacirin Müdüriyeti” olarak ifade edilirken, sadece nizamnamede ve nizamnameyi haber yapan gazetelerde kuruma ilişkin “Umur-ı Aşâir ve Muhacirin Müdüriyeti” isminin kullanımına rastlanılmıştır. Bkz. Ufuk Erdem, “Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyet-İ Umûmiyesi (1913-1922)”, **ZfWT**, Vol. 9 No. 1, 2017, s. 61, dipnot 5.

yer alacağı düzenlenmiştir. Buna göre (İskan-ı) Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyetinin görevi aşiretler ve muhacirler olmak üzere iki grubu kapsamaktadır. Bunlardan ilkinin ilişkisi olarak Müdüriyet aşiretlerin ihtiyaç ve adetlerini araştırmak ve yerleşik düzene geçmelerine yardımcı olmak gibi işler ile görevliydi. Muhacirler konusunda ise Müdüriyetin görevleri dışarıdan gelecek muhacirlerin sevk, iâşe ve iskânlarının sağlanması ve de içeriden dışarıya göçün önlenmesiydi.⁵⁸⁸

Bulgaristan ile öngörölmüş olan mübadele rejimine benzer bir uygulama da 1914 yılında Yunanistan ile gündeme gelmiştir. Zira Osmanlı Devleti ile Yunanistan arasında Balkan Savaşları'nın sonunda 14 Kasım 1913'te imzalanan ve Yunanistan'a terk edilen topraklardaki Müslümanların hukuki durumlarını belirleyen Atina Barış Antlaşması'nın hükümlerine Yunanistan uymamış; antlaşmaya konu olan bölgede yaşayan Müslümanları göçe zorlamaya başlamıştır.⁵⁸⁹ Yunanistan'ın Makedonya Müslümanlarına yönelik uyguladığı bu baskı politikaları sonucunda birkaç ay gibi kısa bir süre içerisinde bu bölgeden de Anadolu'ya 200.000 kadar Müslüman (Türk) kaçarak gelmiştir ve bu kişiler barınma ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla batı kıyılarında yaşayan Rumların evlerine zorla yerleşmeye başlamışlardır.⁵⁹⁰ Bu gelişmeler üzerine Yunanistan ile Osmanlı Hükümeti arasında Makedonya'daki Müslümanlar ile Ege bölgesinde yaşayan Rum Ortodoksların mübadelesini düzenleyen bir antlaşma fikri Nisan 1914'de gündeme gelmiştir.⁵⁹¹ Mübadele önerisi ilk olarak Osmanlı Devleti'nin Atina elçisi Galib Kemal Bey tarafından kişisel bir fikir olarak Yunanistan Başbakanı Venizelos'a sunulmuş; akabinde bu fikir dönemin Osmanlı Sadrazamı Said Halim Paşa tarafından da destek görünce mübadelenin ayrıntılarının görüşülmesi amacıyla iki tarafın delegelerinden oluşan Muhtelit Komisyonu isimli bir komisyon 11 Temmuz 1914 tarihinde çalışmalarına başlamıştır. Ancak I. Dünya Savaşı'nın başlaması nedeniyle Osmanlı Devleti ile Yunanistan arasında yapılan bu mübadele girişimi hayata geçirilememiştir.⁵⁹²

⁵⁸⁸ Ufuk Erdem, "Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyet-i Umûmiyesi (1913-1922)", **ZfWT**, Vol. 9 No. 1, 2017, s.60.

⁵⁸⁹ Nurten Çetin, "1914 Osmanlı-Yunan Nüfus Mübadelesi Girişimi", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S:24 / 2010, s. 151 (tamamı:149-172)

⁵⁹⁰ Bilal N. Şimşir, **Ege Sorunu: Belgeler Cilt: II (1913-1914)**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1982, s. Xxxı.

⁵⁹¹ Umut Özsu, **Formalizing Displacement: International Law and Population Transfers**, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 56-57 ve Çağlar Keyder, "Nüfus Mübadelesinin Türkiye Açısından Sonuçları", **Ege'yi Geçerken:1923 Türk-Yunan Zorunlu Nüfus Mübadelesi** (içinde), Ed. Renee Hirschon, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 58.

⁵⁹² Nurten Çetin, "1914 Osmanlı-Yunan Nüfus Mübadelesi Girişimi", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S:24, 2010, s. 156-159 ve 166. Her ne kadar Osmanlı arşivlerinde "İzmir Muhtelit Komisyonu Mukavelenâme Lâyihası" başlıklı on sekiz maddeden oluşan ve İzmir'de hazırlanan bir sözleşme taslağı belgesine ulaşılsa da bu metnin ilgili taraflar tarafından imzalandığına dair bir kayıt bulunamamıştır. Bkz

Hayata geçirilme olanağı bulamayan bu mübadele antlaşmasının Osmanlı tarafından desteklenmiş olmasının arkasında yatan bir diğer neden ise Osmanlının Girit'in ve Ege adalarının büyük bir kısmı ile Makedonya'yı da kaybetmesi nedeniyle oluşan Ege bölgesinde artan Rum nüfusun da gelecekte benzer ayrılıkçı sorunlara neden olacağı kaygısıdır.⁵⁹³

Bu gelişmelerin ertesinde 1915 yılında Doğu Anadolu'nun Ruslar tarafından işgal edilmesi sırasında Osmanlı Ermenilerinin Osmanlı Devletine karşı Rus birliklerinin yanında yer alması, Osmanlı ordusunda görevli olanların da ordudan firar etmek suretiyle çetelere katılarak Osmanlı'ya karşı hareket etmeleri nedeniyle Ermeni cemaati problemi üzerine yoğunlaşmak durumunda kalınmıştır.⁵⁹⁴ İttihat ve Terakki Hükümeti'nin Ermenileri, savaşın gidişatını olumsuz olarak etkileyebileceklerini düşündükleri Doğu Anadolu ve Mersin-İskenderun bölgelerinden Irak ve Suriye içlerine ihraç etmeye karar vermesi üzerine 27 Mayıs 1915'te çıkarılan bir kanun ile orduya bu zorunlu göçün organizasyonu için yetki verilmiş ve bu yetki 30 Mayıs tarihli meclis kararı ile de sınırsız süreli hale getirilmiştir.⁵⁹⁵

Kırım Savaşı'ndan beri devletin muhacir işleriyle iştigal olan kurumlar İstanbul merkezli olduğundan bu kurumların taşradaki faaliyetleri zaten hâlihazırda birçok konu ile meşgul olan kaymakamlar aracılığıyla yönetilmeye çalışılmaktaydı. Bu nedenle 1913 yılında kurulan "İskân-ı Aşâir ve Muhacirin Müdüriyeti"nin gitgide büyüyen muhacir gruplarıyla ilgilenirken daha sistemli çalışmalar yürütebilecek olan "Muhâcirîn Müdüriyet-i Umûmiyesi"ne dönüştürülmesine ilişkin 12 Şubat 1916 tarihli görüş kabul görerek "İskân-ı Aşâir ve Muhacirin Müdüriyeti" Mart 1916'da "Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyet-i Umûmiyesi"ne

Nurten Çetin, "1914 Osmanlı-Yunan Nüfus Mübadelesi Girişimi", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S:24, 2010, s. 169-170.

⁵⁹³ Bu olasılık nedeniyle bölgedeki Rumlara uygulanan ekonomik baskılar sonucu Ege'den yaklaşık 150.000 Rum Yunanistan'a göçmüştür. Bkz. Fuat Dündar, **Modern Türkiye'nin Şifresi: İttihat Ve Terakki'nin Etnisite Mühendisliği (1913-1918)**, İstanbul, İletişim, 2008, s. 194-218. Bu konuyla ilgili olarak benzer görüşü savunan Ahmet Halaçoğlu da bu iddiasını dönemin Meclis-i Mebusan Reisi Halil Bey'in yazdığı şu satırlara dayandırır: "....*Valiler ve diğer memurin resmen işe müdahale eder görünmeyerek, cemiyetin teşkilâtı işi idare ederek, bir vak'a ihdas edilmeyerek yalnız Rumlar ürkütülecek, bu talimat dâhilinde hareket başladı. Balkan Harbindeki hıyanetlerinin tepkisiyle maneviyatı bozulmuş olan Rum halkı gitmek üzere ayaklandı. Yüzbine yakın Rum kimsenin burnu kanamaksızın Yunanistan'a çekip gittiler.*" Bkz. Ahmet Halaçoğlu, **Balkan Harbi Sırasında Rumeli'de Türk Göçleri (1912- 1913)**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1995, s.26-27.

⁵⁹⁴ Kübra Yücel Yönlü, **Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye'den Gelen Dış Göç Dinamiği: Göç Sosyolojisi**, Doğu Kitabevi, 2018, s.104.

⁵⁹⁵ Ahmet Yıldız, **Ne Mutlu Türküm Diyebilene: Türk Ulusal Kimliğinin Etno-Seküler Sınırları (1919-1938)**, İstanbul, İletişim, 2004, 2. Bası, s. 83. Bu yer değiştirme programına ilişkin olarak önlemler alınmaya çalışılmış ise de dönemin ekonomik şartları ve savaş ortamı neticesinde halkın güvenliğinin sağlanmasında yer yer yetersiz kalınmıştır. Bu durum yerinden edilen halkın bu zorunlu yolculuğu sırasındaki sert hava koşulları ile de birleşince kayıpların yaşanmasının önüne geçilememiştir. Bkz. Kübra Yücel Yönlü, **Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye'den Gelen Dış Göç Dinamiği: Göç Sosyolojisi**, Doğu Kitabevi, 2018, s.104.

dönüştürülür.⁵⁹⁶ Tüm bu gelişmelerin neticesinde 1912-15 yılları arasında yaklaşık 140.000 ve 1920’de de 400.000’in üzerinde muhacir Anadolu’ya yerleştirilmiştir.⁵⁹⁷

O halde genel olarak kuruluşundan itibaren Osmanlı iskân politikalarını özetlemek gerekir ise Kuruluş ve Genişleme dönemlerinde dışa dönük” bir iskân siyaseti izlenirken, Duraklama ve Gerileme Dönemlerine “içe dönük” bir iskân siyasetinin uygulandığı söylenebilir. Ayrıca Klasik Osmanlı döneminde “sürgün” kurumu iskân siyaseti açısından başvurulmuş tek resmi araç iken 19. Yüzyıldan itibaren nüfus hareketlerinde “gönüllülük” esas da yer almaya başlamıştır.⁵⁹⁸ Osmanlı topraklarının daralmasıyla artan göç ve iskân sorunu paralelinde kullanılan tanımlar da değişiklik göstermiştir. Şöyle ki literatürde 19. yüzyıldan itibaren Osmanlı’nın elinde kalan topraklara kaçarak gelenlerden bahsedilirken “Muhacir” kelimesi kullanılmaya başlanmış; hatta bu terim kimi devlet kurum ve kuruluşlarının adlarında⁵⁹⁹ da karşımıza çıkmaya başlamıştır. Baklacioğlu’na göre “hicret edenler⁶⁰⁰” den gelen “muhacir” kavramının bu dönemde kullanılmaya başlanmasının temelinde bahsi geçen göçlerin temelde dinsel arındırma ve baskı sonucunda meydana geldiğine dair bir gönderme yatmaktadır.⁶⁰¹ Dönem itibariyle “göçmen” ve “mülteci” kelimelerinin kullanımı günümüzdeki anlamları ile eş değer değildir. Nitekim 3 Ocak 1918 tarihinde Meclis-i Ayanda konuşan Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyet-i Umûmiyesi Müdürü Hamdi Bey konuya ilişkin yaptığı açıklamada

⁵⁹⁶ Ufuk Erdem, “Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyet-i Umûmiyesi (1913-1922)”, *ZfWT*, Vol. 9 No. 1, 2017, s.61-62.

⁵⁹⁷ İlhan Tekeli ve Leila Erder, *Yerleşme Yapısının Uyum Süreci Olarak İç Göçler*, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 1978, s. 48.

⁵⁹⁸ İlhan Tekeli, “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Nüfusun Zorunlu Yer Değiştirmesi ve İskân Sorunu”, *Toplum ve Bilim*, 1990, Yaz, 50, s. 49-52 (tamamı:49-71)

⁵⁹⁹ Volkan Marttin, “Bir Osmanlı Kurumunun Adı Ve Etkinliği Üzerine”, *Uluslararası Avrasya Sosyal Bilimler Dergisi* Yıl:2, Sayı:5, Aralık 2011, s.14. (tamamı: 14-30) Ahmet Cevat Eren, *Türkiye’de Göç ve Göçmen Meseleleri*, İstanbul, Nurgök Matbaası, 1966, s. 54-58. Ayrıca Batı Trakya’ya ilişkin Osmanlı Devlet evraklarındaki yazışmalardan da 1878 tarihi itibariyle “muhacir” teriminin kullanıldığını görüyoruz. bkz. T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, *Osmanlı Belgelerinde Batı Trakya*, Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı Yayın No:107, İstanbul, 2009, s.288 ve T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü, *Osmanlı Yönetiminde Makedonya*, Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı Yayın No:74, Ankara, 2005, s.183.

⁶⁰⁰ Muhacir özünde Hz. Muhammed’e uyarak Mekke’den Medine’ye göç edenler için kullanılan bir terimdir. Bkz. Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük, (Çevrimiçi) http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=muhacir, 8.12.2018.

⁶⁰¹ Baklacioğlu aynı zamanda 20. Yüzyıldaki yerinden edilen kişilere ilişkin devletlerin bu kişilerin gönderilmesi, kaydedilmesi ve ağırlanması sırasında kullanılan tanım ve kategorilerdeki farklılıklardan bahseder. Buna göre Sırp Literatürü Yugoslavya’dan Türkiye’ye yönelik toplu göçleri “iradi göç” olarak tanımlarken, kendisine Karadağ, Kraina gibi yerlerden sığınan Sırları “mülteci” olarak tanımlamaktadır. Benzer bir ikili kullanım Arnavut literatüründe de göze çarpmaktadır. Şöyle ki, Kosova ve Makedonya’dan göç ettirilen Arnavutlar “mülteci”, bunların terkettiği yerlere yerleştirilen Sırlar ise “kolonizatör”dür. Boşnak literatüründe ise bazı Boşnak hareketlerini “iltica” olarak tanımlarken bazılarını “göç” olarak adlandırmıştır. Bkz. Nuran Özgür Baklacioğlu, “Yugoslavya’dan Türkiye’ye Göçlerde Sayılar, Koşullar ve Tartışmalar”, içinde *Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler*, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.194-195 (tamamı: 192-220)

“düşman istilasına maruz kalarak topraklarını terk eden ahaliyi mülteci, çeşitli anlaşmalarla bir devlete terk edilmiş topraklardan gelenleri ise muhacir” olarak ifade etmiştir.⁶⁰²

İmparatorluğun son dönemlerine damgasını vuran ve sayıları milyonlarla ifade edilen zorla yerinden edilmiş birçok grup İmparatorluk tarafından kabul edilmekle kalmamış ve olabildiğince düzenli bir iskân siyaseti neticesinde sosyal, politik ve ekonomik sistem içerisine de dâhil edilmişlerdir. Bu düzenlemenin mevcut demografik yapı üzerinde yarattığı değişimler aşağıda ele alınacağı üzere Türkiye Cumhuriyeti’nin kurulmasına giden süreçte de yansımaları bulmuştur.⁶⁰³

II. TÜRKİYE CUMHURİYETİ’NİN GÖÇ VE İSKÂN POLİTİKALARI

Balkan Savaşları ile başlayıp önce I. Dünya Savaşı ve akabinde Kurtuluş Savaşı ile son bulan dönem zarfında gerek savaş zayıatı gerekse zorunlu nüfus değişimleri, hastalıklar ve kıtlıklar sonucunda nüfus Anadolu’da 17,5 milyondan 12 milyona kadar düşmüştür.⁶⁰⁴ Demografik yapısındaki bu değişime ek olarak ulus devlet ve milliyetçilik akımlarının da etkisiyle gerçekleşen Osmanlı’nın Balkanlardaki geniş toprak kayıpları da yeni kurulan Cumhuriyetin ortak bir kimlik oluşturma kaygısı duymasına neden olmuştur.⁶⁰⁵ Duyulan bu kaygılar devleti iskânla ilgili kurumsal bir yapılandırmaya doğru yöneltmiştir. Zira dil, ırk, kültürel geçmiş gibi konular dikkate alınmak suretiyle ülke içerisinde yapılacak bir nüfus dağılımının “ulus” oluşumuna hizmet edeceği düşünülmüştür. Ayrıca bu iskân siyaseti çerçevesince muhacir ve mültecilere yapılacak yardımların bu kişilerin yaşadıkları sıkıntılardan sonra bir nebze olsun rahatlamalarını, yerel halk ile kaynaşarak kültürel mirasa ortak olmalarını sağlayacağı düşüncesi de etkin olmuştur. Buna ek olarak iskân politikaları çerçevesince topraksız kişilere arazi tedarik edilmesi⁶⁰⁶ ise sadece üretimi arttırmayacak aynı zamanda bu kişilerin devlete bağlılığının artmasına da ön ayak olacaktır.⁶⁰⁷

⁶⁰² Ufuk Erdem, “Aşâir ve Muhâcirin Müdüriyet-i Umûmiyesi (1913-1922)”, *ZfWT*, Vol. 9 No. 1, 2017, s.59, dipnot 3 (tamamı: 57-80).

⁶⁰³ Başak Kale, “Zorunlu Göçün 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu Üzerindeki Etkileri”, içinde **Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.166-167.

⁶⁰⁴ İlhan Tekeli, **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s. 155-156.

⁶⁰⁵ Kübra Yücel Yönlü, **Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye’den Gelen Dış Göç Dinamiği: Göç Sosyolojisi**, Doğu Kitabevi, 2018, s.102.

⁶⁰⁶ Bu çerçevede 1951 yılına kadar 42.000 aileye 200.000 hektar, 1952’de 37849 aileye 163200 hektar toprak dağıtımı gerçekleştirilmiş; ayrıca çiftlik hayvancılığı ile meşgul çiftçiye üreme alanı olarak 194446 hektarlık alan tahsis edilmiştir. 11.000 köyde 600.000 üyeye sahip Çiftçi kooperatiflerinin sayısı ise 1952’de 1150’ye

Belirtilen bu amaçlar neticesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşu ile birlikte “iskân çalışmaları” hükümet programlarının en temel konularından biri olur. Zira Türkiye Cumhuriyeti yukarıda ele alındığı üzere 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren neredeyse hiç durmadan farklı cephelerde savaşmak durumunda kalan bir devletin yağmalanmış ve salgın hastalıklar, üretim düşüklüğü ve yıllar süren savaş ortamından yorgun düşmüş topraklarında yeni bir düzen kurmaya çalışmaktadır. Devlet süreç içerisinde kurumsallaştıracağı iskân çalışmaları neticesinde Cumhuriyetin karşılaştığı en önemli sorunlardan bazılarını çözüm aramıştır. Bu sorunlar ana hatları ile sınırlara dayanan çeşitli muhacir ve mülteci akınları, sınır boylarında hangi devlete tabii olduğunun bilinmediği grupların düzensiz bir şekilde yaşamaları, çingene ve göçerlerin mevcut düzene tabi olmadan yaşamlarını sürdürmeye çalışmaları, feodal unsurlar ve casusların varlığına ilişkin şüphelerdir.⁶⁰⁸

Bu çerçevede Cumhuriyet tarihinde yürütülmüş olan iskân çalışmaları incelendiğinde bu çalışmaların, hitap ettiği unsurlar açısından ikiye ayrıldığı görülür. Bunlardan ilki olan “Dış İskân” çalışmalarının kapsamını muhacirler, mübadiller, mülteciler, Çingeneler ve göçmenler oluşturmaktadır. “İç İskân” olarak adlandırılan ikinci grup iskân çalışmalarının kapsamını ise ülke sınırları içerisinde kalan bölgelerdeki savaş, sel ve heyelandan evleri zarar görenler, düzensiz yaşamakta olan aşiret, göçebe ve yörük gibi unsurlar ile anarşistler, dışarı sürülenler ve casusluklarından şüphe edilenler oluşturmaktadır.⁶⁰⁹

ulaşmıştır. Bkz. United Nations Department of Economic Affair, **Review of Economic Conditions in the Middle East 1951-52**, New York, United Nations Publications, March 1953, s.26. Orijinal metinde 1945 Sayılı Kanun çerçevesinde bu dağıtım işleminin yapıldığı belirtilmişse de ifade edilmek istenenin 15.06.1945 tarih ve 6032 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 11.06.1945 tarih ve 4753 Sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanunu olduğu düşünülmektedir.

⁶⁰⁷ Fikret Babuş, **Osmanlı’dan Günümüze Etnik-Sosyal Politikalar Çerçevesinde Göç ve İskân Siyaseti Uygulamaları**, Ozan Yayıncılık, İstanbul, 2006, s.297.

⁶⁰⁸ Nitekim 2510 Sayılı İskân Kanunu Tasarısının 14 Haziran 1934 tarihindeki Genel Kurulda görüşülmesi sırasında Muğla Milletvekili Şükrü Kaya söz alarak “kanunun adı her ne olursa olsun amacını iç bayındırlığın oluşturduğunu, sorunun önce nüfus dağılımı, sonra göç ve göçmenlik, memleket içindeki aşiretler, topraksız ve başkalarının toprağında çalışan topraksızlarla ilgili olduğunu” belirtmiştir. Bkz. Fahri Çoker, **Türk Parlamento Tarihi TBMM – IV. Dönem (1931 -1935)**, I. CİLT, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No: 11, 1996, s. 353-355.

⁶⁰⁹ “İç ve Dış İskân” ayrımı 2510 Sayılı İskân Kanunu Layihası ve İskân Muvakkat Encümen Mazbatası’nda da belirtilmiştir. Bkz. TBMM Zabıt Ceridesi, **1/335 Numaralı İskân Kanunu Layihası ve İskân Muvakkat Encümeni Mazbatası**, Devre:4, İçtima:3, Cilt:23, s.3. Türkiye Cumhuriyeti iskân uygulamalarında iç ve dış iskân çalışmalarının kapsamına giren unsurlar yasa metinlerinde ve uygulamada ayrı tutulmuş. Bu doğrultuda da bu iki grup iskân siyaseti iki ayrı çalışma alanını oluşturmuştur. Bu çalışma kapsamında ise sadece dış iskâna yönelik uygulamalar ele alınacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin göç ve iskân politikaları çerçevesince bu bölümde İskân Kanunları⁶¹⁰ uyarınca Cumhuriyet dönemine damgasını vuran dış iskân çalışmaları ele alınacak; akabinde yakın döneme kadar geçerliliğini sürdüren göçmen kategorileri ve bunlara ilişkin aranan şartlar incelendikten sonra Cumhuriyet Türkiye'si'nin tecrübe etmek zorunda kaldığı kitlesel akınlar ele alınacaktır.

A. Ülke Dışından Gelenlere Yönelik İskân Çalışmaları (İskânlı Göçmenlerin Yerleştirilmesi)

Türkiye Cumhuriyeti'nin göç hareketlerine ilişkin gündemine girerek ilgilenmesini gerektiren ilk olay “Türk-Yunan Nüfus Mübadelesi” olmuştur. Zira Yunanistan'ın Anadolu'daki işgal güçlerinin Eylül 1922'deki nihai yenilgisinden sonra Lozan Konferansı'nın ilk safhasında⁶¹¹, 30 Ocak 1923'te Lozan'da imzalanan “Türk ve Rum Ahalinin Mübadelesine Dair Mukavelename ve Protokol” uyarınca, Türk topraklarında yerleşmiş Rum Ortodoks dininden Türk vatandaşları ile Yunanistan ülkesinde yerleşmiş Müslüman dininden Yunan vatandaşlarının zorunlu mübadeleye tabi tutulmasına karar verilmiştir.⁶¹²

Resmi olarak 1923 yılında başlayan Türk ve Rum ahaliye ilişkin nüfus mübadelesine karar verilmesi süreci esasen Yunan ordularının 15 Mayıs 1919 tarihli İzmir çıkartmasının akabinde Ağustos 1922 tarihinde Anadolu'dan çekilmesi ile başlamıştır. Zira Yunan ordusu çekilirken beraberinde Osmanlı topraklarında yaşayan ve Yunan ordusu ile iş birliği yapan ya da yaptığından şüphelenileceğinden dolayı korku duyan Rum nüfusu alarak bunların İzmir, Mudanya ve Gemlik gibi limanlardan Yunan adalarına ve anakarasına sığınmasına yardımcı olmuştur. Doğu Trakya Rumlarının da bir süre sonra katılacağı bu akın sonucunda yaklaşık 800-900.000 kişi Yunanistan'daki liman ve kamplara yığılmak durumunda kalır.⁶¹³ Bu yığılma ile birlikte önemli iktisadî, siyasî ve sosyal sorunlarla karşı karşıya kalan Yunanistan,

⁶¹⁰ İlk İskân Kanunu 1.07.1926 tarih ve 409 Sayılı Resmi Ceride'de yayınlanarak yürürlüğe giren 1926 Tarih ve 885 Sayılı İskân Kanunudur. 885 Sayılı Kanun bazı değişiklik ve eklemelerle 21 Haziran 1934 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır. 21.06.1934 tarih ve 2733 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 2510 Sayılı İskân Kanunu ise 26.09.2006 tarih ve 2630 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren 5543 Sayılı İskân Kanununa kadar yürürlükte kalmıştır.

⁶¹¹ Lozan görüşmelerinin birinci ve ikinci safhasına ilişkin olarak bkz. Rauf Versan, “Yirmibirinci Yüzyıla Giderken Lozan Antlaşması”, *İHFM*, C: LVI, S:1-4, 1998, s. 185-206.

⁶¹² Sevin Toluner, *Milletlerarası Hukuk Dersleri*, 5. Bası, İstanbul, 1996, s.11, dipnot 8. Lozan'da 24 Temmuz 1923 tarihinde imzalanan Lozan Antlaşması beş adet mukaveleden (Boğazlar, Trakya Sınırları, İkamet ve Asli Yetki, Ticaret ve Ahali Değişimi), bir adet itilafname (Sivil Tutukluların ve Savaş Esirlerinin Değişimi), dokuz protokol ve beyannameden ibarettir. Bkz. Rauf Versan, “Yirmibirinci Yüzyıla Giderken Lozan Antlaşması”, *İHFM*, C: LVI, S:1-4, 1998, s.205. (tamamı: 185-206)

⁶¹³ Elçin Macar, “Yunanistan'dan Anadolu'ya Göç: Nüfus Mübadelesi”, içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.175. (tamamı: 173-190)

bu sebeple liman ve kamplarda yığılan bu grupların barınma ihtiyacının karşılanabilmesi amacıyla Anadolu'daki Rumlar'dan boşalan yerlere Yunanistan'daki Türklerin nakledilmelerini, bunlardan boşalan yerlere yeni gelenlerin yerleştirilmesini ve tüm bu hususların da Lozan Barış Antlaşmasının imzalanmasından evvel başlatılmasını istemektedir.⁶¹⁴

Bu durum Milletler Cemiyeti'nin de gündemine gelir ve konuyla ilgilenmesi için Fridtjof Nansen görevlendirilir. Norveç asıllı Nansen, Kuzey Kutbu kâşiflerinden biri olmasının yanı sıra Milletler Cemiyeti tarafından 1921 yılında Rus iç savaşı sonrasında Avrupa'ya göç etmek zorunda kalan ve sayıları milyonlarla ifade edilen Beyaz Ruslar'ın durumuyla ilgilenilmesi amacıyla görevlendirilmiş ve bu çalışmaları neticesinde 1922 yılında Nobel Barış Ödülü almış diplomatik bir isimdir. Yunanistan kamp ve limanlarındaki durumu gözlemleyen Nansen önce Yunan başbakanlığı görevini yürütmüş olan Venizelos'a, daha sonra da Venizelos'un bu konuyu Türk yetkililere iletmesini ifade etmesi üzerine 1922 Sonbaharında İstanbul'a gelerek Ankara Hükümeti temsilcilerine nüfus mübadelesi meselesini açar.⁶¹⁵

Bu gelişmeler akabinde 30 Ocak 1923'te Lozan'da imzalanan "Türk ve Rum Ahalinin Mübadelesine Dair Mukavelename ve Protokol" uyarınca Batı Trakya'dakiler hariç Yunanistan'da yaşayan Müslüman nüfusla, İstanbul'daki ve İmroz-Bozcaada'daki Rumlar hariç Türkiye'de yaşayan Rum Ortodoks nüfusun mübadelesi kararlaştırılır. Böylelikle bu kimselerin mübadelesi zorunlu kılınarak hükümetlerinin izni olmadıkça ilk geldikleri topraklara geri dönemeyecekleri düzenlenmiştir. Bu çerçevede uygulama kapsamına girenler 18 Ekim 1912 tarihinden sonra yer değiştiren ya da değiştirmek zorunda bırakılanlardır.⁶¹⁶ Görüldüğü üzere mübadelenin kapsamının belirlenmesinde din çok belirleyici bir rol oynamıştır.⁶¹⁷ Hatta bu nedenle Türkçe konuşan Karamanlı Rum Ortodokslar ile Yunanca konuşan Giritli Müslümanlar gibi mübadele dışı kalma yönünde istek ve arzularını belirten

⁶¹⁴ Yunanistan Devleti adına Venizelos'un 13 Ekim 1922 tarihinde Fridtjof Nansen'e çektiği telegraftan aktaran Stephan Ladas, **The Exchange Of Minorities: Bulgaria, Greece and Turkey**, New York, Macmillan Company, 1932, s.336-337.

⁶¹⁵ Umut Özsu, **Formalizing Displacement: International Law and Population Transfers**, Oxford, Oxford University Press, 2015, s. 1-4.

⁶¹⁶ Elçin Macar, "Yunanistan'dan Anadolu'ya Göç: Nüfus Mübadelesi", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.176-177.

⁶¹⁷ Hatta mübadelenin din minvali çerçevesinde düzenlenmesi nedeniyle Yunanistan'da bazı kişiler din değiştirdiklerini ifade ederek mübadele dışında kalmaları gerektiğini iddia etmişlerdir. Bunların durumuna açıklık getirmek amacıyla Karma Komisyon bir karar alarak 1 Ocak 1922 tarihinden sonra gerçekleştirilecek din değiştirmelerin ilgili kişileri mübadele kapsamı dışında tutmayacağına hükmetmiştir. Bkz. Stephan Ladas, **The Exchange Of Minorities: Bulgaria, Greece and Turkey**, New York, Macmillan Company, 1932, s.391-392.

gruplar bile mübadeleye konu edilmişleridir.⁶¹⁸ Nitekim Türk ve Rum Ahalinin Mübadelesine Dair Mukavelename ve Protokol uyarınca “1 Mayıs 1913 tarihinden itibaren Türkiye arazisinde mütemekkin Rum Ortodoks dininde bulunan Türkiye tebaası Yunan arazisinde sakın Müslüman dininde bulunan Yunan tebaası mecburî mübadeleye tâbi olacaktır” denmiştir.⁶¹⁹

Ancak “din kriteri” uygulamada tarafların bu kriteri atfettikleri anlamların farklı olması nedeniyle mübadelenin kapsamına girecek kişilere ilişkin birtakım anlaşmazlıklar çıkmasına da neden olmuştur. Şöyle ki, mübadele işlemlerini yürüten Karma Komisyondaki Türk temsilci, sözleşmede geçen “Rum Ortodoks dini” ifadesinin Kilikya bölgesinde yaşayan Ortodoks Arapları da kapsadığını iddia ederken, Yunan temsilci bir kişinin zorunlu mübadele kapsamına girebilmesi için sadece Ortodoks olmasının yetmeyeceğini, Yunan da olması gerektiğini ileri sürmüştür. Bu hususa açıklık getirilmesi amacıyla Karma Komisyon 31 Mayıs 1927 tarihinde bir karar alarak “Yunan Ortodoks Dini” ifadesinin etnik kökene bakılmaksızın bütünüyle dini açıdan anlaşılması ve uygulanması yönünde açıklamada bulunmuştur. Bu kararına ek olarak da Aralık 1927 tarihinde yapılan toplantıda ise “Yunan Ortodoks dini” ifadesinin, Fener Ekümenik Patrikliği dışındaki patriklikler ile Kıbrıs, Sırp, Rumen, Rus, Arnavut ve Bulgar kiliselerini kapsamayacağına karar verilmiştir.⁶²⁰ Din kriterinin ne şekilde uygulanacağına ilişkin uygulamalar bir yana Türk-Yunan mübadelesinde “din kriteri”nin esas alınmış olması, uygulamanın Türk-Yunan Mübadelesi’nden ziyade Rum Ortodoks Hristiyanlar ile Osmanlı Müslümanlarının Mübadelesi olduğu yönünde bir kanaat oluşturmaktadır.⁶²¹

Mübadelenin yürütülmesine ilişkin olarak 8 Kasım 1923’te kabul edilen 368 Sayılı Mübadele, İmar ve İskân Kanunu ile “Mübadele İmar ve İskân Vekâleti” kurulmuş⁶²² ve Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyet-i Umûmiyesi’nin bütün görevlileri, belgeleri ile araç ve gereçleri

⁶¹⁸ Çağlar Keyder, “Nüfus Mübadelesinin Türkiye Açısından Sonuçları”, **Ege’yi Geçerken:1923 Türk-Yunan Zorunlu Nüfus Mübadelesi** (içinde), Ed. Renee Hirschon, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 57.

⁶¹⁹ Bilinmeyen Yazar, **İskân Tarihçesi**, İstanbul Hamit Matbaası, İstanbul, 1932, s.8.

⁶²⁰ Ahmet Yıldız, **Ne Mutlu Türküm Diyebilene: Türk Ulusal Kimliğinin Etno-Seküler Sınırları (1919-1938)**, İstanbul, İletişim, 2004, 2. Bası, s. 133-134.

⁶²¹ Bernard Lewis, **Modern Türkiye’nin Doğuşu**, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2. Bası, 1984, s. 352. Nitekim Cumhuriyetin ilk yıllarında Türkçe konuşmalarına ve kendilerini Türk olarak nitelendirmelerine rağmen sınırlı sayıda Gagavuz’un 1930’larda bir burs programı çerçevesinde Türkiye’ye gelmesine müsaade edilmesi dışında Hristiyan Gagavuzlar, toplu halde Türkiye’ye göçmen olarak kabul edilmeyeceklerdir. Buna karşılık Türkçe konuşmayan ve Türk Kökenli olmayan Boşnak ve Bulgar Pomakların göç etmelerine izin verilecektir. Kemal Karpat’a göre bu durumun sebebi Müslüman-Hristiyan ayrımı yapılmasından ziyade bu grupların Osmanlı Müslümanlarından olup; İmparatorluğa hiç isyan etmemiş olmalarının yanı sıra herhangi bir ulusal bilince sahip olmamalarıdır. Bkz. Kemal H. Karpat, **Turkey’s Politics: The Transition to a Multi-Party System**, Princeton, Princeton University Press, 1959, s. 62-63, dipnot 86.

⁶²² Bilinmeyen Yazar, **İskân Tarihçesi**, İstanbul Hamit Matbaası, İstanbul, 1932, s.13-14.

Mübadele İmar ve İskân Vekâleti'ne devredilmiştir. Bu çerçevede Mübadele ile gelenlerin taşınma, beslenme, barınma ve yerleşmesi başta olmak üzere bu kurum aynı zamanda 1912'den itibaren gelen Osmanlı topraklarına sığınanlarla, daha sonraki dönemlerde hükümetçe kabul edilecek sığınma arayan grupların ve konargöçer aşiretlerin yerleşme alanlarını belirlemek, bu kişilerin refahlarını sağlamak ve ülkenin yıkıma uğramış bölgelerinin onarım koşullarını hazırlamakla görevlendirilmiştir.⁶²³ Mübadele İmar ve İskân Vekâleti'nin çalışmaları çerçevesince gelen muhacirlerin ekonomik durumlarına ve yaşam koşullarına göre nereye yerleşecekleri mübadiller daha ülkeye giriş yapmadan saptanmaya çalışılmıştır. Ancak uzun incelemelere ve rakamsal sonuçlara dayanarak tespit edilen muhacirlere tahsis edilecek yerleşim alanlarının hesaplanmasında Rumlardan kalan taşınmazların önemli bir rol oynamış olması yapılan bu ön hesaplamaların sağlıklı bir şekilde hayata geçirilmesine sekte vurmuştur. Zira hesaplamalara konu olan taşınmazlardan birçoğunun ilgisiz kişiler tarafından işgal edilmiş ya da bu taşınmazların yağma, savaş ortamındaki çatışmalar veya terk edilmekten dolayı kullanılamaz hale geldiği mübadele sırasında ortaya çıkmıştır.⁶²⁴ Bu nedenle özellikle de gelen muhacirlerin yerleştirilmelerinde istenmeyen gecikmeler yaşanmış⁶²⁵; bu durum da bu kişilerin beslenme, barınma, sağlık hususlarında sorunlar yaşamalarına neden olmuştur.⁶²⁶ Bunlardan barınma ve beslenme sorunlarına çözüm getirmek amacıyla 368 Sayılı Mübadele, İmar ve İskân Kanunu'na dayanarak Mübadele İmar ve İskân Vekâleti iki adet Talimatname yayınlamıştır. Bunlardan ilki 25 Kasım 1923'te yayınlanan ve iskân edilmek üzere Türkiye'ye gelen ve yardıma muhtaç olan muhacirlerin beslenme biçim ve sürelerinin ve de verilecek besin maddelerinin

⁶²³ Kemal Arı, **Türkiye'ye Zorunlu Göç (1923-1925)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s. 33-34.

⁶²⁴ Kemal Arı, **Türkiye'ye Zorunlu Göç (1923-1925)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s.49-59. Bu görüşle benzer olarak Onur Yıldırım da mübadillerin, yerleştirilmeleri sırasında “Kent Muhacirleri (Eşraf, Esnaf ve İşçiler)” ve “Kır Muhacirleri (Köylüler, Çiftçiler ve Hayvan Yetiştiricileri)” şeklinde bir kategoriye tabii tutulmayıp, geldikleri bölgelere göre 1-Tütüncü, 2-Çiftçi, 3-Bağcı, 4-Zeytinci olarak sınıflandırılmaları nedeniyle bu kişilerin üretici kılınmalarında bir takım aksaklıklar yaşandığını belirtmiştir. Bkz Onur Yıldırım, **Diplomasi ve Göç / Türk-Yunan Mübadelesinin Öteki Yüzü**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006, s. 237-243.

⁶²⁵ Türkiye mübadele ile gelenlerin yerleştirilmesi sırasında uluslararası camiadan hiçbir yardım görmemişken Yunanistan Milletler Cemiyeti'nden 13 milyon sterlin yardım almıştır. Bkz. Oral Sander, **Balkan Gelişmeleri ve Türkiye:1945-1965**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969, s. 81. Aynı dönemde Türkiye Cumhuriyeti'nin konuyla ilgilenirken elinde olan bütçeye ilişkin bir fikir vermesi açısından Falih Rıfkı Atay'ın 1923-24 yıllarına ilişkin iktisadi durumu özetleyişi çok anlamlıdır. Şöyle ki:”...Biz Trakya ve Anadolu'dan Hristiyan Halkı tasfiye etmekle memleket ekonomisini köklerinden sökmüştük. Her yerde bağlar bozulmakta, zeytinlikler yabanileşmekte, balık avcılığı ölmekte, çarşılar kapalı durmakta idi.....Baştan başa ziraati ile, ticareti ile zanaatleri ile, şehirleri kasabaları, köyleri ile yeniden “inşa” edilecek, maddi ve manevi inşa edilecek bir vatan ve oniki milyon İngiliz lirası, yani iyice bir anonim şirket sermayesi kadar bir bütçe!” kz. Falih Rıfkı Atay, **Çankaya**, İstanbul, 1980, s.450-451.

⁶²⁶ Kemal Arı, **Türkiye'ye Zorunlu Göç (1923-1925)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s. 93-99.

türü ve miktarının belirlendiği “İaşe Talimatnamesi”dir.⁶²⁷ Diğerisi ise 28 Kasım 1923’te yayınlanan “Misafirhaneler Talimatnamesi”dir. Bu Talimatname doğrultusunda muhacirlerin ülkeye vardıkları iskelelerde azami 3 gün kalacakları ve bu süre zarfındaki barınmalarına ilişkin gerekli teçhizatın ve iaşelerinin de devlet tarafından karşılanacağı belirtilmiştir.⁶²⁸ Bu uygulamalar çerçevesince 1923-1926 yılları arasında 355.635 kişi⁶²⁹ Yunanistan’dan Türkiye’ye taşınmıştır.⁶³⁰ Mübadelenin insan sevkıyatı kısmı 1924 yılının ekim ayına kadar büyük ölçüde tamamlanmış; 1925 yılının ilk aylarında ise tamamen sona ermiştir.⁶³¹ Her ne kadar isteğe bağlı olmayan her türlü göç olayının göç eden ve göç alan yeni toplumlar açısından travmatik sonuçları olduğu yadsınamaz bir gerçek olsa da mübadele süreci sonucunda Türkiye’ye gelen yaklaşık yarım milyonluk nüfusun yeni bir kimlik yaratmaya çalışan ülkenin toplumsal, ekonomik ve siyasal yapısının oluşumunda önemli katkıları olduğu ifade edilebilir.⁶³² Ayrıca 1912-1922 yılları arasındaki savaşların sonrasındaki dönemde neredeyse tükenmiş ve ağır hasar görmüş bir nüfus devralan Cumhuriyet, sosyal ve ekonomik alanlarda gelişme kaydedebilmek amacıyla çoğalma esasına dayalı bir nüfus politikası takip etmek zorunda da kalmıştır⁶³³ ki mübadele bu açıdan da yararlı olarak addedilebilir.

⁶²⁷ Bilinmeyen Yazar, **İşkân Tarihçesi**, İstanbul Hamit Matbaası, İstanbul, 1932, s.17-19. Bu Talimatnamenin yayınlanmasına kadar muhacirlere yönelik iaşe hizmetleri 1921 tarihinde Yunan işgali nedeniyle iç bölgelere yığılan halk için iaşeyi düzenlemiş olan Nizamname geçerliliğini korumaktaydı. Bu çerçevede muhacirlere adam başı sadece “yarım okka ekmek” dağıtılabilmekteydi. Bu meblağ savaş dönemi şartlarında belirlenmek zorunda kaldığından muhacirlere verilecek iaşenin artırılması yoluna gidilmiştir. Bkz. Kemal Arı, **Türkiye’ye Zorunlu Göç (1923-1925)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s. 95.

⁶²⁸ Bilinmeyen Yazar, **İşkân Tarihçesi**, İstanbul Hamit Matbaası, İstanbul, 1932, s.19-20. Uygulamada ise bahsedilen varış limanlarında iki türlü misafirhane açıldığı görülmektedir. Bunlardan ilki ilgili kişilerin ilk karaya çıktıklarında götürülüp temizlendikleri ve hem kendilerinin hem de eşyalarının denetimden geçirildiği ve kimlik bilgilerinin alındığı misafirhanedir. Ancak bu işlemler sona erdikten sonra uygun bulunan muhacirler kendilerine ayrılmış ikinci misafirhaneye alınıyorlardı. Bkz. Kemal Arı, **Türkiye’ye Zorunlu Göç (1923-1925)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s. 96.

⁶²⁹ İlhan Tekeli, **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s. 158. Kemal Arı ise bu sayının 1924 yılının Ekim ayına kadar 370.000’e ulaştığını, bu sayının daha sonra 456.720’ye ulaştığını belirtir. Üstelik bu sayılara mübadele edilmeyi beklemeden Türkiye’ye kendi imkanları ile giriş yapmış olan 50.000’e yakın başka bir grup göçmen de dahil değildir. Bkz. Kemal Arı, **Türkiye’ye Zorunlu Göç (1923-1925)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s.91-92. Ladas ise Türkiye’ye gelen toplam mübadil sayısını 388.146 olarak vermektedir. Bkz. Stephan Ladas, **The Exchange Of Minorities: Bulgaria, Greece and Turkey**, New York, Macmillan Company, 1932, s.705.

⁶³⁰ Ayrıca bu dönemde Anadolu’dan Yunanistan’a taşınan Rumların sayısı ise 189.916’dır. Ancak Türkiye’den Yunanistan’a mübadeleyi beklemeden Yunan ordusunun Anadolu’dan atılacağı ve İngilizlerin tekrar savaşa girmeyeceği kesinlik kazanınca kaçan Rumların sayısı 1 milyondan fazladır. Bkz. Çağlar Keyder, “Nüfus Mübadelesinin Türkiye Açısından Sonuçları”, **Ege’yi Geçerken:1923 Türk-Yunan Zorunlu Nüfus Mübadelesi** (içinde), Ed. Renee Hirschon, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007,s. 59 ve Kemal Arı, **Türkiye’ye Zorunlu Göç (1923-1925)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s.8

⁶³¹ Kemal Arı, **Türkiye’ye Zorunlu Göç (1923-1925)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s.92.

⁶³² Kemal Arı, **Türkiye’ye Zorunlu Göç (1923-1925)**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s.163-164.

⁶³³ Önder Duman, “Atatürk Döneminde Balkan Göçmenlerinin İşkân Çalışmaları: 1923-1938”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, S 43, Bahar 2009, s. 474. (tamamı:473-490)

Mübadelenin insan sevkıyatı kısmının büyük ölçüde tamamlanmasını takiben 529 Sayılı Mübadele, İmar ve İskân Vekâletinin Lağvı ile Vezâifinin Dâhiliye Vekâletine Devri Hakkında Kanun⁶³⁴ ile Mübadele İmar ve İskân Vekâleti lağvedilmiş; mevcut görevleri ise Dâhiliye Vekâleti (İçişleri Bakanlığı)“ne devredilmiştir. İskâna ilişkin hususlarla ilgilenilmesi amacıyla Cumhuriyetin ilk kurumu mübadele ile ortaya çıktığı gibi iskâna ilişkin ilk yasal düzenlemeler de yine mübadelenin yürütülmesine ilişkin hususlara ilişkin olarak ortaya çıkacaktır. Nitekim 13 Mart 1924 tarihinde çıkarılan 441 Sayılı Kanun ile mübadeleye tabi olmayan kişilerin terk etmesi sonucu devlet kontrolüne geçmiş olan sahipsiz gayrimenkullerin savaş mağdurlarına kayıpları ölçüsünde dağıtılması düzenlenirken⁶³⁵ 16 Nisan 1924 tarihinde çıkarılan 488 Sayılı Kanun ile de mübadele ile Yunanistan’dan gelenlere taşınmaz mülk verilmesi hususu düzenlenmiştir.⁶³⁶ 28 Kasım 1925 tarihinde ise 675 Sayılı “Mecburi İkamet Kanunu” ile gerek kendi istekleri gerekse zorunluluk hali ya da bir antlaşma gereğince Türkiye’ye kabul edilen mübadil, muhacir, aşair ve mültecilerin devletin gösterdiği yerde 5 sene boyunca oturmaya mecbur olacakları ve bu süreye riayet edilmemesi halinde de tekrardan bu yerlerine iade olacakları düzenlenir.⁶³⁷ Bu düzenlemelerin akabinde cumhuriyet ideolojisine ve amacına uygun değişiklikler yaparak daha kapsamlı ve kalıcı bir iskân politikasının uygulanabilmesi ve “gelecekte işe yarayacakları iskân ederek, ülkedeki nüfus boşluğunu doldurma” amacıyla 31 Aralık 1925 tarihinde İskân Kanunu Taslağı TBMM’ye sunulur⁶³⁸ ve 30 Mayıs 1926 tarihinde mecliste görüşülüp kabul edilir. 885 Sayılı Kanun bazı değişiklik ve eklemelerle birlikte 21.06.1934 tarih ve 2733 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren ve gerek dışarıdan gelenlerin gerekse içeride yeniden yerleştirilenlerin iskânına ilişkin koşulların daha önce bu alanda yapılan çalışmalar ve eksiklikler göz önüne alınarak düzenlenen⁶³⁹ 2510 Sayılı İskân Kanununa kadar yürürlükte kalacaktır.

Türkiye’ye bu şekilde 1923-1950 yılları arasında Yunanistan’dan 391.753, Bulgaristan’dan 101.507, Yugoslavya’dan 114.807 kişi gelecektir. Gelenlerden 1934 tarihli 2510 Sayılı İskân

⁶³⁴ Bilinmeyen Yazar, **İskân Tarihçesi**, İstanbul Hamit Matbaası, İstanbul, 1932, s.52-53.

⁶³⁵ Bilinmeyen Yazar, **İskân Tarihçesi**, İstanbul Hamit Matbaası, İstanbul, 1932, s.86.

⁶³⁶ Bilinmeyen Yazar, **İskân Tarihçesi**, İstanbul Hamit Matbaası, İstanbul, 1932, s.39-40.

⁶³⁷ Bilinmeyen Yazar, **İskân Tarihçesi**, İstanbul Hamit Matbaası, İstanbul, 1932, s.65-66. Bu Kanun 21.06.1934 tarih ve 2733 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren 2510 Sayılı İskân Kanununun 50. maddesinin yürürlüğe girmesine kadar uygulanacaktır.

⁶³⁸ TBMM, **TBMM Kavanin Mecmuası**, Devre II, İçtima Senesi 3, Cilt:25, s.649’a ekli 214 sıra numaralı İskân Kanun Lâyihası 1/812.

⁶³⁹ TBMM Zabıt Ceridesi, **1/335 Numaralı İskân Kanunu Layihası ve İskân Muvakkat Encümeni Mazbatası**, Devre:4, İçtima:3, Cilt:23, s.3.

Kanunu hükümleri gereği “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olanlar” dan iskân yardımı istemeyenler istedikleri yerlere, isteyenler ise devletin gösterdiği yerlere; “Türk soyundan olmayanlar” ise devletten iskân yardımı istemeseler bile devletin göstereceği bölgelere yerleştirilmişlerdir.⁶⁴⁰

Duman’a göre “iskân yardımı isteyen ve istemeyen” ayrımı kâğıt üzerinde kalmıştır. Zira Türkiye Cumhuriyeti, Mübadele, İmar ve İskân Vekâleti aracılığıyla mevcuttaki olanaklarını Yunanistan’dan gelen mübadillerin nakli ve iskânı için kullanmak durumunda kaldığından Balkan ülkelerinden gelen göçmenlerin iskân işlemlerinin devlet yardımıyla yürütülmesi imkân dâhilinde olmamıştır.⁶⁴¹ Duman bu bilgiyi desteklemesi açısından Türk Hükümetinin almış olduğu bir kararla Bulgaristan’dan gelenlerin de ülkeye yerleşme amacıyla gelebilmeleri için beraberinde belli miktarda para bulundurmasını şart koymasına dayanmaktadır. Bu şekilde ülkeye giriş yapanların nereye iskân olacaklarına Hükümet karışmamakla birlikte bu kişiler, yerleşme hakkı alabilmek için öncelikle iskân yardımı talep etmediklerine dair bir taahhüt senedi vermek zorunda bırakılmışlardır.⁶⁴² Hâlbuki 18 Ekim 1925’te Bulgaristan’la yapılan İkamet Antlaşması ile her ne kadar Bulgaristan’daki Türklerin hiçbir kısıtlamaya tabi tutulmaksızın Anadolu’ya serbestçe göç etmeleri ve hatta gelecek bu kişilerin askerlikten ve çalışma kamplarından muaf tutulacakları kararlaştırılmıştır.⁶⁴³ Ancak 1927 yılından itibaren yurda gelenlerden büyük bir çoğunluğunun yeterli maddî imkâna sahip olmamakla birlikte sırf ülkeye giriş yapabilmek için iskân yardımı almayacağına dair taahhüt senedi verdiği, ancak bir süre sonra bunların geçinmede büyük zorluklar yaşamaya başladıkları anlaşılmıştır. Bu nedenle hükümet 1928 yılından itibaren Bulgaristan, Romanya ve Yugoslavya’dan gelen kişilerden muhtaç durumda olanlara bütçe imkânları doğrultusunda iskân yardımı yapmaya çalışmıştır.⁶⁴⁴ Nitekim Tekeli de belli oranlarda yardım yapıldığını ifade etmektedir. Buna göre bu kişilere üretici hale gelmelerini sağlayacak yardımlarda bulunulmuş; bu çerçevede 1923-1933 yılları arasında 157.736 aileye toplam 6.248.928 dekar

⁶⁴⁰ İlhan Tekeli, **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s. 160-161.

⁶⁴¹ Önder Duman, “Atatürk Döneminde Balkan Göçmenlerinin İskân Çalışmaları: 1923-1938”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, S 43, Bahar 2009, s. 475. (tamamı:473-490)

⁶⁴² Önder Duman, “Atatürk Döneminde Balkan Göçmenlerinin İskân Çalışmaları: 1923-1938”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, S 43, Bahar 2009, s. 476. (tamamı:473-490)

⁶⁴³ Oral Sander, **Balkan Gelişmeleri ve Türkiye:1945-1965**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969, s. 73

⁶⁴⁴ Önder Duman, “Atatürk Döneminde Balkan Göçmenlerinin İskân Çalışmaları: 1923-1938”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, S 43, Bahar 2009, s. 476. (tamamı:473-490)

kültür toprağı dağıtılmıştır. 1934-1949 yılları arasında ise 62.849 aileye toplam 2.866.685 dekar kültür toprağı verilmiştir. Bunlar dışında da muhacirlere devlet eliyle ev yaptırılmış ya da hazine elinde bulunanlardan verilmiştir.⁶⁴⁵

1950'lere kadarki dönemde Türkiye, dışarıdan göç almaya devam ederken genellikle dışarıya büyük çapta bir göç vermemiş, sadece İsrail Devletinin kurulduğu dönemde Türkiye Yahudilerinden yaklaşık 34.647 kişi İsrail'e gitmiştir.⁶⁴⁶

1950 sonrasında Türkiye'ye gelen dış göçmenlerin yerleştirilmesinde en fazla zorluk 10 Ağustos 1950'de Bulgaristan'ın vermiş olduğu bir nota ile 3 ay içerisinde Türkiye'den 250.000 Türk göçmeni kabul etmesini istemesi üzerine yaşanmıştır. Bulgar Hükümeti bu isteğini yukarıda bahsi geçen 1925 yılında iki ülke arasında yapılmış olan ve serbest göç öngörmüş olan antlaşmaya dayandırmaktadır. Bu kriz döneminde 1950-51 yılları arasında Türkiye'ye giriş yapanların sayısı 154.425'i bulacaktır.⁶⁴⁷

50'lerden sonra yaşanan Bulgaristan'dan gelenlerin yarattığı bu göç dalgasını izleyen diğer bir göç hareketini ise Yugoslavya'dan gelenler oluşturmuştur. Aslında Yugoslavya'dan Türkiye'ye olan nüfus hareketleri Cumhuriyet'in ilk yıllarında iki tarihsel gelişim temelinde

⁶⁴⁵ İlhan Tekeli, "Omanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Nüfusun Zorunlu Yer Değiştirmesi ve İskân Sorunu", **Toplum ve Bilim**, 1990, Yaz, 50, s. 60-61 (tamamı:49-71) Yakın dönemde uygulama alanı bulan bir diğer iskân yardımı ise 2015 yılında Bakanlar Kurulu tarafından Ahıska Türkü 677 ailenin "iskânlı göçmen" olarak kabul edilmesine karar verilmesidir. Bkz. Dışişleri Bakanlığının 20.4.2015 tarihli ve 7766471 sayılı yazısı üzerine, 2.7.1992 tarihli ve 3835 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre 2015/7668 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca Ukrayna'da özellikle çatışmaların olduğu, riskli bölgelerde bulunan Ahıska Türklerinden Türkiye'ye gelmek isteyenlerden, en zor durumda olanlardan başlamak üzere, 2015 yılında 677 ailenin iskânlı göçmen olarak Türkiye'ye kabul edilmesi, 27 Nisan 2015 tarihinde kararlaştırılmıştır.

⁶⁴⁶ Rıfat N. Bali, **Cumhuriyet Yıllarında Türkiye Yahudileri-Aliya: Bir Toplu Göçün Öyküsü (1946-1949)**, İletişim, 2003, s. 258. Cevat Geray da 1948-57 yılları arasında 38.100 kişilik bir grubun Türkiye'yi bırakıp İsrail'e yerleştiğini ifade etmektedir. Bkz. Cevat Geray, "Türkiye'de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi", S.B.F. İskân ve Şehircilik Enstitüsünce düzenlenen X. İskân ve Şehircilik Konferansları dizisinde Sunulan bildiri metni, s. 10.

⁶⁴⁷ Oral Sander, **Balkan Gelişmeleri ve Türkiye:1945-1965**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969, s. 74-80. Bunları iskân etme sorumluluğunu Devlet 20 Mart 1950 tarihli 5613 sayılı Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi Hakkındaki Kanun ile oluşturulmuş olan ve Tarım Bakanlığına bağlı Toprak ve İskân Genel Müdürlüğü aracılığıyla gerçekleştirecektir. Bkz. 25.03.1950 tarih ve 7465 Sayılı Resmi Gazetede Yayınlanan ve 30.05.1950 tarihinde yürürlüğe giren 20.03.1950 tarih ve 5613 Sayılı Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi Hakkındaki Kanun md. 3(F). Devlet bu kişilere kentte veya köyde iskân edilmelerine göre farklı nitelikte birer konut, ayrıca köyde iskân edilecekler için toprak yardımı, çeki hayvanı, üretim araçları ve kentte iskân edilecekler için belirli bir miktar para tahsis etmiştir. Bu çerçevede gelen göçmenlerin 20.000'ni Trakya'ya, 40.000'ni Orta Anadolu'ya, 50.000'ni Ege bölgesine, 15.000'ni Adana'ya, 5.000'ni Samsun'a yerleştirilecektir. Kırsal kesimde yerleşenler için Toprak İskân Genel Müdürlüğü, 25 yıl boyunca satılmama şartı ile aile başına ortalama 51,5 dekar toprak verdi. Göçmenlerin bir kesimi devletçe öngörülen yerlerde kalmadılar. Örneğin İstanbul'da başlangıçta öngörülmuş olan 222 aile yerine 6.553 aile toplanmıştır. Devlet bunlardan 3.787'sine İstanbul'da Taşlıtarla ağırlıkta olmak üzere iskân sağladı ki bu bölge daha sonra da Yugoslavya'dan gelen göçmenler için de çekim merkezi haline gelecektir. Bu göçmen nüfus 1950 sonrasında Türkiye'nin sanayileşmesinde ucuz emek kaynağı oluşturarak tekstil vb. sanayilere işgücü sağlar. Bkz. İlhan Tekeli, "Omanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Nüfusun Zorunlu Yer Değiştirmesi ve İskân Sorunu", **Toplum ve Bilim**, 1990, Yaz, 50, s. 62-64.

yoğunlaşarak gerçekleşmiştir. Bunlardan ilki iki dünya savaşı arasındaki süreçte 1919-1926 yılları arasında Kosova, Sancak, Karadağ ve Vardar Makedonyası'nın 1919 Versailles Antlaşmasının ardından ilan edilen Sırp-Hırvat-Sloven Krallığı içerisinde kalması nedeniyle gerçekleşen ve 131.000 kişinin Türkiye'ye sığındığı dönem ile 1930-1935 yılları arasında 1929 yılında ilan edilen Yugoslavya Krallığı'nın Karadağ, Sancak, Makedonya ve Kosova'da uyguladığı "tarım reformu" nedeniyle topraklarını kaybedenlerin ve aynı tarihteki Yugoslavya Krallığı'nın yeni yerel yönetim düzenlemesiyle Kosova'nın Beyaz El isimli faşist Sırp milislerinin dolaylı idaresine bırakılmasıyla gerçekleşen göç hareketleridir.⁶⁴⁸ Bu gelişmeler sonucunda 1934-39 yılları arasında 7243 kişi Yugoslavya'dan sınırlarımızdan giriş yapacaktır.⁶⁴⁹ İkinci yoğunluk ise Stalin ve sonrasındaki dönemde yaşanacaktır.⁶⁵⁰ Bu çerçevede 1953-1960 yılları arasında yaklaşık 175.000 kişi Türkiye'ye gelecek ve serbest olarak iskân edileceklerdir.⁶⁵¹ Ancak bu sayı daha sonraları Yugoslavya'daki rejimin değişmesi üzerine düşüş göstererek 1960-70'ler arasında toplamda 30368 kişi ile sınırlı kalacaktır.⁶⁵² Yugoslavya'dan 1955-56 yıllarına kadar Türkiye'ye gelenler buradaki yakın akrabalarının da desteğiyle ekonomik açıdan daha az zorlanmış; şehirlerdeki tüccar ve serbest meslek sahipleri ağırlıklı bu grup daha çabuk iş bulabilmiştir. Ancak bu durum 1957'den itibaren Türkiye'ye gelen ve genellikle daha fakir tarım kökenli kişilerden oluşan grup ile değişmiştir. Zira bu gelenler Türkiye'de tarım sektöründe iş bulamadığından şehirlerde vasıfsız işçi olarak çalışmak durumunda kalmışlar ve ekonomik gelişmenin ülkede kısmen durakladığı bu dönemde ekonomik olarak zorlanmışlardır.⁶⁵³ Romanya'dan da 1923-1970 yılları arasında toplam 121.619 kişi Türkiye'ye gelecek⁶⁵⁴; bunların çoğunluğunu II. Dünya Savaşı öncesi çoktan ülkeyi terk edenler oluşturacaktır.⁶⁵⁵ Ayrıca 1950-1970 yılları arasında Türkiye, çoğunluğu serbest iskânlı olmak üzere 1900 kadar Türkmenistan'dan, 16.797 kadar

⁶⁴⁸ Nurcan Özgür Baklacioğlu, "Yugoslavya'dan Türkiye'ye Göçlerde Sayılar, Koşullar ve Tartışmalar", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.204-205.

⁶⁴⁹ Kübra Yücel Yönlü, **Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye'den Gelen Dış Göç Dinamiği: Göç Sosyolojisi**, Doğu Kitabevi, 2018, s.188.

⁶⁵⁰ Nurcan Özgür Baklacioğlu, "Yugoslavya'dan Türkiye'ye Göçlerde Sayılar, Koşullar ve Tartışmalar", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.204.

⁶⁵¹ Kübra Yücel Yönlü, **Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye'den Gelen Dış Göç Dinamiği: Göç Sosyolojisi**, Doğu Kitabevi, 2018, s.188.

⁶⁵² Cevat Geray, "Türkiye'de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi", **S.B.F. İskân ve Şehircilik Enstitüsünde düzenlenen X. İskân ve Şehircilik Konferansları dizisinde Sunulan bildiri metni**, s. 13.

⁶⁵³ Sabahaddin Zaim, "Son Yugoslav Muhacirleri Hakkında Rapor", **İstanbul Üniv. İktisat Fak. Mecmuası**, C:19, Sayı:1-4, 1957, s. 447-448. (tamamı:435-448)

⁶⁵⁴ Cevat Geray, "Türkiye'de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi", **S.B.F. İskân ve Şehircilik Enstitüsünde düzenlenen X. İskân ve Şehircilik Konferansları dizisinde Sunulan bildiri metni**, s. 13.

⁶⁵⁵ Kemal Kirişçi, "Disaggregating Turkish citizenship and immigration practices", **Middle Eastern Studies**, 36(3), 2000, s.8. (tamamı:1-22).

da Yunanistan'dan göç almış, bunu 1971-86 yılları arasında gelen Bulgaristan menşeli 113.584 göçmen takip etmiştir. Bu dönemde Sovyetlerin Afganistan'a müdahalesi üzerine 4.000 kadar Türk kökenli Afgan göçmen de ülkeye kabul edilmiştir.⁶⁵⁶

1992 yılında çıkarılacak "Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun"⁶⁵⁷ ile eski Sovyetler Birliğini oluşturan cumhuriyetlerde dağınık halde yaşayan ve "Ahıska" Türkleri⁶⁵⁸ olarak adlandırılan soydaşlardan⁶⁵⁹ Türkiye'ye gelmek isteyenlerin Bakanlar Kurulunca⁶⁶⁰ belirlenecek yıllık sayılar çerçevesince, serbest veya iskânlı göçmen olarak kabul olunacağı hüküm altına alınmıştır.⁶⁶¹ Bu çerçevede 1993 yılında yaklaşık 150 Ahıska Türkü aile iskânlı göçmen olarak Iğdır iline getirilip yerleştirilmişken bundan sonraki 20 yıl boyunca, Ahıska Türkleri iskânlı göçmen olarak değil serbest göçmen statüsünde Türkiye'ye gelmeye devam edeceklerdir.⁶⁶² 2015 yılına gelindiğinde Bakanlar Kurulu tarafından 677 Ahıska Türkü ailenin "iskânlı göçmen" olarak kabul edilmesine karar verilecektir.⁶⁶³

⁶⁵⁶ İlhan Tekeli, **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s. 164.

⁶⁵⁷ 2.7.1992 tarih ve 3835 sayılı "Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun", 11.7.1992 ve 21281 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

⁶⁵⁸ 1578 yılından 1828 Rus işgaline kadar Anadolu'dan bölgeye yerleştirilen Ahıska Türklerinin asıl vatani bugünkü Gürcistan Cumhuriyeti'nin toprakları içinde kalan ve Türkiye ile komşu olan Ahıska, Ahılkelek, Aspinza, Adıgün ve Bogdanovka vilayetlerinden oluşan ve coğrafi olarak Ahıska bölgesi olarak anılan coğrafi alandır. 1930'lu yıllarda iktisadi, siyasi ve kültürel baskılar nedeniyle çok sayıdaki Ahıska Türkü sınırı geçerek Türkiye'ye sığındığından 1937 yılından itibaren de Ahıskalı'lar SSCB yönetimi tarafından "rejim düşmanı" olarak ilan edilmişler ve bunun bir sonucu olarak da Stalin hükümeti tarafından 14 Kasım 1944 yılında, Devlet Savunma Komitesi kararına dayanılarak, sınır güvenliği gerekçesiyle, Ahıska'nın 209 köyünden alınan 100-120 bin civarındaki Ahıska Türkü, Sovyetler Birliği'ndeki diğer yedi etnik grupla beraber Orta Asya'ya sürgün edilmiştir. Bkz. Salımya Gangyeva, "Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Göç Etmesi ve Türk Vatandaşlığına Alınması ile İlgili Hukuki Sorunlar", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:20, S:1, s. 179-181. (tamamı: 175-199) Bu yedi gruptan Çeçenler, İnguşlar, Balkarlar, Karaçaylar ve Kalmıklar 1956 yılında çıkarılan Yüksek Sovyet Kararı ile sürgünden önceki vatanlarına yeniden dönmeleri mümkün kılınmıştır. Geriye kalan diğer üç gruptan Kırım Tatarlarına, ancak Sovyetlerin sona ermesiyle birlikte Kırım'a dönmelerine izin verilecek, Volga Almanları, ekseriyetle Sovyet döneminden sonra Almanya'ya göç edeceğinden Volga bölgesine dönüş talebinde bulunmayacaklardır. Bu ekipten sonuncusu olan Ahıska Türkleri bugün, Rusya, Ukrayna, Özbekistan, Kazakistan, Kırgızistan, Azerbaycan, Gürcistan ve Türkiye gibi farklı devletlerde dağınık bir halde yaşamaktadırlar. Bkz. M.Akif Kütükçü, "Uluslararası Hukuk Çerçevesinde Ahıska Türklerinin Anavatanlarına Dönüş Sorunu", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Entitüsü Dergisi**, Yıl:2005, S:13, s. 273-275. (tamamı: 271-284)

⁶⁵⁹ Burada terim olarak "soydaş" a başvurulmuş olmasının sebebi 2.7.1992 tarih ve 3835 sayılı "Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun" un 1. madde metninde "Ahıska" Türkleri olarak adlandırılan soydaşlar'a gönderme yapılmış olmasıdır.

⁶⁶⁰ 2.7.2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 195 inci maddesiyle burada yer alan "Bakanlar Kurulunca" ibaresi "Cumhurbaşkanınca" şeklinde değiştirilmiştir.

⁶⁶¹ **Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Kabulü ve İskânına Dair Kanun** md. 1.

⁶⁶² Salımya Gangyeva, "Ahıska Türklerinin Türkiye'ye Göç Etmesi ve Türk Vatandaşlığına Alınması ile İlgili Hukuki Sorunlar", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:20, S:1, s. 186. (tamamı: 175-199)

⁶⁶³ Dışişleri Bakanlığının 20.4.2015 tarihli ve 7766471 sayılı yazısı üzerine, 2.7.1992 tarihli ve 3835 sayılı Kanunun 1 inci maddesine göre 2015/7668 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı uyarınca Ukrayna'da özellikle çatışmaların olduğu, riskli bölgelerde bulunan Ahıska Türklerinden Türkiye'ye gelmek isteyenlerden, en zor durumda olanlardan başlamak üzere, 2015 yılında 677 ailenin iskânlı göçmen olarak Türkiye'ye kabul edilmesi, 27 Nisan 2015 tarihinde kararlaştırılmış; 17.05.2015 Tarih ve 29358 Sayılı Resmi Gazete'de yayınlanmıştır.

Yukarıda sayılan serbest ve iskânlı göçmen olarak kabul gören nüfus hareketlerinin dışında Türkiye Soğuk Savaş ve ertesinde “Türk soylu” olmayan sığınma talepleri ile de karşılaşacaktır. Bu çerçevede 1980 ile 1988 yılları arasında süregelen İran-Irak Savaşı sırasında 51.542 kişi Türkiye’ye giriş yapacak;⁶⁶⁴ bunlar dışında İran’da Şah rejiminin yıkılıp Ayetullah Humeyni’nin yönetimi devralması ile birlikte muhalif İran’lılar da İran’dan kaçarak Türkiye’ye sığınma talebiyle geleceklerdir.⁶⁶⁵ Bu kişilerin BMMYK’ya mülteci statüsü için başvurmalarına ve kabul almaları halinde de üçüncü ülkeye yerleşinceye kadar Türkiye’de turist vizesi ile kalmalarına izin verilecektir.⁶⁶⁶

Benzer bir şekilde 1992-1995 yılları arasında eski Yugoslavya’da yaşanan iç savaş ve akabinde gelen bölünme sonucunda 25.000⁶⁶⁷; 1999 yılında Kosova’da meydana gelen olaylar sonrasında ise 17.746 kişi Türkiye’ye giriş yapacaktır.⁶⁶⁸ 1990’ların başlarından itibaren Eski Yugoslavya pasaportuyla Türkiye’ye girenlerin bir kısmına Türkiye’deki akrabalarının yanına geçici olarak yerleşme izni verilirken; geri kalanlar Kırklareli’nde kampa yerleştirileceklerdir. Menşe ülkelerindeki durum istikrara kavuşunca bu kişilerin çoğu ülkesine geri dönecek; ancak bazıları da Türkiye’de kalıp evlilik yoluyla toplumla kaynaşacaktır.⁶⁶⁹

1994-96 Rus-Çeçen Savaşı sırasında ve akabinde 1999’da çatışmaların tekrar başlaması ile Türkiye’ye Çeçen gruplar giriş yapmış; bunlardan bazıları geri dönerken bir kısmı Türkiye’de kalmaya devam etmişlerdir.⁶⁷⁰

Literatürde Bulgaristan ve Yunanistan’dan Türkiye’ye göçü teşvik eden devlet politikaları ile 2550 Sayılı İskân Kanununun sonraki bölümde daha ayrıntılı ele alınacak olan dışarıdan

⁶⁶⁴ İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, s. 36.

⁶⁶⁵ Ahmet İçduygu, “Türkiye’ye Yönelen Düzensiz Göç Dalgaları İçinde ‘Transit Göç’”, içinde **Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.281. (tamamı: 279-294)

⁶⁶⁶ Ahmet İçduygu, “The Politics of International Migratory Regimes: Transit Migration Flows in Turkey”, **International Social Science Journal**, Cilt:52, Sayı: 165, Eylül, 2000, s.360. (tamamı: 357-367)

⁶⁶⁷ Kemal Kirişçi, “Disaggregating Turkish citizenship and immigration practices”, **Middle Eastern Studies**, 36(3), 2000, s.8

⁶⁶⁸ İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, s. 36.

⁶⁶⁹ Kemal Kirişçi, **Misafirliğin Ötesine Geçerken Türkiye’nin “Suriyeli Mülteciler” Sınava**, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu & Brookings Enstitüsü, Haziran 2014, s. 14.

⁶⁷⁰ 14 Haziran 2008 tarihinde İnsan Hak ve Hürriyetleri İnsani Yardım Vakfı tarafından düzenlenen “Mltecilik: Sorunlar, Tanıklıklar ve Çözüm Önerileri” isimli Konferansta bu kişilerin sayısı Ümraniye’de 114, Beykoz’da 103 ve Fenerbahçe’de 178 kişi olarak teleffuz edilmiştir.

Türkiye'ye kabul edileceklerin Türk diline ve kültürüne özümsemesi için gerekli araçları sağlamasının temelinde I. Dünya Savaşı ve Milli Mücadele esnasında uğranan büyük nüfus kaybının telafi edilmesinin amaçlanmış olduğunun ileri sürüldüğü görülmektedir.⁶⁷¹ Ancak Kemal Karpaz, Yıldız gibi birçokları tarafından ileri sürülenin aksine Türkiye Cumhuriyeti'nin kurucu hükümetinin Balkanlardan gelen nüfus hareketlerini kabul etmesinin ardında yatan sebebin ek nüfusa duyulan ihtiyaçtan ziyade kurucu kadroların Osmanlı'nın tek gerçek mirasçısı olarak hareket etme reflekslerinden kaynaklandığını iddia eder.⁶⁷² Buna mukabil Yaşar Semiz'in 1923 ve 1950 yılları arasında yürütülen nüfusu arttırma çalışmalarına ilişkin çalışmasında da değindiği üzere, bu dönemde nüfusun artışı hususuna hükümet tarafından çok önem verilmiştir. Bu durum CHP'nin 4. Büyük Kurultayında dönemin İçişleri Bakanı Şükrü Kaya tarafından şu şekilde dile getirilmiştir: "*Nüfusu arttırma konusundaki bir diğer kaynağımız göçmenlerdir. Bunların miktarı toplu olarak 1 milyon 200 bin kadardır*".⁶⁷³ Türkiye'ye bu dönemde giriş yapan geniş kitlelerin kabulündeki temel sebep ne olursa olsun Türkiye Cumhuriyeti'nin izlemiş olduğu iskân siyasetinin en önemli amaçlarından biri ortak bir kültür, bilinç ve dile sahip bir "ulus" oluşturabilmektir. Bu amaç doğrultusunda hayat bulan iskân uygulamaları ise Cumhuriyetin hem Osmanlı'dan devralmış olduğu iskân politikaları mirasını hem de güvenlik endişelerini yansıtacaktır.⁶⁷⁴ Nitekim 2510 Sayılı İskân Kanun Tasarısı'nın Meclis Genel Kurulunda söz alan milletvekilleri ilgili tasarıya ilişkin görüşlerini açıklarken ilgili kanunu ulusal değerleri ülkede yaşayanlara benimsetecek bir araç olarak gördüklerini dile getirmişlerdir.⁶⁷⁵ Gerek 2510 Sayılı İskân Kanununun gerekçesi gerekse meclisteki tartışmalara bakıldığında iskân siyaseti ile güdülen temel amacın ülkede mevcut olan ve ileride de ülkeye göç etme ihtimali olan farklı grupları birbirinden ayırmadan

⁶⁷¹ Ahmet Yıldız, **Ne Mutlu Türküm Diyebilene: Türk Ulusal Kimliğinin Etno-Seküler Sınırları (1919-1938)**, İstanbul, İletişim, 2004, 2. Bası, s. 109-111.

⁶⁷² Kemal H. Karpaz, **Balkanlarda Osmanlı Mirası ve Ulusçuluk**, İmge Yayınları, 2004, s. 285.

⁶⁷³ Yaşar Semiz, "1923-1950 Döneminde Türkiye'de Nüfusu Arttırma Gayretleri ve Mecburi Evlendirme Kanunu (Bekârlık Vergisi)", **Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, 2010, s. 436-437. (tamamı: 423-469)

⁶⁷⁴ Canan Emek İnan, "Türkiye'de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme", **Göç Araştırmaları Dergisi**, C:2, S:3, Ocak-Haziran 2016, s.11. (tamamı:10-33)

⁶⁷⁵ Tasarının 7 Haziran 1934 tarihindeki Genel Kurulda görüşülmesi sırasında Kütakya Milletvekili Naşit Hakkı Bey söz alarak:"Yurdumuza ülkümüzdeki şekli verecek, bugünkü bakir varlık üzerinde hür, zengin ve sağlam nesilleri yaşatabilecek, Türk olmanın şeref ve değerini bu topraklarda yaşayanların iliklerine kadar işletecek olan (Yerleştirme Kanunu) inkılâbın ana kanunlarından bir belli başlısı olmak mümtazlığımdadır." ifadesinde bulunmuştur. Samsun Milletvekili Ruşeni Bey'de aynı oturumda söz alarak kanun tasarısına ilişkin olarak: "...artık bundan sonra Türk vatandaşlarının dili bir, duygusu bir, kültürü, ülküsü bir olacağını" beyan etmiştir. Tasarının 14 Haziran 1934 tarihindeki Genel Kurulda görüşülmesi sırasında ise Muğla Milletvekili Şükrü Kaya söz alarak "...bu kanunun memlekette büyük bir davanın çözümü kavuşmasını sağlayacak bir kanun olduğunu..." ve "kanunun adı her ne olursa olsun amacını iç bayındırlık oluşturduğunu, sorunun önce nüfus dağılımı, sonra göç ve göçmenlik, memleket içindeki aşiretler, topraksız ve başkalarının toprağında çalışan topraksızlarla ilgili olduğunu" ifade etmiştir. Bkz. Fahri Çoker, **Türk Parlamento Tarihi TBMM – IV. Dönem (1931 -1935)**, I. CİLT, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No: 11, 1996, s. 351 ve s.353-355.

kaynaştırmak ve böylelikle çağdaş bir ulus yaratmak olduğunu görürüz. Bu amaç doğrultusunda Cumhuriyetin temel politikası ülkeye temelli bir şekilde kabul edilecek farklı grupların kaynaşmaya müsait bir altyapıya veya geçmişe sahip olmalarını aramıştır. Bu çerçevede mevcut nüfusun siyasi, ekonomik ve askerî bir güç olarak sayıca artırılırken birbirine benzeştirilmesi minvalinde şekillenen nüfus politikaları iskân siyasetinin önemli bir bileşeni olarak belirlemiştir.⁶⁷⁶ Bu durumun yansımaları bir sonraki bölüm olan “Türkiye Cumhuriyeti’nin Göçmen Kabulünde Aradığı Şartlar ve Göçmen Kategorileri”nde ele alınacaktır.

Ayrıca ülke nüfusunun olabildiğince birbirine benzeştirilmesi amacını güden nüfus politikalarının yanı sıra Türkiye Cumhuriyeti yıllar içerisinde gerek tarihsel bağları gerek coğrafi yakınlığı gerekse kıtalar arasındaki geçiş yolu olmasını sağlayan konumu nedeniyle Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olanlar dışında da birçok farklı grubun sığınma talepleri ile de karşılaşmıştır. Bunlara ilişkin sayısal verilere bu bölüm çerçevesince tarihsel gelişmeler açısından kronolojik olarak değinilmiş; gelen bu sığınmacıların statülerinin değerlendirilmesine ilişkin gelişmeler ile özellikle 1980 sonrasında ülkeyi etkileyen kitlesel nüfus hareketleri ise ilerideki bölümlerde ele alınmıştır.

B. Türkiye Cumhuriyeti’nin Göçmen Kabulünde Aradığı Şartlar ve Göçmen Kategorileri

Türkiye Cumhuriyeti’nde iskân uygulamalarına konu olan kişiler dönemine göre mevcut durumlarına istinaden çeşitli şekillerde tanımlanmışlar ve ilgili yasalarla da bu tanımlarına açıklık getirilmiştir. Günümüzdeki mültecilere ilişkin kabul gören uluslararası tanımdan farklı anlamlar taşımaları ve bu nedenle de yıllar içerisinde Türkiye Cumhuriyeti’nin göç ve mülteci politikalarına hâkim olan dile etki ettikleri için bu tanımlamaların günümüze kadar kullanım şekilleri ve içerikleri bu bölümde ele alınacaktır.

1926 tarih ve 885 sayılı İskân Kanunu⁶⁷⁷,’nun Türkiye Cumhuriyeti ülkesine yerleşmek amacıyla gelenlerden kimlerin kabul edilmeyeceğini düzenleyen 2. maddesine göre “*Türk harsına dâhil olmayanlarla, sirayet devrindeki firengililer, cüzzama meptelâ eşhas ve aileleri, eeraimi siyasiye ve askeriye müstesna olmak üzere cinayetle mahkûm olanlar, anarşistler,*

⁶⁷⁶ Canan Emek İnan, “Türkiye’de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, C:2, S:3, Ocak-Haziran 2016, s.11. (tamamı:10-33)

⁶⁷⁷ 30 Mayıs 1926 tarih ve 885 sayılı İskân Kanunu 1 Temmuz 1926 tarih ve 409 Sayılı Resmi Ceridede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. 885 Sayılı Kanun bazı değişiklik ve eklemelerle 21 Haziran 1934 tarihine kadar yürürlükte kalmıştır.

*casuslar, Çingeneler*⁶⁷⁸ ve *memleket haricine çıkarılmış olanlar*” kabul edilmeyeceklerdir. Diğer bir ifade ile kabul için aranan temel özellik, “Türk harsı” (kültürü) olarak belirlenmiştir ve ilgili kanun gerekçesine göre bu şartlar çerçevesince bundan böyle memlekete getirilecekler ile şimdiye kadar muhacir sıfatıyla kabul edilmiş ve hariçten gelmişlerin refahlarının sağlanarak kısa sürede üretici hale gelebilmeleri amaçlanmaktadır.⁶⁷⁹

Cumhuriyet tarihinin ilk kapsamlı iskân kanunu olarak adlandırılabilir 885 sayılı İskân Kanunu, Türkiye Cumhuriyeti ülkesinde yerleşmek amacıyla gelenlerden kimlerin kabul edileceğine yönelik belirlediği esaslar çerçevesince bu kişilerin iskân edilmesinde ve ülke sınırları dâhilinde gerçekleştirilen yer değiştirmelerde temel hukuki düzenleme olarak 2510 Sayılı İskân Kanununun 21.06.1934 tarih ve 2733 Sayılı Resmi Gazete’de yayınlanmasına kadar yürürlükte kalmıştır.⁶⁸⁰

1934 tarih ve 2510 sayılı İskân Kanunu tasarısının gerekçesinde amaç “ulusal bünyeyi koruyacak, sağlamlaştıracak, ulusal kültüre ve çağdaş uygarlığa uyum sağlamak için etkin bir nüfus kütüğü düzenleyecek, Türk nüfusunu nicelik ve nitelik olarak güçlendirecek” bir siyaset izlemek olarak tanımlanmıştır.⁶⁸¹ Bu çerçevede 2510 sayılı İskân Kanununun 3. maddesine göre “*Türkiyede yerleşmek maksadile dışarıdan, münferiden veya müçtemian, gelmek isteyen Türk soyundan meskûn veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskûn kimseler*” muhacir olarak adlandırılmışken “*Türkiyede yerleşmek maksadile olmayıp bir zaruret ilcasile muvakkat oturmak üzere sığınanlar*” mülteci olarak tanımlanmıştır. Bu mültecilerden “Türk kültürüne bağlı olanlar” Türkiye’ye yerleşmek isterlerse bir takım kriterleri yerine getirmeleri halinde bu isteklerini bulundukları yerde yazılı olarak bildirmeleri halinde “muhacir” muamelesi görebileceklerdir. Bahsi geçen kriterler ise ilgili kişinin anarşist, casus, göçebe çingene ya da memleket dışına çıkarılmamış olanlardan

⁶⁷⁸ Ancak 885 sayılı İskân Kanunun 5. maddesi uyarınca Türk tabiiyetindeki çingeneler için ayrıca bir düzenlemeye gidilmiş; sadece yabancı tabiiyetinde olan çingenelerin sınır dışı edilecekleri düzenlenmiştir. Bu madde 885 Sayılı İskân Kanununun 30 Mayıs 1926 tarihli meclisteki görüşmeleri sırasında itirazlara neden olmuştur. Zira Burdur Milletvekili Hüseyin Baki Bey bir kısım çingenelerin kanun önerisinin tartışılmasından 6 ay evvel Türk tabiiyetine geçtiklerini dile getirmiş; Aydın Milletvekili Tahsin Bey de “bir kere tabiiyeti kabul edilmiş” çingenelere ne olacağını sormuş ve bunlara ilişkin geriye dönük bir işlem yapılacağına ilişkin bir doğrulama alamamıştır. Bu haliyle ilgili madde kabul edilmiştir. Bkz. TBMM, **TBMM Kavanin Mecmuası**, Devre II, İçtima Senesi 3, Cilt:25, s.650.

⁶⁷⁹ TBMM, **TBMM Kavanin Mecmuası**, Devre II, İçtima Senesi 3, Cilt:25, s.649’a ekli 214 sıra numaralı Dâhiliye ve İskân Encümenleri Müsterek Mazbatası.

⁶⁸⁰ Canan Emek İnan, “Türkiye’de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, C:2, S:3, Ocak-Haziran 2016, s.16-17. (tamamı:10-33)

⁶⁸¹ TBMM Zabıt Ceridesi, **1/335 Numaralı İskân Kanunu Layihası ve İskân Muvakkat Encümeni Mazbatası**, Devre:4, İçtima:3, Cilt:23, s.3.

olmamasıdır.⁶⁸² Kimlerin ve hangi memleketler halkının Türk kültürüne bağlı sayılacağı ise İcra Vekilleri Heyeti kararı ile tespit olunacaktır.⁶⁸³

Aynı kanuna göre bu muhacirlerden ve mültecilerden “*Türk ırkından olup*” iskân yardımı isteyenler devletin gösterdiği yerde ve koşullarda iskân olunacaklarken böyle bir yardım talebinde bulunmayanlar ise istedikleri yerde iskân olabileceklerdir.⁶⁸⁴ Ancak bu kişilerden Türk ırkından olmayanlar, devletten yardım istemeseler bile, devletin göstereceği yerde yurt tutmakla yükümlü kılınmışlardır.⁶⁸⁵

Cumhuriyetin ilanını takip eden dönem içerisinde Kosova, Bosna ve Sırbistan’dan Türkiye’ye gelenlerden bir kısmı muhacir olarak kayıt altına alınırken bazılarının mülteci statüsünde kaydolunmuştur.⁶⁸⁶

“Muhacir” ve “mülteci” dışında karşımıza çıkan bir diğer kavram ise “mübadil”dir. Uygulamada yukarıda ayrıntılı bir şekilde incelendiği üzere yapılan bir antlaşma ve sözleşme sonucunda diğer bir devletten Türkiye’ye kabul edilen nüfusu tanımlamada kullanılmıştır.⁶⁸⁷

885 Sayılı ilk kapsamlı İskân Kanunu’nda karşımıza çıkan bir diğer kavram ise “Türk tabiiyetinde bulunan çingeneler”dir.⁶⁸⁸ 20. yüzyılda düzensiz bir yaşam süren ve bunun sonucunda da devlete katkı sağlayacak bir üretimde bulunmadıkları düşünüldüğünden devletler tarafından güvenilirlik unsur olarak addedilen “çingene”lere karşı uyguladıkları siyasetler neticesinde devletler birbirlerini genelde suçlamamışlardır. Bu durum bazı devletlerin kendileri açısından zararlı gördükleri unsurları da çingene olmamalarına rağmen “çingene” olarak kayıt altına alacak işlemler yapmalarına sebep olmuştur. Nitekim Romanya ve Bulgaristan hükümetleri sınırları içerisinde yaşayan kimi Türk kökenli grupları bu tarz uygulamalara tabii tutmuşlar, bunun neticesinde de bu kişiler Türkiye Cumhuriyeti’ne

⁶⁸² 1934 tarih ve 2510 sayılı İskân Kanunu md. 4.

⁶⁸³ 1934 tarih ve 2510 sayılı İskân Kanunu md. 3.

⁶⁸⁴ 1934 tarih ve 2510 sayılı İskân Kanunu md. 7/A.

⁶⁸⁵ 1934 tarih ve 2510 sayılı İskân Kanunu md. 7/B.

⁶⁸⁶ Baklacioğlu bu dönemde Yugoslavya’dan gelip “mülteci” olarak kaydolunanlara ilişkin olarak bu kişilerin Sırbistan’dan davet mektubu almadan gelenler olabileceği yorumunu yapmaktadır. Bkz. Nurcan Özgür Baklacioğlu, “Yugoslavya’dan Türkiye’ye Göçlerde Sayılar, Koşullar ve Tartışmalar”, içinde **Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.196. (tamamı: 192-220)

⁶⁸⁷ Fikret Babuş, **Osmanlı’dan Günümüze Etnik-Sosyal Politikalar Çerçevesinde Göç ve İskân Siyaseti Uygulamaları**, Ozan Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 129-130.

⁶⁸⁸ 1926 tarih ve 885 Sayılı İskân Kanunu md.5.

yerleşmek amacıyla gelmek istemişlerdir.⁶⁸⁹ Bu unsurların mağdur edilmemesi amacıyla 885 sayılı İskân Kanunun 5. maddesi uyarınca Türk tabiiyetindeki çingeneler için ayrıca bir düzenlemeye gidilmiş; sadece yabancı tabiiyetinde olan çingenelerin sınır dışı edilecekleri, “Türk tabiiyetinde bulunan çingeneler”in ise uygun yerlerde iskân edileceği düzenlenmiştir.⁶⁹⁰ 30 Kasım 1994 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanan “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (1994 Yönetmeliği)”⁶⁹¹ ile mülteci tanımı değişiklik göstermiştir. Buna göre mülteci kavram olarak “Avrupa’da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, 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 ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancıyı”⁶⁹² tanımlanmaktadır artık.

Görüldüğü üzere 1994 Yönetmeliği, 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 Newyork Protokolü esas alınarak hazırlanmakla birlikte yönetmeliğin uygulama alanı mültecilere ilişkin düzenlemeler getiren 1951 Cenevre Sözleşmesi’nden daha geniştir. Nitekim 1994 Yönetmeliği, mültecilerin yanı sıra sığınmacılara ve de Türkiye Cumhuriyeti sınırlarına topluca gelen yabancılar ve nüfus hareketlerine yönelik düzenlemeler de getirmiştir.⁶⁹³

İlgili yönetmeliğin düzenlediği bir diğer kavram ise “sığınmacı”dır. Buna göre “ırkı, 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

⁶⁸⁹ Fikret Babuş, **Osmanlı’dan Günümüze Etnik-Sosyal Politikalar Çerçevesinde Göç ve İskân Siyaseti Uygulamaları**, Ozan Yayıncılık, İstanbul, 2006, s. 131-132.

⁶⁹⁰ TBMM, **TBMM Kavanin Mecmuası**, Devre II, İctima Senesi 3, Cilt:25, s.650.

⁶⁹¹ “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, 30.11.1994 tarih ve 22127 sayılı Resmi Gazete yayınlanmıştır. Bu Yönetmelik, 22.10.2014 tarih ve 29153 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Geçici Koruma Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bkz. Geçici Koruma Yönetmeliği md. 61.

⁶⁹² Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik md. 3.

⁶⁹³ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.48.

*etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı” sığınmacı olarak tanımlanmıştır.*⁶⁹⁴

1994 Yönetmeliği uyarınca, güvenli bir üçüncü ülke buluncaya kadar Türkiye’de kalmaları için geçici ikamet izni verilen “sığınmacı” nın 1994 Yönetmeliğinde yapılmış olan tanımlaması 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)⁶⁹⁵,’nun 62. maddesinde aynen korunacak ancak “sığınmacı” kavramı yerini “şartlı mülteci”ye bırakacaktır.⁶⁹⁶ 1994 Yönetmeliği’nin 3. maddesinde yer alan mülteci tanımı ise YUKK’un 61. maddesinde varlığını sürdürmüştür. Böylelikle madde 61 çerçevesince “*Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; 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 korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye*” statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verileceği düzenlenmiştir.

Her ne kadar “geçici koruma” kurumu tanım olarak ilk kez YUKK çerçevesince hukuken ortaya konulmuş olsa da 1994 Yönetmeliği’nin 8-26. maddeleri, sınırlarımıza topluca gelen yabancılara sağlanacak korumaya ilişkin düzenlemeler içermekte idi.⁶⁹⁷ Bu Yönetmelik, 2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği’nin 61. maddesi uyarınca yürürlükten kaldırıldığından dolayı sınırlarımıza yönelik kitlesel bir akın halinde sağlanacak korumaya ilişkin olarak YUKK’taki 91. madde düzenlemesinden bahsetmek yerinde olacaktır. Buna göre acil ve geçici koruma ihtiyacı içinde kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen ve ülkesinden ayrılmaya zorlanan, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen yabancılara “geçici koruma” sağlanabileceği hüküm altına alınmıştır.

YUKK kapsamında ilk kez karşımıza çıkan bir kavram ise ilgili kanunun 63. maddesinde düzenlenen “*ikincil koruma statüsü sahibi kişi*”lerdir. Buna göre “*mülteci veya şartlı mülteci*

⁶⁹⁴ 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 md. 3.

⁶⁹⁵ 6458 Sayılı “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu” 11.04.2013 tarih ve 28615 sayılı Resmi Gazetede yayımlandığında kanunun beşinci kısmı olan ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün kuruluş, görev, yetkiler ve teşkilatlanmasını belirleyen hükümler aynı tarihte yürürlüğe girmiş; geri kalan hükümler ise 11 Nisan 2014 tarihi itibarı ile yürürlüğe girmiştir.

⁶⁹⁶ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.48-49.

⁶⁹⁷ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.55.

olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye” bu statü verilebilecektir.

Literatürde “göçmen” kavramı genelde ülkede bulunan bütün yabancıları kapsayan genel bir ifade olarak yerini bulsa da bu kavram Türk hukukunda farklı bir şekilde kullanım alanı bulmaktadır.⁶⁹⁸ Nitekim 26 Eylül 2006 tarihli değişiklik ile yürürlüğe giren 5543 sayılı İskân Kanununda “göçmen” tanımı yapılarak, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip 5543 Sayılı Kanun gereğince kabul olunan kişiler göçmen olarak addedilmiştir.⁶⁹⁹ Buna göre göçmen olarak kabul edilecek kişilerde aranacak özellikler; bu kişilerin “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmaları”, “sınır dışı edilmemiş olmaları” ve “güvenlik nedeniyle Türkiye'ye gelmelerinde sakınca görülmemesi”dir.⁷⁰⁰ “Türk soyundan olma ve de Türk kültürüne bağlılığın belirlenmesi” ise Cumhurbaşkanı kararı ile yapılacaktır.⁷⁰¹ Ancak burada devamlı altı çizilen “Türk Soyundan olan ve Türk Kültürüne bağlı olma” halinin nasıl saptanacağına dair kesin bir ölçüt getirilmemiştir.

“Göçmenlik Hakkı”nın, diğer ülkelerde bulunan Türk soylu ve Türk kültürüne bağlı kişilere toplu ya da münferiden tanınabileceğini belirten 5543 sayılı İskân Kanunu’na bakılarak Türk Hukukunda “serbest göçmen” ve de “iskânlı göçmen” olarak ikili bir ayırmadan da söz edilebileceği gibi “münferit göçmen” ile “toplu göçmen” ayırımı da yapılabilir.

Son iki kavram, 5543 Sayılı yeni İskân Kanununun 3. maddesinin “g ve ğ” fıkralarına göre “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup yurdumuza yerleşmek amacıyla bir aile olarak gelenler” şeklinde tanımı yapılmış olan “münferit göçmen” ve “Türk soyundan ve Türk

⁶⁹⁸ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.60.

⁶⁹⁹ 5543 Sayılı İskân Kanunu md. 3/d.

⁷⁰⁰ 5543 Sayılı İskân Kanunu md. 3/d.

⁷⁰¹ 5543 Sayılı İskân Kanunu md. 7. Önceden bu duruma karar veren mercii Dışişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu iken 2.7.2018 tarihli ve 700 sayılı KHK’nin 174’üncü maddesiyle, buna karar verecek merciiyi “Cumhurbaşkanı” olarak değiştirmiştir.

Kültürüne bağlı olup iki ülke arasında yapılan antlaşmaya göre yurdumuza yerleşmek amacıyla toplu olarak gelen aileler” olarak tanımlanan “toplu göçmen”lerdir.

“İskânlı Göçmen” kavramı, özel kanunlarla Türkiye’ye getirilip devletin tahsis ettiği yerlerde iskâna tabi tutularak hayatlarını idame ettirmeleri için devletin maddi ve sosyal imkânlarından yararlandırılan kişileri tanımlarken; devletten herhangi bir yardım talebinde bulunmaksızın kendi imkânları dâhilinde yerleşme niyetiyle Türkiye’ye gelenler “Serbest Göçmen” olarak adlandırılırlar.⁷⁰²

C. Cumhuriyet Türkiye’sine Yönelen Kitlese Akınlar

Kitlesel akın, gelen kişi sayısı ya da hızına bakılarak adlandırılabilir bir durumdan ziyade bir ülkenin kaldırabileceğinden fazla bir akınla karşı karşıya kalması hali olarak tanımlanabilir.⁷⁰³

Kitlesel sığınma konusu, bir önceki bölümde incelenen 1994 Yönetmeliği’nde, “topluca iltica veya sığınma amacıyla ülke sınırına gelen ya da ülke sınırlarını geçen yabancılar” ile “olası nüfus hareketleri” başlıkları altında ele alınmıştır. Ancak 1994 Yönetmeliği, 22.10.2014 tarih ve 29153 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Geçici Koruma Yönetmeliği ile yürürlükten kaldırılmıştır. Geçici Koruma Yönetmeliği ise “kitlesel akın” hususunu yönetmeliğin 3(1) maddesinin (j) bendinde “*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*” olarak ifade etmiştir.

Türkiye, 1950’li yıllardan itibaren artan bir şekilde toplu nüfus hareketleri ile baş etmek durumunda kalmıştır. Bunlar arasında en belirginleri, 1950-1951 ile 1989 yıllarında Bulgaristan’dan, 1988 ve 1991 yıllarında Irak’tan, 2011 yılından bu yana da Suriye’den ülkemize doğru olan toplu bir nüfus hareketleridir. Türkiye Cumhuriyeti bu kitlesel akınlardan her birini farklı şekillerde yönetme yoluna gitmiştir. Bu bölüm çerçevesince yıllar içerisinde gerçekleşen her bir kitlesel akının arka planı ve bu kitlesel akınlara verilen ve farklılık gösteren uygulamalar ele alınacaktır.

⁷⁰² 5543 Sayılı İskân Kanunu md. 3/e ve f.

⁷⁰³ Nuray Ekşi, “İklim Mültecileri”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, C.2, S.2, 2016, s. 51. (tamamı:10-58)

1. 1952 ve 1989: Bulgar Türklerinin Kitlesele Akını

Türkiye Cumhuriyeti 18 Ekim 1925'te Bulgaristan'la karşılıklı göçlerin düzenlenmesine yönelik bir antlaşma yapmıştır. Takip eden dönemde Bulgar Hükümeti, bahsi geçen Antlaşmanın 2. maddesinde⁷⁰⁴ düzenlenmiş olan Bulgaristan'daki Türklerin Türkiye'ye serbestçe göç edebileceklerine dair hükme, uygulamada çeşitli zorluklar çıkarmasına⁷⁰⁵ rağmen 1930'lı yıllar boyunca uymuştur. Bu çerçevede Cumhuriyetin ilanından 1933 yılına kadar geçen 10 senelik dönem içerisinde Bulgaristan'dan Türkiye'ye 101.507 kişi giriş yapmıştır.⁷⁰⁶ Bu dönemde gelen kişiler üretici konuma gelene kadar tümüyle devlet desteğinden yararlanmışlar; böylelikle tüm nakliye ve iskân konularına ilişkin hususlarda devletten yardım almışlardır. Buna karşılık gelenler de devletin kendilerine gösterdiği yerlere yerleşmekle yükümlü kılınmışlardır.⁷⁰⁷ Güvenlik ve boş durumdaki toprakları üretime açmak şeklinde özetlenebilecek bu iskân politikası gereğince, Trakya ve Anadolu'nun nüfus yoğunluğu düşük bölgelerine yerleştirilen bu göçmenler üzerinden hem döneme hâkim olan Bulgar sınırından bir saldırı gelmesi ihtimali çevresinde şekillenen güvenlik kaygıları giderilmiş⁷⁰⁸, hem de ülkenin boş toprakları tıpkı Osmanlı'da olduğu gibi "şenlendirilmiştir".⁷⁰⁹

1940-49 yılları arasında ise gelenlerin sayısı Bulgaristan'ın yurt dışına çıkışta bir takım yasaklar uygulamaya başlaması nedeni ile 2100 kişi ile sınırlı kalmıştır.⁷¹⁰ Sander'e göre bu kısıtlamaların temelinde 2. Dünya Savaşı'ndan sonra Bulgaristan'ın karşılaştığı işgücü açığı yatmaktadır.⁷¹¹ Ancak Bulgar Hükümeti'nin 1946'da Türk azınlık okullarını devletleştirmesi,

⁷⁰⁴ 1925 Antlaşmasının 2. maddesi şu şekildedir: "Akit taraflar Bulgaristan Türkleri ile Türkiye Bulgarlarının rızaya müstenit muhaceretlerine hiçbir mania ile karşı konulamayacağını kabul ederler. Muhacirlermenkul mallarını ve hayvanlarını tam bir serbesti dairesinde beraber götürmek ve gayrimenkullerini tasfiye etmek hakkına malik olacaklardır. Gayrimenkul mallarını kat'i hareketlerinden evvel tasfiye etmek istemeyenler bu işi muhaceretlerinden itibaren iki sene içinde yapacaklardır. İlgililerin tasfiye bedellerini ne surette memleket dışına çıkaracakları hakkında iki hükümet arasında bir anlaşma yapılacaktır." Bkz. Oral Sander, **Balkan Gelişmeleri ve Türkiye:1945-1965**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969, s. 76-77, dipnot 81.

⁷⁰⁵ İbrahim Kamil, **Bulgaristan'daki Türklerin Statüsü**, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1989, s.41-42

⁷⁰⁶ Cevat Geray, "Türkiye'de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi", S.B.F. İskân ve Şehircilik Enstitüsünce düzenlenen X. İskân ve Şehircilik Konferansları dizisinde Sunulan bildiri metni, s. 13.

⁷⁰⁷ Önder Duman, "Atatürk Döneminde Balkan Göçmenlerinin İskân Çalışmaları: 1923-1938", **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, S 43, Bahar 2009, s. 477. (tamamı:473-490)

⁷⁰⁸ Ahmet Yıldız, **Ne Mutlu Türküm Diyebilene: Türk Ulusal Kimliğinin Etno-Seküler Sınırları (1919-1938)**, İstanbul, İletişim, 2004, 2. Bası, s. 254.

⁷⁰⁹ Zira 1911 Eylülünden 1922 Eylülüne kadar geçen 11 yıllık dönem süresince Osmanlı topraklarında ancak 22 ay barış yaşanmış ve sadece 1914-22 yılları arasında Anadolu halkının %20'si hayatını kaybetmiştir. Bkz. Justin Mccarthy, **Müslümanlar ve Azınlıklar**, İstanbul, İnkılap Kitabevi, 1998, s. 120.

⁷¹⁰ Bilal N. Şimşir, **Bulgaristan Türkleri: 1878-1985**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1986, s.212.

⁷¹¹ Oral Sander, **Balkan Gelişmeleri ve Türkiye:1945-1965**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969, s. 73.

1947’de Türk azınlığın önde gelen isimlerini tutuklaması ve 1949’dan sonra da Türklerin tarlalarını kollektifleştirmeye⁷¹² başlaması gibi gelişmeler neticesinde 1947-48 yılları arasında Bulgaristan’dan pasaportsuz ve kaçak olarak Türkiye’ye artan sayılarda geçişler başlamıştır.⁷¹³

Ancak 1950 sonrasında Türkiye’ye gelenlerin yerleştirilmesinde en fazla zorluk 10 Ağustos 1950’de Bulgaristan’ın vermiş olduğu bir nota ile 3 ay içerisinde Türkiye ile 1925 yılında iki imzalanan ve serbest göç öngörmüş olan antlaşma uyarınca Bulgaristan’dan gelecek 250.000 Türk’ü kabul etmesini istemesi üzerine yaşanmıştır. Türkiye, taşınabilir mallarının bedelini tedarik etme izni verilmeden göç etmeye zorlanan bu kitlenin Türk ekonomisine getireceği ağır yük ile gelen bu kişiler arasına Bulgar Hükümeti tarafından sokulduğundan şüphe duyulan komünist ajanları ayırt edebilecek vaktin tanınmaması nedeniyle 6 Kasım 1950’de sınırlarını kapamıştır. 2 Aralık 1950’de Bulgaristan’la imzalanan yeni bir antlaşma uyarınca Bulgaristan’ın, sadece Türkiye’nin giriş vizesi verdiklerine çıkış vizesi vermeyi kabul etmesi üzerine sınırlar yeniden açılmıştır. Ancak Bulgaristan’ın yeniden Türk olmayan unsurlara çıkış vizesi verdiğinin anlaşılması üzerine Türkiye 8 Kasım 1951’de sınırlarını, Bulgar Hükümeti’nin Türk Hükümeti tarafından Çingene oldukları için istenmeyen göçmenleri menşeleri ispat edilmesi halinde geri almayı taahhüt edinceye değin yeniden kapamıştır. Görüldüğü üzere Çingeneler Müslüman dahi olsalar bu dönemde “asli unsur” olarak kabul görülmemiş; ülkeye girmeleri engellenmiştir. Bu kriz döneminde 1950-51 yılları arasında Türkiye’ye giriş yapanların sayısı 154.425’i bulacaktır.⁷¹⁴ Devlet bu kişilere kentte veya köyde iskân edilmelerine göre farklı nitelikte birer konut, ayrıca köyde iskân edilecekler için toprak yardımı, çeki hayvanı, üretim araçları ve kentte iskân edilecekler için belirli bir miktar para tahsis edecektir.⁷¹⁵

⁷¹² 7 Mart 1950’de Bulgaristan Tarım Bakanlığı 150.000 Türk’ün yaşadığı Güney Dobruca’da geniş çaplı bir toprak ıslahına karar verdi. Bu ıslah çerçevesince kollektif çiftlikler kurulmasına ve köylülerin bu çiftliklerde toplanmalarına karar verir. Bunu takip eden dönemde Eylül 1950’ye kadar Bulgaristan’daki kollektif çiftlik sayısı 2053’e çıkacak ve 1959 yılına kadar da tarım arazilerinin yüzde 96’sı bu şekilde kooperatifleştirilecektir. Bu durum kendi toprağını işleyen ve üretim yapan Türk azınlığının topraklarını kaybederek tarım işçisi durumuna düşmesine neden olmuştur. Bkz. İbrahim Çulha, “Bulgaristan Türkleri’nin Türkiye’ye Göç Süreci (1950-1951)”, **AKADEMİK-DER Tarih, Eğitim, Bilim ve Kültür Dergisi**, Sayı: 1, 2017, Sonbahar, s. 56. (tamamı:51- 71)

⁷¹³ Bilal N. Şimşir, **Bulgaristan Türkleri: 1878-1985**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1986, s.214-226.

⁷¹⁴ Oral Sander, **Balkan Gelişmeleri ve Türkiye:1945-1965**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969, s. 74-80. Bunları iskân etme sorumluluğunu Devlet 20 Mart 1950 tarihli 5613 sayılı Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi Hakkındaki Kanun ile oluşturulmuş olan ve Tarım Bakanlığına bağlı Toprak ve İskân Genel Müdürlüğü aracılığıyla gerçekleştirecektir. Bkz. 25.03.1950 tarih ve 7465 Sayılı Resmi Gazetede Yayınlanan ve 30.05.1950 tarihinde yürürlüğe giren 20.03.1950 tarih ve 5613 Sayılı Toprak ve İskân İşleri Genel Müdürlüklerinin Birleştirilmesi Hakkındaki Kanun md. 3(F).

⁷¹⁵ Bu çerçevede gelen göçmenlerin 20.000’ni Trakya’ya, 40.000’ni Orta Anadolu’ya, 50.000’ni Ege bölgesine, 15.000’ni Adana’ya, 5.000’ni Samsun’a yerleştirilecektir. Kırsal kesimde yerleşenler için Toprak İskân Genel Müdürlüğü, 25 yıl boyunca satılmama şartı ile aile başına ortalama 51,5 dekar toprak verdi. Göçmenlerin bir

Bulgaristan'dan gelen bu göçmenlerin yerleştirilmeleri ve bakımları için yapılan giderlerin çok büyük bir kısmı Türk Hükümeti⁷¹⁶ ve halkın yardımlarından karşılanırken 1950-1960 yılları arasında yapılan harcamaların sadece %28'lik bir miktarı -ki bu miktar 30 milyon TL tutarındadır- Türkiye Marshall yardımından karşılanacaktır.⁷¹⁷

Nitekim 1952 yılında Mülteciler Yüksek Komiserliğinin İcra Komitesi BMMYK'nin Bulgaristan'dan Türkiye'ye giriş yapan bu kişilerin Yüksek Komiserliğin yetkisi kapsamına girmediği yönündeki tavsiyesini kabul eder. Bu karar Türkiye'nin Bulgaristan'dan gelen bu kişilere Türk vatandaşlarına tanınan hakların tanınmış olmasına dayanmaktadır.⁷¹⁸ Zira 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1(E) maddesinde de belirttiği üzere sözleşmenin hükümleri, ikamet ettiği ülkenin yetkili makamlarınca o ülke vatandaşlığına sahip olanların sahip bulundukları hak ve yükümlülüklerle sahip sayılan bir kişiye uygulanmayacaktır.⁷¹⁹ Bu doğrultuda ilgili madde Türk soylu Bulgar göçmenlere sınırdan giriş yapmalarından ve vatandaşlık başvurusunda bulunmalarından itibaren geçiş için gerekli olan bir yıllık süreyi geçirdikleri süreç içerisinde mevcut statülerinin Türk vatandaşlarına uygulanandan sadece oy hakkına sahip olmamaları ve zorunlu askerlik görevine çağrılmamaları haricinde farklı olmaması nedeniyle bu kişilere de uygulanmıştır.⁷²⁰

Bulgaristan Hükümeti 30 Kasım 1951'de aldığı karar uyarınca Türkiye'ye göçü durdurarak Türk kökenlilerin pasaportlarına el koymuş; bu sebeple 1950-51 yıllarında Türkiye'ye akınlar bir süre durmuştur.⁷²¹ 1968 yılında Bulgaristan ile imzalanan antlaşma uyarınca 1951-52 yılları arasında Türkiye'ye göçe zorlanmaları nedeniyle bölünmüş ailelerin yeniden

kesimi devletçe öngörülen yerlerde kalmamışlardır. Örneğin İstanbul'da başlangıçta öngörülmüş olan 222 aile yerine 6.553 aile toplanmıştır. Devlet bunlardan 3.787'sine İstanbul'da Taşlıtarla ağırlıkta olmak üzere iskân sağlar ki bu bölge daha sonra da Yugoslavya'dan gelen göçmenler için de çekim merkezi haline gelecektir. Bu göçmen nüfus 1950 sonrasında Türkiye'nin sanayileşmesinde ucuz emek kaynağı oluşturarak tekstil vb. sanayilere işgücü sağlayacaktır. Bkz. İlhan Tekeli, "Osmanlı İmparatorluğu'ndan Günümüze Nüfusun Zorunlu Yer Değiştirmesi ve İskân Sorunu", **Toplum ve Bilim**, 1990, Yaz, 50, s. 62-64.

⁷¹⁶ United Nations Department of Economic Affairs, **Review of Economic Conditions in the Middle East 1951-52**, New York, United Nations Publications, March 1953, s.26.

⁷¹⁷ Oral Sander, *Balkan Gelişmeleri ve Türkiye:1945-1965*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969, s. 80.

⁷¹⁸ UNHCR, **Report of the United Nations High Commissioner for Refugees Supplement No.11 (A/2394)**, (Çevrimiçi) http://www.unhcr.org/3ae68c968.html#_ftn1, 21 Mayıs 2017 ve UNHCR, **Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees**, s.2, dipnot 5.

⁷¹⁹ Zaten ilgili maddeyi kaleme alanlar bu maddeyi düzenlerken Federal Almanya Cumhuriyetine geri dönen Alman kökenli mültecilere Alman Anayasası uyarınca kendi vatandaşlarına tanınan hak ve yükümlülüklerin aynısının tanınmasından yola çıkmışlardır. Bkz. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **UNHCR Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees**, March 2009, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/49c3a3d12.html>, 21 Mayıs 2016, s.2.

⁷²⁰ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), **UNHCR Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees**, s.2.

⁷²¹ Bilal N. Şimşir, **Bulgaristan Türkleri: 1878-1985**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1986, s.226-230.

birleştirilmesine imkân tanınmış,⁷²² bu tarihten itibaren 10 yıl boyunca geçen süre içerisinde 130.000 kişi Bulgaristan'dan Türkiye'ye göç etmiştir.⁷²³

Bu şekilde Bulgaristan'dan gelenlerin sayısı, sınırın ikinci defa açılmasından sonra normal sayılabilecek bir oranda kalmış; bu çerçevede 1969 ila 1978 yılları arasında 116.204 kişi Türkiye'ye giriş yapmıştır. Ancak 1989'da Bulgaristan'ın 300.000 Türk'ün yeniden Türkiye sınır kapılarına yığılmasına neden olacak uygulamaları nedeniyle ikinci kez Bulgaristan ve Türkiye arasında nüfus hareketliliği krizi yaşanmıştır.⁷²⁴ Bu kitlesel göç dalgasına 1984'te yönetime gelen Zhivkov hükümetinin Bulgaristan'da yaşayan Müslüman gruplara yönelik Bulgarlaştırma Politikası izlemesinin ve bu çerçevede kamusal alanda Türkçe konuşulmasının yasaklanması ve Türk azınlığın isim değiştirmeye zorlanması gibi uygulamalar neden olmuştur.⁷²⁵ 1989 yılının Mayıs-Ağustos ayları arasında Bulgaristan'dan sınır dışı edilen 311.000 ve buna ek olarak vizeli ülkeye giriş yapan 34.000 olmak üzere toplamda 345.000 civarında kişi ülkeye giriş yapacaktır.⁷²⁶ Ancak bu göçler serbest göç kategorisine alınmış olduğundan devlet iskân konusunda yardımcı olmayacaktır.⁷²⁷

Bulgaristan'daki Komünist rejimin 1989 yılının sonlarına doğru çökmesinin üzerine yönetime gelen hükümet ise demokratik reform paketini hayata hızla geçirecek ve bunun bir parçası olarak da Bulgaristan'daki Türk'lere 1990'da kendi dillerini ve isimlerini kullanma ve anadilde eğitimin kapısını açacaktır.⁷²⁸ Bu durum çok sayıda Bulgar Türkü'nün Bulgaristan'a geri dönmesine vesile olacaktır.⁷²⁹

⁷²² Kemal H. Karpat, **Balkanlarda Osmanlı Mirası ve Ulusçuluk**, İmge Yayınları, 2004, s. 302.

⁷²³ Bilal N. Şimşir, **Bulgaristan Türkleri: 1878-1985**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1986, s.335-336 ve 338.

⁷²⁴ İlhan Tekeli, **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s. 165.

⁷²⁵ Kübra Yücel Yönlü, **Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye'den Gelen Dış Göç Dinamiği: Göç Sosyolojisi**, Doğu Kitabevi, 2018, s.182.

⁷²⁶ İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, s. 36.

⁷²⁷ İlhan Tekeli, **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008, s. 165. İskân konusunun dışında 1989 Bulgaristan'dan gelen kitlesel akının önceki göç hareketlerinden bir farkı da bu toplu nüfus hareketini tarafların adlandırılış şekliyle kaynaklanır. Zira Bulgaristan medyası 1989 yılının yaz aylarında başlayan bu nüfus hareketini "göç" olarak tanımlamak yerine "büyük gezi" olarak isimlendirirken; Türk tarafı da, olaydan "göç" olarak söz etse de gelenleri daha önceden gelip Türkiye'ye yerleşenler için kullandığı "muhacir"den ziyade "soydaş" terimiyle adlandırmıştır. Bkz. Hasine Şen, "Sınırın "Öteki Tarafı-1", TKAG ve Yüzüncü Yıl Üniversitesi'nin 3-5.09.2003 tarihlerinde Van'da düzenledikleri " (Türk)İye Kültürleri" 2. Ulusal Kültür Araştırmaları Sempozyumu'nda sunulan bildiri, **Bültürk Aylık Siyasi ve Aktüel Gazete**, (Çevrimiçi) <http://www.bulturk.net/yazarlar/hasine-sen/sinirin-oteki-tarafi-1/23/>, 19 Aralık 2018.

⁷²⁸ Wolfgang Höpken, From Religious Identity to Ethnic Mobilisation, içinde **Muslim Identity and Balkan State**, Ed. Hugh Poulton ve Suha Taji Farouki, Londra, Hurst&Company, 1997, s. 71-72. (tamamı:54-82)

⁷²⁹ Bulgaristan'da Komünist rejimin çökmesini takip eden dönemde yaklaşık 125.000 kişinin geri döndüğü düşünülmektedir. Bkz. Nurcan Özgür-Baklacioglu, Dual Citizenship, Extraterritorial Elections and National Policies: Turkish Dual Citizens in the Bulgarian-Turkish Political Sphere, içinde **Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?**, Ed. Osamu Ieda, Sapporo, Slavic Research Center, 2006, s. 321.

2. 1991: Kuzey Iraklı Kürtlerin Kitlese Akını

1988 yılının Ağustos ayında Irak Hükümeti'nin Halepçe'de gerçekleştirdiği şiddet hareketleri nedeniyle kaçmak zorunda kalan ve sayıları 50.000 civarında olduğu ifade edilen grup olacaktır. Bunlar Güneydoğu Anadolu'da kurulan "geçici sığınma kampları"na yerleştirileceklerdir.⁷³⁰

Kuzey Irak menşeli ikinci ve daha ciddi olan akın ise Ağustos 1990 da Irak ordusunun komşusu Kuveyt'i işgal etmiş üzerine BM Güvenlik Konseyi'nin 1991 başlarında Kuveyt'in işgalden kurtarılmasına yönelik kuvvet kullanılmasına ilişkin 678 sayılı Kararı⁷³¹ almasını takip eden dönemde yaşanan gelişmeler sonucunda gerçekleşecektir. Zira Irak ordusunun Kuveyt'ten çıkarılması esnasında Saddam Hüseyin rejiminin devrileceği ümidi ile Kuzey Irak'taki Kürtler ayaklanacak ancak bu ayaklanmalar Saddam Hüseyin yönetimine bağlı güçler tarafından bastırılacak bunun sonucunda da bir milyona yakın kişi İran ve Türkiye sınırı yakınlarındaki dağlık bölgelere çekilmek durumunda kalacaktır.⁷³²

Türkiye sınırında da bir anda yarım milyon kişinin kaçarak gelmesi⁷³³ üzerine Türkiye ve Fransa, Güvenlik Konseyine konuyu görüşmeleri için çağrıda bulunacak; bunun sonucunda Güvenlik Konseyi 5 Nisan 1991'de 688 No'lu kararı⁷³⁴ alacaktır. Bu karar çerçevesince Güvenlik Konseyi tüm üye devletleri insani yardım çabalarına destek vermeye çağırıştır. Ancak 688 sayılı Kararın kabulünden sonra da Irak güçlerinin saldırgan faaliyetleri nedeniyle Türkiye ve İran'a sığınmak durumunda kalanların geri döneceği güvenli ortam sağlanamamıştır.⁷³⁵ Bunun üzerine dönemin Cumhurbaşkanı Turgut Özal'ın Amerikan

(tamamı:319-358) 1990'lı yıllarda Bulgaristan'da yaşanan ekonomik sıkıntılar üzerine bu sefer Türkler Bulgaristan'dan çalışma amacıyla Türkiye'ye gelmeye devam etmişlerdir.Bu çerçevede sadece 1993-96 arasında yaklaşık 200.000 Türk ve Pomak'ın yasadışı şekillerde Türkiye'ye giriş yaptığı düşünülmektedir. Bkz. Didem Danış, Ayşe Parla, "Nafile soydaşlık: Irak ve Bulgaristan Türkleri örneğinde göçmen, dernek ve devlet", **Toplum ve Bilim**, 114, 2009, s. 139. (tamamı: 131-158)

⁷³⁰ Kemal Kirişçi ve Sema Karaca, "Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011'de Türkiye'ye Yönelen Kitlese Mülteci Akınları", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.303. (tamamı: 295-314)

⁷³¹ United Nations Security Council, **Resolution 678**, 29 November 1990, (Çevrimiçi) <http://unscr.com/en/resolutions/678>, 9.01.2019.

⁷³² Kerem Batır, "Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Amerikan Müdahaleciliği ve Uluslararası Hukuk", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C:9,S: 1, s. 123. (tamamı: 179-198)

⁷³³ Baskın Oran, "Uluslararası ve İç Hukukta Çekiç Güç'ün Yasal Dayanakları Sorunu", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C:50, S:3, s. 259. (tamamı:257-270)

⁷³⁴ United Nations Security Council, **Resolution 688**, 5 April 1991, (Çevrimiçi) <http://unscr.com/en/resolutions/688>, 9.01.2019.

⁷³⁵ Kerem Batır, "Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Amerikan Müdahaleciliği ve Uluslararası Hukuk", **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C:9,S: 1, s. 121 (tamamı: 179-198)

Başkanı Bush'la görüşmeleri sonucunda 11 Nisan 1991'de ABD önderliğinde sığınmacılara acil yardım tedarik edilecek ve onların Kuzey Irak'ta güvenli bölgeye geri dönmelerini sağlayacak "Huzur Operasyonu" (Operation Provide Comfort) başlatılacaktır.⁷³⁶

Temel amacı insani yardım ve Kürt sığınmacılar için Irak içerisinde kamplar kurabilecek kadar güvenli bir ortam yaratmak olan operasyonun sonucunda arzu edilen güvenlikte bir bölge elde edilmiş ve beş hafta gibi kısa bir süre içerisinde 460.000 sığınmacı Irak içerisindeki 20'ye yakın kampa yerleştirilmiştir. Bu kitlesel akından geriye kalan 14.000 kadar kişi ise üçüncü bir batılı ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de içerisinde bir kampta "misafir"⁷³⁷ edileceklerdir.⁷³⁸

Çiçekli'ye göre 1990'lı yılların başında Birinci Körfez Savaşı sırasında Türkiye'ye Kuzey Irak'tan gelen sığınmacılar için uygulanan politika bir geçici koruma politikasıdır.⁷³⁹

3. 2011-2014: Suriyelilerin Kitlesel Akını

Türkiye'ye Suriye'den ilk toplu nüfus hareketi, 29.04.2011 tarihinde Hatay ili Yayladağı ilçesindeki Cilvegözü sınır kapısından 252 kişilik bir grupla olmuştur.⁷⁴⁰ İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) tarafından verilen bilgilere göre 13 Aralık 2018 itibari ile Türkiye'deki geçici koruma altında olan Suriyeli sayısı 3,613.961'e ulaşmıştır.⁷⁴¹

Bahsi geçen bu zaman aralığı içerisinde gelen Suriyeliler'in durumunun hangi aşamada "kitlesel akın" olarak kabul edildiği hususuna ilişkin öğretide resmi makamların açıklamalarına bakılması gerektiği ifade edilmektedir. Bu çerçevede 2011 yılında henüz Türkiye'de savaştan gelen Suriyelilerin sayısı 30-40 binler olarak ifade edilirken Dışişleri

⁷³⁶ Baskın Oran, "Uluslararası ve İç Hukukta Çekiç Güç'ün Yasal Dayanakları Sorunu", Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C:50, S:3, s. 259. (tamamı:257-270)

⁷³⁷ Bu dönemde devlet yetkililerinin kullandığı terminoloji "geçici sığınma kampları" ve kamp sakinleri için ise "misafir" olacaktır. Bkz. Kemal Kirişçi ve Sema Karaca, "Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011'de Türkiye'ye Yönelen Kitlesel Mülteci Akınları", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.303. (tamamı: 295-314)

⁷³⁸ Kemal Kirişçi ve Sema Karaca, "Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011'de Türkiye'ye Yönelen Kitlesel Mülteci Akınları", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.305. (tamamı: 295-314)

⁷³⁹ Bülent Çiçekli, **Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar**, Ankara, Seçkin, 2009, s.118

⁷⁴⁰ Murat Erdoğan, "Türkiye'deki Suriyeliler ve Ortak Gelecek", içinde T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, **Türkiye'de Geçici Koruma Statüsündeki Suriye Vatandaşlarına Yönelik Sosyal Uyum ve Psikososyal Destek Çalışmaları Koordinasyon ve Planlama Çalıştayı**, Ankara, 2016, s.29. (tamamı:29-33)

⁷⁴¹ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler, (Çevrimiçi) http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik, 18 Aralık 2018. Ancak Mülteciler Derneği Haziran 2020 itibarıyla bu sayının 3.585.198 olduğunu ifade etmiştir. Bkz. Mülteciler Derneği, "Türkiyedeki Suriyeli Sayısı Ağustos 2020", (Çevrimiçi) https://muleteciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/?gclid=Cj0KCQjwk8b7BRCaARIsAARRTL7-0BZ0cxaLrcssY177RQLzrkdqHuYHswWOK-UUh8_9ODTt5LWbj0aAus9EALw_wcB, 28 Eylül 2020.

Bakanlığı Türkiye'nin 100.000 Suriyeliye ev sahipliği yapmaya muktedir olduğunu, bu doğrultuda bu sayıda Suriyelinin barınacağı kampların inşa edildiğini ifade etmiştir. Dışişleri Bakanlığı'nın bu açıklaması doğrultusunda, Türkiye'nin savaştan kaçarak sığınmak durumunda kalan ve ev sahipliği yapabileceği Suriyeli sayısının 100.000'i geçmesi halinde “kitlesel akın”dan bahsedilmeye başlanabileceği çıkarılabilir.⁷⁴² Nitekim Suriyeli sığınmacılar ilişkin hiçbir uluslararası yardım talep etmeyen, BMMYK ile olan işbirliği faaliyetlerini kamplara çadır sağlanması ve gönüllü geri dönüşlerin izlenmesi ile sınırlayan ve hatta Birleşmiş Milletler'in “Suriye Bölgesel Kriz Yönetim Planı”na dahil olmayan Türkiye, 2012'nin yaz ayları itibariyle gelenlerin sayısında ciddi artışların yaşanması ve başlangıçta öngörüldüğü üzere Suriye'deki iç karışıklıkların kısa sürede çözülmemeyeceğinin anlaşılması üzerine krizi kendi kaynakları ile yönetmek yerine uluslararası topluluğu yük paylaşımına çağırmaya başlamıştır.⁷⁴³

Yukarıdaki açıklamalardan da görüldüğü üzere Türkiye Cumhuriyeti incelediğimiz kitlesel akın örneklerinde bu akınları farklı şekillerde değerlendirmiş ve yönetmiştir. Şöyle ki Bulgaristan'dan gelenler açısından sınırlar -bahsi geçen kısa süreli sınır kapama hadiseleri hariç – açık kalmış ve Bulgaristan'dan gelen bu kişilerin Türk toplumuna uyumlarını desteklemek için politikalar üretmiştir. Etnik açıdan “soydaş” olarak adlandırılan ve vatandaşlığa geçişleri konusunda yasal mevzuat konusunda hızlı hareket edilen bu kişilerin yarattığı kitlesel akının idaresi sırasında uluslararası destek alınamamıştır. Kuzey Irak'tan gelen kitlesel akınlar ise öncelikli olarak ulusal güvenliğe yönelik bir tehdit olarak algılanmış; gelenlerin ivedilikle kendi ülkelerine dönebilmeleri amacıyla ABD ve batılı güçler Irak'ın kuzeyinde “güvenli bölge” oluşturmaya yönelik ikna siyaseti yürütmelerine neden olmuştur. 2011'de itibaren Türkiye'ye gelen Suriyelilerin akını ise diğer ikisinden farklı bir seyir izlemiş; Suriye'deki iç karışıklığın kısa sürede çözüleceğine yönelik beklenti uygulamada gelen bu kişilerin kısa sürede kendi ülkelerine döneceğine yönelik öngörüye neden olduğundan bu kişilerin ileride “Türkiye'nin gönüllü elçileri”⁷⁴⁴ olmaları için “açık kapı

⁷⁴² Nuray Ekşi, **a.g.m.**, s. 52. (tamamı:10-58)

⁷⁴³ Kemal Kirişçi ve Sema Karaca, “Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011'de Türkiye'ye Yönelen Kitlesel Mülteci Akınları”, içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.310. (tamamı: 295-314)

⁷⁴⁴ Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu 2 Ocak 2013 tarihli Büyükelçiler Konferansında şu ifadelerde bulunmuştur: “...Suriyeli kardeşlerini yine insani diplomasinin bir parçası olarak ülkemizde, evimizde ağırladık. Bir daha olursa bir daha ağırlarız. Bize aman için kapımıza gelene kapı kapatmak bizim kültürümüzde yoktur.... Bütün sınır vilayetlerimizdeki vatandaşlarımıza teşekkür ediyorum. Birtakım zorluklar yaşadılar biliyorum. Ama o vatandaşlarımızın gösterdiği Alicenaplık, bugün Halep sokağında, İdlib sokağında, Kamışlı'da, Tartus'ta, Banyas'ta, Hama'da, Humus'ta, Şam'da yankılanıyor.” Bkz. T.C. Dışişleri Bakanlığı, “Dışişleri Bakanı Sayın

politikası” ve “cömert insani yardımlar”la ele alınmıştır. Bu nedenle de başlangıçta Türkiye bu akına ilişkin her türlü uygulamayı madden ve lojistik olarak kendi karşılamaya çalışmış, çatışmaların öngörülenden uzun süreceğinin anlaşılması üzerine ise 2012 yılından itibaren uluslararası camiadan yardım talep etmeye başlamıştır.⁷⁴⁵ Suriyeli'lere Türk toplumu tarafından daha evvelki kitlesel akınlarda olduğu gibi ekseriyetle hoşgörü ile yaklaşılmış ancak diğer durumlardan farklı olarak bu olay özelinde Suriyeli'lerin kısa sürede geri dönmeyeceklerinin yavaş yavaş idrak edilmesi ile birlikte toplumsal birtakım tepkiler dile getirilmeye başlanmıştır. Bu sebeple diğer kitlesel akınlardan farklı olarak devletin toplumu kalıcı çözüm bulma çabaları hakkında daha fazla bilgilendirmesi⁷⁴⁶ ve uyum politikalarına da ağırlık vermesi dile getirilmeye başlanmıştır.⁷⁴⁷



Ahmet Davutoğlu'nun V. Büyükelçiler Konferansında Yaptığı Konuşma, 2 Ocak 2013, Ankara”, (Çevrimiçi) http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-v_-buyukelciler-konferansinda-yaptigi-konusma_-2-ocak-2013_-ankara.tr.mfa, 18 Aralık 2018.

⁷⁴⁵ Kemal Kirişçi, **Misafirliğin Ötesine Geçerken Türkiye'nin “Suriyeli Mülteciler” Sınavı**, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu & Brookings Enstitüsü, Haziran 2014, s. 23.

⁷⁴⁶ Kemal Kirişçi ve Sema Karaca, “Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011’de Türkiye’ye Yönelen Kitlesel Mülteci Akınları”, içinde **Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s.312. (tamamı: 295-314)

⁷⁴⁷ Bu kişilerin entegrasyonuna ilişkin öneriler için bkz. Doğu Şimşek ve Metin Çorabatır, “Challenges and Opportunities of Refugee Integration in Turkey”, **İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi**, Ankara, 2016.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA MÜLTECİLERE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Bir önceki bölümde Türk iltica politikası geleneğini şekillendiren konjonktürel ve tarihi gelişmeler geçmişten günümüze ele alınmıştır. Bu bölümde ise bu gelişmelerin uygulamaya ve yasalara nasıl yansımış olduğu incelenecektir. Bu çerçevede konuyla bağlantılı taraf olunan uluslararası antlaşmalar, çıkarılan kanun, genelge ve yönetmelikler incelenecek ve Türk iltica hukukunda dönüm noktası sayılabilecek 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve ilgili yönetmelikler kendilerinin hazırlanmaları sürecine eşlik eden İltica hususundaki Avrupa Birliği uyum çalışmaları ile birlikte ele alınacaktır.

I. TÜRK HUKUKUNDA MÜLTECİLERE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Bir önceki bölümde ele alındığı üzere Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan itibaren tarihi ve politik gelişmeler sonucu birçok defa kitlesel akınlarla karşı karşıya kalmıştır. Bütün bunların yanı sıra Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin 1991 yılında dağılması sonucunda Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan mali çalkantılar nedeniyle Türkiye “yasadışı göç” açısından hedef ülke konumuna gelmeye başlamıştır. Bu durum ilerleyen yıllarda yaşanan ekonomik sıkıntılar, politik kargaşa ve insan hakları ihlalleri, iç savaş ve ülke içi yaygın şiddet hareketleri gibi nedenlerle Afrika, Orta Doğu, Uzak Doğu ve Afganistan gibi bölgelerden de birçok yabancının Türkiye'yi iltica alanında hedef ülke olarak görmesine neden olmuştur. Bu gelişmelerle paralel olarak ilticaya ilişkin işlemler Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi başta olmak üzere Türkiye tarafından onaylanan milletlerarası antlaşmalar ve iç hukuk düzenlemeleri çerçevesince yürütülmüş. Ancak konuya ilişkin daha liberal bir anlayışa sahip ayrıntılı bir yasal düzenlemenin hayata geçirilmesi AIHM Kararları, uluslararası örgütlerin ve kamuoyunun eleştirileri ve de Türk Hukuku'nun Avrupa Birliği müktesebatıyla uyumlu hale getirilme çalışmaları ile mümkün olabilmiştir.⁷⁴⁸ Aşağıda konuya ilişkin olarak hayata geçirilmiş yasal düzenlemeler ele alınacaktır.

⁷⁴⁸ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.5-6.

A. Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi

Mültecilerin statüsünü düzenlemeye ilişkin uluslararası temel yasal metinlerin en önemlileri ve aynı zamanda da ulusal hukuk açısından da bağlayıcı olanlar yukarıda da bahsi geçen 1951 tarihli “Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi” ve 1967 tarihli “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol ”dür.

2510 Sayılı mülga İskân Kanunu, mülteciyi; “Bir zorunluluk nedeniyle geçici olarak Türkiye’de oturmak için sığınanlar”⁷⁴⁹ şeklinde tanımlamıştır. 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi’ni⁷⁵⁰ Türkiye’nin 29 Ağustos 1961 tarihinde kabul etmesi ile birlikte İskân Kanunu’nda yapılmış olan bu “mülteci” tanımı geçerliliğini kaybetmiştir. Zira ilgili sözleşmenin tasdiki hakkındaki kanun tasarısına ilişkin Dışişleri Komisyonu’nun raporunda da belirtildiği üzere “*Memleketimizin korku ve istibdattan kaçan mültecilere 'bütün tarihi boyunca gösterdiği âlicenaplık, insani duygu ve insanca muamele, Türk politikasının âdeta 'bir düsturu olmuştur. Türk politik geleneklerine de uygun olan bu anlaşmayı onaylamada, insani davranışın önderliğini yapmış olan memleketimiz için fayda mütalâa olunmuş...*”tur.⁷⁵¹

⁷⁴⁹ Bkz. “Eski İskân Kanunu” md.3/2

⁷⁵⁰ Cenevre’de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun, Kanun No: 359, Kabul Tarihi: 29.08.1961, RG. 05.09.1961/10898.

Madde 1— Cenevre’de, 28 Temmuz 1831 tarihinde imzalanmış olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme ilişik 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 mevzuubahis 12 Mayıs 1926 ve 30 Haziran 1928 Anlaşmalarına taraf değildir. Ayrıca, 30 Haziran 1928 Anlaşmanın şümülüne giren 150 kişi esasen 3527 sayılı Af Kanunu şümülüne girmekle, mezkûr Anlaşmanın memleketimiz bakımında derpiş ettiği

husus ortadan kalkmıştır. Bu durum muvacehesinde, Cumhuriyet Hükümeti 28 Temmuz 1951 tarihli Sözleşmeyi yukarıdaki Anlaşmalardan 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 hâdiseler” ibaresini, “1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da cereyan eden hâdiseler” 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 alakaddarın talebine değil, aynı zamanda bahis konusu devletin muvafakatine bağlı bulunduğu şeklinde anlamaktadır.

⁷⁵¹ T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Tetkik Dairesi, Sayı: 71-1448/1444, Cenevre’de 1951 tarihinde imzalanmış olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Tasdiki Hakkında Kanun Tasarısı ve Dışişleri Komisyonu Raporu (1/125), 11.08.1961, s.3.

Türkiye'nin de onaylayarak hükümlerini kabul ettiği 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1. maddesinin (A) fıkrasının 2. bendine göre mültecinin yeni ve daha kapsamlı tanımı; "1 Ocak 1951 tarihinden evvel meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle 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 tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen şahıs" şeklindedir.⁷⁵²

Türkiye, bu sözleşmeyi imzalarken söz konusu sözleşmenin 1. maddesinde yer alan "Her devlet imza, tasdik ve katılım esnasında bu Sözleşme'ye göre taahhüt ettiği vecibeler bakımından madde 1, kısım (A) daki «1 Ocak 1951 den evvel cereyan eden hâdiseler» ibaresinin '1 Ocak 1951'den evvel Avrupa'da cereyan eden hâdiseler'i mi yoksa '1 Ocak 1951 den evvel Avrupa'da veya başka bir yerde cereyan, eden hâdiseler'i mi kapsadığını belirten bir beyanda bulunacaktır" hükmünden yararlanmıştır.⁷⁵³ Böylece içerisinde bulunduğu bölgenin kendine has özelliklerini göz önüne alarak mülteciliğin belirlenmesi yönünden coğrafi bir sınırlamaya gitmiştir. Bu sınırlama neticesinde Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1. maddesinin (b)fıkrasındaki "1 Ocak 1951'den evvel cereyan eden hadiseler" ibaresini, "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da cereyan eden hadiseler" şeklinde anlayacağını belirterek yalnızca Avrupa'dan gelecek iltica talebi sahiplerini mülteci olarak kabul edeceğini ifade etmiştir.

⁷⁵² Türkçe metin için bkz. Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşme, <http://www.goc.gov.tr/icerik3/multecilerin-hukuki-durumuna-iliskin-sozlesme> 340 341 641

⁷⁵³ Öğretide kimi zaman Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni "coğrafi çekince" ile imzaladığı ifade edilmekle birlikte aslında Türkiye Sözleşme'yi coğrafi sınırlama "beyanı" (declaration, déclaration, Deklaration oder Erklärung) ile onaylamıştır. Aynı yönde görüş için bkz. Nuray Ekşi, "1951 Cenevre Konvansiyonu'ndan Günümüze Mülteci Tanımı", **İnsan Hakları Perspektifinden Mültecilik (UMHD)** içinde, 2017, s. 45. (tamamı: 39-60) Nitekim 1951 Cenevre Sözleşmesinin orijinal metninde 1B maddesi şu şekildedir: "For the purposes of this Convention, the words "events occurring before 1 January 1951" in article 1, section A, shall be understood to mean either: (a) "events occurring in Europe before 1 January 1951"; or (b) "events occurring in Europe or elsewhere before 1 January 1951", and each Contracting State shall make a declaration at the time of signature, ratification or accession, specifying which of these meanings it applies for the purpose of its obligations under this Convention". Diğer bir deyişle her taraf devlet, sözleşmeyi imzaladığı sırada md. 1A'da yer alan "1 Ocak 1951'de meydana gelen olaylar" ifadesini ne şekilde anladığına dair bir "beyanda" bulunmakla yükümlü kılınmıştır. Çekince ise bir devletin, bir andlaşmayı imzalarken, onaylarken, kabul ederken, uygun bulurken veya antlaşmaya katılırken yaptığı tek taraflı irade beyanıdır. Devlet bununla antlaşmada bulunan belli bir hükmün kendii ile olan ilişkilerde uygulanmaması veya farklı bir şekilde uygulanması şartı ile bağlı olacağını beyan etmektedir. Bkz. Ayşe Nur Tütüncü, Enver Arıkoğlu, Verda Neslihan Akün, Elif Başkaracaoğlu, **Toluner Milletlerarası Hukuk (Giriş, Kaynaklar): Prof. Dr. Sevin Toluner'in Ders Notlarından**, Beta, İstanbul, 2017, s. 115.

Ayrıca Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni onaylarken bu sözleşmenin hiçbir hükmünün Türkiye'de Türk vatandaşlarına verilen haklardan daha fazlasını mültecilere verdiği şeklinde yorumlanamayacağına dair bir çekince koymuştur.⁷⁵⁴ Nitekim YUKK md. 88/2 hükmü de bu duruma paralel olarak uluslararası koruma başvuru sahibine, uluslararası koruma başvurusu reddedilenler veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilere sağlanan hak ve imkânların Türk vatandaşlarına sağlanan hak ve imkânlardan fazla olacak şekilde yorumlanamayacağını hüküm altına almıştır.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 8. maddesi uyarınca taraf devletler yabancı devlet vatandaşlarının mallarının veya menfaatlerinin aleyhinde uygulanabilecek istisnai tedbirleri söz konusu yabancı devletin resmen vatandaşı olan bir mülteciye sırf bu vatandaşlığı nedeniyle uygulamayacaktır.⁷⁵⁵ O halde bir devletin vatandaşlarının Türkiye'de bulunan malvarlıklarına mukabele-i bilmisil nedeniyle el konulduğu bir durumda bu devletin vatandaşı olup Türkiye'de mülteci statüsüne sahip olanlar hakkında bu mukabele-i bilmisil tedbiri uygulanmayacaktır.⁷⁵⁶

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 7. maddesinin birinci fıkrası uyarınca sözleşmeye taraf olan devletler mültecilere genel olarak yabancılara uyguladığı muameleyi uygulayacağını taahhüt etmektedirler. Ayrıca aynı maddenin ikinci fıkrasında yer alan düzenlemeye göre sözleşmeye taraf devletlerin topraklarında 3 yıl boyunca ikamet eden bütün mülteciler kanuni mütakabiliyet şartından muaf tutulacaklardır.⁷⁵⁷

Bu hususa ilişkin olarak YUKK çerçevesince getirilen düzenlemeye göre ise uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler karşılıklılık şartından muaf tutulmuşlardır.⁷⁵⁸ O halde ilgili kanun maddesi yalnızca uluslararası koruma statüsü sahibi yabancılara mütakabiliyet ilkesinden muaf tuttuğundan, uluslararası koruma başvurusu yapanlar bu ilkeye tabi olacaklardır.⁷⁵⁹

⁷⁵⁴ Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 144.

⁷⁵⁵ Bununla birlikte savaş zamanı gibi bazı istisnai hallerde belli bir kimse hakkında gerçekte bir mülteci olduğu ve kendisiyle ilgili söz konusu tedbirlerin devletin milli güvenliği açısından devamının gerektiği tespit edilinceye kadar mukabele-i bilmisil ilkesi mültecilere karşı da uygulanabilir. Bkz. 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 9.

⁷⁵⁶ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 296.

⁷⁵⁷ “*Yabancı bir kişinin bir ülkede, kendi devletinin yabancılara tanıdığından fazla haklara sahip olmaması*” şeklinde tanımlanabilecek mütakabiliyetin mülteciler açısından benimsenmesinin temel sebebi mülteci ile menşe devleti arasındaki bağın aşırı zayıf olması nedeniyle sığındığı devlet açısından bu kişinin vatansız benzeri bir konumda olmasıdır. Zira mülteciler zaten kendi devletleri tarafından korun(a)mayan bireyler olduklarından onlar üzerinden menşe devletlerine ulaşılmaya çalışılması anlamlı olmayacaktır. Bkz. Neva Övünç Öztürk, **a.g.e.**, s. 90. “*Karşılıklılık (Mütakabiliyet) İlkesi*” için bkz. Bülent Çiçekli, **Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, 6. Bası, Seçkin, 2016, s. 44-45.

⁷⁵⁸ **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu** md. 88/1.

⁷⁵⁹ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 145.

B. Cenevre Sözleşmesi'ne Ek 1967 New York Protokolü

1951 tarihli Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşme'nin zaman ve mekan bakımından tadilini öngören ve 16.12.1966 tarih ve 2198(XXI) sayılı BM Genel Kurulu kararı ile kabul edilip 4 Ekim 1967 tarihinde yürürlüğe giren “Mültecilerin Hukukî Statüsüne Dair Protokol”e Türkiye, Protokol'ün uygulanmasını sadece Avrupa'da cereyan eden olaylar neticesinde vaki sığınmalara uygulanacağı şeklindeki coğrafi sınırlamaya tabi tutarak katılmıştır.⁷⁶⁰ Bu sözleşme ve devamında gelen protokol, taraf devletleri mülteci statüsünün tanınması halinde uygulanacak kuralları düzenlemektedir.

Bir önceki bölümde de bahsedildiği üzere Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne katılırken 1. maddenin (B) fıkrasındaki “1 Ocak 1951 tarihinden evvel cereyan eden olaylar” ifadesini “1 Ocak 1951 tarihinden evvel Avrupa'da cereyan eden olaylar” şeklinde anladığını ve sözleşmeyi bu haliyle kabul ettiğini belirterek bir sınırlama getirmiştir. Ancak dünya genelinde mülteci hareketliliğinde yaşanan artış karşısında 1967 Newyork Protokolü ile 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin taraf devletlerce tarihi ve coğrafi sınır getirilmeksizin uygulanacağı ifade edilmiştir. Ancak Türkiye tarih sınırlamasına son vermekle birlikte Protokolün tanıdığı hakka dayanarak coğrafi sınırlamanın geçerliliğini sürdürdüğünü bildirmiştir.⁷⁶¹ Coğrafi kısıtlama 1951 Cenevre Sözleşmesi ve Ek Protokole taraf olan devletlerden sadece Kongo, Madagaskar, Monako ve Türkiye tarafından halen uygulanmaktadır. Coğrafi sınırlamanın kaldırılması hususu Türkiye üzerinde Avrupa Birliği tarafından bir baskı unsuru olarak tam üyelik müzakerelerinde dile getirilmekte, sınırlamanın kaldırılması Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girmesinde gerçekleştirilmesi gereken ön şartlar arasında yer almaktadır. Ancak Türkiye'nin Asya, Avrupa ve Afrika kıtaları arasında köprü görevi görmesi, sınır güvenliğini sağlamada yaşadığı zorluklar, terörizm kaynaklı güvenlik sorunları, Asya, Afrika ve Orta Doğu ülkeleriyle geri kabul antlaşmalarının olmamasından kaynaklanan sorunlar ile finansal külfet ve önceki yıllarda komşu ülkelere yönelen kitlesel akın hareketleri sırasında

⁷⁶⁰ Karar Sayısı: 6/10266: 29 Ağustos 1961 tarih ve 359 sayılı Kanunla onaylanmış bulunan “Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşme” nin zaman ve mekan bakımından tadilini öngören ve Birleşmiş Milletler Genel Kurulunun 2198 (XXI) sayılı kararıyla kabul edilmiş bulunan “Mültecilerin Hukukî Durumuna dair Protokol”a yukarıda maruz kanunun 2 nci maddesinde yer alan ihtirazi kayıt ve coğrafi sınırlama bakımından Sözleşmenin sadece Avrupa'da cereyan eden hâdiseler neticesinde vaki sığınmalara uygulanacağı yolunda yine aynı tarihte yapılmış olan deklarasyon baki kalmak şartıyla, 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. R.G. 05.08.1968/12968.

⁷⁶¹ Bakanlar Kurulunun 25.09.1968 tarih ve 6/10733 sayılı kararıyla bu Protokolün “31 Temmuz 1968 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe konulmasını uygun bulma” kararını almış; karar 13026 sayı ve 14.10.1968 tarihli Resmi Gazetede yayınlanmıştır.

uluslararası düzeyde yük paylaşımının olmadığı yönündeki tecrübesi nedeniyle Türkiye'nin coğrafi sınırlamayı korumaya niyetli olduğu anlaşılmaktadır.⁷⁶²

Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde koyduğu ve de 1967 Newyork Protokolü'nde yenilemiş olduğu coğrafi sınırlama hususu nedeniyle “mülteci statüsü” sadece Avrupa'dan⁷⁶³ gelen iltica talebinde bulunan şahıslara yönelik tanınabildiğinden,⁷⁶⁴ Avrupa dışından gelen ve iltica talebinde bulunan kişilere sağlanabilecek koruma statüleri aşağıdaki bölümlerde değerlendirilecektir.

C. Sığınma ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı

11 Aralık 1999 tarihinde gerçekleştirilen Helsinki Zirvesinde, Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne adaylığının açıklanması ile birlikte Avrupa Birliği-Türkiye ilişkileri açısından “Göç ve Mülteci” konuları büyük önem kazanmıştır. Türk Hükümeti AB aday ülkeler için yol haritası teşkil eden 2001 yılı Katılım Ortaklığı Belgesini⁷⁶⁵ imzalamış ve AB müktesebatının üstlenilmesi için 2001 yılında Ulusal Programı'nı hazırlamıştır.⁷⁶⁶

19 Mayıs 2003 tarihinde Katılım Ortaklığı Belgesi revize edilmiştir. Avrupa Birliği, 2003 yılındaki bu Katılım Ortaklığı Belgesi'nde de Türk Hükümetinden başta 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ve 1967 Newyork Protokolü'ne konulan Avrupa dışından gelen mültecilere yönelik coğrafi sınırlamanın kaldırılması olmak üzere “Sığınma Hakkı ve Mültecilik Statüsünün Belirlenmesi” hususlarında Avrupa Birliği mevzuatına uyumlu kararların alınmasını talep etmiştir.⁷⁶⁷ Bu doğrultuda 2003 yılında yeni bir Ulusal bir Program takip edilmeye başlanmıştır.⁷⁶⁸

⁷⁶² Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 10.

⁷⁶³ Avrupa ülkelerinden kast edilen Avrupa Konseyi üyesi olan ülkeler ile Cumhurbaşkanınca belirlenecek diğer ülkelerdir. Bkz. 6458 Sayılı YUKK md. 3(1)(b).

⁷⁶⁴ İbrahim Kaya, “**Legal Aspects of Irregular Migration in Turkey**”, CARIM-AS 2008/73, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), European University Institute, 2008, s.3.

⁷⁶⁵ Türkiye Cumhuriyeti İle Katılım Ortaklığında Yer Alan İlkeler, Öncelikler, Ara Hedefler ve Koşullara İlişkin Konsey Kararı, 2001/235/AT, 8 Mart 2001.

⁷⁶⁶ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, RG 24.03.2001/24352 Mükerrer.

⁷⁶⁷ Tevfik Odman, **Mülteci Hukuku ve Türk Mülteci Hukuku Uygulaması**, Mülteci Çalıştayları 2004–2005 Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi, Ankara, Mart 2008.

⁷⁶⁸ Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı ile Programın Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar, RG 24.07.2003/ 25178 Mükerrer.

Türkiye Cumhuriyeti, bu gelişmeler üzerine hazırladığı 25 Mart 2005 tarihli “İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı⁷⁶⁹” ile coğrafi sınırlamanın hangi şartlarla kaldırılabilceğini temel hatlarıyla açıklamıştır. Buna göre coğrafi sınırlamanın kaldırılması Türkiye’nin ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarına zarar vermemelidir.⁷⁷⁰ Türkiye’nin bu sınırlamasının en temel sebebi geçmiş dönemlerde gerek İran-Irak Savaşı, gerekse 1990–91 yılları arasında gerçekleşen 1. Körfez Savaşı sırasında yaşanan ve sayıları 600.000’leri bulan toplu nüfus hareketlerinden edindiği tecrübedir.⁷⁷¹

Bu deneyimler ışığında “coğrafi kısıtlamanın kaldırılması” konusuna ilişkin olarak Türkiye, konuya ilişkin Eylem Planı’nda iki koşulun gerçekleştirilmesi şartını öne sürmüştür. Bunlar⁷⁷²: “Birliğe katılım aşamasında Türkiye’ye doğrudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesi ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermeleri” olarak belirtilmiştir. Bu çerçevede Avrupa Birliği mevzuatına uyumlu bir göç yasasının hayata geçirilebilmesi için gerekli olan altyapının gerçekleştirilmesine yönelik AB’nin ek finansman desteği sağlaması da Türkiye’nin beklentileri arasındadır. Burada altyapının oluşturulması ile kast edilenler; “Sığınmacı kabul, barınma merkezlerinin tesisi ve işletilmesi ve buralarda görev alacak personelin eğitilmesi”, “Göçmenlere ilişkin menşe ülke ve iltica bilgi sisteminin tesisi ile tüm bu birimlerde görev alacak personelin yetiştirilmesi için Eğitim Akademisi’nin ve İltica Birim Hizmet Binası’nın tesisi”dir. Bu çerçevede Eylem Planı, bahsi geçen altyapının hazırlanması için Türk yetkililer ile AB üye ülkelerinin yetkililerinden oluşan bir görev gücünün oluşturulmasını öngörmektedir.⁷⁷³

Bu gelişmelerle paralel olarak 2008 yılında kabul edilen Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı da Türkiye’nin AB müktesebatı ile uyumlu “bir iltica otoritesinin kurulmasını da içeren” kapsamlı bir iltica kanununun kabulü için hazırlıkların yapılması gerektiğini belirtmiştir. Bu çerçevede Türkiye’nin 2005 tarihli “İltica

⁷⁶⁹ İltica Ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, (Çevrimiçi), <http://madde14.org/images/7/74/Ueptur.pdf>, 23 Ekim 2019.

⁷⁷⁰ İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, s. 36; Nuray Ekşi, **Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular**, Beta, İstanbul, 2.bası, 2007, s.77.

⁷⁷¹ Laçiner, Sedat & Özcan, Mehmet & Bal, İhsan, **European Union with Turkey: The Possible Impact of Turkey’s Membership on the European Union**, USAK, Ankara, s. 118.

⁷⁷² İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, s. 37.

⁷⁷³ İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, s.37.

ve Göç Ulusal Eylem Planı”nın uygulanması konusundaki çabaların devam ettirilmesi, AB müktesebatı ile uyumlu bir iltica otoritesinin kurulmasını da içeren kapsamlı bir iltica kanununun kabulü ve yasadışı göçle mücadele konusunda kapasitenin artırılması için gerekli hazırlıkların yapılması dile getirilmiştir. Ayrıca Ulusal Program tüm bunlar için gerekli idari yapılanma ve fiziki alt yapının tamamlanması için gereken proje ve tedbirleri içermektedir.⁷⁷⁴ Bu çerçevede 2008 tarihli Ulusal Programda bahsi geçen; İçişleri Bakanlığı’na bağlı yeni bir göç ve iltica biriminin tesis edilmesine, iltica, göç ve yabancılar hususundaki Türk mevzuatının mevcut coğrafi kısıtlamanın korunması suretiyle AB müktesebatı ile uyumlu hale getirilmesine, çıkarılması öngörülen İltica Kanunun uygulanmasına ilişkin ikincil düzenlemelerin hazırlanmasına, geri gönderme merkezlerinin kurulmasına yönelik atılan adımlar aşağıdaki bölümlerde ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

D. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

Türkiye, 2001 yılında hazırladığı “Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” çerçevesince kapsamlı bir Yabancılar Kanunu 2006 yılında çıkaracağına değinmiştir. Ancak Avrupa Birliği ile yürütülen tam üyelik müzakerelerinin olumsuz seyri ulusal programda bahsedilen taahhütlerin hayata geçirilmesinde gecikmeler yaşanmasına neden olacak; ancak 2008 yılında İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile kurulan İçişleri Bakanlığı Müsteşarlık Göç ve İltica Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu’nun çalışmaları sonucu “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Taslağı” hazırlanabilecektir.⁷⁷⁵

Göç yönetimi konusunda kapasitenin artırılma amacıyla 15 Ekim 2008 tarihinde kurulan Göç ve İltica Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu’nun görevleri bu çerçevede gerekli hukuki ve kurumsal yapının oluşturulmasına yönelik çalışmalar yürütmek, AB’ye uyum sürecinde ilgili strateji belgeleri ve ulusal belgeler kapsamında dile getirilen gereksinimlerin ne kadar karşılandığını belirlemek ve bu doğrultuda somut adımların atılmasını sağlamak ve yürütülmekte olan Avrupa Birliği projelerini izlemek ve

⁷⁷⁴ 2008 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (2008 Yılı Ulusal Programı), s. 259. Bu çerçevede örneğin Ulusal Schengen Bilgi Sisteminin tesis edilmesi ve bu bilgi sisteminden bilgilerin Merkezi Schengen sistemine aktarılması öngörülmekle birlikte Ulusal Schengen Bilgi Sistemi’nin tam üyelik halinde kurulması öngörülmüş olduğundan henüz bu sistem hayata geçmemiştir. Bkz. **2008 Yılı Ulusal Programı**, s.254.

⁷⁷⁵ Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 6.

koordinasyonu sağlamak olmuştur.⁷⁷⁶ Bu çerçevede yasal düzenleme çalışmalarına 2009 yılında başlanmış; ilk etapta “Yabancılar Kanunu Taslağı”, “İltica Kanunu Taslağı”, “5683 Sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Taslağı” ve “İltica ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Taslağı” olmak üzere dört ayrı taslak hazırlanmıştır. Ancak tasarıların görüşülmesi sırasında⁷⁷⁷ göç ve iltica alanının bu şekilde farklı kanunlarda düzenlenmesi sonucunda uygulamada sorun çıkacağı hususu dikkate alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından bu dört taslağın tek bir çatı altına alınarak tek bir metin üzerinden çalışmaların sürdürülmesine karar verilmiştir.⁷⁷⁸ Taslak metnin hazırlanmasında göç ve iltica alanına ilişkin AB müktesebatına uygun yasal düzenleme çalışmaları yapılması amaçlanmış olmakla birlikte Türkiye’nin uluslararası koruma alanında kanun düzenlemesinin bulunmaması nedeniyle uygulamaların idari düzenlemeler doğrultusunda yürütülmesi de etkili olmuştur. Bunun yanında uluslararası koruma dışında kalan yabancıların Türkiye’ye girişleri, ülkede kalışları, ülkeden çıkışları, vize ve ikamet izni işlemleri, sınırdışı edilmeleri ile Türkiye’de bulundukları sürece sahip oldukları hak ve yükümlülüklerini düzenleyen 5682 sayılı Pasaport Kanunu ile 5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanunun 1950 tarihinde yürürlüğe girmiş olup güncel sorunlar karşısında yetersiz kalması da kanun metninin hazırlanmasının bir diğer nedeni olmuştur.⁷⁷⁹

Bu çerçevede iki yıldan fazla süren çalışmaların sonucunda Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısı 4 Nisan 2013 tarihinde TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilerek⁷⁸⁰ 11 Nisan 2013 tarih ve 28615 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. YUKK’un idari yapıya ilişkin hükümleri 11 Nisan 2013 tarihinde, diğer hükümleri ise 11 Nisan 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁷⁸¹

⁷⁷⁶ Berlan Pars Alan, “Türkiye’nin Göç Yönetimine Yaklaşımı: Mevzuat ve Uygulama”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, İstanbul, 2016, s. 211.

⁷⁷⁷ YUKK’un hazırlık aşamasında resmi kurumların, akademisyenlerin, uluslararası kuruluşların ve sivil toplum kuruluşlarının katılımıyla gerçekleştirilen muhtelif toplantılarla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Tasarısı)**, Beta, İstanbul, 2012, s.9 vd.

⁷⁷⁸ Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 12.

⁷⁷⁹ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları- No.4, Yayın No: 4, Ankara, 2013, s.18.

⁷⁸⁰ YUKK 3 Mayıs 2012 tarihinde TBMM Başkanlığına sunulmuş ve tasarı 25 Mayıs 2012 tarihinde İnsan Hakları Komisyonunda, 6 Haziran 2012 tarihinde AB Uyum Komisyonunda ve 27 Haziran 2012 tarihinde İçişleri Komisyonunda kabul edilerek TBMM Genel Kuruluna sevk edilmiştir. Bkz. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, **T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları- No.4**, Yayın No: 4, Ankara, 2013, s.21.

⁷⁸¹ YUKK’un idari yapıya ilişkin hükümleri KHK/703’ün 71. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Bkz. 2.07.2018 tarih ve 703 karar sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, Resmi Gazete 9.07.2018/ 30473/3 Mükerrer. Bu hükümlerin yerini Cumhurbaşkanlığının 4 numaralı Kararnamesinin

Kanun temelde yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumayı düzenlemektedir. Ayrıca Kanun yabancılar ve uluslararası korumaya ilişkin idari teşkilatı da düzenlemiştir.⁷⁸²

Nitekim Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun genel gerekçesinde de kanunla düzenlenmek yerine daha çok ikincil düzenlemelerle yürütülen göç alanının kanun ve kanun temelinde hazırlanacak düzenlemelerle yürütülmeye başlanması gerekliliğinin altı çizilmek suretiyle uluslararası insan hakları standartlarına uyumlu bir göç sisteminin hayata geçirilmesinin amaçlandığı dile getirilmiştir. Ayrıca, yabancılar tarafından Türkiye’nin artan ekonomik gücü ve istikrarıyla “transit ülke” den ziyade giderek bir “hedef ülke” olarak görüldüğü ve bu bağlamda Türkiye’ye yönelik göçün artarak devam edeceği gerçeğinden yola çıkılarak düzensiz göçle mücadelenin hukukî alt yapısının güçlendirilmesi ve etkinleştirilmesi; düzenli göçte ise bürokratik işlemlerin olabildiğince azaltılarak tutarlılık ve güvene dayalı bir göç yönetimi anlayışının hâkim kılınması hedeflenmiştir. Bu çerçevede uluslararası insan hakları normlarına ve AB müktesebatına uyumlu olmakla birlikte özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunduğu etkin ve yönetilebilir bir göç sistemi kurulması planlanmıştır.⁷⁸³

E. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik

4.04.2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 121. maddesine dayanılarak hazırlanan bu yönetmelik yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamına ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları düzenlemektedir.

YUKK ve YUKK’un Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik ile Türk iltica sisteminin kapsamı genel hatlarıyla çizilmiş gerek idarenin gerekse de uluslararası koruma başvuru/statü sahibi kişilerin hak ve sorumlulukları belirtilmiştir.

158-167. maddeleri almıştır. Bkz. Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Resmi Gazete 15.07.2018/30479.

⁷⁸² Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile göç ve iltica alanında Türk hukukuna getirilen yenilikler bu çalışma kapsamında ilgili bölümlerde ayrıntılı olarak ele alındığından ötürü bu başlık altında ayrıca değinilmemiştir.

⁷⁸³ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Genel Gerekçe, (Çevrimiçi) http://www.goc.gov.tr/icerik3/genel-gerekce_327_328_330, 8 Mart 2019.

1. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Kapsamında Tanımlanan Uluslararası Koruma Statüleri

11 Nisan 2013 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nda⁷⁸⁴ mülteci tanımı yapılırken Türkiye’nin 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi’ne⁷⁸⁵ koymuş olduğu coğrafi sınırlama ile uygun olarak yine “Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar” ölçüt alınmaktadır. Bu çerçevede 1994 Yönetmeliği md. 3’te yer alan mülteci tanımı YUKK’a aynen aktarılırken, Yönetmelikte kullanılan “sığınmacı” kavramı da terk edilmiş;⁷⁸⁶ Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle gelen kişileri tanımlamak amacıyla “Şartlı Mülteci” kavramı kullanılmıştır. Bununla birlikte Türkiye, 1967 Newyork Protokolü’nü onaylarken tarih sınırlamasını kaldırdığı için mülteci statüsü verilmesini gerektiren Avrupa ülkelerinde meydana gelen olayın hangi tarihte gerçekleştiğine bakılmaksızın 1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca mülteci statüsü tanınması mümkün olacaktır.

YUKK çerçevesince ülkesini terk edip Türkiye’ye gelen ve sığınma talep eden yabancılara sağlanan üç çeşit uluslararası koruma vardır. Bunlar; mülteci statüsü, şartlı mülteci statüsü ve ikincil koruma statüleridir. Ayrıca YUKK md. 91 uyarınca “geçici koruma” düzenlenmiştir. Ancak bu çerçevede sağlanan statü istisnai bir statü olup⁷⁸⁷ YUKK’un 3. maddesinin birinci fıkrasının (r) bendinde tanımı yer alan uluslararası korumanın bir türü değildir.⁷⁸⁸

YUKK md. 61’de yapılan mülteci tanımında da, var olan mevzuata uygun olarak yine “Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar ölçüt alınmakta ve bu doğrultuda mülteci tanımı şu şekilde yapılmaktadır: *“Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve*

⁷⁸⁴ RG 11.4.2013/28615.

⁷⁸⁵ RG 5.9.1951/10898.

⁷⁸⁶ 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü esas alınarak hazırlanan “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” 1994’dan 2014 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. 1994 Yönetmeliği kapsamında sadece Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar sebebiyle gelenler “mülteci”, Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle gelenler ise “sığınmacı” olarak kabul edilmekteydi

⁷⁸⁷ Nuray Ekşi, **Mahkeme Kararları Işığında Suçluların İltica Sistemi Dışında Bırakılması**, s.7.

⁷⁸⁸ YUKK kapsamında uluslararası koruma tür olarak sayılmamakla beraber idarenin takdirine bağlı olarak verilen “geçici koruma”, “mülteci”, “şartlı mülteci” ve “ikincil koruma” ile birlikte dikkate alındığında Türk hukukunda uluslararası koruma olarak dört farklı korumadan bahsedilebilir. Bkz. Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.14. “Mülteci”, “şartlı mülteci” ve “ikincil koruma” bireysel koruma statüleri iken “geçici koruma”, kitlesel akınlara gelen yabancılara has bir uluslararası koruma türüdür. Bkz. Ahmet Hamdi Topal, “Geçici Koruma Yönetmeliği ve Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2 (1), Bahar 2015, s.11 (tamamı:5-22) ve Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 154. Bu doğrultuda bu bölüm kapsamında “uluslararası koruma türleri” çerçevesince “geçici koruma”nın da genel hatlarıyla tanımı yapılacaktır.

bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.” Söz konusu statünün verilebilmesi için maddede yer alan tüm şartların bir arada gerçekleşmesi gerekir. Buna göre, ilk aranan şart olayın Avrupa ülkelerinde⁷⁸⁹ meydana gelmesidir. İkinci şart iltica başvurusunda bulunan yabancının bu olay nedeniyle ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından korkmasıdır. Üçüncü olarak korkusunun haklı olması gerekmektedir. Dördüncü şart iltica başvurusunda bulunan yabancının ülkesi dışında bulunmasıdır. Son olarak, iltica başvurusunda bulunan yabancının ülkesinin korumasından yararlanamaması veya söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istememesi gerekmektedir. Tüm bu şartlar bir arada gerçekleştiği takdirde, söz konusu kişiye mülteci statüsü verilecektir.

YUKK md. 62’de ise “Şartlı Mülteci” tanımına yer verilmiş⁷⁹⁰ ve bunların mevcut uygulamaya paralel olarak üçüncü ülkeye yerleşinceye kadar Türkiye’de kalmalarına izin verileceği düzenlenmiştir. İlgili maddedeki tanıma göre, “*Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; 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 korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye*” statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verileceği düzenlenmiştir. Buna göre, ilk aranan şart olayın Avrupa ülkeleri dışında meydana gelmesidir. İkinci olarak, şartlı mülteci statüsü almak için başvuruda bulunan yabancının bu olaylar nedeniyle ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından korkmasıdır. Üçüncü olarak, korkusunun haklı olması gerekmektedir. Şartlı mülteci statüsü almak için başvuruda bulunan yabancının ülkesi dışında bulunması bir diğer şarttır. Son olarak, şartlı mülteci statüsü almak için başvuruda bulunan yabancının ülkesinin korumasından yararlanamaması veya söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istememesi gerekmektedir. Yukarıdaki

⁷⁸⁹ YUKK md. 3/1 (b) uyarınca “Avrupa ülkeleri”, Avrupa Konseyi üyesi olan ülkeler ile Cumhurbaşkanınca belirlenecek diğer ülkeleri ifade etmektedir.

⁷⁹⁰ YUKK ile birlikte “sığınmacı” kavramı yerine Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle, mültecilerle aynı nedenlerle haklı zulüm korkusu yaşayan kişileri tanımlamak amacıyla “şartlı mülteci” kavramı kullanılmaktadır.

şartların gerçekleşmesi durumunda söz konusu kişiye şartlı mülteci statüsü verilerek, üçüncü ülkeye yerleştirilir.⁷⁹¹ Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar ise şartlı mülteci statüsü verilen kişiye Türkiye’de geçici ikamet izni verilmesi gerekir.

YUKK md. 61’de düzenlenen mülteci ve YUKK md. 62’de düzenlenen şartlı mülteci statüsü arasında üç fark vardır. İlk fark, mülteci statüsünün verilmesini gerektiren olayın Avrupa’da meydana gelmesi, şartlı mülteci statüsünün verilmesini gerektiren olayın ise Avrupa’da dışında meydana gelmesidir.⁷⁹² İkinci fark, şartlı mülteci statüsü alan kişilerin güvenli üçüncü ülkeye yerleştirilmesidir. Üçüncü fark ise, şartlı mülteci statüsü alan kişilerin üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye’de kalmaları için geçici ikamet izni verilmesidir.⁷⁹³

YUKK çerçevesince düzenlenmiş olan diğer bir koruma ise “ikincil koruma”dır. Tamamlayıcı koruma (complementary protection) olarak da adlandırılan bu koruma tipi, “İkincil Koruma (subsidiary protection/secondary protection)” adıyla YUKK md. 63’te düzenlenmiştir.⁷⁹⁴ 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Newyork Protokolü dışında kalan yabancılara sağlanan bir koruma⁷⁹⁵ olan ikincil koruma, gönderileceği ülkede işkenceye, insanlık dışı veya haysiyet ve onur kırıcı muameleye maruz kalma riski sebebiyle sığındıkları ülkede kalmalarına izin verilen yabancılara bireysel olarak sağlanan bir korumadır.⁷⁹⁶ YUKK md. 63’te, mülteci veya

⁷⁹¹ Ancak şartlı mültecilerin güvenli üçüncü ülkelere yerleştirilebilecekleri hususunda bir garanti yoktur. Bir ülkenin güvenli üçüncü ülke olup olmadığına ilişkin şartlar YUKK md 74/2’de belirlenmiştir. Maddeye göre dikkate alınacak şartlardan ilki kişilerin hayatının veya hürriyetinin, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle tehdit altında olmamasıdır. İkinci olarak, kişilerin işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı ülkelere geri gönderilmemesi ilkesinin uygulanıyor olması gerekir. Bir diğer şart, kişinin mülteci statüsü talep etme ve mülteci olarak nitelendirilmesi durumunda Sözleşmeye uygun olarak koruma elde etme imkânının bulunmasıdır. Son olarak, kişinin ciddi zarar görme tehlikesinin olmaması gerekir. Bir ülkenin güvenli üçüncü ülke olduğunun kabulünde, başvuru sahibi ve bu ülke arasındaki bağlantılar da dâhil olmak üzere her başvuru sahibi için ayrı bir değerlendirme yapılır. Bkz. Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 149-150.

⁷⁹² Türkiye’nin geldikleri coğrafi alanlara göre uluslararası koruma talep edenleri “mülteci” ve “şartlı mülteci” olarak ayırması uluslararası hukuk açısından da kabul gören bir durumdur. Nuray Ekşi, **Mahkeme Kararları Işığında Suçluların İltica Sistemi Dışında Bırakılması**, s.9-10.

⁷⁹³ Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 49

⁷⁹⁴ Yürürlükteki mevzuatta daha önce tanımlanmamış olan bu kurum YUKK’ndan önce Türkiye’nin taraf olduğu bazı uluslararası sözleşmelerde yer almaktaydı. Örneğin, 1951 Cenevre Sözleşmesinin 33. maddesinde, hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayat ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade etmeyecektir. Yine Türkiye’nin 1988 tarihinde onayladığı 1984 tarihli “İşkenceye ve Diğer Zalimane, Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi”nin 3. maddesine göre, hiçbir taraf devlet bir şahsı, işkenceye tabi tutulacağı tehlikesinde olduğuna dair esaslı sebeplerin bulunduğu kanaatini uyandıran başka devlete geri göndermeyecek, sınır dışı etmeyecek veya iade etmeyecektir. Her ne kadar tamamlayıcı koruma açıkça AİHS’nde geçmese de AİHM kararlarında, AİHS md. 3, sınırdan geri çevirme veya sınır dışı etme kararlarının non-refoulement prensibine uygunluğunu sağlama açısından bir engel olarak kullanılmakta, yabancının işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya işlemlere tabi olacağı ülkeye geri gönderilmesinin veya sınır dışı edilmesinin AİHS md. 3’ün ihlali sayılacağını kabul etmektedir. Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 52.

⁷⁹⁵ Jane McAdam, **Complementary protection and beyond: How states deal with human rights protection**, Legal Studies Research Paper No. 06/18, Sydney Law School, 2006, s. 1.

⁷⁹⁶ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 51.

şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen kişilerin menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; ölüm cezasına mahkûm olacağı veya ölüm cezası infaz edileceğinin, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacağının, uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacağının belirlenmesi halinde bu kişilere ikincil koruma statüsü verileceği düzenlenmiştir.⁷⁹⁷ Ayrıca YUKK çerçevesince, bu kanun kapsamına giren hiç kimsenin işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba aidiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının ve hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemeyeceği kabul edilmiştir.⁷⁹⁸ Görüldüğü üzere, mülteci veya şartlı mülteci statüsü verilmemekle beraber YUKK 63. madde kapsamına giren yabancıların Türkiye’den sınır dışı edilmeleri mümkün değildir.⁷⁹⁹ Statü belirleme işlemleri sonrasında bu kişilere ikincil koruma statüsü verilir.⁸⁰⁰

YUKK md. 91’de düzenlenen geçici koruma ise, ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırimıza

⁷⁹⁷ Kadınlar, 1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca mülteci statüsünün verilmesi sonucunu doğuran belli bir gruba ait olma kriterinin kapsamına dâhil edilmemektedir. Dolayısıyla, kadın sünnetinden veya bazı İslam ülkelerinde verilen reem cezasından kaçan kadınlara belli bir gruba ait olduklarından bahisle mülteci veya şartlı mülteci statüsünün verilmesi mümkün olamayacaktır. Ancak, bu gibi durumlarda, YUKK md. 63 kapsamında ikincil koruma statüsü verilebilecektir. Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 150

⁷⁹⁸ YUKK md. 4/1.

⁷⁹⁹ Ancak YUKK madde 64/5 hükmü şu şekildedir: “[...] Türkiye’de işlenmesi hâlinde hapis cezası verilmesini gerektiren suç veya suçları daha önce işleyen ve sadece bu suçun cezasını çekmemek için menşe veya ikamet ülkesini terk eden yabancı veya vatansız kişi, ikincil korumadan hariçte tutulur.”

⁸⁰⁰ YUKK md. 61. Ancak YUKK md. 54/2’deki düzenlemeye göre başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler, ülke güvenliği için tehlike oluşturduklarına dair ciddi emareler bulunması veya kamu düzeni açısından tehlike oluşturan bir suçtan kesin hüküm giymeleri durumunda menşe ülkelerine veya transit gidecekleri ülkeye ya da üçüncü bir ülkeye sınır dışı edilebilirler. Bu kapsama giren kişiler dahi ilgili kanun md. 55’te sayılan kişilerden olmaları halinde sınır dışı edilmezler. Bunlar; sınır dışı edileceği ülkede ölüm cezasına, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacağı konusunda ciddi emare bulunanlar, ciddi sağlık sorunları, yaş ve hamilelik durumu nedeniyle seyahat etmesi riskli görülenler, hayati tehlike arz eden hastalıkları için tedavisi devam etmekte iken sınır dışı edileceği ülkede tedavi imkânı bulunmayanlar, mağdur destek sürecinden yararlanmakta olan insan ticareti mağdurları ile tedavileri tamamlanıncaya kadar, psikolojik, fiziksel veya cinsel şiddet mağdurlarıdır. Ayrıca YUKK md. 64’de belirtilen kişiler uluslararası korumanın dışında tutulmuşlardır. Bu husus, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 78’de de belirtilmiştir. YUKK md. 64 uyarınca uluslararası korumadan hariçte tutulan kişiler; BMMYK dışında diğer bir BM organı veya örgütünden koruma alanlar, ikamet ettiği ülkede, o ülke vatandaşlarının hak ve yükümlülüklerine sahip olanlar, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 Protokolüyle değişik 28/7/1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin 1 inci maddesinin (F) fıkrasında belirtilen barışa karşı suç, savaş suçu veya insanlığa karşı suç gibi suçlar için hükümler koyan uluslararası belgelerde tanımlanan bir suçu işlediğine ya da mülteci sıfatıyla kabul edildiği ülkeye sığınmadan önce, sığındığı ülkenin dışında ağır bir siyasi olmayan suç işlediğine ya da Birleşmiş Milletlerin amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden suçlu olduğuna dair hakkında ciddi kanaat oluşan kişiler, uluslararası koruma başvurusu yapmadan önce, Türkiye dışında hangi saikle olursa olsun zalimce eylemler yapanlar, kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehlike oluşturanlar, Türkiye’de hapis cezası gerektiren bir suçu ya da suçları daha önce işleyenler ve bir suçun cezasını çekmemek için menşe ülkesini terk edenlerdir. Başvuru sahibinin uluslararası korumadan hariçte tutulması, hariçte tutma nedenlerinden herhangi birinin diğer aile üyeleri için oluşmaması şartıyla, başvuru sahibinin aile üyelerinin de hariçte tutulmasını gerektirmez. Bkz. YUKK md. 64/6.

gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara sağlanabilir.⁸⁰¹ Geçici koruma sağlanabilmesi için yabancıların, kitlesel olarak ülkeden ayrılmaya zorlanmış olmaları, ayrıldığı ülkeye geri dönememeleri ve acil ve geçici koruma ihtiyacı içinde olmaları gerekir. Geçici Koruma Yönetmeliği⁸⁰²’nde “geçici korunanlar” olarak belirtilen bu kişiler, bireysel koruma dışında tutulmaktadır. Hem 1951 Cenevre Sözleşmesi hem de YUKK md. 61’de düzenlenen mülteci statüsü ile md. 62’de düzenlenen şartlı mülteci statüsü bireysel olduğundan kitlesel akınla veya kitlesel akın döneminde bireysel olarak gelenlere mülteci ya da şartlı mülteci statüsü verilemez.⁸⁰³ Bu husus Geçici Koruma Yönetmeliği md. 7/1’de de vurgulanmıştır. Yine aynı yönetmeliğin 7. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca geçici korunanlar, uluslararası koruma statülerinden herhangi birini doğrudan elde etmiş sayılmazlar. Geçici Koruma Yönetmeliği madde 7’deki şartları sağlayan kişilerin koruma altına alınabilmesi için ayrıca aynı yönetmeliğin 9. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı tarafından geçici koruma kararının alınması gerekmektedir.⁸⁰⁴ Geçici Koruma Yönetmeliğinin 16. maddesi geçici korumanın uygulandığı süre içinde, yönetmelik kapsamındaki yabancıların bireysel uluslararası koruma başvurularının da geçici koruma tedbirlerinin etkin şekilde uygulanabilmesi amacıyla işleme konulmayacağı da düzenlenmiştir. Bu kuralın istisnası Geçici Koruma Yönetmeliği madde 14/3’te düzenlenmiştir. İlgili maddeye göre, ülkesinde silahlı çatışmaya katılmış olanların, silahlı faaliyetlerine kalıcı olarak son verdiklerinin anlaşılması halinde, bireysel uluslararası koruma statü belirleme işlemlerine erişimleri sağlanacaktır. Dolayısıyla, madde 14/3 kapsamına giren kişilere bireysel koruma statüsü verilebilecektir. Geçici korunanlara ilişkin coğrafi bir ayırım da gözetilmemektedir.⁸⁰⁵ Avrupa’dan veya Avrupa dışından gelmelerine bakılmaksızın şartları sağlayan kişiler geçici korumadan yararlanabilecektir.⁸⁰⁶ Geçici koruma

⁸⁰¹ Türk hukukunda geçici koruma, kanun düzeyinde ilk defa YUKK ile düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeden önce sınırlarımıza topluca gelen veya sınırlarımızı topluca geçen yabancılara yapılacak işlemler ve alınacak tedbirler 1994 Yönetmeliği’nde düzenlenmekteydi. 2014 yılında yürürlükten kalkan 1994 Yönetmeliği md. 8 ve md. 26 arasında sağlanacak korumaya ilişkin düzenlemeler mevcuttu. YUKK md. 91 geçici korumanın şartlarını belirlemiş, geçici korumanın ayrıntılarının ise bir yönetmelikle düzenlenmesini öngörmüştü. YUKK md. 91/2 uyarınca hazırlanan Geçici Koruma Yönetmeliği 22.11.2014 yılında yürürlüğe girmiştir.

⁸⁰² YUKK 91. maddede geçici korumaya ilişkin ana hatlar belirlenmiş, ayrıntıların bir yönetmelikle düzenlenmesi öngörülmüştür. Bu hükme istinaden hazırlanan Geçici Koruma Yönetmeliği, 22.10.2014 tarih 29153 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir

⁸⁰³ Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 155.

⁸⁰⁴ Cumhurbaşkanı tarafından geçici koruma kararı ilanından önce gelen yabancılar, Geçici Koruma Yönetmeliği ve YUKK’nun geçici korumaya ilişkin md. 91’in kapsamı dışında kalmaktadır. Dolayısıyla, söz konusu yabancılar YUKK’un diğer hükümlerine tabidirler. Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 156.

⁸⁰⁵ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 152-153.

⁸⁰⁶ Geçici korumadan yararlanamayacak yabancılar ise Geçici Koruma Yönetmeliğinin 8. maddesinde sayılmıştır. Buna göre bu kişiler md. 8/1 uyarınca 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 mahkum olan ve durumları toplum açısından tehdit

niteliği itibariyle geçici olduğundan Yönetmelik madde 11 uyarınca İçişleri Bakanlığının teklifi ve Cumhurbaşkanı kararıyla⁸⁰⁷ ya da madde 12’de belirtilen geçici korunanlara ilişkin sebeplerin⁸⁰⁸ varlığı halinde sona erer.

2. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Çerçevesince Uluslararası Korumadan Yararlanmaya İlişkin Genel Usuller

a. Normal Usul (Olağan Usul)

YUKK madde 78 uyarınca uluslararası koruma başvurusu kayıt tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından sonuçlandırılır.⁸⁰⁹ Kararın bu süre içinde verilmemesi halinde başvuru sahibi konuya ilişkin bilgilendirilir.⁸¹⁰ Kararlar bireysel olarak verilir.⁸¹¹ Başvuru hakkında karar verilirken menşe veya önceki ikamet ülkesinin mevcut genel şartları ve başvuru sahibinin kişisel şartları göz önünde bulundurulur.⁸¹² Bu durumun istisnası aile adına yapılan başvurulardır. Bu başvurular bütün olarak değerlendirilir ve verilen karar genel kural olarak tüm aile üyelerini kapsar.⁸¹³ Ancak uluslararası koruma haricinde tutma nedenlerinden⁸¹⁴ herhangi biri aile üyelerinden biri için oluşmuşsa karar bu bireyden

oluşturanlar, hapis cezasını gerektiren bir suçu ülkesinde işleyip de bu suçun cezasını çekmemek için bulunduğu ülkeyi terk edenler, devlet güvenliği aleyhine suç işleyenler olmak üzere dokuz bentte düzenlenmiştir. Geçici Koruma Yönetmeliği md. 8/2 uyarınca Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından alınan geçici korumadan yararlandırmamaya ilişkin kararlar bireyseldir.

⁸⁰⁷ Geçici korumanın Cumhurbaşkanı kararı ile sona ermesi halinde Geçici Koruma Yönetmeliğinin 11. maddesi uyarınca, yabancıların ülkelerine dönmesine, taşıdıkları statünün toplu olarak verilmesine, bireysel uluslararası koruma başvurularının değerlendirilmesine, YUKK’da yer alan şartlarla Türkiye’de kalmalarına izin verilmesine karar verilebilir.

⁸⁰⁸ Yönetmeliğin 12. maddesinde yer alan geçici korumanın sona ermesinde geçici korunanlara bağlı sebepler, geçici korunanın kendi isteğiyle Türkiye’den ayrılması, geçici korunanın üçüncü bir ülkenin korumasından faydalanması, geçici korunanın insani nedenlerle veya yeniden yerleştirme kapsamında gitmesi ile geçici korunanın ölmesi halleridir. Geçici koruma uygulamasının devam ettiği süre içinde, geçici koruma kapsamında olduğu halde 12’nci maddeye göre geçici koruması sona eren yabancıların, geçici korumadan faydalanmak üzere tekrar sınırlarımıza gelmesi veya sınırlarımızı geçmesi halinde, geçici koruma hükümlerinin uygulanıp uygulanmayacağına Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bireysel olarak karar verecektir. Genel Müdürlük bu yetkisini, kısmen veya tamamen valiliklere devredebilecektir. Bu durumda basında da sıkça yer aldığı üzere Türkiye’de bulunan geçici koruma altındaki Suriyelilerin akraba ziyareti, tarımsal faaliyetlerde bulunmak gibi sebeplerle Türkiye’den geçici olarak ayrılmaları halinde geri dönüşleri sırasında Göç idaresi genel müdürlüğü tarafından geçici koruma kapsamı dışında tutulabilirler. Bkz. Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 152-153.

⁸⁰⁹ YUKK md. 78/1, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 92/1.

⁸¹⁰ YUKK md. 78/1, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 92/1.

⁸¹¹ YUKK md. 78/2, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 92/3.

⁸¹² YUKK md. 78/3.

⁸¹³ YUKK md. 78/2.

⁸¹⁴ YUKK md. 64 uyarınca uluslararası korumadan hariçte tutulan kişiler, BMMYK dışında diğer bir BM organı veya örgütünden koruma alanlar, ikamet ettiği ülkede, o ülke vatandaşlarının hak ve yükümlülüklerine sahip olanlar, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 Protokolüyle değişik 28/7/1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin 1 inci maddesinin (F) fıkrasında belirtilen barışa karşı suç, savaş suçu veya insanlığa karşı suç gibi suçlar için hükümler koyan uluslararası belgelerde tanımlanan bir suçu işlediğine ya da mülteci sıfatıyla kabul edildiği ülkeye sığınmadan önce, sığındığı ülkenin dışında ağır bir siyasi olmayan suç işlediğine ya da Birleşmiş Milletlerin amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden suçlu olduğuna dair hakkında ciddi kanaat oluşan kişiler, uluslararası koruma başvurusu yapmadan önce, Türkiye dışında hangi saikle olursa olsun zalimce eylemler yapanlar, kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehlike oluşturanlar, Türkiye’de hapis

ayrı olarak değerlendirilir.⁸¹⁵ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından karar alınmadan önce başvuru sahibine ilişkin kayıt ve mülakat formları ile mülakat raporu, menşe ülke bilgisi ve başvuru sahibiyle ilgili tüm bilgi ve belgeler gözden geçirilerek detaylı araştırma ve inceleme yapılır.⁸¹⁶ İhtiyaç duyulur ise, başvuru sahibiyle ek mülakat yapılır ve ek bilgi veya belge talep edilebilir.⁸¹⁷ YUKK md. 78/4 uyarınca başvuru sahibine, zulüm veya ciddi zarar görme tehdidine karşı vatandaşı olduğu ülke veya önceki ikamet ülkesinin belirli bir bölgesinde koruma sağlanabiliyorsa ve başvuru sahibi, ülkenin o bölgesine güvenli bir şekilde seyahat edebilecek ve yerleşebilecek durumdaysa, başvuru sahibinin uluslararası korumaya muhtaç olmadığına karar verilebileceği düzenlenmiştir. Ancak dördüncü fıkradaki bu durumların ortaya çıkması, başvurunun tam bir incelemeye tabi tutulmasını engellemeyecektir.⁸¹⁸ Uluslararası koruma başvurusuna ilişkin karar ilgili kişiye veya onun yasal temsilcisine ya da avukatına tebliğ edilecektir. Başvuru sahibinin bir avukat tarafından temsil edilmediği durumlarda, kararın sonucu, itiraz usulleri ve süreleri hakkında kendisi veya yasal temsilcisi bilgilendirilecektir. Olumsuz kararın tebliğinde, kararın maddi gerekçeleri ve hukuki dayanakları da belirtilecektir.⁸¹⁹

b. Hızlandırılmış Usul

YUKK md. 79/1’de belirtilen hallerde, uluslararası koruma başvurularında mülakatın ve karar sürecinin süresi hızlandırılmıştır. Buna göre başvuru sahibinin, başvuru sırasında gerekçelerini sunarken, uluslararası korumayı gerektirecek konulara hiç, değinmemiş olması, sahte belge ya da yanıltıcı bilgi ve belge kullanarak veya kararı olumsuz etkileyebilecek bilgi ve belgeleri sunmayarak yetkilileri yanlış yönlendirmesi,⁸²⁰ kimliğinin ya da uyruğunun tespit

cezası gerektiren bir suçu ya da suçları daha önce işleyenler ve bir suçun cezasını çekmemek için menşe ülkesini terk edenlerdir. Daha fazla bilgi için bkz. Nuray Ekşi, **Mahkeme Kararları Işığında Suçluların İltica Sistemi Dışında Bırakılması**, İstanbul, Beta, 2017.

⁸¹⁵ YUKK 78/2.

⁸¹⁶ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 92/2.

⁸¹⁷ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 92/2.

⁸¹⁸ YUKK md. 78/5.

⁸¹⁹ YUKK md. 78/6.

⁸²⁰ YUKK md. 79/1 (b) uyarınca, kötü niyet veya haklı bir gerekçeye dayanmama şartı aranmamış, başvuranın “sahte belge ya da yanıltıcı bilgi ve belge kullanarak veya kararı olumsuz etkileyebilecek bilgi ve belgeleri sunmayarak yetkilileri yanlış yönlendirmesi” hızlandırılmış değerlendirme usulüne dahil edilmesi için yeterli kabul edilmiştir. Bkz. Neva Öztürk, **Mütecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi**, s. 476. Ancak sığınma arayışı içindeki kişilerin, yanlarında belge taşımalarının tehlikeli olması, kovuşturmadan kaçan kişilerin gerekli belgeleri yanlarına almak için yeterli zamanlarının olmaması gibi sebeplerle uluslararası koruma başvurularını yaparken ilgili makamlara hiçbir belge sunamamalarına sıklıkla rastlanmaktadır. Dolayısıyla, ülkeye girişlerinde sahte bilgi ve belge kullanan kişilerin cezalandırılmasının 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 31’in ihlali anlamına geleceği belirtilmektedir. Detaylı bilgi için bkz. Chris Nash ve Stefan Kok, **Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe**, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Eylül 2005, s. 40, <<https://www.refworld.org/pdfid/4356034c4.pdf>> (31.10.2019)

edilmesini güçleştirmek amacıyla kimlik ya da seyahat belgelerini kötü niyetle imha etmesi veya elden çıkarması, sınır dışı edilmek üzere idari gözetim altında olması, sadece Türkiye’den gönderilmesine yol açacak bir kararın uygulanmasını erteletmek ya da engellemek amacıyla başvuruda bulunması, kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehlike oluşturmaması ya da bu nedenlerle Türkiye’den daha önce sınır dışı edilmiş olması, başvurusunun geri çekilmiş sayılmasından sonra yeniden başvuruda bulunması hallerinde, başvurusu hızlandırılmış olarak değerlendirilir. Bu durumlarda, başvurusu hızlandırılmış olarak değerlendirilen başvuru sahibi ile başvuru tarihinden itibaren en geç üç gün içinde mülakat yapılarak başvuru, mülakattan sonra en geç beş gün içinde sonuçlandırılır.⁸²¹ Ancak bu durumun da istisnaları mevcuttur. YUKK md. 79’un üçüncü ve dördüncü fıkraları bu istisnaları düzenlemiştir. Buna göre, başvurusunun incelenmesinin uzun süreceği anlaşılanlar, hızlandırılmış değerlendirmeden çıkarılabilir. Ayrıca refakatsiz çocukların başvuruları da hızlandırılmış olarak değerlendirilmez. Mahkemece kesin karar verilene kadar, uluslararası koruma başvuru sahiplerinden “hızlandırılmış değerlendirme” çerçevesinde yargı yoluna başvuru yapanlar hakkında sınır dışı kararı alınamayacaktır.⁸²²

F. Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik

Kabul ve barınma merkezlerinin kurulması, yönetimi ve işletilmesiyle ilgili usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceğini ifade eden YUKK’un 95. maddesinin 9. fıkrası ile geri gönderme merkezlerinin kurulması, yönetimi, işletilmesi, devri, denetimi ve sınırdışı edilmek amacıyla idari gözetimde bulunan yabancıların geri gönderme merkezlerine nakilleri ile ilgili usul ve esasların yönetmelikle düzenleneceğini ifade eden YUKK’un 58. maddesinin 3. fıkrası uyarınca İçişleri Bakanlığı tarafından Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik 22 Nisan 2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.⁸²³

Yönetmeliğin 1. maddesinde belirtildiği üzere bu yönetmelik Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne bağlı kabul ve barınma merkezleri ile geri gönderme merkezlerinin kurulumu, yönetimi, işletilmesi, işlettirilmesi, işlettirilmeye ilişkin protokol esaslarının belirlenmesi, kurumlararası

⁸²¹ YUKK md. 79/2.

⁸²² YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 52/1 (g).

⁸²³ İçişleri Bakanlığından: Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik, 28980 sayı ve 22.04.2014 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

iş birliği, bu merkezlerde verilecek hizmetlerin çeşit ve niteliği, denetimi ile çalışanların görev ve sorumluluklarıyla, mali konulara ilişkin usul ve esasları belirlemektir. Yönetmelik çerçevesince üç tip merkezden bahsetmek mümkündür. Bunlar; “Geçici Merkez”, “Kabul ve Barınma Merkezi” ve “Geri Gönderme Merkezi”dir. Yönetmeliğin 14. maddesine göre bu merkezlerde barınma ve beslenme, iç ve dış güvenlik, yabancı tarafından bedeli karşılanamayan acil ve temel sağlık, psikolojik ve sosyal destek, özel ihtiyaç sahiplerine uygun alanların tahsis, barınanların kıymetli eşyalarının emniyeti, merkezler arası ve sınır dışı nakil hizmetleri ile Göç Dairesi Genel Müdürlüğü’nce uygun görülen diğer hizmetler verilmektedir. Ayrıca bu merkezlerin kurulması, işletilmesi ve işlettilmesinde ve yukarıda sayılan hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında yaşam hakkının korunacağı, insan odaklı bir yaklaşım benimseneceği, barınanların inanç ve ibadet özgürlüklerine saygı gösterileceği ve bu kişilere dil, ırk, din, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin hizmet verileceği refakatsiz çocukların yüksek yararının gözetileceği, özel ihtiyaç sahiplerine öncelik tanınacağı, kişisel bilgilerin gizli tutulacağı, yapılacak işlemlerde ilgililerin bilgilendirileceği ve barınanların sosyal ve psikolojik açıdan güçlendirileceği kayıt altına alınmıştır.

“Geçici merkez” olarak ifade edilen merkezler olağanüstü veya acil durumların ortaya çıkması halinde kabul ve barınma veya geri gönderme merkezi olarak kurulan merkezleri ifade ederler.⁸²⁴ Geçici barınma merkezlerinin işletilmesi ve yönetilmesi amacıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından ödenek tahsis edilir. Ayrıca uygun gördüğü takdirde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü geçici barınma merkezlerinin ihtiyaçlarının karşılanması için hizmet satın alabilir.⁸²⁵ 2018 yılı içerisinde 4000 kişi kapasiteli “geçici merkez” açılmıştır.⁸²⁶

“Kabul ve barınma merkezi” ise uluslararası koruma başvurusu sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin beslenme, barınma, sağlık, sosyal ve diğer ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından kurulan, il göç idaresi müdürlüğü tarafından doğrudan işletilen veya kamu kurum ve kuruluşları, Türkiye Kızılay Derneği veya kamu yararına çalışan derneklerden göç alanında uzmanlığı bulunanlarla

⁸²⁴ Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik, md. 3/1 (b).

⁸²⁵ Bkz. 9 Temmuz 2018 Tarihli ve 30473 Sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 703 Sayılı Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK-703) ile YUKK’un 121. maddesinden sonra gelmek üzere eklenen md. 121/A.

⁸²⁶ European Commission, **Turkey 2019 Report**, Brussels, 29.5.2019, SWD(2019) 220 final, s. 46.

protokol yapılarak işlettirilen merkezleri ifade etmektedir.⁸²⁷ Madde metninden kabul ve barınma merkezlerinin sadece uluslararası koruma başvurusunda bulunan kişiler ile uluslararası koruma başvurusu kabul gören kişilere tahsis edildiği anlaşılmaktadır. Ancak YUKK md. 95'e göre uluslararası koruma başvurusu sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin barınma ihtiyaçlarını kendilerinin karşılaması esas alınmaktadır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ihtiyaç gördüğü takdirde bu merkezleri kurabilir ve buralarda barındırılmak hususunda öncelik özel ihtiyaç sahiplerine verilir⁸²⁸ ve imkân olması durumunda bu merkezlerde kalan ailelerin bütünlüğü korunur.⁸²⁹ Bununla birlikte kabul ve barınma merkezi dışında ikamet eden uluslararası koruma başvurusu sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler ve bunların aile üyeleri bu merkezlerdeki hizmetlerden yararlandırılabilirler.⁸³⁰ Mayıs 2019 itibariyle Yozgat ve Tekirdağ'da bulunan Kabul ve Barınma Merkezleri'nin sayısının iki olduğu toplamda 150 kişilik kapasiteye sahip olduğu belirtilmektedir.⁸³¹

“Geri gönderme merkezleri” ise yönetmelik uyarınca idari gözetim altına alınan yabancılara barındırılmaları ve kontrol altında tutulmaları amacıyla kurulan merkezlerdir.⁸³² Geri gönderme merkezleri İçişleri Bakanlığı tarafından işletilir. İçişleri Bakanlığı tarafından kamu kurum ve kuruluşları, Türkiye Kızılay Derneği veya kamu yararına çalışan derneklerden göç alanında uzmanlığı bulunanlarla protokol yapılarak bu merkezler işlettirilebilir.⁸³³

YUKK uyarınca sadece md. 57 uyarınca sınırdışı edilecek yabancılar⁸³⁴ ile md. 68 uyarınca uluslararası koruma talep eden yabancılar idari gözetim altında tutulabilir.⁸³⁵ Uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar sadece bu başvuruda bulunmaları sebebiyle idari gözetim altına alınamazlar. İdari gözetim istisnai bir işlemdir, sadece belli durumlarda uygulanır. Buna göre ancak başvuru sahibinin, kimlik veya vatandaşlık bilgilerinin doğruluğuyla ilgili ciddi

⁸²⁷ Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşletirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik, md. 3/1 (ğ).

⁸²⁸ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu md.95/3.

⁸²⁹ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu md.95/7.

⁸³⁰ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu md.95/5.

⁸³¹ European Commission, **Turkey 2019 Report**, Brussels, 29.5.2019, SWD(2019) 220 final, s. 49.

⁸³² Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşletirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmelik, md. 3/1 (c).

⁸³³ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu md.58/2.

⁸³⁴ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu md. 57/2 uyarınca hakkında sınır dışı etme kararı alınanlardan; kaçma ve kaybolma riski bulunan, Türkiye'ye giriş veya çıkış kurallarını ihlal eden, sahte ya da asılsız belge kullanan, kabul edilebilir bir mazereti olmaksızın Türkiye'den çıkmaları için tanınan sürede çıkmayan, kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar hakkında valilik tarafından idari gözetim kararı alınır. Hakkında idari gözetim kararı alınan yabancılar, yakalamayı yapan kolluk birimince geri gönderme merkezlerine kırk sekiz saat içinde götürülür.

⁸³⁵ Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s.23.

şüphe var ise bu bilgilerinin tespiti amacıyla, sınır kapılarında usulüne aykırı surette ülkeye girmekten alıkonulması amacıyla, idari gözetim altına alınmaması durumunda başvurusuna temel oluşturan unsurların belirlenemeyecek olması hâlinde ve de kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından ciddi tehlike oluşturmaması hâlinde idari gözetim uygulanır ve bu şartlar ortadan kalktığı takdirde sonlandırılır.⁸³⁶ Geri gönderme merkezlerinde ise yabancı tarafından bedeli karşılanamayan acil ve temel sağlık hizmetleri ücretsiz verilecek, yabancıya; yakınlarına, notere, yasal temsilciye ve avukata erişme ve bunlarla görüşme yapabilme, ayrıca telefon hizmetlerine erişme ve ziyaretçileri, vatandaşı olduğu ülke konsolosluk yetkilisi, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği görevlisiyle görüşebilme imkânı sağlanacak, burada kalan çocukların yüksek yararları gözetilerek, aileler ayrı yerlerde barındırılacak ve bu çocukların eğitim ve öğretimden yararlandırılmaları hususunda, Millî Eğitim Bakanlığınca gerekli tedbirler alınacaktır.⁸³⁷

Mayıs 2019 itibarıyla Türkiye’de toplam 8.276 kişilik kapasiteye sahip 18 geri gönderme merkezi bulunmakta ve 2020’ye kadar DGMM bunlara ek olarak 7.200 kişi kapasiteye sahip 16 yeni geri gönderme merkezini hayata geçirmeye karar vermiştir.⁸³⁸

⁸³⁶ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu md. 68.

⁸³⁷ Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu md. 59.

⁸³⁸ European Commission, **Turkey 2019 Report**, Brussels, 29.5.2019, SWD(2019) 220 final, s. 46.

BEŞİNCİ BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA MÜLTECİ STATÜSÜNE BAŞVURU VE KARAR USULÜ

I. BAŞVURU

Uluslararası koruma talebinin kabul edilebilmesi için öncelikle ilgili kişinin uluslararası koruma statüsü şartlarını taşıyıp taşımadığının belirlenmesi gerekmektedir. Uluslararası koruma statülerinin belirlenmesi için geçerli olan usule ilişkin düzenlemelerin genel çerçevesi YUKK'un yürürlüğe girmesinden önceki dönemde 1994 Yönetmeliği ve 57 sayılı Genelge ile çizilmişti. YUKK'un getirdiği düzenleme ise söz konusu değerlendirmeye ilişkin farklı bir yapılanma öngörmüş, eski mevzuattaki eksiklikler tamamlanmış, uluslararası insan hakları normlarına ve AB müktesebatına uyumlu kapsamlı bir sistem kurulmaya çalışılmıştır.⁸³⁹

YUKK uyarınca Türk hukukunda tüm uluslararası koruma statülerinin belirlenmesi için aynı usul geçerlidir.⁸⁴⁰ Başvuru sahibinin, yetkili idari makama yaptığı başvuru ile uluslararası koruma talebinin değerlendirme süreci başlar. Uluslararası koruma başvuruları için yetkili idari makam valiliklerdir⁸⁴¹ ve başvuru bizzat başvuru sahibi tarafından yapılır.⁸⁴² Başvuruların, ülke içinde ya da sınır kapılarında kolluk birimlerine yapılması halinde bu durum valiliğe bildirilir ve işlemler valilikçe yürütülür.⁸⁴³ Söz konusu başvuruların, şahsın yasal temsilcisi veya avukatı vasıtasıyla yapılması ise mümkün değildir.⁸⁴⁴ Bununla birlikte başvuru sahibi aynı gerekçeye dayanan ve kendisiyle birlikte gelen aile üyeleri adına başvuru

⁸³⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. YUKK Genel Gerekçe: https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0619.pdf?TSPD_101_R0=08ffcef486ab2000a216f282ab5a5f8b70f704f5ff478d28ef42ca79bdabd54248a4cbcf56dc25508db65ab261430003f1bc450b9645c24144a862fa407a840c5bbaaf6a71cbe75c87d755560586bb94db12c261348807e0f4333b2ae22cf75 (30.10.2019)

⁸⁴⁰ YUKK md. 3/1 (r) bendi uyarınca uluslararası koruma, mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma statüsünü ifade etmektedir. Bu sebeple başvuru, mülteci statüsü de dahil olmak üzere tüm uluslararası koruma statülerinin belirlenme usulünü başlatır. 2014 yılına kadar, 1994 Yönetmeliği kapsamında sadece Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar sebebiyle gelenler "mülteci", Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle gelenler ise "sığınmacı" olarak kabul edilmekteydi. Dolayısıyla söz konusu kişiler, hem idari makamlarca işletilen sığınmacı belirleme usulüne hem de BMMYK tarafından yürütülen mülteci statüsü belirleme sürecine dahil edilmekteydi. Paralel olarak yürütülen bu statü belirleme işlemi 10 Eylül 2018 tarihine kadar devam etmiş, bu tarihten itibaren BMMYK Türkiye'de uluslararası koruma başvurusunda bulunmak isteyen yabancıların kayıtlarını almayı sonlandırmıştır.

⁸⁴¹ 1994 Yönetmeliği md. 4 uyarınca Türkiye'ye yasal yollardan gelenler için bulundukları yer valilikleri, yasal olmayan yollardan gelenler için ise giriş yaptıkları yer valilikleri başvuruyu almaya yetkiliydi. YUKK'da ise bu tür bir ayırım yapılmamıştır.

⁸⁴² YUKK md. 65/1. Ancak YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 65/2 uyarınca, refakatsiz çocuklar ile diğer başvuru sahiplerinin başvurularını bizzat yapamadığı durumlarda, başvuruları ilgili birimler tarafından bulundukları yerde de alınabilir.

⁸⁴³ YUKK md. 65/2.

⁸⁴⁴ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 65/1.

yapabilir. Ancak bunun için ergin aile üyelerinin muvafakati aranacaktır.⁸⁴⁵ Ergin olmayan aile üyeleri için ise, muvafakatleri gerekmeksizin başvuru sahibi başvuruda bulunabilir.⁸⁴⁶ Muvafakat yoluyla ya da ergin olmadıkları için muvafakat gerekmeksizin adlarına başvuru yapılan aile üyelerinin başvuruları, bağımsız bir değerlendirmeye ihtiyaç duyulmadığı sürece, adlarına başvuru yapan kişiyle birlikte değerlendirilir.⁸⁴⁷

Herhangi bir şekilde hürriyeti kısıtlanan kişilerin de uluslararası koruma başvurusunda bulunması mümkündür.⁸⁴⁸ Valiliğe derhal bildirilmesi öngörülen bu kişilerin uluslararası koruma başvurularının alınması ve değerlendirilmesi, diğer adli ve idari işlemlerin ya da tedbir ve yaptırımların uygulanmasını engellemez.⁸⁴⁹

Özel ihtiyaç sahiplerinin⁸⁵⁰ ve bu kapsamda refakatsiz çocukların⁸⁵¹ uluslararası koruma işlemlerinin her aşamasında ve dolayısıyla başvuru aşamasındaki iş ve işlemlerinde öncelik tanınır, gerekli her türlü kolaylık gösterilir.⁸⁵² Refakatsiz çocukların diğer başvuru sahipleri gibi uluslararası koruma başvurularını valiliklerde yapmaları esas olup, başvuruyu bizzat yapamadıkları durumlarda başvuruları ilgili birimler tarafından çocuğun bulunduğu yerde de

⁸⁴⁵ YUKK md. 65/3.

⁸⁴⁶ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 68/1.

⁸⁴⁷ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 68. Başvuru sahibinin aile bireyleri adına başvuru yapabilmesinin ailenin birliği (family unity) ilkesi ile bağlantılı olduğu yönünde bkz. UNHCR Handbook, para. 183, 213. YUKK md. 34, mültecilerin ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin yabancı eşine, kendisinin veya eşinin ergin olmayan yabancı çocuğuna, kendisinin veya eşinin bağımlı yabancı çocuğuna her defasında üç yılı aşmayacak şekilde ikamet izni verilebileceği düzenlemiştir. Bu düzenleme ile, mülteci ve ikincil koruma statüsü sahibi kişilere bağlı olarak ikamet izni alabilecek kişilerin kapsamına uluslararası koruma statüsüne başvurmamış veya kendilerine bu statü tanınmamış kişilerin de girebileceği gözükmemektedir. YUKK md. 34/1'deki bu düzenleme, aile birliğinin sağlanması amacıyla bireysel olarak koruma başvurusu şartlarını taşımayan aile üyelerinin ve ona bağımlı kişilerin, "ikincil mülteci statüsü"ne (derivative refugee status) başvurarak söz konusu kişiye sağlanan haklardan faydalanmasını sağlayan BMMYK düzenlemesi ile paralellik arz etmektedir. Bkz. UNHCR, **Procedural Standards for RSD under UNHCR's Mandate**, Unit 5, s. 5-1/5-2.

⁸⁴⁸ Hürriyeti kısıtlanan kişilerin uluslararası koruma başvurusunda bulunabilmesi hususu, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 14. maddesi ile paralellik arz eder. maddeye göre, herkes zulüm karşısında başka memleketlere iltica etmek ve bu memleketler tarafından mülteci muamelesi görmek hakkını haizdir. Bkz. RG 23.5.1949/5387.

⁸⁴⁹ YUKK md. 65/5.

⁸⁵⁰ YUKK md. 3/1 (I) uyarınca özel ihtiyaç sahibi, başvuru sahibi ile uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerden, refakatsiz çocuk, engelli, yaşlı, hamile, beraberinde çocuğu olan yalnız anne ya da baba veya işkence, cinsel saldırı ya da diğer ciddi psikolojik, bedensel ya da cinsel şiddete maruz kalmış kişiyi ifade etmektedir (YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 3/1 (v), md. 113/1).

⁸⁵¹ YUKK md. 3(e) uyarınca çocuk, henüz on sekiz yaşını doldurmamış ve ergin olmamış kişiyi, YUKK md. 3(m) uyarınca refakatsiz çocuk, sorumlu bir kişinin etkin bakımına alınmadığı sürece kanunen ya da örf ve âdet gereği kendisinden sorumlu bir yetişkinin refakati bulunmaksızın Türkiye'ye gelen veya Türkiye'ye giriş yaptıktan sonra refakatsiz kalan çocuğu ifade etmektedir.

⁸⁵² YUKK md. 67/1, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 113/2. Bu çerçevede refakatsiz çocuğun görüşü de dikkate alınarak bu kişiler, YUKK md. 66/1 (c) ve YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 123/2 (a) uyarınca, derhal Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı tarafından, uygun konaklama yerlerine veya yetişkin akrabalarının veya koruyucu bir ailenin yanına yerleştirilir. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 123/1 (e) uyarınca mümkün olduğu ölçüde, çocukların yararı, yaşları ve olgunluk düzeyleri dikkate alınarak, kardeşler bir arada bulundurulacak ve YUKK md. 66, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 123/1 (e) uyarınca, zorunlu olmadığı sürece bu kişilerin konaklama yerlerinde değişiklik yapılmayacaktır. YUKK md. 67/2 ve YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 113/3 uyarınca, işkence, cinsel saldırı ya da diğer ciddi psikolojik, bedensel ya da cinsel şiddete maruz kalan özel ihtiyaç sahiplerine, bu türden fiillerin neden olduğu hasarlarını giderecek yeterli tedavi imkânı sağlanır.

alınabilecektir.⁸⁵³ Uluslararası koruma başvurusunda bulunan refakatsiz çocuklar hakkında başvuru alındığı andan itibaren 5395 sayılı Çocuk Koruma Kanunu hükümleri uygulanacak⁸⁵⁴ ve refakatsiz çocuklarla ilgili tüm işlemlerde ve dolayısıyla başvuru aşamasında çocuğun yüksek yararı gözetilecektir.⁸⁵⁵

YUKK, uluslararası koruma başvurularının yapılması için kural olarak herhangi bir süre şartı getirmemiştir.⁸⁵⁶ Ancak, YUKK md. 65/4 ülkeye yasa dışı yoldan girenlere veya ülkede bu şekilde kalanlar hakkında cezai işlem yapılmaması için başvurularının “makul bir süre içinde” yapılmasını aramaktadır.⁸⁵⁷ Buna göre, makul bir süre içinde valiliklere kendiliğinden uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar hakkında yasa dışı girişlerinin veya kalışlarının geçerli nedenlerini açıklamak kaydıyla, Türkiye’ye yasal giriş şartlarını ihlal etmek veya Türkiye’de yasal şekilde bulunmaktan dolayı cezai işlem yapılmaz.⁸⁵⁸ Ancak yapılan değerlendirmede yasa dışı giriş veya kalışlarını geçerli nedenlere dayandıramayanlara cezai işlem uygulanır.⁸⁵⁹ Başvurunun makul sürede yapılıp yapılmadığı hususu ile başvuru sahibinin ülkeye yasa dışı girişi veya kalışıyla ilgili beyanları, her başvuru sahibi için içinde bulunduğu koşullar göz önüne alınmak suretiyle ayrı ayrı değerlendirilecektir.⁸⁶⁰

Uluslararası koruma statüsünün belirlenmesine ilişkin süreç başvurunun yapılması ile başlar. Başvurunun yapılmasından sonra başvurunun incelenmesine geçilir. Başvurunun incelenmesi aşaması uluslararası koruma statüsünün belirlenmesine ilişkin kararın alınmasından önceki işlemleri içerir. Bu işlemler, ön incelemenin gerçekleştirildiği kayıt ve kontrol aşaması ile başvuranla sözlü olarak gerçekleştirilen mülakat aşamasından oluşmaktadır. Hazırlık işlemleri sırasında idare, karar verme sürecinin sağlıklı bir şekilde işlemesi, güvenliğin korunması ve

⁸⁵³ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 65/2.

⁸⁵⁴ YUKK md. 66/1 (a), YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 123/1.

⁸⁵⁵ YUKK md. 66/1 (a), YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 123/2.

⁸⁵⁶ 1994 Yönetmeliği’nde uluslararası koruma başvurusunun yapılması için beş gün süre verilmişti. Bu sürenin son derece kısa olması sebebiyle uygulamada sıkıntılara yol açması sonucu, 1998 yılında Yönetmelikte değişiklik yapılarak süre on güne çıkarılmıştı. Bkz. Nuray Ekşi, **Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular**, s. 73. 2006 yılında Yönetmelik’te tekrar değişiklik yapılarak başvurunun “gecikmeden” yapılması koşulu getirilmiş, “makul olan en kısa süre içerisinde” müracaat etmeyenlerin, gecikme nedenlerini açıklamak ve bu konuda yetkili makamlarla iş birliği yapmak zorunda olduğu düzenlenmişti. Bkz. Neva Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi**, s. 438.

⁸⁵⁷ 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 31/1 uyarınca “*Âkid Devletler, hayatları veya hürriyetleri birinci maddede gösterilen şekilde tehdit altında bulunmuş olan memleketten doğruca gelerek müsaadesiz ülkelerine giren veya ülkelerinde bulunan mültecilere usulsüz girişlerinden veya bulunuşlarından dolayı ceza veremezler; bunların vakit geçirmeden resmî makamlara müracaatle usulsüz girişlerini veya bulunuşlarını mucip makbul sebepleri anlatmaları şarttır.*” RG 29.8.1961/357. Sözleşmedeki “vakit geçirmeden” ifadesi YUKK md. 65/4’teki “makul bir süre içinde” ifadesi ile paralellik göstermektedir.

⁸⁵⁸ YUKK md. 65/4.

⁸⁵⁹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 65/4.

⁸⁶⁰ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 65/5.

bazı durumlarda daha kısa sürede karar verebilmek amacıyla gerekli görürse bazı tedbirler alabilir. Bu hususlar aşağıdaki bölümlerde ele alınacaktır.

II. KAYIT VE MÜLAKAT

Uluslararası Koruma Başvurusu valiliklerce kaydedilir.⁸⁶¹ Bu çerçevede kayıt sırasında kayıt personeli, başvuru sahibinin bilgi vermesini engelleyecek her türlü tutum ve davranıştan kaçınacaktır.⁸⁶² Bu doğrultuda kayıt, işlemlerin kesintiye uğramadan tamamlanacağı ayrı bir yerde gizlilik esaslarına uygun tedbirler alınarak yapılacaktır.⁸⁶³ Bu aşamada ilk olarak başvuru sahibi başvurusuna ilişkin takip edeceği usuller, başvurusunun değerlendirilmesi sürecindeki hak ve yükümlülükleri, yükümlülüklerini nasıl yerine getireceği, bu yükümlülüklerle uymaması veya yetkililerle iş birliği yapmaması halinde karşılaşılabileceği olası sonuçlar, itiraz usulleri ve süreleri konusunda bilgilendirilecektir.⁸⁶⁴ Bilgilendirmeyi takiben, başvuru sahibinin kimliğinin tespit edilmesi gerekmektedir. Başvuru sahibinin kimliğinin tespiti, bireyin ülke güvenliğini veya kamu düzenini bozacak tehlikeli bir durumunun olup olmadığının belirlenebilmesi ve uluslararası koruma statüsü başvurusuna dayanak teşkil eden olaylar ile zulüm ihtimalinin doğrudan başvuru sahibine yönelmiş olup olmadığının değerlendirilmesinde önem taşımaktadır.⁸⁶⁵

Başvuru sahibi kimlik bilgilerini doğru olarak bildirmek, varsa kimliğini ispatlayacak belge ve seyahat dokümanlarını yetkili makamlara teslim etmekle yükümlüdür.⁸⁶⁶ Menşe ülkeden kaçarak gelen başvuru sahiplerinin yanlarına kimliklerini ispatlayacak belgeleri alamayabilecekleri öngörülerek, başvuru sahibinin kimliğine ilişkin beyanını ispatlayacak nitelikte tüm belgeler ile okul diploması, kredi kartı ekstresi, başvuru sahibi adına gönderilmiş mektup adresini içeren zarf, ülkesindeki akrabalarının açık kimlikleri, telefon numaraları, adres bilgileri vb. bilgiler de alınabilmektedir.⁸⁶⁷ Bu tür bilgi ve belgelerin yanı sıra, başvuru sahibinin parmak izleri, avuç içi, retina, ses taramaları, fotoğrafları gibi kişisel verileri de

⁸⁶¹ YUKK md. 69/1. Başvuru sahibinin kişisel verileri İl Göç İdaresi Müdürlüğü tarafından alınarak sisteme kaydedilip ilgili veri tabanlarında yer alan bilgilerle karşılaştırılacaktır. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 69/2.

⁸⁶² YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 70/3.

⁸⁶³ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 70/1-2.

⁸⁶⁴ YUKK md. 70/1. BMMYK, adil ve etkin bir statü belirleme kararına ulaşılabilmesi için başvuru sahibinin sürece yönelik bilgilendirilmesinin önemine dikkat çekmektedir. Bkz. UNHCR, **Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status**, para. 192.

⁸⁶⁵ Neva Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi**, s. 446.

⁸⁶⁶ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 69/1.

⁸⁶⁷ Neva Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi**, s. 445.

alınır.⁸⁶⁸ Başvuru sahibinin kişisel verileri, kurumsal yazılım sistemine kaydedilerek veri tabanındaki bilgilerle karşılaştırılır.⁸⁶⁹ Kayıt esnasında, başvuru sahibinin kimlik bilgilerine ilişkin belge sunamaması halinde, kimlik tespitinde kişisel verilerin karşılaştırılmasından ve yapılan araştırmalardan elde edilen bilgiler kullanılır.⁸⁷⁰ Kimlik tespiti araştırmaları kapsamında dil analizine de başvurulabilecektir.⁸⁷¹ Ancak tüm bu araştırmalar sonucunda başvuru sahibinin kimliğine ilişkin bilgi edinilemez ise kişinin beyanı esas alınacaktır.⁸⁷² Yine kayıt esnasında, başvuru sahibinin menşe veya ikamet ülkesini terk etme sebepleri, ülkesini terk ettikten sonra başından geçen ve başvuru yapmasına neden olan olaylar, Türkiye'ye giriş şekli, kullandığı yol güzergâhları ve vasıta bilgileri, daha önceden başka bir ülkede uluslararası korumaya başvurmuş veya korumadan yararlanmışsa, bu başvuru veya korumaya ilişkin bilgi ve belgeler alınacak⁸⁷³ ve sunulan bu belgelerin sahte olabileceğinden şüphe duyulursa bunlar ilgili birimlerce incelenecektir.⁸⁷⁴ Başvuru yapan kişinin özel ihtiyaçları var ise bu durum da kaydedilecek bilgiler arasındadır.⁸⁷⁵ Söz konusu bilgi ve belgelere ulaşılmasının ardından, mülakatın zamanı ve yeri başvuru sahibine bildirilir.⁸⁷⁶ Kamu sağlığını tehlikeye düşürebileceği değerlendirilen başvuru sahibi kişiler ise sağlık kontrolünden geçirileceklerdir.⁸⁷⁷ Kayıt sonunda kurumsal yazılım sistemine kaydedilen tüm bilgiler⁸⁷⁸ eksiksiz olarak başvuru sahibine okunarak başvuru sahibinin eklemek istediği bir

⁸⁶⁸ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 124/1. Kişisel verilerinin alınmasına izin vermeyen başvuru sahiplerinin başvurusu geri çekilmiş kabul edilecek ve değerlendirme durdurulacaktır. Bkz. YUKK md. 77/1 (d). Bu kişilerin bundan sonra yeniden yapacakları uluslararası koruma başvuruları hızlandırılmış değerlendirmeye alınacaktır. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 79/5.

⁸⁶⁹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 69/2.

⁸⁷⁰ YUKK md. 69/3, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 69/3.

⁸⁷¹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 69/3.

⁸⁷² YUKK md. 69/3, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 69/3.

⁸⁷³ YUKK md. 69/4.

⁸⁷⁴ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 69/1.

⁸⁷⁵ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 113/2 uyarınca, uluslararası koruma işlemlerinin herhangi bir aşamasında özel ihtiyaç sahibi olduğu anlaşılanlara, tüm iş ve işlemlerinde öncelik tanınır, gerekli her türlü kolaylık gösterilir ve durumları kayıt altına alınır.

⁸⁷⁶ YUKK md. 69/5.

⁸⁷⁷ YUKK md. 69/6.

⁸⁷⁸ Başvuru sahibi hakkındaki bilgi ve belgelerin gizliliğine riayet edilerek ilgilinin kişisel dosyasında muhafaza edilmek üzere kopyaları alınır ve asılları başvuru sahibine teslim edilir. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 65/6. Başvuru sahibinin bilgi ve belgelere erişimi de statü belirleme süreci açısından önemlidir. Bu çerçevede, başvuru sahibi ile yasal temsilcisi veya avukatı, başvuru sahibinin kişisel dosyasında yer alan milli güvenlik ve kamu düzeninin korunması ile suç işlenmesinin önlenmesine ilişkin belgeler hariç olmak üzere belgeleri inceleyebilir, bunların birer örneğini alabilir. Bkz. YUKK md. 94/2. Başvuru sahibinin tüm bilgi ve belgelerinde gizlilik esas olup (Bkz. YUKK md. 94/1, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 116/1) başvuru sahiplerine ait kişisel veriler, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nce ve valiliklerce alınıp, kullanılacaktır (Bkz. YUKK md. 99/1). Bilgi ve belgeler, YUKK Uygulama Yönetmeliğinin 116. maddesi uyarınca Göç İdaresi Genel Müdürlüğü veya il göç idaresi müdürlüğü tarafından özel olarak belirlenmiş arşiv alanlarında muhafaza edilir ve yetkili kılınmış personelce işleme alınır, uluslararası koruma başvurusunun değerlendirilme sürecinde ise menşe ülkesinin hiçbir kurumuyla paylaşılmaz. Başvurusu reddedilenler hakkında menşe ülke yetkilileri ile başvuru sahibinin kendi, bakmakla yükümlü olduğu kişiler ve halen menşe ülkede yaşamakta olan aile üyelerini tehlikeye düşürecek hiçbir bilgi ve belge paylaşılmaz.

hususun olup olmadığı sorulacaktır. Eklenecek tüm hususlar eklendikten sonra bu formun çıktısı alınarak imzalatılacak ve bir nüshası başvuru sahibine teslim edilecektir.⁸⁷⁹

Kayıt işlemlerinin tamamlanmasının ardından başvuru sahibine, İl Göç İdaresi Müdürlüğü tarafından hiçbir harca tabi olmayan, şekli ve içeriği Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından belirlenen ve iptal edilmediği sürece geçerli olan, geçerli olduğu süre boyunca başvuru sahibine ayrıca bir ikamet izni almaksızın Türkiye’de bulunma hakkı sağlayan “Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Kimlik Belgesi” düzenlenir.⁸⁸⁰

Uluslararası koruma başvurusuna ilişkin ilk inceleme, İl Göç İdaresi Müdürlüğü tarafından başvurunun kabul edilemez başvuru olup olmadığı, müteakiben de başvurunun hızlandırılmış değerlendirmeye tabi tutulup tutulamayacağına ilişkindir.⁸⁸¹ YUKK md. 72/1, hangi hallerde uluslararası koruma başvurusunun kabul edilemez başvuru olarak değerlendirileceğini dört bentte düzenlemiştir. Madde uyarınca, başvuru sahibinin farklı bir gerekçe öne sürmeksizin aynı başvuruyu yenilediği, kendi adına başvuru yapılmasına muvafakat verdikten sonra, başvurunun herhangi bir aşamasında haklı bir neden göstermeksizin ya da başvurunun reddedilmesinin ardından farklı bir gerekçe öne sürmeksizin ayrı bir başvuru yaptığı, YUKK

⁸⁷⁹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 70/6-7. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, başvuru ve kayıt işlemleri sırasında başvuru sahibine, kamu düzeni veya kamu güvenliği, kişinin talebi, özel durumu, sağlık ve eğitim durumu, akrabalık ilişkileri, kültürü, kişisel koşulları ile illerin kapasitesi gibi konuları dikkate alarak, belirli bir kabul ve barınma merkezinde kalması ya da belirli bir yerde veya ilde ikamet etmesi yükümlülüğü getirebilir. Bkz. YUKK md. 71/1, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 110/1. Aynı şekilde istenilen şekil ve sürelerde bildirimde bulunması da istenebilir (YUKK md. 71/1). Başvuru sahibi ile mülteci statüsü sahipleri adres kayıt sistemine kayıt yaptırarak ikamet adresini ve adres değişikliğini en geç yirmi iş günü içinde valiliğe (il göç idaresi müdürlüğüne) bildirmelidir (YUKK md. 71/2, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 110/3). Ancak başvuru sahipleri akrabalık, sağlık veya diğer nedenlerle ikamet ili değişikliği talebinde bulunabileceklerdir. Bu talepler Göç İdaresi Genel Müdürlüğü veya yetki verilmesi halinde il göç idaresi müdürlüğü tarafından değerlendirilecektir (YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 110/5). İl Göç İdaresi Müdürlüğü ihtiyaç halinde başvuru sahiplerine otuz güne kadar il dışına çıkış izni verebilir (YUKK Uygulama Yönetmeliği 91/1). Bu sürenin sonunda başvuru sahibi izninin uzatılması için bulunduğu ilin İl Göç İdaresi Müdürlüğüne müracaat ederek izin süresini bir defaya mahsus olmak üzere otuz güne kadar uzatabilecektir (YUKK Uygulama Yönetmeliği 91/2). Altmış günün sonunda yapılacak ek izin talepleri başvuru sahibinin bulunduğu ilin İl Göç İdaresi Müdürlüğü’nün görüşüyle birlikte Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’ne gönderilir ve oradan gelecek karara göre işlem yapılır (YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 91/3). Verilen izin sonunda ikamet iline dönemediği ya da ikamet ilini izinsiz olarak terk ettiği anlaşılan başvuru sahiplerinin başvurularının geri çekilmiş sayılmasına ilişkin işlem tesis edilir (YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 91/4).

⁸⁸⁰ Bkz. YUKK md. 76, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 71/1 ise kayıt işlemleri tamamlandıktan sonra “Uluslararası Koruma Başvuru Kayıt Belgesi” düzenleneceğini ve bu belgenin geçerli olduğu süre içinde başvuru sahibine ikamet izni almaksızın Türkiye’de bulunma hakkı sağlayacağını belirtmiştir. YUKK Uygulama Yönetmeliği md.90/1 ise “[...] mülakatı tamamlanan başvuru sahiplerine ve varsa birlikte geldiği aile üyelerine [...] Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Kimlik Belgesi düzenlenir” demektedir.

Ancak YUKK md. 76/1’de yer alan “Mülakatı tamamlanan başvuru sahibine ve varsa birlikte geldiği aile üyelerine [...] Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Kimlik Belgesi düzenlenir.” ibaresi 18.10.2018 tarih ve 7148 sayılı kanunun 35. maddesiyle “Kayıt işleri tamamlanan başvuru sahibine ve varsa birlikte geldiği aile üyelerine” şeklinde değiştirilmiştir.

⁸⁸¹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 73.

md. 73 kapsamında ilk iltica ülkesinden geldiği⁸⁸² veya YUKK md. 74 kapsamında güvenli üçüncü ülkeden⁸⁸³ geldiği değerlendirilmenin herhangi bir aşamasında ortaya çıkarsa, başvurunun kabul edilemez olduğuna karar verilerek değerlendirme durdurulacaktır. Uluslararası koruma başvurusunun kabul edilemez başvuru olduğuna karar verilmeden önce başvuru sahibiyle mülakat yapılacaktır.⁸⁸⁴ Mülakat sonunda yapılan değerlendirmeye istinaden başvurunun kabul edilemez başvuru olduğuna ilişkin karar valilikler tarafından verilecektir.⁸⁸⁵ Bununla birlikte değerlendirilmenin herhangi bir aşamasında YUKK md. 72/1'deki nedenlerin varlığının ortaya çıkması halinde kabul edilemez başvuru kararı alınabilecektir.⁸⁸⁶ Böyle bir durumda ilgili değerlendirme durdurulacak⁸⁸⁷ ve bu karar başvuru sahibine veya yasal temsilcisine ya da avukatına tebliğ edilecektir.⁸⁸⁸ Başvuru sahibi bir avukat tarafından temsil edilmiyorsa, kararın sonucu, itiraz usulleri ve süreleri hakkında kendisi veya yasal temsilcisi bilgilendirilecektir.⁸⁸⁹

⁸⁸² YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 75/1 uyarınca başvuru sahibinin başka bir ülkede daha önceden mülteci olarak tanınması ve halen bu korumadan yararlanma imkânı olması ya da başvuru sahibinin mülteci olarak tanınmamakla birlikte, üçüncü ülkenin geri göndermeme ilkesini de içeren yeterli ve etkili nitelikteki korumasından halen yararlanıyor olması hallerinden birinin mevcut olması durumunda ilk iltica ülkesinden geldiği kabul edilecektir. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 76 başvuru sahibinin üçüncü ülkede yeterli ve etkili nitelikte korumadan hâlen faydalanıp faydalanmadığının değerlendirilmesi hususuna açıklık getirmiştir. Buna göre başvuru sahibinin üçüncü ülkede haklı sebeplere dayanan zulüm korkusunun veya ciddi zarar görme riskinin bulunmaması ya da bu üçüncü ülkeden, etkili ve yeterli korumadan faydalanamayacağı başka bir ülkeye gönderilme riskinin olmaması ya da bu üçüncü ülkenin 1951 Cenevre Sözleşmesine taraf olması veya aynı zamanda ülke uygulamalarının bu sözleşme hükümleriyle uyumlu olması ya da bu üçüncü ülkenin sağladığı etkili ve yeterli nitelikteki korumanın şahısla ilgili kalıcı çözüm bulunana kadar devam edecek olması hallerinden birinin olması halinde, bu kişinin üçüncü ülkede yeterli ve etkili nitelikte korumadan halen faydalandığı kabul edilecektir.

⁸⁸³ YUKK md. 74/2 güvenli üçüncü ülke olarak nitelendirilecek ülkelerin hangi şartları taşıması gerektiğini düzenlemiştir. Buna göre güvenli bir üçüncü ülkede kişilerin hayatının veya hürriyetinin, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle tehdit altında olmaması, kişilerin işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı ülkelere geri gönderilmemesi ilkesinin uygulanıyor olması, kişinin mülteci statüsü talep etme ve mülteci olarak nitelendirilmesi durumunda 1951 Cenevre Sözleşmesine uygun olarak koruma elde etme imkânının bulunması ve kişinin ciddi zarar görme riskinin olmaması aranmaktadır. Bunlara ek olarak bir ülkenin başvuru sahibi için güvenli üçüncü ülke olup olmadığı değerlendirilirken başvuru sahibi kişi ile bu ülke arasında kişinin bu üçüncü ülkeye gönderilmesini makul kılacak bir bağlantının varlığı da aranacaktır. Bkz. YUKK md. 74/3. Böyle bir makul bağlantının varlığı yönünde bir değerlendirme için belli bazı durumların mevcut olması şarttır. Bunlar başvuru sahibinin, güvenli üçüncü ülkede yerleşik aile üyelerinin bulunması ya da daha önce çalışma, öğrenim, yerleşme gibi amaçlarla bu güvenli üçüncü ülkede uzun süreli bulunmuş olması ya da güvenli üçüncü ülkenin dilini temel düzeyde biliyor olması gibi bu ülke ile sağlam kültürel bağlarının bulunması ya da güvenli üçüncü ülkenin dilini temel düzeyde biliyor olması gibi bu ülke ile sağlam kültürel bağlarının bulunması ya da güvenli üçüncü ülkeye, sadece transit amaçlı değil, kalmak amacıyla giriş yapmış olması olarak tanımlanmıştır. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 77/2.

⁸⁸⁴ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 74/1.

⁸⁸⁵ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 74/2. Ancak başvuru sahibinin kayıt, mülakat ve ilgili diğer evrakları incelenerek yapılan değerlendirme sonucunda “kabul edilemez başvuru” kararı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından da alınabilecektir. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 74/4.

⁸⁸⁶ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 74/3.

⁸⁸⁷ YUKK md. 72/2.

⁸⁸⁸ YUKK md. 72/3, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 74/5.

⁸⁸⁹ YUKK md. 72/3.

Başvuru sahibinin hızlandırılmış değerlendirmeye tabi tutulup tutulmayacağı ise İl Göç İdaresi Müdürlüğü tarafından YUKK md. 79/1⁸⁹⁰ uyarınca belirlenir.⁸⁹¹ Uluslararası koruma başvurularının hızlandırılmış değerlendirme çerçevesinde yürütülüp yürütülmeyeceğine temelde İl Göç İdaresi Müdürlüğü tarafından karar verilecekse de değerlendirmenin herhangi bir aşamasında, ilgili başvurunun Göç İdaresi Genel Müdürlüğü veya İl Göç İdaresi Müdürlüğü tarafından hızlandırılmış değerlendirme kapsamına alınabileceği de getirilen düzenlemeler arasındadır.⁸⁹² Ancak başvurunun hızlandırılmış değerlendirme kapsamına alınmış olması ilgili başvurunun uluslararası koruma hükümleri kapsamında ayrıntılı bir şekilde incelenmesine engel oluşturmaz.⁸⁹³

Statü belirleme ölçütlerinin bireysel ve somut başvuruya odaklı şekilde değerlendirilmesinin gerekmesi ve çoğu zaman menşe ülkeden kaçarak gelen başvuru sahiplerinin içinde bulundukları durumu belgeleme ihtimalinin bulunmaması sebebiyle, başvuru sahibinin ifadeleri ve dolayısıyla başvuru sahibi ile yapılacak mülakat büyük önem arz eder. Başvuru sahibiyle, normal değerlendirmelerde kayıt tarihinden itibaren otuz gün içinde, hızlandırılmış değerlendirmelerde ise başvuru tarihinden itibaren en geç üç gün içinde etkin ve adil karar verebilmek amacıyla bireysel mülakat yapılır.⁸⁹⁴ Gerekli görüldüğü takdirde, mülakat sırasında başvuru sahibine tercümanın eşlik etmesine izin verilecektir.⁸⁹⁵ Ayrıca aile üyelerinin de bulunmasının gerekli görüldüğü durumlarda, kişinin muvafakati alınarak mülakata aile üyelerinin de katılımı sağlanacaktır.⁸⁹⁶ Çocuğun mülakatında ise psikolog, pedagog, çocuk gelişimci, sosyal çalışmacı, ebeveyni veya yasal temsilcisi hazır

⁸⁹⁰ Söz konusu madde hükmüne göre başvuru sahibinin, başvuru sırasında gerekçelerini sunarken, uluslararası korumayı gerektirecek konulara hiç değinmemiş olması; sahte belge ya da yanıltıcı bilgi ve belge kullanarak veya kararı olumsuz etkileyebilecek bilgi ve belgeleri sunmayarak yetkilileri yanlış yönlendirmesi; kimliğinin ya da uyruğunun tespit edilmesini güçleştirmek amacıyla kimlik ya da seyahat belgelerini kötü niyetle imha etmesi veya elden çıkarması; sınır dışı edilmek üzere idari gözetim altında olması; sadece Türkiye'den gönderilmesine yol açacak bir kararın uygulanmasını erteletmek ya da engellemek amacıyla başvuruda bulunması; kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehlike oluşturmaya ya da bu nedenlerle Türkiye'den daha önce sınır dışı edilmiş olması; başvurusunun geri çekilmiş sayılmasından sonra yeniden başvuruda bulunması hallerinde başvurusu hızlandırılmış olarak değerlendirilecektir.

⁸⁹¹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 80/1.

⁸⁹² YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 80/5.

⁸⁹³ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 80/2.

⁸⁹⁴ YUKK md. 75, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 81/1.

⁸⁹⁵ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 82/1 (c). Başvuru sahibinin ifadeleri statünün belirlenmesi açısından esastır. Başvuru sahibinin kendini en iyi şekilde ifade edebilmesi, içinde bulunduğu durumu açıklayabilmesi, mülakatçının sorularını anlayabilmesi, ifadelerinde yer alan tutarsızlıklara açıklık getirebilmesi, kendisine yapılan bilgilendirmeleri tam olarak anlayarak tüm usule ilişkin haklarından etkin bir şekilde yararlanabilmesi ancak tercümanlık hizmeti sağlanması ile mümkün olabilir. Bkz. Neva Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi**, s. 457. Bu amaçla başvuru sahibine, talep etmesi halinde, başvuru, kayıt, mülakat aşamalarındaki kişisel görüşmelerinde tercümanlık hizmeti sağlanacağı YUKK md. 70/2'de düzenlenmiştir. Ayrıca tercüman olmaksızın istenilen düzeyde iletişim kurulamayacağı anlaşılan başvuru sahiplerine tercümanlık hizmetleri ücretsiz olarak sağlanacaktır. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 102/2.

⁸⁹⁶ YUKK md. 75/1, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 82/1 (a).

bulunabilecektir.⁸⁹⁷ Gerekli görülen durumlarda ise ergin olanlar için muvafakat alınarak, ergin olmayanlar için muvafakat alınmasına gerek olmaksızın çocuğun adına başvuruyu yapan aile üyeleriyle bireysel mülakat yapılacaktır.⁸⁹⁸ Başvuru sahibinin yazılı talebi üzerine avukatı⁸⁹⁹, gözlemci olarak mülakata katılabilecektir.⁹⁰⁰

Mülakat, mülakat teknikleri ve menşe ülke bilgisi gibi alanlarda eğitim almış eğitimli bir personel tarafından gerçekleştirilir.⁹⁰¹ Mülakat öncesinde ilgili personel, başvuru sahibinin kayıt sırasındaki beyanlarının doğruluğunu tespit etmek amacıyla başvuru sahibinin iddiaları, menşe ülke bilgisi ile ihtiyaç duyulabilecek diğer hususları mülakat öncesinde araştırır ve yeterli bilgiyi toplar; iddiaların açıklığa kavuşturulabilmesi için gerekli gördüğü takdirde mülakat formunun dışına çıkarak, başvuru sahibine sormak üzere ek sorular hazırlayabilir.⁹⁰²

Varsa mülakatta yer alacak tercüman ve diğer görevliler mülakat öncesinde ilgili personel tarafından mülakatın kapsamı ve uyulması gereken kurallar hakkında bilgilendirilir.⁹⁰³

Mülakat odasında, gerekli teknik donanım sağlanarak, mülakatın kesintiye uğramadan yürütülmesine⁹⁰⁴ ve başvuru sahibinin kendini en iyi şekilde ifade etmesine imkân sağlayacak şekilde mülakatın mahremiyeti ve güvenliğine ilişkin her türlü tedbir alınır.⁹⁰⁵ Refakatsiz çocuklar, yaşlılar, çocuklar, hamileler gibi özel ihtiyaç sahipleriyle yapılacak mülakatlarda, bu kişilerin özel durumları dikkate alınacaktır.⁹⁰⁶ Engellilik durumu veya diğer mücbir sebeplerin varlığı halinde mülakat yabancının bulunduğu yerde de yapılabilecektir.⁹⁰⁷

Uluslararası koruma işlemlerinin her aşamasında başvuru sahibine vatandaşı olduğu ülkenin dilinde veya anlayabileceği başka bir dilde bildirimde bulunulacaktır.⁹⁰⁸ Bu bağlamda, mülakat başlamadan önce başvuru sahibi, mülakat görevlisi ve mülakata katılan diğer görevlilerin rolü, başvurusuyla ilgili işlem süreci, mülakatın amacı, başvuru sahibinin

⁸⁹⁷ YUKK md. 75/3, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 82/1 (ç), (d).

⁸⁹⁸ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 82/2.

⁸⁹⁹ Uluslararası koruma başvurularının bizzat yapılması gerekmekte olup, avukat vasıtasıyla yapılması mümkün olmasa da başvuru sahiplerinin YUKK'un uluslararası korumaya ilişkin kısmında öngörülen diğer tüm iş ve işlemlerinde ücretlerini karşılamak kaydıyla avukat tarafından temsil edilmeleri mümkündür (YUKK md. 81/1). Avukatlık ücretlerini karşılama imkânı bulunmayan başvuru sahibi ve uluslararası koruma sahibi kişiye adli yardım hükümlerine göre avukatlık hizmeti sağlanır. Bkz. YUKK md. 81/2. Başvuru sahibi sivil toplum kuruluşları tarafından sağlanan danışmanlık hizmetlerinden de yararlanabilecektir. Bkz. YUKK md. 81/3. Başvuru sahipleri YUKK md. 81'de belirtilen hak ve hizmetlere erişim ve bundan faydalanmalarına ilişkin hususlarda yazılı olarak bilgilendirileceklerdir. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 103.

⁹⁰⁰ YUKK md. 75/1, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 82/1 (b).

⁹⁰¹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 81/2.

⁹⁰² YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 83/1-2.

⁹⁰³ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 83/3.

⁹⁰⁴ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 84/1.

⁹⁰⁵ YUKK md. 75/1, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 84/2.

⁹⁰⁶ YUKK md. 75/3.

⁹⁰⁷ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 81/4.

⁹⁰⁸ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 102/4.

iddialarına ilişkin doğru bilgi vermesinin önemi ve varsa belgelerini sunma zorunluluğu, mülakatın sesli ve/veya görsel olarak kayıt altına alınabileceği, verdiği beyanı ile her tür bilgi ve belgesinin gizli tutulacağı, bu bilgilerin menşe ülke makamları, kendi aile üyeleri ve üçüncü kişilerle rızası olmadan paylaşılmayacağı ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından belirlenecek diğer hususlarda bilgilendirilir.⁹⁰⁹ Mülakat görevlisi, başvuru sahibinin özel durumunu ve menşe ya da önceki ikamet ülkesi ile ülke kültürünü dikkate alarak iletişim kurar ve başvuru sahibinin bilgi vermesine engel teşkil edecek davranış ve tutumlardan kaçınır.⁹¹⁰ Ayrıca mülakattan sorumlu görevliler başvuru sahibinin talebiyle ilgili olarak etkin ve adil karar verebilmek için menşe ülkesi bilgisini gözeterik, başvuru sahibinin kayıt sırasında başından geçtiğini iddia ettiği olayları, bu iddiaların inandırıcılığının tespiti ve ihtiyaç duyulacak diğer konuları araştırarak mülakatı gerçekleştirir.⁹¹¹ Menşe ülkesine yönelik bilgiler, başvuru sahibinin ifadelerinin güvenilirliğinin belirlenmesi açısından özel bir önem taşımaktadır ve bu sebeple menşe ülke bilgisinin tam ve güncel olması, söz konusu bilgilerin BMMYK başta olmak üzere çeşitli kaynaklardan teyit edilmesi, bu bilgilerin uluslararası koruma talebi başvurusunun yapıldığı ve talebi değerlendiren yetkililerin kullanımına açık olması gerekir.⁹¹²

Mülakat sırasında başvuru sahibi ile herhangi bir nedenle iletişim kurulamaması halinde, bu durum tutanak altına alınarak, mülakat bu sorunun giderilmesi için gerekli tedbirlerin alınması amacıyla başka bir tarihe ertelenir.⁹¹³ İlk mülakatın gerçekleştirilememesi halinde, bu durumun idareden mi yoksa başvuru sahibinden mi kaynaklandığına bakılmaksızın yeni bir mülakat tarihi belirlenir, belirlenen tarihte mülakat yapılır.⁹¹⁴ Her hâlükârda mülakat tarihleri arasında en az on gün bulunmalıdır.⁹¹⁵ Ancak, başvuru sahibi ile ek mülakat yapılması gerekli görüldüğü takdirde, ilk mülakat için geçerli kurallar ek mülakatlar için de geçerli olacak ve bu durumda iki mülakat arasında herhangi bir süre sınırlaması aranmayacaktır.⁹¹⁶ Mülakat sonunda mülakat formu başvuru sahibine okunduktan sonra ilgilinin forma ilişkin yapacağı herhangi bir düzeltme, açıklama veya sunacağı herhangi bir ek bilgi var ise bunlar da öğrenilip mülakat formuna kaydedilecek ve söz konusu form mülakatta hazır bulunanlar tarafından imzalanacaktır.⁹¹⁷ Ayrıca mülakat sesli veya görsel olarak kayıt altına alınmışsa

⁹⁰⁹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 85/1.

⁹¹⁰ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 85/2.

⁹¹¹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 86/1.

⁹¹² Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 181.

⁹¹³ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 86/2.

⁹¹⁴ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 87/1.

⁹¹⁵ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 87/2.

⁹¹⁶ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 88.

⁹¹⁷ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 86/3-4.

eğer bu durum da mülakat sonunda tutanak altına alınarak bir nüshası başvuru sahibine verilecektir.⁹¹⁸ Mülakatın tamamlanmasının ardından mülakat görevlisinin kanaat ve değerlendirmelerini içeren mülakat raporu hazırlanacaktır.⁹¹⁹

Eğer başvuru sahibi kabul edilebilir bir mazereti olmaksızın bildirilen üç mülakat tarihinin hiçbirinde hazır bulunmazsa, başvuru sahibinin başvurusu geri çekilmiş kabul edilerek uluslararası koruma başvurusuna ilişkin değerlendirme durdurulacaktır.⁹²⁰ Mazeretsiz olarak mülakata üç defa üst üste gelinmemesi dışında başvurunun geri çekilmiş kabul edilerek uluslararası koruma başvurusunun değerlendirilmesinin durdurulacağı diğer haller YUKK'un 77. maddesinin birinci fıkrasında sayılmıştır. Buna göre başvuru sürecinin herhangi bir aşamasında başvuru sahibinin başvurusunu geri çektiğini yazılı olarak beyan etmesi; idari gözetim altında bulunduğu yerden kaçması; mazeretsiz olarak bildirim yükümlülüğünü üç defa üst üste yerine getirmemesi, belirlenen ikamet yerine gitmemesi veya ikamet yerini izinsiz terk etmesi; kişisel verilerinin alınmasına karşı çıkması; kayıt ve mülakattaki yükümlülüklerine uymaması hallerinde valilik tarafından ilgili uluslararası koruma başvurusu geri çekilmiş kabul edilerek değerlendirme durdurulur ve bu durum kurumsal yazılım sistemine kaydedilerek⁹²¹ karar başvuru sahibine tebliğ edilecektir.⁹²² Başvurusunu geri çektikten veya başvurusunun geri çekilmiş sayılmasından sonra yeniden yapılacak uluslararası koruma başvuruları hızlandırılmış değerlendirmeye alınacaktır.⁹²³

⁹¹⁸ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 85/4.

⁹¹⁹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 89/1-2. Başvuru sahibi ile ek mülakat yapılmış ise daha önceki mülakatın raporu güncellenir; daha önceki mülakatın raporu hazırlanmamışsa güncel bilgileri içeren yeni bir mülakat raporu hazırlanır. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 89/3.

⁹²⁰ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 81/3.

⁹²¹ YUKK md. 77, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 79/1.

⁹²² YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 79/2. Başvurusunu geri çektiğini yazılı olarak beyan eden başvuru sahiplerinden, gönüllü olarak geri dönüş yapmak isteyenler hakkında son karar beklenmez. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 79/3. Ancak başvurusunu geri çektiğini yazılı olarak beyan eden bu başvuru sahiplerinin, Türkiye'yi terk etmeleri için kendilerine tanınan sürenin sonunda Türkiye'den çıkmadıklarının tespit edilmesi halinde Kanunun diğer hükümlerine göre Türkiye'de kalma hakları yoksa sınır dışı edilirler. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 79/4. Mazeretsiz olarak mülakata üç defa üst üste gelmeyen, idari gözetim altında bulunduğu yerden kaçan, mazeretsiz olarak bildirim yükümlülüğünü üç defa üst üste yerine getirmeyen, belirlenen ikamet yerine gitmeyen veya ikamet yerini izinsiz terk eden, kişisel verilerinin alınmasına karşı çıkan, kayıt ve mülakattaki yükümlülüklerine uymayan başvuru sahipleri ise, başvurunun geri çekilmiş sayılmasına ilişkin haklarında verilen olumsuz son kararın ardından Kanunun diğer hükümlerine göre Türkiye'de kalma hakları yoksa sınır dışı edileceklerdir. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 79/4. Ancak, başvurunun geri çekilmiş sayılmasına ilişkin karar kendilerine tebliğ edilmeyen başvuru sahipleri hakkında sınır dışı kararı alınmaz. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 79/4.

⁹²³ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 79/5. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, uluslararası koruma başvuruları geri çekilmiş sayılanlar veya uluslararası koruma talebi reddedilenler hakkında ülkeye giriş yasağı uygulayabilecek veya bu yetkisini valiliklere devredebilecektir. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 79/6.

Uluslararası koruma başvurusuna ilişkin statü belirleme süreci sırasında idarenin gerekli bulunduğu durumlarda, başvuru sahibi idari gözetim altına alınabilir.⁹²⁴ İdari gözetim, genellikle sınır dışı işlemleri⁹²⁵ tamamlanıncaya kadar uygulanan bir tedbir yöntemi olmakla birlikte, bazı hallerde uluslararası koruma talep eden yabancılara da uygulanan bir idari yaptırımdır.⁹²⁶ İdari gözetim kararını almaya yetkili idari makam valiliklerdir.⁹²⁷ Valilik, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün talimatı üzerine veya resen bu kararı alabilir.⁹²⁸ Ancak uluslararası koruma başvuru sahiplerinin idari gözetim altına alınma istisnai bir işlemdir.⁹²⁹ Valilik, idari gözetim yerine başka tedbirler belirleyebilir.⁹³⁰ Nitekim YUKK uyarınca idari gözetim altına alınmadan önce ikamet zorunluluğu ve bildirim yükümlülüğünün⁹³¹ yeterli olup olmadığı

⁹²⁴ İdari gözetim altına alınan yabancıların geri gönderme merkezlerinde tutulması ve bu yönüyle yabancıyı özgürlüğünden yoksun bırakan bir uygulama olması sebebiyle idari gözetim uygulamasının AİHS md. 5 ilkelerine uygun olması gerektiği yönünde bkz. Nuray Ekşi, **6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda İdari Gözetim**, s. 6-7; Nuray Ekşi, "ILC'nin "Yabancıların Sınırdışı Edilmesine İlişkin 2014 Taslak Kuralları"nın Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hükümleriyle Mukayesesi ve Bu Kuralların Türkçe Tercümesi", **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, C:33, S:1, s. 14-15. (tamamı:1-30)

⁹²⁵ YUKK uyarınca idari gözetim altında tutulacaklar sadece YUKK md. 57 kapsamında sınırdışı edilecek yabancılar ile YUKK md. 68 kapsamındaki uluslararası koruma talep eden yabancılardır. Bkz. Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s.23. İdari gözetim, sınır dışı edilecek yabancıların, saklanmalarını ve kaçmalarını engellemek amacıyla uygulanacak tedbirlerden biridir. İstisnai bir yöntemdir ve Türkiye'den sınırdışı edilecek her yabancıya uygulanmaz. Bkz. Nuray Ekşi, **6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda İdari Gözetim**, s. 4. Sınır dışı etmek üzere idari gözetimin hangi hallerde uygulanacağı YUKK md. 57/2'de düzenlenmiştir. Buna göre hakkında sınır dışı etme kararı alınanlardan; kaçma ve kaybolma riski bulunan, Türkiye'ye giriş veya çıkış kurallarını ihlal eden, sahte ya da asılsız belge kullanan, kabul edilebilir bir mazereti olmaksızın Türkiye'den çıkmaları için tanınan sürede çıkmayan, kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı açısından tehdit oluşturanlar hakkında valilik tarafından idari gözetim kararı alınır. Ya da bu kişilere YUKK md. 57/A uyarınca idari gözetme alternatif yükümlülükler getirilir. Uluslararası koruma talebinde bulunan ve henüz talebi hakkında karar verilmemiş olan yabancıların idari gözetim altına alınacağı haller ise YUKK md. 68/2'de sayılmıştır. Buna göre kimlik veya vatandaşlık bilgilerinin doğruluğuyla ilgili ciddi şüphe varsa, bu bilgilerinin tespiti amacıyla; sınır kapılarında usulüne aykırı surette ülkeye girmekten alıkonulması amacıyla; idari gözetim altına alınmaması durumunda başvurusuna temel oluşturan unsurların belirlenemeyecek olması hâlinde veya kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından ciddi tehlike oluşturmaları hâlinde uluslararası koruma başvuru sahipleri idari gözetim altına alınabilir. Bu bölüm kapsamında bahsedilen idari gözetim hususu, YUKK md. 68 kapsamındaki uluslararası koruma başvurusu yapan yabancıların idari gözetimidir.

⁹²⁶ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 4-5. Sınır dışı edilmek üzere geri gönderme merkezinde idari gözetim altında olan yabancıların uluslararası korumaya başvurması halinde YUKK md. 68 uyarınca yeni bir idari gözetim kararı alınmaz, YUKK md. 57 uyarınca alınan idari gözetim kararının süresi içinde uluslararası koruma işlemleri Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından aksine bir karar verilmediği sürece yürütülmeye devam edilir. Bkz.YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/7.

⁹²⁷ YUKK md. 68/3, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/4.

⁹²⁸ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/4.

⁹²⁹ YUKK md. 68/2, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/1.

⁹³⁰ YUKK md. 68/3, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/1. Genel olarak idari gözetim yerine uygulanabilecek alternatif teklifler, belirli günlerde imza atmak için yetkili makamlara başvurulması; belirli bir yerde ikamet zorunluluğu ve bildirimde bulunulması; adres değişikliğinin yetkili makamlara bildirilmesi, pasaport veya diğer belgelerinin ellerinden alınması; devlet tarafından işletilen barınma evlerinde kalma, elektronik izleme olabilir. Bkz. Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 119-120.

⁹³¹ Başvuru sahibine, kendisine gösterilen kabul ve barınma merkezinde, belirli bir yerde veya ilde ikamet etme zorunluluğu ile istenilen şekilde ve sürelerde bildirimde bulunma gibi idari yükümlülükler getirilebilir (YUKK md. 71/1). Başvuru sahibi, adres kayıt sistemine kayıt yaptırmak ve ikamet adresini valiliğe bildirmekle yükümlüdür (YUKK md. 71/2). Yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerin başvuruları geri çekilmiş sayılır ve

öncelikle değerlendirilecektir.⁹³² Bu tedbirler yeterli olmadığı takdirde ve YUKK md. 68/2'deki durumların varlığı halinde idari gözetim uygulanır.⁹³³ YUKK'un 68. maddesi uluslararası koruma başvurusu sahiplerine ilişkin, idari gözetim kararı alınabilecek durumları düzenlemiştir. Buna göre başvuru sahibi sadece, kimlik veya vatandaşlık bilgilerinin doğruluğuyla ilgili şüphe varsa bu bilgilerin tespiti amacıyla;⁹³⁴ sınır kapılarında usulüne aykırı surette ülkeye girmekten alıkonulması amacıyla; idari gözetim altına alınmaması durumunda başvurusuna temel oluşturan unsurların belirlenemeyecek olması halinde;⁹³⁵ kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından ciddi tehlike oluşturması halinde idari gözetim altına alınabilir.⁹³⁶ Başvuru sahibinin, sadece uluslararası koruma başvurusunda bulunması sebebiyle idari gözetim altına alınması ise mümkün değildir.⁹³⁷ Bu çerçevede idari gözetimin gerekip gerekmediği bireysel olarak değerlendirilir.⁹³⁸ İdari gözetim kararı, idari gözetim altına alınma gerekçelerini ve gözetimin süresini içerecek şekilde idari gözetim altına alınan kişiye veya yasal temsilcisine ya da avukatına yazılı olarak tebliğ edilir.⁹³⁹ İdari gözetim altına alınan kişi bir avukat tarafından temsil edilmiyorsa kararın sonucu ve itiraz usulleri hakkında kendisi veya yasal temsilcisi bilgilendirilir.⁹⁴⁰ İdari gözetim süresi otuz günü geçemez.⁹⁴¹ İdari gözetim altına alınan kişilerin işlemleri en kısa sürede tamamlanır.⁹⁴² İdari gözetim altına alınan kişi ziyaretçi kabul edebilir, yasal temsilcisi, avukat, noter ve BMMYK

sonra tekrar başvuruda bulunmaları durumunda son başvuruları hızlandırılmış usule dahil edilir. Zira yükümlülüklerinin yerine getirmeyen başvuru sahibinin uluslararası korumaya duyduğu ihtiyaç devam ediyor olabilir. Bkz. Neva Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi**, s. 471.

⁹³² YUKK md. 68/3.

⁹³³ YUKK md. 68/3, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/1.

⁹³⁴ Bu sebeple başvuru sahibinin idari gözetim altına alınmasının bir ceza olarak değerlendirilmemesi gerektiği, bunun ilgilinin yükümlülüğünün yerine getirmesi için gereken bir tedbir olarak algılanması gerektiği yönünde bkz. Neva Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi**, s. 468.

⁹³⁵ Bu durumun, başvuru sahibinin kaçma riski bulunan hallerde ortaya çıkabileceği ve hükmün YUKK md. 75/2 uyarınca başvuru sahibinin yetkililerle iş birliği yapma ve uluslararası koruma başvurusunu destekleyecek tüm bilgi ve belgeleri sunma yükümlülüğünün yerine getirilmesi amacıyla uygulanabileceği yönünde bkz. Neva Öztürk, **Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi**, s. 468.

⁹³⁶ YUKK md. 68'de sayılan idari gözetim altına alma sebeplerinin, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 31. maddesi ile uyumlu olduğu görülmektedir. 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 31/2 uyarınca, mültecinin hareketlerinin gerekli olanlar dışında kısıtlanamayacağı, bu kısıtlamaların ise ancak ülkedeki statüleri belirleninceye veya bir başka ülkeye kabulleri sağlanıncaya kadar uygulanabileceği düzenlenmiştir. 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 31/2'de "gerekli" olarak nitelendirilen kısıtlamaların neler olduğuna 44 Sayılı BMMYK İcra Kurulu Kararı'nda açıklık getirilmiştir. Karar'a göre idari gözetim uygulamasına, kimlik belirleme ve uluslararası koruma isteğinin dayandırıldığı unsurları belirleme amacıyla, başvuru sahibinin taleplerini Devletin yetkililerini yanıltmak amacıyla seyahat ve/veya kimlik belgelerini imha ettiği veya hileli belge kullandığı durumlarda veya ulusal güvenlik ve kamu düzenini korumak amacıyla başvurulabileceği belirtilmiştir.

⁹³⁷ YUKK md. 68/1.

⁹³⁸ YUKK md. 68/3, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/2.

⁹³⁹ YUKK md. 68/4, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/3.

⁹⁴⁰ YUKK md. 68/4, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/3.

⁹⁴¹ YUKK md. 68/5.

⁹⁴² YUKK md. 68/5.

görevlileriyle görüşebilir.⁹⁴³ İdari gözetim, şartları ortadan kaldığı takdirde derhal sonlandırılır.⁹⁴⁴ Uluslararası koruma başvuru sahibinin idari gözetimi idari gözetimin her aşamasında, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün talimatı üzerine veya resen valilik tarafından veya sulh ceza hâkiminin kararı ile sonlandırılabilir.⁹⁴⁵ İdari gözetim kararı sonlandırılan başvuru sahibi hakkında ikamet zorunluluğu ve bildirim yükümlüğünün yanı sıra başka yükümlülüklerin de yerine getirilmesi istenebilir.⁹⁴⁶

Söz konusu işlemlerin ardından başvuru, kayıt tarihinden itibaren en geç altı ay içinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından sonuçlandırılır.⁹⁴⁷ Kararın bu süre içinde verilmemesi halinde başvuru sahibi bilgilendirilir.⁹⁴⁸ Kararlar bireysel olarak verilir.⁹⁴⁹ Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından karar alınmadan önce başvuru sahibine ilişkin kayıt ve mülakat formları ile mülakat raporu, menşe ülke bilgisi ve başvuru sahibiyle ilgili tüm bilgi ve belgeler gözden geçirilerek detaylı araştırma ve inceleme yapılır.⁹⁵⁰ Başvuru sahibinin kayıt, mülakat ve ilgili diğer evrakları incelenerek yapılan değerlendirme sonucunda YUKK md. 72/1'de belirtilen nedenlerin varlığı ortaya çıkarsa Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından kabul edilemez başvuru kararı alınabilir.⁹⁵¹ İhtiyaç halinde, başvuru sahibiyle ek mülakat yapılarak ek bilgi ve belge talep edilebilir.⁹⁵² YUKK md. 64/6⁹⁵³ saklı kalmak kaydıyla, aile adına yapılan başvuru bütün olarak değerlendirilir ve verilen karar tüm aile üyelerini kapsar.⁹⁵⁴ Başvuru hakkında karar verilirken menşe veya önceki ikamet ülkesinin mevcut genel şartları ve başvuru sahibinin kişisel şartları göz önünde bulundurulur.⁹⁵⁵ Bu inceleme aşamasında başvuru sahibine, zulüm veya ciddi zarar görme tehdidine karşı vatandaşı olduğu ülke veya önceki ikamet ülkesinin belirli bir bölgesinde koruma sağlanabildiği ve başvuru sahibinin, ülkenin o bölgesine güvenli bir şekilde seyahat edebilecek ve yerleşebilecek durumda olduğu görülürse, başvuru sahibinin uluslararası korumaya muhtaç olmadığına karar

⁹⁴³ YUKK md. 68/8.

⁹⁴⁴ YUKK md. 68/5.

⁹⁴⁵ YUKK md. 68/6, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/4.

⁹⁴⁶ YUKK md. 68/6, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/5.

⁹⁴⁷ YUKK md. 78/1, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 92/1. Bu yetkiler Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından valiliklere devredilebilir.

⁹⁴⁸ YUKK md. 78/1, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 92/1.

⁹⁴⁹ YUKK md. 78/2, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 92/3.

⁹⁵⁰ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 92/2.

⁹⁵¹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 74/4.

⁹⁵² YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 92/2.

⁹⁵³ Başvuru sahibinin uluslararası korumadan hariçte tutulması, hariçte tutma nedenlerinden herhangi birinin diğer aile üyeleri için oluşmaması şartıyla, başvuru sahibinin aile üyelerinin de hariç tutulmasını gerektirmez.

⁹⁵⁴ YUKK md. 78/2, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 92/3.

⁹⁵⁵ YUKK md. 78/3.

verilebilir.⁹⁵⁶ Ancak bu durumların ortaya çıkması, başvurunun tam bir incelemeye tabi tutulmasını engellemez.⁹⁵⁷

Bunlar dışında uluslararası koruma başvurusunun değerlendirilmesi sonucunda ilgili kişi hakkında uluslararası korumanın haricinde tutulma kararı da verilebilecektir.⁹⁵⁸ Uluslararası koruma haricinde bırakılmayı (exclusion from international protection) gerektiren haller YUKK'un 64. maddesinde belirtilmiştir. YUKK md. 64/1 uyarınca başvuru sahibi Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği dışında, diğer bir Birleşmiş Milletler organı veya örgütünden hâlen koruma veya yardım görüyorsa⁹⁵⁹ ya da ikamet ettiği ülke yetkili makamlarınca, o ülke vatandaşlarının sahip bulundukları hak ve yükümlülüklerle sahip olarak tanınıyorsa uluslararası korumanın haricinde tutulacaktır. Bunlar dışında başvuru sahibinin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1 inci maddesinin (F) fıkrasında belirtilen milletlerarası belgelerde tarif edildiği manada barışa karşı bir suç, savaş suçu veya insanlığa karşı bir suç işlediğinin ya da mülteci sıfatıyla kabul edildiği ülkeye sığınmadan önce sığındığı ülkenin dışında siyasi olmayan ciddi bir suç işlediğinin ortaya çıkması ya da Birleşmiş Milletler'in amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden suçlu olduğuna dair ciddi bir kanaat oluşması halinde de bu kişiler uluslararası korumanın haricinde tutulacaklardır. YUKK md. 64/1 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1D, 1E ve 1F maddeleriyle aynı içeriğe sahiptir.⁹⁶⁰ Ancak YUKK md. 64/3, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1 F(b) maddesinde sayılanların yanı sıra başka bir hâripte tutma sebebi daha öngörmüştür. Şöyle ki; md. 64/3 uyarınca başvuru sahibinin, uluslararası koruma başvurusu yapmadan önce Türkiye dışında hangi saikle olursa olsun zalimce eylemler yaptığını düşündürecek nedenler var ise siyasi olmayan ciddi bir suç işlemesi sebebiyle

⁹⁵⁶ YUKK md. 78/4.

⁹⁵⁷ YUKK md. 78/5.

⁹⁵⁸ Nuray Ekşi, **Mahkeme Kararları Işığında Suçluların İltica Sistemi Dışında Bırakılması**, s. 59. Uluslararası koruma haricinde tutulacak yabancıların başvurusunun değerlendirilmeden bu kararın verilip verilmeyeceği meselesine ilişkin olarak Nuray Ekşi öncelikle ilgili kişinin 1951 Cenevre Sözleşmesinin 1A maddesi uyarınca mülteci tanımına uyup uymadığına yönelik incelemenin yapıldıktan sonra bu kişinin 1951 Sözleşmesinin 1F maddesine girdiği tespit edildiği takdirde mülteci statüsü haricinde bırakılacağını ifade etmektedir. Bkz. Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 60. Michael Bliss de ülkelerin uygulamasında bu yönde bir birlik olmamasına rağmen karar vericinin ilgili kararı verme sürecinde tüm ilgili bilgileri gözden geçirdikten sonra karara varmasının yerindeliğine gönderme yaparak iltica başvurusuna ilişkin “haripte bırakma (exclusion)” kararının “dahil etme (inclusion)” kararından sonra alınması gerektiğini ifade eder. Bkz. Michael Bliss, “‘Serious Reasons for Considering’: Minimum Standards of Procedural Fairness in the Application of the Article 1F Exclusion Clauses”, **International Journal of Refugee Law**, V.12, S.1, 2000, s. 108. (tamamı:92–132); UNHCR da 1951 Sözleşmesinin 1 F maddesinin uygulanmasında benzer görüştedir. Bkz. UNHCR, **Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees**, para. 31.

⁹⁵⁹ Bu kişiler hakkındaki koruma veya yardım herhangi bir nedenle sona erdiği zaman, bu kişilerin konumları Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda alınan kararlara istinaden kesin bir çözüme kavuşturulmadığı takdirde, bu kişiler bu YUKK'un sağladığı korumadan yararlanabileceklerdir. Bkz. YUKK md. 64/2.

⁹⁶⁰ Nuray Ekşi, **Mahkeme Kararları Işığında Suçluların İltica Sistemi Dışında Bırakılması**, Beta, İstanbul, 2017, s. 158. 1951 Cenevre Sözleşmesinin 1D, 1E ve 1F maddeleri uyarınca mülteci statüsü haricinde bırakılma hususuna ilişkin daha ayrıntılı bilgi için bkz. Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 61-156.

uluslararası koruma haricinde tutulacağı ifade edilmiştir. Ayrıca YUKK md. 64/4 uyarınca 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1 inci maddesinin (F) fıkrasında belirtilen suç ya da fiillerin işlenmesine iştirak eden veya bunların işlenmesini tahrik edenler ile uluslararası koruma başvurusu yapmadan önce Türkiye dışında hangi saikle olursa olsun yapılan zalimce eylemlere iştirak eden veya bu eylemlerin işlenmesini tahrik edenler de uluslararası koruma haricinde tutulacaktır.⁹⁶¹

Başvuru sahibinin uluslararası korumadan hariçte tutulduğu durumlarda, hariçte tutma nedenlerinden herhangi biri diğer aile üyeleri için de oluşmamış ise, başvuru sahibinin aile üyelerinin uluslararası korumadan hariçte tutulması gerekmeyecektir.⁹⁶²

Uluslararası koruma başvurusunun değerlendirilmesi sonucunda verilen karar, ilgiliye veya yasal temsilcisine ya da avukatına tebliğ edilecektir.⁹⁶³ Başvuru sahibi bir avukat tarafından temsil edilmiyorsa, kararın sonucu, itiraz usulleri ve süreleri hakkında kendisi veya yasal temsilcisi bilgilendirilir.⁹⁶⁴ Değerlendirme sürecinin olumsuz bir şekilde sonuçlanması halinde olumsuz karar ilgiliye tebliğ edilirken, kararın maddi gerekçeleri ve hukuki dayanakları da belirtilecektir.⁹⁶⁵ Değerlendirme süreci olumlu sonuçlanarak mülteci statüsü verilenlere ise yabancı kimlik numarasını içeren “Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kimlik Belgesi” düzenlenecektir.⁹⁶⁶

III. MÜLTECİ STATÜSÜ KİMLİK BELGESİ VE BU BELGENİN SAĞLADIĞI HAKLAR

Uluslararası koruma başvurusu sonucunda, mülteci statüsü verilenlere yabancı kimlik numarası içeren kimlik belgesi düzenlenir.⁹⁶⁷ Bu belge harca tabi değildir ve ikamet izni

⁹⁶¹ YUKK md. 64/3 ve md. 64/4 hem mülteci hem şartlı mülteci hem de ikincil koruma başvurusu yapanlar açısından geçerli olacak iken md. 64/5'te belirtilen hususlar sadece ikincil korumadan yararlanacaklar için geçerli olacaktır. Buna göre madde 64/5 hükmü şu şekildedir: “*Birinci fıkranın (c) bendi ile üçüncü ve dördüncü fıkralardaki durumlara ek olarak; kamu düzeni veya kamu güvenliği açısından tehlike oluşturduğuna dair ciddi emareler bulunan yabancı veya vatansız kişi ile birinci fıkranın (c) bendi kapsamında olmayan, fakat Türkiye’de işlenmesi hâlinde hapis cezası verilmesini gerektiren suç veya suçları daha önce işleyen ve sadece bu suçun cezasını çekmemek için menşe veya ikamet ülkesini terk eden yabancı veya vatansız kişi, ikincil korumadan hariçte tutulur.*”

⁹⁶² YUKK md. 64/6.

⁹⁶³ YUKK md. 78/6.

⁹⁶⁴ YUKK md. 78/6, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 92/5. Uluslararası koruma talebinin reddine ilişkin kararların gerekçelerinin açıklanması ve başvuru sahibine bildirilmesinin adil bir uluslararası koruma sisteminin varlığı için önemli bir usul güvencesi olduğu, zira bu şekilde başvuru sahibinin talebinin reddedilme sebebi hakkında fikir sahibi olması ve karara karşı anlamlı bir şekilde itiraz edebilmesinin sağlandığı yönünde bkz. Bülent Çiçekli, **Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sığınmacılar**, s. 133.

⁹⁶⁵ YUKK md. 78/6, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 92/5.

⁹⁶⁶ YUKK md. 83. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 93/1.

⁹⁶⁷ YUKK md. 83/1, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 93/1.

yerine geçer.⁹⁶⁸ Bu belgenin şekil, içeriği ile geçerlilik süresi İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenir.⁹⁶⁹ Mülteci statüsü kimlik belgesi çalışma izni yerine de geçer ve bu durum kimlik belgesinde de belirtilir.⁹⁷⁰

IV. MÜLTECİLERE VERİLEN SEYAHAT BELGESİ

YUKK md. 84/1, mültecilere valiliklerce 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde belirtilen seyahat belgesinin düzenleneceğini belirtmiştir. YUKK Uygulama Yönetmeliği de mültecilere verilmek üzere düzenlenecek seyahat belgesinin şeklinin, süresinin ve içeriğinin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne uygun olarak İçişleri Bakanlığı tarafından belirleneceğini ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü veya yetki verilmesi halinde valilik tarafından düzenleneceğini hüküm altına almıştır.⁹⁷¹ Cenevre Sözleşmesi md. 28, taraf devletin ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere ulusal güvenlikleri veya kamu düzenleri ile ilgili engelleyici ciddi sebepler bulunmadıkça kendi toprakları dışında seyahatlerini temin edecek seyahat belgeleri vereceklerini ve bu belgelere Sözleşme'nin Ekinde bulunan hükümlerin uygulanacağını düzenlemiştir.⁹⁷²

⁹⁶⁸ YUKK md. 83/3, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 93/1-2.

⁹⁶⁹ YUKK md. 83/3, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 93/1.

⁹⁷⁰ YUKK md. 89/4 (b).

⁹⁷¹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 104/1.

