

**BİR İNSAN HAKKI OLARAK
İLTİCA**

Av. Taner KILIÇ
ktaner@gmx.net

BİR İNSAN HAKKI OLARAK İLTİCA

Henüz Türkiye’de genel kamuoyu açısından ciddi anlamda bir farkındalık oluşmamış ise de bir süredir iltica hukuk sürecimizin çok önemli bir dönemeç noktasında bulunmaktayız. Türkiye bu konudaki tarihi mirasından bu gün çok ayrı bir yerde duruyor ve bu konunun yine “dış faktörler” ile değişmesi gündemde. Konu hakkında ülkemizde çok az sivil toplum kuruluşu, çok az akademisyen ve avukat çalışıyor ve konu gündemimize çok az giriyor. Çünkü bu sorunun konusunu oluşturan kişiler vatandaşımız olmayan ve hayatın kıyısında yaşama tutunmaya çalışan “yabancılar”. Oysa, bu süreç içinde alınacak kararlar ve buna bağlı olarak değiştirilecek mevzuat Türkiye’deki resmi mevcut insan hakları perspektif ve uygulamamızı ciddi olarak ilgilendirmekte.

Türkiye, bu gün dünyada doğu-güneyden batı-kuzeye giden ve tarihteki misyonunun aksine hiç de ipeksi olmayan ve istenmediği için yasa dışı olmak zorunda kalan bir göç yolu üzerinde bulunmakla önemli bir nüfus hareketi için “geçiş ülkesi” dir. Özellikle doğu Avrupa ülkelerinden gelen ve aslında iş arayan bazı kimseler için ise Türkiye göç yollarında bir “varış ülkesi”dir. Yine, birçok Türk soylu ve tarihi Osmanlı hinterlandı içinde kalan Balkan, Kafkas, Orta Asya ve hata bazı Orta Doğu ülkeleri halkları açısından Türkiye “varış ülkesi” olarak özlem duyulan bir coğrafya olduğu bilinmektedir. Avrupa sığınmacı nüfusunda ise Türkiye önemli sayıda bir nüfus için “kaynak ülkesi” olma özelliği göstermektedir. Kuşku yok ki, Türkiye’de yakalanan veya basına haber konusu olan nüfus, buzdağının sadece görünen yüzüdür. Hareket halinde olan bu nüfusun bir kısmının ekonomik nedenler ile göç eden göçmenler olduğu gerçekliğini kabul etmemizin yanı sıra diğer bir kısmının doğu ve güneyimizdeki bazı ülkelerdeki etnik, ideolojik, dini ve benzeri baskılardan ötürü hapis, işkence veya ölüm cezası gibi “zulüm” tehditlerinden kaçan mültecilerden müteşekkil olduğu da tüm dünya kamuoyunca bilinmektedir.

Türkiye tarihi mülteci hakları konusunda görece oldukça iyi sayılabilecek bir geçmişe sahiptir. Ancak günümüzde hem hukuk hiyerarşimizde konuya biçmiş olduğumuz dar mevzuat, hem kolluktaki uygulamacılarda görülen konuya ilişkin bilgisizlik ve ‘yabancıya’ dair tahammülsüzlük, toplum olarak konuya kör ve sağır oluşumuz nedeniyle “onlar” gündemimize hiç gir(e)miyorlar. Çok ciddi sayılabilecek rakamlara ulaşan bir nüfus hareketi Türkiye’de bu sorunu sıcak bir şekilde yaşarken ve Türkiye’de özellikle bazı illerde bu sorun sadece dar çerçevede bazı ilgilileri “uğraştırırken” konu Türkiye kamuoyunun gündeminde olması gereken yoğunlukta değerlendirilemiyor. Oysa şimdi bu konuda çok fazla düşünme ve tarihi/insani sorumluluğun yeniden kuşanılması için bir fırsat önümüzde durmakta. Türkiye-AB üyelik müzakere sürecinde ve müktesebat uyum çalışmalarında konu hakkında yapılması gereken çok iş var ve bu vesile ile Türkiye’deki mülteci hukuku perspektifine ve uygulamasına sivil toplumun da katkısı ile çok önemli ve olumlu bir açılım getirilebilir.

Dünyada ve Türkiye’ de Tarihi Arka Plan

İnsanlık tarihinin çok eski dönemlerinden bu yana iltica olgusunun varlığını devam ettirdiği bilinmektedir. Dinler tarihinde sık sık rastlanan iltica olgusu, aynı zamanda Hitit ve Aztek yazıtlarında dahi sözleşmelere konu önemli bir madde olarak karşımıza

çıkılmaktadır. İslam tarihinde ilk inananların üzerindeki baskıların zulüm boyutuna ulaştığı bir zamanda başta Habeşistan'a sığınmış olmaları, sonrasında ise Medine'ye hicret etmeleri, İslam tarihinde çok önemli ve hayati bir dönüm noktasını oluşturmaktadır. Keza, İspanya'dan kaçan Museviler için Osmanlı İmparatorluğunun sığınma hakkı tanımış olması, şüphesiz bu din mensupları için unutulmayacak bir insanlık örneği oluşturmuştur.

Eski dönemlerde kutsal mekanlar sığınma merkezi olma misyonunu yüklenmiş iken monarşilerin gelişmesi ile sığınma hakkının kabul edilmesi devlet yetkileri içinde sayılmaya başlanmıştır. Yirminci yüzyıla gelindiğinde ise dünyanın bir çok ülkesinin taraf olduğu büyük savaşlar, ihtilaller, bağımsızlık savaşları ve bunlara bağlı olarak ulus devlet modeline geçişler, çok büyük insan kitlelerini sığınma arayışlarına sevk etmiştir. Yirminci yüzyılın başlarında meydana gelen Birinci Dünya Savaşı sonrasında büyük nüfus hareketleri olmuş, savaş sonunda kurulan **Milletler Cemiyeti**'nde konu ele alınmış, ancak devletler arasında ikili düzeyde çözülebilecek bir olgu olarak tanımlanmıştır. II. Dünya Savaşı sırasında yayılan ve insanlığa büyük felaketler yaşatan faşizm akını, savaş sırasında sadece Polonya'da 1,5 milyon insanı yerinden etmiştir. 1944-1951 yılları arasında 20 milyona yakın insan daha güvenli bir yerde yaşayabilmek umuduyla yer değiştirmiştir.