⁹⁷² 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin Eki, Sözleşme'nin 28. maddesinde düzenlenmiş olan Seyahat Belgesi'ne dair bazı hususlara ilişkindir. Yer alan hükümlere göre belge, ikisinden biri İngilizce veya Fransızca olacak şekilde en az iki dilde düzenlenecektir (Prg. 1/ 2). Belgenin geçerlilik süresi, belgeyi veren makamın takdirine göre bir veya iki yıl olacaktır (Prg. 5) ve belgenin yenilenmesi veya geçerlilik süresinin uzatılması, belge sahibi yasal ikametgâhını diğer bir ülkeye nakletmediği sürece ve belgeyi veren makamın ülkesinde yasal olarak ikamet etmekte ise, onu veren makama aittir (Prg. 6). Bu konuda diplomatik temsilciler veya konsolosluk makamları, hükümetleri tarafından verilmiş olan seyahat belgelerinin süresini altı ayı geçmeyen bir süre için uzatma yetkisiyle donatılacaklardır (Prg 6). Taraf devletler işbu Sözleşme'nin 28. maddesi hükümleri gereğince verilen seyahat belgelerini geçerli sayacaklardır (Prg 7). Bir mültecinin gitmek istediği ülkenin yetkili makamları, eğer kendisini o ülkeye kabul edeceklerse ve bunun için vizeye gereklilik varsa, mültecinin taşıdığı belgeye vize vereceklerdir (Prg 8). Bu tür vizelerin verilmesi, herhangi bir yabancıya ancak vize verilmemesini haklı gösterebilecek sebeplerle reddedilebilecektir (Prg 9/2). Her taraf devlet, kendisi tarafından Sözleşme'nin 28. maddesine göre düzenlenen bir seyahat belgesinin sahibinin, bu belgenin geçerlilik süresi içinde her zaman o ülkeye tekrar girmesine izin vereceğini taahhüt edecektir (Prg 13). 1951 Cenevre Sözleşmesi m. 11 mülteci deniz adamlarına ilişkindir. İlgili hükme göre taraf devletler, kendi bayraklarını taşıyan gemilerdeki personelin ülkesinde yerleşmesine ve bu kişileri başka bir ülkeye yerleştirmek için bu kişilere "seyahat belgesi" vermeye olumlu bakmalıdır.

V. MÜLTECİ STATÜSÜ BAŞVURUSUNUN REDDİNE KARŞI İDARİ İTİRAZ VE YARGI YOLU

A. Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonuna itiraz

YUKK md. 80 ile YUKK Uygulama Yönetmeliğinin 99. maddesi uyarınca uluslararası korumaya ilişkin kararlara idari yoldan itiraz edilebilmesi mümkündür. İlgili kişi, yasal temsilcisi veya avukatı tarafından kararın tebliğinden itibaren on gün içinde Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonuna⁹⁷³ itiraz edilebilir.⁹⁷⁴ Ancak, başvurunun kabul edilemez⁹⁷⁵ bulunması ve hızlandırılmış değerlendirme kararlarına karşı idari yoldan itiraz mümkün değildir. Bu kararlara karşı sadece yargı yoluna başvurulabilir.⁹⁷⁶ İtirazlara karşı sunulacak bilgi ve belgeler İl Göç İdaresi Müdürlüğü tarafından Komisyona iletilir.⁹⁷⁷ Komisyon, itiraz üzerine idarenin ilgili kararını usul ve esas yönünden inceler,⁹⁷⁸ gerekli gördüğü takdirde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nden, onun temsilcisinden ya da İl Göç İdaresi Müdürlüğü'nden bilgi talep eder,⁹⁷⁹ ihtiyaç halinde itiraz sahibi kişi ya da onun yasal temsilcisi ya da avukatıyla doğrudan ya da İl Göç İdaresi Müdürlüğü onayıyla görüşebilir.⁹⁸⁰

⁹⁷³ Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu, 4 numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 164. Maddesi uyarınca, Genel Müdürlük temsilcisi başkanlığında, Adalet ve Dışişleri bakanlıklarınca görevlendirilen birer temsilci ve bir göç uzmanından oluşur. Komisyona, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği temsilcisi gözlemci olarak katılmak üzere davet edilebilir. Genel Müdürlük temsilcisi ve göç uzmanı iki yıl, diğer üyeler ise en az bir yıl için asıl ve yedek olmak üzere belirlenir. Komisyon başkan ve üyelerine, görevleri süresince ek görev verilmaz. Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu'nun görevleri yine aynı maddenin ikinci fıkrası uyarınca, idari gözetim kararları ve kabul edilemez başvurularla ilgili kararlar ile hızlandırılmış değerlendirme sonucu verilen kararlar hariç, uluslararası koruma başvuruları hakkında verilen kararlar ile başvuru ve uluslararası koruma statüsü sahibi hakkındaki diğer kararlara karşı itirazları değerlendirmek ve karar vermek, uluslararası korumanın sona ermesi ya da iptaline yönelik kararlara karşı itirazları değerlendirmek ve karar vermek şeklinde düzenlenmiştir. Komisyonlar, doğrudan Genel Müdürün koordinasyonuyla çalışır.

⁹⁷⁴ YUKK md. 80/1, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 99/1.

⁹⁷⁵ YUKK md. 72/1, hangi hallerde uluslararası koruma başvurusunun kabul edilemez başvuru olarak değerlendirileceğini dört bentte düzenlemiştir. Madde uyarınca, başvuru sahibinin farklı bir gerekçe öne sürmeksizin aynı başvuruyu yenilediği, kendi adına başvuru yapılmasına muvafakat verdikten sonra, başvurunun herhangi bir aşamasında haklı bir neden göstermeksizin ya da başvurunun reddedilmesinin ardından farklı bir gerekçe öne sürmeksizin ayrı bir başvuru yaptığı, YUKK md. 73 kapsamında ilk iltica ülkesinden geldiği veya YUKK md. 74 kapsamında güvenli üçüncü ülkeden geldiği değerlendirmenin herhangi bir aşamasında ortaya çıkarsa, başvurunun kabul edilemez olduğuna karar verilerek değerlendirme durdurulur.

⁹⁷⁶ YUKK md. 80/1. Yargı yoluna başvurma yanısıra Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu'na idari itirazda bulunabilecek uluslararası korumaya ilişkin kararlar şunlardır: YUKK md. 77 uyarınca "Uluslararası Koruma Başvurusunun Geri Çekilmiş Sayılması Kararı", YUKK md. 78 uyarınca "Rutin Değerlendirme altında verilen Uluslararası Koruma Başvurusunun Reddi Kararı", YUKK md. 64 uyarınca "Uluslararası Korumanın Haricinde Tutma Kararı", YUKK md. 85 uyarınca "Uluslararası Koruma Statüsünün Sona Ermesi Kararı", YUKK md. 86 uyarınca "Uluslararası Koruma Statüsünün İptali Kararı". Bu kararların tebliğinden itibaren otuz gün içinde ilgili kişi veya yasal temsilcisi ya da avukatı tarafından yetkili idare mahkemesine de başvurulabilir.

⁹⁷⁷ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 99/2.

⁹⁷⁸ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 100/1 (a).

⁹⁷⁹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 100/1 (b).

⁹⁸⁰ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 100/1 (c).

Bu çerçevede Komisyon, itirazın kendisine ulaştığı tarihten itibaren en geç on beş gün içinde kararını verir.⁹⁸¹ Bu süre en fazla beş gün daha uzatılabilir.⁹⁸² Komisyon iki şekilde karar verir. Ya başvuru sahibinin itirazını reddeder ya da idareden vermiş olduğu kararı usul veya esas yönünden gözden geçirmesini talep eder.⁹⁸³ Bu ikinci durumun gerçekleşmesi halinde yapılacak yeni inceleme, başvuruyu ilk aşamada gözden geçiren görevliden farklı biri tarafından gerçekleştirilir.⁹⁸⁴ İdari itiraz sonucu alınan karar, ilgiliye, yasal temsilcisine ya da avukatına tebliğ edilir.⁹⁸⁵ Kararın olumsuz olması halinde, ilgili kişi bir avukat tarafından temsil edilmiyorsa kararın sonucu, itiraz usulleri ve süreli hakkında kendisi ya da yasal temsilcisi bilgilendirilir.⁹⁸⁶ Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu'na yapılan itiraz, ilgili kişinin yetkili idare mahkemesine başvurma hakkını engellemez.⁹⁸⁷ Bu durum dava açma süresini de durdurmaz.⁹⁸⁸ Ancak Komisyon'a itiraz eden kişinin aynı zamanda yetkili idare mahkemesine de başvurduğu ortaya çıkarsa, Komisyon yapılan başvuruya ilişkin incelemeyi durdurur.⁹⁸⁹

B. Karara Karşı Yargı Yolu

Kabul edilemez başvuru ile hızlandırılmış değerlendirme kararlarına karşı, kararın tebliğinden itibaren on beş gün içinde başvuru sahibi, avukatı veya yasal temsilcisi yetkili idare mahkemesine başvurabilir.⁹⁹⁰ Mahkemeye yapılan başvurular on beş gün içinde sonuçlandırılır.⁹⁹¹ Bu kararlar kesindir.⁹⁹² İdari gözetim, kabul edilemez başvuru ve hızlandırılmış değerlendirmeye ilişkin kararların haricindeki diğer idari karar ve işlemlere karşı, kararın tebliğinden itibaren 30 gün içinde ilgili kişi, yasal temsilcisi veya avukatı tarafından yetkili idare mahkemesine başvurulabilir.⁹⁹³ İtiraz veya yargılama süreci sonuçlanıncaya kadar ilgili kişinin ülkede kalışına izin verilir.⁹⁹⁴

⁹⁸¹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 100/3.

⁹⁸² YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 100/3.

⁹⁸³ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 100/2.

⁹⁸⁴ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 100/5.

⁹⁸⁵ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 100/4.

⁹⁸⁶ YUKK md. 80/1 (b).

⁹⁸⁷ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 101/3.

⁹⁸⁸ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 101/3.

⁹⁸⁹ YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 101/3.

⁹⁹⁰ YUKK md. 80/1 (ç), YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 101/1.

⁹⁹¹ YUKK md. 80/1 (d), YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 101/1.

⁹⁹² YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 101/1.

⁹⁹³ YUKK md. 80/1 (ç), YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 101/2.

⁹⁹⁴ YUKK md. 80/1 (e).

İdari gözetim kararına karşı ilgili kişi, yasal temsilcisi veya avukatı tarafından sulh ceza mahkemesine başvurulabilir.⁹⁹⁵ Dilekçenin idareye verilmesi halinde, dilekçe yetkili sulh ceza hâkimine derhal ulaştırılır.⁹⁹⁶ Sulh ceza hâkimi incelemeyi beş gün içinde sonuçlandırır ve bu kararlar kesindir.⁹⁹⁷ Eğer idari gözetim şartları ortadan kalkar veya değişirse, idari gözetim altına alınan kişi, yasal temsilcisi veya avukatı yeniden sulh ceza hâkimine başvurabilir.⁹⁹⁸

Başvuru sahibi ile uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler, ücretleri kendilerince karşılamak kaydıyla avukat tarafından temsil edilebilir⁹⁹⁹ ve sivil toplum kuruluşları tarafından sağlanan danışmanlık hizmetlerinden faydalanabilir.¹⁰⁰⁰ Avukatlık ücretlerini karşılama imkânı bulunmayan kişilere yargı önündeki başvurularında 1136 sayılı Kanunun adli yardım hükümlerine göre avukatlık hizmeti sağlanır.¹⁰⁰¹ Başvuru sahibi ile uluslararası koruma sahibi kişiler avukatlık hizmetleri ve danışmanlığa erişim ve bunlardan faydalanmaya ilişkin hususlarda yazılı olarak bilgilendirilir.¹⁰⁰²

⁹⁹⁵ YUKK md. 68/7, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/6. İdari Gözetim kararına karşı idari gözetim kararının alındığı yer veya yabancının idari gözetim altında tutulduğu yer sulh ceza hâkimine başvurulabilir. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/6. Başvuru idari gözetimi durdurmaz. Dilekçenin idareye verilmesi halinde, dilekçe derhal yetkili sulh ceza hâkimine ulaştırılır. Bkz. YUKK md. 68/7.

⁹⁹⁶ YUKK md. 68/7, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/6.

⁹⁹⁷ YUKK md. 68/7, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/6.

⁹⁹⁸ YUKK md. 68/7, YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 96/6.

⁹⁹⁹ YUKK md. 81/1.

¹⁰⁰⁰ YUKK md. 81/3.

¹⁰⁰¹ YUKK md. 81/2.

¹⁰⁰² YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 103. Bazı barolar, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun kabul edilmesinin ardından ilgili çalışma belgelerinde değişiklikler yaparak bu yasa kapsamında sağlanacak adli yardım hizmetinin ivedi görevlendirme kapsamında değerlendirilerek adli yardım görevlendirme süreci içinde talepte bulunan kişinin hakkının ortadan kalkmasına neden olacak bir olgunun ve telafisi mümkün olmayan bir zararın doğması ihtimalini ortadan kaldıracak şekilde düzenlemeye gitmiştir. Ancak bu düzenleme henüz baroların genelinde yürütülen ortak bir uygulama değildir. Bkz. Mülteci Hakları Merkezi, **Türkiye'de Sığınmacı ve Göçmenlerin Adli Yardıma Erişimi: Tespitler ve Öneriler Raporu**, Ocak 2019, s.15-16.

ALTINCI BÖLÜM

TÜRK HUKUKUNDA MÜLTECİ STATÜSÜNÜN SONA ERMESİ

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin, mülteci statüsünün sona ermesine yönelik belirlediği ölçütler, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na da aktarılmıştır. Bu çerçevede “mülteci statüsünün sona ermesi”ne yönelik ölçütlere YUKK'un 85. maddesinde yer verilmiştir. Buna göre uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin bu statüsü, vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteğiyle tekrar yararlanırsa; kaybettiği vatandaşlığını kendi isteğiyle tekrar kazanırsa; yeni bir vatandaşlık kazanmışsa ve vatandaşlığını kazandığı ülkenin korumasından yararlanıyorsa; terk ettiği veya zulüm korkusuyla dışında bulunduğu ülkeye kendi isteğiyle tekrar dönmüşse; statü verilmesini sağlayan koşullar ortadan kalktığı için¹⁰⁰³ vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanabilecekse; kendi isteğiyle Türkiye'den ayrılırsa; üçüncü bir ülkenin korumasından faydalanırsa; üçüncü bir ülkeye kabul edilirse ki buna “Yeniden Yerleştirme Programları”da dahildir; ölürse ve de vatansız olup da statü verilmesine yol açan koşullar ortadan kalktığı için önceden yaşadığı ikamet ülkesine dönebilecekse sona erer.¹⁰⁰⁴

Madde metninde “uluslararası koruma statüsü sahibi kişi”den bahsetmesi nedeniyle YUKK'daki bu düzenleme sadece “mülteci” statüsü için değil YUKK'da yer alan “şartlı mülteci” ve “ikincil koruma statüsü” için de etki doğuracaktır.¹⁰⁰⁵

YUKK'un 85. maddesinde yer alan bu düzenleme BMMYK'nın “uluslararası koruma” tanımı ile de paralellik arz etmektedir. Zira “uluslararası koruma” terimi BMMYK tarafından “uluslararası toplumun, uluslararası hukuka dayalı olarak menşe ülkeleri dışında bulunan ve kendi ülkelerinin korumasından yoksun olan belirli bir kategori içerisindeki kişilerin temel

¹⁰⁰³ Buna ilişkin yapılacak incelemede ilgili statünün verilmesine neden olan şartların ortadan kalkıp kalkmadığı veya bu şartların önemli ve kalıcı bir şekilde değişip değişmediği göz önünde bulundurulur. Bkz. YUKK md. 85/2.

¹⁰⁰⁴ Bu şartların ortaya çıkması halinde statüsü yeniden değerlendirilecek kişiye, statüsünün yeniden değerlendirildiği ve nedenleri yazılı olarak bildirildikten sonra, statüsünün devam etmesi gerektiğine ilişkin nedenlerini sözlü veya yazılı şekilde sunabilmesine fırsat verilecektir. Bkz. YUKK md. 85/4. Uluslararası Koruma Statüsünün sona erme kararı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü veya yetki verilmesi halinde valilikler tarafından alınacaktır. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 97/2. Uluslararası koruma statüsünün sona ermesine ilişkin kararlar bireysel olarak alınabileceği gibi aynı gerekçeye bağlı olarak aile üyelerine statü tanınmış ise bunların da statüleri aynı kararlar sona erdirilebilecektir. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 97/3.

¹⁰⁰⁵ Zira YUKK'un 3(1)(r) hükmü uyarınca, YUKK uygulamasında “uluslararası koruma”, mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma statüsünü ifade etmektedir.

haklarının korunması amacıyla gerçekleştirdiği faaliyetler”¹⁰⁰⁶ olarak açıklanmaktadır. O halde bu korumaya ihtiyaç duyulmamasının göstergesi “bireyin herhangi bir devlet ile vatandaşlık bağına sahip olması sonucunda bu devletin korumasından yararlanabilir hale gelmesi”, “haklı nedene dayanan zulüm korkusunun ortadan kalkması nedeniyle menşe devletine yeniden dönebilmesi” ya da “menşe devletinde başlangıçta olan şartların değişerek ülkenin ilgili birey için güvenli bir hal alması” durumlarının tespit edilebilmesidir.¹⁰⁰⁷ Ayrıca 1951 Cenevre Sözleşmesi hazırlık çalışmaları sürecinde dönemin BM Mülteciler Yüksek Komiseri Goedhart “*Bireyin bir devletin vatandaşları ile aynı haklara ve yükümlülüklerle sahip bulunması halinde artık daha fazla uluslararası korumaya ihtiyaç duymayacağını*” ifade etmiştir. Dahası, bu konuya ilişkin olarak BMMYK Daimi Komitesi de (UNHCR Standing Committee) “*Bu korumanın bireyin menşe ülkesi tarafından ya da bir başka devlet tarafından da sağlanabileceğini.*” belirtmiştir.¹⁰⁰⁸

Bunlar dışında YUKK'un 85. madde düzenlemesi, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1 C maddesi¹⁰⁰⁹ ile de paralellik arz etmektedir.¹⁰¹⁰

Bu bölüm kapsamında öncelikle YUKK'un 85. maddesinde yer alan “uluslararası koruma statüsünün sona ermesi”ne yönelik ölçütler incelenecek¹⁰¹¹; bu çerçevede 1951 Cenevre

¹⁰⁰⁶ UNHCR, UNHCR Master Glossary of Terms, June 2006, Rev.1, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>, 31 Mayıs 2017, s. 13.

¹⁰⁰⁷ Neva Övünç Öztürk, “1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme Çerçevesinde Mülteci Statüsünün Sona Ermesine Yönelik Ölçütlerin İncelenmesi Ve Türk Hukuku Üzerindeki Yansımalarının Değerlendirilmesi”, *Ankara Üni. Hukuk Fak. Dergisi*, 65 (2) 2016, s. 398-399. (tamamı: 393-448)

¹⁰⁰⁸ UNHCR, *Note on the Cessation Clauses*, EC/47/SC/CRP.30, 30 May 1997, para.4.

¹⁰⁰⁹ Md. 1 C'ye göre mülteci statüsünün sona erme sebepleri şu şekildedir: 1. Mülteci Statüsüne Sahip Olan Kişinin Vatandaş Olduğu Ülkenin Korumasından Kendi İsteği İle Yeniden Yararlanması, 2. Mülteci Statüsüne Sahip Olan Kişinin Vatandaşlığını Kaybettikten Sonra Kendi İsteği İle Yeniden Kazanması, 3. Mülteci Statüsüne Sahip Olan Kişinin Yeni Bir Vatandaşlık Kazanması ve bunun sonucunda da Vatandaşlığını Aldığı Ülkenin Himayesinden Yararlanması, 4. Mülteci Statüsüne Sahip Olan Kişinin Terk Ettiği veya Zulüm Korkusu ile Dışında Bulunduğu Ülkeye Kendi İsteği ile Tekrar Yerleşme Niyetiyle Geri Dönmesi, 5. Mülteci Statüsüne Sahip Olan Kişinin Bu Statüyü Kazanmasına Neden Olan Koşulların Ortadan Kalkması Nedeniyle Vatandaş Olduğu Ülkenin Himayesini Reddetme Durumu Kalmamışsa, 6. Mülteci Statüsüne Sahip Olan Vatansızlar İçin Bu Statünün Tanınmasına Neden Olan Koşulların Kalkması ve Normal İkametgâhının Bulunduğu Ülkeye Geri Dönebilecek Duruma Gelmesidir.

¹⁰¹⁰ Bununla birlikte YUKK'un md. 2/2 hükmü uyarınca YUKK'un uygulanmasında, Türkiye'nin taraf olduğu milletlerarası anlaşmalar ile özel kanunlardaki hükümler saklı tutulduğundan uluslararası korumaya ilişkin milletlerarası antlaşma hükümleri, YUKK'a nazaran öncelikle uygulanacaktır. Böylelikle Avrupa'da meydana gelen olaylar neticesinde Türkiye'ye gelen ve iltica talebinde bulunan yabancılara verilen mülteci statüsü, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1 C maddesinde sayılan hallerde sona erecektir. Bkz. Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 186. Ancak YUKK hükümlerinin uygulanması, başvurunun durumu açısından daha lehe düzenlemeler içeriyorsa, bunlar uygulanmak durumundadır. Bkz. Nasih Sarp Ergüven ve Beyza Özturanlı, “Uluslararası Mülteci Hukuku Ve Türkiye”, *AÜHFD*, 62 (4) 2013, s. 1047 (tamamı: 1007-1061) Nitekim 1951 Sözleşmesinin 5. maddesi de “Sözleşme'nin hiçbir hükmünün, bir Taraf Devlet tarafından mültecilere bu Sözleşme dışında sağlanan diğer hakları ve çıkarları ihlal etmeyeceğini” ifade etmektedir.

Sözleşmesi'nin ilgili konudaki düzenlemelerinin nasıl yorumlandığı da irdelenecektir. Zira 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde mülteci statüsünün sona ermesine ilişkin ölçütler büyük ölçüde YUKK'a aktarılmış bulunmaktadır.¹⁰¹² Akabinde de Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği arasında imzalanan Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Antlaşma'nın¹⁰¹³ uygulanmasına ilişkin hususlar genel olarak geri kabul antlaşmaları hakkında bilgi verildikten sonra ele alınacaktır.

Zira bir önceki bölümde de değinildiği üzere Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1 B(1) (a) hükmünde yer alan seçimlik hakkını kullanarak Sözleşme'de yer alan mülteci tanımının kapsamını “Avrupa’da meydana gelen olaylar “ ile kısıtlaması ve bu kısıtlamayı 1967 Newyork Protokolü’ne taraf olurken de koruması sonucunda Türk Hukukunda sadece Avrupa'dan gelenlere mülteci statüsü tanınabilmekte; diğer ülkelerden gelenler ise YUKK md. 62 uyarınca şartlı mülteci olarak kabul edilebilmektedirler.¹⁰¹⁴

Bununla beraber Türkiye, menşe ülkesi neresi olursa olsun bütün sığınma arayan yabancılara non-refoulement prensibini uygulamaktadır.¹⁰¹⁵ Bu doğrultuda YUKK md. 63 uyarınca mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet

¹⁰¹¹ YUKK'un 85. maddesinde yer alan “uluslararası koruma statüsünün sona ermesi” hususu “uluslararası koruma statüsünün iptali”nden farklıdır. Şöyleki YUKK md 86/1 uluslararası koruma statüsü verilen kişilerden sahte belge kullanma, hile, aldatma yoluyla veya beyan etmediği gerçeklerle statü verilmesine neden olanların ve de statü verildikten sonra, 64'üncü madde çerçevesinde uluslararası korumadan hariçte tutulması gerektiği anlaşılanların statüsünün iptal edileceğini düzenlemiştir. Benzer şekilde BMMYK'nın statünün dışında bırakılmaya ilişkin yol gösterici rehberlerinde de statünün tanınmasından sonra, mültecinin başlangıçta dışarıda bırakma hükümlerine tâbi kılınmış olması nedeniyle statüsünün aslında hiç tanınmamış olması gerektiğine yönelik bir durum tespit edildiğinde, statünün iptal edilmesinin söz konusu olabileceği belirtilmektedir. Bkz. UNHCR, **Guidelines On International Protection Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees**, (Çevrimiçi) <https://www.unhcr.org/3f7d48514.html>, s. 3, 2 Kasım 2019. Uluslararası koruma statüsünün iptali kararı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü veya yetki verilmesi halinde valilikler tarafından alınabilecektir. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 98/3. İptal kararları bireysel olarak düzenlenebileceği gibi aynı gerekçeye bağlı olarak aile üyelerine statü tanınmış ise bunların da statüleri aynı kararla iptal edilebilecektir. Bkz. YUKK Uygulama Yönetmeliği md. 98/4.

¹⁰¹² Bu konudaki en önemli fark 1951 Sözleşmesinin sadece mülteci statüsünün sona ermesini düzenlerken; YUKK md. 85'in mültecinin yanı sıra “şartlı mülteci” ve “ikincil koruma statüsü” sahiplerinin durumunu da düzenlemesidir.

¹⁰¹³ 16 Aralık 2013 tarihinde Ankara’da imzalanan ve 25.6.2014 tarihli ve 6547 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma”nın onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 16.7.2014 tarihli ve 6702424 sayılı yazısı üzerine, 31.5.1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3'üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 21.7.2014 tarihinde kararlaştırılmıştır. Bkz. Karar Sayısı: 2014/6652, RG 2.8.2014/29076.

¹⁰¹⁴ YUKK md. 62 uyarınca Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; 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 korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verileceği hüküm altına alınmıştır.

¹⁰¹⁵ Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, s. 139.

ülkesine geri gönderildiği takdirde; “Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek”, “İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak”, “Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak”, olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişilere ikincil koruma statüsünün verileceği hüküm altına alınmıştır.

Türkiye’nin uluslararası koruma statülerini şekillendiren bu coğrafi kısıtlama uygulaması, tarafların birbirlerinin topraklarında yasa dışı olarak ikamet eden vatandaşlarının yanı sıra kendi toprakları üzerinden diğerine yasa dışı olarak geçen üçüncü ülke vatandaşlarını geri kabul etme yükümlülüklerinin şartlarını düzenleyen Geri Kabul Antlaşmalarının¹⁰¹⁶ uygulanması durumunda da önem arz etmektedir.¹⁰¹⁷ Bu durum, normalde sığınma aradığı üçüncü ülkelerde mülteci statüsü kazanabilecek başvuru sahibi kişilerin – özellikle de aşağıda ayrıntılarını inceleyeceğimiz Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında İmzalanan “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Antlaşması” çerçevesince- pratikte mülteci statüsüne sahip olacakları birçok ülkede uluslararası koruma başvurusu yapmalarının önünde engel teşkil etmektedir.¹⁰¹⁸ Bu doğrultuda bu bölümün en sonunda konunun uygulamadaki sonuçları irdelenecek ve Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması’nın uygulanmasında tereddüt yaratan hususlar incelenecektir.

I. STATÜ SAHİBİ KİŞİNİN VATANDAŞI OLDUĞU ÜLKENİN KORUMASINDAN KENDİ İSTEĞİYLE TEKRAR YARARLANMASI HALİ

Önceki bölümlerde de açıklandığı üzere “Uluslararası Koruma” terimi BMMYK tarafından “uluslararası toplumun, uluslararası hukuka dayalı olarak, menşe ülkeleri dışında bulunan ve kendi ülkelerinin korumasından yoksun olan belirli bir kategori içerisindeki kişilerin temel

¹⁰¹⁶ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, **2016 Türkiye Göç Raporu**, s. 60.

¹⁰¹⁷ Zira 1951 Cenevre Sözleşmesi’ni, Türkiye’nin yanı sıra sadece Kongo, Madagaskar ve Monako coğrafi kısıtlamayla uygulamaktadır. Bkz. UNHCR, **States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol**, s. 5.

¹⁰¹⁸ Ancak bu durum “kişilere mülteci statüsü tanındığı için onların mülteci olmadığı, aksine onlar mülteci olduğu için kişilere mülteci statüsü verilmesi gerektiği” ilkesini değiştirmemektedir. Bkz. Yücel Acer, İbrahim Kaya ve Mahir Gümüş, **Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye’nin İltica Stratejisi**, s.38.

haklarının korunması amacıyla gerçekleştirdiği faaliyetler”¹⁰¹⁹ olarak açıklanmaktadır. O halde bu korumaya duyulan ihtiyaç temelinde vatandaşı olduğu devletin ülkenin dışındaki olan kişinin bu devlet tarafından korunmaması ya da korunamamasıdır.¹⁰²⁰

1951 Cenevre Sözleşmesi 1C (1) fıkrası şu şekildedir: “Vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteğiyle yeniden yararlanırsa [...] bu kişiye, işbu Sözleşme'nin uygulanması sona erecektir.” Bu sona erdirmeye hükmü, ulusal korumadan kendi isteğiyle yeniden yararlanan ve uluslararası korumaya artık ihtiyacı kalmayan mültecilere ilişkindir.¹⁰²¹ Bu sona erdirmeye hükmü çerçevesinde üç şart aranmaktadır. Bunlar; “gönüllülük”, “niyet” ve “yeniden yararlanmak”tır. Diğer bir deyişle mülteci vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yeniden yararlanmak amacıyla gönüllü olarak hareket etmeli; vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yeniden yararlanma niyetiyle hareket etmeli ve söz konusu korumayı fiilen elde etmelidir.¹⁰²²

YUKK md. 85 (1) (a) hükmü uyarınca da vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteğiyle tekrar yararlanan “uluslararası koruma statüsü sahibi kişi”nin bu statüsü sona erecektir. Madde hükmü ilgili kişinin “kendi isteği” ile bu korumadan yararlanması hususunu kişinin statüsünün sona ermesi açısından zorunlu olarak aramaktadır. Ancak “kendi isteği” ile yararlanmanın temelinde, “sığınılan ülkenin talebi üzerine kimlik belgesi çıkarabilmek adına menşe ülke konsoloslukuna başvurması” örneğinde de olduğu üzere kişinin kendi kontrolü dışında gerçekleşen zorunluluklar da yer almış olabilir. Benzer bir şekilde uluslararası geçerli bir boşanma için başka hiçbir alternatifi olmayan ilgili kişilerin zorunluluktan menşe ülkesinde boşanma müracaatında bulunması da kişinin kontrolü dışında gerçekleşen hallerden sayılacağından; vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yeniden yararlanma niyetiyle hareket ettiği ifade edilemez. O halde bu durum ilgilinin mülteci statüsünü sona erdiren hallerden sayılmayacaktır.¹⁰²³

¹⁰¹⁹ UNHCR, UNHCR Master Glossary of Terms, June 2006, Rev.1, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>, 31 Mayıs 2017, s. 13.

¹⁰²⁰ Neva Övünç Öztürk, a.g.m, s. 407.

¹⁰²¹ UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees Reissued Geneva, FEBRUARY 2019, para. 118.

¹⁰²² UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees Reissued Geneva, FEBRUARY 2019, para. 119.

¹⁰²³ UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees Reissued Geneva, FEBRUARY 2019, para. 120.

Mülteci statüsünün kaybedilip kaybedilmediği belirlenirken, korumanın fiilen yeniden kazanılması da dikkat edilecek hususlar arasındandır. Bu açıdan korumanın fiilen yeniden kazanılması ile ulusal otoritelerle zaman zaman yürütülen temaslar arasında bir ayrım yapılmalıdır. Bu çerçevede bir mülteci eğer ulusal pasaport almak veya pasaportunu yenilemek için başvurur ve bunu elde ederse, aksine bir delil olmadığı sürece, vatandaşı olduğu ülke korumasından yararlanmayı amaçladığı farz edilecektir. Zira korumadan yeniden yararlanmanın en sık rastlanan biçimi, mültecinin vatandaşı olduğu ülkeye geri dönmek istemesidir. Ancak ilgili kişilerin ulusal otoritelerden doğum ya da evlenme cüzdanları gibi vatandaş olmayanların da müracaat edebilecekleri belgeleri almaları halinde bu durum korumadan yeniden yararlanma olarak yorumlanmayacaktır.¹⁰²⁴

II. STATÜ SAHİBİ KİŞİNİN KAYBETTİĞİ VATANDAŞLIĞINI KENDİ İSTEĞİYLE TEKRAR KAZANMASI HALİ

Mülteci statüsü sahibi kişiler statülerinin tanınmasından önce veya sonra, menşe devleti tarafından vatandaşlıktan çıkarılmış ya da kendisine atfedilen bir davranışın sonucu olarak vatandaşlığını kaybetmiş olabilir. 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 1C (2) uyarınca bu durumdaki mülteciler kendi istekleri ile menşe devletinin vatandaşlığını tekrar kazanır iseler mülteci statüleri sona erebilecektir.¹⁰²⁵

YUKK md. 85 (1) (b) hükmü uyarınca da kaybettiği vatandaşlığını kendi isteğiyle tekrar kazanan uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin bu statüsü sona erer. Ancak “kendi isteğiyle” ifadesi nedeniyle bu kazanımın ilgilinin bu yönde bir iradesi olması şartına bağlı olarak koruma statüsünün sona ermesine sebebiyet verecektir. Bu sebeple örneğin vatandaşlığın bir yasa sonucunda verilmesi halinde ilgilinin bunu açıkça kabul etmediği durumlarda “kendi isteği” şartının gerçekleşmediği ortadadır.¹⁰²⁶ Ancak böyle bir olayda vatandaşlık “itiraz seçeneği” ile birlikte sunulmuş ve bu seçenek bilinmekle birlikte geçerli bir

¹⁰²⁴ UNHCR, **Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees** Reissued Geneva, FEBRUARY 2019, para. 121-122.

¹⁰²⁵ Neva Övünç Öztürk, **a.g.m.**, s. 414.

¹⁰²⁶ Bu hususa örnek olarak Şili hükümetinin 1976 yılındaki uygulamasından bahsedilebilir. İlgili olayda Şili hükümeti sığınmacılar ve mülteci statüsü sahibi Şililerin de içinde bulunduğu yurtdışında yaşayan tüm Şili vatandaşları için pasaport çıkarılmasını veyahut böyle bir belge var ise bu belgenin yenilenmesine karar vermiştir. Ancak 1974 tarihli bir Şili Kanun Hükmünde Kararnamesine göre yurtdışına yasal olmayan yollardan çıkış yapan, sığınma arayan ve mülteci statüsüne sahip olan Şili vatandaşlarının ülkeye girişleri İçişleri Bakanının özel iznine bağlanmıştır. Bu nedenle Şili Hükümetinin kimlik belgesi çıkarmasına yönelik uygulaması ilgili kişiler açısından kaybedilen vatandaşlığın kendi isteği ile tekrardan kazanılması olarak değerlendirilemez. Bkz. Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 137-138.

neden olmadan tercih edilmemişse işte o zaman eski vatandaşlığın kendi isteği ile kazanıldığına kanaat getirilebilecektir.¹⁰²⁷

III. STATÜ SAHİBİ KİŞİNİN YENİ BİR VATANDAŞLIK KAZANMASI VE VATANDAŞLIĞINI KAZANDIĞI ÜLKENİN KORUMASINDAN YARARLANMASI HALİ

1951 Cenevre Sözleşmesi md. 34 uyarınca sözleşmeye taraf devletlerin mültecileri özümlemeyi ve vatandaşlığa almayı her türlü imkân ölçüsünde kolaylaştıracaklarını ve bu çerçevede vatandaşlığa alma işlemlerini çabuklaştıracığı hüküm altına alınmıştır.¹⁰²⁸ Nitekim BMMYK'da mültecilerin kazandıkları vatandaşlıkların genellikle sığınma devletinde olduğunu ifade etmektedir. Ancak bu durum mülteciler açısından tek alternatif değildir; zira bu kişilerin sığınma ülkesi dışındaki bir ülkeden de vatandaşlık kazanmaları ihtimal dahilindedir. Böyle bir durumda mültecinin vatandaşlığını kazandığı devletin ilgili kişiyi koruması da söz konusu ise kişinin mülteci statüsü sona erecektir.¹⁰²⁹

Bu durum YUKK md. 85 (1) (c) hükmünde de açıkça yer almıştır. Buna göre uluslararası koruma statüsü sahibi “*Yeni bir vatandaşlık kazanmışsa ve vatandaşlığını kazandığı ülkenin korumasından yararlanıyorsa*” bu statü sona erecektir. O halde burada iki şartın birden gerçekleşmesi gerekmektedir. Öncelikle ilgili kişi menşe devleti dışında başka bir devletin vatandaşlığını kazanacak ve de bu kişinin yeni kazandığı vatandaşlıkla ilintili olarak bu ülkenin korumasını kazanmış olmalıdır. Mülteci statüsünün sona ermesi için bu korumanın etkili bir koruma sağlaması gerekmektedir. Diğer bir deyişle ilgili kişi bahsi geçen ülkenin vatandaşlığını kazanmak suretiyle bu devletin vatandaşlarına sunduğu tüm hak ve avantajlardan yararlanabilmeyi güvence altına alabilmiş olmalıdır.¹⁰³⁰ Gerek YUKK md. 85 (1) (c) hükmünde gerekse 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 1C(3) hükmü¹⁰³¹ çerçevesince

¹⁰²⁷ UNHCR, **Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees** Reissued Geneva, FEBRUARY 2019, para. 128.

¹⁰²⁸ 1951 Cenevre Sözleşmesinin 34. madde hükmü şu şekildedir: “*Akit devletler, mültecileri imtisal eylemeyi ve vatandaşlığa almayı her türlü imkân nispetinde kolaylaştırırlar. Vatandaşlığa alma muamelelerini çabuklaştırmaya ve bu muamelenin masraf ve resimlerini her türlü imkân nispetinde azaltmaya bilhassa gayret ederler.*”

¹⁰²⁹ UNHCR, **Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status and Guidelines on International Protection under the 1951 Convention and The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees** Reissued Geneva, FEBRUARY 2019, para. 130.

¹⁰³⁰ UNHCR, **Note on the Cessation Clauses**, EC/47/SC/CRP.30, 30 May 1997, para.15.

¹⁰³¹ 1951 Cenevre Sözleşmesinin 1 (C) (3) hükmü şu şekildedir: “*Yeni vatandaşlık iktisabetmişse ve vatandaşlığını iktisabettiği memleketin himayesinden istifade ediyorsa veya...*”

yukarıda ele aldığımız diğer iki bentte olduğu gibi mültecinin bu yöndeki rızası aranmamıştır. Ancak bu konuda BMMYK'nın yaklaşımı, ilgili ölçütün sağlanabilmesi için iki temel şartın gerçekleşmesi yönündedir. Bu şartlardan birincisi, mülteci ile vatandaşlığını kazandığı devlet arasında gerçek bir bağın oluşması ve bu bağın etkili olmasıdır. İkinci şart ise mültecinin bu devletin korumasından faydalanabilecek olması ve faydalanmaya istekli olmasıdır.¹⁰³²

Kazanılan bu yeni vatandaşlığın kaybedilmesi halinde ise önceki mülteci statüsü yeniden talep edilebilmekle birlikte mülteci statüsünün yeniden kazanımı kendiliğinden gerçekleşemeyecek ve kişinin bu kaybının şartlarına bağlı olacaktır. Şöyle ki kişi yeni kazandığı vatandaşlığından gönüllü olarak feragat etmiş ise 1951 Cenevre Sözleşmesi md. 1C(3) hükmü çerçevesince mülteci statüsü sona ermiş sayılacaktır. Ancak vatandaşlığın kaybı ilgili kişinin kontrolü dışında politik gelişmeler gibi sebepler neticesinde gerçekleşmiş ise mülteci statüsü yeniden canlandırılabilir.¹⁰³³

IV. STATÜ SAHİBİ KİŞİNİN TERK ETTİĞİ VEYA ZULÜM KORKUSUYLA DIŞINDA BULUNDUĞU ÜLKEYE KENDİ İSTEĞİYLE TEKRAR DÖNMESİ HALİ

YUKK md. 85 (1) (ç) hükmünde terk ettiği veya zulüm korkusuyla dışında bulunduğu ülkeye kendi isteğiyle tekrar dönmüşse ilgilinin uluslararası koruma statüsünü kaybedeceği ifade edilmiştir. Benzer şekilde 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1C(4) maddesinde de zulüm korkusu sebebiyle terk ettiği veya dışında bulunduğu ülkeye kendi arzusu ile tekrar yerleşmek üzere dönülmesi halinde mülteci statüsünün sona ereceği ifadesi yer almaktadır.¹⁰³⁴

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1C(4) maddesinde kişinin bu ülkeye sadece geri dönüşü hükmün uygulanması için yeterli görülmemiştir. Ayrıca bu dönüşün kendi arzusu ile ve de “yeniden yerleşmek” üzere gerçekleşmesi gerekmektedir. Zira sadece fiziksel bir geri dönüşün mülteci statüsünü kendiliğinden sona erdirmesi cezalandırıcı bir uygulama olacaktır.

¹⁰³² UNHCR, **The Cessation Clauses: Guidelines on their Application** UNHCR, Geneva, April 1999, para. 17.

¹⁰³³ UNHCR, **The Cessation Clauses: Guidelines on their Application**, Geneva, April 1999, para. 18.

¹⁰³⁴ 1951 Cenevre Sözleşmesinin 1 (C) (4) hükmünün Resmî Gazete’de yayımlanan Türkçe çevirisi şu şekildedir: “Kendi arzusu ile Terk ettiği veya takip korkusu ile haricinde kaldığı memlekette kendi arzusu ile, tekrar yerleşmek üzere dönmüşse;”. Ancak Metnin İngilizcesi şu şekildedir: “[h]e has voluntarily reestablished himself in the country which he left or outside which he remained owing to fear of persecution”. Türkçe metinde yer alan “kendi arzusu ile tekrar yerleşmek üzere dönme” ifadesi dönme eyleminin gönüllü olması şeklinde anlaşılmalı. Oysa İngilizce metindeki ifadeler, gönüllülük kriterinin, ülkeye geri dönmeden ziyade, yerleşme eylemi açısından aranması gerektiğine işaret etmektedir.

Nitekim uygulamada ilgili kişiler kaçırılma, sığınma ülkesini terke zorlanma gibi nedenlerle kendi arzuları hilafına terk ettiği ya da zulüm korkusu ile dışında bulunduğu ülkeye geri dönmek durumunda bırakılabilmekte ya da kısa süreli zorunlu bir ziyaret kişinin gözaltına alınması gibi kendinin elinde olmayan nedenlerle uzun süreli hale gelebilmektedir.¹⁰³⁵

Ancak ilgili kişi zulüm korkusu ile terk ettiği ya da dışında bulunduğu ülkeye gönüllü geri dönmesini takiben sorunsuz bir şekilde burada yerleşir ve terk etmeden önce uzun bir süre (prolonged stay) burada bir yaşantı sürdürürse, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1C(4) maddesi uyarınca mülteci statüsü sona erebilir.¹⁰³⁶ O halde gönüllülük açısından önem arz eden husus “yeniden yerleşme”dir. Diğer bir ifade ile “yeniden yerleşme” hususunda gönüllülük esasının sağlanmış olması gerekmektedir. Ancak burada bahsi geçen “uzun süre”nin nasıl bir zaman dilimini işaret ettiği açık değildir.¹⁰³⁷ Zira mültecilerin, geri dönüş kararına yardımcı olmak için menşe ülkelerindeki koşullar ile ilgili gerekli bilgileri edinmeleri amacıyla menşe ülkelerine geri dönmelerinin önemi ve ayrıca bireysel olarak mültecilerin ya da mülteci temsilcilerinin menşe ülkedeki durumu öğrenmek amacıyla bu ülkeyi ziyaret etmelerinin “gönüllü geri dönüş” uygulamaları için yararlı olacağı ve böylesi bir geri dönüşün mülteci statüsünün kaybına yol açmayacağı BMMYK İcra Komitesi kararlarında bile yer almaktadır.¹⁰³⁸ Bu nedenle “yeniden yerleşme”nin ilgili olayda gerçekleşip gerçekleşmeyeceğinin tespitinde zaman unsuru kesin bir rol oynayamamaktadır. “Yeniden yerleşme”nin tespitinde süre dışında bakılabilecek diğer bir husus ise “bağlılık” mefhumudur. Bu çerçevede kişinin kalış süresi kısa bile olsa, eğer ilgilinin sorunsuz bir şekilde normal bir yaşam sürmesi ve normal bir vatandaşın “vergi ödenmesi” örneğinde olduğu gibi yükümlülüklerini yerine getirmesi halinde mülteci statüsünün sona ermesi haklı gösterilebilecektir. Zira bu tarz davranışlar ilgili ülke ile ilgili kişi arasındaki ilişkinin normalleştiğine delalettir.¹⁰³⁹

YUKK md. 85 (1) (ç) hükmündeki düzenleme ise yukarıda bahsi geçen 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1C(4) maddesinde yer alan “tekrar yerleşmek” ifadesine yer vermemektedir.

¹⁰³⁵ Joan Fitzpatrick ve Rafael Bonoan, “Cessation of Refugee Protection”, **Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection** içinde, ed. Erika Feller, Volker Türk ve Frances Nicholson, Cambridge University Press, 2003, s.528-529.

¹⁰³⁶ UNHCR, **The Cessation Clauses: Guidelines on their Application**, Geneva, April 1999, para. 20.

¹⁰³⁷ UNHCR, **The Cessation Clauses: Guidelines on their Application**, Geneva, April 1999, para. 21.

¹⁰³⁸ ExCom, **Voluntary Repatriation Voluntary Repatriation No. 18 (XXXI) – 1980**, para. (e).

¹⁰³⁹ UNHCR, **The Cessation Clauses: Guidelines on their Application**, Geneva, April 1999, para. 21.

Bu durumda kendi isteği ile kısa bir süreliğine dahi olsa bahsi geçen ülkeye dönen mülteci statüsü sahibi kişinin bu statüsü tehlike altına girebilecektir.

V. STATÜ VERİLMESİNİ SAĞLAYAN KOŞULLAR ORTADAN KALKTIĞI İÇİN STATÜ SAHİBİ KİŞİNİN VATANDAŞI OLDUĞU ÜLKENİN KORUMASINDAN YARARLANABİLMESİ; VATANSIZ İSE ÖNCEDEN YAŞADIĞI İKAMET ÜLKESİNE DÖNEBİLMESİ HALİ

Mülteci statüsünün tanınması için sığınmacının menşe devletinin ülkesinde zulüm görme ihtimâli ile karşı karşıya olması şartı aranmaktadır. Bu şartın ortadan kalkmış olduğu tespit edildiğinde mültecinin uluslararası korumaya ihtiyaç duymadığı sonucuna varılabilecektir. Bu bölüm çerçevesince şu ana kadar incelenen ve mültecinin iradesine bağlı olarak mülteci statüsünü sona erdiren nedenlerin tamamı aynı zamanda zulüm ihtimâlinin ortadan kalkmış olduğuna emare teşkil eden bir nitelik arz etmektedir. Ancak zulüm ihtimâlin artık geçerli olmadığı sonucuna, menşe ülkedeki şartların artık zulüm ihtimâlini ortadan kaldıracak şekilde değişmiş olması halinde olduğu üzere bireyin iradesine dayanmayan durumlarda da varılabilir.¹⁰⁴⁰

Nitekim mülteci statüsü sahibi kişinin YUKK md. 85 (1) (d) uyarınca kendine bu statünün verilmesini sağlayan koşullar ortadan kalktığı için ilgilinin vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanabilmesi halinde ve de md. 85 (1) (e) uyarınca vatansız olup da statü verilmesine yol açan koşullar ortadan kalktığı için önceden yaşadığı ikamet ülkesine dönebilecek durumdaysa bu statü sona erecektir.

Bu düzenleme 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 1C(5) ve 1C(6) maddeleri ile benzerdir. İlgili hükümlerdeki düzenleme uyarınca da sırasıyla “*Mülteci tanınmasını sağlayan koşullar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaktan sakınmaya artık devam edemezse*” ve “*Tabiiyetsiz olup da, mülteci tanınmasını yol açan koşullar ortadan kalktığı için, normal ikametgahının bulunduğu ülkeye dönebilecek durumda ise*” mülteci statüsünün sona ereceği ifade edilmiştir.

¹⁰⁴⁰ Neva Övünç Öztürk, **a.g.m.**, s. 425-426.

Değişen koşullar sebebiyle mülteci statüsünün sona ermesi menşe ülkesindeki değişen şartların objektif analizi ile ortaya konulabilecektir.¹⁰⁴¹ “Mülteci statüsünün tanınmasını sağlayan koşullar”ın ortadan kalkıp kalkmadığına ne şekilde karar verileceğine ilişkin olarak BMMYK’nın bildirimde bulunması sonucunda devletler harekete geçebilecekleri gibi buna ilişkin ölçütleri taraf devletler kendileri takdir edebileceklerdir.¹⁰⁴²

Bu çerçevede BMMYK geçtiğimiz yıllarda birçok defalar demokratik düzenin yeniden tesis edilmesi sebebiyle politik ortamda köklü değişikliklerin olması sonucunda bazı mülteci gruplarının artık yetki alanına girmediğini beyan etmiştir.¹⁰⁴³

Ancak her halükarda, “Mülteci statüsünün tanınmasını sağlayan koşullar”ı kim belirlerse belirlesin, bu “koşulların ortadan kalkması”ndan anlaşılması gereken geri dönülecek ülkedeki şartların haklı nedenlere dayanan zulüm korkusunu esaslı bir şekilde ortadan kaldıracak şekilde ortadan kalkmasıdır. Bu çerçevede bahsi geçen şartlarda gerçekleşecek geçici bir düzelme veyahut istenilen düzeyde iyileşmeyi sağlamayacak derecedeki değişiklikler madde hükmü uyarınca “koşulların ortadan kalkması” olarak değerlendirilemeyecektir.¹⁰⁴⁴ Ayrıca 69 Sayılı BMMYK İcra Komitesi kararı uyarınca da devletler bu hususu değerlendirirken diğerlerinin yanı sıra özellikle BMMYK da dahil olmak üzere ilgili diğer uzman kuruluşlardan elde ettikleri bilgilere başvurmalıdırlar.¹⁰⁴⁵

YUKK’un BMMYK’nın yaklaşımına benzer bir yaklaşımı benimsediği düşünülebilir. Zira YUKK md. 85 (1) (d) ve (e) çerçevesince mülteci statüsünün sona erdirilmesine karar verilmesi için, YUKK md. 85 (2) uyarınca bu statünün verilmesine neden olan şartların “ortadan kalkıp kalkmadığı veya önemli ve kalıcı bir şekilde değişip değişmediği” göz önünde bulundurulur.

¹⁰⁴¹ UNHCR, **The Cessation Clauses: Guidelines on their Application**, Geneva, April 1999, para. 25.

¹⁰⁴² Neva Övünç Öztürk, **a.g.m.**, s. 426.

¹⁰⁴³ UNHCR, **Note on the Cessation Clauses**, EC/47/SC/CRP.30, 30 May 1997, para.32.

¹⁰⁴⁴ UNHCR, **Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees**, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV.3, para. 135.

¹⁰⁴⁵ ExCom, **No. 69 (XLIII) Cessation of Status**, 1992, para. (b),

VI. GERİ KABUL ANTLAŞMALARI

YUKK'un 3. maddesinin 1. Fıkrasının (ı) maddesi uyarınca göç; düzenli göç, düzensiz göç ve uluslararası korumayı kapsamaktadır. Bu çerçevede düzensiz göçten anlaşılan yabancıların yasadışı yollarla Türkiye girişi, Türkiye'de kalışı, Türkiye'den çıkışı ve Türkiye'de izinsiz çalışmasıdır. Uluslararası koruma talepleri reddedilen yabancılar, pasaportsuz bir şekilde ya da pasaport yerine geçen belgesi veya vizesi olmaksızın Türkiye'ye girenler ile gerekli ikamet veya çalışma izinleri olmadan ya da söz konusu izinlerin süresi bittiği halde sürelerini uzatmaksızın Türkiye'de ikamet eden veya çalışan yabancılar düzensiz göçmenleri oluşturmaktadır.¹⁰⁴⁶

Bu doğrultuda “Geri Kabul Antlaşmaları”, ülkeleri düzensiz göçe karşı önlem almaya teşvik ederken düzensiz göçmenlerin de insan onuruna yakışır şekilde ülkelerine gönderilmelerini sağlayan etkin bir araç olarak görülmektedir.¹⁰⁴⁷ Zira ülkeye yasadışı yollardan giren veya ikamet edenler ile yasal yollardan girip oturmakla beraber sonradan yasa dışı hale gelen yabancıların ülkeden çıkarılarak geldikleri ülkeye geri gönderilmesi geri kabul antlaşmaları ile gerçekleştirilen işbirliği sonucu gerçekleşmektedir.¹⁰⁴⁸

Geri kabul antlaşmaları yasadışı göçle mücadelede etkin bir araç olarak tanıtılmakla birlikte uygulamada bu antlaşmaların kapsamının yasadışı göçle mücadeleden daha geniş yorumlandığı ve böylece sığınma talebinde bulunan birçok kişinin başvurusunun geri kabul çerçevesi içerisinde değerlendirilerek düzensiz göçmen konumuna sokuldukları görülmektedir. Bu durum özellikle de güvenli ülke kabul edilen ülkelere gelen kişilerin sığınma başvurularının hızlandırılmış prosedüre alınarak değerlendirilmesine ve bunun sonucunda da ilgili başvuruların reddedilmesine dayanak oluşturmaktadır.¹⁰⁴⁹

Böylelikle geri kabul antlaşmalarının uygulanması bazı durumlarda, normalde sığınma aradığı üçüncü ülkelerde mülteci statüsü kazanabilecek başvuru sahibi kişilerin – özellikle de aşağıda ayrıntılarını inceleyeceğimiz Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında İmzalanan “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Antlaşması (Türkiye-AB Geri Kabul Antlaşması)” çerçevesince- pratikte mülteci statüsüne

¹⁰⁴⁶ Nuray Ekşi, **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku**, 2018, s.1

¹⁰⁴⁷ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, **2016 Türkiye Göç Raporu**, s. 60.

¹⁰⁴⁸ Nuray Ekşi, **Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması**, s.2.

¹⁰⁴⁹ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.27.

sahip olacakları birçok ülkede uluslararası koruma başvurusu yapmalarının önünde engel teşkil etmektedir

Bu bölüm kapsamında genel hatlarıyla geri kabul antlaşmalarına değinilmekle birlikte geri kabul antlaşmalarının sığınmacılara ilişkin yarattığı riskler ve sorunlar Türkiye-AB Geri Kabul Antlaşması özelinde ele alınacaktır.

A. Genel Olarak Geri Kabul Antlaşmaları

Genel anlamıyla geri kabul antlaşmaları, akit devletlere birbirlerinin topraklarında yasa dışı olarak ikamet eden vatandaşlarını antlaşmada belirlenen usul ve esaslar çerçevesince geri kabul etme yükümlülüğü yükleyen antlaşmalardır.¹⁰⁵⁰

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü geri kabul antlaşmalarını; vize aranan hallerde bu vize olmaksızın ya da pasaport ya da benzeri seyahat dokümanları olmaksızın, genellikle yasa ile belirlenmiş gümrük kapıları ile diğer giriş noktalarından sayılmayan yerlerden ülkeye giriş yapmış, halen ülkede bulunan kişiler ile ülkeye girerken bu şartları yerine getirmiş olmakla birlikte vize süresinin bitmesi veya bunun gibi nedenlerle artık bu şartları taşımayan kişilerin vatandaşı oldukları ülkelere gönderilmelerine yönelik antlaşmalar olarak tanımlamaktadır.¹⁰⁵¹ Tanımdan da anlaşılacağı üzere geri kabul antlaşmaları düzensiz göçle bağlantılıdır. Bu çerçevede geri kabul antlaşmaları ülkeleri düzensiz göçe karşı önlem almaya teşvik etmekte, düzensiz göçmenlerin sınır dışı edilmelerinde yaşanan sorunları ortadan kaldırmakta ve düzensiz göçmenlerin insan onuruna yakışır şekilde antlaşma yapılmış kaynak ülkeye veya en son transit geçiş yaptıkları ülkeye geri gönderilmelerini sağlamakta etkin bir araç olarak görülmektedir.¹⁰⁵²

2016 tarihli New York Mülteci ve Göçmenler Deklarasyonu da geri kabul antlaşmalarına ilişkin olarak güvenli ve düzenli göçü sağlamak amacıyla geri gönderme ve geri kabul de dâhil olmak üzere devletlerin yakın işbirliği içerisinde hareket etmeleri gerektiğini ifade etmektedir.¹⁰⁵³

¹⁰⁵⁰ Annabelle Roig & Thomas Huddleston, “EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, **European Journal of Migration and Law**, S. 9, 2007, s. 363. (tamamı: 363–387)

¹⁰⁵¹ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, **2016 Türkiye Göç Raporu**, s. 60.

¹⁰⁵² T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, **2016 Türkiye Göç Raporu**, s. 60.

¹⁰⁵³ IOM, **Global Compact Thematic Paper: Readmission**, (Çevrimiçi) https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Readmission.pdf, s. 2.

Geri kabul antlaşmalarının kapsamına üçüncü devlet vatandaşlarının ve vatansızların geri kabulü de dâhil edilerek bu antlaşmalarının kapsamı daha da genişletilebilmektedir.¹⁰⁵⁴ Nitekim Göç İdaresi Genel Müdürlüğü de geri kabul antlaşmalarının düzensiz göçle mücadele kapsamında en önemli ayağını söz konusu antlaşmaların kapsamı içerisine üçüncü ülke vatandaşlarının dâhil edilmesinin oluşturduğunu ifade etmektedir. Geri kabul antlaşmalarına üçüncü ülke vatandaşlarının dâhil edilmesi ile taraf devletler, kendi topraklarından kaynaklanan sorunların sorumluluğuna katlanmaktadırlar. Zira taraf devletler böylelikle kendi toprakları üzerinden diğerine yasa dışı olarak geçen üçüncü ülke vatandaşlarını geri kabul etme yükümlülüğü altına girmektedirler.¹⁰⁵⁵

Ancak uluslararası hukuk çerçevesince devletlerin üçüncü ülke vatandaşlarını geri kabul yükümlülüğünün olup olmadığı tartışma konusudur. Devletin kendi vatandaşını kabul etme yükümlülüğü genelde herkese kendi ülkesi de dahil olmak üzere herhangi bir ülkeden ayrılmak ve ülkesine yeniden dönmek hakkına sahip olduğunu ifade eden İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 13/2. maddesi ve BM Medeni ve Siyasi Haklara İlişkin Uluslararası Sözleşmesi'nin herkesin kendi ülkesi de dahil olmak üzere herhangi bir ülkeyi terk etmekte özgür olduğunu belirten 12/2. maddesi ile hiç kimsenin kendi ülkesine girme hakkından keyfi olarak yoksun bırakılamayacağını ifade eden 12/4. maddesi ile ilişkilendirilir.¹⁰⁵⁶ Zira kendi vatandaşını geri kabul yükümlülüğü bahsi geçen kişinin kendi ülkesine geri dönme hakkının tanınması ile doğrudan gerçekleşmektedir.¹⁰⁵⁷ Hailbronner bir devletin kendi vatandaşını geri kabulü ilkesinin uluslararası hukuk çerçevesinde imzalanan antlaşmalarda genel olarak tanındığını ifade etmektedir. Üstelik yeknesak bir opinio juris ve kesintisiz devlet uygulamasının da mevcut olduğunu ileri sürerek geri kabul prensibinin uluslararası teamül hukukunda da mevcut bir ilke olduğunu belirtmektedir.¹⁰⁵⁸

¹⁰⁵⁴ Annabelle Roig & Thomas Huddleston, "EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse", **European Journal of Migration and Law**, S. 9, 2007, s. 363.

¹⁰⁵⁵ T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, **2016 Türkiye Göç Raporu**, s. 60.

¹⁰⁵⁶ Vincent Chetail de benzer görüştedir. Bkz. Vincent Chetail, "The Transnational Movement of Persons Under General International Law - Mapping the Customary Law", **Foundations of International Migration Law Research Handbook on International Law and Migration**, ss. 17-20, (ed) V. Chetail ve C. Bauloz, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014. (tamamı: 1-72)

¹⁰⁵⁷ Marion Panizzon bu durumu kendi ülkesine dönme hakkının ayna efekti olarak tanımlamaktadır. Bkz. Marion Panizzon, "Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?", (Çevrimiçi) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2141875, 1 Eylül 2019. Kay Hailbronner da bireylerin kendi ülkelerine geri dönme haklarının varlığının doğrudan devletlerin bu kişileri ülkeye geri kabul etme yükümlülüklerinin olduğu anlamına geldiğini ifade etmektedir. Bkz. Kay Hailbronner, "Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals", **Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht**, C:57, 1997, s.45.

¹⁰⁵⁸ Kay Hailbronner, "Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals", **Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und**

Bununla beraber Roig ve Huddleston uluslararası hukukta devletlerin kendi toprakları üzerinden diğer bir ülkeye geçiş yapmış olan düzensiz göçmen statüsündeki üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulüne ilişkin uluslararası hukuktan kaynaklanan bir yükümlülüğün varlığının genel olarak kabul görmediğini ifade ederler.¹⁰⁵⁹

Hailbronner bu görüşe katılarak bir ülkeden diğerine yasa dışı olarak geçen üçüncü ülke vatandaşlarını geri kabul etme yükümlülüğüne ilişkin olarak, devletler arasında bu yönde ortak bir uygulamanın ve opinio juris'in varlığı tespit edilemediğinden uluslararası hukukta üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulüne ilişkin teamül hukukundan kaynaklanan bir yükümlülüğün varlığından bahsedilemese de, uluslararası hukukun genel ilkeleri çerçevesinde bir devletin komşusu olan bir devlette bulunan üçüncü ülke vatandaşlarını, bu kişilerin düzensiz göçünün tolere edilmesi yahut desteklenmesi halinde, geri kabul yükümlülüğü altında olduğunu iddia etmektedir. Hailbronner bu durumu devletler arasındaki iyi komşuluk ilişkileri ilkesine dayandırmaktadır.¹⁰⁶⁰

Geri kabul antlaşmaları ülkeden çıkarılma sürecinin son halkası olup; özünde, gönderme veya sınır dışı etme kararının tamamlayıcısı olmakla birlikte¹⁰⁶¹ “sınırdışı (expulsion)” ve sınırdan geri çevirme (deportation)” işlemlerinden farklılık arz etmektedir.¹⁰⁶² Sınırdan geri çevirme, sınıra gelen, henüz ülkeye girmemiş ve ülkeye giriş yapması için gerekli şartları taşımayan yabancıların ülkeye sokulmaksızın geri gönderilmesidir. Buna karşılık “sınırdışı”, ülkeye fiilen girmiş olan; ülkede bulunan yabancılarla uygulanan ülkeden çıkarma işlemidir.¹⁰⁶³ Geri kabul ise “sınırdışı” işleminden iki temel konuda farklılık içermektedir. Bunlardan ilki geri kabulün bir milletlerarası antlaşmaya istinaden yapılacakken sınırdışı işleminin yasal dayanağını ulusal mevzuat da oluşturabilmektedir. İkinci farklılık ise söz konusu geri kabul antlaşmalarının kapsamı içerisine üçüncü ülke vatandaşlarının dâhil edilmesi halinde ortaya

Völkerrecht, C:57, 1997, s.45. Nitekim anayasamızın 23. maddesinin son fıkrasına göre vatandaş sınır dışı edilemez ve yurda girme hakkından yoksun bırakılamaz.

¹⁰⁵⁹ Annabelle Roig & Thomas Huddleston, “EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, *European Journal of Migration and Law*, S. 9, 2007, s. 364.

¹⁰⁶⁰ Kay Hailbronner, “Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals”, *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, C:57, 1997, s.46. Uygulamada bu görüşün genel olarak kabul edilmediğine ilişkin olarak bkz. Annabelle Roig & Thomas Huddleston, “EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, *European Journal of Migration and Law*, S. 9, 2007, s. 364.

¹⁰⁶¹ İlke Göçmen, “Türkiye ile Avrupa Birliği Arasındaki Geri Kabul Anlaşmasının Hukuki Yönden Analizi”, *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, 2014, C.13, S.2, s.23.

¹⁰⁶² Nuray Ekşi, *a.g.e.*, s.4-5.

¹⁰⁶³ Nuray Ekşi, *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Abdolkhani ve Karimnia-Türkiye Davası: Mülteci ve Sığınmacı Hukuku Açısından Değerlendirme*, Beta, İstanbul, 2010, s. 8.

çıkmaktadır. Şöyle ki bir devlet sınırdışı edilen üçüncü bir devletin vatandaşını ve vatansızını ülkesine kabul etmek zorunda değil iken; geri kabul antlaşmasına taraf olan bir devlet antlaşmada öngörüldüğü takdirde üçüncü devletin vatandaşını ve vatansızını da kabul edecektir. Bu açıdan bakıldığında geri kabul antlaşmalarının düzensiz göçmenlerin sınırdışı edilmesinde karşılaşılan zorlukların hallinde ve sınırdışı ile karşılaştırıldığında daha hızlı işleyen bir usulle düzensiz göçmenlerin ülkeden çıkarılmasını sağlamak hususunda etkili olduğu söylenebilir.¹⁰⁶⁴

1990’lardan itibaren sıklıkla karşımıza çıkan geri kabul antlaşmaları Avrupa’da 19. yüzyılın başından itibaren uygulanmaktadır.¹⁰⁶⁵ Bu çerçevede 1818-1819 yıllarında Prusya ile diğer Alman devletleri arasında bir dizi geri kabul antlaşması imzalandığını görmekteyiz.¹⁰⁶⁶ Bu dönemden 20. yüzyıl başına kadarki dönem içerisinde Belçika, Danimarka, Almanya, İtalya, Hollanda, Rusya ve İsviçre tarafından başvuru alan geri kabul antlaşmaları göç akışının düzenlenmesinden ziyade kamu düzeni ve kamu güvenliğini ihlal ettiği düşünüldüğünden istenmeyen yabancıların vatandaşı oldukları veya önceden vatandaşı oldukları devletlere sınırdışı edilmelerinin sağlanması amacıyla başvuru alan bir yöntem olmuştur. Geri kabul antlaşmalarının göç akışını düzenleme ve günümüzdekine benzer amaçlarla akdedilmeleri ise 1950’li ve 60’lı yıllarda karşımıza çıkmaktadır.¹⁰⁶⁷ Bu çerçevede 1958 yılında Belçika, Hollanda ve Lüksemburg arasında akdedilen Benelüks Ekonomik Birliği Antlaşmasının¹⁰⁶⁸ 1960 yılında yürürlüğe girmesi ile birlikte antlaşmaya taraf olan devletlerin vatandaşlarının Benelüks alanında serbest dolaşımı mümkün kılınmış ve akabinde Fransa, Almanya ve Avusturya ile geri kabul antlaşmaları imzalanmak suretiyle söz konusu devletlerden Benelüks devletlerine düzensiz göçmen olarak gelmiş olan vatandaşlarını ve üçüncü devletlerin vatandaşlarını geri kabul yükümlülüğü getirilmiştir.¹⁰⁶⁹ Ancak 1950 ve 60’lı yıllarda Avrupa ülkeleri arasında akdedilen geri kabul antlaşmalarının uygulama açısından beklentileri karşılayamadığı görülmektedir. Coleman’a göre bunda başlıca neden bu dönemde göçün büyük bir problem olarak algılanmaması ve bu çerçevede geri kabul usulü ve gönderilen

¹⁰⁶⁴ Nuray Ekşi, **Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması**, s. 5.

¹⁰⁶⁵ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 8.

¹⁰⁶⁶ Bu çerçevede 1906 yılında Almanya ve Hollanda arasında imzalanan geri kabul antlaşması bugünkü geri kabul antlaşmalarına benzer bir yöntem getirmesi yönünden ve “medeni ülkelerin (civilised states)” sınırlarını yabancılara açmaları gerektiğini dile getirmiş olması nedeniyle dikkate değerdir. Bkz. Niels Coleman, **European Readmission Policy: Third Country Interests and Refugee Rights**, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009, s.13.

¹⁰⁶⁷ Niels Coleman, **a.g.e.**, s.14.

¹⁰⁶⁸ İngilizce metin için bkz. Treaty Establishing the Benelux Economic Union, (Çevrimiçi) http://www.internationaldemocracywatch.org/attachments/365_The%20Benelux%20Union%20Treaty.pdf

¹⁰⁶⁹ Niels Coleman, **a.g.e.**, s.15.

devletin ilgili şahsı kabulüne ilişkin şartların geri kabul antlaşmalarında belirlenmemesi sonucunda etkin bir uygulamanın hayata geçirilememiş olmasıdır.¹⁰⁷⁰

1970’li ve 1980’li yıllarda Avrupa’ya yönelik sığınma başvurularında yaşanan artış Avrupalı hükümetlerin iltica başvurularına karşı sınırlarını koruyucu bir yaklaşım benimsemelerine; hatta “misafir işçiler”e ayrılan kotaların azaltılması ve aile birleşim taleplerinin reddedilmesine yol açan bir takım düzenlemelere gitmelerine yol açmıştır. Böylelikle bu dönemde devletler mülteci statüsü vermekten kaçındıkları için başvuruda bulunanlar birden çok devlete aynı anda iltica başvurusunda bulunmaya başlamışlar; birden fazla başvurunun aynı ya da yakın dönemde işleme alınması giderek büyüyen bir sorun halini almıştır. Bu gelişme üzerine başta İskandinavya ülkeleri olmak üzere devletler, yasalarında değişiklikler yaparak “ilk iltica başvurusunda bulunulan ülke” kavramını getirmişler; bu çerçevede iltica talebinde bulunacak olan kişilerin ilk ayak bastıkları ülkede başvurularını yapmaları düzenlenmiştir. Böylece başka ülkeler üzerinden seyahat ederek başvuru ülkesine gelip iltica başvurusunda bulunan kişilerin başvuruları incelemeye alınıp sonuçlandırılmadan bu ülkeye gelmeden önce geçtikleri ülkeye iadeleri gündeme gelmiştir.¹⁰⁷¹

Geri kabul antlaşmalarına 1990’ların başından itibaren verilen önemin artması ile doğru orantıda yükseliş gösteren geri kabul antlaşmalarının sayısı dünya genelinde iki yüzü aşacak ve bunların çoğunluğuna şimdiki Avrupa Birliği üye ülkeleri taraf olacaktır.¹⁰⁷² Zira 1990’lı

¹⁰⁷⁰ Niels Coleman, **a.g.e.**,s.16.

¹⁰⁷¹ Violeta Moreno-Lax, “The Legality of the “Safe Third Country” Notion Contested: Insights from the Law of Treaties”, içinde G.S. Goodwin-Gill and P. Weckel (der.), **Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal Aspects - The Hague Academy of International Law Centre for Research**, Leiden, Martinus Nijhoff, 2015, s.663-665. (tamamı:665-721) Üye devletlerden sadece bir tanesinin ilgili sığınma başvurusunu incelemekle yükümlü olması hususu Schengen Uygulama Konvansiyonu kapsamında kabul edilerek 1990 yılında Dublin Konvansiyonuna ve oradan da şu an yürürlükte olan Dublin III tüzüğüne aktarılmıştır. Bkz. Nazare Albuquerque Abell, “*The Compatibility of Readmission Agreements with the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees*”, **International Journal of Refugee Law**, Vol. 11, S: 1, 1999, s. 62-63. Bu düzenleme çerçevesince üçüncü bir devlet vatandaşı veya vatansız kişinin uluslararası koruma başvurusunun değerlendirilmesine ilişkin sorumluluk taşıyan üye devletin belirlenmesi için uygulanacak mekanizmalar ve kıstaslar ortaya konulmuştur. Bkz. Dublin III Tüzüğü (604/2013) md.1. Ayrıca uluslararası koruma başvurusunu inceleme konusunda sorumlu olan devlet bu tüzüğün üçüncü kısmında yer alan kıstaslar uyarınca belirlenecektir. Bu kıstaslardan ilki başvuru yapılan ülkede yakın aile üyelerinin olması durumudur. Böyle bir durumun varlığı halinde yakın aile üyelerinin bulunduğu devlet ilgili başvuruyu incelemekle sorumlu olacaktır. Bkz. Md. 8-9-10-11. İkinci kıstas uluslararası koruma başvurusu sahibi kişiye ikamet izni veya vize vermiş olan ülkenin belirlenmesidir. Zira bunlardan birini veren üye devlet kişinin yapmış olduğu uluslararası koruma başvurusunu incelemekle sorumludur. Bkz. Md. 12 ve md. 14. Ayrıca md. 13 çerçevesince başvuru havası, deniz, kara yollarından birini kullanarak hukuk dışı yollarla Birliğe ilk giriş yapmış olduğu devlet başvuruyu inceleyecektir. Bu devletin başvuruyu değerlendirme sorumluluğu ilgili kişinin sınırı geçmesinden 12 ay sonra sona erecektir. İlgili başvuru havalimanında transit geçiş esnasında bir üye devlette yapılmış ise ilgili Tüzük uyarınca bu başvurunun yapıldığı devlet başvuruyu incelemekle sorumlu olacaktır. Bkz. Md. 15.

¹⁰⁷² Niels Coleman, **a.g.e.**,s.1.

yıllarda Berlin duvarının yıkılması, SSCB'nin dağılması, Yugoslavya'nın parçalanması ile birlikte Avrupa devletleri yeni bir düzensiz göç dalgası¹⁰⁷³ ile karşı karşıya kalmış¹⁰⁷⁴ ve yaşanan bu gelişmeler sonucunda AB ülkeleri başta Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri olmak üzere ikili geri kabul antlaşmaları yaparak düzensiz göç sorunsalını bireysel olarak çözme arayışına girmişlerdir.¹⁰⁷⁵ Zira 1999 yılına kadar Avrupa Birliği'nin birlik adına geri kabul antlaşması akdetmesi mümkün olmadığından bu tarihe kadar geri kabul antlaşması yapma yetkisi üye devletlerin yetkisinde olacaktır. Bu çerçevede üye devletlerin yapacağı geri kabul antlaşmalarının uygulanmasında yeknesaklığın sağlanabilmesi ve bu antlaşmaların birbirinden farklı olmaması amacıyla Avrupa Birliği model bir geri kabul antlaşması hazırlamış¹⁰⁷⁶ ve

¹⁰⁷³ Avrupa ülkelerinde yapılan mülteci statüsü başvuruları 1983'de 65400'den 1992 yılında 692686'a çıkmıştır. Bunlardan 438191 başvuru Almanya'ya yapılmıştır. Bkz. Nazare Albuquerque Abell, **a.g.m.**, s. 61(tamamı: 60-83)

¹⁰⁷⁴ Nuray Ekşi, **Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması**, s. 10. Bu gelişmelerin ışığında 1992 yılında gerçekleşen Edinburg Zirvesinde Zirve Sonuç Bildirgesi'nin ekinde "Göç Politikasının Dışsal Görünümünü Düzenleyen Prensipler Hakkındaki Deklarasyon" kabul edilmiştir. Bu deklarasyon menşe ülke ve transit ülkelerle yapılacak geri kabul antlaşmaları aracılığıyla düzensiz göçmenlerin menşe ülkelerine gönderilmesi hususunda Avrupa Konseyi'nin çalışmalar yürütüleceğini beyan etmektedir. Bkz. Declaration on Principles of Governing External Aspects of Migration Policy, European Council, Presidency Conclusions, European Council Meeting in Edinburg 11-12 December 1992, (Çevrimiçi) http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/a5_en.pdf, 27 Eylül 2019. "Göç Politikasının Dışsal Görünümünü Düzenleyen Prensipler Hakkındaki Deklarasyon"da ortaya konan ilkeler çerçevesince 1993 yılında Konsey Genel Sekreterinin yetkilendirmesi sonucunda "İltica Çalışma Grubu" kurulmuştur. Bu grubun görevi mevcut ikili geri kabul antlaşmalarının envanterini çıkararak bunlara ilişkin genel ilkelerin ortaya konmasıdır. Bu proje ile amaçlanan mevcuttaki farklı geri kabul antlaşması uygulamalarının yerine yeknesak bir uygulama ortaya koymak idi. Bu çalışma grubunun çalışmalarına istinaden Konsey 1994 yılında üye devletlerin üçüncü ülkelerle yapacakları model iki taraflı geri kabul antlaşması hazırlayarak üye devletlerin üçüncü ülkelerle yapacağı antlaşmaların şekil ve içeriği konusunda yeknesaklık sağlamıştır. Bkz. Daphne Bouteillet-Paquet, "Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States", **European Journal of Migration and Law**, Vol.5, 2003, s.363. 1995 yılında ise Konsey geri kabul antlaşmalarının uygulanmasına ilişkin protokollerde izlenmesi gereken temel ilkeleri belirlemiştir. Bu ilkeler hızlandırılmış ve normal geri kabul usulü; geri gönderilecek kişinin kimliğinin ve giriş noktasının tespitinde göz önüne alınacak delil ve belgelerde uygulanacak usul, geri kabulde ilgili makamlara ilişkin usuller, geri kabulde transit geçişe ilişkin ilkeler ve geri kabul sürecinde kullanılacak formlara ilişkindir. Bkz. EUR-Lex, **Readmission Agreements**, (Çevrimiçi) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133105>, 27 Eylül 2019. Ancak bu dönemde üye devletlerin yapacağı bu antlaşmalarda yeknesaklık sağlayabilmek amacıyla Avrupa Birliği Konseyi'nin 1994 ve 1995 yıllarında aldığı bu kararlar bağlayıcı gücü olmayan tavsiye niteliğinde kararlardır. Bkz. Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 16.

¹⁰⁷⁵ Daphne Bouteillet-Paquet, "Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States", **European Journal of Migration and Law**, Vol.5, 2003, s.364. Bu dönemde geri kabul antlaşmalarındaki sorumluluklarını yerine getirmek amacıyla sınır kontrol sorumlulukları ve bununla orantılı olarak masrafları artmasına rağmen orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin geri kabul antlaşmalarına yanaşmasında bu kadar istekli olmuş olmasına ilişkin olarak bu durumun bu devletlere yönelik koyulmuş olan vize uygulamalarının kaldırılması ve AB üyeliğinin cazibesi olduğu yönündeki görüş için bkz. **a.g.m.** Bu dönemde üye devletlerin yapacağı bu antlaşmalarda yeknesaklık sağlayabilmek amacıyla Avrupa Birliği Konseyi 1994 ve 1995 yıllarında bağlayıcı gücü olmayan tavsiye niteliğinde iki karar almıştır. Bkz. Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country, OJ C 274, 19.9.1996, s. 20–24 ve Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements, OJ C 274, 19.9.1996, p. 25–33.

¹⁰⁷⁶ Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country, OJ C 274, 19.9.1996, s. 20–24

böylelikle 1995-1999 yılları arasında üye devletler yaptıkları geri kabul antlaşmaları için hazırlanan bu model geri kabul antlaşmasını kullanmışlardır.¹⁰⁷⁷

Ayrıca bu dönemde ciddi bir artış yaşanan iltica başvurularının miktarını sınırlamak için üye devletlerin mülteci statüsünü belirleme usulünde başvurdukları diğer bir araç ise “güvenli iltica ülkesi (safe country of asylum)” olmuştur. Sığınma başvurusunda bulunan kişilerin birden fazla ülkede aynı anda bu başvuruda bulunmalarını ya da mülteci statüsü almış olmasına rağmen başka bir ülkede bulunmayı tercih ettiği için başka bir ülkede yeniden başvuru yapmalarının önüne geçilmek için başvuru alan “güvenli iltica ülkesi (safe country of asylum)” daha sonraları “güvenli menşe ülke (safe country of origin)” ve “güvenli üçüncü ülke (safe third country)”¹⁰⁷⁸ gibi terimlere de öncülük edecektir.¹⁰⁷⁹

¹⁰⁷⁷ Nuray Ekşi, **Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması**, s. 10-11. Üye devletlerin üçüncü ülkelerle yapacağı geri kabul antlaşmalarını uyumlaştıran tavsiye kararların üzerine AB 1995’lerin sonuna doğru Birliğin diğer dış politika hedefleri ile Üye Devletler tarafından üçüncü ülkelerle imzalanan geri kabul antlaşmaları arasında bir bağ yaratabilmek adına üçüncü ülkelerle imzaladığı, bu ülkelerle AB arasında imtiyazlı ilişkiler kuran ortaklık antlaşması yahut işbirliği antlaşması gibi antlaşmalar ile karma antlaşmalara “model geri kabul hükümleri (readmission clauses)” koymaya başlamıştır. O yıllarda geri kabul tamamiyen üye devletlerin yetki alanına giren bir husus olarak görüldüğünden 1995 yılında kabul edilen “model geri kabul hükmü” nün içeriği çok sınırlı tutulmuş; bu nedenle hüküm sadece antlaşma metnine eklenen siyasi bir deklarasyon içermekte idi. Bu çerçevede ilgili madde uyarınca bir Üye Devlette yasa dışı olarak bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulünü sağlayacak etkin bir işbirliğinin Üye Devletler açısından önemi belirtildikten sonra üçüncü ülkeye talepte bulunan Üye Devletle geri kabul antlaşması müzakere etme yükümlülüğü getirmekteydi. Antlaşmalara konacak model geri kabul hükmü (readmission clause) AB Konseyi tarafından ilk defa 1995 yılında kabul edildikten sonra 1996 ve 1999 yıllarında revize edilmiştir. Bu doğrultuda 1996 yılında hazırlanan standart hüküm daha kapsamlıydı. Şöyleki, bu değişiklik ile antlaşmanın giriş kısmına bir ibare eklenerek antlaşmanın başlıca hedeflerinden birisinin yasa dışı göçün kontrolü ve engellenmesi olduğu ifade edilmiş ve antlaşma metninin içine konuyla ilişkin üç tane standart hüküm konulmuştur. Bu hükümlerden ilki karşılıklı geri kabul yükümlülüğü getirilerek, Üye Devlette ya da antlaşmanın tarafı olan üçüncü ülkede yasa dışı olarak bulunan diğer tarafın vatandaşlarının geri kabul edilmesine ilişkindi. Geri kabul işlemi gerçekleştirilirken formaliteler çıkarılmaması ve geri kabul için gereken kimlik belgelerinin düzenlenmesi de yine bu madde ile düzenlenmişti. İkinci hüküm ise üçüncü ülkelerin herhangi bir üye ülkenin talebi üzerine bu ülke ile üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansız kişileri de geri kabul edebileceklerine ilişkin taahhütleri de içeren iki taraflı geri kabul antlaşması imzalama yükümlülüğünü düzenliyordu. Son hüküm çerçevesince de karma antlaşmalar çerçevesince kurulan İşbirliği Konseyine (Cooperation Council) yasa dışı göçün kontrolü ve önlenmesi konularında daha ileri seviyede araştırmalar yapması için yetki verilmekteydi. Bkz. Niels Coleman, **a.g.e.**,s.212.

¹⁰⁷⁸ Güvenli üçüncü ülke uygulamaları Avrupa devletleri tarafından tek taraflı hukuki ve idari düzenlemeler çerçevesince uygulama alanı bulmuştur. Bkz. Agnès Hurwitz, **The Collective Responsibility of States to Protect Refugees**, Oxford,2009, s.47. Daha sonra AB bünyesinde oluşturulan Dublin sistemi çerçevesince güvenli üçüncü ülke uygulaması Dublin III Tüzüğü’nün dibacesinde de görüldüğü üzere tüm üye devletlerin güvenli üçüncü ülke olduğunun kabul edilmesi ilkesine dayanmaktadır. Bkz. Agnès Hurwitz, **The Collective Responsibility of States to Protect Refugees**, Oxford,2009, ss.89-90. AB Sığınma Prosedürleri Yönergesi md. 38 ile de güvenli üçüncü ülke kavramı ayrı bir madde olarak düzenlenmiştir. Bu madde ileride daha ayrıntılı bir şekilde ele alınacaktır.

¹⁰⁷⁹ Nazare Albuquerque Abell, **a.g.m.**, ss. 61-62.

Avrupa Birliği ülkelerine yönelik düzensiz göçmen sayısında yaşanan artış ile Birlik’de göç yönetiminin ülkelerin tek başına altından kalkamayacağı ve birlik içerisinde bu konuda işbirliğini gerektiren bir problem olduğu anlaşılmıştır.¹⁰⁸⁰

1999 yılında Amsterdam Antlaşmasının yürürlüğe girmesi ile birlikte Avrupa Birliği, üye olmayan devletlerle üye devletlerin topraklarında bulunan düzensiz göçmenlerin sınır dışı edilmesini düzenleyen geri kabul antlaşmaları akdetmeye muktedir hale gelmiştir.¹⁰⁸¹ Her ne kadar Amsterdam Antlaşmasında açıkça Birliğe geri kabul antlaşması yapma yetkisi verildiğinden bahsetmemekle beraber ilgili antlaşmanın 63.maddesinin üçüncü fıkrasının (b) bendinde Avrupa Konseyi’nin göç politikasına ilişkin olarak yasadışı ikamet edenlerin vatandaşı olduğu ülkelere geri gönderilmeleri (repatriation of illegal residents) de dâhil olmak üzere düzensiz göç ve yasadışı ikamete ilişkin önlemleri alacağını düzenlemiştir.¹⁰⁸² Schieffer’e göre madde metninde “geri kabul antlaşması” zikredilmemekle beraber “geri gönderilme (repatriation)” teriminin kullanılması bahsi geçen kişilerin menşe ülkeleri ya da

¹⁰⁸⁰ Carole Billet, EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU’s Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice, **European Journal of Migration and Law**, S. 12, 2010, ss. 45-46. (tamamı:45-79)

¹⁰⁸¹ Niels Coleman, **a.g.e.**,s.1. Üye devletlerin bu yetkilerini Avrupa Birliği’ne aktarmalarının arkasında yatan nedenlerin başlıcaları üye devletlerin düzensiz göçmenleri geri gönderme sırasında çok sorun yaşamaları; geri göndermenin fiilen gerçekleştirilebilmesi için menşe ve transit ülkelerle işbirliği içerisinde olunmasına yönelik gereksinim; geri gönderilecek kişilerin ekseriyetle kimlik ve seyahat belgelerinin olmaması ve buna istinaden konsolosluk vasıtasıyla belge temin edilmesinin çok vakit alıyor olması; bazı devletlerin geri kabul antlaşmalarına ancak vize kolaylığı ve mali yardım karşılığında sıcak bakması ve düzensiz göçle mücadelede ortak bir stratejiye duyulan ihtiyaçtır. Bkz. Martin Schieffer, “Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations”, **European Journal of Migration and Law**, S. 5, 2003, s. 343-344.

¹⁰⁸² AB’nin 1995’lerin sonundan itibaren üçüncü ülkelerle imzaladığı, bu ülkelerle AB arasında imtiyazlı ilişkiler kuran ortaklık antlaşması yahut işbirliği antlaşması gibi antlaşmalar ile karma antlaşmalarına koymaya başladığı “model geri kabul hükümleri (readmission clauses)” 1999 yılında Amsterdam Antlaşmasının yürürlüğe girmesi ile birlikte revize edilmiştir. Böylelikle Konsey; Kasım 1999’da hem karma antlaşmalarda hem de Topluluk antlaşmalarında kullanılabilecek yeni standart hükümler hazırlamıştır. Hazırlanan bu standart hükümler büyük ölçüde 1996 standart metinlerini andırmakla birlikte bir takım değişiklikler de içermektedir. Şöyle ki daha önceki uygulamalarda üçüncü ülkelerden geri kabul antlaşması imzalamaya yönelik alınan siyasi taahhüdün doğrudan üye devletlere değil, Topluluğa verilmesi yönünde bir düzenleme getirilmiştir. Bu yeni düzenlemeye göre üye devletler ancak Topluluk antlaşmasının henüz nihayete ermediği durumlarda talepte bulunarak üçüncü ülke ile geri kabul konusunda ikili antlaşma imzalayabileceklerdir. Coleman bu durumun Amsterdam Antlaşması sonrasında AB ile Üye Devletler arasında yetki paylaşımı konusunda bir mütabakata varıldığını ve bu çerçevede Topluluk geri kabul antlaşmalarının üye devletler tarafından imzalanan ikili geri kabul antlaşmalarına üstün kabul edildiğini ileri sürmektedir. Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi’nin 2002 yılında Seville Zirvesinde alınan kararlar doğrultusunda 2002 yılından itibaren yukarıda açıklanan model hükümler yerine AB ile yapılacak tüm işbirliği ve benzeri tarzdaki antlaşmalarda “göç akışının ortak yönetimi”ni de içerecek geri kabul konularında işbirliği hükümleri kullanılmasına karar verilmiştir. Akabinde Kasım 2002’de toplanan Genel İşler ve Dış İlişkiler Konseyi (The General Affairs and External Relations)’nin sonuç bildirgesinde antlaşmalara eklenecek bu yeni model hükmün ana çerçevesine karar vermiş ve bu yeni model antlaşma maddesini “göç yönetimi hükmü (migration management clause)” olarak adlandırmış ancak bu sefer standart bir madde hazırlamaktan kaçınılmıştır. Böylece bu maddenin içeriği her antlaşmanın özelliğine göre ve müzakere koşulları çerçevesinde belirlenecek şekilde serbest bir düzenlemeye gidilmiştir. Bkz. Niels Coleman, **a.g.e.**,s.122-124.

vatandaşı oldukları ülkeler tarafından “geri kabul edilecekleri”ni de içermektedir. Nitekim bu husus Tampere Zirvesi sonuç bildirgesinde¹⁰⁸³ Amsterdam Antlaşmasının Topluluğa geri kabul alanında yetkiler verdiği ve bu çerçevede Avrupa Devlet ve Hükümet Başkanları Konseyi’nin AB Bakanlar Konseyi’ni Avrupa Topluluğu ile üçüncü ülkeler arasında geri kabul antlaşmaları imzalamaya ya da diğer antlaşmalara standart bir geri kabul hükmü koymaya davet etmesinden de çıkarılabilir.¹⁰⁸⁴

2000’lerin başında AB, düzensiz göçmenlere ilişkin olarak bunların iadesine yönelik mekanizmaları geliştirme çalışmalarının özellikle kaynak ülkeye doğrudan iadenin mümkün ya da uygun olmadığı durumlar içinde çözüm içermesi gerektiğini dile getirmeye başlamıştır.¹⁰⁸⁵ Bu dönemde düzensiz göçmenlerin iadesine ilişkin karşılaşılan en büyük sıkıntı bu kişilerin çoğu zaman hangi devletin vatandaşı olduğunu kanıtlayan belgelerinin kayıp olmasıdır. Bu sorunla baş edebilmek için Komisyon kimlikleri tespit edilememekle birlikte seyahat güzergahı tespit edilebilen düzensiz göçmenleri kaynak ülkeye göndermek için uğraşmak yerine transit ülkelerle geri kabul antlaşmaları yaparak ilgili kişileri bu ülkelere göndermeyi bir alternatif yol olarak görmüştür.¹⁰⁸⁶

2009 yılında yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması ile Avrupa Birliği’nin geri kabul antlaşması yapacağına ilişkin açık bir hüküm getirilecektir. Şöyle ki Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’nın 79/3. maddesinde¹⁰⁸⁷ Avrupa Birliği’nin üçüncü ülkelerle geri kabul

¹⁰⁸³ Bkz Tampere Sonuç Bildirgesi para.27.. Tampere European Council 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency , (Çevrimiçi) http://aei.pitt.edu/43337/1/Tampere_1999.pdf, 26 Eylül 2019.

¹⁰⁸⁴ Martin Schieffer, “Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations”, **European Journal of Migration and Law**, S. 5, 2003, s. 343 ve 349. (tamamı: 343–357)

¹⁰⁸⁵ Bkz. European Union, **European Commission, Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents (COM(2002) 175 final)**, 10 April 2002, COM(2002) 175 final, (Çevrimiçi) <https://www.refworld.org/docid/3f28d4944.html>, 29 Eylül 2019, s.19-25.

¹⁰⁸⁶ Annabelle Roig & Thomas Huddleston, “EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, **European Journal of Migration and Law**, S. 9, 2007, s. 365-366. AB’nin 1995’lerin sonundan itibaren üçüncü ülkelerle imzaladığı, bu ülkelerle AB arasında imtiyazlı ilişkiler kuran ortaklık anlaşması yahut işbirliği antlaşması gibi antlaşmalar ile karma antlaşmalara “model geri kabul hükümleri (readmission clauses)” koymaya başlaması üzerine kendi vatandaşını geri kabul edeceğini beyan eden geri kabul hükmü (klozu) taşıyan sözleşmelerin sayısı 1999 yılında 5’ten, bu sayı 2007 yılına gelindiğinde 102’ye çıkmıştır. Benzer bir şekilde birlik üyelerinin imzaladığı ve kendi vatandaşını geri kabul etmeyi taahhüt eden iki taraflı geri kabul antlaşmalarının sayısı da 1999 yılında 15 iken 2004 de 58’e çıkmıştı. Ancak Birliğin hem kendi hem de üçüncü ülke vatandaşını kabul etmeye yönelik hüküm içeren geri kabul antlaşmaları konusunda uzlaşmaya vardığı ülke sayısı 5 ile sınırlı kalmıştır. Bkz. Annabelle Roig & Thomas Huddleston, “EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, **European Journal of Migration and Law**, S. 9, 2007, s. 371ve 374.

¹⁰⁸⁷ Maddenin gayriresmi Türkçe çevirisi şu şekildedir: “Birlik, üye devletlerden birinin topraklarına girme, bu topraklarda bulunma veya ikamet etme koşullarını karşılamayan veya artık karşılamaz hale gelen üçüncü ülke uyruklarının, uyruğu oldukları veya geldikleri ülke tarafından geri kabul edilmeleri için üçüncü ülkelerle

antlaşmaları yapabileceği ve bu antlaşmalar çerçevesince geri kabul edilecek kişilerin kapsamına antlaşmaya taraf olmayan diğer devletlerin vatandaşlarının da dahil edilebileceği belirtilmiştir.¹⁰⁸⁸

Avrupa Birliği'nin geri kabul antlaşması yaptığı ülkeleri Kruse kaynak ülkeler (countries of origin), transit ülkeler (countries of transit) ve karma ülkeler (mixed countries of origin and transit) yani hem kaynak hem de transit ülke olma özelliğini beraber taşıyan ülkeler olarak üçe ayırmıştır.¹⁰⁸⁹ 2019 yılı itibarıyla AB'nin düzensiz göçle mücadele etmek amacıyla imzaladığı geri kabul antlaşmalarının sayısı 17'ye ulaşmış;¹⁰⁹⁰ bunların bazılarının kapsamı geniş tutularak antlaşmaya taraf olan devletlerin sadece kendi vatandaşlarını değil vatansızlar da dahil üçüncü devlet vatandaşlarını da geri kabulü düzenlenmiştir.¹⁰⁹¹ Avrupa Birliği ile yapılan geri kabul antlaşmalarının bu şekilde üçüncü ülkelerin vatandaşlarını da kapsamı AB'nin vize serbestisi, vize kolaylığı, göç yönetimine ilişkin teknik ve mali destek gibi muhtelif teşviklerin sağlanması ile mümkün olabilmektedir.¹⁰⁹² Ancak geri kabul antlaşmaları çerçevesince göç alan hedef ülkelerin geri kabul antlaşmaları vasıtasıyla üzerlerindeki yükü transit ülkelere geçirmeleri ve bu çerçevede oluşan yük dengesizliğini ise finansal destek ile giderebileceklerini düşünmeleri eleştirilmiştir. Zira büyük miktarlarda geri kabul işleminin uygulanmasına aracılık edecek bir geri kabul antlaşmasının transfer ülke üzerinde yaratacağı yüke sadece finansal boyutu açısından yaklaşılamaz ki finansal açıdan da bakıldığında genelde daha az gelişmişlik gösteren transit ülkelerin göç yönetiminde ortaya çıkan bu yeni yükünün ne boyutlarda telafi edilebileceği de tartışmalıdır. Ayrıca transit ülke açısından bakıldığında bu yükün sosyal ve politik boyutları da vardır. Zira transit ülkeler hedef ülke tarafından ne kadar teşvik edilirlerse edilsinler kendi kaynaklarının yetersizliği ya da başka bir takım sebeplerle geri kabul ettiği üçüncü ülke vatandaşlarını menşe ülkelerine geri

anlaşmalar *akdedebilir."* Bkz. (Çevrimiçi) <http://ataum.ankara.edu.tr/wp-content/uploads/sites/360/2017/02/ABA-ve-ABIHA-Turkce.pdf>

¹⁰⁸⁸ Carole Billet, "EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice", **European Journal of Migration and Law**, Vol.12, 2010, s.60.

¹⁰⁸⁹ Imke Kruse, **The EU's Policy on Readmission of Illegal Migrants**, (Çevrimiçi) <http://socsci2.ucsd.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf>, s.16. Kruse'nin bu sınıflandırması çerçevesince kaynak ülkeler Çin, Pakistan ve Sri Lanka; transit ülkeler Hong Kong ve Makao; hem kaynak hem de transit olan ülkeler ise Ruya, Ukrayna, Türkiye, Arnavutluk, Cezayir ve Fas örnek olarak verilmiştir. Bkz. **a.g.e.**, s.16.

¹⁰⁹⁰ Bu devletler şunlardır: Hong Kong, Makau, Sri Lanka, Arnavutluk, Rusya, Ukrayna, Makedonya, Bosna Hersek, Karadağ, Sırbistan, Moldova, Pakistan, Gürcistan, Ermenistan, Azerbaycan, Türkiye, Cape Verde. Bkz. EUR-Lex, **Readmission agreements between the EU and certain non-EU countries**, (Çevrimiçi) https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en, 28 Eylül 2020.

¹⁰⁹¹ Annabelle Roig & Thomas Huddleston, "EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse", **European Journal of Migration and Law**, S. 9, 2007, s. 363.

¹⁰⁹² Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 20 ve 22.

göndermesini sağlayacak kaynak ülke ile geri kabul antlaşması akdetme hususunda yetersiz kalabilmektedirler.¹⁰⁹³ Bu durum geri kabulleri gerçekleştiren ülke açısından uzun vadede çözülemeyecek bir sorun haline gelebileceklerdir.¹⁰⁹⁴ Ayrıca transit ülkenin 3. Ülkelerle geri kabul antlaşması imzalamayı başarması halinde bile yeni yükler gelmeye devam edecektir. Zira geri kabul antlaşmaları çerçevesince uluslararası koruma ihtiyacı içinde olan kişilerin de kabul edilmesi mümkündür. Böyle bir durumda transit ülke her bir başvuruyu bireysel olarak inceleyerek, durumun özelliğine göre bu kişilerin geri göndermeme ilkesi çerçevesince ülke içinde kalmasını sağlayacak uluslararası koruma statüsü sağlamak durumunda kalabilecektir. Geri kabul antlaşmalarının uygulanması sırasında usulüne uygun olarak kaç kişinin gönderildiğinin tespitinin tarafsız ve şeffaf bir şekilde bilinmeyecek olması ve menşe ülkede kabul ve yeniden uyum olanaklarının yetersiz olması geri kabul antlaşmalarının yaratması muhtemel olan diğer sorunlardandır.¹⁰⁹⁵ Bunlar dışında geri kabul antlaşmalarının uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunlar ise BMMYK tarafından geri kabul sırasında yaşanması muhtemel lojistik sorunları, geri gönderilecek kişilerin bildirimde bulunmadan ortadan kaybolması, menşe ülkelerin ilgili kişilere yönelik seyahat belgelerini hazırlamaktan imtina etmesi ve geri gönderme masraflarının bütçenin üstüne çıkması olarak sayılmıştır.¹⁰⁹⁶

IOM de geri gönderme ilkesine ve ilgili uluslararası insan haklarını dikkate almayacak şekilde geri kabul antlaşmalarının uygulanmaya başlandığı yerde geri kabul antlaşmaları düzensiz göçle mücadelede güvenli ve insan onuruna yaraşır bir araç olmaktan çıkarak düzensiz göç hareketlerinin daha saldırgan olarak devam edeceği bir düzeni yaratmaya hizmet ederler demektedir.¹⁰⁹⁷

Goodwin-Gill ve McAdam da geri kabul antlaşmalarını genel olarak sığınma talebinde bulunanlara ve mültecilere ilişkin herhangi bir hükme yer vermeksizin ve mülteci-düzensiz göçmen ayrımını yapmaksızın sadece geri kabul yükümlülüğü öngören ve ülkeye düzensiz

¹⁰⁹³ Esin Küçük, “Türkiye’nin Taraf Olduğu Geri Kabul Antlaşmaları”, **İKHFD**, C:7, S:2, 2008, s. 112-113.

¹⁰⁹⁴ Bu durum Türkiye-AB geri kabul görüşmeleri sırasında Türkiye’nin bu antlaşmayı akdetmesi halinde düzensiz göç hususunda Avrupa’nın boşaltım alanı (dumping ground) olacağı yönünde eleştirilmiştir. Bkz. Annabelle Roig & Thomas Huddleston, “EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, **European Journal of Migration and Law**, S. 9, 2007, s. 374.

¹⁰⁹⁵ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s.26-27.

¹⁰⁹⁶ UNHCR, **Background paper No.1 Legal and practical aspects of the return of persons not in need of international protection**, (Çevrimiçi) <https://www.unhcr.org/4d948b2c9.pdf>, 6 Aralık 2018, s.3.

¹⁰⁹⁷ IOM, **Global Compact Thematic Paper: Readmission**, (Çevrimiçi) https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Readmission.pdf, s. 4.

girişler üzerine odaklanan bir sınır kontrol mekanizması olarak tanımlamışlardır. Sadece geri kabul yükümlülüğünün yüklenilmiş olmasının geri gönderme yasağının ihlali ile sonuçlanmasını muhtemel olarak tanımlamışlardır. Bu durumun önüne geçilmesi amacıyla geri kabul antlaşmalarının geri göndermeme ilkesine uygun düzenlenmiş olmasını mültecilerin korunması amacıyla elzem olarak nitelendirmişlerdir.¹⁰⁹⁸ Bu konu aşağıdaki bölümde daha ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

B. Türkiye ile Avrupa Birliği Arasında İmzalanan Geri Kabul Antlaşması

Genel itibariyle, bir ülkede veya sınırları belirlenmiş bir grup ülkede yasadışı olarak bulunan kişilerin antlaşma yapılmış kaynak ülkeye veya en son transit geçiş yaptıkları ülkeye geri gönderilmesini düzenleyen geri kabul antlaşmaları Türkiye'nin gündemine Türk hukukunun Avrupa Birliği müktesebatı ile uyumlaştırılma süreci içerisinde yasa dışı göçle mücadele kapsamında girmiştir.¹⁰⁹⁹ Türkiye bugüne kadar Rusya Federasyonu¹¹⁰⁰, Yemen¹¹⁰¹, Nijerya¹¹⁰², Bosna Hersek¹¹⁰³, Kırgızistan¹¹⁰⁴, Pakistan¹¹⁰⁵, Romanya¹¹⁰⁶, Suriye¹¹⁰⁷,

¹⁰⁹⁸ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, **a.g.e.**, s. 407-408.

¹⁰⁹⁹ Esin Küçük, "Türkiye'nin Taraf Olduğu Geri Kabul Antlaşmaları", İKHFD, C:7, S:2, 2008, s. 100. (tamamı:101-121)

¹¹⁰⁰ Karar Sayısı : 2011/1501: 1- 18 Ocak 2011 tarihinde Moskova'da imzalanan ve 9/3/2011 tarihli ve 6188 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Federasyonu Hükümeti Arasında Geri Kabul Antlaşması"nın, 2- 18 Ocak 2011 tarihinde Moskova'da imzalanan ekli "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Rusya Federasyonu Hükümeti Arasında Geri Kabul Antlaşmasına İlişkin Uygulama Protokolü"nün, onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 10/3/2011 tarihli ve KYGK/1789216 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü ve 5 inci maddelerine göre, Bakanlar Kurulu'nca 14/3/2011 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 15.3.2011/27875.

¹¹⁰¹ 20 Ekim 2012 tarihinde Sana'da imzalanan "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Yemen Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İzinsiz İkamet Eden Şahısların Geri Kabulüne Dair Antlaşma"nın beyanlar ile onaylanması 6844 sayı ve 28/2/2017 tarihli kanun ile uygun bulunmuştur. R.G. 6.3.2017/30009.

¹¹⁰² Karar Sayısı: 489: 2 Şubat 2011 tarihinde Ankara'da imzalanan ve 1/3/2017 tarihli ve 6867 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ve Nijerya Federal Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Göç Konularına Dair Antlaşma"nın onaylanmasına, 9 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2nci ve 3üncü maddeleri gereğince karar verilmiştir, 25 Aralık 2018. R.G. 26.12.2018/30637. Bu antlaşma kapsamına sadece taraf devletlerin kendi vatandaşlarının kabulü dahildir.

¹¹⁰³ Karar Sayısı: 2017/10734, 16 Şubat 2012 tarihinde Ankara'da imzalanan ve 9/3/2017 tarihli ve 6994 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Bosna-Hersek Bakanlar Kurulu Arasında Geri Kabul Antlaşması"nın onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 23/7/2017 tarihli ve 12590284 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü ve 5 inci maddelerine göre, Bakanlar Kurulu'nca 15/8/2017 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 18.09.2017/30184. Mükerrer.

¹¹⁰⁴ Karar Sayısı: 2009/15471: 6 Mayıs 2003 tarihinde Ankara'da imzalanan ve 12/2/2004 tarihli ve 5097 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Kırgız Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Kendi Vatandaşlarının Geri Kabulüne İlişkin Antlaşma"nın onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 8/9/2009 tarihli ve HUMŞ/1171 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3'üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu'nca 29/9/2009 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 18.10.2009/27380. Bu antlaşma kapsamına sadece taraf devletlerin kendi vatandaşlarının kabulü dâhildir.

¹¹⁰⁵ Karar Sayısı: 2016/8826: 7 Aralık 2010 tarihinde Ankara'da imzalanan ve 7/4/2016 tarihli ve 6703 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli "Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Pakistan İslam Cumhuriyeti Hükümeti Arasında İzinsiz İkamet Eden Şahısların Geri Kabulüne Dair Antlaşma"nın ilişik beyanlarla onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 25/4/2016 tarihli ve 10827289 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244

Ukrayna¹¹⁰⁸, Belarus¹¹⁰⁹, Karadağ¹¹¹⁰, Moldova¹¹¹¹ ve Avrupa Birliği¹¹¹² ile Geri Kabul Antlaşması imzalamıştır.¹¹¹³

Ayrıca 22 Ağustos 2007 tarihinde Vietnam ile geri kabule ilişkin hükümleri de içeren “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Vietnam Sosyalist Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Terörizm, Organize Suçlar, Uyuşturucu ve Psikotrop Maddeler ile Bunların Katkı Maddeleri ve Benzerlerinin Kaçakçılığı ve Diğer Tiplerdeki Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşması”¹¹¹⁴ imzalanmıştır. Bu anlaşmanın VIII. maddesi kapsamında taraflar yasadışı göç,

sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 27/4/2016 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 14.5.2016/29712.

¹¹⁰⁶ Karar Sayısı: 2009/15564: 19 Ocak 2004 tarihinde Bükreş’te imzalanan ve 21/10/2004 tarihli ve 5249 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Romanya Hükümeti Arasında Kendi Vatandaşlarının ve Ülkelerinde Yasadışı Konumda Bulunan Yabancıların Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma”nın onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 15/10/2009 tarihli ve HUMŞ/1217 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 30/10/2009 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 24.11.2009/27416.

¹¹⁰⁷ Karar Sayısı: 2007/11896: 10 Eylül 2001 tarihinde Şam’da imzalanan ve 17/6/2003 tarihli ve 4901 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Suriye Arap Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Yasadışı Göçmenlerin Geri Kabulüne Dair Anlaşma”nın onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 2/3/2007 tarihli ve HUMŞ/47580 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 19/3/2007 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 12.4.2007/26491.

¹¹⁰⁸ Karar Sayısı: 2008/14107: 7 Haziran 2005 tarihinde Ankara’da imzalanan ve 24/6/2008 tarihli ve 5778 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Ukrayna Bakanlar Kurulu Arasında Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma”nın onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 14/8/2008 tarihli ve HUMŞ/814 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3’üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 1/9/2008 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 26.9.2008/27009.

¹¹⁰⁹ Karar Sayısı: 2014/5871: 29 Mart 2013 tarihinde Minsk’te imzalanan ve 27/11/2013 tarihli ve 6505 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Belarus Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Geri Kabul Anlaşması”nın onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 2/1/2014 tarihli ve 4096002 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3’üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 27/1/2014 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 15.3.2014/28942.

¹¹¹⁰ Karar Sayısı: 2016/9363: 18 Nisan 2013 tarihinde İstanbul’da imzalanan ve 19/7/2016 tarihli ve 6733 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Karadağ Hükümeti Arasında Geri Kabul Anlaşması”nın onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 9/9/2016 tarihli ve 11286249 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3’üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 3/10/2016 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 3.11.2016/29877.

¹¹¹¹ Karar Sayısı: 2014/6232: 1 Kasım 2012 tarihinde Ankara’da imzalanan ve 15/1/2014 tarihli ve 6517 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Moldova Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Geri Kabul Anlaşması” ile ilişik Notaların onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 3/4/2014 tarihli ve 4356821 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3’üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 10/4/2014 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 25.4.2014/28982.

¹¹¹² Karar Sayısı: 2014/6652: 16 Aralık 2013 tarihinde Ankara’da imzalanan ve 25/6/2014 tarihli ve 6547 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma”nın onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 16/7/2014 tarihli ve 6702424 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 21/7/2014 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 2.8.2014/29076.

¹¹¹³ Geri kabul antlaşmalarının derlemesi için bkz. Nuray Ekşi, **Yabancılar Hukukuna İlişkin Mevzuat ve Antlaşmalar**, İstanbul 2016, s. 485-590; Nuray Ekşi, **Mültecilere ve Sığınmacılara İlişkin Mevzuat**, İstanbul 2010, s. 291-348.

¹¹¹⁴ Karar Sayısı: 2008/13364: 22 Ağustos 2007 tarihinde Ankara’da imzalanan ekli “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Vietnam Sosyalist Cumhuriyeti Hükümeti Arasında Terörizm, Organize Suçlar, Uyuşturucu ve Psikotrop Maddeler ile Bunların Katkı Maddeleri ve Benzerlerinin Kaçakçılığı ve Diğer Tiplerdeki Suçlarla Mücadelede İşbirliği Anlaşması”nın onaylanması; Dışişleri Bakanlığının 13/2/2008 tarihli ve HUMŞ/120 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü ve 5 inci maddelerine göre, Bakanlar Kurulu’nca 10/3/2008 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 23.3.2008/26825.

adam kaçırma ve insan ticareti ile mücadelede işbirliği yapmayı taahhüt etmişlerdir. Bu doğrultuda bu maddenin ikinci fıkrası uyarınca tarafların, vatandaşlıklarını kanıtlamaları veya vatandaşlıkları hakkında delil sunmaları şartıyla birbirlerinin topraklarına yasadışı giriş yapan kendi vatandaşlarını geri kabul edecekleri düzenlenmiştir.

Bununla benzer bir şekilde 20 Ocak 2000 tarihinde Türkiye Yunanistan ile “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, Yasadışı Göç ile Mücadelede İşbirliği Anlaşması”¹¹¹⁵’ni imzalamıştır. Bu antlaşmanın 8. maddesi uyarınca taraflar yasadışı göç ile mücadelede işbirliği yapmayı taahhüt etmişler. Bu çerçevede taraflar geri kabul antlaşması sonuçlandırılıncaya kadar diğer tarafın vatandaşlarının yanı sıra, taraflardan birinin topraklarından gelerek diğer tarafın sınırlarını yasadışı olarak geçmiş veya geçecek üçüncü ülke vatandaşlarını da geri kabul edeceklerini belirtmişlerdir. Bu hükümlerin uygulanması için taraflar söz konusu kişilerin geri kabulüne ilişkin ilke ve yöntemleri bir belge ile saptayacaklarını aynı madde içerisinde dile getirmişlerdir.¹¹¹⁶

Ancak bunlardan en önemlisi 16 Aralık 2013’te Avrupa Birliği ile imzalanan “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Anlaşma (AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması)”dır. Bu antlaşma ile karşılıklı olarak, Türkiye veya AB üyesi bir devlet açısından düzensiz göçmen olan vatandaş, üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişinin duruma göre geri kabulü veya transit geçişi ile ilgili koşul, esas ve usuller ortaya konmuştur.¹¹¹⁷

Türkiye’nin Avrupa Birliği¹¹¹⁸ ile yapmış olduğu geri kabul antlaşması Danimarka ve İrlanda hariç diğer üye devletleri kapsamaktadır. Her bir üye devlette bulunan ve Türkiye üzerinden

¹¹¹⁵ Karar Sayısı: 2001/2589; 20 Ocak 2000 tarihinde Ankara’da imzalanan ve 26/4/2001 tarihli ve 4654 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli “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, Yasadışı Göç ile Mücadelede İşbirliği Anlaşması”nın onaylanması, Dışişleri Bakanlığının 22/5/2001 tarihli ve İSTY-1418 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu’nca 8/6/2001 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 14.7.2001/24462.

¹¹¹⁶ Bu konuya ilişkin gelişmeler ileriki bölümlerde daha ayrıntılı ele alınacaktır.

¹¹¹⁷ İlke GÖÇMEN, **a.g.m.**, s.22.

¹¹¹⁸ Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Lizbon Antlaşması md. 216/1 uyarınca Avrupa Birliği’nin üçüncü ülkelerle veya uluslararası kuruluşlarla milletlerarası antlaşmalar yapabileceği; md. 216/2 uyarınca da Avrupa Birliği’nin yaptığı antlaşmaların üye devletler ve Avrupa Birliği’nin kurumları açısından bağlayıcı olduğu

bu ülkelere giden düzensiz göçmenin Türkiye tarafından kabul edilmesi için her bir üye devlet ile Türkiye arasında uygulama protokolü yapılacaktır.¹¹¹⁹

Türkiye'nin AB ile imzalamış olduğu geri kabul antlaşması AB açısından, “ülkeden çıkartılmak istenilen kişilerin ülkeden çıkartılmasının sağlanmasının ana mekanizması ve düzensiz göçle mücadele aracı”¹¹²⁰ olarak görülmekte iken Türkiye açısından resmi metinlerde hem AB ile üyelik sürecinde gerekli bir adım, hem de düzensiz göçle mücadele aracı olarak ele alınmaktadır.¹¹²¹

Bu antlaşma çerçevesince, tarafların¹¹²² birbirlerinin ülkelerine girme, burada bulunma veya ikamet etme şartlarını taşımayan veya bu şartları artık taşımayan “vatandaşların”, “üçüncü ülke vatandaşlarının” veya “vatansız” kişilerin diğer taraf devlete iadesi düzenlenmiştir. Tarafların kendi vatandaşları bakımından antlaşma 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe girmiş¹¹²³ ve bu çerçevede geri kabul yükümlülüğü başlamıştır. Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar bakımından ise antlaşma 1 Ekim 2017 tarihinde yürürlüğe girmiştir.¹¹²⁴

belirtilmiştir. O halde AB açısından, geri kabul antlaşmasının hükümleri, antlaşmanın yürürlüğe girmesinden itibaren, AB hukukunun ayrılmaz bir parçasını oluşturur. Bkz. İlke Göçmen, **a.g.m.**, s.23.

¹¹¹⁹ Nuray Ekşi, **Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması**, s.5. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının 20. maddesinde antlaşmaya ilişkin uygulama protokollerinin yapılması öngörülmüştür. Bu protokoller AB Üyesi Devletler ile Türkiye arasında yapılacaktır. Bu protokoller çerçevesince yetkili makamlar ile sınır geçiş noktalarının tayini ve irtibat noktalarının değişimi, refakat edilen üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin refakatli geri dönüş koşulları, antlaşmanın eklerinde belirtilenlere ilave yöntem ve belgeler, hızlandırılmış usul gereğince geri kabul şekilleri ve mülakat yöntemleri düzenlenecektir. Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 20/1. Bu protokoller ancak geri kabul komitesine bildirimde bulunulduktan sonra yürürlüğe girecektir. Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 20/2. Uygulama protokolüne taraf olmayan AB Üyesi Devletlerin talebi üzerine Türkiye başka bir üye devletle hazırlanan ve de Türkiye'deki uygulamasının pratikte gerçekleştirilebilirliğine tabi olan uygulama Protokolünün herhangi bir hükmünü talep eden devlete de uygulayacaktır. Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 20/3.

¹¹²⁰ İlke Göçmen, **a.g.m.**, s.26.

¹¹²¹ 2014/6 Sayılı Başbakanlık Genelgesi. RG:16.04.2014/ 28974.

¹¹²² Türkiye ve Avrupa Birliği arasında yapılan bu geri kabul antlaşması Birleşik Krallık, İrlanda ve Danimarka açısından bağlayıcı olmamıştır. Zira Avrupa Birliğinin İşleyişine İlişkin Antlaşmanın ekinde yer alan 21 No'lu Protokol uyarınca Birleşik Krallık ve İrlanda özgürlük, güvenlik ve adalet alanına ilişkin antlaşmalara katılıp(opt-in) veya katılmayacağını (opt-out) bildirmekte serbesttir. İngiltere, bu geri kabul antlaşmasına sonradan katılmış; İrlanda ve Danimarka katılmamıştır. Bkz. Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 65. Ayrıca Avrupa Birliğinin İşleyişine İlişkin Antlaşmanın ekinde yer alan 21 No'lu Protokol uyarınca Danimarka da Avrupa Birliğinin İşleyişine İlişkin Antlaşmanın “Birliğin politikaları ve İç Eylemleri” başlıklı 3. Kısım içerisinde yer alan “Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanı” başlıklı V. Kısım kapsamında Birliğin almış olduğu karar ve akdettiği antlaşmalar ile bağlı olmayacaktır. Bununla birlikte AB-Türkiye Geri Kabul antlaşması çerçevesince Danimarka ile Türkiye arasında aynı şartlar içeren bir antlaşmanın ilerleyen dönemlerde yapılabileceğini ifade edilmiştir.

¹¹²³ Karar Sayısı: 2014/6862: Ekli listede imza yeri ve tarihleri ile adları yazılı anlaşmaların yürürlüğe girdiği tarihlerin aynı listede belirtildiği şekilde tespit edilmesi; Dışişleri Bakanlığının anılan listede tarih ve sayıları belirtilen yazıları üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3'üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu'na 1/10/2014 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 17.10.2014/29148.

¹¹²⁴ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 24/3.

AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının ikinci maddesi uyarınca bu antlaşmanın hükümleri Türkiye veya AB Üyesi Devletlerden birinin topraklarına girme, burada bulunma veya ikamet etme şartlarını taşımayan veya artık taşımayan kişileri yani düzensiz göçmenleri kapsamaktadır. Bunlardan üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların talepte bulunulan devlet tarafından geri kabulleri için gerekli koşullar antlaşmanın 4. ve 6. maddelerde düzenlenmiştir. Bu maddeler uyarınca ilgili kişinin geri kabulüne ilişkin koşullar antlaşmanın 3 numaralı ekinde yer alan belgelerle kanıtlanamaz ise bu antlaşma geri kabul talebinde bulunan devlet tarafından düzensiz olduğunun tespit edilmesinden¹¹²⁵ beş yılı aşkın bir süre önce geri kabul edecek devleti terk eden üçüncü devlet vatandaşları ve vatansızlar açısından uygulanmayacaktır.¹¹²⁶

Türkiye'nin kendi vatandaşlarını geri kabulü ise antlaşmanın üçüncü maddesinde düzenlenmiştir.¹¹²⁷ Ayrıca aynı madde uyarınca bir Türk vatandaşının başka bir devletin vatandaşlığına sahip olan reşit olmayan çocukları ile başka bir devlet vatandaşlığına sahip eşinin de antlaşma çerçevesince Türkiye tarafından geri kabul edileceği haller düzenlenmektedir. Buna göre ilgili çocuğun geri kabul edilmesi bazı şartların gerçekleşmesine bağlanmıştır. Şöyle ki; ilgili çocuk veya diğer ebeveyn talep eden devlette bağımsız ikamet iznine sahip olmamalı, çocuk bekar olmalı ve de reşit olmamalıdır. Bu şartların gerçekleşmesi halinde çocuğun doğduğu yere veya vatandaşlığına bakılmayacaktır. Yine ilgili madde uyarınca başka bir devletin vatandaşı olan eşinin kendisi ile birlikte Türkiye tarafından geri kabul edilmesi için aranan şartlar eşin talep eden devlette ikamet izninin olmaması ve bu evliliğin Türk mevzuatına uygun olması gerektiğidir. Ayrıca bu eşin Türkiye'ye girmesine, kalmasına veya ikamet etmesine yasal bir engelin bulunmaması da gerekmektedir.¹¹²⁸

¹¹²⁵ Kişinin ülke topraklarına girişi, burada bulunması veya ikametinin kanunsuz olduğunun tespiti için ilgili kişinin seyahat belgelerine bakılacaktır. İlgili belgede talep eden devletin topraklarında bulunmak için gerekli olan vize veya diğer ikamet izninin bulunmadığı tespit edilirse kişinin ülke topraklarına girişi, burada bulunması veya ikametinin yasal olmadığı tespit edilmiş olacaktır. Ayrıca talep eden devlet tarafından ilgili kişinin gerekli seyahat belgeleri, vize veya diğer ikamet izinlerinin bulunmadığının yazılı olarak ifade edilmesi ve kişinin ülkeye girişinin, ülkede bulunmasının veya ikametinin kanunsuz olduğuna dair karine teşkil edecektir. Bkz. md. 10/3

¹¹²⁶ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 2/3.

¹¹²⁷ Antlaşma izinsiz ikamet edenleri kapsadığından AB Üyesi Devletlerde yasal olarak oturan Türk vatandaşlarına antlaşma uygulanmayacaktır. Bkz. Nuray Ekşi, **Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması**, s. 79.

¹¹²⁸ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 3/2.

Antlaşma uyarınca Türkiye sadece kendi vatandaşlarını değil, üye devletlerden birinin ülkesine girdikten sonra Türk vatandaşlığını kaybeden kişileri de geri kabul etmekle yükümlüdür. Bu yükümlülük uyarınca Türkiye bir üye devletin topraklarına girdikten sonra Türk mevzuatına uygun olarak Türk vatandaşlığından mahrum bırakılmış veya feragat etmiş kişileri de söz konusu üye devlet tarafından kendilerini en azından vatandaşlığa kabul edilmeleri vaat edilmemişse geri kabul edecektir.¹¹²⁹

Geri kabul antlaşmalarında antlaşmaya taraf devletlerin kendi vatandaşlarını geri kabul etmesi için yapılacak olan talepler kural olarak herhangi bir süreye bağlanmamaktadır. Diğer taraftan bu antlaşma kapsamında üçüncü ülkelerin vatandaşları ile vatansızların geri kabulü için 6 aylık bir süre öngörülmüştür.¹¹³⁰

Geri kabul antlaşması uyarınca bir akit tarafın düzensiz bir göçmeni kabul etmesi söz konusu düzensiz göçmenin kendi vatandaşı olduğunun kesin olarak ya da karine teşkil eden belge ve bilgiler ile ispatına bağlıdır.¹¹³¹ Türkiye'nin kendi vatandaşlarını kabul etmesi için 9. maddede ön görülen şekilde ilgilinin Türk vatandaşı olduğunun ispatlanması gerekmektedir.¹¹³² Bunu ispatlayacak olan belgeler antlaşmanın 1. ekinde iki başlık altında sıralanmıştır. Bunlardan birincisi Türk vatandaşlığının kanıtı olarak kabul edilen belgeler, ikincisi ise Türk vatandaşlığına karine teşkil eden (prima facie) belgelerdir.¹¹³³ Antlaşma uyarınca geri kabul

¹¹²⁹ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 3/3. Ekşi'ye göre Türk vatandaşlığını yitirenlerin Türk vatandaşymış gibi geri kabul edilmesinden ziyade bu kişilerin vatansız kişi olarak geri kabul edilmesine ilişkin hüküm kapsamına sokulmaları daha uygun olacaktır. Bkz. Nuray Ekşi, **a.g.e**, ss. 82-83.

¹¹³⁰ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 11/1.

¹¹³¹ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 9/1-2.

¹¹³² AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 3/1.

¹¹³³ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 9/1-2. Bu hükümler uyarınca Türk vatandaşlığının kanıtı olan belgeler her tür pasaport, talepte bulunulan devlet tarafından verilen lesepase, her tür kimlik kartı, askeri hizmet karneleri ve askeri kimlik kartları, gemi adamı kayıt defterleri ve kaptanların hizmet kartları, vatandaşlık sertifikaları ve vatandaşlığı dolaylı veya açıkça belirten diğer resmi belgelerdir. Burada sayılan belgeler Türkiye tarafından AB üyesi bir devlete yapılan geri kabul başvurusu açısından da geçerlidir. Ayrıca antlaşmanın birinci ekinde AB üyesi bir devleti Türkiye'ye yapacağı geri kabul başvurusu açısından Türk vatandaşlığının kanıtı olarak kullanılabilecek iki yol daha sayılmıştır. Buna göre AB vize bilgi sistemi (VIS- Visa Information System) uyarınca ilgilinin Türk vatandaşlığının tespit edilmesi veya vize bilgi sistemini kullanmayan bir üye devlette bulunan ve Türkiye'ye gönderilmek istenen şahsın söz konusu üye devletin vize kayıtlarında Türk vatandaşı olduğunun belirtilmesi de Türk vatandaşlığını ispatı açısından yeterli sayılmıştır. Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması Ek-1. Ancak vatandaşlığın kanıtlanması sahte belgeler yoluyla kanıtlanamayacaktır. Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 9/1. Antlaşmanın ikinci ekinde ise ilgili kişinin Türk vatandaşı olduğuna karine teşkil edecek belgeler sayılmıştır. Bu belgeler antlaşmanın birinci ekinde listelenen belgelerden herhangi birinin fotokopileri, sürücü belgeleri veya fotokopileri, doğum belgeleri veya fotokopileri, şirket kimlik kartları veya fotokopileri, tanıkların yazılı olarak verdiği ifadeler, ilgili kişi tarafından yapılan açıklamaların ve resmi bir sınav sonucu da dahil olmak üzere söz konusu kişi tarafından konuşulan dilin yazılı beyanı, pasaport yenilenirken yetkili makamlarca verilen resimli belgeler dahil olmak üzere, ilgili kişinin uyruğunu belirlemeye yardım edebilecek herhangi bir diğer belge, Ek-1'de listelenen belgelerin geçerlilik süresi dolmuş olanları ve resmi yetkililer tarafından temin edilmiş olan ve diğer tarafında resmi yetkilerinin teyit ettiği kesin bilgilerdir.

edilmesi istenen şahsın vatandaşlığına ilişkin kesin delil veya prima facie delil bulunmaması halinde talep eden devlet diğer tarafın diplomatik temsilciliğine başvurarak söz konusu şahıs ile mülakat yapılmasını isteyebilecektir. Başvuru yapılan kurum talepten itibaren 7 işgünü içerisinde ilgili kişi ile mülakat için gün belirleyecektir.¹¹³⁴

Antlaşmanın dördüncü maddesi uyarınca Türkiye'nin AB üyesi bir devletten üçüncü ülke vatandaşlarını veya vatansızları kabul etmesi için gerekli olan şartlar düzenlenmiştir. Buna göre talep eden üye devletin ülkesine girme, ülkesinde bulunma veya ikamet etmeye ilişkin yürürlükte olan koşulları sağlamayan veya artık sağlamayan bir üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişinin Türkiye topraklarından bir üye devletin toprağına doğrudan giriş için Türkiye tarafından düzenlenmiş geçerli bir vizeye sahip olması veya Türkiye tarafından düzenlenmiş bir ikamet iznine sahip olması veya Türkiye topraklarında kaldıktan ya da buradan transit geçiş yaptıktan sonra üye devletlerin ülkesine yasa dışı ve doğrudan giriş yapmış olması halinde bu kişiyi Türkiye bu antlaşma çerçevesince yapılan talep üzerine geri kabul edecektir.¹¹³⁵

Ancak üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişiler sadece Türkiye'nin bir uluslararası hava limanının aktarma sahasından geçmiş ise veya talep eden üye devlet bu kişiye kendi topraklarına girmeden önce veya girdikten sonra talep eden üye devletin topraklarına giriş için kullanılan bir vize veya ikamet izni düzenlemiş ise ve de bu kişi Türkiye tarafından düzenlemiş daha uzun geçerlilik süresine haiz bir vizeye ya da ikamet iznine sahip değil ise veya bu kişi talep eden üye devletin ülkesine vizesiz giriş imkanına sahip ise Türkiye bu kişilerin geri kabul taleplerini reddedebilecektir.¹¹³⁶

Bu haller dışında kalan başka bir sebeple örneğin kamu düzeni ve kamu güvenliği gerekçe gösterilerek geri kabul talebinin reddedilmesi mümkün değildir. Bu sebebe dayanılarak geri kabul talebinin reddedileceği tek durum transit geçişe ilişkin düzenleme getiren 14/3 (c)

Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması Ek-2. Bu tür belgelerin sunulduğu durumlarda konuya ilişkin bir soruşturmanın ardından ve 6 aylık süre içerisinde talepte bulunulan devlet aksini göstermedikçe AB Üye Devletler ve Türkiye vatandaşlığın kanıtlanmış olduğunu farz edecektir. Ekşi'ye göre Irak, İran ve Suriye vatandaşı olup Türkçe konuşanların Türk vatandaşları oldukları gerekçesiyle Türkiye'ye geri gönderilmeleri riskinin önlenmesi amacıyla prima facie deliller için ayrıca Türk makamlarından ilave görüş alınması yönünde bir hükmün ileriye yapılacak protokollere konulması uygun olacaktır. Bkz. Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 86.

¹¹³⁴ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 9/3.

¹¹³⁵ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 4/1.

¹¹³⁶ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 4/2.

hükmüdür. Buna göre talepte bulunulan devletin kamu sağlığı, kamu düzeni, iç güvenliği veya diğer milli menfaatleri sebebi ile transit geçiş talebi reddedilebilir.¹¹³⁷

Antlaşma uyarınca üçüncü ülke vatandaşı veya vatansızın geri kabulü için aranılan deliller de iki başlık altında toplanmıştır. Bunlardan ilki bu kişilerin geri kabulü için aranılan koşulların gerçekleştiğini kanıtlayan belgeler ve ikincisi ise yine bu kişilerin geri kabulü için aranılan koşulların gerçekleştiğine karine teşkil eden belgelerdir.¹¹³⁸

Ayrıca antlaşma uyarınca geri kabul yükümlülüğüne tâbi üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi ile ilgili olarak AB üyesi devletler ve Türkiye, kural olarak, bu tür bir kişinin doğrudan menşe ülkesine dönüşünü sağlamak için her türlü çabayı sarf edecek; bu doğrultuda Ortak Geri Kabul Komitesi, yeknesak uygulamaya erişmek adına buna yönelik uygulama usullerini belirleyecektir.¹¹³⁹ Buna ilişkin olarak antlaşmaya ekli “7(1). Madde hakkında Ortak Beyan” uyarınca da, âkit taraflar, geri kabul yükümlülüğüne tâbi üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişiyi menşei ülkesine doğrudan iade etmek amacıyla her çabayı sergileyeceklerini ifade etmektedirler. Bu çerçevede, talep eden devlet, talepte bulunulan devlete bir geri kabul başvurusunu ibraz ederken aynı zamanda bu kişinin menşei olan devlete de bir geri kabul başvurusu ibraz edecektir. Talep eden devlet antlaşma çerçevesince belirtilen süre zarfında talebe cevap verecek ve bu arada Talep eden devlet menşe ülkeden geri kabul başvurusuna olumlu bir cevap alırsa talepte bulunulan devleti bu hususta bilgilendirecektir.¹¹⁴⁰ Ancak hızlandırılmış usulün uygulanabildiği durumlarda talep eden devlet, ilgili üçüncü ülke

¹¹³⁷ Ekşi’ye göre md. 14/3 (c) de yer alan hükümle benzer bir geri kabul talebinin reddine ilişkin hüküm akdedilecek uygulama protokollerine konulmalıdır. Bkz. Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 90.

¹¹³⁸ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 10/1-2. Buna göre antlaşmanın 3. ekinde yer alan ve bu kişilerin geri kabulü için aranılan koşulların gerçekleştiğini kanıtlayan belgeler; talepte bulunulan ülke tarafından verilen vize veya ikamet izni, ilgili kişinin tahrif edilmiş bir seyahat belgesindeki giriş çıkış damgaları veya seyahat belgesindeki benzer tasdikler, ilgili kişinin talepte bulunulan devletin topraklarında kaldığını açıkça gösteren belge, sertifika ve her türlü fatura, ilgili kişinin talepte bulunulan devletin topraklarında bulunduğunu ve yaptığı yolculukları gösteren kişinin üzerinde ismi geçen biletleri veya yolcu listesi, ilgili kişinin bir kargo veya seyahat acentesi hizmeti kullandığını gösterir bilgi, ilgili kişinin sınırı geçtiğini doğrulayabilecek sınır yetkili personeli ve diğer tanıklar tarafından verilen ifadelerin yazılı resmi beyanı, ilgili kişinin adli veya idari davalarda verdiği bir ifadenin resmi yazılı beyanıdır. Üçüncü ülke vatandaşları veya vatansız kişilerin geri kabulü için aranılan koşulların gerçekleştiğine karine teşkil eden belgelerin listesi antlaşmanın 4. ekinde yer almaktadır. Bunlar; ilgili kişinin talep edilen devletin topraklarına girdikten sonra alıkonulduğu yer ve koşullar hakkında o devletin ilgili yetkilileri tarafından tanzim edilen açıklama, bir kişinin kimliği ve / veya ikameti ile ilgili BMMYK gibi ilgili uluslararası bir kuruluş tarafından sağlanan bilgi, aile üyeleri seyahat arkadaşları tarafından verilen bilgi raporları veya teyitleri ile ilgili kişinin ifadelerinin yazılı beyanıdır.

¹¹³⁹ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 7/1.

¹¹⁴⁰ Bahsi geçen kişinin menşe ülkesinin belirlenememesi nedeniyle bir geri kabul başvurusu ibraz edilemediği takdirde, bu durumun sebepleri talepte bulunulan devlete ibraz edilecek geri kabul başvurusunda bildirilecektir. Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması’na ekli 7(1). Madde Hakkında Ortak Beyan.

vatandaşı veya vatansız kişinin menşe ülkesine dönüşü için çaba harcamadan, geri kabul usulünü başlatabilecektir.¹¹⁴¹

Antlaşmanın 13. maddesi uyarınca eğer kişinin geri kabulünün hatalı olduğunun anlaşılması halinde, bu durum ilgili kişinin transferinden itibaren 3 ay içerisinde talep edilirse talep eden devlet talepte bulunulan devlet tarafından geri kabul edilen bu kişiyi geri alacaktır. Ancak bunun için antlaşmanın 3. ve 6. maddelerinde belirtilen şartların yerine getirilmediğinin tespit edilmesi gerekir. Antlaşmanın 3. maddesi Türkiye'nin kendi vatandaşlarını geri kabul yükümlülüğüne ilişkin iken; 6. madde AB Devletlerinin üçüncü ülke vatandaşlarını ve vatansız kişileri geri kabul yükümlülüğüne ilişkindir. O halde madde 13 kapsamında Türkiye, bir üçüncü ülke vatandaşını veya vatansızı hatalı bir şekilde geri kabul etmiş olsa bile onu tekrar geldiği AB üyesi devlete gönderebilme şansı bulamayacakken; AB üye devletleri bu konuda böyle bir sıkıntı yaşamayacaktır. Hatalı bir şekilde geri kabul edilen şahsın iadesinden doğacak masraflar ise talep eden devlete ait olacaktır.

AB-Türkiye geri kabul antlaşması uyarınca geri kabule ilişkin temelde iki usul bulunmaktadır. Bunlardan birincisi normal usul (regular procedure); ise ikincisi hızlandırılmış usuldür (accelerated procedure). Hızlandırılmış usul antlaşmanın 7/4. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre bir kişi talepte bulunulan devletin topraklarından doğrudan gelerek talep eden devletin sınırını yasal olmayan şekilde geçtikten sonra yakalanmışsa talep eden devlet hızlandırılmış usul çerçevesince ilgili kişinin yakalanmasını takip eden 3 işgünü içerisinde geri kabul başvurusunda bulunabilir. Bu hüküm sınır geçiş noktası ve talep eden devletin sınır bölgesini tarif eden 1/(o)¹¹⁴² ve 1/ (p)¹¹⁴³ maddeleri ile beraber değerlendirildiğinde Türkiye veya AB Üye Devletin hava alanlarında, deniz limanlarında, kara sınırlarında ya da dış sınırından 20 km kadar içeri uzanan alanında yakalanan düzensiz göçmenlerin hızlandırılmış usul kapsamına alınabileceğini görürüz.

Hızlandırılmış usul normal usulden geri kabul başvurusu ve de bu başvuruya verilecek cevaba ilişkin öngörülen sürelerin daha kısa tutulması hususunda ayrılmaktadır. Nitekim AB-Türkiye geri kabul antlaşması uyarınca hızlandırılmış usulde geri gönderilecek kişinin yakalanmasına

¹¹⁴¹ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 7/1.

¹¹⁴² AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 1 (o) uyarınca sınır geçiş noktasından anlaşılması gereken Türkiye'nin veya üye devletlerin kendi devlet sınırlarından geçişin amacına uygun olarak belirledikleri herhangi bir noktadır.

¹¹⁴³ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 1 (p) uyarınca "talep eden devletin sınır bölgesi"nden anlaşılması gereken talep eden devlet ile talepte bulunulan devlet arasında sınır paylaşıyor olsa da olmasa da, talep eden devletin dış sınırından 20 kilometre kadar içeri uzanan kendi toprakları içindeki alanın yanı sıra, talep eden devletin gümrük bölgeleri ve uluslararası havaalanları ile deniz limanlarıdır.

müteakip 3 iş günü içerisinde¹¹⁴⁴ geri kabul başvurusunda bulunulması gerekirken normal usulde bu süre 6 aydır.¹¹⁴⁵ Ayrıca hızlandırılmış usulde başvuruya cevap 5 iş günü içerisinde verilecek iken normal usulde cevap verme süresi 25 takvim günü olarak düzenlenmektedir.¹¹⁴⁶

Geri kabul başvurusu yazılı olarak ve antlaşmanın 5 nolu ekinde yer alan başvuru formu doldurulmak suretiyle¹¹⁴⁷ ve faks, e-posta gibi elektronik olanlar da dahil olmak üzere tüm iletişim yolları ile yapılacaktır¹¹⁴⁸.

Antlaşma çerçevesince AB Üyesi Devletlerin veya Türkiye'nin kendi vatandaşını geri kabulünde süre sınırlaması yokken üçüncü ülke vatandaşları ile vatansızların geri kabul talebi süreye bağlanmıştır. Buna göre üçüncü ülke vatandaşının veya vatansız kişinin geri kabulüne ilişkin bir talep 6 aylık süre içinde yapılmalıdır.¹¹⁴⁹ Bu 6 aylık sürenin başlangıcı md. 11/1 'de belirlenmiştir. Buna göre geri kabul başvurusu, üçüncü ülke vatandaşının veya vatansız bir kişinin talep eden devletin topraklarına girmek, o topraklarda bulunmak veya oturmak için gerekli olan koşulları artık yerine getirmediği bilgisinin elde edilmesinden sonraki 6 ay içerisinde talepte bulunulan devletin yetkili makamına sunulmalıdır. Bu 6 aylık sürenin istisnası gene aynı maddede düzenlenmiştir. Buna göre başvurunun zamanında yapılamamasının önünde hukuki ya da fiili engellerin olması durumunda süre sadece var olan engeller ortadan kaldırılana kadar uzatılabilecektir. Talepte bulunulan devletin sürenin bu şekilde uzatılması itiraz etmesine ilişkin bir hak antlaşmada tanınmamaktadır.¹¹⁵⁰

Geri kabul başvurusunun alınması üzerine talep edilen devlet başvuruya yazılı olarak cevap vermek zorundadır.¹¹⁵¹ Cevap verme süresi geri kabul başvurusunun alındığı tarihten itibaren işlemeye başlayacaktır. Eğer başvuru hızlandırılmış usul ile yapılmış ise başvuruya cevap

¹¹⁴⁴ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 7/4.

¹¹⁴⁵ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 11/1.

¹¹⁴⁶ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 11/2.

¹¹⁴⁷ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 8/3. Başvuruda geri kabul edilecek kişiye ilişkin kimlik bilgileri, eğer varsa reşit olmayan evlenmemiş çocukların ve eşlerin kimlik bilgileri, üçüncü ülke vatandaşlarının ve vatansız kişilerin geri kabul koşullarına ilişkin kanıtlar veya kesin olmayan karineleri (prime facie), geri kabul edilecek kişinin fotoğrafı yer almalıdır. Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 8/1.

¹¹⁴⁸ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 8/4. Ayrıca geri kabul başvurusunda mümkün olduğu ölçüde varsa transferi yapılacak kişinin yardıma ve bakıma ihtiyaç duyabileceğini gösteren beyan, gerekebilecek herhangi diğer bir koruma, güvenlik tedbiri veya kişinin sağlık durumu ile ilgili bilgilere yer verilecektir. Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 8/2.

¹¹⁴⁹ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 11/1.

¹¹⁵⁰ Üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişinin 4.maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce talep eden devletin ülkesine girmesi halinde ise 6 aylık zaman sınırlaması 4.maddenin yürürlüğe girdiği tarihte işlemeye başlayacaktır. Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 11/1.

¹¹⁵¹ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 8/5 ve md. 11/2.

verme süresi 5 işgünü iken diğer hallerde bu 25 takvim günü olacaktır. Süresi içerisinde başvuruya cevap verilmemesi halinde transferin yapılması üzerinde antlaşmaya varıldığı kabul edilecektir.¹¹⁵²

Geri kabul talebinin reddedildiği durumlarda ise reddin nedenleri karşı tarafa yazılı olarak bildirilecektir.¹¹⁵³ Geri kabul talebi reddedilmez ise ilgili kişi 3 ay içerisinde talep edilen devlete transfer edilecektir.¹¹⁵⁴

Bu antlaşma çerçevesince Türkiye, geri kabul başvurusunu kabul edeceğine ilişkin olumlu bir yanıt verir ise ya da md. 11/2’de belirtilen cevap verme süresi dolduktan sonra, gerekli olması durumunda 3 iş günü içinde ilgili kişinin geri kabulü için kendi vatandaşları için uygun seyahat belgesini¹¹⁵⁵, üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar için ise “Yabancılar İçin Acil Seyahat Belgesi”¹¹⁵⁶ni en az 3 ay geçerliliğe sahip olacak şekilde düzenleyecektir.

Bu antlaşma çerçevesince ilgili kişi geri gönderilmeden önce talep eden devletin yetkili makamları talepte bulunulan devleti transferin tarihi ve giriş noktası, olası refakatçiler ve transfere ilişkin diğer hususlara ilişkin olarak yazılı bir şekilde transferden en az 48 saat önceden haberdar edecektir.¹¹⁵⁷ Ancak bu kuralın istisnası da antlaşmada düzenlenmiştir. Buna göre iki durumun varlığı halinde transfere ilişkin yazılı başvuru şartı ve haber verme

¹¹⁵² AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 11/2. Ayrıca aynı maddede başvuruya zamanında yanıt verilememesinin önünde hukuki veya fiili engellerin söz konusu olması durumunda bu sürenin neden gösterilerek talep eden devletin ulusal mevzuatındaki azami idari gözetim süresinin 60 günden az veya 60 güne eşit olması durumu hariç olmak üzere 60 takvim gününe kadar uzatılabileceği düzenlenmiştir.

¹¹⁵³ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 11/4.

¹¹⁵⁴ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 11/3. Ayrıca aynı maddede talep eden devletin isteği üzerine bu sürenin hukuki veya uygulamadan kaynaklanan engellerin aşılması için sarf edilen süre kadar uzatılabileceği düzenlenmiştir.

¹¹⁵⁵ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 3/4. Türkiye’nin kendi vatandaşlarına ilişkin geri kabul işlemlerinde eğer talepte bulunan devlette Türkiye’nin konsoloslugu yoksa veya ilgili belge 3 iş günü içerisinde düzenlenememişse Türkiye’nin geri kabul başvurusuna verdiği yanıt ilgili kişinin geri kabulü için gerekli seyahat belgesi olarak kabul ettiği varsayılır. Transfer işlemi başlangıçta düzenlenen seyahat belgesinin geçerlilik süresi içerisinde gerçekleştirilememişse Türk tarafı 3 işgünü içerisinde aynı geçerlilik süresini haiz yeni bir seyahat belgesi düzenler. Eğer talepte bulunan devlette Türkiye’nin konsoloslugu yoksa veya ilgili belge 3 iş günü içerisinde düzenlenememişse Türkiye’nin geri kabul başvurusuna verdiği yanıt ilgili kişinin geri kabulü için gerekli seyahat belgesi olarak kabul ettiği varsayılır. Bkz. md. 3/4 ve md. 3/5.

¹¹⁵⁶ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 4/3. Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlara ilişkin geri kabul işlemlerinde eğer talepte bulunan devlette Türkiye’nin konsoloslugu yoksa veya ilgili belge 3 iş günü içerisinde düzenlenememişse Türkiye’nin AB’nin standart sınır dışı etme amaçlı olan seyahat belgesinin kullanımını kabul ettiği varsayılır. Transfer işlemi başlangıçta düzenlenen “yabancılar için acil seyahat belgesi”nin geçerlilik süresi içerisinde gerçekleştirilememişse Türk tarafı 3 işgünü içerisinde tanzim ettiği belgenin geçerlilik süresini uzatır veya aynı geçerlilik süresini haiz yeni bir seyahat belgesi düzenler. Bkz. md. 4/3 ve md. 4/4.

¹¹⁵⁷ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 12/1. Ulaşım işlemi hava, kara veya deniz yoluyla gerçekleştirilebilir. Havayolu ile iade tarafların ulusal havayolu şirketlerinin kullanılmasıyla kısıtlanamaz tarifeli veya tarifesiz seferler kullanılarak gerçekleştirilebilir. Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 12/2.

gerekliliği ortadan kalkacaktır. Bunlardan ilki geri kabul edilecek kişinin talep edilen devletin vatandaşı olduğu ve bu kişinin geçerli bir seyahat belgesi veya kimlik kartı olduğu durumdur. İkincisi ise geri kabul edilecek kişinin üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız olduğu ve bu kişinin talepte bulunulan devletin ülkesine giriş vizesi veya o devletin ikamet iznine sahip olduğu durumdur. Bu iki durumun gerçekleşmesi halinde transfer talep edilen devlete yazılı başvuru yapılmadan ve haber verilmeden tamamlanabilir.¹¹⁵⁸

Antlaşmanın IV. bölümü transit geçiş işlemlerini düzenlemektedir. Transit geçiş işlemleri Türkiye ve AB Üyesi Devletler dışında kalan bir devlet tarafından geri kabul edilecek kişinin Türkiye veya AB üyesi bir devlet üzerinden transit olarak transfer edilmesine ilişkindir. Transit geçiş, başka bir ülkeye gidecek olan şahsın doğrudan hava yoluyla gönderileceği ülkeye nakli o ülkeye sefer olmamasından dolayı söz konusu değilse uygulanacaktır. AB-Türkiye geri kabul antlaşması md. 14/3 uyarınca transit geçişin reddedilebileceği haller düzenlenmiştir. Buna göre; üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişi ırkı, dini, milliyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi görüşü nedeniyle hedef ülkede veya başka bir transit geçiş ülkesinde işkence, insanlık dışı veya küçük düşürücü muamele veya cezalandırma ya da ölüm cezası veya zulme maruz kalmaya yönelik gerçek bir riskle karşı karşıyaysa ya da bu kişi talep edilen devlette veya başka bir transit geçiş ülkesinde cezai müeyyidelere maruz kalacak ise ya da transit geçiş talebi talepte bulunulan devletin kamu sağlığına, iç güvenliğine, kamu düzenine veya diğer milli menfaatlerine aykırı ise bu geçiş talebi Türkiye veya bir üye devlet tarafından reddedilecektir. Görüldüğü üzere transit geçiş ile amaçlanan geri kabul edilen şahsın başka bir üçüncü ülkeye gönderilmesidir. Transit geçiş yalnızca üçüncü ülke vatandaşları ile vatansız kişiler açısından ve ancak bu kişilerin nihai olarak gönderileceği ülke tarafından kabul edilmesi halinde uygulanacaktır. Eğer söz konusu şahıs transit ülkesine gönderildikten sonra nihai olarak gönderileceği ülke tarafından kabul edilmez ise talep eden devlet gecikmeksizin bu kişiyi geri alacaktır.¹¹⁵⁹

¹¹⁵⁸ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 7/3.

¹¹⁵⁹ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 14/4. Transit geçiş işlemleri için talepte bulunulan devletin yetkili makamlarına transit geçiş türü, transit geçiş yapılma ihtimali olan diğer devletler, varılmak istenen nihai hedef devlet, söz konusu kişiye ilişkin kimlik bilgileri, ön görülen giriş noktası, transfer zamanı ve refakatçi kullanımı, talep eden devletin md. 14/2 de belirtilen şartları karşıladığına ve md. 14/3'te yer alan redde ilişkin şartlardan herhangi birinin bulunmadığına dair bir belge ile birlikte yazılı başvuru yapılmalıdır. Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 15/1. Talepte bulunulan devlet başvuruyu aldıktan sonra 5 iş günü içerisinde yazılı olarak talep eden devlete ilgili kişinin alınacağı giriş noktasını ve ön görülen kabul ediş saatini teyit eden veya bu kişinin alınmasının açıklanacak nedenler çerçevesince reddedildiğine dair bilgi verir. Talepte bulunulan devlet 5 iş günü içerisinde cevap vermezse transit kabul edilmiş sayılır. Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 15/2. Hava yoluyla gerçekleştirilecek transitlerde ilgili kişi ve refakatçisi transit vize almaktan muaf tutulacaktır. Bkz. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 15/3.

AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması çerçevesince geri kabul ve transit geçiş işlemlerinden doğan tüm ulaşım masrafları ilki için talepte bulunulan devletin sınır geçiş noktasına kadar; ikincisi için ise son varılacak ülkenin sınırına kadar talep eden devlet tarafından karşılanacaktır.¹¹⁶⁰

Geri kabul antlaşmaları genelde geri kabulü kabul eden ülkeye ilişkin yabancı işçi kotaları, kalkınma yardımları, özel ticari imtiyazlar, vize kolaylığı ya da vize muafiyeti, finansal yardım, polis işbirliği, sınır güvenliği ya da bu ülkelerdeki kabul merkezleri kapasitesinin artırılması gibi stratejik alanlarda işbirliğini geliştirmek için aracı olur.¹¹⁶¹

Nitekim Türkiye ile Avrupa Birliği arasında Geri Kabul Antlaşması da 16 Aralık 2013 tarihinde Ankara’da Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni¹¹⁶² ile birlikte imzalanmıştır.¹¹⁶³ 16 Aralık 2013 tarihinde AB – Türkiye Geri Kabul Antlaşması’nın imzalanmasının üstüne AB ve Türkiye arasında Türk vatandaşlarının Schengen Alanına gerçekleştirecekleri kısa süreli ziyaretleri sırasında karşılaştıkları vize zorunluluğunun ortadan kaldırılmasına yönelik bir vize serbestisi diyalogu başlatılmıştır. Bu çerçevede ilgili diyalogu yürütmek ve Konsey ve Parlamento’ya düzenli olarak raporlamalarda bulunmak adına Avrupa Komisyonu “Türkiye ile vize serbestisine yönelik yol haritası (Roadmap towards a Visa-Free Regime with Turkey)” belgesi kapsamında görevlendirilmiştir. Söz konusu belge, Avrupa Komisyonu’nun Avrupa Parlamentosu ve AB Konseyine, 539/2001 sayılı Konsey Tüzüğü’nün¹¹⁶⁴ değiştirilip, Türk vatandaşlarına uygulanan vize zorunluluğunu kaldırması için

¹¹⁶⁰ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 16.

¹¹⁶¹ Zira geri kabulü kabul eden ülkeler ekseriyetle sığınmacıların kabulü ve onların taleplerini değerlendirme konularında yeterli altyapıya, idari ve hukuki düzenlemelere sahip olmayan ülkelerdir. Bkz. Niels Coleman, **a.g.e.**, s.68.

¹¹⁶² “Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni”nin dördüncü paragrafında Avrupa Komisyonu ve Türkiye Cumhuriyeti yetkililerinin AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının Vize Serbestisi Diyalogunun ilk oturumu ile paralel olarak imzalanacağını ve bu diyalogun Avrupa Komisyonu ve Türkiye Cumhuriyeti’nin yetkilileri tarafından 21 Temmuz 2012’de hazırlanmış olan “Türkiye ile vize serbestisi yönelik yol haritası (Roadmap towards a Visa-Free Regime with Turkey)” na dayanılarak yürütülecektir ifadesi yer almaktadır. “Türkiye ile vize serbestisine yönelik yol haritası”, “Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni”nin ekinde yer almaktaydı. Bkz Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “First Meeting of the Eu-Turkey Visa Liberalization Dialogue Agreed Minutes”, (Çevrimiçi) <http://www.mfa.gov.tr/data/agreed%20minutes%20ve%20annotated%20roadmap.pdf>, 4 Kasım 2019.

¹¹⁶³ Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “**Türkiye ile AB arasında Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Antlaşması imzalandı**”, (Çevrimiçi) <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-ab-arasinda-vize-serbestisi-diyalogu-mutabakat-metni-ve-geri-kabul-anlasmasi-imzalandi.tr.mfa>, 4 Kasım 2019.

¹¹⁶⁴ Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ L 081 21.3.2001, s. 1.

tavsiyede bulunması için hangi kriterlerin göz önüne alınacağını ortaya koymaktadır.¹¹⁶⁵ Vize serbestisi yol haritası çerçevesince Türkiye Cumhuriyeti beş ana başlık¹¹⁶⁶ altında toplanan şartları gerçekleştirmelidir. Bu şartları gerçekleştirmesi kapsamında Türkiye açısından 72 yükümlülük öngörülmüştür.¹¹⁶⁷ Düzenli olarak Vize Yol Haritasında öngörülen şartların Türkiye tarafından yerine getirilip getirilmediğini Konsey ve Parlamento'ya rapor etmekle görevli Komisyon'un üçüncü ilerleme raporu 4 Mayıs 2016 tarihinde yayınlanmış ve bu rapora göre Türkiye'nin bahsi geçen 72 yükümlülüğünden 7'sini yerine getiremediği belirtilmiştir.¹¹⁶⁸ Bu hususlar AB standartlarında biometrik seyahat belgelerinin¹¹⁶⁹ düzenlenmesi, yol haritasında düzenlendiği çerçevede yolsuzlukların önlenmesi, Europol ile etkin uygulanan bir "Operasyonel İşbirliği Antlaşması" yapılması, AB ile uyumlu olacak şekilde terörle mücadelede ve verilerin korunması hususunda gerekli düzenlemeler yapmak, AB üye devletler ile cezai konularda adli işbirliğini etkin bir şekilde gerçekleştirmek ve AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasını tüm hükümleriyle uygulamak.

Türkiye'nin yukarıda bahsi geçen tüm yükümlülüklerini yerine getirmesi halinde durumun Komisyon tarafından onaylanması ve 539/2001 sayılı Tüzük ile düzenlenen vize aranan ve aranmayan ülkelere ilişkin hükümlerde değişiklik yapılarak Türkiye'nin olumsuz listeden çıkarılarak olumlu listeye alınması yönünde Komisyon'un öneride bulunması gerekmektedir.

¹¹⁶⁵ **Roadmap towards a Visa-Free Regime with Turkey**, (Çevrimiçi) http://avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Files/DelegationDocuments/Tender_2012/Roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf, 6 October 2018.

¹¹⁶⁶ Bu ana başlıklar şu şekildedir: "Belgelerin Güvenilirliği (documents security)", "Göç ve sınır yönetimi (migration and border management)", "kamu düzeni ve kamu güvenliği (public order and security)", "temel haklar (fundamental rights)" ve "düzensiz göçmenlerin geri kabulü (readmission of irregular migrants)". Bkz. **Roadmap towards a Visa-Free Regime with Turkey**, s.1.

¹¹⁶⁷ Türkiye Vize Yol Haritası çerçevesince bu yükümlülüklerini yerine getirebilmek amacıyla teknik işlemleri yürütecek yedi çalışma grubu oluşturmuştur. Bunlar şu konularda çalışmalar yürütmektedirler; yolsuzlukla mücadele, cezai konularda adli işbirliği, EUROPOL ile işbirliği, verilerin korunması ve terörle mücadelede yasaların hazırlanması, Türkiye-AB Geri Kabul Antlaşması ve biometrik pasaportlar. Bkz. **Turkey 2019 Report, Brussels**, 29.5.2019, SWD(2019) 220 final, s. 49.

¹¹⁶⁸ European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council: **Third Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap**, Brussels, 4.5.2016, COM(2016) 278 final, s. 10. Türkiye bu yükümlülüklerini 2.3.2017 tarihinde halen yerine getirebilmiş değildir. Bkz. European Commission, Report From the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, **Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement**, Brussels, 2.3.2017 COM(2017) 204 final, s.9. Konuya ilişkin Komisyon başka bir İlerleme Raporu yayınlamamıştır. Ancak Komisyon'un Avrupa İltica Ajandası'nın Uygulanmasına yönelik raporunda Türkiye'nin Eylül 2019 itibariyle "belge güvenliği"ne ilişkin yükümlülüğünü de yerine getirmek suretiyle bahsi geçen 72 yükümlülüğünden geriye tamamlaması için 6 yükümlülük kaldığını görüyoruz. Bkz. European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council **Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration**, Brussels, 16.10.2019, COM(2019) 481 final, s.6.

¹¹⁶⁹ Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü'nün başlatmış olduğu Türk vatandaşlarına yönelik biometrik pasaportların hazırlanması çerçevesince "biometrik pasaport" hususunda çok önemli adımlar atıldığı dikkate alınmıştır. Bkz. **Turkey 2019 Report, Brussels**, 29.5.2019, SWD(2019) 220 final, s. 49.

Bu öneri AB Konseyi ve Avrupa Parlamentosu tarafından nitelikli çoğunluk tarafından onaylanırsa Schengen bölgesine kısa süreli ziyaret yapacak Türk vatandaşlarının vize alma yükümlülüğü kaldırılabilir. “Vize Serbestisi Yol Haritası” tüm bunlar için Komisyon’un önerisinin ne zaman gerçekleşeceğine dair kesin bir zaman çizelgesi belirtmemektedir.¹¹⁷⁰

Tüm bu gelişmeler sırasında mevcut AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması tüm hükümleri ile daha uygulanmaya başlamamışken, Türkiye 18 Mart 2016 tarihinde Türkiye’den Yunan adalarına 20 Mart 2016 tarihi itibarıyla geçen tüm düzensiz göçmenleri geri kabul etmeyi kabul ettiğini¹¹⁷¹ açıklamıştır.¹¹⁷² Bu beklenmedik gelişmeye yol açan olaylar aşağıda genel hatları ile açıklanacaktır.

13 Mayıs 2015 tarihinde Avrupa Komisyonu daha iyi bir göç yönetimine duyulan ihtiyacın altını çizen ve bu çerçevede Birliğin geri kabul antlaşmalarına yönelik yaklaşımını gözden geçirileceğini ifade eden Avrupa İltica Ajandasını kabul etmiştir.¹¹⁷³ AB Hükümet liderleri bu gelişmenin akabinde menşe ve transit ülkelerle işbirliği planının hayata geçirilmesinin bir parçası olarak AB’nin Türkiye ile olan işbirliğini artırılması konusunda mutabık kaldıklarını açıklamışlardır.¹¹⁷⁴

Ayrıca AB “Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma”¹¹⁷⁵’nin 80. maddesi de “sınır kontrolleri, iltica ve göç” konusunda Birlik politikalarının uygulanmasının üye devletler

¹¹⁷⁰ Agreed minutes of this first meeting of the EU-Turkey Visa Liberalization Dialogue, http://avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Files/DelegationDocuments/Tender_2012/Agreed_minutes_of_the_first_meeting_of_the_EU-Turkey_Visa_Liberalization....pdf, 6 Kasım 2018. Ancak Mayıs 2019 itibarıyla Türkiye Cumhuriyeti Vize politikasının Avrupa Birliği Vize politikası ile uyumlaştırılmasına ilişkin bir gelişme kaydedilememiştir. Bkz. **Turkey 2019 Report, Brussels**, 29.5.2019, SWD(2019) 220 final, s. 49. Bununla birlikte 2015/18 sayılı Genelge’yi yürürlükten kaldıran 2019/19 sayılı ve “AB ile Vize Serbestisi Diyaloğu Süreci” konulu Cumhurbaşkanlığı Genelgesi uyarınca Türk vatandaşları için vize serbestisinin önümüzdeki süreçte tamamlanmasını teminen Vize Serbestisi Yol Haritası’nda kayıtlı kriterlerin karşılanmasına yönelik çalışmalara hız verileceği ifade edilmiştir. R.G. 18.9.2019/30892.

¹¹⁷¹ 18 Mart 2016 tarihli açıklamada Türkiye ayrıca 7 Mart 2016 tarihinde, Türkiye’den Yunanistan’a geçen ve düzensiz göçmenleri (metnin orijinalinde “uluslararası korumaya muhtaç olmayan tüm göçmenler” ifadesi yer almaktadır) hızlı bir şekilde geri kabul edilmesi hususunda mutabık olduğunu da bildirmiştir. Bkz. 18 Mart 2016 Tarihli Türkiye – AB Zirvesi Bildirisi Türkçe Metni, (Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf

¹¹⁷² Thomas Spijkerboer & Maarten den Heijer, “Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?”, EU Law Analysis, 7 April 2016.

¹¹⁷³ Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, “**A European Agenda On Migration**”, Brussels, 13.5.2015 COM(2015) 240 final, p.10.

¹¹⁷⁴ European Council, “**European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions**”, EUCO 22/15, Brussels, 26 June 2015, p.5.

¹¹⁷⁵ Avrupa Birliği’nin İşleyişi Hakkında Antlaşma, 1 Aralık 2009 tarihinde Lisbon Antlaşması ile beraber yürürlüğe girmiştir, Avrupa Topluluklarını Kuran Antlaşma (Roma Antlaşması 1957) Avrupa Birliği’nin

arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine tabi olacağını düzenlemesinden hareketle, özellikle çok sayıda sığınmacıya ev sahipliği yapan İtalya ve Yunanistan'dan diğer Üye Devletlere bu kişilerin bir kısmının 'yeniden yerleştirilmesine (relocation)¹¹⁷⁶' yönelik girişimler de dahil olmak üzere, farklı Üye Devletlerde artan sığınmacı sayısının düzensiz dağılımının ele alınmasına ilişkin yoğun bir müzakere içerisine girmiştir.¹¹⁷⁷ Bu çerçevede 8 Haziran 2015 tarihinde Komisyon, "Avrupa Yeni Bir Ülkeye Yerleştirme Programına (European Resettlement Scheme)" ilişkin bir teklif sunmuş ve ardından da 20 Temmuz 2015 tarihinde Üye Ülkeler arasında "uluslararası korumaya muhtaç olduğu şüphe götürmeyen" 22.504 kişinin yeni bir ülkeye yerleştirilmesi (resettlement)¹¹⁷⁸ için bir antlaşma imzalanmıştır. 2015 yılının Eylül ayında ise AB Üye Devletlerin uluslararası korumaya muhtaç kişileri İtalya ve Yunanistan'dan başka bir Üye Devlete taşımayı taahhüt ettikleri iki Konsey Kararıyla Geçici acil yer değiştirme programı (temporary emergency relocation scheme) oluşturulmuştur.¹¹⁷⁹

İşleyişi Hakkında Antlaşması (TFEU) olarak yeniden düzenlenmiştir. Orijinal Metin için bkz. Official Journal of the European Union, **Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union**, O.J. 2010 C-83/01

¹¹⁷⁶ Yeniden Yerleştirme (Relocation): 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesince tanımlanan statüye sahip veya 2011/95/EU sayılı Vasıf Yönergesinde belirtilen anlamda ikincil korumaya haiz kişilerin kendilerine uluslararası koruma sağlayan bir AB Üyesi Devletten kendilerine benzer türde koruma sağlayacak diğer bir AB Üyesi Devlete; uluslararası koruma talebinde bulunmuş kişilerin başvurularını incelemekten sorumlu bir AB Üyesi Devletten uluslararası koruma başvurularının inceleneceği diğer bir AB Üyesi Devlete gönderilmesidir. Bkz. European Migration Network (EMN), **Asylum and Migration Glossary 3.0**, 2014, s.237.

¹¹⁷⁷ Konuya ilişkin en son rapor için bkz. European Commission, **Fifteenth report on relocation and resettlement**, Brussels, 06.9.2017 COM(2017) 465 final. Bu konu son bölümde daha ayrıntılı ele alınacağından bu bölümde genel hatları ile üstünde durulmuştur.

¹¹⁷⁸ Yeni Bir Ülkeye Yerleştirme (Resettlement): Küresel bağlamda, mültecilerin koruma talep ettiği bir devletten kendilerini devamlı oturma statüsüyle mülteci olarak almayı kabul eden üçüncü bir devlete seçilmesi ve gönderilmesidir. AB bağlamında ise, BMMYK den gelen bir talep üzerine ve uluslararası koruma ihtiyaçlarına bağlı olarak, üçüncü ülke uyruklu veya vatansız bir kişinin AB dışındaki üçüncü bir ülkeden i) 2011/95/EU sayılı Vasıf Yönergesinin 2(d). maddesinde belirtilen anlamda mülteci statüsü veya (ii) ulusal veya AB hukuku altında mülteci statüsüyle aynı hak ve menfaatler sağlayan bir statüyle oturma izni aldıkları bir Üye Devlete gönderilmesidir. Bkz. European Migration Network (EMN), **Asylum and Migration Glossary 3.0**, 2014, s. 243. Güncel AB Yeni Bir Ülkeye Yerleştirilme Programı (EU Resettlement Programme) çerçevesince 2015-2017 yılları arasında 22.500 kişi Türkiye, Ürdün ve Lübnan'dan bir AB ülkesine yerleştirilmiştir. Bkz. ARCI, **Lessons from Relocation and Resettlement**, Cenevre, 2019, s.5.

¹¹⁷⁹ Yer değiştirme (relocation) programı, Suriyeli sığınmacıların Türkiye'den AB ye yasal şekilde kabul edilmesi için daha evvelden tahsis edilmemiş 54.000 yerin mevcut hale getirilmesi amacıyla Konseyin yer değiştirmeye ilişkin 2. Konsey Kararı 29 Eylül 2016 tarihinde tadil etmesi sonrasında- 98.255 kişinin yerinin değiştirilmesini öngörmüştür. Bkz. European Commission - Press release, **Relocation and Resettlement: Steady progress made but more efforts needed to meet targets**, 12 April 2017, (Çevrimiçi) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-908_en.htm, 22 Nisan 2018. Sadece Eritre, Suriye, Yemen, Bahreyn, Butan, Katar,BAE ve Bahamalar'dan gelen kişilerin yararlandırıldığı AB acil yer değiştirme programı (temporary emergency relocation scheme) resmi olarak Eylül 2017'de sona ermiştir. Ancak ikili antlaşmalar çerçevesince çok az sayıda kişi yerleştirilmeye devam etmektedir. Programın başlangıcında yaklaşık 120.000 kişinin program çerçevesince "yeniden yerleştirileceği" öngörülmüşse de bu sayının dörtte birine programın sonlandırıldığı dönemde anca ulaşılmıştır. Bkz. ARCI, **Lessons from Relocation and Resettlement**, Cenevre, 2019, s.5.

9 Eylül 2015 tarihinde Avrupa Komisyonu mülteci krizine yönelik ikinci öneri paketini hazırlamıştır. Bu paket çerçevesince Avrupa Komisyonu bireysel sığınma başvurularının incelenmesi sürecini hızlandırmak ve sığınma başvurusu reddedilenleri güvenli üçüncü ülkelere geri göndermek amacıyla ortak bir “Avrupa Güvenli Menşe Ülkeler Listesi (safe countries of origin)” hazırlanması ve bu hazırlanacak listeye Arnavutluk, Bosna-Hersek, Makedonya, Kosova, Karadağ, Sırbistan ve Türkiye’nin eklenmesi yönünde bir düzenleme önermiştir.¹¹⁸⁰ Bu gelişmelerden sonra 23 Eylül 2015 tarihinde Türk yetkililer ile AB yetkilileri arasında gerçekleşen gayriresmi toplantının akabinde AB üye devlet liderleri “Türkiye ile Güçlendirilmiş Diyalog” çağrısında bulunmuşlardır.¹¹⁸¹

Akabinde 15 Ekim 2015 tarihinde Komisyon ile Türkiye arasında Avrupa Birliği ile Türkiye arasında Ortak Eylem Planı (EU-Turkey joint action plan) hazırlanmıştır. Bu plan çerçevesince Türkiye iki taraflı geri kabul antlaşmaları ile uyumlu olacak şekilde düzensiz göçmenleri geri kabul etmesi usulünü hızlandıracak ve YUKK’un uygulanmasının etkinliğini arttıracak iken AB de gereken şartların yerine getirilmesine bağlı olarak Türk vatandaşlarına uygulanan vize zorunluluğunu kaldırarak ve Türkiye’yi ev sahipliği yaptıkları Suriyeli’ler konusunda çeşitli fonlar aracılığı ile destekleyecektir.¹¹⁸² AB üye devlet liderleri 25 Ekim 2015 tarihinde “Batı Balkanlar Boyunca Mülteci Akımına İlişkin Toplantı” da bir araya gelerek sınırlarının kontrolünün yeniden sağlanması ve yürütülmesine ilişkin devlet liderleri beyanında bulunmuşlardır. Bu beyan çerçevesince bahsi geçen sınır kontrolünün sağlanması amacıyla Türkiye ile yakın plan çalışmak suretiyle AB-Türkiye Ortak Eylem Planının hayata geçirilmesi, AB-Türkiye geri kabul antlaşmasının ve vize liberalizasyon yol haritasının tüm getirilerinden yararlanılması ve Bulgaristan-Türkiye sınırının Frontex ile desteklenmesi hususlarının hayata geçirilmesi konusunda mutabık kaldıklarını

¹¹⁸⁰ Bu önerinin temelinde bahsi geçen ülkelerin “Kopenhag Kriterleri”ni gerçekleştirmiş olmaları yatmakta idi. Bkz. European Commission Press release, “Refugee Crisis: European Commission takes decisive action”, Strasbourg, 9 September 2015, (Çevrimiçi) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm, 8 Aralık 2018. Kopenhag kriterleri ile kast edilen 22 Haziran 1993 tarihinde yapılan Kopenhag Zirvesi’nde, Avrupa Konseyi’nin siyasi, ekonomik ve topluluk mevzuatının benimsenmesi olmak üzere 3 grupta topladığı adaylık için başvuruda bulunan ülkelerin tam üyeliğe kabul edilmeden önce karşılaması gereken kriterlerdir. Bu kriterler çerçevesince aday ülkelerin demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıklara saygı gösterilmesini ve korunmasını, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığını sağlamış olmaları aranmaktadır. Bkz. TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, **Kopenhag Kriterleri**, (Çevrimiçi) <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/752d1--Kopenhag-Kriterleri.pdf>, 8 Aralık 2018.

¹¹⁸¹ European Council Press Statement, “Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015 - statement”, (Çevrimiçi) <http://www.statewatch.org/news/2015/sep/eu-summit-refugee-crisis-prel.pdf>, 24 Ekim 2018.

¹¹⁸² European Commission - Fact Sheet on “EU-Turkey joint action plan”, Brussels, 15.10. 2015.

açıklamışlardır.¹¹⁸³Bu açıklama ile uyumlu olarak AB Konseyi 9 Kasım 2015 tarihinde Türkiye’yi vize serbestisi yol haritası ve sınır kontrollerinin güvenilir hale getirilmesini ve düzensiz göçün önlenmesini sağlamak amacıyla AB-Türkiye Geri Kabul antlaşmasının tamamen uygulanması konularında destekleyeceklerini açıklamışlardır.¹¹⁸⁴ Üç gün sonra 12 Kasım 2015 tarihinde gerçekleştirilen ve gündemdeki göçmen krizine ilişkin olarak Türkiye ile işbirliğinin tartışıldığı AB liderleri toplantısının akabinde Donald Tusk Türkiye’ye ilişkin olarak *“Bu güncel kriz ile baş etmemizde yardımcı olacak karşılıklı getirileri olan bir ilişki kurulabilir”* şeklinde bir açıklamada bulunmuştur.¹¹⁸⁵

24 Kasım 2015 tarihinde 15 Kasım 2015 tarihinde açıklanan AB-Türkiye Ortak Eylem Planı (Ortak Eylem Planı-Joint Action Plan) yük paylaşımına dayanan bir işbirliği gündemi öngördüğünden Avrupa Birliği Komisyonu “Türkiye için Mülteci Kolaylığı (Refugee Facility for Turkey)” adı verilen ve 3 milyar Euro’luk bir yardımı ve bu yardımın finansal koordinasyonunu yürütecek iki tarafın temsilcilerinden oluşan bir komitenin oluşturulmasını içeren hukuki çerçeveyi belirlemiştir.¹¹⁸⁶

Yukarıda bahsedilen gelişmelerin ışığında 29 Kasım 2015 tarihinde Ortak Eylem Planı (Joint Action Plan) hayata geçirilmiştir. Planın temel amacı Türkiye’de geçici koruma altında bulunan Suriyelilere AB tarafından destek verilmesi ve Türkiye ile yasadışı göçün önlenmesi için işbirliğinin güçlendirilmesidir.¹¹⁸⁷ Akabinde 15 Aralık 2015 tarihinde Avrupa Komisyonu Üye devletlere gönüllülük esasına dayalı Türkiye’de geçici koruma altında bulunan Suriyeliler’e yönelik olarak “Türkiye’deki Suriyeliler İçin İnsani Kabul Projesi (voluntary humanitarian admission scheme for Syrians)” önerisinde bulunmuştur. Bu proje çerçevesince ilgili kişilerin geçmiş güvenlik sorgulaması ve sağlık taramaları ile özel ihtiyaç sahibi olup

¹¹⁸³ Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route, “**Leaders’ Statement**”, 25 October 2015, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf, 13 Kasım 2018.

¹¹⁸⁴ European Council, “**Council Conclusions on Measures to handle the refugee and migration crisis**”, 9 November 2015, (Çevrimiçi) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/09-jha-council-conclusions-on-measures-to-handle-refugee-and-migration-crisis/>, 13 Kasım 2018.

¹¹⁸⁵ European Council, “**Press remarks by President Donald Tusk after the informal meeting of EU heads of state or government**”, 12 November 2015, (Çevrimiçi) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-tusk-press-conference-informal-euco/>, 8 Aralık 2018.

¹¹⁸⁶ European Commission - Press release, “EU-Turkey Cooperation: A €3 billion Refugee Facility for Turkey Brussels”, 24 November 2015, (Çevrimiçi) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6162_en.htm, 8 Aralık 2018.

¹¹⁸⁷ European Commission, “**Managing The Refugee Crisis Eu-Turkey Joint Action Plan: Implementation Report**”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eu_turkey_joint_action_plan_implementation_report_20160304_en.pdf, 8 Aralık 2018.

olmadıkları ya da mevcut aile bağları gibi unsurlar da Türkiye’de bulundukları süre zarfında değerlendirilecektir.¹¹⁸⁸

Ayrıca AB Üye Devletler 3 Şubat 2016 tarihinde “Türkiye için Mülteci Kolaylığı (Refugee Facility for Turkey)”¹¹⁸⁹ projesi çerçevesince 3 milyar Euro’luk hibenin 1 milyarlık kısmının AB bütçesinden geri kalanın ise Üye Devlet bütçelerinden karşılanacağına dair karar almışlardır.¹¹⁹⁰ Türkiye için Mülteci Kolaylığı Projesi “Proje Yürütme Komitesi (Steering Committee)”¹¹⁹¹nin 17 Şubat 2016 tarihinde gerçekleştirmiş olduğu ilk toplantı ile birlikte faaliyetlerine başlamış; Komisyon Türkiye için Mülteci Kolaylığı Projesi çerçevesindeki ilk projeyi hızlıca bağışlamıştır.¹¹⁹² Şubat 2017 sonuna gelindiğinde Türkiye için Mülteci Kolaylığı Projesi kapsamında insancıl¹¹⁹³ ve gayri insancıl¹¹⁹⁴ yardım projelerine aktarılan tutar 2,2 milyar Euro’ya ulaşmıştır.¹¹⁹⁵

¹¹⁸⁸ European Commission - Press release, “**Commission presents Recommendation for a Voluntary Humanitarian Admission Scheme with Turkey for refugees from Syria**”, Strasbourg, 15 December 2015.

¹¹⁸⁹ “Türkiye için Mülteci Kolaylığı (Refugee Facility for Turkey)”projesi, mevcut ilgili AB finansal araçlarının mültecilerin ve onlara ev sahipliği yapan ülkelerin ihtiyaçlarını kapsamlı ve koordineli bir şekilde sağlamak amacıyla insancıl ya da gayriinsancıl ianeler/yardımlar şeklinde en uygun ve etkili şekilde seferber edilmesini sağlar. Bkz. Commission Decision C(2015) 9500 of 24.11.2015, Article 2 – Objectives of the Facility.

¹¹⁹⁰ For Member States’ National Contribution for the Turkey Refugee Facility See, Council of The European Union Press Release, “**Refugee facility for Turkey: Member states agree on details of financing**”, 3 February 2016, (Çevrimiçi) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>, 27 Aralık 2018.

¹¹⁹¹ Türkiye için Mülteci Kolaylığı Projesi İcra Komitesi genel olarak önceliklerin belirlenmesinde, desteklenecek faaliyetlerin neler olacağı, hangi finansal araçların ve ne kadar miktarlarda ödeneklerin seferber edileceği ve uygun düştüğü kadarıyla Türkiye’nin AB-Türkiye Ortak Eylem Planındaki taahhütlerinin uygulanmasına ilişkin şartlar hakkında stratejik rehberlik hizmeti sağlar. Bkz. Article 5 (1) of Commission Decision C(2015) 9500, as amended by Commission Decision C(2016)855.

¹¹⁹² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, **First Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey**, Brussels, 2.3.2017 COM(2017) 130 final, s. 4.

¹¹⁹³ İnsancıl yardım projeleri ilgili özel ihtiyaç sahiplerini öngörülebilir ve insan haysiyeti ile bağdaşır uluslararası korumaya ilişkin ianeler aracılığıyla destekler. Bkz. **First Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey**, Brussels, 2.3.2017 COM(2017) 130 final, s. 7.

¹¹⁹⁴ Gayri insani yardım projeleri mültecilerin uzun vadede geçimlerine ilişkin sosyoekonomik ve eğitime ilişkin bakış açılarını destekler. Bu çerçevede çocukların ilk ve orta öğrenime ulaşmalarına ve okul binası ve öğrenim materyallerini de içerir şekilde eğitim altyapılarının iyileştirilmesine yardım etmeyi amaç edinir. Ayrıca bu projeler kapsamında “kadınların cinsel ve cinsiyete dayalı ayrımcılığa karşı korunmaları” ya da “kadınların cinsel ve üreme sağlığına ilişkin sağlık hizmetlerine erişimin sağlanması” gibi projeler aracılığıyla korumasız gruplara özel faaliyetler geliştirilir. Bkz. **First Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey**, Brussels, 2.3.2017 COM(2017) 130 final, s. 8.

¹¹⁹⁵ Şubat 2017 sonuna kadar 1,5 milyar Euroluk 37 projenin bağışlanması gerçekleştirilmiş; toplamda 750 milyon Euroluk ödemeler yapılmıştır. Bkz. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, **First Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey**, Brussels, 2.3.2017 COM(2017) 130 final, s. 8. 2018 yılı boyunca Türkiye için Mülteci Kolaylığı Projesi çerçevesince Türkiye’de geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin eğitim ve sağlık ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin önemli adımlar atılmıştır. İnsancıl projelerin ilk etabı kapsamında 19 sivil toplum örgütü ortaklığı ile en temel ihtiyaçlara yönelik koruma-eğitim ve sağlıkla alakalı 45 proje bağışlanmıştır. Eğitim konusunda Türkiye Milli Eğitim Bakanlığı ile ortak 300 milyon Euro’luk bir hibe ile Suriyeli çocukların Türk eğitim sistemine uyumlarının sağlanmasını destekleyen projeler aracılığıyla 600.000 çocuğa eğitim verilmiştir. Bu doğrultuda aynı proje 2. fazda uygulanmaya devam etmektedir. Ayrıca gene Türkiye Milli Eğitim Bakanlığı ile 400 milyon Euroluk yeni bir projeye imza atılmıştır. Buna ek olarak 300 milyon Euroluk başka bir hibe de yaklaşık 400.000 Suriyeli

Tüm bu çabalara rağmen 18 Şubat 2016 tarihinde yayınlanan ilticaya ilişkin AB Konsey Kararında Türkiye üzerinden Yunanistan'a yönelmiş olan göç akımının hızını kesmediği tespitinde bulunulmuş ve bu nedenle Türkiye, Ortak Eylem Planı'nı etkin bir şekilde hayata geçirmeye davet edilmiştir.¹¹⁹⁶

Bunun üzerine 7 Mart 2016 tarihinde AB Hükümet ve Devlet başkanları ile Türk yetkililer arasında iltica hususunda işbirliğinin geliştirilmesine ilişkin bir toplantı gerçekleştirilmiş; bu toplantıyı AB liderlerinin Ortak Eylem Planı'nın hayata geçirilmesini tartıştığı Avrupa Konseyi üyelerinin gayriresmi toplantısı takip etmiştir.¹¹⁹⁷ Bu toplantı sonucunda AB liderleri 8 Mart 2016 tarihinde prensipte anlaştıkları AB tarafından masrafları karşılanacak şekilde Türkiye üzerinden Yunanistan'a geçen tüm yeni sığınmacıların Türkiye'ye geri iadesi, Türkiye'nin adalardan geri kabul ettiği her bir Suriyeli'ye karşılık başka bir Suriyeli'nin Türkiye'den AB ülkelerine yeniden yerleştirilmesi, en geç Haziran 2016 sonuna kadar tüm Türk vatandaşlarına uygulanan vize zorunluluğunun kaldırılması amacıyla Vize Serbestisine Yönelik Yol Haritası'nın uygulanmasının hızlandırılması, başlangıç olarak bağitlanmış olan 3 milyar Euro'luk hibenin Mart ayının bitmesinden evvel ilk etap projelerinin hayata geçirilebilmesi için dağıtımının hızlandırılması ve Türkiye İçin Mülteci Kolaylığı Projesi için ek finansmanın sağlanmasına karar verilmesi hususları çerçevesince çalışmaların sürdürülmesi konusunda mutabık kaldıklarına ilişkin açıklamada bulunmuşlardır.¹¹⁹⁸ Bu açıklamaya istinaden Komisyon'un 16 Mart 2016 tarihinde yapmış olduğu "Göç Alanında AB-Türkiye İşbirliğine İlişkin Bir Sonraki İşlevsel Adımlar" konulu bildirimde tüm yeni sığınmacı ve göçmenlerin Yunanistan'dan Türkiye'ye geri gönderilmesinin canları pahasına bu kişilerin kaçakçılardan medet ummalarının önlenmesinde esaslı bir unsur oluşturduğunu ve mevcut göç akımının büyüklüğü dikkate alındığında bu tarz düzenlemelerin insanların çektikleri acılara son vermek ve kamu düzenini korumak amacıyla sadece olağanüstü ve geçici önlemler olarak alındığının göz önünde tutulması gerektiği belirtildikten sonra son

çocuğun aşılınması, 143 det mülteciye yönelik sağlık merkezlerinin açılması ve bu kapsamda 2000 sağlık personelinin istihdam edilmesi de dahil temel sağlık hizmetlerine ulaşım amacıyla projelerde kullanılmıştır. Bkz. European Commission, **Turkey 2019 Report**, Brussels, 29.5.2019, SWD(2019) 220 final, s. 48.