II. Dünya Savaşı sonrası atmosferde "insan hakları" kavramı kuramsal olarak gelişmiş; başta 10 Aralık 1948 tarihinde ilan edilen **İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi**'nden (**İHEB**) hemen sonra, bildirmede yer alan hemen bütün haklar hakkında çeşitli takip, denetim ve yaptırım araç ve mekanizmalarına sahip Birleşmiş Milletler (BM) Sözleşmeleri oluşturulmuştur. Bunun dışında ve buna paralel olarak Bölgesel İnsan Hakları Sözleşmeleri hazırlanmış, bazı Bölgesel Sözleşmeler ile Mahkeme gibi yargı boyutunu da içeren denetim mekanizmaları yaşama geçirilmiştir. İşte bu II. Dünya Savaşı sonrası dönemde **İHEB madde 14**'de temel bir insan hakkı olarak sayılan "iltica hakkı"na ilişkin **Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair BM Sözleşmesi** 1951 yılında Cenevre'de kabul edilmiştir. Bu sözleşme günümüz iltica / mülteci hukukunun temel belgesi ve dayanağı, bazılarında göre **Magna Carta**' sı olarak kabul edilmektedir.

II. Dünya Savaşından sonraki dönemde ise kitlesel nüfus hareketleri Avrupa dışında, üçüncü dünya ülkelerinde görülmüştür. Tüm insanlık tarihinde yaşanan sayılamayacak çokluktaki nüfus hareketlerini saymaya çalışmak elbette bu çalışmanın çerçevesi içinde mümkün değildir. Ancak yakın tarihte, Ruanda ve Tanzanya'daki Mozambikli mülteciler, Hindistan'daki sayıları 10 milyonu bulan Bengalli mülteciler, Vietnam ve Kamboçyalı mülteciler, İran devrimi sonrası ülke dışına kaçan rejim muhalifi mülteciler, 1979 yılında yaşanan işgal girişiminden sonra Afganistan'dan kaçan 6 milyon mülteci (ki hala bir kısmı bir türlü bitmek bilmeyen iç savaşlardan ötürü ülke dışında kalmaya devam etmektedir), Körfez Savaşından sonra Irak'tan kaçarak İran'a sığınan 1,3 milyon, Türkiye'ye sığınan 460.000 Kürt mülteci, Bosna-Hersek ve Kosova'nın bir çok ülkeye sığınmış nüfusu ve son olarak geçen yıl içinde Sudan'ın Darfur Bölgesinde yaşanan insani krizden ötürü bir milyonu, öncesinde ise güneyde dört milyonu aşkın yerinden edilmiş insan ile kitlesel

iltica hareketleri, halen insanlık ailesinin belleğinde sıcak birer sorun olarak durmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde bir çok ülkeden toplu ve bireysel sığınmalar yaşanmıştır. Bunda İmparatorluğun tarihi misyonu, stratejik konumu, sığınma konusuna özel bir yer atfeden İslam Hukukunun gücü ve siyasi nedenlerin etkisi vardır. Kuşkusuz, Poltava Savaşında Ruslara yenilerek kaçıp Osmanlı'ya sığınan İsveç Kralı 12. Karl, olayı ilginç bir sığınma örneğidir. Bu sığınmacıyı Rusların istemesine rağmen iade etmeyen ve uzun süre Osmanlı topraklarında kaldığı için "Demirbaş Şarl" lakabı verilen 12. Karl'ı ele geçirmek için Rusya Osmanlı topraklarına girmiş, Prut nehri yakınlarında iki ordu savaşmış, 1711'de yapılan Prut Antlaşmasında Osmanlı aleyhine hükümler bulunsa da İsveç Kralının ülkesine sağ-salim dönmesi ve buna Rusların engel olmaması özel bir madde ile şart koşulmuştur. Yine, yukarıda anıldığı gibi İspanya'dan kaçan Museviler, Avusturya-Macaristan İmparatorluğundan kaçan Macar mülteciler, 1859-1922 yılları arasında Kafkaslar ve Kırım'dan kaçan ve sayıları dört milyonu bulan Çerkez ve Tatar mülteciler kitlesel mülteci akınları olarak sayılabilir. 1920 yılında özellikle Bolşevik İhtilalinden sonra kaçan 65.000 kadar Rus'la değişik bölgelerden kaçan Rum ve Ermeniler ile birlikte İstanbul'a sığınan toplam nüfus 100.000 kadar tahmin edilmektedir. Ayrıca Osmanlı İmparatorluğunun toprak kayıpları ile Anadolu'ya nüfus hareketleri artmıştır.

Cumhuriyetin kurulması ile **1923 Lozan Antlaşmasına** bağlı olarak Türkiye ile Yunanistan arasında "nüfus mübadelesi" kabul edilmiş ve 384.000 kişi Türkiye'ye yerleşmiştir. Benzer anlaşma Bulgaristan ile "gönüllü değişim" olarak yinelenmiştir. Bu dönemde özellikle Balkanlar ve Kafkaslardan Türkiye'ye gelen nüfus hareketi "soydaşların göçü" olarak nitelenmiş olsa bile esasen hepsi iltica sorununun öznesidirler. 1933-1945 yılları arasında Nazizm'in Almanya'da yükselişi ile çoğu üniversite hocaları, bilim adamları ve sanatçılardan oluşan 800 kadar Musevi entelektüeli Türkiye'ye sığınmış ve Türkiye'de başta üniversiteler olmak üzere eğitim, mimari ve sanat alanlarında ciddi katkılar sunmuşlardır.

Ancak aynı dönemde benzer misafirperverlik ve insani koruma 778 Rus ve Polonya Musevi'sinin içinde bulunduğu Struma Gemisine gösterilmemiş, sığınma hakkı verilmediği gibi geminin Filistin topraklarına gitmek için Boğazlardan geçmesine de izin verilmemiş ve 70 gün bekletilen geminin bir Rus denizaltısı tarafından torpillenmesine seyirci kalınmıştır. Bir de yine II. Dünya Savaşı sonrasında Türkiye'ye sığınan ve Yozgat 'ta tutulan yüz elli Türk asıllı sığınmacı ile Sovyetler Birliği'nden Türkiye aleyhine yayın yapan "**Bizim Radyo**"daki on beş genç komünistin pazarlıklar ile karşılıklı teslimleri vardır ki, mülteci tarihimizde her zaman kara bir leke olarak kalacaktır. Sovyetler Birliği'ne Kars hududunda trenle "teslimi" yapan subaylardan olan **Atif ERÇİKAN**'ın ağzından **Alev ALATLI**'nin aktardığına göre "Görevli subaylar treni yavaşlatıp kaçmalarını istemişler de adamlar lanet olsun diye reddetmişler. Teslim ettikleri yer bir tepe. Kadın, çoluk-çocuk, Rus askerleri bunları tepenin ardına sürüyorlar. Gözden kayboldukları anda makineli tüfek sesleri. Bütün bir aşiret kurşuna diziliyor ..." .