¹¹⁹⁶ European Council, **European Council Conclusions on migration**, 18 February 2016, (Çevrimiçi) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/18-euco-conclusions-migration/>, 17 Kasım 2018.

¹¹⁹⁷ European Council, **Meeting of the EU heads of state or government with Turkey**, 7 March 2016, (Çevrimiçi) <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/03/07/>, 17 Kasım 2018.

¹¹⁹⁸ European Council, **Statement of the EU Heads of State or Government**, 7 March 2016, (Çevrimiçi) <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/08/eu-turkey-meeting-statement/>, 17 Kasım 2018.

dönemlerde Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü çerçevesince düzensiz göçmenlerin¹¹⁹⁹ Türkiye tarafından kabul edilmesinde ilerleme sağlandığı ve geri gönderme işlemlerinin 1 Haziran 2016 tarihinden itibaren AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması çerçevesince gerçekleştirileceği ifade edilmiştir.¹²⁰⁰ Metin içerisinde “AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulüne ilişkin hükümlerinin uygulanmasının başlangıcının 1 Haziran 2016 tarihine çekilmesi için Ortak Geri Kabul Komitesinin aldığı kararın TBMM tarafından onaylanması üzerine 1 Haziran 2016 tarihi itibarıyla Yunan adalarından Türkiye’ye yapılacak geri kabullerin AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması çerçevesince gerçekleştirileceği ifadesi yer almaktadır.¹²⁰¹

Burada bahsi geçen karar Türkiye ile Avrupa Birliği arasında üçüncü ülkelerin vatandaşları ve vatansızlar açısından geri kabul yükümlülüğünün başlayacağı tarihin 1 Haziran 2016 tarihine çekilmesi için Türkiye-Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşmasının 19. maddesi ile ihdas edilen Ortak Geri Kabul Komitesi tarafından alınan 2/2016 sayılı karardır. Her ne kadar 19. maddenin ikinci fıkrası Ortak Geri Kabul Komitesi’nin kararlarının, antlaşmanın taraflarının yasalarının gerektirdiği her türlü zorunlu iç usulün izlenmesini takiben akit taraflar üzerinde bağlayıcı olacağını düzenlemiş olsa da 19. maddenin birinci fıkrası bu komitenin üstleneceği görevleri açıkça belirtmiştir. Bu hüküm çerçevesince Ortak Geri Kabul Komitesi antlaşmanın uygulanmasını denetlemenin yanı sıra antlaşmanın yeknesak uygulanması için gerekli düzenlemeleri yürürlüğe koymaya karar vermek, Türkiye ve üye devletler tarafından hazırlanacak uygulama protokolleri hakkında düzenli bilgi teatisinde bulunmak ve bu antlaşma ve ekleri için değişiklik önerilerinde bulunmak ile görevlendirilmiştir. O halde bu Komite antlaşmada değişiklik yapılması yönünde öneride bulunabilir ama bizzat kendisi değişiklik yapamaz. Buna rağmen AB, Ortak Geri Kabul Komitesi tarafından alınan 2/2016 sayılı kararı 23 Mart 2016 tarihli Konsey Kararı ile onaylamıştır.¹²⁰² 6714 sayılı “Türkiye

¹¹⁹⁹ Orijinal metinde “uluslararası koruma ihtiyacı olmayan göçmen ve sığınmacılar” ifadesi kullanılmıştır. Bkz. Communication from the Commission to the EP and the Council, **Next operational steps in EU-Turkey cooperation in the field of migration**, Brussels, 16.3.2016 COM (2016) 166 final.

¹²⁰⁰ Communication from the Commission to the EP and the Council, **Next operational steps in EU-Turkey cooperation in the field of migration**, Brussels, 16.3.2016 COM (2016) 166 final.

¹²⁰¹ Metin içerisinde “AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların geri kabulüne ilişkin hükümlerinin uygulanmasının başlangıcının 1 Haziran 2016 tarihine çekilmesi için Ortak Geri Kabul Komitesinin aldığı kararın TBMM tarafından onaylanması üzerine 1 Haziran 2016 tarihi itibarıyla Yunan adalarından Türkiye’ye yapılacak geri kabullerin AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması çerçevesince gerçekleştirileceği ifadesi yer almaktadır. Bkz. Communication from the Commission to the EP and the Council, **Next operational steps in EU-Turkey cooperation in the field of migration**, Brussels, 16.3.2016 COM (2016) 166 final, dipnot 2.

¹²⁰² Council Decision (EU) 2016/551 of 23 March 2016 establishing the position to be taken on behalf of the European Union within the Joint Readmission Committee on a Decision of the Joint Readmission Committee on

Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Antlaşma ile Oluşturulan Ortak Geri Kabul Komitesinin 2/2016 Sayılı Kararı'nın Onaylanması Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ise 3 Mayıs 2016 tarihinde kabul edilerek 20 Mayıs 2016 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.¹²⁰³

18 Nisan 2016 tarihli "Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Antlaşma ile Oluşturulan Ortak Geri Kabul Komitesi'nin 2/2016 sayılı Kararının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı'nın gerekçesinde 16 Aralık 2013 tarihinde imzalanarak 1 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Antlaşma'nın 24. maddesi, Antlaşmanın 4. ve 6. maddelerinde düzenlenen üçüncü ülke vatandaşları ile vatansız kişilerin geri kabulüne ilişkin yükümlülüklerin Antlaşma yürürlüğe girdikten üç yıl sonra uygulanacağını belirtmekle birlikte 29 Kasım 2015 tarihinde gerçekleştirilen Türkiye-AB Zirvesi'nde Antlaşmanın 1 Haziran 2016 itibariyle tüm hükümleriyle uygulanması yönünde mutabakata varıldığı ve bu çerçevede Türk vatandaşlarının Schengen alanına vizesiz seyahatlerinin Haziran 2016 sonunda sağlanması, bahse konu olan Antlaşmanın 1 Haziran 2016 itibariyle tüm hükümleriyle uygulanmasına bağlı olduğundan bu kararın onaylanması Türkiye açısından önem arz etmektedir denmektedir.¹²⁰⁴

Ancak Ortak Geri Kabul Komitesi tarafından alınan 2/2016 sayılı kararı onaylayan 23 Mart 2016 tarihli Konsey Kararında Konsey'in dayandığı hususlar arasında Türk vatandaşlarının Schengen alanına vizesiz seyahatlerine hiç değinilmemiş; sadece Birlik ve Türkiye arasında tarafların 29 Kasım 2015 tarihinde bir araya gelerek AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının 1 Haziran 2016 itibariyle tüm hükümlerinin yürürlüğe gireceğine dair aldıkları politik karar (political agreement) uyarınca ve Ortak Geri Kabul Komitesi'nin AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması md. 19 (1)(b) de yer alan antlaşmanın yeknesak uygulanması için gerekli

implementing arrangements for the application of Articles 4 and 6 of the Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation from 1 June 2016, OJ 9.4.2016 L95, ss. 9-11.

¹²⁰³ R.G. 20.5.2016/29717. Ancak 2/2016 sayılı kararın onayına ilişkin Bakanlar Kurulu kararı alınıp Resmî Gazete'de yayımlanmamıştır.

¹²⁰⁴ 18.04.2016 tarih ve 31853594-101-1273-1547 sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Antlaşma ile Oluşturulan Ortak Geri Kabul Komitesi'nin 2/2016 sayılı Kararının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun Tasarısı Gerekçesi için bkz. (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/573f0ed04.html>, 18 Kasım 2019.

düzenlemeleri yürürlüğe koymaya karar vermek” yetkisine istinaden ilgili Komite’nin almış olduğu kararı onayladığını ifade etmiştir.¹²⁰⁵

Ancak AB’nin ilgili metinlerinde de Nisan 2016’dan itibaren Ortak Geri Kabul Komitesi’nin 2/2016 sayılı kararına atıfta bulunulmamıştır. 2/2016 sayılı karar uyarınca AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının 1 Haziran 2016 itibariyle tüm hükümleriyle uygulama alanı bulmadığı ise AB’nin sonraki dönemlere ait raporlarında kullandığı dilden çıkarılabilmektedir. Nitekim Komisyon’un 2017 tarihli raporunda 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Yunanistan’dan Türkiye’ye gönderilen düzensiz göçmenlerin 1210’unun AB-Türkiye Mutabakatı çerçevesince, 588’inin ise Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü çerçevesince gerçekleştirildiğini görüyoruz.¹²⁰⁶ Benzer bir şekilde Mayıs 2018 tarihli Komisyon raporunda da Yunanistan’dan Türkiye’ye yapılan düzensiz göçmen iadelerinin dayanağının AB-Türkiye Mutabakatı ve Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü olduğu ifade edilmiştir.¹²⁰⁷

Komisyon’un 16 Mart 2016 tarihinde yapmış olduğu “Göç Alanında AB-Türkiye İşbirliğine İlişkin Bir Sonraki İşlevsel Adımlar” konulu bildirimin hemen akabinde Brüksel’de 18 Mart 2016 tarihinde Türkiye-Avrupa Birliği Zirvesi yapılmış ve Zirve sonucunda 18 Mart 2016 tarihinde bir metin yayınlanmıştır.¹²⁰⁸

18 Mart 2016 tarihinde yapılan toplantıya ilişkin yayınlanan metine dair AB resmi kaynaklarında “Uluslararası Zirve AB-Türkiye Açıklaması 18 Mart 2016 Basın Bildirisi 144/16” (International Summit EU-Turkey Statement, 18 March 2016 Press Release 144/16) ifadesi kullanılmıştır.¹²⁰⁹ Avrupa Birliği Bakanlığı, ilgili metni “18 Mart 2016 Tarihli Avrupa

¹²⁰⁵ Council Decision (EU) 2016/551 of 23 March 2016 establishing the position to be taken on behalf of the European Union within the Joint Readmission Committee on a Decision of the Joint Readmission Committee on implementing arrangements for the application of Articles 4 and 6 of the Agreement between the European Union and the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation from 1 June 2016, OJ 9.4.2016 L95, ss. 9-11.

¹²⁰⁶ Bkz. Report From The Commission to the European Parliament, The European Council and the Council, **Sixth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement**, Strasbourg, 13.6.2017, COM(2017) 323 final, dipnot 8.

¹²⁰⁷ Bkz. Report From The Commission to the European Parliament, The European Council and the Council, **Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration**, Brussels, 16.5.2018, COM(2018) 301 final, s. 6-7. Ortak Geri Kabul Komitesi’nin 2/2016 sayılı kararı ve bu kararın onaylanmasına ilişkin 6714 sayılı Kanun’un anayasaya ve geri kabul antlaşmasına aykırılığına ilişkin eleştiriler için bkz. Nuray Ekşi, “18 Mart 2016 Tarihli AB-Türkiye Zirvesi Bildirisinin Hukuki Niteliği”, **Contemporary Research in Economics and Social Sciences**, S:1, 2017, ss. 56-57. (tamamı: 47-85)

¹²⁰⁸ European Council, **EU-Turkey statement**, 18 March 2016, (Çevrimiçi) <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

¹²⁰⁹ Press Release 144/16, **EU-Turkey statement**, 18 March 2016, 18/03/2016, (Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/18_march_2016_turkey_eu_statement.pdf, 10 Eylül 2019.

Birliği Türkiye Zirvesi Bildirisi”¹²¹⁰ şeklinde Türkçeye çevirirken; Türk Dışişleri Bakanlığı metni “mutabakat” olarak nitelendirmiştir.¹²¹¹ İlgili metin çerçevesince AB ve Türkiye, Türkiye’den AB’ye gerçekleşen düzensiz göçü sonlandırma amacıyla bazı hususlarda mutabakata varmışlardır.¹²¹² Buna göre Türkiye, Türkiye’den AB’ye yasadışı göçe yönelik yeni deniz ve kara güzergahlarını önlemek için gerekli her türlü tedbiri alarak bunun için AB’nin yanı sıra komşu devletlerle de işbirliği yapacak; tüm yükümlülüklerin yerine getirilmesi kaydıyla, en geç Haziran 2016 sonuna kadar Türk vatandaşlarına yönelik vize gerekliliklerinin kaldırılması amacıyla, Vize Serbestisi Yol Haritasının katılan tüm üye devletler bakımından yerine getirilmesine hız verilecek ve Türkiye’deki sığınmacılar için tahsis edilen tahsis edilen ödemenin en kısa zamanda ilgili projelere aktarılması sağlanacaktır.

Ayrıca 18 Mart 2016 Tarihli Türkiye - AB Mutabakat Zaptı uyarınca 20 Mart 2016 tarihi itibarıyla Türkiye’den Yunan adalarına geçen tüm yeni düzensiz göçmenlerin Türkiye’ye iade edileceği ve Yunan adalarından Türkiye’ye iade edilecek her bir Suriyeli için diğer bir Suriyelinin Türkiye’den alınıp AB ye yerleştirileceğini bildirmektedir. Burada öncelik daha evvelden AB ye hukuk dışı yollarla girmemiş veya girmeye çalışmamış göçmenlere verilmektedir.¹²¹³ 18 Mart 2016 zirvesinde, alınan kararları taraflar hızla hayata geçirmiş; böylelikle Ekim 2015 tarihine kadar Yunan adalarına ulaşan kişi sayısı günde 6.360 iken bu oran 18 Mart 2016 Tarihli mutabakatın hayata geçirilmesi ile birlikte günde ortalama 83 kişiye kadar düşmüştür. Bu oranlar mutabakatın hayata geçirilmesinden bugüne Yunan adalarına gayriresmi yollarla ulaşan kişilerin oranında %97’lik bir azalma yaşandığının

¹²¹⁰ Avrupa Birliği Bakanlığı, **18 Mart 2016 Tarihli Türkiye - AB Zirvesi Bildirisi**, (Çevrimiçi) http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf, 22 Ocak 2018.

¹²¹¹ Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, **Türkiye-AB Arasında 18 Mart’ta Varılan Mutabakata İlişkin Soru-Cevaplar**, (Çevrimiçi) http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasinda-18-mart_ta-varilan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa, 10 Eylül 2019. Ekşi’de, ilgili metinde taraflarca üstlenilen yükümlülükler ve kullanılan dilin bir beyandan çok daha fazlasını ifade ettiğinden Dışişleri Bakanlığı’nın nitelendirmesi esas almak suretiyle bu metin için “mutabakat zaptı” ifadesini kullanmaktadır. Zira metinde tarafların “anlaşmaya vardıkları (agreed)”, “üzerinde anlaşmaya varılan dokuz hususun yerine getirilmesinin karşılıklı ve düzenli olarak aylık bazda izleneceği (all these elements will be taken forward in parallel and monitored jointly on a monthly basis)” şeklinde yer alan ifadelerin metnin bağlayıcılık gücünün göstergesi olduğunu ifade eder. Bkz. Nuray Ekşi, “18 Mart 2016 Tarihli AB-Türkiye Zirvesi Bildirisinin Hukuki Niteliği”, s. 63. Metnin bu özellikleri sebebiyle bir antlaşma olup olmadığı hususu tartışmalara sebep olmuştur. Nitekim yukarıda da değinildiği üzere birçok Komisyon raporunda bu tarihten itibaren AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması’ndan daha çok bu metne atıfta bulunmaktadır. Çalışmamızda aynı sistematik izlenerek “mutabakat zaptı” ifadesine yer verilecektir.

¹²¹² Türkçe Metin için bkz. Avrupa Birliği Bakanlığı, **18 Mart 2016 Tarihli Türkiye - AB Zirvesi Bildirisi**, (Çevrimiçi) http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf, 22 Ocak 2018.

¹²¹³ 18 Mart 2016 Tarihli Türkiye - AB Zirvesi Bildirisi, s. 2. 18 Mart 2016 ile 27 Şubat 2017 tarihleri arasında 1:1 programı çerçevesince Türkiye’den Avrupa Birliği üye ülkelerine yeniden yerleştirilen Suriyelilerin sayısı 3,565’e ulaşmıştır. Bkz. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, **Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement**, Brussels, 2.3.2017 COM(2017) 204 final, s.8.

göstergesidir.¹²¹⁴ 18 Mart 2016 mutabakatına istinaden bu tarihten 2019 Ekim ayına geçen sürede Yunanistan'dan toplam 1908 düzensiz göçmen Türkiye'ye geri gönderilmiş ki bu sayı 2019 yılında sadece 100 kişi ile sınırlı kalmıştır.¹²¹⁵ Bahsi geçen bu geri göndermelerin yasal dayanağı AB-Türkiye Geri Kabul antlaşması¹²¹⁶ değil¹²¹⁷; Türkiye ve Yunanistan ile imzalanan Geri Kabul Protokolü¹²¹⁸ ve 18 Mart 2016 tarihli Türkiye-AB Mutabakat

¹²¹⁴ European Commission, **EU-Turkey Statement: Three years on**, March 2019, s.1.

¹²¹⁵ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council **Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration**, Brussels, 16.10.2019, COM(2019) 481 final, s.6

¹²¹⁶ Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 79/3 maddesinde Avrupa Birliği'nin üçüncü ülkelerle geri kabul antlaşmaları yapabileceği ve bu antlaşmalar çerçevesince geri kabul edilecek kişilerin kapsamına antlaşmaya taraf olmayan diğer devletlerin vatandaşlarının da dâhil edilebileceği belirtilmiştir. Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 4/2 (j) maddesinde ise Avrupa Birliği ve birliğe üye devletler arasında paylaşılan yetkinin "özgürlük, güvenlik ve adalet" alanında da uygulanacağını belirtmektedir. Geri kabul antlaşmaları "özgürlük, güvenlik ve adalet" kapsamında ele alınabileceğinden üye ülkelerin geri kabul antlaşması addetme yetkisi AB'nin bu yetkiyi kullanmadığı durumlarda geçerli olacak ve Birlik ile üye devlet aynı devlet ile geri kabul antlaşması imzalamış ise üye devletin taraf olduğu antlaşma hükümleri Birliğin imzaladığı antlaşma hükümleriyle uyumlu olduğu sürece uygulanabilir olacaktır. Ancak AB'nin geri kabul antlaşmaları imzalandığı ülke ile yürütülen müzakereler çerçevesince farklılıklar içerebilmekte ve AB-Türkiye geri kabul antlaşmasında olduğu üzere üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlar bakımından antlaşmanın diğer hükümlerinin yürürlüğe girmesinden üç sene sonra yürürlüğe girmesi gibi bir hüküm içerebilmektedir. Bu tarz bir erteleme hükmünün AB'nin imzaladığı geri kabul antlaşmalarında yer alması durumunda birlik üyesi devletin bu üçüncü devlet ile ayrıca akdetmiş olduğu iki taraflı geri kabul antlaşması uygulanabilir hale gelecektir. Buna örnek olarak Türkiye ile AB arasında imzalanan "Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet Eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Antlaşma" ve "Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü" gösterilebilir. Bkz. European Parliament, Briefing, (Çevrimiçi) [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/596843/IPOL_BRI\(2018\)596843_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/596843/IPOL_BRI(2018)596843_EN.pdf), 30 Ekim 2019, s. 2-3. "Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü" ile burada kast edilen "20 Ocak 2000 tarihli 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 Antlaşmasının 8 inci maddesinin Uygulanmasına İlişkin Protokol"dür. Bu Protokol 8 Kasım 2001'de Atina'da imzalandıktan sonra Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmasına 12.03.2002 tarihinde karar verilerek 24 Nisan 2002'de Resmi Gazete'de yayımlanmıştır. Bkz. Karar Sayısı:2002/3914, RG 22.04.2002/24735. Benzer bir şekilde 7 Haziran 2018 tarihinde Manolis Kefalogiannis tarafından sorulmuş olan "Sığınma amacıyla AB ülkelerinde bulunan 8 Türk yetkilinin iade edilmemesi nedeniyle Yunanistan'la olan Geri Kabul Protokolü'nün Türkiye tarafından tek taraflı olarak askıya alındığına ilişkin Türk Dışişleri Bakanı Mevlüt Çavuşoğlu'nun açıklamasına istinaden konuya ilişkin olarak Avrupa Komisyonu'nun ne yapacağına ilişkin bilgi istenmesi üzerine Komisyon tarafından yapılan resmi açıklamada da benzer bir terminoloji kullanılarak "Yunanistan-Türkiye Geri Kabul Protokolü"ne atıfta bulunulmuştur. Bkz. European Parliament, **Answer given by Mr Avramopoulos on behalf of the European Commission**, 18 Eylül 2018, (Çevrimiçi) http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2018-003115-ASW_EN.html, 30 Eylül 2019.

¹²¹⁷ AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlara ilişkin hükümleri 1 Ekim 2017 tarihinden itibaren uygulanabilir olmasına rağmen AB Komisyonu'nun 2018 yılı Türkiye raporunda AB'nin vize muafiyeti hususuna ilişkin gereken adımları atmamış olması nedeniyle Antlaşmanın Türkiye tarafından uygulanmadığı; bununla birlikte AB-Türkiye Mutabakat Zabtı'nın Yunanistan-Türkiye ve AB'nin temsilcilerinin katıldığı düzenli toplantılar çerçevesince yürütüldüğü (EU-Turkey Statement has been facilitated) ifade edilmiştir. Bkz. European Commission, **Turkey 2019 Report**, s.46.

¹²¹⁸ Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü uyarınca her iki devlet de kaynaklarını AB-Türkiye Mutabakatının uygulanması çerçevesince Yunan adalarından Türkiye yapılacak geri göndermeler yönünde kanalize etmektedir" ifadesi için bkz. Report From The Commission to the European Parliament, The European Council and the Council, **Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement**, Brussels, 2.3.2017 COM(2017) 204 final, s.10. İfadenin kaleme alınma şeklinden Yunanistan ile olan Protokol'ün aktif bir şekilde uygulanmadığını, bunun yerine Türkiye'nin Yunan adalarından gönderilecek düzensiz göçmenleri kabulünde AB-Türkiye Mutabakatına dayanıldığı anlaşılmaktadır. Ancak Komisyon'un bir

Zaptı'dır.¹²¹⁹ "Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü" ile kast edilen "20 Ocak 2000 tarihli 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 Anlaşmasının 8 inci maddesinin Uygulanmasına İlişkin Protokol (Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü)"dür. Bu Protokol 8 Kasım 2001'de Atina'da imzalandıktan sonra 24 Nisan 2002'de Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Bu protokolün dayanağı 20 Ocak 2000 tarihinde imzalanan "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, Yasadışı Göç ile Mücadelede İşbirliği Anlaşması"¹²²⁰nin 8. maddesidir. Zira bu antlaşmanın 8. maddesi uyarınca taraflar yasadışı göç ile mücadelede işbirliği yapmayı taahhüt etmişler ve geri kabul antlaşması sonuçlandırılincaya kadar diğer tarafın vatandaşlarının yanı sıra, taraflardan birinin topraklarından gelerek diğer tarafın sınırlarını yasadışı olarak geçmiş veya geçecek üçüncü ülke vatandaşlarını da geri kabul edeceklerini belirtmişlerdir. Bu hükümlerin uygulanması amacıyla taraflar söz konusu kişilerin geri kabulüne ilişkin ilke ve yöntemleri bir belge ile saptayacaklarını aynı madde içerisinde dile getirmişler ve bu çerçevede 8 Kasım 2001'de taraflar "20 Ocak 2000 tarihli 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 Anlaşmasının 8 inci maddesinin Uygulanmasına İlişkin Protokol"ü imzalamışlardır.

sonraki raporunda 20 Mart 2016 tarihinden itibaren Yunanistan'dan Türkiye'ye gönderilen düzensiz göçmenlerin 1210'unun AB-Türkiye Mutabakatı çerçevesince, 588'inin ise Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü çerçevesince gerçekleştirildiğini görüyoruz. Bkz. Report From The Commission to the European Parliament, The European Council and the Council, **Sixth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement**, Strasbourg, 13.6.2017, COM(2017) 323 final, dipnot 8. Benzer bir şekilde Mayıs 2018 tarihli Komisyon raporunda da Yunanistan'dan Türkiye'ye yapılan düzensiz göçmen iadelerinin dayanağının AB-Türkiye Mutabakatı ve Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü olduğu ifade edilmiştir. Bkz. Report From The Commission to the European Parliament, The European Council and the Council, **Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration**, Brussels, 16.5.2018, COM(2018) 301 final, s. 6-7.

¹²¹⁹ 18 Mart 2016 ile 17 Mayıs 2017 tarihleri arasında Türkiye-AB Mutabakatı çerçevesince toplamda 1171 kişi Türkiye'ye iade edilmiştir. Bkz. **European Commission, Operational implementation of the EU-Turkey Statement**, 17 Mayıs 2017, (Çevrimiçi) https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_eu-turkey_en.pdf, 20 Mayıs 2018.

¹²²⁰ Karar Sayısı: 2001/2589: 20 Ocak 2000 tarihinde Ankara'da imzalanan ve 26/4/2001 tarihli ve 4654 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan ekli "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, Yasadışı Göç ile Mücadelede İşbirliği Anlaşması"nın onaylanması, Dışişleri Bakanlığının 22/5/2001 tarihli ve İSTY-1418 sayılı yazısı üzerine, 31/5/1963 tarihli ve 244 sayılı Kanunun 3 üncü maddesine göre, Bakanlar Kurulu'na 8/6/2001 tarihinde kararlaştırılmıştır. R.G. 14.7.2001/24462.

İlgili protokol üçüncü ülke vatandaşları açısından tarafların ülkelerine girişlerin ispatı için aranan delilleri ve de bu delillerin olmadığı hallerde girişin varsayılacağı hallerin neler olduğunu 4.¹²²¹ ve 5.¹²²² maddelerinde açıklamıştır.¹²²³ Ayrıca “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, Yasadışı Göç ile Mücadelede İşbirliği Anlaşması”nın 8. maddesinde bahsi geçen kişilerin geri kabulünde uygulanacak usuller ilgili Protokolün 6. maddesinde ifade edilmiştir. Buna göre basit ve normal olmak üzere iki tip geri kabul usulü düzenlenmiştir. Basit usulle geri kabulün¹²²⁴ uygulanacağı haller ilgili kişilerin hudut bölgesinde yakalandığı durumlara özgülenmiştir. Böyle bir durumda talep edilen tarafın hudut makamları yakalamaya ilişkin derhal bilgilendirilerek en geç 1 hafta içinde geri kabulü hudut kapılarında gerçekleştirmeleri istenecektir. Bu çerçevede kişilerin basit usule göre geri kabullerine dair rapor hazırlanacaktır.¹²²⁵ Basit usulün uygulanması için gerekli şartlar gerçekleşmediği durumlarda Normal usulle geri kabul¹²²⁶ usulüne başvurulacaktır. Bu çerçevede ilgili kişinin iadesi amacıyla talepte bulunan devlet talebini “Geri Kabul Talep Formu”¹²²⁷ doldurarak karşı tarafın yetkili makamlarına sunacak ve talebin alındığı yazılı olarak teyit edildiği takdirde talebin yapıldığı devlet ilgili kişiyi en geç 15 gün içinde kabul edecektir. Bu Protokol çerçevesince 2001-2010 yılları arasında Türkiye Yunanistan’dan 2425 kişiyi geri kabul etmiştir.¹²²⁸

¹²²¹ Bu çerçevede talep edilen tarafça aksi ispatlanmadığı sürece protokolün taraflarınca tanınacak deliller; sahte, tahrif edilmiş ya da geçerli pasaport veya seyahat belgelerinde bulunan giriş ya da çıkış damgaları ile hudut geçişi sırasında makamların aldığı parmak izleridir.

¹²²² Bu çerçevede sözkonusu kişilerin talep edilen tarafın ülkesinden, talep eden tarafın ülkesine girdiği hususundan emin olmak amacıyla yapılacak ve azami 75 gün sürecek kesin araştırmaya gerekçe oluşturacak deliller; geçerliliği sona ermiş ikamet tezkeresi, resmi hükümet makamlarının ifadeleri, hudutlarda alınanlar dışındaki parmak izleri, nakledilecek kişilerin ve varsa olaya karışan taşıyıcıların taraflardan herhangi biri tarafından alınmış resmi ifadeleri, otel, hastane, doktor muayenesi gibi hizmetlere ilişkin alındılar ve özel ve kamuya ait tesilere ilişkin giriş kartlarıdır.

¹²²³ Protokolün 4. ve 5. maddeleri uyarınca üçüncü ülke vatandaşlarının geri kabulüne ilişkin başvuruların söz konusu kişilerin talepte bulunan tarafın ülke sınırlarına girişini takip eden 14 gün içine yapılması zorunludur. Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü md. 8/1.

¹²²⁴ Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü md. 6 (1)(a).

¹²²⁵ Rapor için bkz. Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü Ek-1.

¹²²⁶ Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü md. 6 (1)(b).

¹²²⁷ Rapor için bkz. Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü Ek-2.

¹²²⁸ 2002-2010 yılları arasında Yunan makamları, Yunanistan’a Türkiye’den girdikleri iddiasıyla 65.300 kişinin Türkiye’ye geri gönderilmesini talep etmiştir. Bu talebe istinaden Türk tarafı bahsi geçen başvurulardan 10.124 kişininkini onaylamış, ancak Yunanistan talep ettiklerinden sadece 2.425 kişiyi geri göndermiştir. Bkz. Ahmet İçduygu ve Damla B. Aksel, **Türkiye’de Düzensiz Göç**, IOM, 2012, Ankara, ss.30-31.

2001 tarihli Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü'nü takip eden dönemde Yunan ve Türk Hükümet Başkanları 14 Mayıs 2010 tarihinde göç, iltica, organize suçlar ve uyuşturucu kaçakçılığına ilişkin işbirliğinin arttırılmasına yönelik ortak bir bildirime (joint statement) imza atmışlardır.¹²²⁹ Bu çerçevede sınırdaki sorunlu odak noktaların tespiti ve işbirliğinin geliştirilmesi amacıyla tarafların yetkilileri bir çok defa bir araya geleceklerdir.¹²³⁰ Bu çabaların sonucunda 2011 yılında Türkiye 730 kişiyi Yunanistan'dan geri kabul edecektir.¹²³¹ Buna karşılık "1:1" programı çerçevesince Nisan 2016- Şubat 2019 tarihleri arasında toplamda 20292 Suriyeli Türkiye'den AB üye ülkelerine yerleştirilmişlerdir.¹²³²

Komisyon 13 Temmuz 2016 tarihinde yeni bir ülkeye yerleştirilecek adayların seçimi ve AB'ye yerleştirilen kişilerin koruma statüsüne ilişkin ortak bir dizi standart prosedür oluşturmak ve mültecilerin gelecekte Avrupa'da yeni bir ülkeye yerleştirilmesi sürecinin düzene konulması ve sürece daha iyi odaklanılması amacıyla daimi bir "AB Yeni Bir Ülkeye Yerleştirme Çerçevesi (permanent EU Resettlement Framework)¹²³³" teklif etmiştir.

Ayrıca 20 ve 21 Ekim 2016 tarihlerindeki sonuç bildirgelerinde¹²³⁴, Avrupa Konseyi Yunanistan ve İtalya'ya acil destek sağlanması gerekliliği bağlamında yer değiştirme ve yeni bir ülkeye yerleştirme programlarının uygulanmasının hızlandırılması için daha fazla çaba harcanması çağrısını yinelemiştir. Avrupa Konseyi 15 Aralık 2016 tarihinde Yunanistan'a ilişkin ayda 3000 mültecinin yerinin değiştirilmesi hedefini içeren Türkiye - AB Mutabakat Zaptı'nın uygulanmasına yönelik Yunanistan Ortak Eylem Planını¹²³⁵ onaylamış¹²³⁶ ve özellikle refakatsiz çocuklar başta olmak üzere yeniden yerleştirme ve mevcut yeni bir ülkeye yerleştirme programlarının hızlandırılması için çabaların arttırılması çağrısını yinelemiştir.

¹²²⁹ Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs, "Joint Communiqué between the Government of the Hellenic Republic and the Government of the Republic of Turkey", 15 May 2010, (Çevrimiçi) <http://www.mfa.gr/en/issues-of-greek-turkish-relations/relevant-documents/joint-communication-between-the-government-of-the-hellenic-republic-and-the-government-of-the-republic-of-turkey.html>, 12 Kasım 2018.

¹²³⁰ European Migration Network, "Annual Policy Report(2011)-Final Report", March 2012, s.44.

¹²³¹ European Migration Network, "Annual Policy Report(2011)-Final Report", March 2012, s.37.

¹²³² European Commission, EU-Turkey Statement: Three years on, March 2019, s.2.

¹²³³ Bkz. European Commission, **Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council**, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 468 final.

¹²³⁴ Council of the European Union, **European Council Conclusions**, 20-21 October 2016, (Çevrimiçi) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/21-european-council-conclusions/>, 22 Ocak 2018.

¹²³⁵ EU Commission, **Joint action plan on the implementation of the EU-Turkey Statement**, (Çevrimiçi), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/december2016-action-plan-migration-crisis-management_en.pdf, 22 Ocak 2019.

¹²³⁶ Council of the European Union, **European Council Meeting (15 December 2016) – Conclusions**, EUCO 34/16, Brussels, 15 December 2016, s.1.

28 Şubat 2017 tarihinde ABAD¹²³⁷, 18 Mart 2016 tarihli metnin hazırlanmasında AB Konsey ve Komisyon'un aktif rol oynaması ve de metin içerisinde Türkiye ve AB'nin "anlaşmaya vardığı", "kararlaştırdığı", "teyit ettiği" başta olmak üzere hukuken bağlayıcı bir metin olduğunu gösteren ifadelerin kullanılarak taraflar açısından bazı taahhütlere yer verilmiş olmasından mütevellit içeriği itibariyle söz konusu metnin hukuken bağlayıcı nitelikte bir milletlerarası antlaşma olduğuna dayanılmak suretiyle bu antlaşmanın iptal edilmesi için açılan üç davayı¹²³⁸ karara bağlamıştır.

¹²³⁷ Avrupa Birliği Adalet Divanı, Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma'nın 263. maddesi uyarınca tavsiye ve görüşler hariç olmak üzere, yasama tasarruflarının, Konsey, Komisyon ve Avrupa Merkez Bankası'nın tasarruflarının ve Avrupa Parlamentosu'nun ve Avrupa Birliği Zirvesi'nin üçüncü kişiler bakımından hukuki etki doğurması amaçlanan tasarruflarının hukuka uygunluğunu denetler. Divan, Birlik organ, ofis veya ajanslarının üçüncü kişiler bakımından hukuki etki doğurması amaçlanan tasarruflarının da hukuka uygunluğunu denetler.

¹²³⁸ Bu davalardan ilki Pakistan vatandaşı NM tarafından Avrupa Birliği Konseyi'ne karşı açılan T-257/16 sayılı davadır. Davaya konu olan olayda Pakistan vatandaşı NM, hayatının ciddi tehlike altında olması sebebiyle ve Taliban'ın uyguladığı zulümden kurtulmak için Pakistan'dan kaçarak 10 Mart 2016 tarihinde Almanya'da yaşayan ailesiyle birleşmek üzere Yunanistan'a gittiğini ifade etmiştir. Burada istemeden de olsa Yunanistan'da iltica talebini yaparken parmak izinin verilmesinin zorunlu olduğu için parmak izini verdiğine ve bunun sonucunda iltica başvurusunun mülakat sırasında Almanya'ya gitmek istemesini bildirmesi sebebiyle reddedildiğini; ancak zaten Yunanistan'daki kampların altyapı yetersizlikleri, iltica prosedürünün uzun sürmesi, Avrupa Birliği iltica sistemini uygulamada yetersiz kalmaları, iltica davalarında karşılaşılan sorunlar başta olmak üzere kötü koşullar sebebiyle baştan Yunanistan'da iltica talebinde bulunmak istemediğini iddia etmiştir. Davacı Yunanistan'da böyle bir başvuru yapmış olmasının tek sebebinin buradan Türkiye'ye ve Türkiye'den de Pakistan'a geri gönderilmesini engellemek olduğunu ifade etmiştir. NM, Avrupa Birliği Adalet Divanı'na yaptığı başvurusunda 18 Mart 2016 tarihinde Türkiye ile Avrupa Birliği arasında yapılmış olan antlaşmanın iptal edilmesi ve yargılamaya ilişkin masrafların Avrupa Birliği Konseyi tarafından ödenmesini talep etmiştir. Bkz. Order of the General Court of 28 February 2017, NM v European Council, Case T-257/16, para. 10-14. İkinci davaya konu olan olay ise zulüm görme riski ve hayatına yönelik tehdit altında olduğundan ailesi ile birlikte Afganistan'dan kaçan Afgan vatandaşı NG'ye ilişkindir. NG, Taliban tarafından hedef alındığını ve Taliban'ın kendisine doğrudan yönelik eylemleri olduğunu; zira Afgan ordusu için hassas görevler icra eden özel bir Amerikan menşeli şirkette çalışmakta olduğunu ifade etmiştir. 18 Mart 2016 tarihinden sonra Yunanistan'a ulaşan davacı, asıl niyetinin Almanya'ya giderek iltica talebinde bulunmak olduğunu; ancak Yunanistan'da 18 Mart 2016 Antlaşması nedeniyle kendisine baskı yapılarak iltica talebinde bulunmaya zorlandığı için burada iltica taleplerinin değerlendirilmesinin uzun zaman aldığını; kabul merkezlerinin alt yapılarının ve yaşam koşullarının çok kötü durumda olduğunu; gerek idari gerekse yargılama sürecinde mevcut olan sistematik aksaklıklar nedeniyle Yunanistan'da iltica talep etme niyeti olmamasına rağmen bu zorlama sonucu burada iltica talebinde bulunmak zorunda kaldığını iddia etmiştir. Davacı Yunanistan'da böyle bir başvuru yapmış olmasının tek sebebinin buradan Türkiye'ye ve Türkiye'den de Afganistan'a geri gönderilmesini engellemek olduğunu ifade etmiştir. NG, Avrupa Birliği Adalet Divanı'na yaptığı başvurusunda 18 Mart 2016 tarihinde Türkiye ile Avrupa Birliği arasında yapılmış olan antlaşmanın iptal edilmesi ve yargılamaya ilişkin masrafların Avrupa Birliği Konseyi tarafından ödenmesini talep etmiştir. Bkz. Order of the General Court of 28 February 2017, NG v European Council, Case T-193/16, para. 10-14. Üçüncü davaya konu olan olay ise hayatına yönelik tehdit ve zulme uğrama riski altında Pakistan'dan kaçtığını iddia eden Pakistan vatandaşı NF'ye ilişkindir. NF, ailesinden miras kalan malvarlığını almaması için kendisine suikast girişimi yapıldığını ve bu nedenle ülksinden kaçarak Türkiye üzerinden botla 19 Mart 2016 tarihinde Yunanistan'a ulaştığını; 11 Nisan 2016 tarihinde Yunan makamlarına iltica başvurusu yaptığını ve bu tarihten 18 Nisan 2016 tarihine kadar geri gönderme merkezinde tutulduğunu ifade etmiştir. NF, Yunan makamlarına iltica talebinde bulunma niyetinin olmamasına rağmen Yunan makamlarının baskısı sebebiyle iltica talebi yaptığını; zira Yunanistan'da iltica işlemlerinin değerlendirme süresinin çok uzun sürdüğü, Avrupa Birliği iltica sisteminin uygulanmasında gerek idari aşamada gerekse yargı aşamasında ciddi aksaklıklar yaşandığını belirtmiştir. Davacı Yunanistan'da böyle bir başvuru yapmış olmasının tek sebebinin buradan Türkiye'ye ve Türkiye'den de Pakistan'a geri gönderilmesini engellemek olduğunu ifade etmiştir. NF, Avrupa Birliği Adalet Divanı'na yaptığı başvurusunda 18 Mart 2016

ABAD kararlarında 18 Mart 2016 tarihli metnin hukuki vasıflandırmasını yaparak¹²³⁹ sunulan belgelerden 144/16 numaralı basın açıklamasında yer alan “Avrupa Konseyi üyeleri” ve “Avrupa Birliği” ifadelerini üye devletlerin temsilcileri şeklinde anlamak gerektiğinden ötürü ilgili metnin bir milletlerarası antlaşma olmadığı; bu nedenle de Konsey’in hukuki sonuç doğuran bir tasarrufu bulunmadığından Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma’nın 263. maddesi kapsamında inceleme yapma yetkisinin olmadığı sonucuna varmıştır.

Bu kararların temyizi edilmesi üzerine 12 Eylül 2018 tarihinde Divan, başvuruya ilişkin olarak “kabul edilemezlik” kararı vermiştir.¹²⁴⁰

tarihinde Türkiye ile Avrupa Birliği arasında yapılmış olan antlaşmanın iptal edilmesi ve yargılamaya ilişkin masrafların Avrupa Birliği Konseyi tarafından ödenmesini talep etmiştir. Bkz. Order of the General Court of 28 February 2017, NF v European Council, Case T-192/16, para. 10-14.

¹²³⁹ İlgili davalarda Avrupa Konseyi, Divan’ın bu davaya Avrupa Birliğinin İşleyişi’ne İlişkin Antlaşmanın 263. maddesi uyarınca bakmaya yetkili olmadığını zira ne kendinin ne de Komisyon’un yapıldığı iddia edilen antlaşmayı (18 Mart 2016 tarihli mutabakat zabtı kastedilerek) kaleme almadığını; ilgili bu metnin 18 Mart 2016 tarihinde gerçekleştirilen Avrupa Konsey Toplantısının akabinde gerçekleştirilen uluslararası zirveye katılan taraflar arasında gerçekleştirilen görüşmeler sonucunda hazırlandığını, dolayısıyla AB-Türkiye Bildirisi’nin “AB üye devletleri olan Avrupa Konseyi üyeleri” ile “Türk mevkidaşları”nın görüşmelerine ilişkin bir bildiri olarak nitelendirilebileceğini zira tarafların bahsedilen günde Avrupa Konsey toplantısından sonra bu toplantıdan bağımsız olarak bir araya geldiklerini dile getirmiştir. Divan ise md. 263 çerçevesince iptal davasına AB kurumları, organları, ofisleri ve ajansları tarafından kabul edilen ve şekli ve niteliği ne olursa olsun üçüncü kişiler bakımından hukuki etki doğurması amaçlanan tasarrufların mevcut olduğu her durumda başvurulunabileceğini ifade etmiştir. Devamında Divan, AB mahkemelerinin Avrupa Konseyi üyesi sıfatı ile değil de AB kurumlarının birinin içinde AB üye devlet temsilcisi olarak yer alırken yapılan tasarrufların hukuka uygunluğunu denetleyemeyeceğini ifade etmiştir. Ancak mevcut olayda davaya konu olan tasarrufun iddia edildiği üzere Konsey üyesi sıfatı olmaksızın, sadece üye devletin hükümet veya devlet başkanları sıfatıyla AB kurumlarında yapılan toplantılara iştirak eden AB üye devlet temsilcileri tarafından yapılan tasarruf olup olmadığının incelenmesi için Divan iddiaya konu olan metnin ve metnin kaleme alındığı şartların incelenmesi ile basın açıklaması olarak yayınlanan AB-Türkiye bildirisinin Avrupa Konseyi’nin bir tasarrufu olup olmadığını ve bu çerçevede Konsey’in md. 218’e aykırı bir şekilde milletlerarası bir antlaşma akdedip etmediğini değerlendirmeye karar vermiştir. Bunun için Divan, Konsey’in iddialarında yer alan 29 Kasım 2015 ve 7 Mart 2016 tarihlerinde yapılan iki toplantıya üye devletlerin temsilcilerinin hükümet ve devlet başkanı sıfatıyla katıldıklarını ve Konsey üyesi sıfatı ile katılmadıkları tespit etmiştir. Ancak Divan, 144/6 numaralı basın açıklaması olarak yayımlanan 18 Mart 2016 tarihli zirve metninin bahsi geçen ilk iki toplantıya ilişkin yayımlanan basın bildirilerinden farklı olduğunu tespit etmiştir. Tespit üç hususa dayanmaktadır. Öncelikle bu metin AB Konseyi üyeleri ile Türk mevkidaşları arasında yapılan toplantının sonucunda kaleme alınmış; bu toplantıda Türk mevkidaşlarıyla görüşenler AB Konseyi üyeleridir ve metinde belirtilen eylemlere ilişkin antlaşma Türkiye ve AB arasında yapılmıştır. Sayılan üç husus ile bağlantılı olarak Divan, 18 Mart 2016 tarihli toplantıya katılan üye devletlerin temsilcilerinin AB Konseyi adına mı yoksa üye devletleri temsilen mi toplantıya katılıp katılmadıklarının belirlenmesine karar vermiştir. Divan bu çerçevede Konsey tarafından ibraz edilen belgeleri inceleyerek; devlet ve hükümet başkanlarının Türk başbakanıyla üye devletleri temsilen toplandıklarına; Konsey ve Komisyon başkanlarının resmi protokol düzenlemeleri çerçevesince toplantıya davet edilmedikleri halde toplantıda hazır bulunduklarına bu nedenle görüşmelerin AB Konseyi ile Türkiye Cumhuriyeti arasında gerçekleştiğinin göstergesi olamayacağına kanaat getirmiştir. Buna ilaveten 144/16 numaralı basın açıklamasının içeriğini değerlendiren Divan, 29 Kasım 2015 tarihli toplantıdan sonra yayımlanan resmi açıklamada yer alan “AB” ve “Avrupa Liderleri” terimlerinin AB üye devlet temsilcilerini kast etmek amacıyla kullanıldığı hususunu da dikkate alarak; Avrupa Birliği Konseyi üyelerinden söz edilmesine rağmen bu ifadenin üye devletlerin devlet ve hükümet başkanları şeklinde yorumlanması gerektiğine hükmetmiştir. Bkz. Order of the General Court of 28 February 2017, NF v European Council, Case T-192/16, para. 37, 38, 42, 44, 45, 47, 49, 53, 54, 65, 66, 69.

¹²⁴⁰ Order of the Court (First Chamber) 12 September 2018, Joined Cases C-208/17 P, C-209/17 P C-210/17 P.

C. Geri Kabul Antlaşmalarının Mülteciler Açısından Ortaya Çıkardığı Sorunların Değerlendirilmesi ve Kanaatimiz

Avrupa Birliği ile akdedilen geri kabul antlaşmaları taraf olan devletler için ciddi yükler getirmesi nedeniyle antlaşmaları cazip kılabilmek için AB, bu ülkelerin mali yüklerini paylaşacak finansal desteklerde bulunma¹²⁴¹ ve vize kolaylığı sağlayan antlaşmaların imzalanması yoluna başvurmuştur.¹²⁴² Nitekim Türkiye ile Avrupa Birliği arasında Geri Kabul Antlaşması 16 Aralık 2013 tarihinde Ankara’da Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni¹²⁴³ ile birlikte imzalanmıştır.¹²⁴⁴ Türkiye’nin bu antlaşmayı akdederken düzensiz göç ile mücadelenin yanı sıra Avrupa Birliği’ne kısa süreli gidecek Türk vatandaşlarına vize serbestisi tanınması amacı taşıdığı açıktır. Ancak bu amaç ilgili antlaşmada yeterince net ve açık hükümlerle düzenlenmemiştir.¹²⁴⁵ Nitekim AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının hiç bir hükmü Avrupa Birliği’ni Türk vatandaşlarının Schengen alanına gerçekleştirecekleri kısa

¹²⁴¹ Mali yardım hususu Türkiye-AB Geri Kabul Antlaşmasının dibacesinde ve antlaşmanın 23. maddesinde düzenlenmiştir. Dibacede yer alan mali yardıma ilişkin kısım şu şekildedir: “*Bu antlaşmanın, ortak sorumluluk, dayanışma, Türkiye ve Birlik arasındaki göç akımlarının yönetiminde eşit ortaklık ilkelerine dayandığını ve bu bağlamda Birliğin, Türkiye’yi bu Antlaşmanın uygulanmasında desteklemek için mali kaynaklar sağlamaya hazır olduğunu vurgulayarak [...] aşağıdaki maddeler üzerinde mutabık kalmışlardır.*” Bu husus antlaşmanın 23. maddesinin birinci fıkrasında da tekrarlandıktan sonra 2. Fıkra “*Bu bağlamda Birlik, teknik yardım konusunda ekli ortak bildiri uyarınca bu Antlaşmanın uygulanmasında Türkiye’yi desteklemek amacıyla mali kaynak sağlama taahhüdünde bulunmuştur. Bu sırada, kapasite ve kurumsal gelişime özel bir önem verilecektir. Bu gibi bir destek, Avrupa Birliği ve Türkiye tarafından ortak olarak mutabık kalınmış mevcut ve gelecekteki öncelikler bağlamında sağlanmalıdır.*” ifadesine yer verilmiştir. Maddede bahsi geçen “Teknik Desteğe İlişkin Ortak Bildiri uyarınca Avrupa Birliği bu antlaşmanın uygulanmasında Türkiye’yi desteklemek için mümkün olan kuvvetlendirilmiş mali desteği sağlamayı taahhüt ederek, Türkiye’nin yasadışı göçmenlerin kendi topraklarına giriş, kalış ve çıkışlarını önlemesi için kapasitesinin artırılması amacıyla diğer yöntemlerin yanı sıra sınır gözetleme donanımlarının satın alınımını, kabul merkezleri ve sınır polisi yapıları tesis etme ve AB’nin dış desteğinin yönetimini sağlayan mevcut kurallara tam riayet ederek eğitim faaliyetlerini desteklemeyi de içerecek şekilde kuruluş ve kapasite oluşturulmasına dikkat edeceğini belirtmektedir. Bu çerçevede AB, bu antlaşmanın sürekli, tam ve etkin uygulanmasını desteklemek için bütünleşmiş sınır yönetimi ve göç alanında bir sektör destek programını da içeren mali yardımı tarafların beraber karşılayacakları bir usul çerçevesince geliştireceğini belirtmiştir.

¹²⁴² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, **Evaluation of EU Readmission Agreements**, Brussels, 23.2.2011, COM(2011) 76 final, s.6-8.

¹²⁴³ “Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni”nin dördüncü paragrafında Avrupa Komisyonu ve Türkiye Cumhuriyeti yetkililerinin AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının, Vize Serbestisi Diyalogunun ilk oturumu ile paralel olarak imzalanacağını ve bu diyalogun Avrupa Komisyonu ve Türkiye Cumhuriyeti’nin yetkilileri tarafından 21 Temmuz 2012’de hazırlanmış olan “Türkiye ile vize serbestisi yönelik yol haritası (Roadmap towards a Visa-Free Regime with Turkey)” na dayanılarak yürütülecektir ifadesi yer almaktadır. “Türkiye ile vize serbestisi yönelik yol haritası”, “Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni”nin ekinde yer almaktaydı. Bkz Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “First Meeting of the Eu-Turkey Visa Liberalization Dialogue Agreed Minutes”, (Çevrimiçi) <http://www.mfa.gov.tr/data/agreed%20minutes%20ve%20annotated%20roadmap.pdf>, 4 Kasım 2019.

¹²⁴⁴ Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, “Türkiye ile AB arasında Vize Serbestisi Diyalogu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Anlaşması imzalandı”, (Çevrimiçi) <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-ab-arasında-vize-serbestisi-diyalogu-mutabakat-metni-ve-geri-kabul-anlasmasi-imzalandi.tr.mfa>, 4 Kasım 2019.

¹²⁴⁵ Nuray Ekşi, **Türkiye Avrupa Birliği Geri Kabul Antlaşması**, s. 61.

vadeli ziyaretleri sırasında karşılaştıkları vize zorunluluğunun ortadan kaldırılması yönünde bir taahhüt altına sokmamaktadır.¹²⁴⁶ Sadece antlaşmanın ekli ortaklık beyanlarından biri vize politikası alanında işbirliğine ilişkindir. “Vize Politikası Alanında İşbirliği Hakkında Ortak Beyan” başlıklı beyanın metni şu şekildedir:

“Akit Taraflar, halklar arası temasları daha çok artırmak amacıyla, 19 Şubat 2009 tarihli C-228/06 sayılı Mehmet Soysal, İbrahim Savatlı ve Almanya arasındaki davada¹²⁴⁷ Avrupa Birliği Adalet Divanı kararının ve Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasında bir Birlik oluşturan Antlaşmaya ekli 23 Kasım 1970 tarihli Ek Protokole dayanan Türk hizmet sağlayıcılarının haklarına ilişkin diğer ilgili kararların etkin şekilde uygulanmasını sağlamakla başlayarak vize politikası alanında ve ilgili alanlarda işbirliklerini güçlendirirler.”

Ancak bu beyanda sadece vize politikasına ilişkin alanlarda işbirliğinin güçlendirilmesinden bahsedilmekle birlikte Avrupa Birliği Türk vatandaşlarına vize serbestisine ilişkin herhangi

¹²⁴⁶ Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 59.

¹²⁴⁷ 1963 yılında imzalanan Türkiye ile AET Arasında Bir Ortaklık Yaratan Antlaşma (Ankara Antlaşması) “taraflar arasındaki ticari ve ekonomik ilişkileri aralıksız ve dengeli olarak güçlendirmeyi teşvik etmeyi” amaçlamanın yanı sıra taraflar arasında kişilerin (işçilerin ve serbest çalışanların), hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını kademeli olarak sağlayacak ekonomik bütünleşme ile ilgili düzenlemeler de içermektedir. Antlaşmanın’nın Dibacesinde ve 28. maddesinde de belirtildiği üzere ileriye yönelik olarak Türkiye’yi üyeliğe hazırlamak bakımından Ankara Antlaşması’nın bir araç olarak öngörülmesi nedeniyle Ankara Antlaşmasının 13 ve 14. maddelerinde yerleşme ve hizmet edimi serbestliğine ilişkin kısıtlamaların kaldırılması bakımından AT’yi kuran Antlaşmanın ilgili hükümlerinden esinlenileceği belirtilmiştir. Bu Antlaşmanın 4. maddesinde belirtilen Geçiş Döneminin gerçekleşme şartlarını, usullerini ve sürelerini tespit eden Katma Protokol 23 Kasım 1970’de imzalanarak 1 Ocak 1973 yürürlüğe girmiştir. Türkiye ile AT’ye o tarihte üye olan 9 devlet bakımından 1 Ocak 1973’te yürürlüğe giren Katma Protokol’ün 41/1. maddesi, Ankara Antlaşması’nın ilgili maddeleri çerçevesince hizmet edimi serbestisi (madde 14) ve yerleşme serbestisinden (madde 13) yararlanacak Türk vatandaşları bakımından yürürlük tarihinde mevcut olan kural ve koşulları ağırlaştırmama yükümlülüğünü getirmektedir. Zira ilgili hüküm çerçevesince, “Akit taraflar, aralarında, yerleşme hakkı ve hizmetlerin serbest edimine yeni kısıtlamalar koymaktan sakınırlar. Bahsi geçen davada Türk vatandaşı olup bir Türk firması adına nakliyecilik işi ile uğraşan iki kamyon şoförünün Almanya vizesi almalarının Almanya’da kayıtlı kamyonları kullanmaları gerekçesiyle reddedilmesi sonucu bu kişilerin Almanya mahkemelerinde açtıkları dava nedeniyle Berlin Yüksek İdare Mahkemesi Soysal ve Savatlı’nın Alman Yabancılar Kanunu ve 539/2001 sayılı Tüzük uyarınca Schengen vizesi almak zorunda olup olmadıkları ve de Katma Protokol’ün 41/1 maddesi uyarınca Türk vatandaşlarının vize almadan Almanya’ya girip giremeyecekleri hususunda ABAD’dan görüş talep etmiştir. Zira Almanya’nın Katma Protokol’e taraf olduğu 1 Ocak 1973 tarihinde benzer durumdaki Türk vatandaşlarına yönelik bir vize uygulaması bulunmamakta iken 1980 tarihinde Alman hükümeti tarafından Türk vatandaşlarına vize uygulaması başlatılmış, akabinde de AB hukuku kapsamında 539/2001 tarihli tüzükle Türk vatandaşları Schengen vizesi alması zorunluluğu bulunan ülkeler listesine dahil edilmiştir. ABAD bu yorum kararında Katma Protokol’ün 41/1. maddesi uyarınca, bir Türk firması adına nakliyecilik yapan ve dolayısıyla hizmet sunma amacıyla Avrupa Birliği ülkelerine giden Türk vatandaşlarına, Katma Protokol’ün yürürlüğe giriş tarihinden sonra, daha önce söz konusu olmayan bir vize yükümlülüğü getirilmesine cevaz verilmediği şeklinde yorumlanması gerektiğini belirtir. Bkz. Judgment of the Court (First Chamber) of 19 February 2009, Mehmet Soysal and Ibrahim Savatlı v Bundesrepublik Deutschland, Reference for a preliminary ruling: Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg – Germany, EEC-Turkey Association Agreement - Freedom to provide services - Visa requirement for admission to the territory of a Member State, Case C-228/06. Daha ayrıntılı bilgi için bkz. Nuray Ekşi, **a.g.e.**, s. 61-64.

bir taahhüt altına girmekten kaçınmıştır.¹²⁴⁸ Türkiye-AB Geri Kabul Antlaşması'nda AB'nin Türk vatandaşlarına vize serbestisi sağlayacağına ilişkin açık bir hüküm yoktur. Ancak 16 Aralık 2013 tarihinde Türkiye ile Avrupa Birliği arasında Geri Kabul Antlaşması ile birlikte imzalanan "Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni"nin beşinci paragrafında Avrupa Komisyonu'nun Türk tarafının yapmış olduğu "Geri Kabul Antlaşması'nın üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızlara ilişkin hükümlerinin yürürlüğe gireceği tarihe kadar Komisyon Avrupa Konseyi ve Parlamentosuna makul bir zaman içerisinde vizesiz uygulamanın (visa free regime) yürürlüğe girmesini sağlamaya yönelik Türk vatandaşlarına uygulanan vize zorunluluğunun kaldırılması yönünde bir öneriyi sunmaz ise Geri Kabul Antlaşmasının 24. maddesi uyarınca bildirimde bulunarak bu antlaşmayı fesh edebilecekleri" yönündeki deklarasyonu dikkate aldığı ibaresi yer almaktadır.¹²⁴⁹ Ancak Mayıs 2019 itibariyle Komisyon raporlarında Türkiye Cumhuriyeti Vize politikasının Avrupa Birliği Vize politikası ile uyumlaştırılmasına ilişkin bir gelişme kaydedilemediği ifade edilmektedir.¹²⁵⁰

Ayrıca Ekşi'nin de ifade ettiği üzere bahsi geçen geri kabul antlaşmasından hareketle Avrupa Birliği'nin vize serbestisi taahhüdü altında olduğunu söylemek mümkün gözükmemekle birlikte bu antlaşmanın müzakerelerine ilişkin tutanaklar, Avrupa Birliği kurumlarının açıklamaları ile Vize Yol Haritasına ilişkin Komisyon tarafından hazırlanan ilerleme raporlarından vize serbestisinin Avrupa Birliği tarafından sağlanacağına ilişkin taahhüdün Türkiye'nin geri kabul antlaşmasını uygulamasının esaslı şartı olduğu anlaşılmaktadır.¹²⁵¹

Nitekim Türkiye, AB'nin Türk vatandaşlarından Schengen bölgesindeki kısa süreli kalışlarında vize aranmasına yönelik uygulamasının halen devam etmesi nedeniyle AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının 2017 yılının Kasım ayında yürürlüğe giren üçüncü ülke vatandaşı ve vatansızlara ilişkin hükümlerini uygulamamaktadır.¹²⁵² Ayrıca Türkiye 2018

¹²⁴⁸ Ekşi bu konuya ilişkin ayrıca Türk vatandaşlarının hizmet arz etmek için AB üyesi devletlere giriş hakkının gerek Katma Protokol gerekse ABAD içtihatları uyarınca bulunmakla birlikte üye devlerin ABAD'ın bu duruma ilişkin kararına uymadıklarını belirtir. Bkz. Nuray Ekşi, *a.g.e.*, s. 60.

¹²⁴⁹ Komisyon'un temsilcisi Türk tarafının bu deklarasyonuna istinaden bahsi geçen hükümlerin uygulanmasına daha üç yıl olduğunu ve bu süre zarfında her iki tarafında yükümlülüklerini yerine getirmek konusunda yapıcı ve etkili hareket etmeleri halinde Vize Serbestisi Diyaloğunun başarılı sonuçlar üreteceği yönünde kanaatini belirtmiştir. Bkz. Türkiye Cumhuriyeti Dışişleri Bakanlığı, "First Meeting of the Eu-Turkey Visa Liberalization Dialogue Agreed Minutes", (Çevrimiçi) <http://www.mfa.gov.tr/data/agreed%20minutes%20ve%20annotated%20roadmap.pdf>, 4 Kasım 2019.

¹²⁵⁰ Bkz. **Turkey 2019 Report**, Brussels, 29.5.2019, SWD(2019) 220 final, s. 49.

¹²⁵¹ Nuray Ekşi, *a.g.e.*, s. 61.

¹²⁵² European Commission, **Turkey 2019 Report**, Brussels, 29.5.2019, SWD(2019) 220 final, s. 46-47.

itibariyle Yunanistan ile akdedilmiş olan Geri Kabul Protokolü¹²⁵³'nün de uygulanmasını askıya almıştır.¹²⁵⁴

Bununla birlikte Komisyon 18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatı'nın uygulanmasının üçüncü yılı içerisinde halen olumlu sonuçlar yarattığı ve tarafların karşılıklı olarak bu mutabakatın etkin bir şekilde uygulanmasında taahhütlerini yerine getirdiklerine ilişkin beyanda bulunmuştur.¹²⁵⁵ Nitekim AB-Türkiye geri kabul antlaşmasının "saklı kalan hükümler" başlığını taşıyan 18. maddesinin 7. fıkrasında antlaşmanın hiçbir hükmünün diğer resmi veya gayri resmi düzenlemeler çerçevesinde kişilerin iadesini engellemeyeceği yer almaktadır.¹²⁵⁶ Strik'in ifade ettiği üzere bu tür düzenlemeler, mutabakat zabıtları, mektup teatileri, sınır makamları veya diplomatik yetkililer arasındaki gayri resmi işbirliği gibi araçlardan oluşabilmektedir.¹²⁵⁷ O halde 18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatı bu çerçevede değerlendirilebilir.

AB-Türkiye mutabakat zaptının amacı birincil olarak Türkiye'den Yunan Adalarına düzensiz göçmen çıkışının önlenmesidir. İkinci olarak antlaşma 20 Mart 2016 tarihi itibariyle Yunan Adalarına Türkiye üzerinden giriş yapan tüm düzensiz göçmenlerin Türkiye'ye iadesini ve bunun karşılığında geçici koruma altındaki Suriyelilerin Türkiye'den alınarak Avrupa Birliği

¹²⁵³ 2017 ve 2018 yılları boyunca Türkiye'nin Yunanistan'dan geri kabul ettiği düzensiz göçmenlerin yasal dayanağının AB-Türkiye Mutabakatı ile birlikte Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü olduğuna ilişkin bkz., Report From The Commission to the European Parliament, The European Council and the Council, **Sixth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement**, Strasbourg, 13.6.2017, COM(2017) 323 final, dipnot 8. Benzer bir şekilde Mayıs 2018 tarihli Komisyon raporunda da Yunanistan'dan Türkiye'ye yapılan düzensiz göçmen iadelerinin dayanağının AB-Türkiye Mutabakatı ve Türkiye-Yunanistan Geri Kabul Protokolü olduğu ifade edilmiştir. Bkz. Report From The Commission to the European Parliament, The European Council and the Council, **Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration**, Brussels, 16.5.2018, COM(2018) 301 final, s. 6-7.

¹²⁵⁴ 2018 sonu itibariyle Yunan yetkililerin bu protokol çerçevesince yaptıkları 3500 civarındaki geri kabul talebi başvurusu Türk yetkilileri tarafından cevapsız bırakılmıştır. Bkz. European Commission, **Turkey 2019 Report**, Brussels, 29.5.2019, SWD(2019) 220 final, s. 47.

¹²⁵⁵ European Commission, **Turkey 2019 Report**, Brussels, 29.5.2019, SWD(2019) 220 final, s. 46.

¹²⁵⁶ Ayrıca AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının 21. maddesi uyarınca antlaşmanın hükümlerinin başka bir antlaşmanın hükümleri ile bağdaşmadığı takdirde, madde 24/3'e helal getirmeksizin, bu antlaşmanın hükümlerinin 20. madde çerçevesince izinsiz olarak ikamet eden kişinin geri kabulü konusunda bireysel olarak Üye Devletler ile Türkiye arasında yapılmış veya yapılacak bulunan her türlü yasal olarak bağlayıcılığa hazi belgenin hükümlerinden önce gelecektir denmektedir. Madde 24/3 uyarınca bu antlaşmanın 4. Ve 6. Maddelerinde ortaya konulan üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişilerin geri kabulüne ilişkin yükümlülükler bu maddenin ikinci paragrafında belirtilen tarihten üç yıl sonra uygulanmaya başlanacaktır ve bu üç yıllık süre boyunca Türkiye ve AB üye devletler arasındaki mevcut ikili geri kabul antlaşmalarının ilgili bölümleri uygulanmaya devam edecektir.

¹²⁵⁷ Tineke Strik, **Readmission Agreements: A Mechanism for Returning Irregular Migrants (Explanatory Memorandum)**, Report of the Committee on Migration, Refugees and Population Doc. 12168, Strasbourg, 2010, s. 9 ve 11.

Ülkelerine yerleştirilmesini düzenlemektedir.¹²⁵⁸ Ayrıca, Türkiye Avrupa Birliği'nin Suriyeli göçmenlerin yaşam koşullarının iyileştirilmesi için hibe edeceği 3 milyar Euro tutarındaki yardım ve Türkiye'nin söz konusu vize serbestisi için gerekli tüm kıstasları yerine getirmesi halinde Türk vatandaşları için Schengen vizesi gerekliliklerinin kaldırılması karşılığında göçmenlerin Yunanistan'a ulaşmak için kullandığı düzensiz seyahat rotalarını kontrol altında tutmayı taahhüt etmektedir.

Bu çerçevede AB-Türkiye Mutabakat Zaptı Türkiye ve Yunanistan'dan önemli taahhütler talep etmektedir.¹²⁵⁹ Türkiye çok fazla sayıda geçici koruma altında Suriyeli barındırmakta; Yunanistan da adalara düzensiz yollardan ulaşan kişilerin sığınma talep ve iadelerini işleme koyma sorumluluğu üstlenmektedir.

İçeriği sebebiyle AB-Türkiye Mutabakat Zaptı yakın zamandaki mülteci krizinin ele alınması amacıyla AB'nin teklif ettiği en tartışmalı çözüm olmuştur. İlgili metnin hukuki temeli bile hukukçular arasında kutuplaşma yaratmıştır. Peers¹²⁶⁰, Babicka¹²⁶¹ ve Arribas¹²⁶² ilgili metnin uluslararası bir antlaşma olmaktan ziyade bir beyan şeklinde akdedilmiş olduğunu ve bu bakımdan akit taraflarına herhangi bağlayıcı bir yükümlülük yüklemeyeceğini iddia ederken, Heijer ve Spijkerboer, her ne kadar AB'nin üçüncü ülkelerle antlaşma müzakere etme ve akdetme prosedürünü düzenleyen Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın (TFEU) 218. maddesinde¹²⁶³ yer alan usul takip edilmemiş olsa da, AB-Türkiye Mutabakat Zaptının hukuki geçerliliğe sahip bir antlaşma olduğunu ileri sürmektedir.¹²⁶⁴

¹²⁵⁸ 27 Şubat 2017 tarihi itibarı ile 1:1 programı çerçevesince Türkiye'den Avrupa Birliği üye ülkelerine yeniden yerleştirilen Suriyelilerin sayısı 3.565'e ulaşmıştır. Bkz. Report From The Commission To The European Parliament, The European Council And The Council, **Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement**, Brussels, 2.3.2017 COM(2017) 204 final, s.8.

¹²⁵⁹ Konuya ilişkin daha geniş bir analiz için bkz. Laura Batalla Adam, "The Refugee Card in EU-Turkey Relations: A Necessary but Uncertain Deal", içerisinde **Global Turkey in Europe Working Papers**, No. 14 (September 2016), <http://www.iai.it/en/node/6737>.

¹²⁶⁰ Steve Peers, "The final EU/Turkey refugee deal: a legal assessment", EU Law Analysis, 15 March 2016, (Çevrimiçi) <http://eulawanalysis.blogspot.co.uk/2016/03/the-final-euturkey-refugee-deal-legal.html>, 14 Aralık 2018.

¹²⁶¹ Karolína Babická, "EU-Turkey deal seems to be schizophrenic ", **Migrationonline.cz**, 22 March 2016, (Çevrimiçi) <http://migrationonline.cz/en/eu-turkey-deal-seems-to-be-schizophrenic>, 14 Aralık 2018.

¹²⁶² Gloria Fernández Arribas, "The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem", **European Papers / European Forum**, 17 October 2016, p.2.

¹²⁶³ Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Antlaşma md. 218(6)(a)(v) şu ifadeye yer vermektedir: "Olağan yasama usulünün uygulandığı alanları kapsayan antlaşmaları", Konsey Avrupa Parlamentosu'nun muvafakatini aldıktan sonra kabul eder.

¹²⁶⁴ Thomas Spijkerboer & Maarten den Heijer, "Is the EU-Turkey refugee and migration deal a treaty?", **EU Law Analysis**, 7 April 2016.

2017 yılının Şubat ayı sonunda, ABAD “144/16 sayılı Basın Bülteni olarak yayımlanan AB-Türkiye Mutabakat Zaptı’nın Avrupa Konseyi veya herhangi başka bir Avrupa Birliği kurumu, kuruluşu, ofisi veya temsilciliği tarafından alınmış bir tedbir olarak veya ihtilaflı bir tedbire tekabül eden böylesi bir tedbirin mevcudiyetini ifşa eden bir belge olarak telakki edilemeyeceğini ve böylelikle “Mahkemenin Üye Ülkeler tarafından akdedilmiş bir uluslararası antlaşmanın hukuka uygunluğuna ilişkin karar verme yetkisine haiz olmadığını” açıklayarak¹²⁶⁵ metne ilişkin hukuki tartışmalara¹²⁶⁶ açıklık getirmiştir. Nitekim uygulamada yaşanan gelişmelere baktığımızda da ne AB’nin ne de Türkiye’nin 18 Mart 2016 tarihli metni bir milletlerarası antlaşma kabul edip kendi iç uygulamaları çerçevesince onaylayarak resmi gazetelerinde yayınlamamış oldukları görülmektedir. O halde taraflardan hiçbiri tartışmalara kaynaklık eden bu metni baştan itibaren bir milletlerarası antlaşma olarak görmemişlerdir.¹²⁶⁷

Uluslararası Af Örgütü karara ilişkin yorumunda “AB liderleri AB zirvesinde bir antlaşma müzakere ediyor ve bunu bir AB antlaşması olarak lanse ederek uygulanması için AB kaynaklarını seferber ediyor, fakat akabinde yargı tetkikinden imtina etmek amacıyla bu antlaşmanın AB ile hiçbir ilgili olmadığını iddia ediyor.” şeklinde görüş bildirmiştir.¹²⁶⁸

AB-Türkiye Mutabakat Zaptı çerçevesince gerçekleştirilen iadelere ilişkin hukuki dayanak 18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Zirvesi Bildirisi’nde de belirtildiği üzere AB Sığınma Prosedürü Yönergesi¹²⁶⁹ olacaktır ve bu nedenle de sığınma başvurularının kabul edilebilirlik prosedürü değerlendirilmesi sırasında “ilk sığınma ülkesi” ile “güvenli 3. ülke” uygulamaları önem arz edecektir.¹²⁷⁰

¹²⁶⁵ General Court of the European Union, **Cases T-192/16, T-193/16 and T-257/16 NF, NG and NM v. European Council**, Order of 28 February 2017, press release, (Çevrimiçi) <http://bit.ly/2lWZPrr>, 14 Aralık 2018.

¹²⁶⁶ 18 Mart 2016 tarihli metnin hukuki niteliğine ilişkin doktrindeki görüşlerin değerlendirmesi için bkz. Nuray Ekşi, “18 Mart 2016 Tarihli AB-Türkiye Zirvesi Bildirisinin Hukuki Niteliği”, **Contemporary Research in Economics and Social Sciences**, S:1, 2017, s. 78-83.

¹²⁶⁷ Nuray Ekşi, “18 Mart 2016 Tarihli AB-Türkiye Zirvesi Bildirisinin Hukuki Niteliği”, s. 78.

¹²⁶⁸ Amnesty International, “**EU: Court decision exposes deliberate attempt to sidestep accountability**”, 1 March 2017, (Çevrimiçi) <http://bit.ly/2nqR9re>, 14 Aralık 2018.

¹²⁶⁹ Directive 2013/32/EU of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast).

¹²⁷⁰ Nitekim AB-Türkiye Zirvesi Bildirisi’nde de geri gönderme işleminin, AB hukukuna ve uluslararası hukuka tam olarak uygun şekilde gerçekleştirileceği ve hiçbir surette toplu sınır dışı etme işlemi olmayacağı belirtilmektedir. Buna göre tüm göçmenler, ilgili uluslararası standartlar uyarınca ve geri göndermeme ilkesine uygun olarak korunacak ve bu uygulama, insani mağduriyetlere son verilmesi ve kamu düzeninin yeniden tesis edilmesi için gerekli olan geçici ve olağanüstü bir tedbir olacaktır. Bu çerçevede Yunan adalarına ulaşan göçmenler, usulüne uygun olarak kayıt altına alınacak ve her sığınma başvurusu, Yunan yetkililer tarafından, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ile işbirliği içerisinde ve AB Sığınma Prosedürü Yönergesi uyarınca bireysel olarak işleme konulacaktır. Sığınma başvurusunda bulunmayan veya başvuruları, bahse konu Yönerge uyarınca dayanaktan yoksun ya da kabul edilemez bulunanlar, Türkiye’ye iade edilecektir.

18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakat Zaptı'nın akabinde "ilk sığınma ülkesi" ve "güvenli 3. ülke" uygulamalarına ilişkin hükümler Yunanistan ile Türkiye arasında uygulanmaya başlanılmıştır.¹²⁷¹ Yunanistan'ın resmi olarak kabul ettiği bir güvenli üçüncü ülkeler listesi bulunmamaktadır. Bu uygulama sadece AB-Türkiye Mutabakat Zaptı'nın kapsamına giren 20 Mart 2016 tarihinden sonra adalara ulaşan kişilerin koruma başvurularına ilişkin olarak 4375 sayılı Yunan Kanununun 60(4). maddesi uyarınca Sınır Prosedürünün Hızlandırılması kapsamında hayata geçirilmiştir.¹²⁷²

BMMYK ye göre "ilk sığınma ülkesi" uygulamasına kişinin hâlihazırda önceki bir devlette uluslararası korumadan yararlandığı ve bunun yeniden ilgili kişi için erişilebilir ve etkili olduğu durumlarda başvurulmalıdır.¹²⁷³ "Güvenli üçüncü ülke" uygulamasına kişinin önceki bir ülkede uluslararası koruma başvurusunda bulunma imkanına sahip olduğu ama bu imkanı kullanmadığı veya korumanın istendiği fakat statüsünün belirlenmediği durumlarda başvurulmalıdır.¹²⁷⁴ Her iki durumda da koruma 1951 tarihli Mülteci Statüsüne ilişkin Sözleşme ile sözleşmeye ait 1967 Newyork Protokolü'ne muadil bir şekilde tanımlanmaktadır. AB hukukunda her iki kavram da¹²⁷⁵ AB Sığınma Prosedürü Yönergesinde tanımlanmakta olup temyiz hakkı da dâhil olmak üzere bireysel değerlendirme ve usulü koruma tedbirlerinin mevcut olmasını gerektirmektedir.

Bkz. 18 Mart 2016 Tarihli Türkiye - AB Zirvesi Bildirisi, (Çevrimiçi) https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi_.pdf.

¹²⁷¹ Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.76. Ayrıca 2016 senesinde hızlandırılmış sınır prosedürü (fast-track border procedure) çerçevesinde uluslararası korumaya ilişkin toplam 1000 adet başvuru yapılmış olup bunların 913 tanesi olumlu kararla neticelenmiştir. Bu hızlandırılmış prosedür sadece AB-Türkiye Zaptı'nın yürürlüğe girmesi öncesindeki dönemde Yunan topraklarına ayak basan Suriye uyruklu kişiler ile evvelen Suriye'de ikamet etmiş vatansız kişiler için uygulanmıştır. 20 Mart 2016 tarihinden sonra gelen kişilerin başvuruları kabul edilebilir bulunup normal usul kapsamında değerlendirilmediği müddetçe "ilk sığınma ülkesi" ve "güvenli üçüncü ülke" uygulamaları çerçevesince kabul edilebilirliği incelenmektedir. Zaten Hızlandırılmış Sınır Prosedürü çerçevesince 2016 tarihli AB-Türkiye Zaptı'nın uygulanması ilgili başvuru sahiplerinin uyruklarına bağlı olarak değişiklik göstermiştir. Uygulamada öncelik başta kabul edilebilir başvuru değerlendirmesi sürecine tabi tutulan Suriyeli vakaların tescili ve işlenmesine verilmiştir. 2016 yazından itibaren Fas, Cezayir, Tunus, Pakistan veya Bangladeş gibi koruma başvurularının kabulünün düşük oranlara sahip olduğu varsayılan ülkelerden gelen başvurular liyakat değerlendirmeleri (merit assessment) kapsamında değerlendirilmiş ve bu kişiler öncelikli kabul edilebilirlik değerlendirmesi olmaksızın Sığınma Hizmetleri ve Avrupa Sığınma Destek Ofisi tarafından mülakata alınmıştır. Bkz. Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.90-91.

¹²⁷² Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.77.

¹²⁷³ UNHCR, **Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002)**, February 2003, <http://www.unhcr.org/3e5f323d7>.

¹²⁷⁴ UNHCR, **Legal Considerations on the Return of Asylum-Seekers and Refugees from Greece to Turkey as Part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the Safe Third Country and First Country of Asylum Concept**, 23 March 2016, <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9>.

¹²⁷⁵ 2013 tarihli AB Sığınma Prosedürü Yönergesi'nin 35. maddesinde "ilk sığınma ülkesi", 38. maddesinde ise "Güvenli 3. Ülke" kavramların açıklanır. Aşağıda bu konu daha ayrıntılı ele alınacaktır.

AB Sığınma Prosedürü Yönergesi 38. maddesinde “Güvenli 3. Ülke” kavramının tarifini vermiştir. Buna göre uluslararası koruma başvurusu sahibi olan kişi üçüncü bir ülkede md. 38/1’de belirtilen şekilde muamele görüyor ise, bu durumda bahsi geçen ülke başvuru sahibi için “Güvenli 3. Ülke” sayılacaktır¹²⁷⁶. Bu çerçevede aranılan muamele, başvuru sahibinin ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti ya da siyasi fikirleri nedeniyle yaşamının ya da özgürlüğünün tehdit altında olmaması; 2011 tarihli AB Vasıf Yönergesinin 15. maddesinde tanımlanan¹²⁷⁷ ciddi zarara ilişkin bir riskin olmaması; 1951 Cenevre Sözleşmesi ile uyumlu bir şekilde “geri gönderilmeme ilkesi”ne uyuluyor olması; ilgili kişinin uluslararası hukukta kabul edildiği şekliyle işkence, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye uğramama hakkını ihlal edecek şekilde ülkeden çıkarma yasağına riayet edilmesi; 1951 Cenevre Sözleşmesi ile uyumlu bir şekilde “mülteci statüsü” talep etme imkânı bulunması ve mülteci statüsünün kazanılması halinde Cenevre Sözleşmesi’nde öngörülen korumanın sağlanması unsurlarını içermektedir.

Ayrıca 2013 tarihli AB Sığınma Prosedürü Yönergesinin başlangıç bölümünün 44. Paragrafı AB Üye Devletlerin eğer başvuru sahibinin üçüncü bir ülke ile olan “yeterli (sufficient)” bir bağlantısı sebebiyle bu ülkede koruma araması gerektiğinin beklenmesinin makul olduğu durumlarda ve de başvuru sahibinin bu ülke tarafından kabul ya da geri kabul edileceğini düşündürecek sebepler mevcut ise bir uluslararası koruma başvurusunu esasa girerek incelemek yükümlülüğünde olmadıklarını ifade etmektedir. Ancak, her ne kadar 4375 sayılı Yunan Kanununun 56(1)(f) maddesi de benzer bir şekilde başvuru sahibi ile “güvenli üçüncü ülke” arasında bir bağlantı olmasını, böylelikle söz konusu yere dönüşü makul hale getirmeyi gerektirse de Yunan adalarındaki Bölgesel Sığınma Ofisleri ile Sığınma Birimleri, kişinin Türkiye üzerinden sadece bir kaç gün içinde geçiş yapmış olduğu hallerde bile, güvenli

¹²⁷⁶ YUKK md. 74’de yer alan “Güvenli üçüncü ülkeden gelenler” başlıklı hükmü de benzer bir düzenleme içerir. Buna göre: MADDE 74 – (1) Başvuru sahibinin, Sözleşmeye uygun korumayla sonuçlanabilecek bir uluslararası koruma başvurusu yaptığı veya başvurma imkânının olduğu güvenli üçüncü bir ülkeden geldiğinin ortaya çıkması durumunda başvuru kabul edilemez olarak değerlendirilir ve güvenli üçüncü ülkeye gönderilmesi için işlemler başlatılır. Ancak geri gönderme işlemi gerçekleşinceye kadar ülkede kalışına izin verilir. Bu durum ilgiliye tebliğ edilir. İlgilinin, güvenli üçüncü ülke olarak nitelenen ülke tarafından kabul edilmemesi hâlinde, başvuruya ilişkin işlemler devam ettirilir. (2) Aşağıdaki şartları taşıyan ülkeler güvenli üçüncü ülke olarak nitelendirilir: a) Kişilerin hayatının veya hürriyetinin, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle tehdit altında olmaması b) Kişilerin işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı ülkelere geri gönderilmemesi ilkesinin uygulanıyor olması c) Kişinin mülteci statüsü talep etme ve mülteci olarak nitelendirilmesi durumunda Sözleşmeye uygun olarak koruma elde etme imkânının bulunması ç) Kişinin ciddi zarar görme riskinin olmaması (3) Bir ülkenin başvuru sahibi için güvenli üçüncü ülke olup olmadığı, başvuru sahibinin ilgili üçüncü ülkeye gönderilmesini makul kılacak bu kişi ve ülke arasındaki bağlantılar da dâhil olmak üzere, her başvuru sahibi için ayrı olarak değerlendirilir.

¹²⁷⁷ 2011 tarihli AB Vasıf Yönergesi md. 15 uyarınca “ciddi zarar” olarak sayılan haller şunlardır: (1) ölüm cezası ya da infazı, (2) işkence, gayri insani veya onur kırıcı muamele ya da ceza, (3) uluslararası ya da ulusal çatışma hallerinde sivil yaşama ya da şahsına yönelik ciddi tehdit.

üçüncü ülke uygulamasına dayanarak Suriyeli sığınmacıların koruma başvurularına ilişkin kabul edilemezlik kararı almaktadır.¹²⁷⁸

Ne “ilk sığınma ülkesi” ne de “güvenli 3. ülke” uygulamaları AB-Türkiye Mutabakat Zaptı’nın yapıldığı tarihe kadar Yunan hukukuna dâhil edilmiş değildir. Bu nedenle Yunan Hükümeti, Mutabakat Zaptı’nı takip eden dönemde hızlıca 2013 tarihli AB Sığınma Prosedürü Yönergesini ulusal mevzuata uyarlayan fakat aynı zamanda adalarda sığınmacıların toplandığı bölgelerdeki (hotspots) faaliyetleri de hukuki çerçeve içerisine alan yeni bir kanunu Parlamentodan geçirmiştir. Kanun teklifi “güvenli üçüncü ülkenin” belirlenmesine ilişkin Yönergede ana hatlarıyla belirtilen aşağıdaki kriterlerin bütün olarak yerine getirilmesi gerektiği hususunu Yunan hukuku ile uyumlu hale getirmiştir. Buna göre “güvenli üçüncü ülke”nin belirlenmesinde ilgili kişinin yaşam ve özgürlüğünün ırk, din, milliyet, belli bir sosyal grup veya siyasi düşünceye mensubiyet sebebiyle tehdit altında olmaması; AB Vasıf Yönergesinde tanımlanan ciddi zarar görme riskinin söz konusu olmaması; ilgili üçüncü ülkenin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’ne göre geri göndermeme ilkesine riayet ediyor olması; kişilerin işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı bir ülkeye gönderilmesine ilgili ülkenin izin vermemesi ve mülteci statüsü talep etme, başvurucunun bu üçüncü ülkeyle buraya gönderilmesini haklı çıkaracak bir bağının olması ve 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne göre korumadan yararlanma ihtimalinin söz konusu olması hususları dikkate alınacaktır.¹²⁷⁹

Buna ek olarak Avrupa Komisyonu, Türkiye-AB Mutabakat Zaptı’nın desteklenmesi amacıyla, AB Sığınma Prosedürü Yönergesinde tanımlanan güvenli üçüncü ülke uygulamasına atıfta bulunan bir Tebliğ yayınlamış ve Komisyonun bu konudaki tutumunu “1951 Cenevre Sözleşmesi’ne göre korumadan yararlanma imkânının mevcut olması gerektiği, fakat güvenli üçüncü ülkenin söz konusu Sözleşme’yi coğrafi kısıtlama olmaksızın onaylamış olmasının gerekmediği” şeklinde beyan etmek suretiyle netleştirmiştir.¹²⁸⁰ Bir başka deyişle, 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde yer alanlara benzer koruma standartlarının sunulması bir ülkenin güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilmesi için yeterlidir. Benzer

¹²⁷⁸ Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.81.

¹²⁷⁹ Angeliki Dimitriadi, **The Impact of the EU-Turkey Statement on Protection and Reception: The Case of Greece**, Working Paper, October 2016, s.5. Kanun teklifi, mültecilerin ülkeye girişinden itibaren gözetli merkezlerinde kalışı da dahil mültecilerin karşılanması, İlk Karşılama Hizmetinin Genel Sekreterlik seviyesine terfi edilmesi, Temyiz Hizmetlerinde değişiklik yapılması, istisnai karşılama ihtiyaçlarının ele alınmasında yerel hükümet kurumlarının güçlendirilmesi ve üçüncü ülke uyrukluların konuk edilmesi konularını ele almaktadır.

¹²⁸⁰ European Commission, **On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration**, 2016/COM/85, 10 February 2016, s.18.

şekilde Hailbronner AB Sığınma Prosedürü Yönergesinin 38. maddesine göre güvenli üçüncü ülke uygulamasının açık bir şekilde 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre koruma sağlanmasıyla ilgili olarak tanımlandığını ve Türk hükümeti tarafından coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasını gerektirmediğini savunmakta ve söz konusu 38. maddeye göre güvenli ülke uygulamasının geri göndermeme ilkesi de dâhil olmak üzere 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin esaslı yükümlülüklerine atıfta bulunduğu dikkat çekmektedir.¹²⁸¹ Bu durumda Türkiye'nin geri göndermeme ilkesini uygulamasının analizi Türkiye'nin ne denli güvenli üçüncü ülke olarak kabul edilebileceğinin kararlaştırılması bağlamında kritik önem arz etmektedir.

Hailbronner'ın görüşü kabul edildiği takdirde, YUKK md. 4'de *"Bu kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez"* şeklinde ifadesini bulan hüküm kapsamlı bir geri gönderme yasağı düzenlemesi olarak kabul edileceğinden Türkiye'nin Avrupa Komisyonunun "güvenli ülke" uygulaması ile uyum sağlamış olduğu söylenebilecektir.

Ancak bu konu tartışmaya açık bir konudur. Zira AB Sığınma Prosedürü Yönergesi md. 38/1-e uyarınca bir üye devlette uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar açısından AB üyesi olmayan bir ülkenin "güvenli 3. ülke" olarak addedilebilmesi için, bu ülkede "1951 Cenevre Sözleşmesi" uyarınca ilgili kişilerin mülteci statüsü talep etme haklarının ve bu talebin kabul görmesi halinde de "mülteci olarak korumadan yararlanma imkânının" olması gerekmektedir. Ancak Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi çerçevesince uyguladığı coğrafi kısıtlama nedeniyle mülteci statüsünün verilmesi halen "Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylara" bağlı kabul edilmektedir. Her ne kadar YUKK'da yer alan yeni düzenleme çerçevesince bahsi geçen bu "mülteci" şartlarına uymayan kişiler için YUKK'un 62. maddesinde "şartlı mülteci" ve 63. maddesinde de "ikincil koruma" statüleri düzenlenerek mülteciler için 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde öngörülen koruma dışında önemli bir yasal güvence oluşturulmuş ise de Çiçekli'nin de ifade ettiği üzere mülteci statüsünün verilmeyip, üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar Türkiye'de kalma ve buna bağlı bazı sınırlı haklar tanıyan "şartlı

¹²⁸¹ Kay Hailbronner, "Legal Requirements for the EU-Turkey Refugee Agreement: A Reply to J. Hathaway", **Verfassungsblog**, 11 Mart 2016, available at: <http://verfassungsblog.de/legal-requirements-for-the-eu-turkey-refugee-agreement-a-reply-to-j-hathaway/>, 12 October 2016.

mülteci” gibi bir statüden yararlandırıldığı bir ülkenin md. 38/1-e uyarınca “güvenli 3. ülke” olarak tanımlanması çok mümkün görülmemektedir.¹²⁸²

Benzer şekilde Uluslararası Af Örgütü Yunanistan’dan Türkiye’ye yukarıda bahsedilen kapsamda yapılacak olası geri iade uygulamalarını eleştirmekte ve mülteciler için yetersiz koruma sağlandığını ileri sürmektedir. Zira Uluslararası Af Örgütü yaklaşık 3 milyon sığınmacının Türkiye’de kendi sığınma ihtiyaçlarını kendileri karşılamaları için tek başlarına bırakıldığını ifade etmektedir.¹²⁸³

Buna ek olarak, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi 2109 sayılı Kararında gerek Suriye gerekse başka ülkelerden gelen sığınmacıların “güvenli bir üçüncü ülke” olarak Türkiye’ye iadesinin Avrupa Birliği ve/veya uluslararası hukuka aykırı olduğunu beyan etmiştir.¹²⁸⁴

Diğer bir sorunlu alan ise Komisyon’un Tebliğinde not düşülen, yukarıda bahsedilen söz konusu üçüncü ülkeyle yeterli bir bağlantının söz konusu olup olmadığı ve bu bakımdan başvuru sahibinin söz konusu ülkeye gitmesinin makul olup olmadığı hususlarının değerlendirilmesinde başvuru sahibinin söz konusu güvenli üçüncü ülkeden transit geçiş yapıp yapmadığının ve de ilgili kişinin menşe ülkesinin coğrafi olarak bu üçüncü ülkeye yakınlığının dikkate alınması gerektiğini ifade eden açıklamalarıdır.¹²⁸⁵ Zira BMMYK, birbirine benzer sığınma sistem ve standartları bulunan ülkeler arasında mülteci statüsünün belirlenmesi konusunda sorumluluk tahsisine yönelik resmi bir antlaşma söz konusu olmadığı müddetçe transit geçişin tek başına “yeterli” bir bağlantı veya anlamlı bir bağlantı olduğunu düşünmemektedir.¹²⁸⁶ Fakat buna rağmen Yunan adalarındaki Bölgesel Sığınma Ofisleri ve Sığınma Birimleri, ilgili kişinin Türkiye’de sadece bir kaç gün kalıp Yunanistan’a geçiş yapmış olduğu hallerde bile, güvenli üçüncü ülke uygulamasına dayanarak Suriye menşeli koruma başvurusu sahipleri için kabul edilemez başvuru kararı almaktadır.¹²⁸⁷

¹²⁸² Bülent Çiçekli, “YUKK’daki Uluslararası Koruma Türleri Türkiye’yi AB Sığınma Hukuku Açısından Güvenli Ülke Yapar mı?”, s. 73.

¹²⁸³ Amnesty International, No Safe Refuge. Asylum-Seekers and refugees Denied Effective Protection in Turkey, June 2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3825/2016/en>, s. 24.

¹²⁸⁴ Resolution 2109 (2016) “**The situation of refugees and migrants under the EU-Turkey Agreement of 18 March 2016**”, (Çevrimiçi) <http://bit.ly/2fISxLY>.

¹²⁸⁵ European Commission, **On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration**, 2016/COM/85, 10 February 2016, s.18.

¹²⁸⁶ UNHCR, **Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept**, 23 Mart 2016, s.6.

¹²⁸⁷ Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.81.

Ayrıca AİHM'in 14 Mart 2017 tarihinde Yunanistan, Makedonya Cumhuriyeti ve Sırbistan üzerinden transit geçiş yaparak Macaristan ve Röszke transit bölgesine ulaşan ve burada derhal iltica başvurusu yaparak 23 gün boyunca tutulan¹²⁸⁸ iki Bangladeş uyruklu sığınmacıya dair Ilias ve Ahmet ile Macaristan Devleti arasındaki davaya ilişkin vermiş olduğu kararında güvenli üçüncü ülke uygulamasına ilişkin yapmış olduğu tespitler de önem arz etmektedir. Davaya konu olan olayda Macaristan iltica makamı tarafından yürütülen uluslararası koruma başvurusuna ilişkin mülakat esnasında başvuruculardan birine konuşmadığı bir dil olan Dari dilinde tercüme hizmeti ve hukuki bilgiler sağlanmış ve mülakatın yapıldığı günle aynı gün içerisinde her iki başvuru sahibinin de sığınma talebi 191/2015 sayılı Hükümet Kararına göre Sırbistan'ın 'güvenli bir üçüncü ülke' kabul edildiği gerekçesiyle reddedilmiştir. Karara ilişkin Szeged İdari ve İş Mahkemesinde yapılan temyiz başvurusu üzerine alınan yeniden başvurunun incelenmesi yönündeki kararın üzerine ilgili sığınma makamı bu kişilerin sığınma başvurularını yeniden reddetmiştir. Başvuru sahipleri bu ret kararının akabinde Macar yetkililer eşliğinde Sırbistan sınırına getirilmiş ve Sırbistan'a giriş yapmışlardır. AİHM, yaptığı inceleme sonucunda BMMYK ve ECRE (Avrupa Mülteciler ve Sürgünler Konseyi) tarafından tanzim edilen ilgili ve güncel raporların Sırp sığınma sistemindeki zafiyetleri bariz bir şekilde ortaya koyduğunu ifade etmiştir.¹²⁸⁹ Mahkeme bir ülkenin güvenli üçüncü ülkeler listesine dâhil edilmesinin söz konusu ülkenin güvenli olduğu kanaatine varılması için yeterli olmadığını net bir şekilde belirtmiştir. Güvenli üçüncü ülke uygulamasının tartışmaya açık olduğu durumlarda devletler sadece bahsi geçen ülkenin söz konusu listeye dahiliyetine atıfta bulunamazlar; devletlerin böyle durumlarda mevcut ve güncel olgular ile ilgili raporların analizine dayalı kanıtlara dayanarak hareket etme yükümlülüğü bulunmaktadır. Mahkeme okuma yazması olmayan başvuruculara iltica sistemi ve haklarına ilişkin gerekli bilgilendirilmenin yapılmamış olması, iltica başvurusuna ilişkin mülakatta başvurucuların koruma taleplerine dayanak olan olayları açıklamalarını sağlayacak tercüman hizmetinin sağlanmamış olması ve Macaristan'ın güvenli üçüncü ülke sınıflandırmasına ilişkin güncel raporları dikkate almaması nedeniyle AİHS'in 3 maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.¹²⁹⁰

¹²⁸⁸ Council of Europe: European Court of Human Rights, **Ilias and Ahmed v. Hungry, Application no. 47287/15**, 14 March 2017.

¹²⁸⁹ Council of Europe: European Court of Human Rights, **Ilias and Ahmed v. Hungry, Application no. 47287/15**, 14 March 2017, para. 37-42 ve 120.

¹²⁹⁰ Council of Europe: European Court of Human Rights, **Ilias and Ahmed v. Hungry, Application no. 47287/15**, 14 March 2017, para. 112-125.

O halde güvenli üçüncü ülke uygulamalarına ilişkin esas konu her bir vakanın münferit özelliklerinin dikkate alınarak; güvenli üçüncü ülke kavramının güncel bilgiler ve raporlara istinaden yorumlanmasına dayanmaktadır. Fakat münferit vakaların işlenmesi her seferinde güvenli üçüncü ülke kavramının yorumlanması ile bunun başvuru sahibinin durumuna uygulanması arasında bir denge sağlanmasını gerektirmektedir.

Ancak “güvenli 3. ülke” tanımı ne olursa olsun unutmamak gerekir ki AB Sığınma Prosedürü Yönergesi md. 38/4’de -bir ülke md. 38/1’deki tüm şartları taşısa dahi- güvenli 3. ülkenin başvuru sahibi kişinin kendi ülkesine girmesine izin vermemesi durumunda ilgili devletin bu kişinin AB Sığınma Prosedürü Yönergesinin 2. Bölümünde (Chapter 2) öngörülen ilkeler ışığında sığınma usulüne erişimine imkan sağlamak zorunda kalacağını düzenlemiştir. Bu durum Türkiye’nin güvenli 3. ülke olarak değerlendirilmesinde şüphe bulunmasa dahi AB üye ülkelerinden 3. ülke vatandaşlarının Türkiye’ye geri kabulüne Türkiye’nin rıza göstermediği durumda üye devletleri ilgili kişinin uluslararası koruma başvurusu ile ilgilenmek durumunda bırakacağından önem arz etmektedir. Bu durum, Türkiye ile AB arasında akdedilen Geri Kabul Antlaşması ve 18 Mart 2016 tarihli AB-Türkiye Mutabakatının AB Sığınma Hukukunun uygulanabilmesindeki rolünü de gözler önüne sermektedir.¹²⁹¹

Yukarıda belirtildiği gibi AB Sığınma Hukuku çerçevesince bu iadelerin hukuki dayanağı 2013 tarihli AB Sığınma Prosedürü Yönergesinde ve daha spesifik olarak kabul edilebilirlik usulü vasıtasıyla “ilk sığınma ülkesi” ile “güvenli 3. ülke” uygulamalarında yer almaktadır.

“Güvenli 3. ülke” kavramından bahsettikten sonra “ilk sığınma ülkesi” uygulamasının AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması ve AB-Türkiye Mutabakatı açısından önemine gelirsek eğer, ilk olarak 2013 tarihli AB Sığınma Prosedürü Yönergesi md. 35’den bahsetmek gerekir. “İlk sığınma ülkesi” tanımına açıklık getiren bu hüküm uyarınca başvuru sahibinin, bahsi geçen ülkeye geri kabul edileceği şartı ile mülteci olarak kabul edildiği ve halen mülteci korumasından yararlanma hakkına sahip olduğu veya “geri gönderilmeme ilkesi” dahil “yeterli (sufficient) koruma”dan yararlandığı ülkeler “ilk sığınma ülkesi” olarak kabul edilecektir.¹²⁹²

¹²⁹¹ Bülent Çiçekli, “YUKK’daki Uluslararası Koruma Türleri Türkiye’yi AB Sığınma Hukuku Açısından Güvenli Ülke Yapar mı?”, s. 69.

¹²⁹² YUKK md. 73’de yer alan “İlk İltica Ülkesinden Gelenler” başlıklı hükmü de benzer bir düzenleme içerir. Buna göre: MADDE 73 – (1) Başvuru sahibinin, daha önceden mülteci olarak tanındığı ve hâlen bu korumadan yararlanma imkânının olduğu veya geri göndermeme ilkesini de içeren **yeterli ve etkili** nitelikte korumadan

“İlk sığınma ülkesi”nin AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması ve AB-Türkiye Mutabakatı açısından önemi ise Türkiye’de “mülteci”, “şartlı mülteci”, “ikincil koruma” kapsamında uluslararası bir korumadan ya da “geçici koruma”dan yararlanmış kişilerin herhangi bir AB ülkesine giderek uluslararası koruma talebinde bulunması durumunda ortaya çıkmaktadır.¹²⁹³ Zira bu kapsamda mülteci statüsü verilmesi dışında sağlanabilen diğer koruma türleri çerçevesince, AB Sığınma Prosedürü Yönergesi md. 35/b uyarınca üçüncü bir ülkeye geri gönderme durumunda “yeterli koruma”dan bahsedilebilmesi için ExCom Ekim 2002 toplantısında onaylanmış olan “Korumaya ilişkin Eylem Planı (Agenda for Protection)” çerçevesince 2002 yılında Lizbon’da gerçekleştirilen yuvarlak masa toplantısının sonuç bildirgesinde sayılan ve önemli olarak addedilen hususlara baktığımızda kişinin ilgili ülkede dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulme uğrayacağına dair haklı bir korku taşımaması; ilgili ülkede işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağına dair ciddi bir riskin olmaması; hayatına ya da hukuki usullere aykırı olarak özgürlüğünün kısıtlanmasına dair ciddi bir riskin olmaması; adil ve etkin bir mülteci statüsü belirleme usulünden yararlanabiliyor olması; ilgili ülke tarafından bu sayılan korumaların hiçbirinin gerçekleşmeyeceği başka bir ülkeye gönderileceğine dair ciddi bir riskin olmaması ve asgari bir yaşam standardına ulaşmasını sağlayacak geçim yollarına erişiminin olmasının ön plana çıktığını görüyoruz.¹²⁹⁴

Sayılanlar bu hususlardan son ikisi Türkiye’de geçici koruma altında bulunan Suriyeliler ve diğer Avrupa dışından gelen sığınmacılar açısından ayrıca önem taşımaktadır. Zira sayıları Türkiye’de 4 milyona varmış¹²⁹⁵ olan ve Avrupa dışından gelen tüm bu sığınmacılara sağlanan hizmetlerin bu kişilere asgari bir yaşam standardı sunduğunu iddia etmek çok gerçekçi olmayacaktır.¹²⁹⁶ Ayrıca geri kabul antlaşması çerçevesince Türkiye’ye geri

hâlen faydalanabileceği bir ülkeden geldiğinin ortaya çıkması durumunda, başvuru kabul edilemez olarak değerlendirilir ve ilk iltica ülkesine gönderilmesi için işlemler başlatılır. Ancak geri gönderme işlemi gerçekleşinceye kadar ülkede kalışına izin verilir. Bu durum ilgiliye tebliğ edilir. İlgilinin, ilk iltica ülkesi olarak nitelenen ülke tarafından kabul edilmemesi hâlinde, başvuruya ilişkin işlemler devam ettirilir.

¹²⁹³ Bülent Çiçekli, “YUKK’daki Uluslararası Koruma Türleri Türkiye’yi AB Sığınma Hukuku Açısından Güvenli Ülke Yapar mı?”, s. 66.

¹²⁹⁴ UNHCR, **Summary Conclusions on the Concept of “Effective Protection” in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002)**, para 15.

¹²⁹⁵ UNHCR, **Turkey Factsheet**, July 2019, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71061>, 15 Ekim 2019.

¹²⁹⁶ Amnesty International, **“Turkey: No safe refuge: Asylum-seekers and refugees denied effective protection in Turkey”**, 2 Haziran 2016, EUR 44/3825/2016, s.24 vd.

gönderilmiş kişilerin bilgilendirme ve hukuki yardıma ulaşmadan kendi ülkelerine iade edildiğine dair iddialar da dile getirilmektedir.¹²⁹⁷

Ayrıca Türkiye’den Yunanistan’a ulaşmayı başaran sığınmacılar açısından “ilk sığınma ülkesi” kavramının önemini kavrayabilmek için pratikteki uygulamasına baktığımızda 4375/2016 sayılı Yunan Kanununun 55. maddesi uyarınca bir ülkenin, kişinin söz konusu ülkeye yeniden kabul edilecek olmasının yanı sıra; başvuru sahibinin o ülkede mülteci olarak kabul edilmiş olması ve hala bu korumadan yararlanabiliyor olması veya o ülkede geri göndermeme ilkesi de dâhil olmak üzere etkin korumadan yararlanıyor olması kaydıyla müracaatçı için “ilk sığınma ülkesi” olarak kabul edildiğini görürüz.

4375/2016 sayılı yeni Yunan Kanunu “ilk sığınma ülkesi” uygulamasının tabii olduğu garantileri önceki hukuki düzenlemeye kıyasla azaltmıştır. 113/2013 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 19(2). maddesi¹²⁹⁸ Yunan Sığınma Hizmetleri Biriminin bir ülkeyi “ilk sığınma ülkesi” kategorisine girip giremeyeceği yönünden incelerken “güvenli üçüncü ülke” kavramının güvenlik kriterlerini de dikkate almasını gerektirirken, bu gereklilik 4375/2016 sayılı Kanunun 55. maddesinde uygulamadan kaldırılmıştır.¹²⁹⁹ Bu durum ilgili başvuruların, söz konusu ülkenin -ki mevcut bağlamda bu Türkiye’dir- “güvenli üçüncü ülke” kriterlerini yerine getirmese dahi, ilk sığınma ülkesi kavramına dayandırılarak kabul edilemez olarak değerlendirilebileceği anlamına gelmektedir.¹³⁰⁰

“İlk sığınma ülkesi” ve “güvenli 3. ülke” kavramlarının AB Sığınma hukuku açısından –ve elbette ki Türkiye’den Yunanistan’a ulaşmayı başaran sığınmacılar açısından- önemi ise 2013 tarihli AB Sığınma Prosedürü Yönergesi md. 33’de yer alan “kabul edilemez başvuru” başlığı taşıyan düzenlemeden kaynaklanmaktadır. Zira md. 33/2 uyarınca aşağıdaki koşulların varlığı halinde ilgili üye devlet başvuruyu “kabul edilemez başvuru” olarak tanımlayabilecektir. Bunlar:

¹²⁹⁷ Sevdâ Tunaboğlu and Jill Alpes, “The EU-Turkey deal: what happens to people who return to Turkey?”, *FMR*, 54, February 2017; Amnesty International, “**Europe’s Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey**”, 16 Aralık 2015, EUR 44/3022/2015.

¹²⁹⁸ Greece: Presidential Decree No. 113/2013, “**Establishment of a single procedure for granting the status of refugee or of subsidiary protection beneficiary to aliens or to stateless individuals in conformity with Council Directive 2005/85/EC "on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status"** (L 326/13.12.2005) and other provisions, 14 June 2013, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/525e84ae4.html>, 12 Nisan 2018.

¹²⁹⁹ Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.82.

¹³⁰⁰ Aida, **Country Report: Greece (2018 update)**, s.110.

“(a) Başka bir üye devlet tarafından ilgili kişiye uluslararası koruma statüsü tanınmış ise

(b) Bu yönergenin 35. maddesi uyarınca başvuru sahibi AB üyesi olmayan bir “ilk sığınma ülkesi”nden gelmiş ise

(c) Bu yönergenin 38. maddesi uyarınca başvuru sahibi AB üyesi olmayan bir “Güvenli 3. ülke”den gelmiş ise

(d) Mükerrer koruma başvurusunda bulunulmuş ise

(e) Bu yönergenin 7/2. maddesi uyarınca başvuru sahibine bağımlı olan kişi tarafından başvuru sahibi tarafından kendi adına başvuru yapılmasına rıza gösterdikten sonra haklı bir sebep olmaksızın ayrı bir başvuru yapması”

Bu çerçevede yapılacak bir koruma başvurusunun Türkiye gibi AB üyesi olmayan bir “ilk sığınma ülkesinden” ya da “güvenli 3. bir ülkeden” gelen bir kişi tarafından yapılması durumunda, bahsi geçen ülkenin ilgili tanımlara uyması halinde bu başvuru “kabul edilemez başvuru” olarak nitelendirilebilecektir.

Bu şekilde ilgili AB üyesi devletin başvuru sahibinin uluslararası korumadan yararlanmaya ehil olup olmadığını esasa girerek inceleme zorunluluğundan kurtulmasının pratikteki önemi ise Batı Balkan yolunun sığınma arayanlara kapatılması örneğinde Yunanistan’ın bir gecede binlerce sığınmacı için son AB varış ülkesi haline gelmiş olması ve bu çerçevede tüm sığınmacıların koruma başvurusunu Yunan otoriteleri üzerinden yapmak zorunda kalmalarından kaynaklanmaktadır.

Ayrıca yukarıda da değinildiği üzere “ilk sığınma ülkesi” ve “güvenli 3. ülke” kavramları AB Sığınma Prosedürü Yönergesi’nde tanımlanmıştır ve bir başvuru ancak “kabul edilemez başvuru” olarak değerlendirilebilirse eğer üye ülke devleti başvuru sahibinin uluslararası korumadan yararlanıp yararlanmayacağını inceleme yükümlülüğünden kurtulacaktır.¹³⁰¹

Mevcut uygulamada Türkiye’nin “güvenli 3. Ülke” ya da “ilk sığınma ülkesi” olup olmadığının değerlendirilmesine ilişkin Yunanistan’daki uygulamanın nasıl olduğuna

¹³⁰¹ 2013 tarihli AB Sığınma Prosedürü Yönergesi, md. 33/1.

baktığımızda konu “Suriye vatandaşı”¹³⁰² ve “Suriye Vatandaşı Olmayan Başvuru sahipleri”¹³⁰³ olarak ikiye ayrılarak incelenebilir. Buna göre:

Suriye menşeliler tarafından yapılan başvurularla ilgili olarak; Türkiye’nin “güvenli bir üçüncü ülke” veya “ilk sığınma ülkesi” olarak kabul edilebilip edilemeyeceğinin belirlenmesi amacıyla kabul edilebilirliğe ilişkin ilk inceleme kararları birkaç kaynaktan bahsetmektedir. Kararlar genel olarak (i) İlgili Türk mevzuatına, (ii) Avrupa Komisyonunun Yunan makamlarıyla olan yazışmaya, (iii) Avrupa Komisyonunun Türkiye’deki duruma ilişkin teminat verilmesiyle ilgili Türk makamlarıyla olan yazışmaya dayanmaktadır. Bu yazışmalar “güvenli üçüncü ülke” konsepti altında kabul edilebilirliğe ilişkin ilk inceleme kararında açıkça bahsedilmiş olup şu belgelere atıfta bulunmaktadır: Türkiye’nin AB Büyükelçisinin Avrupa Komisyonu Göç ve İç İşleri Genel Direktörüne yazmış olduğu “Türkiye’ye dönen her bir Suriyeli için bu türde (geçici koruma) statüsü verileceğini”¹³⁰⁴ belirten 12 Nisan 2016 tarihli mektup¹³⁰⁵; Türkiye’nin AB Büyükelçisinin Avrupa Komisyonu Göç ve İç İşleri Genel Direktörüne yazmış olduğu ve “Türkiye’nin 20 Mart 2016 tarihi itibarıyla Türkiye üzerinden Ege adalarına düzensiz geçiş yapmak suretiyle uluslararası koruma talep eden ve 4 Nisan 2016 tarihi itibarıyla Türkiye’ye geri gönderilen Suriyeli olmayan kişilerin Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve buna ilişkin yönetmeliğe göre uluslararası koruma başvurusunda bulunabileceklerini teyit ettiğini” belirten 24 Nisan 2016 tarihli mektup¹³⁰⁶ ve Avrupa Komisyonu Göç ve İç İşleri Genel Direktörünün Yunanistan Göç Genel Sekreterine yazmış olduğu ve Komisyonunun Türkiye’nin “güvenli bir üçüncü ülke” ve ilk sığınma ülkesi” olarak kabul edildiği yönündeki görüşünü ana hatlarıyla belirten 5 Mayıs 2016 tarihli mektuptur¹³⁰⁷. Bu mektup, BMMYK’nın üçüncü güvenli ülkenin tayininde aradığı “tek başına geçişin ‘yeterli’ bir bağlantı veya anlamlı bir bağ teşkil etmediği” yönündeki görüşüne tamamen zıt olarak “Türkiye üzerinden geçişin yeterli bağlantının oluşması için yeterli

¹³⁰² Aida, **Country Report: Greece (2018 update)**, s.106.

¹³⁰³ Aida, **Country Report: Greece (2018 update)**, s.108-110.

¹³⁰⁴ YUKK’un 91. maddesinde öngördüğü 13.10.2014 tarih ve 2014/6883 karar sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği, 29153 Sayı ve 22.10.2014 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bu yönetmeliğin geçici 1. maddesine Bakanlar Kurulunun 5.04.2016 tarih ve 2016/8722 sayılı Kararı ile 29677 Sayı ve 07.04.2016 tarihli Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren “Geçici Koruma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik” ile şu fıkra eklenmiştir: “28/4/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyetinde meydana gelen olaylar sebebiyle Türkiye’ye gelmiş ve 20/3/2016 tarihinden sonra ülkemiz üzerinden düzensiz yollarla Ege adalarına geçmiş olan Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarından, ülkemize geri kabul edilenlere koruma talep etmeleri halinde bu Yönetmelik kapsamında geçici koruma sağlanabilir.” Zira değişiklikten önceki 2014/6883 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği md. 12/1(a) hükmüne göre geçici koruma altında olanların kendi istekleri ile Türkiye’den ayrılması geçici korumayı bireysel olarak sona erdirmeye sebebi olarak sayılmıştı.

¹³⁰⁵ 2016/70946263-AVBİR DT/10779625 sayılı yazışma.

¹³⁰⁶ 2016/70946263-AVBİR DT/10830418 sayılı yazışma.

¹³⁰⁷ Ref.Ares(2016)2149549-05/05/2016 sayılı yazışma.

olduğunu” ve de “2013 tarihli AB Sığınma Prosedürü Yönergesinin 38. maddesinin coğrafi kısıtlamalar olmadan 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin onaylanmasını aramadığını” belirten AB hukukunun tartışmalı bir yorumunu içermektedir. Nitekim BMMYK bu hükmü 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin ve/veya 1967 Newyork Protokolü’nün onaylanması ve pratiğe dökülmesi de dahil olmak üzere mülteci statüsü ile 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin haklarına erişimin kanunen temin edilmesi gerektiği anlamına geldiği şeklinde anladığını belirtmektedir.¹³⁰⁸ Referans yapılan diğer bir belge de Avrupa Göç ve İçişleri Komisyon Üyesinin Yunan Göç Politikası Bakanına yazmış olduğu ve “Komisyonun, Türkiye’de yakın zamanda yaşanan gelişmelere rağmen, Türk mevzuatının, Türkiye’nin yetkili makamlarının sağlamış olduğu güvencelerin de ışığında, halen yeterli bir seviyede koruma veya 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde yer alanlara muadil düzeyde koruma temin edebileceğini kabul ettiğini” belirten 29 Temmuz 2016 tarihli mektuptur.

Bu belgeler, genel olarak pratikteki durumu değerlendirmeden Türk mevzuatının ilgili hükümleri ile Türk makamları veya Avrupa Komisyonu tarafından sağlanan güvencelere atıfta bulunmakta ancak Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadında yer alan “temel hakların yerine getirilmesini teminat altına alan ulusal kanunların mevcudiyeti ve bu tür uluslararası antlaşmalara taraf olunması prensip olarak kendi içerisinde yeterli koruma sağlanması için kâfi değildir” hususunu atlamaktadır.¹³⁰⁹ Nitekim AİHM, ulusal kanunların ve temel hakların korunmasına ilişkin uluslararası sözleşmelerin onaylanmasının tek başlarına, kötü muamele riskine karşı uygun bir koruma sağlamaya yetmediklerini ifade etmiştir.¹³¹⁰

Buna rağmen Yunanistan’daki güncel uygulamaya baktığımızda kural olarak, hassas gruplara¹³¹¹ (özel ihtiyaç sahipleri) veya Dublin Aile Birleşimi vakalarına ait olan kişilere ilişkin olanlar haricinde, 4375/2016 sayılı Yunan Kanununun 60(4). maddesi çerçevesince Yunan Sığınma Hizmetleri Biriminin Suriye uyrukluların koruma başvurularına ilişkin aldığı

¹³⁰⁸ UNHCR, **Legal considerations on the return of asylum-seekers and refugees from Greece to Turkey as part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the safe third country and first country of asylum concept**, 23 March 2016, s. 6.

¹³⁰⁹ Nuala Mole, Catherine Meredith, **Asylum and the European Convention on Human Rights**, Strasbourg, Council of Europe Publishing, 2010, s. 64.

¹³¹⁰ European Court of Human Rights, Case of M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, Judgment, Strasbourg, 21 January 2011, para. 353; Case of SAADI v. Italy, Application no. 37201/06, Judgment, Strasbourg, 28 February 2008, para. 147.

¹³¹¹ Burada bahsi geçen hassas gruplar YUKK md. 3(l) de tanımlanan “özel ihtiyaç sahibi”; yani başvuru sahibi ile uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerden; refakatsiz çocuk, engelli, yaşlı, hamile, beraberinde çocuğu olan yalnız anne ya da baba veya işkence, cinsel saldırı ya da diğer ciddi psikolojik, bedensel ya da cinsel şiddete maruz kalmış kişilerdeki tanımla benzerlik içermektedir.

ilk derece kararlarının Türkiye'nin güvenli bir üçüncü ülke veya ilk sığınma ülkesi olarak kabul edileceği dayanak gösterilmek suretiyle kabul edilemez başvuru olarak reddedilmesi yönünde olduğu görülmektedir. İlgili başvuruları kabul edilemez başvuru olarak reddeden ilk inceleme kararları adalardaki Bölgesel Sığınma Ofisi veya Sığınma Birimleri tarafından kullanılması amacıyla Sığınma Hizmetleri Birimi tarafından hazırlanmış olan hazır bir şablon belgeye dayanmaktadır. Bu bakımdan, söz konusu olumsuz ilk inceleme kararları, başvuru sahiplerinin bilgilerini belirten birkaç satır dışında, tamamen özdeştir.¹³¹² Hal böyle olunca sığınma prosedürün yürütülmesi sırasında her bir vakada münferit değerlendirme yapılması yükümlülüğüne riayet edilip edilmediğine ilişkin kaygılar ortaya çıkmaktadır.

Her ne kadar ilk inceleme kararları çerçevesince Türkiye'nin güvenlik kriterlerini yerine getirdiğine dayanarak başvuruların büyük bir çoğunluğu kabul edilemez başvuru olarak nitelendirilmiş olsa da, Yunan iltica mevzuatının 4399/2016 sayılı Kanun tarafından değiştirilmesi öncesinde, Teraküm Temyiz Komiteleri (Backlog Appeal Committee) tarafından çıkarılan ikinci inceleme kararlarının büyük bir çoğunluğu Türkiye'nin güvenlik kriterini karşılamadığı yönündedir.¹³¹³ Nitekim Teraküm Temyiz Komitesi Kararlarının çoğunluğunu Türk mevzuatının, uluslararası hukuk yükümlükleri ile STK raporları ve basın bültenleri dahil birçok önemli kaynağı incelenerek ve Türk makamlarının uygulamaları da dikkate alınarak, Türkiye'ye ilişkin olarak geri göndermeme ilkesinin ihlaline dair gerçek bir riskin söz konusu olduğu ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki coğrafi kısıtlamanın mülteci statüsü talep etmeyi engellediği ve Suriyelilere sunulan geçici koruma statüsünün 4375/2016 sayılı Yunan Kanununun 56(1)(e) maddesinde talep edildiği şekliyle 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne uygun bir koruma teşkil etmediği yönündeki tespitlerine dayandırmaktaydı.¹³¹⁴

Ancak Teraküm Temyiz Komiteleri yerini AB'nin teşvikleriyle Haziran 2016 tarihinde 4933/2016 sayılı Yunan Kanunu çerçevesince düzenlenen Yeni Temyiz Komitesi'ne bırakmış; Yeni Temyiz Komitelerinden çıkan kararların neredeyse tamamı da ilk derece mercilerinde alınan kabul edilemez başvuru kararlarını teyit etmiştir.¹³¹⁵

¹³¹² Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.79.

¹³¹³ Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.79.

¹³¹⁴ EDAL, "Greece: The Appeals Committee issues decisions on Turkey as a Safe Third Country", 17 May 2016, (Çevrimiçi) <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/greece-appeals-committee-issues-decisions-turkey-safe-third-country>

¹³¹⁵ Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.80.

O halde Suriye menşeli başvuruçuların Yunanistan’da yaptıkları sığınma taleplerine ilişkin ilk ve ikinci derecede verilen kabul edilemez başvuruya ilişkin eleştirileri üç başlıkta toplamak mümkündür. Bunlardan ilki Yunan Sığınma Hizmetleri biriminin yukarıda bahsi geçen Türk yetkililer ile mektuplar aracılığıyla edinilen resmi bilgilendirmenin içeriğinin güncel ya da güvenilir olduğunu kontrol etmemesine ilişkindir.¹³¹⁶ Bu durum Yunanistan’ın AİHS’in 3. maddesinde yer alan yükümlülüğüne aykırı davrandığı yönünde bir iddiaya neden olabilir. Zira AİHM’in M.S.S. v. Belgium and Greece davasında belirtmiş olduğu üzere sığınmacıların gönderileceği ülkedeki mevcut iltica mevzuatının fiiliyatta nasıl işlediğinin tespitinde gönderen devletin sorumluluğu mevcuttur.¹³¹⁷ İkinci olarak birinci derecede sığınma başvurularının değerlendirilmesinde Yunanistan’ın yukarıda bahsedildiği üzere şablon metin üzerinden değerlendirilme yapılması nedeniyle bireylerin mülakatta vermiş bilgiler göz önüne alınmaksızın bireysel koruma başvurusu değerlendirilmesi yapılmasıdır. Son husus ise Yunan Teraküm Temyiz Komiteleri’nin daha önceki kararlarında belirtildiği üzere ilgili kişiler açısından Türkiye’de 1951 Cenevre Sözleşmesi’ndeki coğrafi kısıtlama nedeniyle mülteci statüsü talep etmenin mümkün olmaması ve Suriyelilere sunulan geçici koruma statüsünün 4375/2016 sayılı Yunan Kanununun 56(1)(e) maddesinde talep edildiği şekliyle 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne uygun bir koruma teşkil etmediğidir.¹³¹⁸

Suriye Vatandaşı Olmayanlar Tarafından Yapılan Başvurulara baktığımızda ise 2016 senesinde uygulamaya konan hızlandırılmış sınır prosedürü (fast-track border procedure) çerçevesince Suriye vatandaşı olmayan kişilerin başvurularının kabul edilebilirliğinin incelenmesinin Aralık 2016 tarihinde başladığını görüyoruz. Şubat 2017 tarihinde tanzim edilen ve bir Afgan uyruklunun başvurusunu kabul edilebilir bulan ilk inceleme kararı söz konusu başvuruyu 4375/2016 sayılı Kanunun 56(1)(e) maddesinde belirtilen ”mülteci statüsü başvurusunda bulunma ihtimalinin mevcut olması ve başvuru sahibinin mülteci olarak kabul edilmesi halinde 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne göre korumadan yararlanması” şartının yerine getirilmemiş olmasına binaen kabul edilebilir başvuru olarak onaylamıştır. Karar ayrıca şu sonuca varmıştır¹³¹⁹:

“Her ne kadar Türkiye coğrafi sınırlandırma kısıtlamasıyla 1951 Cenevre Sözleşmesi’ni imzalamış ve mülteci başvurularını Avrupa’dan gelen kişilerle

¹³¹⁶ Aida, **Country Report: Greece (2018 update)**, s.106.

¹³¹⁷ European Court of Human Rights, Case of M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, Judgment, Strasbourg, 21 January 2011, para. 359.

¹³¹⁸ Aida, **Country Report: Greece (2018 update)**, s.106-107.

¹³¹⁹ Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.80-81.

sınırlamış olsa da geri kalan mülteciler için Türkiye’de ilgili mevzuat dâhilinde öngörülen uluslararası koruma talebi (şartlı mülteci statüsü/ikincil koruma) ihtimali söz konusudur. Fakat yine de, Yunanistan’dan Türkiye’ye geri gönderilenler için Türk makamları tarafından doğrudan sığınma imkânı verileceğine dair güvenceler sunulmadığı gibi, Sığınma Hizmetinin elindeki kaynaklar da sığınma prosedürüne doğrudan erişim imkânı olacağına ilişkin net bir veri ortaya koymamaktadır.¹³²⁰ Buna ek olarak, gerekli şartları yerine getiren herkes için ‘şartlı mülteci statüsü’ verildiğini gösteren yeterli bir kanıt da mevcut değildir (özellikle kabul edilme oranları ile ortalama sığınma prosedürü süresine ilişkin istatistiksel veriler). Ayrıca, Sığınma Hizmetlerinin elindeki mevcut verilere göre şartlı mülteci statüsü alanlar, ikincil veya geçici koruma verilenlerin aksine, aile birleşimi hakkından yararlanamamaktadır. Ayrıca, şartlı mülteci statüsü alanlara sağlanan koruma ancak bu kişiler BMMYK tarafından yeni bir ülkeye yerleştirilene kadar devam etmektedir.”

Suriyeli olmayan kişilerin başvurularına yönelik bir kabul edilebilirlik incelemesi de Aralık 2016 tarihinden bu yana devam etmektedir ve yukarıdaki tespite rağmen “Türkiye’nin ilk sığınma ülkesi ve/veya güvenli üçüncü ülke” olduğu gerekçesiyle (başvuruların bu ikisinden hangisine göre reddedildiği açıklanmadan) kabul edilemez başvuru olarak reddedildiği birçok ilk inceleme kararı mevcuttur.¹³²¹

Başvuruların kabul edilebilir bulunup esasa ilişkin incelemeye tabii tutuldukları durumlarda da olumlu bir koruma kararının çıktığına ise Türkiye’nin güvenli üçüncü ülke olmasına dayanılmak suretiyle¹³²² nadiren rastlanmaktadır. Nitekim 2018 yılında Yunanistan’da yapılan

¹³²⁰ Bu husus Yunanistan UNHCR Ofisi tarafından yazılmış olan 23 Aralık 2016 tarihli bir mektupda da açıkça dile getirilmiştir. Buna göre “Öncelikle BMMYK Türkiye ve Duzici kabul merkezindeki gönderme öncesi merkezlere engelsiz ve öngörülebilir erişimden şu aşamada yararlanamamaktadır... İkinci olarak, BMMYK nin merkezi ziyaret edebilmesi için beş iş günü öncesinden izin alması gerekmektedir ki bu uygulamada münferit vakaların zamanında takip edilmesine imkan vermemektedir. Üçüncü olarak, Yunanistan’dan geri kabul edilen kişilerin yasal statüsü ve bulundukları yer hakkında sistematik olarak bilgi almamaktadır...”. Ayrıca “BMMYK doğrudan temaslara göre Yunanistan’dan geri kabul edilen 82 Suriyeliden 12 sinin yeniden geçici koruma aldığını teyit edebilecek konumda değildir. Tüm çabalarına rağmen, BMMYK diğer Suriyelilerin çoğunluğuyla temas sağlayamamıştır. Temas kurulan diğer on üç kişi halen prosedürlerinin tamamlanması aşamasında veya statülerinin yeniden faal hale getirilmesini beklediklerini belirtmektedir. BMMYK bu prosedürün ortalama ne kadar sürdüğünü hesaplayacak bir konumda değildir.”. Bkz (Çevrimiçi) <http://www.statewatch.org/news/2017/jan/unhcr-letter-access-syrians-returned-turkey-to-greece-23-12-16.pdf>

¹³²¹ Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.82.

¹³²² Aida, **Country Report: Greece (2018 update)**, s.108.

koruma başvurularının sadece %2,8'i mülteci statüsü, %1,5'u ikincil koruma ve %4,5'u insancıl koruma statüsünün tesisi ile sonuçlanmıştır.¹³²³

AB-Türkiye Mutabakatına ilişkin bir diğer sorun da yeniden yerleştirme konusundaki hususunda AB'nin vermiş olduğu taahhüttür. Nitekim mutabakat zaptında “*Yunan adalarından Türkiye'ye iade edilen her bir Suriyeli için Türkiye'den bir diğer Suriyeli AB'ye yerleştirilecektir*” ifadesi yer almaktadır. Bu ifade AB'nin insani yardım sağlamaktan ziyade dış sınırlarını yabancılara daha sıkı kapamak amacıyla insan kaçakçıları şebekeleri ve düzensiz göçü durdurma konusundaki niyetidir. Beyanda kullanılan dil AB'nin Türkiye'deki koruma altındaki Suriyelileri AB içerisinde yeni bir ülkeye yerleştireceğini garanti etmekten ziyade Yunanistan'a ulaşan sığınmacıları Türkiye'ye geri göndereceğini ilan etmektedir. Yunanistan'dan iade edilen her bir Suriyeli için Türkiye'de kayıtlı diğer bir Suriyeli AB'ye yerleştirilecektir. Bu “1'e 1” ilkesidir. “1'e 1 ilkesi” kapsamında AB içerisinde iltica etmek için halihazırda Yunanistan'a ulaşmış olan sığınmacılar, Türkiye'ye iade edilerek kendileri yerine kayıtlı başka bir mülteciyle “takas” edilecekleri için, bir AB ülkesinde mülteci statüsü kazanma şanslarını tamamen kaybetmektedirler. Üstelik AB Komisyonunun beş numaralı “2016 Tarihli Türkiye - AB Zirvesi Bildirisinin Uygulanmasına İlişkin İlerleme Raporu”nda da belirttiği üzere Amerika Birleşik Devletlerinin de normalde yıllık ortalama BMMYK-Türkiye'ye kayıtlı yaklaşık 300.000 Suriyeli olmayan başvurusunun ABD'ye yerleştirilmesi için ayırmış olduğu kotayı ciddi seviyelerde düşürdüğü ve bu kişiler yerine AB'nin “yeniden yerleştirme (resettlement)” projesi ile ilgilenmeye başladığı dile getirilmiştir.¹³²⁴ Bu durum bir nevi ceza olarak görülebileceğinden bahsedilen uygulamanın 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 31. maddesinde yer alan taraf devletlerin mültecilere, gecikmeden yetkili makamlara başvurarak yasadışı girişlerinin veya bulunuşlarının geçerli nedenlerini göstermeleri koşuluyla, yasadışı yollardan girişleri veya bulunuşlarından dolayı ceza vermeyeceklerdir şeklindeki düzenlemeye de aykırılık teşkil etmektedir. Bu şekilde AB düzensiz bir şekilde AB kıyılarına ulaşan sığınma arayanları cezalandırmakta ve bu süreç kapsamında düzensiz geçiş yapan ve mülteci statüsü alabilecek Suriyeliler, Suriyeli olmayan kişiler ve ekonomik göçmenlerin hepsi aynı kefeye konulmaktadır.

¹³²³ Aida, **Country Report: Greece (2018 update)**, s.16.

¹³²⁴ Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 2.3.2017 COM(2017) 204 final, s.8.

Ayrıca AB-Türkiye mutabakatından itibaren Yunanistan'da gerçekleştirilen yukarıda incelediğimiz sığınma prosedürlerine ilişkin uygulamalar çerçevesince başvuru sahiplerinin uyruklarına göre öncelik sırasına alınarak (ilk önce Suriyeliler, akabinde Suriyeli olmayan %25'in altında başvurusu kabul edilme oranına sahip ülkelerin vatandaşları ve %25'in üzerinde kabul edilme oranına sahip ülkelerin vatandaşları) başvuruların incelendiği görülmektedir. Bu nedenle adalarda iltica başvurusunda bulunmak isteyen kişilerin önemli bir kısmı sığınma prosedürüne etkin bir şekilde erişme imkânına hiç ya da çok geç sahip olabilmektedirler. Bu uygulama aynı zamanda ayrımcılık yapmama ilkesine riayet edilmesi konusunda ciddi kaygıları da beraberinde getirmektedir.¹³²⁵ O halde AB-Türkiye mutabakatı milliyetlere farklı muamele yapılması ve farklı standartların uygulanmasına vesile olduğundan¹³²⁶ BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 26. maddesinde yer alan ve herkesin hiç bir ayrımcılığa tabi tutulmaksızın hukuk tarafından eşit olarak korunma hakkına sahip olacağı düzenlemesine de aykırılık teşkil etmektedir.

AB-Türkiye mutabakatının uygulandığı tarihten bu yana, Türkiye'den Yunan adalarına ulaşan ve sığınma arayışında olan kişiler, Karşılama ve Kimlik Teşhis Hizmetleri tarafından kayıt altına alınmıştır. Fakat bir veya iki gün içerisinde tamamlanan ilgili prosedürler bu uygulamanın kalitesi ve daha da önemlisi bu kadar kısa süre içerisinde belli özel ihtiyaç sahiplerinin hassasiyetlerinin tespit edilebilmesi ihtimali konusunda kaygılara yol açmıştır.¹³²⁷ Zira özel ihtiyaç sahiplerinin tespiti bahsi geçen zorlu koşullarda dahi normalde kabul edilemez başvuru olarak değerlendirilecek başvuruların kabul edilerek ilgili kişilerin koruma statüsü almalarını sağlayabilmektedir.¹³²⁸

Ayrıca AB-Türkiye mutabakatının uygulanmasından bu yana Yunanistan'da oluşturulan sorunlu bölge tesisleri (hotspots) idari gözetim merkezleri haline dönüştürülmüştür. Şöyle ki; 20 Mart 2016 tarihi sonrasında Ege adaları üzerinden giriş yapan kişiler mutabakatın şartlarına tabi olmaktadır. Bu nedenle mevcut uygulama çerçevesince yeni gelen kişiler uluslararası koruma talebinde bulunmamaları veya başvurularının güvenli üçüncü ülke veya ilk sığınma ülkesi uygulaması çerçevesince veya esastan reddedilmesi halinde Türkiye'ye

¹³²⁵ Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.14.

¹³²⁶ Angeliki Dimitriadi, **The Impact of the EU-Turkey Statement on Protection and Reception: The Case of Greece**, Working Paper, October 2016, s.9.

¹³²⁷ Örneğin insan ticareti mağdurlarına ilişkin olarak bkz. AIRE Centre and ECRE, **With Greece: Recommendations for refugee protection**, July 2016, (Çevrimiçi) <http://bit.ly/29DULlv>, s. 18-19.

¹³²⁸ Aida, **Country Report: Greece (2018 update)**, s.21-26.

iade edilmekte, başvuruda bulunmaları halinde başvuruları incelenene kadar adalarda kalmak zorunda bırakılmakta ve ancak sığınma başvuruları kabul edilebilir başvuru olarak değerlendirilmesi halinde Yunanistan anakarasına gidebilmektedirler.¹³²⁹ Bununla birlikte Türkiye’den Yunan adalarına gelen sığınmacıların çoğunluğu için adaya ayak bastıkları andan itibaren ulusal mevzuat ve AB Geri Dönüş Yönergesi md. 15 uyarınca meşru bir gerekçe kabul edilen “kaçış riski” sebebiyle idari gözetim altına alınma kararı çıkarılabilmektedir. Fakat bu risk ilgili kişiler için otomatik olarak varsayılmakta olup herhangi spesifik bir argümanla desteklenmemektedir.¹³³⁰ Bu durum AB Geri Dönüş El Kitabında yer alan düzenlemelere de aykırılık teşkil etmektedir. Zira bahsi geçen el kitabı uyarınca üye devletler “Her türlü otomatik karar alma (örneğin ‘yasadışı giriş = kaçış riski’) refleksinden imtina edilmesi ve her bir vakanın münferit değerlendirme altına alınması yönünde uyarılmaktadırlar.”¹³³¹ Bu nedenle mevcuttaki bu uygulamanın “AB Geri Dönüş El Kitabına göre yürütüldüğü” ve adalara gelen kişilerin AB-Türkiye mutabakatında deklare edildiği gibi “ilgili uluslararası standartlar ve geri göndermeme ilkesine göre korunduğunu” varsaymak güçtür.

Ayrıca, Yunan makamlarına resmi olarak iltica başvurusunda bulunan ve geri göndermeme ilkesini ihlal edecek şekilde başvuruları kayıt altına alınıp incelenmeden Türkiye’ye geri iade edilen üçüncü ülke uyruklulara ilişkin vakalar da AB-Türkiye mutabakatının yürürlüğe girdiği tarihten bu yana adalarda rapor edilmektedir.¹³³² Bu doğrultuda iki adet yazılı kanıtlara dayanan vakadan bahsedebiliriz. Bunlardan ilki 20 Mart 2016 tarihi sonrasında Sakız adasına varan ve 4 Nisan 2016 tarihinde sığınma başvurusu idari karışıklık gerekçesiyle resmi olarak kayıt altına alınmayarak Türkiye’ye geri gönderilen 13 kişinin rapor edilen geri kabulü.¹³³³ Bir diğeri ise sığınma talepleri gerektiği şekilde dikkate alınmadan Kos adasından Türkiye’ye geri gönderilen 10 Suriyelinin rapor edilen vakasıdır.¹³³⁴ Bu durum da mutabakat zaptında yer alan “Yunan adalarına ulaşan göçmenler, usulüne uygun olarak kayıt altına alınacak ve her sığınma başvurusu, Yunan yetkililer tarafından, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ile işbirliği içinde bireysel olarak işleme konulacaktır” ifadesi ile çelişmektedir.

¹³²⁹ Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.23.

¹³³⁰ FRA, Opinion on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy, December 2016, 48-49.

¹³³¹ European Commission, Return Handbook, 1 October 2015, s. 12.

¹³³² Aida, **Country Report: Greece (2016 update)**, s.34.

¹³³³ The Guardian, ‘Greece may have deported asylum seekers by mistake, says UN’, 5 April 2016, (Çevrimiçi) <http://bit.ly/2ljfKQG>

¹³³⁴ UNHCR, ‘UNHCR concern over the return of 10 Syrian asylum-seekers from Greece’, 21 October 2016, (Çevrimiçi) <http://bit.ly/2eeBKvn>.

Avrupa Birliği İstatistik Ajansının yayınladığı veriler ışığında görmekteyiz ki; 2018 yılında AB üye ülkelere yapılan iltica başvurularında ciddi anlamda düşüş yaşanmış, hatta sayılar 2014 yılındaki sayılarla aynı seviyede çıkmıştır. Bu veriler EASO, Frontex gibi AB iltica ajanslarından gelen verilerle de paralellik arz etmektedir.¹³³⁵ Ancak AB üye ülkelerinin geneline ilişkin bu istatistiklerin tersine bir şekilde Yunanistan’da yapılan iltica başvurularının geçtiğimiz üç yıl içerisinde belirgin bir şekilde arttığı görülmektedir. Sadece Lesvos adasında 2016 yılında 5.000 civarında kaydedilen iltica başvuruları neredeyse üç katına çıkarak 2018 yılında 17.270 olarak kayıt altına alınmıştır. 2018 itibariyle Yunan adalarında toplamda yaklaşık 20.000 sığınmacının güvenli olmayan, asgari hijyen şartlarını sağlamaktan uzak, onur kırıcı şartlarda yaşamını sürdürmeye çalıştığı ifade edilmektedir. Bunlardan yaklaşık 12.000 kadarı ihtiyacı karşılamada yetersiz kalan ve mevcut sayının anca yarısına yetecek kapasiteye sahip karşılama (reception centre) ve kimlik belirleme (identification centre) merkezlerinde, ısıtıcısız çadırlarda ve kalabalık konteynır barakalarında yeterli su ve elektrik ihtiyacının karşılanamadığı ortamlarda gecelemeaktadır. Temel ihtiyaçların karşılanmasında yaşanan sıkıntıların yanı sıra yeterli güvenliğin de bu kişiler açısından sağlanamadığı ve bu durumun bu kişileri istismara açık hale getirdiği ortadadır.¹³³⁶ Ancak tüm bu gelişmelere ve de Yunan Sığınma Hizmetleri (Greek Asylum Service) yetkililerinin Lesvos adası özelinde yaptığı adaya ulaşan sığınmacıların ancak %6 kadarının Türkiye’ye geri iade edilmeye uygun olduğu tarzındaki açıklamaları görmezden gelerek¹³³⁷ AB bu kişilerin bulundukları adaları terk edip ana karaya geçmelerinin önlenmesi için Yunanistan hükümetine baskı uygulamaktadır.¹³³⁸ Nitekim 14 Mart 2019 tarihinde yirmi beş sivil toplum örgütü AB liderlerine hitaben yaptıkları basın açıklamasında mutabakatın diğer AB ülkelerinde yapılan

¹³³⁵ Reuters, “Asylum applications in EU fall to pre-crisis levels”, 14 Mart 2019, (Çevrimiçi) https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-asylum/asylum-applications-in-eu-fall-to-pre-crisis-levels-idUSKCN1QV1QR?utm_source=NEWS&utm_medium=email&utm_content=2nd+section+1st+story+reuters&utm_campaign=HQ_EN_therefugeebrief_external_20190315, 7 Nisan 2019.

¹³³⁶ ActionAid, Danish Refugee Council, Amnesty International, Jesuit Refugee Service, Solidar, Terre des hommes, Caritas, Human Rights Watch, Oxfam, International Rescue Committee, SolidarityNow, “**Open Letter Around The Eu-Turkey Deal 3rd Anniversary**”, 14 Mart 2019.

¹³³⁷ Reliefweb, “**NGOs calling on European leaders to urgently take action to end the humanitarian and human rights crisis at Europe’s borders**”, 14 Mart 2019, (Çevrimiçi) https://reliefweb.int/report/world/ngos-calling-european-leaders-urgently-take-action-end-humanitarian-and-human-rights?utm_source=NEWS&utm_medium=email&utm_content=1st+section+2nd+story+reliefweb&utm_campaign=HQ_EN_therefugeebrief_external_20190315, 7 Nisan 2019

¹³³⁸ ActionAid, Danish Refugee Council, Amnesty International, Jesuit Refugee Service, Solidar, Terre des hommes, Caritas, Human Rights Watch, Oxfam, International Rescue Committee, SolidarityNow, “**Open Letter Around The Eu-Turkey Deal 3rd Anniversary**”, 14 Mart 2019.

sığınma başvurularının sayısının düşmesinde etkili olmakla beraber tüm yükün Yunanistan ve Türkiye'nin yetersiz sığınma sistemleri üzerine yıkıldığını ifade etmişlerdir.¹³³⁹

Ayrıca AB-Türkiye mutabakatı mültecilere yönelik korumanın metalaştırılabileceği, taşeronlara verilebileceği ve hedefinden saptırılabileceği yönünde bir mesaj vermiştir. Bu düzenlemenin yüz binlerce mülteciye ev sahipliği yapmış sıkıntılı ülkelerin mültecilere karşı misafirperverliğine son vermesi için bir bahane sağladığı iddia edilebilir.¹³⁴⁰ Nitekim, Kenya hükümeti Avrupa'nın Suriyeli mültecileri geri çevirme politikasını örnek göstererek Somalili mültecilerin ülkelerine iade sürecini hızlandırma ve dünyanın en büyük mülteci kampı olan Dadaab kampını kapama yönündeki planlarını tebliğ etmiştir.¹³⁴¹

¹³³⁹ Reliefweb, **EU-Turkey Deal leading to short-sighted and dangerous migration policies three years on**, 14 Mart 2019, (Çevrimiçi) <https://reliefweb.int/report/greece/eu-turkey-deal-leading-short-sighted-and-dangerous-migration-policies-three-years>, 28 Nisan 2019.

¹³⁴⁰ Human Rights Watch, **“Q&A: Why the EU-Turkey Migration Deal is No Blueprint”**, 14 November 2016, (Çevrimiçi) <https://www.hrw.org/news/2016/11/14/qa-why-eu-turkey-migration-deal-no-blueprint>, 20 Nisan 2017.

¹³⁴¹ The East African, **“Refugee crisis: Its about the money and the global politics”**, 21 Mayıs 2016, (Çevrimiçi) <https://www.theeastafrican.co.ke/news/Refugee-crisis-Its-about-the-money-and-the-global-politics-/2558-3212618-item-1-io7q8t/index.html>, 15 Eylül 2019.

SONUÇ

Son yirmi yıl içerisinde dünya genelinde göç hareketlerinin hızlı bir dönüşüm geçirmesine tanıklık edilmiştir. Bu dönüşüm sürecinde Yunanistan ve İspanya gibi göçe kaynaklık etmekte olan ülkeler, hedef ülkeler haline gelirken; Türkiye de transit ülkeden hem transit hem de hedef ülke haline gelmiştir.

Bu çalışmanın ilk iki bölümünde mültecilerin hukuki durumu uluslararası hukuk boyutundan ele alınmış; bu doğrultuda yeri geldiğinde Türk hukukundaki uygulama örnekleri ve doktrin görüşlerine yer verilmiştir. Bu çerçevede uluslararası hukukta mültecinin hukuki statüsünün belirlenmesinin temelde sığınma hakkının devletlerin egemenlik yetkisinin bir uzantısı olarak görülmesi nedeniyle devlet odaklı bir bakış açısının etkisi ile ve özellikle 2. Dünya Savaşı sonrası Avrupa coğrafyasına damgasını vuran tarihi ve siyasi gelişmelerin yansımaları çerçevesince dar bir şekilde 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında hayata geçtiğini görmekteyiz.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin hazırlanmasını takip eden yıllarda insan hakları hukukunun gelişime uğraması ve mevcut mülteci statüsüne ilişkin tanımın, korunacak kişilere ilişkin farklı coğrafi, siyasi ve çevresel durumların ortaya çıkması sonucunda yetersiz kalması sonucunda ortaya çıkan ihtiyacın uluslararası hukukta bölgesel düzenlemeler yoluyla daha geniş bir mülteci tanımı getirilmesi suretiyle giderilmeye çalışıldığını ve benzer bir şekilde BMMYK'nın yetki alanının genişletilerek zaman içinde tamamlayıcı koruma statülerinin oluşturulması yoluyla ihtiyaç halindeki daha fazla kişinin uluslararası korumadan yararlanmasının önünün açıldığı tespit edilmiştir. Ayrıca bu bölümde mültecilere ilişkin önemli ilkeler incelenmiş ve bir takım tespitler yapılmıştır. Bunlardan ilki yük paylaşımı ilkesine ilişkindir. Mülteci akınlarının daha iyi bir şekilde yönetilmesi ve sağlanan korumanın daha çok kişiye ulaştırılabilmesi için önem arz eden yük paylaşımı ilkesi, devletlerin başka devletlerin mültecilere ilişkin külfetlerini paylaşmak zorunluluğunu barındıracak ve bu zorunluluğu yaptırma bağlayacak şekilde uluslararası ve bölgesel antlaşmalarda yer bulamamaktadır. Bu durumun istisnası Avrupa Birliği'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın 80. maddesidir. Bu hüküm uyarınca Birliğin sınır kontrolleri, iltica ve göç konusundaki politikaları ve bu politikaların uygulanması, mali etkileri de dahil olmak üzere, üye devletler arasında dayanışma ve sorumluluğun adil paylaşımı ilkesine tabidir. Ancak çalışmamız

çerçevesince de ortaya konulduğu üzere devletlerin böylesi bir yük paylaşımına gönüllü olması için mevcut yük paylaşımının ilgili devletin politik, ekonomik ve benzeri çıkarlarına uygun olması gerekmektedir. Nitekim AB üye devletler arasında bile bu ilke sorunsuz işleyememekte; gerek Türkiye’de geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin AB üye ülkelere yerleştirilmesine ilişkin programlar gerekse Yunanistan ve İtalya’dan diğer AB üye devletlere sığınmacıların yerleştirilmesine ilişkin programlar beklenen randımanı sağlamamaktadır.

İkinci tespit ise ayrımcılık gözetmeme ilkesine ilişkindir. Bu ilkenin 1951 Cenevre Sözleşmesi içerisinde yer bulması sonucunda bazı mültecilerin ırk, din, menşe ülkesi ekseninde ayrımcılığa tabi tutularak statü değerlendirme sürecine dahi edilmemesi Sözleşme’nin 3. maddesindeki yasak kapsamında ele alınabilmektedir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 14. maddesinde de Sözleşme’de tanınan hak ve özgürlüklerden yararlanmanın, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasal veya diğer kanaatler, ulusal veya toplumsal köken, ulusal bir azınlığa aidiyet, servet, doğum başta olmak üzere herhangi başka bir duruma dayalı hiçbir ayrımcılık gözetilmeksizin sağlanması gerektiği düzenlenmiştir. Bununla birlikte AİHM, md. 14 kapsamında ayrımcılık şikayetine konu olan farklı işlemin ulusal yetkili makam tarafından gerçekleştirilmesinde “objektif ve mantıklı bir gerekçelendirmenin” bulunup bulunmadığına bakmaktadır. Nitekim Türkiye’nin 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde yer alan coğrafi kısıtlamadan doğan “Avrupa’dan gelenlere mülteci, Avrupa dışından gelenlere ise BMMYK tarafından üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar geçici oturma izni verilmesi” şeklindeki uygulaması, AİHM önüne gelen A.G. and Others v. Turkey davasında ayrımcılık iddiasına konu olmuş; AİHM Türkiye’nin 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde kendisine tanınan hak çerçevesince coğrafi açıdan ilgili Sözleşme’nin uygulama alanını sınırladığını belirterek Türkiye’nin bu tutumunun milli iltica politikasına ilişkin olduğunu ifade etmiştir.

Üçüncü olarak ise geri göndermeme ilkesinin kapsamı bakımından mülteci hukuku ile uluslararası insan hakları hukuku arasındaki farklardır. Bu çerçevede 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin 33. maddesi uyarınca akit devletler, mültecileri “ırkı, dini, uyruğu, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti ya da siyasi görüşü nedeniyle yaşam ya da özgürlüğünün tehdit altında olacağı ülkelerin sınırlarına herhangi bir biçimde geri göndermekten ya da iade etmekten” men edilmişlerdir. Bu çerçevede geri göndermeme ilkesi, Sözleşme’nin 1. maddesinde belirtilen kıstasları karşılayan ama statüleri daha resmen açıklanmamış kişiler için de geçerlidir. Ancak bu ilke; 33. maddenin ikinci fıkrası uyarınca, “bulunduğu ülkenin

güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkum olduğu için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam eden” mülteciler açısından uygulama alanı bulamayacaktır. Ancak, geri göndermeme ilkesi, uluslararası insan hakları hukuku çerçevesince, bu tarz bir istisnaya müsaade etmemektedir. BM İşkencenin Önlenmesi Sözleşmesi’nde açıkça belirtilen bu ilke, başka uluslararası antlaşmalarda zımnen yer almaktadır. Nitekim AİHM, geri göndermeme ilkesinin uygulamasını Devletlerin AİHS’in işkence yasağı ile ilgili 3. maddesinin yorumu ile kabul etmiş bulunmaktadır. Bu durumda gerekli şartların varlığı halinde geri göndermeme ilkesi, ulusal güvenliğe, kamu yararına ya da başka bir konuya ilişkin hususlara bakılmaksızın uygulanacaktır. Ayrıca AİHM kararları uyarınca geri göndermeme ilkesinin ihlalini incelerken iadeyi yapan devletin, iade ettiği kişilerin transfer edildikleri ülkede karşılaşılabileceği riskleri değerlendirmeden, bu kişilerin transfer edilen devlet tarafından risk altında olacağı menşe ülkesine gönderilmek üzere sınır dışı edilmesini önlemek için yeterli güvenceleri sağlayıp sağlamadığını tespit etmesi gerektiğini ifade etmek suretiyle geri göndermeme ilkesinin, dolaylı gönderme riski bulunan halleri de kapsadığını ortaya koymuştur.

O halde 1951 Cenevre Sözleşmesi mültecilere ilişkin birçok düzenleme getirmekle birlikte insan haklarına ilişkin antlaşmaların sığınma arayanlara ilişkin sağladığı korumalar bazı durumlarda 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin sağladığı korumadan daha geniş olabilmektedir. Nitekim 1951 Cenevre Sözleşmesi sadece belli bir gruba koruma sağlamak ve 1D, 1E ve 1F maddeleri kapsamına girenleri koruma haricinde tutabilmekte ve 33. maddesinin ikinci fıkrası kapsamına girenlerin sınırdışı edilmesine cevaz verebiliyorken, AİHS’in 3. maddesi herkesi kapsayan daha geniş bir koruma sağlamaktadır. Zira bir yabancının uluslararası koruma statüsü haricinde bırakılması ile insani sebeplerle ülkede kalmasına izin verilmesi hususları birbirinden ayrıdır.

Göç alan ülkeler ile göçe kaynaklık eden ülkelerin arasında kesişme noktasında olan Türkiye’nin göçe ilişkin geçmiş tecrübelerine bakıldığında, karşılaştığı göç tiplerinin nitel ve nicel özelliklerinde bir takım değişiklikler yaşandığını gördüğümüz gibi bunlara yönelik devlet yaklaşımında da farklı eğilimler görmektedir. Çalışmanın üçüncü ve dördüncü bölümlerinde Türk hukukundaki mülteci korumasının gelişiminde tarihi gelişmelerin neler olduğu ve bu gelişmelerin mültecilere yönelik devlet politikalarını nasıl etkilediği incelenerek sadece Osmanlı döneminde değil, Cumhuriyet’in kuruluşundan günümüze kadar gelen süreçte

bile bir takım değişikliklere uğramakla beraber varlığını korumaya devam eden İskân kurumunun neden hala göçmenlerin statüsünü belirleyen hükümler içerdęi ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu çerçevede Osmanlı İmparatorluğu’nun Kuruluş ve Klasik dönemlerinde gerçekleşen dışa dönük iskân siyaseti ile içerideki zorunlu iskân hareketleri bir tarafa bırakılırsa, Osmanlı İmparatorluğu’nu derinden etkileyen en önemli göç olgularından birinin “Balkan Göçleri” olduğu görülmüştür. Nitekim bu dönemde gerçekleşen büyük göç hareketleri neticesinde Osmanlı’da iskân işleri yeniden örgütlenerek 1913’te İskân Muhacirini Nizamnamesi çıkarılmış; bu çerçevede göç edenlere ilişkin yardım ve iskân kuralları sistematik bir şekilde düzenlenmeye çalışılmıştır. Balkan Göçlerini, Balkan Savaşının sona ermesi ile birlikte Bulgaristan ve Yunanistan ile imzalanan mübadele antlaşmaları takip edecek; 1923-50 yılları arasında Bulgaristan, Yugoslavya ve Romanya’dan gelen göçmenlerin yerleştirilmesi 1934 tarihli ve 2510 Sayılı İskân Kanunu hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilecektir. Böylelikle Cumhuriyetin ilk dönemlerinde yıllarca süren savaşlar nedeniyle ortaya çıkan nüfus ihtiyacı Osmanlı’nın son döneminde ve Cumhuriyet’in kuruluşunda iç ve dış gelişmelerden doğan olumsuzlukların yol açtığı kaygıların, devletin ve ulusal birliğin korunmasına yönelik bir nevi kalkan yaratma ihtiyacını doğurması ve bu durumun ilgili göçmen mevzuatlarına yansımaları ile birlikte “Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olanlar” tarafından karşılanacaktır. Bu çerçevede Cumhuriyetin kuruluş yıllarını takip eden dönemde Türkiye’ye yönelik göç hareketleri 1980’lere kadar nispeten yavaş bir ivmeyle devam etmiştir. Bu durum komşu ülkelerdeki ekonomik, sosyal ve siyasi karışıklıklar başta olmak üzere çeşitli sebeplerden dolayı 1980’lerden itibaren Türkiye’ye yönelik eşi benzeri görülmemiş kitlesel göç dalgalarına kadar böyle devam edecektir. Bu dönemde Türkiye birçok kereler kitlesel akınlara uğramanın yanı sıra SSCB’nin dağılması ve Doğu Avrupa Ülkelerinde yaşanan ekonomik ve politik değişiklikler sonucunda da düzensiz göçün odağı haline gelmiştir. Ayrıca Suriye iç savaşı nedeniyle 2011 yılından itibaren milyonlarca Suriyeli Türkiye’ye akın etmiş ve bu kişiler halen geçici koruma statüsü altında ülkede bulunmaktadır. Bunlar dışında ekonomik sıkıntılar, politik sorunlar, iç savaş, yaygın şiddet hareketleri gibi nedenlerle Afrika, Asya, Afganistan ve Ortadoğu’dan gelen birçok yabancı da Türkiye’de geçici veya daimi koruma arayışı içerisinde.

Çalışma kapsamında Türkiye’deki mültecilere yönelik korumanın oluşumuna ve buna ilişkin devlet politikalarının şekillenmesine etki eden tarihi gelişmeler ve güncel Türk mülteci hukukunun genel görünümü ortaya konulmak suretiyle mültecilere ilişkin koruma mekanizmalarının hangi hukuki kaynaklar çerçevesince şekillendiği incelenmiştir. Böylece

YUKK'un yürürlüğe girmesinden önceki düzen ile birlikte YUKK'un getirdiği güncel düzenlemeler incelenerek Türk hukukunun kendine has tarihsel ve siyasi şartları çerçevesince kendine özel bir mülteci yaklaşımına sahip olduğu ortaya konmuştur. Buna göre Türkiye'nin mülteciye bakış açısı "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olanlar" dışında kalanlar için yerleşmeye niyeti olmayan ve geçici bir süre ev sahipliği yapılacak kişiler olarak şekillenmesi nedeniyle son döneme kadar Türk hukukunda uluslararası korumaya ilişkin düzenlemelerin ihmal edildiği ve geri gönderme yasağına ilişkin net bir hukuki düzenleme yapılamadığı görülmüştür. Bu durum yabancıların Türkiye'ye girişleri, Türkiye'de kalışları ve Türkiye'den çıkışları ile Türkiye'den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumayı düzenleyen YUKK'un yürürlüğe girmesi ile düzeltilmiş; YUKK çerçevesince ülkesini terk edip Türkiye'ye gelen ve sığınma talep eden yabancılara sağlanan üç çeşit uluslararası koruma getirilmiştir. Bunlar; mülteci statüsü, şartlı mülteci statüsü ve ikincil koruma statüleridir. Ayrıca YUKK md. 91 uyarınca "geçici koruma" düzenlenmiştir. YUKK md. 62'deki düzenleme uyarınca *"Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; 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 korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye"* verilebilecek olan "Şartlı Mülteci" statüsüne sahip olan kişilerin üçüncü ülkeye yerleşinceye kadar Türkiye'de kalmalarına izin verileceği düzenlenmiştir. Bu koruma şekli 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin coğrafi kısıtlama ile birlikte uygulanmaya devam edilmesinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca YUKK md. 63'te, mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen kişilerin menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; ölüm cezasına mahkûm olacağı veya ölüm cezası infaz edileceğinin, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacağının, uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacağının belirlenmesi halinde bu kişilere ikincil koruma statüsü verileceği düzenlenmiştir.

Bu düzenleme geri göndermeme ilkesi ile uyumlu olmakla beraber şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsünde olanların akıbeti hakkında belirsizlik yaratmaktadır. Zira BMMYK'nın hazırlamış olduğu 2019 Yılı Öngörülen Küresel İhtiyaçlar raporunun da göstermiş olduğu üzere BMMYK'nın 2019 yılında üçüncü ülkeye yerleştirilme ihtiyacı içinde olacağını

öngördüğü mültecilerin sayısı bir buçuk milyona ulaşmış ve bu çerçevede dünyadaki en hassas durumdaki mültecilerinin üçüncü bir ülkeye yerleştirilmesinin mevcut sayıda artış sağlanmaması halinde dahi on sekiz sene alacağı ifade edilmiştir. O halde YUKK kapsamında üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar şartlı mülteci statüsünde uluslararası koruma sağlanacağı düzenlenen kişilerin geleceği belirsizdir. Bu belirsizlik durumunun AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşması'nın tüm hükümleri ile etkin bir şekilde uygulanması ile birlikte daha büyük bir soru işareti yaratacağı açıktır.

İkinci Dünya Savaşı sonrası yeniden yapılanma süreci sırasında Batı Avrupa'da ortaya çıkan iş gücü talebinin karşılanabilmesi amacıyla bu bölgeye devletlerin de arzu ettiği bir işçi göçü yaşanmış; bu durum 1973'te baş gösteren petrol krizi ile gelen ekonomik daralma dönemine kadar Batı Avrupa'da göçmenlere yönelik bir nevi "açık kapı politikası" uygulanmasını sağlamıştır. Avrupa Tek Senedi'nin 80'lerin sonunda yürürlüğe girmesi ile birlikte Birliğin iç sınırlarının kalkmasıyla oluşan güvenlik açığı, dış sınırlardaki denetimin artırılmasıyla dengelenmeye çalışılmış; bu durum Doğu Avrupa'da siyasi ve ideolojik yapının değişmesiyle birlikte ortaya çıkan yeni güvenlik sorunlarının ele alınması Birlik'te dış sınırların korunması mevzusu çerçevesince ele alındığından 1990'ların başında yürürlüğe giren Schengen Sözleşmesi ile birlikte AB iltica hukuku Birlik dış sınırlarından içeri girişi zorlaştırma ve engelleme politikası üzerinden şekillenmiştir. 1992'de imzalanan Maastricht Antlaşması sonrasında üye devletlerarası işbirliğinin temel amacı sığınmacıların uluslararası hukuk açısından sahip oldukları hakların garanti altına alınmasından çok 90'larda ivme gösteren düzensiz göçün önlenmesi şeklinde gelişmiştir. 1997'de imzalanan Amsterdam Antlaşması sonrasında tecrübe edilen AB iltica hukuku politikası ise düzensiz göçle mücadelenin Birlik sınırlarının dışında yapılması yönünde bir eğilim göstermiştir. 2007'de imzalanan Lizbon antlaşması ile birlikte sınır kontrolleri, vize, koruma ile düzenli ve düzensiz göçü içeren AB iltica hukuku "Özgürlük, Güvenlik ve Adalet" alanının bir parçası haline gelmiştir. Lizbon Antlaşması çerçevesince AB'nin sınır kontrolleri ve vize açısından hedefleri uyrukluklarına bakılmaksızın iç sınırları geçen kişilerin kontrole tabi olmaması, dış sınırların geçilmesinde bu geçişlerin etkili bir biçimde izlenerek sınırdan geçecek kişilerin kontrol edilmesi ve dış sınırlar için entegre bir yönetim sisteminin aşamalı olarak hayata geçirilmesi olmuştur. Koruma hususuna ilişkin hedefleri ise uluslararası korumaya muhtaç üçüncü ülke vatandaşı ve vatansız kişilere durumlarıyla uygun olan bir koruma statüsü verilmesi ve bu kişilerin geri gönderilmeme ilkesi kapsamında korunabilmeleri amacıyla 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile 1967 Newyork Protokolü'ne uygun mülteci koruması, ikincil koruma ve geçici korumaya

ilişkin ortak politika geliştirmektir. Düzenli ve düzensiz göçe ilişkin hedefleri ise her türlü göç hareketinin etkin yönetimi, üye devletlerde yasalara uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke vatandaşlarına adil muamele ve düzensiz göçün ve insan ticaretinin önlenmesi ve bunlarla mücadelede ortak politika geliştirmektir. Düzensiz göçün önlenmesine ilişkin AB tasarrufları dış sınırlardan içeri girecek yolcu bilgilerinin yönetimi ile buna ilişkin taşıyıcı yaptırımları getiren düzenlemeler, insan ticareti ve kaçakçılığı ile mücadelede işbirliğine ilişkin düzenlemeler, bir üye devlette hukuka aykırı olarak bulunan üçüncü ülke vatandaşı kişilerin gönderilmesi için üye devletlerde uygulanacak ortak standart ve prosedürleri ortaya koyan düzenlemeler ile üye olmayan devletlerle düzensiz göçe ilişkin geri kabul antlaşmalarının imzalanmasından oluşmaktadır.

Geçmiş 19. yüzyıla kadar giden geri kabul antlaşmaları ilk safhalarında göç algısının güvenlik odaklı olmaması sebebiyle etkili bir göç akını düzenleme görevini yerine getirememiş ancak 1990'larda Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile birlikte artan sığınma talepleri ile başa çıkabilmek amacıyla geri kabul antlaşmalarını göçle mücadelede etkin bir araç olarak görmeye başlamıştır. Bu çerçevede AB vize kolaylığı, finansal ve teknik konularda destek ve bir takım ticari imtiyazlar ile bu antlaşmaların imzalanmasını teşvik etmeye çalışmıştır. Bu çerçevede Türkiye de Avrupa Birliği ile geri kabul antlaşmasını imzalamayı Türk vatandaşlarına sağlanacak vize serbestisi süreciyle birlikte kabul etmiştir.

Avrupa Birliği zaman içinde geliştirdiği uyumlaştırılmış göç yönetimi politikası çerçevesinde gittikçe daha büyük önceliği haline getirdiği geri kabul antlaşmaları uyarınca üçüncü ülkelere büyük sorumluluk yüklemekte ancak sorunun esas kaynağı ile mücadeleye yönelik çok az çalışma yapmaktadır. Bu çerçevede AB'nin düzensiz göçle mücadele ederken bu göç hareketlerini menşe ülkede azaltmaya yönelik insani yardımlara ve ekonomik kalkınmaya yönelik desteklere daha çok ağırlık vermelidir. Ayrıca AB düzensiz göçe sebep olan kaynak sebebe yeterince önem vermemekte; düzensiz göçleri genel olarak daha iyi bir ekonomik yaşam sağlamak amacıyla gerçekleştirilen yer değiştirme arzusu temelinde değerlendirmektedir. Hâlbuki düzensiz göçmenlerin AB Üye Devletlere ulaşabilmek için kullandıkları göç yollarının tehlikesi göz önüne alındığında böylesi bir riski almanın arkasındaki nedenin basit bir daha iyi yaşam olma hayali olmadığı ortadadır. Bu kişilerin çoğunluğu bulundukları ülkeleri çatışma ya da insan hakları ihlalleri veya çok sınırlı ekonomik imkânların yarattığı açlık sınırındaki hayat şartları nedeniyle terk etmektedirler. O halde bu sorunların kökenine inerek düzensiz göçün sebeplerini ortadan kaldıracak politikalar

için AB'nin ge kaynaklık eden lkelere yönelik ortak tarım politikalarında radikal reformlar içeren daha adil bir ticaret politikası yürütmesi, kalkınma yardımlarında bulunması ve bu lkelerin borçlarını hafifletici kararlar alması gerekmektedir. Ayrıca AB'nin 90'lerden itibaren dış sınırlarının güvenliğine artan bir şekilde önem vermesi çerçevesince gelişen iltica politikaları sonucunda eksik kalan AB'ye yasal olarak seyahat edilmesine yönelik vize uygulamaları, göçmen işçilerinin kotasının arttırılması ve mevcuttakilerin aile birleşimlerinde kolaylıklar sağlanması da içeren daha adil bir iltica politikası gibi uygulamalar AB'nin düzensiz göç sarmalından çıkmasının önündeki başlıca engellerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Geri kabul antlaşmalarına genel itibariyle baktığımızda bu antlaşmaların genelde geri kabulü kabul eden ülkeye ilişkin yabancı işçi kotaları, kalkınma yardımları, özel ticari imtiyazlar, vize kolaylığı ya da vize muafiyeti, finansal yardım, polis işbirliği, sınır güvenliği ya da bu lkelerdeki kabul merkezleri kapasitesinin arttırılması gibi stratejik alanlarda işbirliğini geliştirmek için hizmet ettiğini de görürüz. Nitekim geri kabul antlaşmalarında genelde daha çok yük altına giren devletler ekseriyetle sığınmacıların kabulü ve onların taleplerini değerlendirme konularında yeterli altyapıya, idari ve hukuki düzenlemelere sahip olmayan lkelerdir. O halde hedef ülke ile yeterli lde yük paylaşımı içermeyen geri kabul antlaşmalarına taraf olan transit bir ülkenin uzun vadede politik, sosyal ve finansal yük altına girecekleri ortadadır.

Türkiye, AB ile 1987 yılından itibaren sürmekte olan ye olma süreci çerçevesince 1999 yılında aday devlet statüsü almış ve 2005 yılı itibariyle üyelik müzakerelerine başlamıştır. Müzakereler erevesince Türkiye'nin AB müktesebatını üstlenmesi ve uygulaması gerekmektedir. Bu erevede Türkiye'nin AB "zgrlk, Güvenlik ve Adalet" alanı ile ilgili mkteseбата uyumu çerçevesince g yönetimine ilişkin düzenlemeler gerekli olmuştur. Bu doğrultuda Türkiye 2005 yılında "ltica ve G Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının stlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı" hazırlamış; 2008 yılında hazırlanan Katılım Ortaklığı belgesinde yer alan Türkiye İltica ve G Ulusal Eylem Planının uygulanması, düzensiz göçle mücadelede kapasitesinin arttırılması, kapsamlı bir iltica kanunun hazırlanması ve AB ile geri kabul antlaşması imzalanması taleplerine ilişkin olarak da 2008 yılındaki Ulusal Programında da AB iltica mevzuatına uyum, buna ilişkin kurumsal yapının düzenlenmesi ve bunların sonucunda ihtiyaç duyulacak finansmana ilişkin bir planlama yapmıştır. Bu doğrultuda Türkiye Avrupa Birliği ile düzensiz göçle daha etkin

mücadele edebilmek amacıyla 16 Aralık 2013 tarihinde Türkiye ile AB üyesi bir devletin birbirlerinin ülkesinde bulunan düzensiz göçmen konumundaki vatandaş, üçüncü ülke vatandaşı veya vatansız kişinin duruma göre karşılıklılık temelinde geri kabulü veya transit geçişi ile ilgili koşulları, esasları ve usulleri tespit eden “Türkiye Cumhuriyeti ile Avrupa Birliği Arasında İzinsiz İkamet eden Kişilerin Geri Kabulüne İlişkin Antlaşma”yı imzalamıştır.

AB-Türkiye Geri kabul antlaşması çerçevesince ele alınacak ilk husus, ilgili kişinin ülkede bulunuşunun hukuka uygun olup olmadığının tespiti. Bu tespit edilirken, AB açısından, Birliğin diğer ilgili hukuk kaynaklarının yanında AB-Türkiye Geri kabul antlaşmasının 18. maddesinde yer alan “saklı kalan hükümler” ile vurgulanan AB tasarrufları veya ortaklık hukuku araçlarına; Türkiye açısından ise esasen YUKK dikkate alınacaktır. İlgili kişi, iç hukuk uyarınca bir ülkede hukuka uygun olarak bulunuyorsa; zaten düzenli göçmen sayılacaktır. Ancak, bir ülkede hukuka uygun olarak bulunmuyorsa; kişinin uluslararası koruma başvurusu yapmak isteyip istemediği önem kazanacaktır. Zaten böyle bir başvuruda bulunmazsa kişi düzensiz göçmen sayılacak ve hakkında gönderme veya sınır dışı etme kararı alınırsa bu karar ilgili geri kabul antlaşması vasıtası ile icra edilecektir. Eğer kişi uluslararası koruma başvurusunda bulunur ise uluslararası koruma başvurusunun başka devletçe değerlendirilip değerlendirilmeyeceği incelenecektir. Eğer ortada “ilk iltica ülkesi” veya “güvenli üçüncü ülke” var ise ilgili kişi hakkında bu ülkeye gönderme kararı alınarak bu karar, ilgili geri kabul antlaşması aracılığı ile icra edilecektir. Eğer uluslararası koruma başvurusuna ilişkin “ilk iltica ülkesi” veya “güvenli üçüncü ülke” tespit edilmez ise, ilgili kişinin uluslararası koruma başvurusunun kabul edilip edilmeyeceği bu noktada önem kazanacaktır. Eğer başvuru kabul edilir ise ilgili başvuru sahibi düzenli göçmen sayılacaktır. Eğer kabul edilmez ise düzensiz göçmen sayılacak ve hakkında alınan gönderme veya sınır dışı etme kararı gene ilgili geri kabul antlaşması ile icra edilecektir. AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmaları çerçevesince insan hakları ile ilgili uluslararası antlaşmalar da gönderme veya sınır dışı etme kararı başta olmak üzere ilgili her bir ihtimal açısından göz önünde bulundurulacaktır.

Ancak uygulamada güvenli üçüncü ülkeye gönderme işleminin hedef ülkeler tarafından 1951 Cenevre Sözleşmesi’nden doğan yükümlülüklerinden kaçmak için bir araç olarak kullanıldığını ve güvenli üçüncü ülkeye gönderme işlemi yapan AB Üyesi Devletlerin genelde hızlandırılmış sığınma prosedürlerine başvurmak suretiyle sığınma talep edenleri düzensiz göçmen kategorisine sokmaya çalıştıkları görülmektedir. O halde AB Üyesi Devletler

Türkiye'nin güvenli üçüncü ülke olduğu iddiasıyla Türkiye üzerinden geçerek AB Üye Devletlere gelen düzensiz göçmenlerden sığınma başvurusunda bulunanların başvurularını güvenli üçüncü ülkeden gelmeleri nedeniyle sığınma taleplerini kabul etmeyip söz konusu kişileri geri kabul antlaşması kapsamında Türkiye'ye geri gönderebileceklerdir. AB-Türkiye geri kabul antlaşması daha çok AB üyesi ülkelerden Türkiye'ye gönderilecekler açısından uygulama alanı bulacağından bu husus Türkiye için büyük riskler içermektedir. Bu riskler hem yük paylaşımında yaşanılacak orantısızlıklardan hem de Türkiye'nin istemeden de olsa geri göndermeme ilkesine aykırı hareket edebilecek olmasında kaynaklanmaktadır.

Yük paylaşımında yaşanılacak orantısızlık Türkiye'nin doğu ve güneydoğu sınırlarındaki komşularının yaşadığı istikrarsızlıkların göçü teşvik etmesi gerçeğinin göz ardı edilerek AB ile imzalanan geri kabul antlaşmasının bu göçlerin Avrupa'ya akışını engelleyerek Türkiye'nin düzensiz göçmen ve sığınma talep edenler açısından tampon bölge haline gelmesinden kaynaklanacaktır. Bu durum hem Türkiye üzerinde ağır bir finansal yük yaratacak hem de AB ülkelerinde uluslararası koruma statüsü alabilecek durumda olanların dahi iltica sistemine ulaşamamalarına neden olacaktır.

Türkiye kısa süreli seyahatlerde vize muafiyeti motivasyonu ile AB ile geri kabul antlaşması imzalamasıyla büyük bir ekonomik, siyasal ve sosyal maliyet yüklenmiştir. Üstelik bu yükün tüm yönleri ile çerçevesinin çizilmediği de ortadadır. Zira geri kabul antlaşması çerçevesince Türkiye'ye kaç kişinin gönderileceği konusunda kesin bilgi mevcut değildir. Bu bilgi eksikliği yüklenilecek yükün finansal boyutunun ortaya konulmasının yanı sıra doğru bir hazırlık yapılması açısından da önem sarf etmektedir. Bu sayılar bilinmeden ne ilgili maliyet analizleri düzgün yapılabilir ne de gerekli teknik ve idari yapı oluşturulabilir. Nitekim yeterli sayılarda geri gönderme ve kabul merkezlerinin ayarlanmaması ve buralarda çalışacak personelin istihdam edilip eğitilmemesi bile geri kabul edilecek kişilerin barınması sırasında insan hakları ihlallerine varacak sorumlulukların doğmasına neden olabilecektir. Bu nedenle Türkiye'nin geri kabul antlaşmasına ilişkin Üye Devletler ile ilgili protokolleri yaparken her bir üye devletten antlaşma kapsamına giren kişilerin sayıları ile ilgili gerekli bilgi akışının sürekli ve güncel olarak sağlanması düzenlenmelidir. Geri kabul sonucu gelen kişilerin barındırılması ve her uluslararası koruma başvurusu yapan kişi için bireysel değerlendirme yapılacağından bu süre zarfında ve başvurularının kabul görmesi halinde sonraki dönemlerde de bu kişilerin ülkede kalmalarından kaynaklanacak finansal yükün yanı sıra Türkiye tarafından kaynak veya transit ülkesine gönderilecek her geri kabul edilen şahsın maliyetinin

Türkiye üzerinde olduğu da unutulmamalıdır. O halde en kötü senaryonun gerçekleşmesi halinde geri kabul edilecek kişilerin sayısı Türkiye'nin kapasitesini aşacak derecelere varabilir. Bu durumun engellenmesi için Üye Devletlerle yapılacak protokollerde üçüncü devletlerin ve vatansızların geri kabulünde tabir üst sayı sınırlamasına yer verilmelidir.

Yukarıda bahsedilen ikinci risk ise AB-Türkiye Geri kabul antlaşmasının tüm hükümleri ile birlikte uygulama alanı bulması durumunda Türkiye'nin istemeden de olsa geri göndermeme ilkesine aykırı hareket edebilecek olmasından kaynaklanmaktadır. Zira AB-Türkiye geri kabul antlaşması daha çok AB üyesi ülkelerden Türkiye'ye gönderilecekler açısından uygulama alanı bulacağından ötürü geri kabul antlaşmalarının zincirleme etkisi daha çok Türkiye'den kaynak ve menşe ülkelere gönderilenler açısından gündeme gelecektir. Çalışmamızda da değinildiği üzere Türkiye, AB tarafından düzensiz göçe kaynaklık eden ülkelerle geri kabul antlaşması yapması konusunda desteklenmekte hatta bu husus Vize Serbestisi Yol Haritası uyarınca AB tarafından yerine getirilmesi gereken bir kıstas olarak belirtilmektedir. Bu kıstasın yerine getirilip üçüncü ülkelerle yapılacak geri kabul antlaşmalarını Türkiye'nin düzensiz göçle mücadelede etkin olarak uygulaması durumunda; Türkiye'nin geri kabul sürecine ilişkin uzman personel eksikliği de göz önüne alındığı takdirde Türkiye'nin dolaylı olarak geri gönderme ilkesini ihlal edebileceği ortadadır. Ayrıca böyle bir durumda geri kabul antlaşması çerçevesince Türkiye'ye gönderilen ve burada kalmaya devam edenlerin sayısının artması da Türkiye'nin sığınma arayanlar açısından daha da güvensiz bir ülkeye dönüşmesi riskini de beraberinde getirecektir. Böyle bir durum gerçekleşmese dahi geri göndermeme ilkesi AİHS Hükümleri ve AİHM Kararları çerçevesince ele alındığında AB üyesi devletlerin geri gönderecekleri kişilerin Türkiye'de iltica sistemine erişip erişemeyeceklerini ayrıca değerlendirmeleri gerekmektedir. Zira mevcut YUKK düzenlemesi uyarınca geri gönderilecek üçüncü ülke vatandaşları ve vatansızların hemen hemen tamamının uluslararası koruma başvurusu yapmaları ve bu başvurularının kabul görmesi durumunda şartlı mülteci statüsü korumasından ya da ikincil korumadan yararlanabilecekler ve bu durum uzun vadede bu kişilerin durumları hakkında belirsizliğe yol açabilecektir. Her ne kadar Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ekonomik ve mali imkânlar ölçüsünde uluslararası koruma başvurusu yapan veya koruma statüsü alan kişilerin toplumla uyumlaştırılmasına ilişkin esaslar belirlemiş olsa da uygulamada bu kişilerin ülkeye uzun vadede uyumuna ilişkin Türkiye'nin herhangi bir tecrübesi olmadığı gibi çalışmanın üçüncü bölümünde ele alınan tarihsel gelişmeler ve toplumsal hafıza göz önüne alındığında bu kişilerin topluma uyumunun (entegrasyonunun) uluslararası arenada kabul gören en son mertebesi olan vatandaşlığın

kazanımının, bahsi geçen kişilerin sayılarının hacmi nedeniyle birçok toplumsal tartışmaları ve huzursuzlukları da beraberinde getireceği açıktır. Ayrıca talep eden devlet geri kabul antlaşması uyarınca ülkesinden diğer akit devlete göndereceği şahsın güvenli olmayan kaynak veya menşe ülkeye gönderilmesini de engellemekle yükümlü olduğundan AB ülkelerinin ilgili geri kabul antlaşmasının uygulanmasında bu hususu da dikkate almaları gerekmektedir.

Türkiye üzerinden AB ülkelerine giden kişilerin koruma taleplerinin üye devletler tarafından ilk sığınma ülkesinde koruma talep edebilecekleri gerekçesi ile bu kişileri geri göndermeleri halinde bu kişilerin uluslararası koruma başvuruları, kabul eden devlet tarafından üçüncü ülke ile mevcut bir geri kabul antlaşması var ise aynı yöntem izlenerek hızlandırılmış prosedür çerçevesince incelenerek bu kişiler kaynak veya transit ülkeye gönderilebilir. Böylece AB Türkiye geri kabul antlaşması uyarınca bir üye devletin düzensiz göçmen olarak Türkiye'ye gönderdiği şahsı Türkiye de aynı gerekçeyle kaynak veya transit ülkeye geri gönderebilir. Ancak bu durumda dahi geri gönderme işlemlerinin yürütülmesinden kaynaklı finansal yükün Türkiye'nin üzerinde kalacağı unutulmamalıdır.

Geri kabul antlaşmalarının insan hakları ihlallerine yol açmaları ve sığınma sistemine erişimi engellemeleri sorunlarını beraberinde getirdikleri bir gerçektir. Her ne kadar bu antlaşmalarda insan haklarına ve sığınmaya ilişkin temel antlaşmaların saklı tutulması yöntemine başvurulabiliyor olursa da ilgili hükümler bu sorunları bertaraf etmede yetersiz kalabilmektedirler. O halde Türkiye AB-Türkiye Geri Kabul Antlaşmasının dördüncü maddesinin ikinci fıkrasın sayılan sebeplerin yanı sıra geri göndermeme ilkesi başta olmak üzere sığınmaya ilişkin milletlerarası hukukun ilkelerine aykırı olan geri kabul taleplerini yerine getirmek zorunda değildir.