Halbuki, yine aynı yıllarda (belki aylarda) **Potsdam Konferansı**'ndan sonra Avrupa'da esir tutulan 110.000 Kafkasyalı savaş esiri (savaş sırasında Stalin' e karşı savaşmaları halinde Naziler tarafından bağımsızlık vaat edildiğinden Almanya lehine savaşa katılmışlardı) Amerika ile Sovyetler Birliği arasında varılan anlaşma gereği teslim edildikten ve 128 Azeri'nin olayı protesto etmek amacıyla kendilerini Viyana yakınlarındaki bir esir kampında yakmalarından sonra olay batı kamuoyuna yansımış ve başını New York Belediye Başkanı Laguard'ın çektiği sivil tepki kampanyalarından sonra Amerika, sevkiyatları durdurmak zorunda kalmıştır.

Bundan sonraki dönemde göze çarpan nüfus hareketliliği, 1980 askeri darbesinden sonra 100.000 kadar siyasi muhalifin Türkiye'den genelde Avrupa ülkelerine iltica etmesinde olmuştur. Bunu Türkiye'de mevcut Kürt sorununa bağlı olarak özellikle 90'lı yıllarda artan Kürt nüfusunun Avrupa ülkelerindeki (kısmen Irak'a da söz konusu) sığınma arayışı izlemiştir. 1980-1995 yılları arasında Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan yaklaşık 350.000 kişinin siyasi sığınma amaçlı olarak Avrupa'ya gittiği tahmin edilmektedir. **UNHCR verilerine göre**, 1980-1999 yılları arasında 579.510 kişi Türkiye'den kaçarak başka ülkeler nezdinde sığınma aramış, bu hali ile dünyada hatırı sayılır mülteci nüfuslarından birisi olmuştur.

Aynı tarihlerde İran'da yaşanan "İslam Devrimi" sonrasında pek çok rejim muhalifi Türkiye üzerinden Avrupa'da sığınma arayan bir başka grup olmuştur. 1988 yılında 51.000 Iraklı, 1989'da 345.000 Türk kökenli Bulgaristan vatandaşı, 1992 yılında 25.000 Bosnalı ve 1999'da 10.000 kadar Kosovalının Türkiye'ye gelişi önemli kitlesel sığınma vakalarıdır. Ancak mevzuatı gerektirdiği halde Türkiye, Balkanlardan gelen bu "soydaşlara" (1951 Sözleşmesi'nin gerektirdiği hakları da peşi sıra vermesi gerektiğinden) Sözleşme gereği mülteci statüsü vermemiş, bu kişileri "misafir" statüsü ile barındırmıştır.

Bunların dışında şüphesiz en büyük ve beklenmeyen sığınma şoku **Körfez Savaşı** sonrası birden bire Türkiye'ye kaçmak zorunda kalan **460.000 Iraklı Kürt** nüfus olmuştur. Türkiye her ne kadar 1951 Sözleşmesine koymuş olduğu coğrafi sınırlama gereği bu kişileri mülteci olarak tanımak zorunda olmasa da, sınırlarına dayanmış ve açıkça yaşamsal bir tehditten kaçtıkları belli olan (ilk görüşte mülteci) bu kişilere uluslararası teamül hukukunun da bir gereği olan geçici sığınma imkanı vermek konusunda da ciddi bir direnç göstermiştir. O yıllarda Türkiye'nin güney doğusunda zaten yoğun olarak yaşanan Kürt sorunu dolayısı ile Türk makamları bu kitlesel sığınmanın istikrarı daha da bozacağı, Filistin'deki kamplara benzer bir durum oluşturacağı, ekolojik dengeyi bozacağı gibi nedenlerle Türkiye - Irak sınır kapılarını kapatmış ve yüz binlerce Kürt'ü Türkiye - Irak sınırında bulunan barınılması ve ulaşılması güç ve karlarla kaplı dağ geçitlerinde zor durumda bırakmıştır. İran, bu tarihte Irak Savaşından ötürü kendisine sığınan 600.000 Iraklı ve 1.4 milyon Afgan mülteciyi topraklarında barındırırken yeni gelen **1.3 milyon Kürt'e** de sınırlarını açmış, dünyada topraklarında en çok sayıda mülteciyi bulunduran ülke konumuna gelmiş ve UNHCR'dan yardım talep etmiştir.

Özellikle uluslararası medyanın konuyu gündemden düşürmemesi üzerine **BM Güvenlik Konseyi**'nden çıkarılan bir karar ertesinde askeri müdahalelerle, ABD'nin Türkiye'de konuşlandırıldığı 5.000 askerden oluşan Çekiç Güç ve uçuşa yasak bölgeler oluşturularak Kuzey Irak'ta bu sığınmacıların tekrar gönüllü geri dönüşü için imkanlar hazırlanmış ve BM askerleri gözetiminde bu sığınmacıların çok büyük bir bölümü Irak'a dönmüştür. Türkiye, bu tarihten sonra mülteci hukukunun gereklerinden olan "yük paylaşımı" ilkelerine batılı devletlerce uyulmadığını, yükün çok büyük bir kısmının kendi olumsuz ekonomisine rağmen üzerinde bırakıldığını haklı olarak dile getirmiştir. Kuşkusuz, bu sığınma krizinde Türkiye'nin fark ettiği en önemli husus, İHEB'ni kabul etmesine ve 1951 Sözleşmesi'ne taraf olmasına rağmen sığınmacılar konusunda kendi iç mevzuatında bırakın bir Anayasal düzenlemeyi, kanun ve hatta yönetmeliği bile olmadığını tespit etmesi olmuştur. Bu gecikmiş ihtiyaç gereği hükümet, 1994'de yürürlüğe girecek Yönetmelik hazırlıklarına başlamıştır.

BM verilerine göre, sözleşmenin kabul edildiği 1951 yılından itibaren mülteci nüfusu yıllık bazda sürekli artan bir grafik göstermiş ve 1995 yılında yetmişli yılların on katı bir seviyeye çıkarak 27.437.000 sayısını bulmuştur. 1995 yılından günümüze azalma eğilimi gösteren UNHCR'in ilgi alanına giren (mülteciler, sığınmacılar, ülkesinde yerinden edilenler, geri dönenler olarak) toplam nüfusun halen yıllık bazda 22.000.000 kişi civarında olduğu tahmin edilmektedir. Yine UNHCR'a göre bu rakamların % 50.8'ini kadınlar, % 41'ini 18 yaşın altındakiler ve % 5'ini 5 yaşın altındakiler oluşturmaktadır. **Uluslararası Göç Örgütü (IOM)**'nün, 2000 yılı başında yaptığı bir araştırmaya göre "herhangi bir anda" yeryüzünde kaçak olarak dolaşan insan sayısı 15 milyon ile 30 milyon arası değişmektedir. Sonraki yıllarda insanlığı tehdit eden olayların arttığı dikkate alınırca, bu rakamın büyüdüğünü tahmin etmek zor olmayacaktır. **Norveç Mülteciler Konseyi** tarafından Mart 2005'de yayınlanan rapora göre, dünya genelinde her gün 8 bin kişi evinden ayrılmak zorunda kalmakta, 50 ülkede 25 milyon kişi kendi ülkesinde yerinden edilmiş bir şekilde yaşamaya devam etmektedir.

Türkiye'de ise **Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şubesi** rakamlarına göre geçen yılların ortalamasında 60.000 kadar yasa dışı göçmen veya illegal hareket halinde nüfusun "yakalanması" söz konusu. Bu yakalanan kişilerin yakalandıklarında iltica başvurusu yapmadıkları otoriteler tarafından genellikle ifade ediliyor. Ancak Türkiye'ye yasadışı yollardan girenlerin büyük bölümü, Türkiye'de mülteci statüsü ile kalamayacaklarını bildikleri için ya da baştan nihai hedef olarak başka bir ülke (Avrupa ülkesi) seçtikleri için UNHCR vasıtasıyla üçüncü bir ülkeye gönderilme olanağından da haberdar olmadıklarından Türkiye'de başvuru yapmıyor. Kaldı ki bu yönde ifadelerinin alınmadıkları, kendilerine sadece insan kaçakçılığı yapan kişiler hakkında sorular sorulduğu, esasen bu konuda çalışan kolluk kuvvetleri kadrosunda yeteri kadar tercüman, mülteci hukuku ve hakları konusunda bilgili ve duyarlı personel olmadığı ve verilen bilgileri değerlendirebilecek bir veri tabanının da bulunmadığı biliniyor. Sınır güvenliğini sağlamak amaçlı güvenlik tedbirleri zaten çoğu zaman sığınmacının resmi prosedüre erişiminde çok ciddi bir sorun oluşturuyor. Buna rağmen, Türkiye'nin sığınma prosedürüne resmi olarak müracaat edenler 5.000 civarındadır. Bu başvuruların değerlendirmesi ise, **UNHCR Türkiye Ofisi** ile

koordineli (tabii ki son yıllarda artık daha çok bu Ofisin kararları doğrultusunda) olarak yapılmakta ve takriben %25-30 kadarı mülteci statüsü almaya layık kabul edilmektedir. Bu rakamlar, insanlık adına çok ciddi sayıda bir nüfusun Türkiye’de yaşamsal sorun yaşadığını göstermektedir. Türkiye aynı zamanda çoğu doğu Avrupa ülkelerinden gelen bir kısım insan için iltica sürecinde “varış ülkesi”, pek çok siyasi sorun yaşayan kimse içinde “kaynak ülke” vasfını taşımaktadır.

Mülteci’ nin Benzer Kavramlarla İlişkisi

Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair BM Sözleşmesi madde 1’de mülteci, “İrki, dini, tabiiyeti, belli bir 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 şahıs(lar)” olarak tanımlanmıştır. Bu tanımın ana unsurları ileriki bölümlerde ayrıntılı olarak ele alınacaktır.

Sığınmacı, mülteci statüsü almaya yönelik başvurusu henüz karara bağlanmamış kişiler için kullanılan bir terimdir. Aynı zamanda henüz başvuru yapmamış veya başvurusu hakkında cevap bekleyen kişiler de sığınmacı olarak tanımlanmaktadırlar. Sığınmacı, iltica prosedürü hakkında cevap bekleyen kişi olduğuna göre mülteci korumasının temel ilkesi olan non-refoulement ilkesinden ve insanca muamele standartlarından peşinen yararlanması gerekir. Ancak prosedür sonucunda ilgili kişinin mülteci kriterlerine uygun olduğuna karar verilirse, bu kişi en başından itibaren mülteci olarak kabul edilir. Yani, mülteci statüsünün tanınması duyurma ve açıklama mahiyetindedir.

Sığınmacı kavramı, Türk hukuku bakımından, 1951 Sözleşmesi’nin coğrafi sınırlama ile onaylanmış olması nedeniyle Sözleşme kapsamı dışında kalan, mülteci konumunda olan kişiler için kullanılmaktadır.

Göçmen ise, yukarıdaki tüm uluslararası hukuk belgelerinde sayılan siyasi kriterler nedeniyle değil de sırf ekonomik nedenlerle, daha müreffeh bir hayat standardı yakalayabilmek için vatandaşı olduğu ülkeden bir başka ülkeye göçen kişiye denir. Göçmenler vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaya devam ederler ve bu yolculuğa kendi istek ve arzuları ile çıkarlar. Göçmen kabul eden ülkeler, göçmen politikalarına bağlı olarak başvuruları kabul veya reddedebilirler. Bu ülkelerin bu anlamda temel bir insan hakkından kaynaklanan sorumlulukları yoktur. Uzun süredir aslında göçmen mahiyetinde olan kişilerin kendilerini ulaşmak istedikleri ülkelerde mülteci olarak tanıtmaya çalışmaları, bu konuda akıl almaz hile ve kurnazlıklara başvurmaları, uluslararası mülteci hukukuna ciddi zararlar vermiştir. Öyle ki ülkeye girişlerde alınan önlemlerin arttırılması ve sıkılaştırılması nedeniyle mülteci korumasından yararlanması gereken kişiler, bu büyük engelleri aşamaz duruma düşmüşlerdir.