KAYNAKÇA

Kitaplar, Kitaplardaki Bölümler, Makaleler

- Abell, Nazare Albuquerque: “The Compatibility of Readmission Agreements with the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees”, **International Journal of Refugee Law**, Vol. 11, S: 1, 1999, ss.60-83.
- Acer, Yücel / Kaya, İbrahim / Gümüş, Mahir: “Türkiye İçin Yeni Bir İltica Stratejisi Üzerine Gözlemler”, ed. Özlen Çelebi, Saime Özçürümez, Şirin Türkay, İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika içerisinde, Ankara, BMMYK, 2011, ss. 49-77.
- Acer, Yücel / Kaya, İbrahim / Gümüş, Mahir: Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye’nin İltica Stratejisi, USAK, Ankara, 2010
- Adanır, Fikret: “Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye Üçgeninde Ulus İnşası ve Nüfus Değişimi”, İmparatorluktan Cumhuriyete Türkiye’de Etnik Çatışma, Ed. Erik Jan Zürcher, İstanbul, 5. Bası, İletişim Yayınları, 2008.
- Akçadağ, Emine: Yasadışı Göç ve Türkiye, BİLGESAM Yayınları Rapor No. 42, 2012.
- Aksar, Yusuf: Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk-1, Seçkin, Ankara, 3. Bası, 2015
- Akyürek, Burcu İnayet: “Mülteci Hukuku ve Türkiye Uygulaması”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Kırıkkale, 2007.
- Alan, Berlan Pars: “Türkiye’nin Göç Yönetimine Yaklaşımı: Mevzuat ve Uygulama”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, İstanbul, 2016.

- Alexander, Orakhelashvili: **Peremptory Norms in International Law**, Oxford University Press, 2006.
- Allain, Jean: “The jus cogens Nature of non-refoulement”, **Int J Refugee Law**, 2001, 13 (4), s.s. 533-558
- Arnold, David: Coğrafi Keşifler Tarihi, İstanbul, Alan Yayıncılık, 1995.
- Arı, Kemal: Türkiye’ye Zorunlu Göç (1923-1925), İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009
- Atay, Falih Rıfkı: **Çankaya**, İstanbul, 1980.
- Aybay, Rona: **Yabancılar Hukuku**, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.
- Aybay, Rona \ Oral, Elif: **Kamusal Uluslararası Hukuk**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2016.
- Babuş, Fikret: **Osmanlı’dan Günümüze Etnik-Sosyal Politikalar Çerçevesinde Göç ve İskân Siyaseti Uygulamaları**, Ozan Yayıncılık, İstanbul, 2006.
- Baklacioglu, Nurcan Özgür: Dual Citizenship, Extraterritorial Elections and National Policies: Turkish Dual Citizens in the Bulgarian-Turkish Political Sphere, içinde **Beyond Sovereignty: From Status Law to Transnational Citizenship?**, Ed. Osamu Ieda, Sapporo, Slavic Research Center, 2006, ss.:319-358.
- Baklacioğlu, Nurcan Özgür: “Yugoslavya’dan Türkiye’ye Göçlerde Sayılar, Koşullar ve Tartışmalar”, içinde **Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, ss. 192-220.
- Barcelona Traction: Light and Power Company, Limited, Judgment, ICJ Reports 1970, <http://www.icj-cij.org/docket/files/50/5387.pdf>

- Barkan, Ömer Lütfi: “Osmanlı İmparatorluğunda Bir İskân ve Kolonizasyon Metodu Olarak Vakıflar ve Temlikler”, **Vakıflar Dergisi**, S:2, 1942, Ankara.
- Barrero, Ricard Zapata: **State-based logic versus EU-based logic towards immigrants: institutional evidences and normative dilemmas**, 29th Joint Sessions of Workshops 6 - 11 April, 2001 in Grenoble, France.
- Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü,: **Belgelerle Mustafa Kemal Atatürk ve Türk-Bulgar İlişkileri (1913-1938)**, Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü Yayınları, Ankara 2002.
- Başlar, Kemal: “Uluslararası Kuruluşlar ve Uluslararası Hukuk Kişiliği”, **Uluslararası Hukuk ve Politika**, Cilt 8, Sayı: 30, 2012, ss.1-23.
- Bast, Jürgen: “International Organization for Migration (IOM)”, **Oxford Public International Law, Max Planck Encyclopedia of Public International Law**.
- Batır, Kerem: “Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Amerikan Müdahaleciliği ve Uluslararası Hukuk”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, C:9,S: 1, ss. 179-198.
- Bayraktar, Hilmi: “Kırım ve Kafkasya’dan Adana Vilayeti’ne Yapılan Göç ve İskânlar (1869–1907)”, **Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, Sayı 22, 2007, ss. 405-435.
- Beirens, Hanne \ Maas, Sheila \ Petronella, Salvatore \ Van Der Velden, Maurice: **Study on the Temporary Protection Directive Executive Summary**, European Commission, 2016.
- Betts, Alexander: “**Global Migration Governance – the Emergence of a New Debate**”, Oxford: OUP, 2010,
<http://www.geg.ox.ac.uk/sites/geg/files/Betts%20Global%20Migration%20Governance%20PB.pdf>,
- Bilinmeyen Yazar: **İskân Tarihçesi**, İstanbul Hamit Matbaası, İstanbul, 1932.

- Billet, Carole: EC Readmission Agreements: A Prime Instrument of the External Dimension of the EU's Fight against Irregular Immigration. An Assessment after Ten Years of Practice, **European Journal of Migration and Law**, S. 12, 2010, ss. 45–79.
- Birleşmiş Milletler: **Ülke İçinde Yerinden Olma Konusunda Yol Gösterici İlkeler**, Ankara, İmaj Yayınevi, Temmuz 2005.
- Bliss, Michael: “‘Serious Reasons for Considering’: Minimum Standards of Procedural Fairness in the Application of the Article 1F Exclusion Clauses”, **International Journal of Refugee Law**, V.12, S.1, 2000, s.s. 92–132.
- Bouteillet-Paquet, Daphne: “Passing the Buck: A Critical Analysis of the Readmission Policy Implemented by the European Union and Its Member States”, **European Journal of Migration and Law**, Vol.5, 2003.
- Bradley, Megan: “The International Organization for Migration (IOM): Gaining Power in the Forced Migration Regime”, **Refuge: Canada's Journal on Refugees**, Vol 33, No 1, 2017.
- Castles, Stephen: “Confronting the Realities of Forced Migration “, **Migration Policy Institute**, 1 May 2004, (Çevrimiçi) <http://www.migrationpolicy.org/article/confronting-realities-forced-migration>, 10 Nisan 2019.
- Chetail, Vincent: “The Transnational Movement of Persons Under General International Law - Mapping the Customary Law”, **Foundations of International Migration Law Research Handbook on International Law and Migration**, ss. 17-20, (ed) V. Chetail ve C. Bauloz, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2014., ss.1-72.
- Ciger, Meltem Ineli: “Revisiting Temporary protection as a Protection Option to Respond to Mass Influx Situations”, içinde **Exploring the Boundaries of Refugee**

Law, ed. Lilian Tsourdi; Jean-Pierre Gauci; Mariagiulia Giuffr . Brill, 2015.

Csorba, György:

“Hungarian Emigrants of 1848-49 in the Ottoman Empire”, **The Turks:4-Ottoman** (içinde), Ed. Hasan Celal Güzel, Cem Oğuz, Osman Karatay, Ankara, Yeni Türkiye Publications, 2014.

 eken,  i dem Kavak:

“Osmanlı Timar Sistemi ve Uygulamada Ortaya  ıkan Uyu mazlıklar ( stanbul Ahkâm Defterleri’nde Yer Alan Kayıtlar Doğrultusunda)” **Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Yıl: 5, Sayı: 51, Ağustos 2017, ss. 285-310.

 elik, Edip F.:

Milletlerarası Hukuk- Cilt-1,  stanbul, Fakülteler Matbaası, 1980.

 elik, Gülfettin:

“Osmanlı Devleti’nin nüfus ve iskân politikası”, **Divan**, 1999/1, s. 57 ve 68-69.(tamamı:49-110)

 elik, Gülfettin:

“Osmanlı’da  sk n Tarihi ve  mer L. Barkan’in Eserlerine Giriş”, **Osmanlı’da Nüfus ve  sk n Politikaları-Notlar 16**, Ed. Kazım Baycar,  stanbul, Bilim ve Sanat Vakfı Türkiye Araştırmaları Merkezi, 2009.

 etin, Nurten:

“1914 Osmanlı-Yunan Nüfus Mübadelesi Girişimi”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, S:24 / 2010, ss. 149-172.

 i ekli, Bülent:

Uluslararası Hukukta Mülteciler ve Sı ınmacılar, Ankara, Seçkin, 2009.

 i ekli, Bülent:

Yabancılar Hukuku, Ankara, Seçkin, 2007.

 i ekli, Bülent:

Yabancılar ve Mülteci Hukuku, 6. Bası, Seçkin, 2016.

 i ekli, Bülent:

“YUKK’daki Uluslararası Koruma Türleri Türkiye’yi AB Sığınma Hukuku Açısından Güvenli  lke Yapar mı?”, içinde **Milletlerarası  zel Hukukta Güncel Konular Sempozyumu**

(ed) Bilgin Tiryakioğlu, Mesut Aygün, Ali Önal, Kübra Altıparmak ve Cansu Kaya, Yetkin, Ankara, 2016, s. 60. (tamamı: 53-77)

Çoker, Fahri:

Türk Parlamento Tarihi TBMM – IV. Dönem (1931 -1935), I. CİLT, Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfı Yayınları No: 11, 1996.

Çulha, İbrahim:

“Bulgaristan Türkleri’nin Türkiye’ye Göç Süreci (1950-1951)”, **AKADEMİK-DER Tarih, Eğitim, Bilim ve Kültür Dergisi**, Sayı: 1, 2017, Sonbahar, ss. 51- 71.

Danış, Didem \ Parla, Ayşe:

“Nafile soydaşlık: Irak ve Bulgaristan Türkleri örneğinde göçmen, dernek ve devlet”, **Toplum ve Bilim**, 114, 2009, ss. 131-158.

Deringil, Selim:

“19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu’na Göç Olgusu Üzerine Bazı Düşünceler”, **Prof. Dr. Bekir Kütükoğlu’na Armağan**, İstanbul Edebiyat Fakültesi Basımevi, 1991, ss.435-442.

Dowd, Rebecca:

“Dissecting Discrimination in Refugee Law: an Analysis of its Meaning and its Cumulative Effect”, **Int J Refugee Law** (2011) 23 (1), ss. 28-53.

Duman, Önder:

“Atatürk Döneminde Balkan Göçmenlerinin İskân Çalışmaları: 1923-1938”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi**, S 43, Bahar 2009, ss. 473-490.

Dündar, Fuat:

Modern Türkiye’nin Şifresi: İttihat Ve Terakki’nin Etnisite Mühendisliği (1913-1918), İstanbul, İletişim, 2008.

Eggli, Ann Vibeke:

Mass Refugee Influx and the Limits of Public International Law, Martinus Nijhoff, Lahey, 2002.

Ekşi, Nuray:

6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nda İdari Gözetim

Ekşi, Nuray:

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Abdolkhani

- ve Karimnia-Türkiye Davası: Mülteci ve Sığınmacı Hukuku Açısından Değerlendirme,** Beta, İstanbul, 2010.
- Ekşi, Nuray: **Mahkeme Kararları Işığında Suçluların İltica Sistemi Dışında Bırakılması,** Beta, İstanbul, 2017.
- Ekşi, Nuray: **Sözleşmeden Doğan Borçlara Uygulanacak Hukuk Hakkında Roma Konvansiyonu,** Seçkin, İstanbul, 2004.
- Ekşi, Nuray: **Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular,** Beta, İstanbul, 2.bası, 2007.
- Ekşi, Nuray: **Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular,** 2006.
- Ekşi, Nuray: **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku,** Beta, İstanbul, 2018, 5. Bası.
- Ekşi, Nuray: **Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku,** Beta, İstanbul, 4. Bası, 2016.
- Ekşi, Nuray: “1951 Cenevre Konvansiyonu’ndan Günümüze Mülteci Tanımı”, **İnsan Hakları Perspektifinden Mültecilik (UMHD)** içinde, 2017, ss.39-60.
- Ekşi, Nuray: “İklim Mültecileri”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, C.2, S.2, 2016, ss. 10-58.
- Ekşi, Nuray: “ILC’nin “Yabancıların Sınırdışı Edilmesine İlişkin 2014 Taslak Kuralları”nın Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hükümleriyle Mukayesesi ve Bu Kuralların Türkçe Tercümesi”, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, C:33, S:1, ss.1-30.
- Ekşi, Nuray: “Mahkeme Kararlarında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, içinde **Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Konular Sempozyumu** (ed) Bilgin Tiryakioğlu, Mesut

- Aygün, Ali Önal, Kübra Altıparmak ve Cansu Kaya, Yetkin, Ankara, 2016, ss. 27-49.
- Ekşi, Nuray: “Mevzuat ve Antlaşmalar Kapsamında Çocukların Uluslararası Korunması”, Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi, Sayı:7, Haziran 2016, ss. 559-575.
- Erdem, Ufuk: “Aşâir ve Muhâcirîn Müdüriyet-İ Umûmiyesi (1913-1922)”, **ZfWT**, Vol. 9 No. 1, 2017, ss. 57-80.
- Erdoğan, Murat: “Türkiye’deki Suriyeliler ve Ortak Gelecek”, içinde T.C. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, **Türkiye’de Geçici Koruma Statüsündeki Suriye Vatandaşlarına Yönelik Sosyal Uyum ve Psikososyal Destek Çalışmaları Koordinasyon ve Planlama Çalıştayı**, Ankara, 2016, ss. 29-33.
- Eren, Ahmet Cevat: **Türkiye’de Göç ve Göçmen Meseleleri**, İstanbul, Nurgök Matbaası, 1966.
- Ergüven, Nasih Sarp \ Özturanlı, Beyza: “Uluslararası Mülteci Hukuku Ve Türkiye”, **AÜHFD**, 62 (4) 2013, ss. 1007-1061.
- Feller, E. \ Türk, V. \ Nicholson, F. (eds.): **Refugee Protection in International Law: Global Consultations**, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, preface, xviii.
- Feller, Erika: “The Evolution of the International Refugee Protection Regime”, **Journal of Law & Policy**, Vol.5:129, ss. 129-139.
- Feller, Erika \ Türk, Volker \ Nicholson, Frances: **Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection**, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- Fitzpatrick, Joan \ Bonoan, Rafael: “Cessation of Refugee Protection”, **Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection** içinde, ed. Erika Feller, Volker Türk ve Frances Nicholson, Cambridge University Press, 2003, ss.528-529.

- Gangyeva, Salimya: “Ahıska Türklerinin Türkiye’ye Göç Etmesi ve Türk Vatandaşlığına Alınması ile İlgili Hukuki Sorunlar”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:20, S:1, ss.175-199.
- Gemalmaz, Mehmet Semih: **Ulusalüstü İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş**, İstanbul, 2012, 8. Bası.
- Geray, Cevat: “Türkiye’de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi”, S.B.F. İskân ve Şehircilik Enstitüsünce düzenlenen X. İskân ve Şehircilik Konferansları dizisinde Sunulan bildiri metni.
- Goddard, Brenda: “UNHCR and the International Protection of Palestinian Refugees”, **Refugee Survey Quarterly** (2009) 28 (2-3), ss. 475-510.
- Goodwin-Gill, Guy S. \ McAdam, Jane: **The Refugee in International Law**, 3.bs., New York, Oxford University Press, 2007.
- Goodwin-Gill, Guy S. \ Mcadam, Jane: “The Refugee in International Law”, (Çevrimiçi), <http://global.oup.com/booksites/content/9780199207633/resources/annexe1>, 27 Nisan 2014.
- Gottwald, Martin: “Burden Sharing and Refugee Protection”, **The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies** içinde, Oxford University Press, 2014, ss. 526-538.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: **T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları- No.4**, Yayın No: 4, Ankara, 2013.
- Göçmen, İlke: **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Işığında Avrupa Birliği ve Türkiye Göç Hukuku**, Seçkin, Ankara, 2015.
- Göçmen, İlke: “Avrupa Birliği Göç Hukukunun Genel Çerçevesi”, içinde **Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Konular Sempozyumu** (ed) Bilgin Tiryakioğlu,

Mesut Aygün, Ali Önal, Kübra Altıparmak ve Cansu Kaya, Yetkin, Ankara, 2016, ss. 103-138.

Gökçen, Sinan:

“Anadolu ve Balkanlar’a Romanların Göçü”, içinde **Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, ss. 37-46.

Guild, Elspeth \ Grant, Stefanie:

” What role for the EU in the UN negotiations on a Global Compact on Migration?”, **CEPS Research Reports**, No 2017/05, March 2017.

Güleryüz, Naim A.:

“Geçmişten Günümüze Anadolu’ya Yahudi Göçü”, içinde **Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.

Gülsoy, Ufuk:

“Osmanlı Topraklarına Avrupa’dan Muhacir İskânı (1856-1859)”, **İlmi Araştırmalar 3**, İstanbul 1996, ss. 52-65.

Gümüş, Musa:

“1848 Mülteciler Meselesi Örneğinde 19. yüzyıl Türk Diplomasisi”, **History Studies**, Volume 2/2 2010, ss. 255-280.

Güner, Cemil:

“İltica Konusunda Türkiye’nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı”, **AÜHFD Dergisi**, , C.56, S.4, 2007, ss.81-109.

Hailbronner, Kay:

“Readmission Agreements and the Obligation on States under Public International Law to Readmit their Own and Foreign Nationals”, **Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht**, C:57, 1997.

Halaçoğlu, Ahmet:

Balkan Harbi Sırasında Rumeli’de Türk Göçleri (1912- 1913), Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1995.

Halaçoğlu, Yusuf:

XVIII. Yüzyılda Osmanlı İmparatorlunun İskan Siyaseti ve Aşiretlerin Yerleştirilmesi, 4. Bası, Ankara, Türk Tarih Kurumu, 2006.

- Hathaway, James C.: **The Law of Refugee Status**, Butterworths, Canada, 1991, 2. Basım.
- Hathaway, James C.: "Making International Refugee Law Relevant Again: A Proposal for Collectivized and Solution-Oriented Protection.", **R.A.Neve, Harv. Hum. Rts. J.**, 10, 1997, ss. 115-211.
- Hathaway, James C.: **The Rights of Refugees under International Law**, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- Höpken, Wolfgang: From Religious Identity to Ethnic Mobilisation, içinde **Muslim Identity and Balkan State**, Ed. Hugh Poulton ve Suha Taji Farouki, Londra, Hurst&Company, 1997, ss. 54-82.
- Hurwitz, Agnès: **The Collective Responsibility of States to Protect Refugees**, Oxford, 2009.
- İçduygu, Ahmet: "The Politics of International Migratory Regimes: Transit Migration Flows in Turkey", **International Social Science Journal**, Cilt:52, Sayı: 165, Eylül, 2000, ss. 357-367.
- İçduygu, Ahmet: "Türkiye'ye Yönelen Düzensiz Göç Dalgaları İçinde 'Transit Göç'", içinde **Türkiye'nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, ss. 279-294.
- İnalcık, Halil: "Osmanlı Devletinde Uc (Serhadlar)", **Doğu Batı Makaleler II**, Ankara, Doğu-Batı Yayınları, 2008, s. 46-49.
- İnan, Canan Emek: "Türkiye'de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme", **Göç Araştırmaları Dergisi**, C:2, S:3, Ocak-Haziran 2016, ss.:10-33.
- İpek, Nedim: **Rumeli'den Anadolu'ya Türk Göçleri**, Türk Tarih Kurumu, 2. Bası, Ankara, 1999.
- Jackson, Ivor C.: **The Refugee Concept in Group Situations**, Lahey,

Martinus Nijhoff Publishers, 1999.

Jaeger, Gilbert:

“On the History of the International Protection of Refugees”, **IRRC**, September 2001 Vol. 83 No 843, ss.727-737.

Kafadar, Cemal:

Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi, (Çevrimiçi) <https://islamansiklopedisi.org.tr/gaza>, 10 Aralık 2018.

Kale, Başak:

“Zorunlu Göçün 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu Üzerindeki Etkileri”, içinde **Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.

Kamil, İbrahim:

Bulgaristan’daki Türklerin Statüsü, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı, İstanbul, 1989.

Kapferer, Sibylle:

”Article 14(2) of the Universal Declaration of Human Rights and Exclusion from International Refugee Protection”, **Refugee Survey Quarterly**, 27 (3), 2008, ss. 53-75.

Karahasanoğlu, Cihan Osmanagaoğlu:

Tanzimat Dönemi İtibariyle Osmanlı Tabiiyetinin (Vatandaşlığının) Gelişimi, İstanbul, Legal, 2004.

Karatani, Rieko:

“How History Separated Refugee and Migrant Regimes: In Search of Their Institutional Origins”, **International Journal of Refugee Law**, C. 17, S. 3, 2005, ss. 517-541.

Karpat, Kemal:

Osmanlı Nüfusu 1830-1914: Demografik ve Özellikleri, Çev. Bahar Tırnakçı, İstanbul, Tarih V Yayınları, 2003.

Karpat, Kemal:

“Önsöz”, içinde **Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, s. xxx-xxxi.

Karpat, Kemal H.:

Balkanlar’da Osmanlı Mirası ve Ulusçuluk, İmge, Ankara, 2004.

Karpat, Kemal H.:

Studies on Ottoman Social and Political History, Brill, 2002.

Kaya, Ahmet:

“Türkiye- AB Üyelik Müzakerelerinde Yasadışı Göçün Önemi ve Yansımaları”, **Türk İdare Dergisi** (Çevrimiçi),
<https://www.google.com.tr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjso6PwzfTJAhXJBywKHRYgDeMQFggbMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.tid.gov.tr%2FMakaleler%2F13-26.ahmet%2520kaya.doc&usg=AFQjCNfIl8OXz3BEDvAdV9ABCoZ5qofJZg&sig2=e2S0XA9nkjNGmK-zYKw1Gw>, 22 Aralık 2018.

Kaya, İbrahim:

Uluslararası Hukukta Temel Belgeler. Seçkin, Ankara, 2. Basım.

Kaya, İbrahim:

“**Legal Aspects of Irregular Migration in Turkey**”, CARIM-AS 2008/73, Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), European University Institute, 2008, s.3.

Kaya, İbrahim \ Eren, Esra Yılmaz:

Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Durumu: Arada Kalanların Hakları Ve Yükümlülükleri, SETA, 2014.

Kengerlinsky, Marat:

“Restrictions in EU Immigration and Asylum Policies in the light of International Human Rights Standards”, **Essex Human Rights Review**, Vol. 4 No. 2 September 2007.

Keskin, Cansu Yener:

“Yerleşme ve Seyahat Özgürlüğü ile Çalışma Hakkı Bağlamında Şartlı Mülteciler”, **Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi**, C. 25, S.1, 2019, ss. 388-433.

Keyder, Çağlar:

“Nüfus Mübadelesinin Türkiye Açısından Sonuçları”, **Ege’yi Geçerken:1923 Türk-Yunan Zorunlu Nüfus Mübadelesi** (içinde), Ed. Renee Hirschon, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 57.

Khatriwada, Padma P.:

“Conflict Induced Migration in Nepal (A Social Inclusion Perspective)”, **A Final Research Report**

for Social Inclusion Research Fund, Nepal, 2008.

Kinchin, Niamh:

“UNHCR and the complexity of accountability in the global space”, **UNHCR and the Struggle for Accountability: Technology, law and results-based management** içinde, (ed.) Kristin Bergtora sAndvik ve Katja Lindskov Jacobsen, ss. 34-58.

Kirişçi, Kemal:

Misafirliğin Ötesine Geçerken Türkiye’nin “Suriyeli Mülteciler” Sınavı, Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu & Brookings Enstitüsü, Haziran 2014.

Kirişçi, Kemal:

“Disaggregating Turkish citizenship and immigration practices”, **Middle Eastern Studies**, 36(3), 2000, ss. 1–22.

Kirişçi, Kemal:

“Migration and Turkey, The Collection of Turkish Jurisprudence on Asylum, Refugees and Migration”, Ankara, United Nations High Commission for Refugees, 2000.

Kirişçi, Kemal \ Karaca, Sema:

“Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011’de Türkiye’ye Yönelen Kitlesel Mülteci Akınları”, içinde **Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015, ss. 295-314.

Koçak, Mustafa:

Devlet ve Egemenlik Batı’da ve Türkiye’de Egemenlik Anlayışının Değişimi (Eski Kavramlar Yeni Anlamlar), Seçkin, 2006.

Kourula, Pirkko:

Broadening the Edges: Refugee Definition and International Protection Revisited, Kluwer Law International, The Hague, 1997.

Kruse, Imke:

The EU’s Policy on Readmission of Illegal Migrants, (Çevrimiçi)
<http://socs2.uci.edu/~aronatas/scrretreat/Kruse.Imke.pdf>,

Kurtaran, Uğur:

“Karlofça Antlaşması’nda Venedik, Lehistan Ve

Rusya'ya Verilen Ahidnamelerin Genel Özellikleri ve Diplomatik Açıdan Değerlendirilmesi”, **TAD**, C.35/S.60, 2016, ss. 97-139.

Kütükçü, M.Akif:

“Uluslararası Hukuk Çerçevesinde Ahıska Türklerinin Anavatanlarına Dönüş Sorunu”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Entitüsü Dergisi**, Yıl:2005, S:13, ss. 271-284.

Laçiner, Sedat \ Özcan, Mehmet \ Bal, İhsan:

European Union with Turkey: The Possible Impact of Turkey's Membership on the European Union, USAK, Ankara,

Ladas, Stephan:

The Exchange Of Minorities: Bulgaria, Greece and Turkey, New York, Macmillan Company, 1932.

Lauterpacht, Elihu \ Bethlehem, Daniel:

“The Scope and Content of the Principle of Non-Refoulement: Opinion”, **Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection** içinde. Erika Feller, Volker Türk ve Frances Nicholson, Cambridge University Press, 2003.

Lentini, Elizabeth J.:

“The Definition of Refugee in International Law: Proposals for the Future”, **Boston College Third World L.J.**, Vol.5, I.2, 183 (1985)

Lewis, Bernard.:

Modern Türkiye'nin Doğuşu, Ankara, Türk Tarih Kurumu Yayınları, 2. Bası, 1984

Lewis, Corinne:

UNHCR and International Refugee Law, 2012, Routledge, New York.

Lewis, Corinne:

“UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution”, **Int J Refugee Law**, (2005) 17 (1), s. 81. (tamamı: s:67-90)

Lindstrom, Channe:

“Addressing the Root Causes of Forced Migration: A European Union Policy of Containment?”, **RSC Working Paper No.11**, University of Oxford, September 2003.

- Loescher, Gil: “UNHCR’s Origins and Early History: Agency, Influence, and Power in Global Refugee Policy”, **Refuge: Canada’s Journal on Refugees**, Vol 33, No 1, 2017, ss. 77-86.
- Loescher, Gil \ Betts, Alexander \ Milner, James: **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The politics and practice of refugee protection into the twenty-first century**, New York, Routledge, 2008.
- Macar, Elçin: “Yunanistan’dan Anadolu’ya Göç: Nüfus Mübadelesi”, içinde **Türkiye’nin Göç Tarihi: 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler**, Ed. M.Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2015.
- Marfleet, Philip: **Refugees in a Global Era**, China, Palgrave, 2006.
- Martin, David A. \ Aleinikoff, T. \ Alexander \ Motomura, Hiroshi \ Fullerton, Maryellen.: **Forced Migration: Law and Policy**, 2. bs., West Academic Publishing, 2013.
- Martin, Volkan: “Bir Osmanlı Kurumunun Adı Ve Etkinliği Üzerine”, **Uluslararası Avrasya Sosyal Bilimler Dergisi** Yıl:2, Sayı:5, Aralık 2011, ss. 14-30.
- McAdam, Jane: **Complementary protection and beyond: How states deal with human rights protection**, Legal Studies Research Paper No. 06/18, Sydney Law School, 2006.
- Mccarthy, Justin: **Müslümanlar ve Azınlıklar**, İstanbul, İnkılap Kitabevi, 1998.
- Micinski, Nicholas R. \ Weiss, Thomas G.: International Organization For Migration And The Un System: A Missed Opportunity, **Future United Nations Development System**, Briefing 42, September 2016.
- Moreno-Lax, Violeta: “The Legality of the “Safe Third Country” Notion Contested: Insights from the Law of Treaties”, içinde G.S. Goodwin-Gill and P. Weckel (der.), **Migration & Refugee Protection in the 21st Century: Legal**

Aspects - The Hague Academy of International Law Centre for Research, Leiden, Martinus Nijhoff, 2015, ss. 665-721.

Nash, Chris \ Kok, Stefan:

Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe, European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Eylül 2005, s. 40, <<https://www.refworld.org/pdfid/4356034c4.pdf>> (31.10.2019)

Neville, Darren \ Sy, Sarah \ Rigon, Amalia:

On the frontline: the hotspot approach to managing migration, European Union, 2016.

Noll, Gregor:

Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection, The Hague Kluwer Law International 2000.

Odman, Tevfik:

Mülteci Hukuku, Ankara, AÜ SBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları, No:15, 1995.

Odman, Tevfik:

Mülteci Hukuku ve Türk Mülteci Hukuku Uygulaması, Mülteci Çalıştayları 2004–2005 Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi, Ankara, Mart 2008.

Öktem, Emre:

Uluslararası Teamül Hukuku, Beta, 2013, İstanbul.

Olesen, Henrik:

“Migration, Return and Development: An Institutional Perspective”, **International Migration**, C.40, S.5, SI2 / 2002, ss. 125-150.

Onuora-Oguno, Azubike:

“Migration, Refugees, Asylum, and Uprooted Peoples’ Rights”, **The SAGE Handbook of Human Rights** içinde, ed. Anja Mihr, Mark Gibney, 2014.

Oran, Baskın:

“Uluslararası ve İç Hukukta Çekiç Güç’ün Yasal Dayanakları Sorunu”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, C:50, S:3, ss. 257-270.

Orhonlu, Cengiz:

Osmanlı İmparatorluğunda Aşiretlerin İskânı (1691-1696), İstanbul, Eren Yayıncılık, 1987, s. 119-

120, Naci Kökdemir, **Eski ve Yeni Toprak, İskân Hükümleri ve Uygulama Kılavuzu**, Ankara 1952.

Oucho, John:

“Inter-linkages of Forced Migration, Human Rights and Poverty: Application of the Socio-Legal Models”, A paper for presentation at the European Population Conference Stockholm University, Stockholm, İsviçre, 13-16 Haziran, 2012.

Özcan, Mehmet:

Avrupa Birliği Sığınma Hukuku: Ortak Bir Sığınma Hukukunun Ortaya Çıkışı, Ankara, USAK, , 2005.

Özel, Oktay:

“The Collapse of Rural Order in Ottoman Anatolia: Amasya 1576–1643”, **The Ottoman Empire and its Heritage**, Vol. 61, 2016, Brill Online.

Özgür, Gülay:

“Balkan Savaşları ve Sonrasında Bulgaristan ve Osmanlı Devleti Arasında Nüfus Göçü”, **Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi**, Dokuz Eylül Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılap Tarihi Enstitüsü, İzmir 2008.

Özkan, Işıl:

Göç, İltica ve Sığınma Hukuku, Ankara, Seçkin, 2013.

Özsu, Umut:

Formalizing Displacement: International Law and Population Transfers, Oxford, Oxford University Press, 2015.

Öztürk, Neva:

Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında Yer Alan Sığınma Hakkının Tahlili, **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt:3, Sayı:2, Yıl:2012, ss. 187-228.

Öztürk, Neva Övünç:

Mültecinin Hukuki Statüsünün Belirlenmesi, Ankara, Seçkin, 2015.

Öztürk, Neva Övünç:

“1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme Çerçevesinde Mülteci Statüsünün Sona Ermesine Yönelik Ölçütlerin İncelenmesi Ve Türk Hukuku Üzerindeki Yansımalarının Değerlendirilmesi”, **Ankara Üni. Hukuk Fak.**

Panizzon, Marion:

“Readmission Agreements of EU Member States: A Case for EU Subsidiarity or Dualism?”, (Çevrimiçi) https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2141875, 1 Eylül 2019.

Park, Jeanne:

“Europe’s Migration Crisis”, **The Council on Foreign Relations**, September 23, 2015, (Çevrimiçi) http://www.cfr.org/migration/europes-migration-crisis/p32874?cid=ppc-Google-grant-europe-migration-crisis-background-110515&gclid=CjwKEAiA2IO0BRDXmLndksSB0WgSJADNKqqoIzoqP_hUezPQivivQlEKIx7DLMMH6C1MXo0irxS3shoC7ejw_wcB, 28 Aralık 2019.

Pazarcı, Hüseyin:

Uluslararası Hukuk Dersleri-2. Kitap, 9.bası, Ankara, Turhan Kitabevi, 2013.

Pazarcı, Hüseyin:

Uluslararası Hukuk Dersleri-3. Kitap, Ankara, Turhan Kitabevi, 2015.

Penrose, Jan:

“The UN Convention Relating to the Status of Refugees: The Case for and Against Reform”, **Forced Migration and the Contemporary World: Challenges to the International System** içinde, ed. Andrzej Bolesta, Bialystok, 2003, ss. 17-35.

Robinson, W. Courtland:

“Minimizing Development-Induced Displacement”, **Migration Policy Institute**, 1 January 2004, (Çevrimiçi) <http://www.migrationpolicy.org/article/minimizing-development-induced-displacement/>, 10 Nisan 2019.

Roig, Annabelle \ Huddleston, Thomas:

“EC Readmission Agreements: A Re-evaluation of the Political Impasse”, **European Journal of Migration and Law**, S. 9, 2007.

Rystad, Goran:

“Immigration History and the Future of International Migration”, **The International Migration Review**, Vol. 26, No:4 (Winter 1992), ss. 1168–1199.

- Sak, Yıldray: “Milletlerarası Örgütlerin Milletlerarası Hukuk Kişiliği Meselesi ve Avrupa Birliği’nin Milletlerarası Hukuk Kişiliği”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2010, Volume 12, ss. 1205-1230.
- Samuel, Tamrat: “Good Offices” Means Taking Risks”, **Global Peace Operations Review**, 19 Kasım 2015.
- Sander, Oral: **Balkan Gelişmeleri ve Türkiye:1945-1965**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1969
- Saraçlı, Murat: **Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişiler**, Ankara, Adalet, 2011.
- Savaşan, Zerrin: “AB’de Sığınma Hakkı: Ortak Sığınma Sistemi Oluşturma Amacı ve Devam Eden Kısıtlamalar”, **İnsan Hakları Yıllığı**, Cilt 27, 2009.
- Schieffer, Martin: “Community Readmission Agreements with Third Countries – Objectives, Substance and Current State of Negotiations”, **European Journal of Migration and Law**, S. 5, 2003, ss. 343–357.
- Schuster, Liza: “Why States Grant Asylum?”, **Politics**, 18(1), 1998.
- Semiz, Yaşar: "1923–1950 Döneminde Türkiye’de Nüfusu Arttırma Gayretleri ve Mecburi Evlendirme Kanunu (Bekârlık Vergisi)", **Selçuk Üniversitesi Türkiyat Araştırmaları Dergisi**, 2010, ss.423-469.
- Şen, Hasine: “Sınırın "Öteki Tarafı-1", TKAG ve Yüzüncü Yıl Üniversitesi’nin 3-5.09.2003 tarihlerinde Van’da düzenledikleri " (Türk)İye Kültürleri” 2. Ulusal Kültür Araştırmaları Sempozyumu’nda sunulan bildiri, **Bültürk Aylık Siyasi ve Aktüel Gazete**, (Çevrimiçi) <http://www.bulturk.net/yazarlar/hasine-sen/sinirin-oteki-tarafi-1/23/>, 19 Aralık 2018.

- Sezer, Mutfafa: “Osmanlı İmparatorluğu’nda Derbent Teşkilâtı Kitap Tanıtımı”, **Bülent Ecevit Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi**, Cilt 3, Sayı 1, 2016, ss. 243-254.
- Sharpe, Marina: The 1969 African Refugee Convention: Innovations, Misconceptions, And Omissions, **McGill Law Journal**, 95, 58:1, 2012, ss. 97-147.
- Şimşek, Doğuş \ Çorabatır, Metin: “Challenges and Opportunities of Refugee Integration in Turkey”, **İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi**, Ankara, 2016.
- Şimşir, Bilal N.: **Bulgaristan Türkleri: 1878-1985**, Bilgi Yayınevi, Ankara, 1986.
- Şimşir, Bilal N.: **Ege Sorunu: Belgeler Cilt: II (1913-1914)**, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara, 1982.
- Skran, Claudena M.: “Profiles of The First Two High Commissioners”, **Journal of Refugee Studies**, Vol. I. No. 3-4, 1988, ss. s: 277-296.
- Söyler, Yasin: “Barcelona Traction Davası ve Uluslararası Hukuka Etkisi”, **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XIX, Y. 2015, Sa. 3.
- Suner, Asumen: “Hong Kong: Sömürgecilik Tarihinde Bir Sayfa Kapanırken”, **Birikim**, Sayı: 99, Temmuz 1997, ss.20-28.
- Sztucki, Jerzy: “Conclusions on the International Protection of Refugees Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme”, **Int'l J. Refugee L.**, 285 (1989) Vol. 1 No.3, ss.285-318 .
- T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü: **Osmanlı Belgelerinde Batı Trakya**, Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı Yayın No:107, İstanbul, 2009.
- T.C. Başbakanlık Devlet Arşivleri Genel Müdürlüğü: **Osmanlı Yönetiminde Makedonya**, Osmanlı Arşivi Daire Başkanlığı Yayın No:74, Ankara,

2005.

- Tekeli, İlhan: **İlhan Tekeli Toplu Eserleri-3: Göç ve Ötesi**, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2008
- Tekeli, İlhan: “Osmanlı İmparatorluğu’ndan Günümüze Nüfusun Zorunlu Yer Değiştirmesi ve İskân Sorunu”, **Toplum ve Bilim**, 1990, Yaz, 50.
- Tekeli, İlhan: “Türkiye’nin Göç Tarihindeki Değişik Kategoriler”, içinde **Kökler ve Yollar-Türkiye’de Göç Süreçleri**, Ed. Ayhan Kaya ve Bahar Şahin, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.
- Tekeli, İlhan \ Erder, Leila: **Yerleşme Yapısının Uyum Süreci Olarak İç Göçler**, Ankara, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, 1978.
- Thielemann, Eiko R.: “Editorial Introduction: Special Issue on European Burden-Sharing and Forced Migration”, **Journal of Refugee Studies**, Vol.16, No 3, 2003, ss. 225-235.
- Timur, Taner: “13. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Osmanlı Tarihinde Göç Olgusu”, **Toplumsal Tarih**, 135, Eylül 2007, ss. :26-35.
- Timur, Taner: “13. Yüzyıldan 20. Yüzyıla Osmanlı Tarihinde Göç Olgusu”, **Toplumsal Tarih**, 135, Eylül 2007, ss. 26-35.
- Toluner, Sevin: **Milletlerarası Hukuk Dersleri**, 5. Bası, İstanbul, 1996.
- Toluner, Sevin: **Milletlerarası Hukuk Dersleri: Devletin Yetkisi**, İstanbul, Fakülteler Matbaası, 1974.
- Toluner, Sevin: **Milletlerarası Hukuk ile İç Hukuk Arasındaki İlişkiler**, İstanbul, İÜHFY, 1973.
- Toluner, Sevin: “Nikaragua’ya Karşı Askeri ve Benzeri Faaliyetler Davası’ndaki Yargı ve Meşru Müdafaa Hakkı”, içinde **Milletlerarası Hukuk**

Açısından Türkiye'nin Bazı Dış politika Sorunları, 2. Bası, Beta, İstanbul, 2004 ss. 437-479.

Topal, Ahmet Hamdi:

“Geçici Koruma Yönetmeliği ve Türkiye’deki Suriyelilerin Hukuki Statüsü”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 2 (1), Bahar 2015, ss.:5-22.

Topal, Ahmet Hamdi:

“Uluslararası Hukuk Açısından Diplomatik Sığınma ve Assange Olayı”, **İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, (1), 2014.

Türk, Volker \ Garlick, Madeline:

“From Burdens and Responsibilities to Opportunities: The Comprehensive Refugee Response Framework and a Global Compact on Refugees”, **International Journal of Refugee Law**, 2016, Vol. 28, No. 4, ss.656–678.

Türk Dil Kurumu, Güncel Türkçe Sözlük:

(Çevrimiçi)
http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=muhacir, 8.12.2018.

Tütüncü, Ayşe Nur:

"Medeni Ve Siyasi Haklar Sözleşmesindeki İnsan Haklarının Korunması Mekanizmasından Milletlerarası Hukuk Çerçevesinde Bazı Yansımalar", **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, Prof. Dr. Aslan Gündüz'ün Anısına Armağan, cilt.25, 2006, ss.601-622.

Tütüncü, Ayşe Nur:

Gemi Kaynaklı Deniz Kirlenmesinin Önlenmesi, Azaltılması ve Kontrol Altına Alınmasında Devletin Yetkisi, İstanbul, Beta, 3. Bası, 2004.

Tütüncü, Ayşe Nur:

“Milletlerarası Hukuk Komisyonu’nun 53’üncü Oturumunda Kabul Edilen 2001 tarihli Taslak Çerçevesinde Tehlikeli Faaliyetlerden Kaynaklanan Sınır Aşan Zararın Önlenmesi Sorununa Bir Bakış”, **Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni**, Cilt 22, Sayı 2 (2002), ss. 889-948.

Tütüncü, Ayşe Nur \ Arıkoğlu, Enver \ Akün, Verda Neslihan \ Başkaracaoğlu, Elif: **Toluner Milletlerarası Hukuk (Giriş, Kaynaklar): Prof. Dr. Sevin Toluner'in Ders Notlarından**, Beta, İstanbul, 2017.

United Nations Deparment of Economic Affair: **Review of Economic Conditions in the Middle East 1951-52**, New York, United Nations Publications, March 1953

United Nations Deparment of Economic Affair: **Review of Economic Conditions in the Middle East 1951-52**, New York, United Nations Publications, March 1953.

Uzun, Elif: **Milletlerarası Hukuka Aykırı Eylemlerinden Dolayı Devletin Sorumluluğu**, Seçkin, Ankara, 2. Bası.

Uzun, Elif: “Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK’nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Yeri”, **Göç Araştırmaları Dergisi**, Cilt: 2, Sayı: 2, Temmuz-Aralık 2016, ss. 60-85.

Uzun, Elif: “Uluslararası Hukuk Kuralı Olarak Geri Göndermeme İlkesi”, içinde **Milletlerarası Özel Hukukta Güncel Konular Sempozyumu** (ed) Bilgin Tiryakioğlu, Mesut Aygün, Ali Önal, Kübra Altıparmak ve Cansu Kaya, Yetkin, Ankara, 2016, ss. 81-103.

Versan, Rauf: “Yirmibirinci Yüzyıla Giderken Lozan Antlaşması”, **İHFM**, C: LVI, S:1-4, 1998, ss. 185-206.

Wallenberg, Raoul: **Institute of Human Rights and Humanitarian Law, General Comments or Recommendations Adopted by United Nations Human Rights Treaty Bodies: VOLUME I Human Rights Committee**, LUND 2006.

-Webster, Merriam: Sözlüğü, (Çevrimiçi) <http://www.merriam-webster.com/dictionary/prima%20facie>, 15 Mayıs 2016.

- William, Thomas Worster; “The Evolving Definition of the Refugee in Contemporary International Law”, **Berkeley Journal of International Law (BJIL)**, Vol. 30, No. 1, 2012, ss.. 101-167.
- Yönlü, Kübra Yücel: **Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye’den Gelen Dış Göç Dinamiği: Göç Sosyolojisi**, Doğu Kitabevi, 2018.
- Younes, Kristele: “The World’s Fastest Growing Displacement Crisis”, **Refugees International**, Mart 2007.
- Yueh, Hu: “Problem of the Hong Kong Refugees”, **Asian Survey**, Vol. 2, No. 1 (Mar., 1962), ss. 28-37.
- Yıldırım, Onur: **Diplomasi ve Göç / Türk-Yunan Mübadelesinin Öteki Yüzü**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.
- Yıldırım, Tülay: **Güvenlik Ekseninde Avrupa Birliği Mülteci Hukuku**, Yetkin, Ankara, 2016.
- Yıldız, Ahmet: **Ne Mutlu Türküm Diyebilene: Türk Ulusal Kimliğinin Etno-Seküler Sınırları (1919-1938)**, İstanbul, İletişim, 2004, 2. Bası.
- Yılmaz, Mehmet: “XIX. Yüzyılda Osmanlı Devleti’nin Muhaciri İskân Politikası”, **Osmanlı**, C.4, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 1999.
- Zaim, Sabahaddin: “Son Yugoslav Muhacirleri Hakkında Rapor”, **İstanbul Üniv. İktisat Fak. Mecmuası**, C:19, Sayı:1-4, 1957, ss. 435-448.
- Zieck, Marjoleine: **Unhcr and Voluntary Repatriation of Refugees: A Legal Analysis**, Martinus Nijhoff Publishers, 1997.
- Zieck, Marjoleine : “Doomed to Fail from the Outset? UNHCR's Convention Plus Initiative Revisited”, 21 **Int'l J. Refugee L.** 387 2009, ss. 387-420.

Zimmermann, Andreas \ Dörschner, Jonas \ Machts, Felix :

The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and Its 1967 Protocol: A Commentary, Oxford, 2011.

Birleşmiş Milletler Belge ve Raporları

BMMYK:

“BMMYK kimin mülteci olduğuna kendisi mi karar verir, yoksa bu karar hükümetlere mi bağlıdır?”, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/turkey/home.php?content=31&page=29>, 24 Mayıs 2018.

BM Türkiye:

“BM Zirvesinde Dünya liderleri mülteciler ve göçmenlerin daha fazla korunmasını sağlayacak “cesur” bir planı kabul etti” , (Çevrimiçi) <http://www.un.org.tr/bm-zirvesinde-dunya-liderleri-multeciler-ve-gocmenlerin-daha-fazla-korunmasini-saglayacak-cesur-bir-plani-kabul-etti/>, 13 Nisan 2017.

Department of International Protection (DIP):

“Note on the Cancellation of Refugee Status”, **UN High Commissioner for Refugees (UNHCR)**, 22 November 2004, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/41a5dfd94.html>, 27 Nisan 2016.

ECOSOC:

UN Economic and Social Council Resolution 1655 (LII): Assistance in the relief, rehabilitation and resettlement of Sudanese refugees, 1 June 1972, E/RES/1655 (LII), (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae69eeb4.html>, 25 Mayıs 2019.

ECOSOC:

UN Economic and Social Council Resolution 672 (XXV): Establishment of the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, 30 April 1958, E/RES/672 (XXV), (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae69eccc.html>, 11 Nisan 2019.

ExCom:	Conclusion No. 82 (XLVIII), (1997).
ExCom:	Conclusion No. 33 (XXXV) (1984).
ExCom:	Conclusion No. 72 (XLIV) (1993).
ExCom:	Conclusion No. 73 (XLV) (1993).
ExCom:	Conclusion No. 77 (XLVI) (1995).
ExCom:	Conclusion No. 79 (XLVII) (1996).
ExCom:	Conclusion No. 22 (III) (1981).
ExCom:	Conclusion No. 48 (XXXVIII) (1987).
ExCom:	Conclusion No. 18 (XXXI) (1980).
ExCom:	Conclusion No. 40 (XXXVI) (1986).
ExCom:	Conclusion No. 101 (LV) (2004).
ExCom:	Conclusion No. 29 (XXXIV) (1983).
ExCom:	Conclusion No. 57 (XL) (1967).
ExCom:	Conclusion No. 100 (200)
ExCom:	Conclusion No. 40 (XXXVI) (1985).
ExCom:	Conclusion No. 74 (XLV) (1994).
ExCom:	Conclusion No. 78 (XLVI) (1995).
ExCom:	Conclusion No. 106 (LVII) (2006).
Excom:	Conclusion No. 109 (LX) (2009).
ExCom:	Conclusion No. 6 (XXVIII) 1977.
ExCom:	Conclusion No. 79 (XLVII) 1996.
ExCom:	Conclusion No. 81 (XLVIII) 1997.
ExCom:	Conclusion No. 25 (XXXIII) (1982)
ExCom:	Conclusion No. 79 (XLVII) (1996)
ExCom:	Conclusion No. 17 (XXXI) (1980)
ExCom:	Conclusion No. 25 (XXXIII) (1982).
Excom:	Conclusion No. 77 (XLVI), 1995,
Excom:	Conclusion No. 80 (XLVII), (1996)
Excom:	Conclusion No. 90 (LIL)(2001)
Excom:	Conclusion No. 100 (LV) (2004).
Excom:	Conclusion No. 15 (XXX) (1979).
Excom:	Conclusion No. 77 (XLVI) (1995).
Excom:	Conclusion No. 79 (XLVII) (1996).
Excom:	Conclusion No. 80 (XLVII) (1996).
Excom:	Conclusion No. 85 (XLIX) (1998).
Excom:	Conclusion No. 69 (XLI) (1992)

UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons:

A Study of Statelessness, United Nations, August 1949, Lake Success - New York, 1 August 1949, E/1112; E/1112/Add.1, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae68c2d0.html>, 27 Nisan 2014.

UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD):

CERD General Recommendation XXX on Discrimination Against Non Citizens, 1 October 2002.

UN Human Rights Committee (HRC):.

CCPR General Comment No. 18: Non-discrimination, 10 November

UN Human Rights Committee (HRC):

General Comments Adopted by the Human Rights Committees, **General comment**

UN Human Rights Committee (HRC):

UN:

UN:

UN General Assembly, BM Genel Kurulu:

UN General Assembly:

1989, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/453883fa8.html>, 28 Nisan 2016.

No. 20: Article 7 (Prohibition of torture, or other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment),
HRI/GEN/1/Rev.7.

General Comments Adopted by the Human Rights Committees, General comment No. 31: The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, HRI/GEN/1/Rev.7.

Refugees and Stateless Persons, (Çevrimiçi) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/051/38/IMG/NR005138.pdf?OpenElement>, 21 Nisan 2016.

International Assistance to Refugees within the Mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees, (Çevrimiçi) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/119/49/IMG/NR011949.pdf?OpenElement>, 23 Nisan 2016.

Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, 24 October 1970, A/RES/2625(XXV), (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/3dda1f104.html>, 11 Temmuz 2017.

Question of the establishment, in accordance with the Convention on the Reduction of Statelessness, of a body to which persons claiming the benefit of the Convention may apply, 10 December 1974, A/RES/3274(XXIX), (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/3b00f17723.html>, 27 Nisan 2019.

UN General Assembly:

Question of the establishment, in accordance with the Convention on the Reduction of Statelessness, of a body to which persons claiming the benefit of the Convention may apply, 30 November 1976, A/RES/31/36, (Çevrimiçi) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/302/19/IMG/NR030219.pdf?OpenElement>, 27 Nisan 2017.

UN General Assembly:

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: resolution/adopted by the General Assembly, 9 February 1996, A/RES/50/152, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b00f31d24.html>, 3 Mayıs 2016.

UN General Assembly:

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees : resolution / adopted by the General Assembly, 25 January 2007, A/RES/61/137, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/45fa902d2.html>, 3 Mayıs 2016.

UN General Assembly:

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: resolution / adopted by the General Assembly, 26 April 1993, A/RES/47/105, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b00f21c50.html>, 3 Şubat 2017, para. 14. Ayrıca bkz. UN doc. EC/50/SC/INF.2, 20 June 2000, (Çevrimiçi) https://www.essex.ac.uk/armedcon/story_id/theroleoftheunrefugees.pdf, 3 Mayıs 2017.

UN General Assembly:

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 24 March 1994, A/RES/48/116, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b00f2151c.html>, 3 Mayıs 2017.

- UN General Assembly: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 24 March 1994, A/RES/48/116, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b00f2151c.html>, 3 Şubat 2017.
- UN General Assembly: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: resolution / adopted by the General Assembly, 24 February 1995, A/RES/49/169, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b00f30bc.html>, 3 Şubat 2017.
- UN General Assembly: res. A/RES/40/118, 13 December 1985, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ede10/report-united-nations-high-commissioner-refugees-resolution-adopted-general.html>, 3 Mayıs 2019.
- UN General Assembly: 1388(XIV) Report of the United Nations High Commissioner for Refugees (20 Kasım 1959), (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69eef6/report-united-nations-high-commissioner-refugees.html>, 24 Mayıs 2019.
- UN General Assembly: 1167(XII) Chinese Refugees in Hong Kong, 26 Kasım 1957, (Çevrimiçi) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0119/50/IMG/NR011950.pdf?OpenElement>, 24 Mayıs 2019.
- UN General Assembly: 1784(XVII) The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong, 7 Aralık 1962, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/3ae69ee524.html>, 24 Mayıs 2019.
- UN General Assembly. Resolutions Adopted on the Report of the United Nations High Commissioner for Refugees 1959(XVIII), 12 December

1963, (Çevrimiçi)
<http://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ef36/report-united-nations-high>

[commissioner-refugees.html](http://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ef36/report-united-nations-high-commissioner-refugees.html), 25 Nisan 2019.

UN General Assembly:

Resolutions Adopted on the Report of the United Nations High Commissioner for Refugees 3143(XXVIII), 14 December 1973,(Çevrimiçi)
<http://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69ef218/report-united-nations-high-commissioner-refugees.html>, 25 Nisan 2019.

UN General Assembly:

Assistance to Sudanese refugees returning from abroad, 12 December 1972, A/RES/2958(Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/3b00f1b634.html>, 25 Mayıs 2019.

UN General Assembly:

International cooperation to avert new flows of refugees, 16 December 1981, A/RES/36/148, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/3b00f02944.html>, 13 Nisan 2019.

UN General Assembly:

International Co-operation to Avert New Flows of Refugees: Note by the Secretary-General, 13 May 1986, A/41/324, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/3ae68bee4.html>, 25 Mayıs 2019.

UN General Assembly:

Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UN Doc. A/ RES/428(V), 14 Dec. 1950, Annex

UN General Assembly:

New York Declaration for Refugees and Migrants : resolution / adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html>, 13 Nisan 2019.

UN General Assembly:

Question of Refugees, res. 8(1), (Çevrimiçi) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/0>

[32/59/IMG/NR003259.pdf?OpenElement](#),

27 Nisan 2017.

UN General Assembly:

Refugees and Stateless Persons: Report of the Secretary-General, 26 October 1949, A/C.3/527, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae68bf00.html>, 11 Nisan 2017.

UN General Assembly:

Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate: Resolution adopted by the General Assembly, 24 February 2004, A/RES/58/153, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/4067da904.html>, 11 Nisan 2017.

UN General Assembly:

Implementing actions proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate: Resolution adopted by the General Assembly, 24 February 2004, A/RES/58/153, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/4067da904.html>, 11 Nisan 2019.

UN General Assembly:

Report on the United Nations High Commissioner for Refugees, res. 2956 (XXVII), 12 December 1972, (Çevrimiçi) <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/269/86/IMG/NR026986.pdf?OpenElement>

UN General Assembly:

International assistance to refugees within the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees: International assistance to refugees within the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees 1166 (XII), 26 November 1957, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/excom/bgares/3ae69efa0/international-assistance-refugees-mandate-united-nations-high-commissioner.html>, 11 Nisan 2017

UN General Assembly:

Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, 21 October 2015, A/RES/70/1, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/57b6e3e44.html>, 9 Nisan 2019.

UN General Assembly:	Implementing actions proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate: Resolution adopted by the General Assembly, 24 February 2004, A/RES/58/153, (Çevrimiçi) http://www.refworld.org/docid/4067da904.html , 11 Nisan 2017.
UN General Assembly:	Note on International Protection, 7 September 1994, A/AC.96/830, (Çevrimiçi) http://www.refworld.org/docid/3f0a935f2.html , 10 Nisan 2019.
UN General Assembly Resolution:	Assistance to refugees, returnees and displaced persons in Africa, A/RES/67/150, 20 December 2012.
UN General Assembly:	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: resolution / adopted by the General Assembly, 6 March 2013, A/RES/67/149, (Çevrimiçi) http://www.refworld.org/docid/51e6797d4.html , 3 Mayıs 2019.
	Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration: resolution / adopted by the General Assembly, 5 August 2016, A/RES/70/296, (Çevrimiçi) http://www.refworld.org/docid/578633704.html , 9 Nisan 2017.
UN General Assembly:	
UN General Assembly:	Agreement concerning the Relationship between the United Nations and the International Organization for Migration: resolution / adopted by the General Assembly, 5 August 2016, A/RES/70/296, (Çevrimiçi)

<http://www.refworld.org/docid/578633704>.

UN Secretary-General (UNSG):

[html](#), 9 Nisan 2017.

Decision No.2011/20- Durable Solutions: Follow up to the Secretary-General's 2009 report on peacebuilding, 4 October 2011, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/5242d12b7.html>, 3 May 2019.

UNHCR:

Agenda for Protection, October 2003, Third edition, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/4714a1bf2.html>, 15 Nisan 2016.

UNHCR:

Progress Report: Convention Plus, 8 November 2005, FORUM/2005/6, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/471dc4f4d.html>, 15 Nisan 2016.

UNHCR:

The Principle of Non-Refoulement as a Norm of Customary International Law. Response to the Questions Posed to UNHCR by the Federal Constitutional Court of the Federal Republic of Germany in Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93, 31 January 1994, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/437b6db64.html>, 20 Nisan 2016.

UNHCR:

Manickavasagam Suresh (Appellant) and the Minister of Citizenship and Immigration, the Attorney General of Canada (Respondents), 8 March 2001, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/3e71bbe24.html>, 17 Nisan 2016.

UNHCR:

Note on the Mandate of the High Commissioner for Refugees and his Office, October 2013, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>, 3 May 2016

- UNHCR: Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status, 24 June 2015, HCR/GIP/15/11, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/555c335a4.html>.
- UNHCR: UNHCR's Role in Support of an Enhanced Humanitarian Response to Situations of Internal Displacement. Policy Framework and Implementation Strategy, 4 June 2007, EC/58/SC/CRP.18, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/4693775c2.html>, 3 Şubat 2017.
- UNHCR: Official Records of the General Assembly, Thirty-second Session, Supplement No. 12 (A/32/12/Add.1), Geneva, 4-12 October 1977,(Çevrimiçi), <http://www.unhcr.org/uk/excom/unhcrannual/3ae68c304/addendum-report-united-nations-high-commissioner-refugees.html>, 31 Mayıs 2016.
- UNHCR: Note on the Cessation Clauses, EC/47/SC/CRP.30, 30 May 1997.
- UNHCR: UNHCR's Operational Experience with Internally Displaced Persons, Geneva, 1994,(Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3400.html>, 3 Mayıs 2019.
- UNHCR: Handbook on Voluntary Repatriation: International Protection, Geneva, 1996, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3510.html>, 3 Mayıs 2019.
- UNHCR: Putting Refugees on the Development Agenda: How Refugees and Returnees Can Contribute to Achieving the Millennium Development Goals, 18 May 2005, FORUM/2005/4, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/471dcf3d.html>, 3 Mayıs 2019.

- UNHCR: Written Submission by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the Case Abdolkhani and Karimnia v. Turkey (Application No. 30471/08).
- UNHCR: Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx, No. 22 (XXXII) – 1981, (Çevrimiçi)
<http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e10/protection-asylum-seekers-situations-large-scale-influx.html>, 17 Nisan 2019.
- UNHCR: Memoranda of Understanding, EC/47/SC/CRP.51, 15 August 1997, (Çevrimiçi)
<http://www.unhcr.org/uk/excom/standcom/3ae68d068/memoranda-understanding.html>, 19 Mart 2019.
- UNHCR,: Memorandum of Understanding between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration, 15 May 1997, (Çevrimiçi)
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b31a70.html>, 19 Mart 2019.
- UNHCR: A Thematic Compilation of Executive Committee Conclusions, 7th edition, June 2014, June 2014, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/5698c1224.html>, 11 Nisan 2017.
- UNHCR: Summary Conclusions on Temporary Protection, Roundtable on Temporary Protection 19-20 July 2012 International Institute of Humanitarian Law San Remo, Italy.
- UNHCR: Syria Regional Refugee Response, (Çevrimiçi)
<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>, 15 Nisan 2017.
- UNHCR: ‘UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2015’ , (Çevrimiçi)
<http://www.unhcr.org/statistics/country/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>.

UNHCR:	Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework, 19 February 2001, EC/GC/01/4.
UNHCR:	Partnership: An Operations Management Handbook For Unhcr's Partners, Revised Edition February 2003.
UNHCR:	Genel Bakış, (Çevrimiçi) https://www.unhcr.org/tr/genel-bakis , 25 Kasım 2019.
UNHCR:	Global Trends Forced Displacement in 2018, 19 Haziran 2019
UNHCR:	"Syria Regional Refugee Response", Inter-agency Information Sharing Portal, (Çevrimiçi) http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php , 28 Aralık 2015.
UNHCR,	Summary Conclusions on Temporary Protection, 19-20 July 2012.
UNHCR:	Protection of Asylum-Seekers in Situations of Large-Scale Influx, No. 22 (XXXII) – 1981, (Çevrimiçi) http://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e10/protection-asylum-seekers-situations-large-scale-influx.html , 17 Nisan 2016.
UNHCR:	An Introduction to International Protection: Protecting persons of concern to UNHCR, Self-study module-1.
UNHCR:	New York Declaration for Refugees and Migrants FAQs, 4 Ocak 2017.
UNHCR:	Governance,(Çevrimiçi) http://www.unhcr.org/uk/governance.html , 10 Temmuz 2016.
UNHCR:	"Statute Of The Office Of The United Nations High Commissioner for Refugees", (Çevrimiçi)

<http://www.unhcr.org/4d944e589.pdf>, 10

Mart 2017.

UNHCR:

UNHCR Statistical Online Population Database: Sources, Methods and Data Considerations, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/45c06c662.html>, 28 Aralık 2016

UNHCR:

Global Trends 2015, Table 2. Refugees, asylum-seekers, internally displaced persons (IDPs), returnees (refugees and IDPs), stateless persons, and others of concern to UNHCR by country/territory of asylum, end-2015 (or latest available estimates), (Çevrimiçi) [http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Estadisticas/2016/Global Trends 2015.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Estadisticas/2016/Global_Trends_2015.pdf), 10 Ocak 2018.

UNHCR:

“How UNHCR is Run and Structured”, <http://www.unhcr.org/uk/executive-committee.html>, 10 Nisan 2019.

UNHCR:

Draft Report of the 18th Meeting of the Standing Committee (5-7 July 2000), UN Doc. EC/50/SC/ CRP.23, 4 Sep. 2000.

UNHCR:

Note on International Protection, UN Doc. EC/50/SC/CRP.16, 9 Jun. 2000.

Agenda for Protection [Global Consultations on International Protection/General], 26 June 2002, A/AC.96/965/Add.1, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3d4fd0266.html>, 20 Mayıs 2019.

UNHCR:

UNHCR:

Note on Non-Refoulement, EC/SCP/2, 23 August 1977, (Çevrimiçi) <http://www.unhcr.org/excom/scip/3ae68ccd10/note-non-refoulement-submitted-high-commissioner.html>, 17 Nisan 2016.

- UNHCR: Global Consultations on International Protection/Third Track: Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures), 31 May 2001, EC/GC/01/12, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3b36f2fca.html>, 17 Nisan 2016.
- UNHCR: Guidance Note on Extradition and International Refugee Protection, Genevre, 2008.
- UNHCR: Declaration of States Parties to the 1951 Convention and or Its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 16 January 2002, HCR/MMSP/2001/09, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3d60f5557.html>, 29 May 2016.
- UNHCR: “Executive Committee”, <http://www.unhcr.org/executive-committee.html>, 10 Nisan 2017.
- UNHCR: UNHCR Financial Figures, <http://www.unhcr.org/uk/figures-at-a-glance.html>, 9 Nisan 2017.
- UNHCR: Report of the United Nations High Commissioner for Refugees Supplement No.11 (A/2394), (Çevrimiçi) http://www.unhcr.org/3ae68c968.html#_ftn1, 21 Mayıs 2017
- UNHCR: UNHCR Note on the Interpretation of Article 1E of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, March 2009, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/49c3a3d12.html>, 21 Mayıs 2016.
- UNHCR: Procedural Standards for RSD under UNHCR’s Mandate
- UNHCR: Guidelines on International Protection: Application of the Exclusion Clauses: Article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees.

- UNHCR: UNHCR Master Glossary of Terms, June 2006, Rev.1, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html>, 31 Mayıs 2017.
- UNHCR: Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV.3
- UNHCR: Background paper No.1 Legal and practical aspects of the return of persons not in need of international protection, (Çevrimiçi)
<https://www.unhcr.org/4d948b2c9.pdf>, 6 Aralık 2018.
- UNHCR: Summary Conclusions on the Concept of “Effective Protection” in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers (Lisbon Expert Roundtable, 9-10 December 2002), February 2003, <http://www.unhcr.org/3e5f323d7>.
- UNHCR: Legal Considerations on the Return of Asylum-Seekers and Refugees from Greece to Turkey as Part of the EU-Turkey Cooperation in Tackling the Migration Crisis under the Safe Third Country and First Country of Asylum Concept, 23 March 2016, <http://www.unhcr.org/56f3ec5a9>.
- UNHCR: UNHCR, Turkey Factsheet, July 2019, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71061>, 15 Ekim 2019.
- UNHCR: The Cessation Clauses: Guidelines on their Application, Geneva, April 1999.
- UNHCR: UNHCR concern over the return of 10 Syrian asylum-seekers from Greece’, 21 October 2016, (Çevrimiçi)
<http://bit.ly/2eeBKvn>.
- UNRWA:

“Who we are”, (Çevrimiçi)
<https://www.unrwa.org/who-we-are>, 10

Nisan 2019.

UNRWA:

”How we are funded”, (Çevrimiçi)
<https://www.unrwa.org/how-you-can-help/how-we-are-funded>, 28 Aralık 2019.

UN Security Council:

Resolution 678, 29 November 1990, (Çevrimiçi)
<http://unscr.com/en/resolutions/678>, 9.01.2019.

UN Security Council:

Resolution 688, 5 April 1991, (Çevrimiçi)
<http://unscr.com/en/resolutions/688>, 9.01.2019.

Diğer Rapor ve Belgeler

ActionAid, ve diğerleri:

“Open Letter Around The Eu-Turkey Deal 3rd Anniversary”, 14 Mart 2019.

Agreed minutes of this first meeting of the EU-Turkey Visa Liberalization Dialogue:

[http://avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Files/DelegationDocuments/Tender_2012/Agreed minutes of the first meeting of the EU-Turkey Visa Liberalization....pdf](http://avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Files/DelegationDocuments/Tender_2012/Agreed_minutes_of_the_first_meeting_of_the_EU-Turkey_Visa_Liberalization....pdf), 6 Kasım 2018.

Aida:

The Dublin system in 2016 Key figures from selected European countries, March 2017.

Aida:

Country Report: Greece (2018 update)

Aida:

Country Report: Greece (2016 update)

AIRE Centre and ECRE:

With Greece: Recommendations for refugee protection, July 2016, (Çevrimiçi)
<http://bit.ly/29DULlv>.

Amnesty International:

“EU: Court decision exposes deliberate attempt to sidestep accountability”, 1 March 2017, (Çevrimiçi)
<http://bit.ly/2nqR9re>, 14 Aralık 2018.

Amnesty International:

No Safe Refuge. Asylum-Seekers and refugees Denied Effective Protection in Turkey, June 2016, (Çevrimiçi) [https://](https://www.amnesty.org/en/documents/eur44/3825/2016/en)

www.amnesty.org/en/documents/eur44/3825/2016/en, 14 Aralık 2018.

Amnesty International:

“Europe's Gatekeeper: Unlawful Detention and Deportation of Refugees from Turkey”, 16 Aralık 2015, EUR 44/3022/2015.

ARCI:

Lessons from Relocation and Resettlement, Cenevre, 2019.

Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees (“Bangkok Principles”):

Final Text of the AALCO’s 1966 Bangkok Principles on Status and Treatment of Refugees, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3de5f2d52.html>, 8 Ocak 2016.

Brazil Declaration and Plan of Action

3 December 2014 (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/5487065b4.html>, 25 Nisan 2016.

Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama:

Cartagena Declaration on Refugees, 22 November 1984, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html>, 25 Nisan 2016.

Declaration on Principles of Governing External Aspects of Migration Policy:

European Council, Presidency Conclusions, European Council Meeting in Edinburg 11-12 December 1992, (Çevrimiçi) http://www.europarl.europa.eu/summits/edinburgh/a5_en.pdf, 27 Eylül 2019.

EDAL:

“Greece: The Appeals Committee issues decisions on Turkey as a Safe Third Country”, 17 May 2016, (Çevrimiçi) <http://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/greece-appeals-committee-issues-decisions-turkey-safe-third-country>

European Migration Network (EMN):

Asylum and Migration Glossary 3.0, 2014.

European Migration Network (EMN):

“Annual Policy Report (2011)-Final Report”, March 2012.

EUR-Lex:	Readmission Agreements, (Çevrimiçi) https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3A133105 , 27 Eylül 2019.
EUR-Lex:	Readmission agreements between the EU and certain non-EU countries, (Çevrimiçi) https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en , 28 Eylül 2020.
FRA:	Opinion on fundamental rights in the ‘hotspots’ set up in Greece and Italy, December 2016.
FRONTEX:	Mission and Tasks, (Çevrimiçi) http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/ , 6 Mayıs 2016.
Greece: Presidential Decree No. 113/2013:	“Establishment of a single procedure for granting the status of refugee or of subsidiary protection beneficiary to aliens or to stateless individuals in conformity with Council Directive 2005/85/EC "on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status" (L 326/13.12.2005) and other provisions, 14 June 2013, (Çevrimiçi) http://www.refworld.org/docid/525e84ae4.html , 12 Nisan 2018.
Human Rights Watch:	“Q&A: Why the EU-Turkey Migration Deal is No Blueprint”, 14 November 2016, (Çevrimiçi) https://www.hrw.org/news/2016/11/14/qa-why-eu-turkey-migration-deal-no-blueprint , 20 Nisan 2017.
IOM:	International Migration Law: Glossary on Migration , Geneva, IOM Publications, 2004.
IOM:	

- “IOM History”, (Çevrimiçi)
<http://www.iom.int/iom-history>, 27 Nisan 2016.
- IOM: “Our Work”, (Çevrimiçi)
<http://www.iom.int/our-work>, 27 Nisan 2016.
- IOM: “IOM Constitution”, (Çevrimiçi)
<https://www.iom.int/constitution#ch1>, 13 Nisan 2019, md.1.
- IOM: “Options for the IOM-UN Relationship: Additional Analysis of the Costs and Benefits,” 94th session, IOM document MC/INF/290), 9 November 2007.
- IOM: Summit on Refugees and Migrants Opens as IOM Joins United Nations, (Çevrimiçi)
<http://www.iom.int/news/summit-refugees-and-migrants-opens-iom-joins-united-nations>, 9 Nisan 2017.
- IOM: “IOM in Turkey”, (Çevrimiçi)
<https://turkey.iom.int/iom-turkey>, 24 Ekim 2019.
- IOM: Turkey Newsletter, Winter 2017, Issue6.
- IOM: Global Compact Thematic Paper: Readmission, (Çevrimiçi)
<https://www.iom.int/sites/default/files/our-work/ODG/GCM/IOM-Thematic-Paper-Readmission.pdf>
- Hellenic Republic Ministry of Foreign Affairs: “Joint Communiqué between the Government of the Hellenic Republic and the Government of the Republic of Turkey”, 15 May 2010, (Çevrimiçi)
<http://www.mfa.gr/en/issues-of-greek-turkish-relations/relevant-documents/joint-communicue-between-the-government-of-the-hellenic-republic-and-the-government-of-the-republic-of-turkey.html>, 12 Kasım 2018.
- Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route:

“Leaders’ Statement”, 25 October 2015, (Çevrimiçi)

http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf, 13 Kasım 2018.

Mülteci Hakları Merkezi:

Türkiye’de Sığınmacı ve Göçmenlerin Adli Yardıma Erişimi: Tespitler ve Öneriler Raporu, Ocak 2019

Mülteciler Derneği:

“Türkiyedeki Suriyeli Sayısı Ağustos 2020”, (Çevrimiçi)
https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/?gclid=Cj0KCQjwk8b7BRCaARIsAARRTL7-0BZ0cxaLrcssY177RQLzrkdgHuYHswWOk-UUh8_9ODTt5LWbj0aAus9EALw_wcB, 28 Eylül 2020.

Press Release

144/16, EU-Turkey statement, 18 March 2016, 18/03/2016, (Çevrimiçi)
https://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/Tur_En_Realitons/18_march_2016_turkey_eu_statement.pdf, 10 Eylül 2019

Reliefweb:

humanitarian and human rights crisis at Europe’s borders”, 14 Mart 2019, (Çevrimiçi)
https://reliefweb.int/report/world/ngos-calling-european-leaders-urgently-take-action-end-humanitarian-and-human-rights?utm_source=NEWS&utm_medium=email&utm_content=1st+section+2nd+story+reliefweb&utm_campaign=HQ_EN_t_herefugeebrief_external_20190315, 7 Nisan 2019

“NGOs calling on European leaders to urgently take action to end the

Reliefweb:

EU-Turkey Deal leading to short-sighted and dangerous migration policies three years on, 14 Mart 2019, (Çevrimiçi)
<https://reliefweb.int/report/greece/eu-turkey-deal-leading-short-sighted-and-dangerous-migration-policies-three-years>, 28 Nisan 2019.

Reuters:

“Asylum applications in EU fall to pre-crisis levels”, 14 Mart 2019, (Çevrimiçi) <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-asylum/asylum-applications-in->

Roadmap towards a Visa-Free Regime with Turkey

TBMM Zabıt Ceridesi:

TBMM:

TBMM İnsan Hakları Komisyonu:

TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu:

T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı:

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü:

T.C. Dışişleri Bakanlığı:

[eu-fall-to-pre-crisis-levels-idUSKCN1QV1QR?utm_source=NEWS&utm_medium=email&utm_content=2nd+section+1st+story+reuters&utm_campaign=HQ_EN_therefugeebrief_external_20190315](https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-asylum/asylum-applications-in-eu-fall-to-pre-crisis-levels-idUSKCN1QV1QR?utm_source=NEWS&utm_medium=email&utm_content=2nd+section+1st+story+reuters&utm_campaign=HQ_EN_therefugeebrief_external_20190315), 7 Nisan 2019.

(Çevrimiçi) http://avrupa.info.tr/fileadmin/Content/Files/DelegationDocuments/Tender_2012/Roadmap_towards_the_visa-free_regime_with_turkey_en.pdf, 6 October 2018.

1/335 Numaralı İskân Kanunu Layihası ve İskân Muvakkat Encümeni Mazbatası, Devre:4, İçtima:3, Cilt:23.

TBMM Kavanin Mecmuası, Devre II, İçtima Senesi 3, Cilt:25, s.649’a ekli 214 sıra numaralı İskân Kanun Lâyihası 1/812.

İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, (Çevrimiçi) <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf>, 4 Mayıs 2016.

Kopenhag Kriterleri (Çevrimiçi) <https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/752d1--Kopenhag-Kriterleri.pdf>, 8 Aralık 2018.

18 Mart 2016 Tarihli Türkiye - AB Zirvesi Bildirisi, (Çevrimiçi) http://www.ab.gov.tr/files/AB_Iliskileri/18_mart_2016_turkiye_ab_zirvesi_bildirisi.pdf, 22 Ocak 2018.

2016 Türkiye Göç Raporu, 2017.

“Dışışleri Bakanı Sayın Ahmet Davutoğlu'nun V. Büyükelçiler Konferansında Yaptığı Konuşma, 2 Ocak

T.C. Dışışleri Bakanlığı:

T.C. Dışışleri Bakanlığı:

T.C. Dışışleri Bakanlığı:

T.C. Dışışleri Bakanlığı:

T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü:

The Atlantic Report on the Worl Today:

The East African:

2013, Ankara”, (Çevrimiçi)
http://www.mfa.gov.tr/disisleri-bakani-sayin-ahmet-davutoglu_nun-v_-buyukelciler-konferansinda-yaptigi-konusma_-2-ocak-2013_-ankara.tr.mfa, 18 Aralık 2018.

“First Meeting of the Eu-Turkey Visa Liberalization Dialogue Agreed Minutes”, (Çevrimiçi)
<http://www.mfa.gov.tr/data/agreed%20minutes%20ve%20annotated%20roadmap.pdf>, 4 Kasım 2019.

“Türkiye ile AB arasında Vize Serbestisi Diyaloğu Mutabakat Metni ve Geri Kabul Anlaşması imzalandı”, (Çevrimiçi)
<http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ile-ab-arasinda-vize-serbestisi-diyalogu-mutabakat-metni-ve-geri-kabul-anlasmasi-imzalandi.tr.mfa>, 4 Kasım 2019.

Türkiye-AB Arasında 18 Mart’ta Varılan Mutabakata İlişkin Soru-Cevaplar, (Çevrimiçi) <http://www.mfa.gov.tr/turkiye-ab-arasinda-18-mart-ta-varilan-mutabakata-iliskin-soru-cevaplar.tr.mfa>, 10 Eylül 2019.

“First Meeting of the Eu-Turkey Visa Liberalization Dialogue Agreed Minutes”, (Çevrimiçi)
<http://www.mfa.gov.tr/data/agreed%20minutes%20ve%20annotated%20roadmap.pdf>, 4 Kasım 2019.

”İnsan Ticareti İle Mücadele; Soru ve Cevaplar”, (Çevrimiçi)
<http://www.goc.gov.tr/files/files/insanticaretisss.pdf>, 27 Aralık 2018.

Hong Kong’un haberine göre bu sayı 1957 yılında dahi bir milyona yakındır, June 1957,(Çevrimiçi)
<http://www.theatlantic.com/past/docs/issuess/57jun/hk657.htm>, 24 Mayıs 2019.

“Refugee crisis: Its about the money and the global politics”, 21 Mayı 2016, (Çevrimiçi)
The Guardian:

<https://www.theeastafrican.co.ke/news/Refugee-crisis-Its-about-the-money-and-the-global-politics-/2558-3212618-item-1-io7q8t/index.html>, 15 Eylül 2019.

‘Greece may have deported asylum seekers by mistake, says UN’, 5 April 2016, (Çevrimiçi) <http://bit.ly/2ljfKQG>

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Genel Gerekçe:

(Çevrimiçi)
http://www.goc.gov.tr/icerik3/genel-gerekce_327_328_330, 8 Mart 2019.

YUKK Genel Gerekçe:

https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0619.pdf?TSPD_101_R0=08ffcef486ab2000a216f282ab5a5f8b70f704f5ff478d28ef42ca79bdabd54248a4cbcf56dc25508db65ab261430003f1bc450b9645c24144a862fa407a840c5bbaaf6a71cbe75c87d755560586bb94db12c261348807e0f4333b2ae22cf75
(30.10.2019)

2016/70946263-AVBİR DT/10779625 sayılı yazışma.

2016/70946263-AVBİR DT/10830418 sayılı yazışma.

Ref.Ares(2016)2149549-05/05/2016 sayılı yazışma.

Mahkeme İctihatları

AIHM: **A.L. (X.W.) v. Russia, No. 44095/14,** 29 October 2015.

AIHM: **Bader and Others v. Sweden, 13284/04,** 8 November 2005, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/cases,ECHR,437dd21dd.html>, 24 Nisan 2017.

AIHM: **Chahal v. The United Kingdom, 70/1995/576/662,** 15 November 1996, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b69920.html>, 23 Nisan 2017.

AIHM: **Koktysh v. Ukraine, 43707/07,** 10 December 2009, (Çevrimiçi),
file:///C:/Users/user/Downloads/001-96114.pdf, 30 Eylül 2019.

AIHM: **Othman (Abu Qatada) v. The United Kingdom, Application no. 8139/09,** 17 January 2012, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/cases,ECHR,4f169dc62.html>, 23 Nisan 2017.

AIHM: **Soering v. The United Kingdom, 1/1989/161/217,** 7 July 1989, (Çevrimiçi)
<http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b6fec.html>, 23 Nisan 2017.

CJEU: Judgment of the Court (First Chamber) of 19 February 2009, Mehmet Soysal and Ibrahim Savatli v Bundesrepublik Deutschland, Reference for a preliminary ruling:

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg – Germany, EEC-Turkey Association Agreement - Freedom to provide services - Visa requirement for admission to the territory of a Member State, Case C-228/06.

CJEU:

Joined cases C-411/10 and C-493/10, N. S. v. Secretary of State for the Home Department and M. E. and Others v. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform, 21 December 2011, (Çevrimiçi) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62010CJ0411>, 23 Nisan 2016.

CJEU:

Order of the General Court of 28 February 2017, NF v European Council, Case T-192/16i (Çevrimiçi) <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=188483&doclang=EN>, 30 Eylül 2019

CJEU:

Order of the Court (First Chamber) 12 September 2018, Joined Cases C-208/17 P, C-209/17 P C-210/17 P, (Çevrimiçi) <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=205744&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=4943775>, 29 Eylül 2019.

ECtHR:

A.G. and Others v. Turkey, 40229/98, 15 June 1999, available at: <http://www.refworld.org/cases,ECHR,3ae6b7030.html>, 28 Nisan 2016.

ECtHR:

Salgueiro da Silva Mouta v. Portugal, 33290/96, , 21 December 1999, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/cases,ECHR,51e6b80c4.html>, 28 Nisan 2017, para 26 ve **Odièvre v. France**, 42326/98, 13 February 2003.

- ECtHR: **Ilias and Ahmed v. Hungry, Application no. 47287/15**, 14 March 2017.
- ECtHR: Case of M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09, Judgment, Strasbourg, 21 January 2011, para. 353; Case of SAADI v. Italy, Application no. 37201/06, Judgment, Strasbourg, 28 February 2008.
- ICJ: North Sea Continental Shelf Cases (Federal Republic of Germany v. Denmark; Federal Republic of Germany v. Netherlands), I.C.J. Reports 1969, p.3, International Court of Justice (ICJ), 20 February 1969, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/cases,ICJ,50645e9d2.html>, 23 Nisan 2017.
- ICJ: Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America) International Court of Justice, June 27, 1986, (Çevrimiçi) <https://www.ilsa.org/jessup/jessup08/basicmats/icjnicaragua.pdf>,
- ICJ: **Case Concerning Ahmadou Sadio Diallo, (Republic of Guinea v. Democratic Republic Of The Congo)**, Judgment, 30 November 2010, <http://www.icjciij.org/docket/files/103/16244.pdf>.
- T.C. Anayasa Mahkemesi, **Z.M. ve I.M. Başvurusu (Başvuru Numarası: 2015/2037)**, Karar Tarihi: 6/1/2016, R.G. Tarih ve Sayı: 11/3/2016-29650.
- UN Human Rights Committee (HRC): **Mansour Ahani v. Canada, CCPR/C/80/D/1051/2002**, 15 June 2004, (Çevrimiçi) <http://www.refworld.org/cases,HRC,4162a5a50.html>, 23 Nisan 2017.

Avrupa Birliği Belgeleri

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, 16.10.2019, COM(2019) 481 final.

Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of the Regions, “A European Agenda On Migration”, Brussels, 13.5.2015 COM(2015) 240 final.

Communication from the Commission to the EP and the Council, Next operational steps in EU-Turkey cooperation in the field of migration, Brussels, 16.3.2016 COM (2016) 166 final.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, First Annual Report on the Facility for Refugees in Turkey, Brussels, 2.3.2017 COM(2017) 130 final.

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, 16.10.2019, COM(2019) 481 final.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, **Evaluation of EU Readmission Agreements**, Brussels, 23.2.2011, COM(2011) 76 final.

Conclusions of the Presidency, Tampere European Council 15-16.10.1999: Conclusions of the Presidency , (Çevrimiçi) http://aei.pitt.edu/43337/1/Tampere_1999.pdf, 26 Eylül 2019.

Council of the European Union Press Release, “Refugee facility for Turkey: Member states agree on details of financing”, 3 February 2016, (Çevrimiçi) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>, 27 Aralık 2018.

Council of the European Union, European Council Conclusions, 20-21 October 2016, (Çevrimiçi) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/10/21-european-council-conclusions/>, 22 Ocak 2018.

Council of the European Union, **European Council Meeting (15 December 2016) – Conclusions**, EUCO 34/16, Brussels, 15 December 2016.

Council Decision (EU) 2016/551 of 23 March 2016 establishing the position to be taken on behalf of the European Union within the Joint Readmission Committee on a Decision of the Joint Readmission Committee on implementing arrangements for the application of Articles 4 and 6 of the Agreement between the European Union and

the Republic of Turkey on the readmission of persons residing without authorisation from 1 June 2016, OJ 9.4.2016 L95.

Council Recommendation of 30 November 1994 concerning a specimen bilateral readmission agreement between a Member State and a third country, OJ C 274, 19.9.1996, s. 20–24 .

Council Recommendation of 24 July 1995 on the guiding principles to be followed in drawing up protocols on the implementation of readmission agreements, OJ C 274, 19.9.1996, p. 25–33.

Council Regulation No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50/1.

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 2001, L 212/12.

Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities”, OJ L 261/19.

Council Directive 2004/82/EC of 29 April 2004 on the obligation of carriers to communicate passenger data, OJ L 261, 6.8.2004, ss. 24–27.

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, OJ L 304/12 .

Council Directive 2013/32/EU of 26 June 2013 on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast).

Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status, OJ L 326/13.

Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, OJ L 31/18.

Council 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 2001, L 212/12.

Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of “Eurodac” for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention, OJ L 316/1.

Council Regulation No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national, OJ L 50/1.

Council Regulation (EC) No 2007/2004 of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, OJ L 349/1.

Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ L 081 21.3.2001.

Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on the common procedures for granting and withdrawing international protection, OJ L 180/60.

Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection, OJ L 180/96.

Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, OJ L 337/9.

European Commission, Commission Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents (COM(2002) 175 final), 10 April 2002, COM(2002) 175 final, (Çevrimiçi) <https://www.refworld.org/docid/3f28d4944.html>, 29 Eylül 2019.

European Commission, Report from the Commission to the European Parliament and the Council: Third Report on progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap, Brussels, 4.5.2016, COM(2016) 278 final.

European Commission, On the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration, 2016/COM/85, 10 February 2016.

European Commission, Report From the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fifth Report on the Progress made in the

implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 2.3.2017 COM(2017) 204 final.

European Commission, Eleventh report on relocation and resettlement, Brussels, 12.4.2017 COM (2017) 212 final.

European Commission, Fifteenth report on relocation and resettlement, Brussels, 06.9.2017 COM(2017) 465 final

European Commission, “Managing The Refugee Crisis Eu-Turkey Joint Action Plan: Implementation Report”, (Çevrimiçi) http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/eu_turkey_joint_action_plan_implementation_report_20160304_en.pdf, 8 Aralık 2018.

European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Union Resettlement Framework and amending Regulation (EU) No 516/2014 of the European Parliament and the Council, Brussels, 13.7.2016 COM(2016) 468 final.

European Commission, Proposal for a [Dublin IV Regulation], COM (2016) 270, 4 May 2016.

European Commission, EU-Turkey Statement: Three years on, March 2019.

European Commission, Return Handbook, 1 October 2015.

European Commission - Fact Sheet on “EU-Turkey joint action plan”, Brussels, 15.10. 2015.

European Commission, Turkey 2019 Report, Brussels, 29.5.2019, SWD(2019) 220 final.

European Commission, Operational implementation of the EU-Turkey Statement, 17 Mayıs 2017, (Çevrimiçi) https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_eu-turkey_en.pdf, 20 Mayıs 2018.

European Commission, Joint action plan on the implementation of the EU-Turkey Statement, (Çevrimiçi), https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/december2016-action-plan-migration-crisis-management_en.pdf , 22 Ocak 2019.

European Commission Press release, Relocation and Resettlement: Steady progress made but more efforts needed to meet targets, 12 April 2017, (Çevrimiçi) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-908_en.htm, 22 Nisan 2018.

European Commission Press release, “EU-Turkey Cooperation: A €3 billion Refugee Facility for Turkey Brussels”, 24 November 2015, (Çevrimiçi) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6162_en.htm, 8 Aralık 2018.

European Commission Press release,” Refugee Crisis: European Commission takes decisive action”, Strasbourg, 9 September 2015, (Çevrimiçi) http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm, 8 Aralık 2018.

European Commission Press release, “Commission presents Recommendation for a Voluntary Humanitarian Admission Scheme with Turkey for refugees from Syria”, Strasbourg, 15 December 2015.

European Council, “European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions”, EUCO 22/15, Brussels, 26 June 2015.

European Council, “Council Conclusions on Measures to handle the refugee and migration crisis”, 9 November 2015, (Çevrimiçi) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/09-jha-council-conclusions-on-measures-to-handle-refugee-and-migration-crisis/>, 13 Kasım 2018.

European Council, “Press remarks by President Donald Tusk after the informal meeting of EU heads of state or government”, 12 November 2015, (Çevrimiçi) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/12-tusk-press-conference-informal-euco/>, 8 Aralık 2018.

European Council, European Council Conclusions on migration, 18 February 2016, (Çevrimiçi) <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/02/18-euco-conclusions-migration/>, 17 Kasım 2018.

European Council, Meeting of the EU heads of state or government with Turkey, 7 March 2016, (Çevrimiçi) [consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/03/07/](http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/03/07/), 17 Kasım 2018.

European Council, EU-Turkey statement, 18 March 2016 , (Çevrimiçi) <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

European Council, Statement of the EU Heads of State or Government, 7 March 2016, (Çevrimiçi) <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/08/eu-turkey-meeting-statement/>, 17 Kasım 2018.

European Council Press Statement, ”Informal meeting of EU heads of state or government on migration, 23 September 2015 - statement”, (Çevrimiçi) <http://www.statewatch.org/news/2015/sep/eu-summit-refugee-crisis-prel.pdf>, 24 Ekim 2018.

European Parliament, Briefing, (Çevrimiçi)
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/596843/IPOL_BRI\(2018\)596843_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/596843/IPOL_BRI(2018)596843_EN.pdf), 30 Ekim 2019

European Parliament, Answer given by Mr Avramopoulos on behalf of the European Commission, 18 Eylül 2018, (Çevrimiçi)
http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/P-8-2018-003115-ASW_EN.html, 30 Eylül 2019.

Regulation (EC) No 562/2006 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code)

Regulation (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, OJ L 132/11.

Regulation No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person, OJ L 180/31.

Report From The Commission to the European Parliament, The European Council and the Council, Sixth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Strasbourg, 13.6.2017, COM(2017) 323 final.

Report From The Commission to the European Parliament, The European Council and the Council, Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, 16.5.2018, COM(2018) 301 final.

Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Fifth Report on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, Brussels, 2.3.2017 COM(2017) 204 final.

ÖZGEÇMİŞ

Ayşe Aslıhan Erbaş Çuhadar orta ve lise eğitimini Saint Georg Avusturya Lisesi'nde, hukuk lisans eğitimini ise 2005 yılında Marmara Üniversitesi'nde tamamlamıştır. Yüksek lisans eğitimini İstanbul Üniversitesi Avrupa Birliği Anabilim dalında tamamlayan Erbaş, doktora eğitimini İstanbul Üniversitesi Kamu Hukuku Anabilim dalında sürdürürken Oxford Üniversitesinde misafir araştırma görevlisi olarak bulunmuştur.