Ülkesinde yerinden edilmiş kişiler, Nisan 1998 tarihinde BM İnsan Hakları Komisyonu'na sunulan **BM Ülkesinde Yerinden Edilmiş Kişilere İlişkin Kılavuz İlkeler**'de tanımlandığı üzere “*silahlı bir çatışma, genel şiddet, insan hakları ihlalleri ya da doğal ya da insan yapımı felaketler nedeniyle yaşadıkları yerlerden kaçmak ya da buraları terk etmek zorunda kalmış, ancak, uluslararası olarak tanınmış hiçbir devlet sınırını geçmemiş kişiler*”dir. Kavram esasen mülteci tanımındaki siyasi kriterleri taşımakla birlikte vatandaşı olduğu ülkenin dışına çıkmamış veya çıkamamış kişileri ifade etmektedir. Bu açıdan sorunları mültecilerin korunma ihtiyaçları ile aynıdır, ancak bu kişiler bir sınır geçemedikleri için 1951 Sözleşmesi ve UNHCR Tüzüğü kapsamına girmemektedirler. Ancak BM Genel Kurulu ve BM Genel Sekreteri tarafından veya ilgili devlet tarafından bir talep olması halinde UNHCR, sahip olduğu özel uzmanlık alanı ve deneyimleri ile insani yardım operasyonlarına katılmaktadır. Dünyada yaklaşık 20-25 milyon olduğu tahmin edilen bu durumdaki kişilerin ancak 5 milyon kadarına UNHCR koruma ve yardım hizmeti sunabilmektedir. Kılavuz İlkeler, yerinden edilmenin bütün aşamalarını ele almakta ve devletlere, devlet dışı aktörlere, hükümetler arası ve hükümet dışı örgütlere ülke içinde yerinden edilmeye ilişkin konularda rehberlik etmeyi amaçlamaktadır. **UNHCR Yürütme Komitesi (EXCOM)** 1999 tarihli 87 sayılı kararla Kılavuz İlkeler'in geçerliliğini bir kez daha dile getirmiş ve Genel Kurul'un belirlediği kriterler temelinde UNHCR'in rolünü desteklediğini belirtmiştir.

Yerinde / mahallinde mülteciler, menşe ülkelerini terk ettiklerinde mülteci olmalarını gerektiren bir durum yok iken, sonradan buldukları ülkede gelişen olaylar nedeniyle mülteci durumuna giren kişileri ifade etmektedir. Sonradan gelişen olaylar menşe ülkede yapılan askeri darbeler veya sığınılan ülkede sonradan vatandaşı olduğu ülke aleyhinde yapılan siyasi çalışmalar gibi nedenler olabilir. Burada dikkat edilmesi gereken husus, başvuran kişinin eylemlerinin ülkesi tarafından nasıl algılandığıdır. Suistimal edilmesi kolay olan bu yöntemde sığınılan ülkenin başvuru dosyasını incelemede titiz davranması gerekir.

Uluslararası Hukukta İltica / Mülteci Hukukunun Gelişimi

Milletler Cemiyeti'nin 1933 tarihli “**Mültecilerin Uluslararası Statüsü**” ve 1938 tarihli “**Almanya'dan Gelen Sığınmacıların Statüsü**”yle ilgili sözleşmeleri yerinden edilmiş kişiler için az sayıda imza atan ülkeler ve imza atan ülkeler açısından da getirilen pek çok çekince ile sınırlı korumalar sağlamıştır.

1948 yılında ilan edilen **İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 14. maddesinde** iltica hakkı temel bir insan hakkı olarak ilan edilmiştir:

“Herkes zulüm karşısında başka ülkelerde sığınma talebinde bulunma ve sığınma olanağından yararlanma hakkına sahiptir.”

Maddenin 2. fıkrasında hakkın özünü korumak ve kötü niyetli uygulamaların önüne geçmek için iltica hakkı koruma alanının dışında kalan kısım belirtilmiştir:

“Gerçekten de siyasi olmayan suçlar veya Birleşmiş Milletler’in amaçları ve ilkelerini ihlal eden davranışlardan kaynaklanan kovuşturmalar söz konusu olduğunda bu hakka başvurulamaz.”

Kabul eden ülkelerin sayısı çok fazla olmasına rağmen İHEB, uluslararası hukuk anlamında bir sözleşme olmadığından, tanımladığı haklar konusunda takip, denetim ve yaptırım mekanizmalarına sahip değildir. Bu nedenle İHEB’nde tanımlanan haklar için ayrı ve özel sözleşmeler düzenlenmesi ihtiyacı belirmiştir.

28 Temmuz 1951 tarihinde Cenevre’de 26 ülkenin temsilcisi tarafından kabul edilen **“Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Sözleşme”** (daha çok **1951 Sözleşmesi** şeklinde anılır) tarihte ilk kez bir mülteci tanımı yapmakla, haklar ve standartlarının çağdaş bir listesini sunmakla, mülteci iadesinin limitleri ile geleneksel hukukta bulunan “geri göndermeme” (non-refoulement) ilkesini sözleşme hükmü altına almakla ve UNRRA’nın “geri gönderme”, IRO’nın “yeniden yerleştirme” eğilimine rağmen “yasal entegrasyona” odaklanması ile mülteci hukukunda bir milat olma misyonunu yüklenmiştir.

Başlangıç bölümünde de belirtildiği üzere Sözleşmeye taraf devletler, “Birleşmiş Milletler Antlaşması ve İHEB’nin insanların ana hürriyetlerinden ve insan haklarından, fark gözetmeksizin faydalanmaları ilkesini teyit ettiğini dikkate alarak, ... mültecilerin hukuki durumuna ilişkin daha önce imzalanan milletlerarası antlaşmaların tekrar gözden geçirilmesi ve bir araya getirilmesinin, bu antlaşmaların alanının ve bunların mülteciler için sağladığı himayenin yeni bir antlaşma yoluyla genişletilmesinin arzu edilir olduğunu dikkate alarak ...” sözleşmeyi oluşturmuşlar ve 1. maddesinde **mülteci**’yi tanımlamışlardır:

“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 şahıs” mültecidir.

1951 Sözleşmesi mülteci tanımındaki ana unsurları kısaca değerlendirilmek gerekirse;

1. Baskı ve zulme temel teşkil eden nedenler : Bu nedenler kişinin ırk, milliyet gibi doğuştan gelen veya din, siyasal düşünce gibi sonradan benimsenen hususiyetler olup, kişiye sıkı sıkıya bağlı ve kişinin temel insan hakları ile ilgili niteliklerdir.

1.1. Irk : Aynı fizyolojik ve kalıtsal özellikler taşıyan aynı etnik kökene sahip gruplar olarak tanımlanmakla birlikte büyük bir nüfus içinde azınlık oluşturan ortak bir soyun belirli bir sosyal grubuna üyeliği de içine alır. Irksal nedenlere dayalı tüm ayrımcılıklar dünya ülkeleri tarafından kınanan en büyük insan hakları ihlallerinden biridir. 1969 tarihli **Her Türlü Irk Ayrımcılığının Tasfiye Edilmesine Dair Uluslararası Sözleşme**

ve yine 1973 tarihli **Kurumsallaşmış Irk Ayrımcılığının (Apartheid) Önlenmesi ve Cezalandırılması Konusunda Uluslararası Sözleşme**'ler de bu konunun önemini vurgulamakta ve mülteci korumasında bir destek hukuki argüman olarak kullanılabilir.

1.2. Tabiiyet / milliyet / uyrukluk : Normalde bir devletin kendi vatandaşına vatandaşlık bağı nedeni ile zulmetmesi söz konusu olmayacağına göre burada dikkat çekilmek istenen husus, belirli bir kültür, etnik grup veya dil grubuna mensup olma şeklinde anlaşılmaktadır. Bu nedenle çoğu zaman ırk terimiyle aynı anlamda kullanılmaktadır. Bu grubun resmi olup olmaması veya büyüklüğü önemli değildir. Ulusal azınlıklara yapılması söz konusu olan olumsuz davranış ve tutumlar bu kapsama girmektedirler.

1.3. Din : Semavi olsun veya olmasın her hangi bir inanç sistemini benimsemiş veya hiçbir dini benimsememiş bir kişinin bu kimliğinden ötürü uğradığı baskı ve zulmü ifade etmektedir. İHEB ve birçok uluslararası sözleşme mutlak anlamda din ve vicdan özgürlüğünü temel bir insan hakkı olarak tanımlamıştır. 1981 tarihli **Din veya İnanca Dayalı Her Türü Hoşgörüsüzlük ve Ayrımcılığın Kaldırılması Bildirisi** bu özgürlük alanının kapsamı hakkında daha detaylı düzenlemeler içermekte ve ilgili devletlere sorumluluklar yüklemektedir.

1.4. Belirli bir toplumsal gruba mensubiyet : Kişiyi vatandaşı olduğu topluluktan farklı kılan, doğuştan gelen ve kimliğinin oluşmasında etkili olan ve değiştirilmesi pek mümkün olmayan nedenlerin varlığı halinde, bu kişilerin oluşturduğu toplumsal gruba aidiyet bu kapsamda değerlendirilir. Cinsel ayrımcılıktan kaynaklanan kimi şiddet şekilleri (cinsel zulüm, cinsel kölelik, bir etnik temizlik yöntemi olarak sistematik tecavüz gibi) ve eşcinsellik de bu madde altında düşünülebilmektedir. Keza ülkedeki kadınlara yönelik ayrımcılık biçiminde ortaya çıkan kimi baskı ve tehditler, baskı ve zulüm boyutuna gelmiş ise bu grup altında değerlendirilebilir.

1.5. Siyasi düşünce : Düşünce özgürlüğü, İHEB ve bir çok BM sözleşmesince koruma altına alınmış temel bir insan hakkıdır. Düşünce özgürlüğünün kullanılması sırasında yapılan çalışmalar, ilgili devletin dikkatini çekmiş veya çekme ihtimali belirmiş ve bu kişiye karşı tutum ve davranışında zulüm oluşturma riski ortaya çıkmış ise bu kapsamda değerlendirilir. Siyasal görüş olarak tanımlanan düşüncelerin, ülkedeki önem ve gücü gibi somut kriterler ile birlikte değerlendirilmesi gereği vardır.

2. Zulüm : Esasen hangi tavır ve davranışların "zulüm" sayıldığına dair yapılmış her hangi bir tanım yoktur. Bununla birlikte İHEB madde 14 ve 1951 Sözleşmesi madde 33 ile birlikte değerlendirildiğinde yaşama hakkı, kişi güvenliği ve özgürlüğünün ihlali, işkence görme riski, insanlık dışı ceza ve tedbirlere muhatap olma tehlikesi ve genel anlamda temel-çekirdek insan haklarının ortadan kaldırılmasına yönelik uygulamalar (devlet veya devlet dışı faktörler tarafından) bu kapsamda değerlendirilebilir.

3. Haklı nedenlerle korku : Sığınmacının sadece kendi ruh halini değil, zulüm görme korkusunun hangi nesnel gerekçelerden kaynaklandığının araştırılması anlamına gelmektedir. Sözleşme, soyut bir kavram olan korkunun belirlenmesinde kişinin ruh halinin dikkate alınmasını yeterli görmemektedir. Bunun delil ve belgelerini yanında getirmesi de kendisinden beklenemez. Her bir sığınmacı bireysel olarak prosedüre tabi tutulduğunda öznel durumunun dikkate alınması gerekecektir. Ancak grup halinde ülkenin terk edilmesi halinde değerlendirme de buna bağlı yapılacaktır.

4. Tabiiyetini taşıdığı ülkenin dışında bulunmak : Bir ülke vatandaşı hakkında bir başka ülkenin sığınma konusunda karar verebilmesi için öncelikle kendi topraklarında kendisine baş vurulmuş olması gerekmektedir. Mülteciyi ülkesinde yerinden edilen kişilerden ayıran temel faktör de budur.

Sözleşmenin kabul edildiği tarihte kurulmaya çalışılan mülteci korumasının “**zaman sınırlaması**” olduğu, yani 1 Ocak 1951 tarihinden önceki ve genellikle II. Dünya Savaşı sırasında ve sonrasında oluşan nüfus hareketlerine yönelik düşünüldüğü tartışılmaz biçimde açıktır. Tereddüt edilen husus, bu Sözleşmenin “**yer itibariyle yetki alanının**” ne olacağıdır. Sözleşmenin sadece Avrupa’da mülteci durumunda bulunanlara mı yönelik olacağı, yoksa tüm dünyadaki mültecileri mi kapsayacağı imzacı ülkelerin takdirine bırakılmış ve 1. maddenin B.1. fıkrasında “1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar” ifadesinin ya “Avrupa’da meydana gelen olaylar” ya da “Avrupa’da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar” anlamında anlaşılabilirliğini ve taraf devletlerin Sözleşmeye imza, tasdik veya katılma sırasında taahhüt ettiği yükümlülükler bakımından bu ifadenin kapsamını belirten bir beyanda bulunmaları gerektiği ifade edilmiştir. B.2’ye göre sözleşmeyi dar (sadece Avrupa’da meydana gelen olaylar nedeniyle) olarak kabul edenler her zaman için yükümlülüklerini sonradan genişletebilirler.

Sözleşmenin ilk taraf devletlerinden olan **Türkiye, 29 Ağustos 1961 tarihinde 359 sayılı Onay Kanununda** bu konudaki deklarasyonunu açıklamış ve başlangıçtaki ibareyi “Avrupa’da meydana gelen olaylar nedeniyle” şeklinde anladığını ve kabul ettiğini ifade etmiştir. Böylece Türkiye 1951 Sözleşmesini ciddi bir “**coğrafi sınırlama**” ile kabul etmiştir. (Yaygın olarak “coğrafi çekince” kavramı kullanılmakla birlikte, devletler hukuku açısından “coğrafi sınırlama” kavramının doğru olduğu düşünülmektedir) Bu tarihte sözleşmenin getirdiği yükümlülüklerin tam olarak bilinemediği ve sonuçları öngörülemediği için bazı devletler bu coğrafi sınırlamayı yapmayı kendilerine uygun görmüşlerdir. Birazdan ele alınacak olan ve tanımdaki zaman sınırlamasının ortadan kaldırıldığı **1967 Protokolü**’ne madde 1/son gereği çekince koyma yasağı bulunmakla birlikte, 1951 Sözleşmesi’ni coğrafi sınırlama ile kabul eden ülkelere madde 1/3 gereği bunu devam ettirebilme imkanı tanınmıştır.

Ancak hemen belirtmek isteriz ki, Sözleşmeyi coğrafi sınırlama ile imzalayan Türkiye gibi taraf devletler, Avrupa dışından gelen sığınmacılara sadece mülteci statüsü verme taahhüt ve yükümlülüğü altına girmemiş bulunmaktadır. Bir uluslararası hukuk yükümlülüğü olmamakla birlikte bu durumda olan ülkeler tabii ki her zaman gerekli gördükleri kişilere mülteci statüsü verebilecektir. Bu durum devletlerin hükümranlık hakkı ile ilgili olup, önünde hukuki bir engel bulunmamaktadır.

Sözleşme’ nin 1/F maddesine göre, “Sözleşme hükümleri;

- 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) *Birleşmiş Milletler' in amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden suçlu olduğuna;*

dair hakkında ciddi kanaat mevcut olan bir kişi hakkında uygulanmayacaktır.”

Bu düzenleme İHEB madde 14/2'nin sözleşmeye uyarlanmış halidir.

Sözleşme' nin 1/C maddesinde ise mülteci statüsünden yararlanmakta iken kişinin **sayılan durumlarda mülteci korumasının kaldırılacağını** ifade etmektedir:

1. *“Vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteği ile tekrar yararlanırsa,*
2. *Vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi arzusu ile tekrar kazanırsa,*
3. *Yeni bir vatandaşlık kazanmışsa ve vatandaşlığını yeni kazandığı ülkenin himayesinden yararlanıyorsa,*
4. *Kendi arzusu ile terk ettiği veya zulüm korkusu ile dışında bulunduğu ülkeye kendi arzusu ile tekrar yerleşmek üzere dönmüşse,*
5. *Mülteci tanınmasını sağlayan koşullar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaktan sakınmaya artık devam edemezse (Bu fıkra, vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden yararlanmayı reddetmek için önceden geçerli zulme ait haklı sebepler ileri sürebilen, bu maddenin A.1. kısmının kapsamına giren bir mülteciye tatbik olunmayacaktır.),*
6. *Vatansız olup da, mülteci tanınmasına yol açan koşullar ortadan kalktığı için, normal ikametgahının bulunduğu ülkeye dönebilecek durumda ise (Bu fıkra, normal ikametgahının bulunduğu ülkeye dönmeyi reddetmek için önceden maruz kaldığı zulme bağlı haklı sebepler ileri sürebilen, bu maddenin A.1. kısmının kapsamına giren bir mülteciye uygulanmayacaktır.)”*

1951 Sözleşmesine Göre Mültecinin ve Taraf Devletin Hak ve Sorumlulukları

1951 Sözleşmesine göre mültecinin ayırımı tabi tutulmaksızın (madde 3), vatandaşı olduğu ülkeye uygulanan istisnai tedbirlerden muaf olarak (madde 8) **şu hakları vardır:** Din özgürlüğü (madde 4), medeni haklardan yararlanma özgürlüğü (madde 12), menkul ve gayrimenkul edinme hakkı (madde 13), fikri ve sınai mülkiyet hakkı (madde 14), dernek 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), ihtisas 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), sosyal sigorta ve çalışma mevzuatından yararlanma hakkı (madde 24).

Bunların yanı sıra V. Bölümde idari önlemler başlığı altında sığınılan **taraf devlete**, mülteci, bir hakkı kullanması için normal koşullarda yabancı bir ülkenin yetkililerinin yardımına ihtiyaç duyuyor ise bu konuda kendisine yardımcı olma (madde 25), her

hangi bir yabancı gibi ikamet yerini tespit ve seyahat etme hakkının tanınması (madde 26), kimlik kartı çıkartma (madde 27), ulusal güvenlikleri veya kamu düzenleri ile ilgili engelleyici ciddi sebepler bulunmadıkça seyahat belgeleri düzenlemeleri (madde 28), vatandaşlarına uyguladığından daha yüksek resim, harç ve vergi uygulamama (madde 29), mültecilerin yanlarında getirdiği değerli varlıklarını kabul edildikleri bir başka ülkeye nakletmelerine izin verilmesi (madde 30), illegal yurda girişlerden ötürü ceza verilmemesi, gerekli olanların dışında statüleri belli olana kadar mültecilerin hareketlerine kısıtlama uygulamamaları, başka bir ülkeye kabulleri konusunda gerekli kolaylıkların sağlanması (madde 31), ulusal güvenlik veya kamu düzeni gerektirmesinin dışında (ki bunun yasal alınmış bir karara bağlı olması, bu kararın da yargı denetimine açık olması, mültecinin delil ileri sürebilmesi, temyiz hakkı olması, temsil edilmesi şartlarına bağlıdır) sınır dışı edilmemesi, sınır dışı edilmesi gerekiyor ise mülteciye başka bir ülkeye yasal olarak kabulünü sağlayabilmek için makul bir süre tanınmasını (madde 32), hayatı ya da özgürlüğü 1. maddedeki tanıma uygun nedenler ile geri iade edilmesi halinde tehdit altında olan ülkeye geri gönderilmemesi (madde 33) ve nihayet mültecileri zaman içinde özümseme ve vatandaşlığa alma konusunda gerekli tedbirleri alma (madde 34) konularında sorumluluklar yüklemektedir.

Bunun yanı sıra, mültecinin mülteci olmasaydı bir hakkı kullanmak için yerine getirmesi gereken şartları “aynı şartlarla” yerine getirme (madde 6), bulunduğu ülkenin mevzuatına ve kamu güvenliği için alınan tedbirlere uyma yükümü (madde 2) doğal olarak bulunmaktadır. Devletlere 35. madde ile UNHCR ile işbirliği yapma yükümü yüklenmiştir. Sözleşmeye genel anlamda taraf devletlerin çekince koyabileceği 42. maddede belirtilmekle birlikte, çekince konulamayacak maddeler de sıralanmıştır. Buna göre, mülteci tanımının yer aldığı 1. madde, ayırım gözetilmemesini içeren 3. madde, din özgürlüğünü düzenleyen 4. madde, mahkemelerde taraf olma hakkını tanıyan 16/1 madde ve geri göndermeme hakkını içeren 33. madde ile bir takım usul kurallarını içeren 36-46 maddelerine çekince koyabilmek mümkün değildir.

1951 Sözleşmesi'ndeki hakların yanı sıra her insan gibi mültecilerin de sahip olduğu temel haklar ile ilgili pek çok devletin imzalamış ve onaylamış olduğu pek çok hukuki metin de mevcuttur. Bunlardan bazıları **Her Tür Irk Ayrımcılığının Tasfiye Edilmesine Dair Uluslararası Sözleşme** (1965), **Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi** (1966), **Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi** (1966), **Kadınlara Karşı Her Türü Ayrımcılığın Tasfiye Edilmesine Dair Sözleşme** (1979), **İşkenceye ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşme** (1984) ve **Çocuk Haklarına Dair BM Sözleşmesidir** (1989). Avrupa'da son yıllarda **Avrupa Adalet Divanı** kararları **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi**'nden biraz farklı bir kulvarda mültecilerin sosyal sorunlarının ele alınmasında oldukça etkili bir rol oynamaya başlamıştır.

Bu uluslararası sözleşme ve bildirgelerin yanı sıra 1958'de kurulan **UNHCR Yürütme Komitesi (EXCOM)** kararları, 1975 yılında Uluslararası Korumaya İlişkin Alt

Komite'nin kurulmasından bu yana mülteci hukukunun oluşturulması ve geliştirilmesi açısından son derece önemli ve etkili bir kaynak olma özelliğini sürdürmektedir. Kararların devletler üzerinde hukuki açıdan bağlayıcılığı yoktur ancak karşılaşılan mülteci sorunları hakkında ilke görüşleri belirlediğinden devletlerin bu kararları, uygulamalarında göz önüne almaları gerekir. Şüphesiz konu hakkında çalışma yürüten sivil toplum örgütleri ve yargı kurumları açısından da bu kararlar mülteci hukukunun yorumlanması ve geliştirilmesinde önemli bir yardımcı unsur olma vasfını taşımaktadır.

1951 Sözleşmesi, konu hakkında düşünen pek çok mülteci hakları teorisyeni ve aktivisti tarafından uzun süredir eleştirilmektedir. Sonraki yıllarda oluşturulan BM Sözleşmelerinde görülen, ülkeler açısından raporlama, Sözleşmenin yürürlüğünü takip eden bir Komite ve etkili yaptırım mekanizmalarına sahip olmayışı yeni beklentileri doğurmuştur. Ancak soğuk savaşın sona ermesi, özellikle batılı ve kuzey ülkelere iltica akınlarının yoğunlaşması ve mülteci nüfusun beraberinde getirdiği insani sorunlar ve ekonomik faturaları (Avrupa ülkelerinde bir mülteci için yıllık bazda 50.000 Euro masraf yapıldığı iddia edilmektedir) nedeniyle ülkeler, sınırlarındaki duvarları bir süredir yükseltmeye başlamışlardır. Özellikle AB ülkeleri son on yıldır gelişen süreçte, ABD ise 11 Eylül sonrası güvenlik ve ülke içi nedenler gerekçesiyle mülteci korumasında daha az duyarlı bir tavır sergilemeye başlamışlardır. Yunanistan'da geçen yıl için mülteci kabul oranının % 1'de kalması çok dikkat çekicidir ve bu oran "yabancıya" karşı hoşgörüsüzlüğün ülkede bir tezahürü olarak algılanmaktadır.

Ekim 1999' da Tampere şehrinde toplanan **Avrupa Birliği Konseyi** toplantısında iltica hakkına mutlak saygı ve 1951 Sözleşmesinin tam olarak uygulanması konusunda oluşan kararlılık vurgulanmış ve buna bağlı olarak ortak bir AB İltica sistemi oluşturulmasına karar verilmişti. Tampere' de ayrıca 3. ülke vatandaşlarına adil davranılması ve ırkçılık ve yabancı düşmanlığı ile mücadele edilmesi gibi insan hakları savunucularını heyecanlandıran bir inisiyatif belirmişti. Ancak AB'de, Tampere' den bu yana geline süreçte konuya ilişkin alınan hemen tüm karar ve uygulamalarda mülteci korumasının alanını sınırlandırıcı ve daraltıcı bir eğilim gözlenmektedir. Mülteci hukukuna yeni sokulan kavramlar olarak "güvenli üçüncü ülke", "güvenli başlangıç ülkesi" olguları, sığınmacıların başvurularının sonucunu beklerken sığındıkları ülkede kalma hakkının sınırlandırılması, göz altı koşulları ve hukuki yardım alma şartlarındaki belirsizlikler gibi konular başta **ECRE, Uluslararası Af Örgütü** ve **Human Rights Watch** gibi insan hakları örgütlerinden tepkiler almaya devam etmektedir. "Bölgede kabul" gibi sığınmacıların daha Avrupa'ya gelmeden belirli ülke ve bölgelerde toplanarak prosedürlerinin tamamlanması gibi niyetlerin bir süredir AB üyesi ülkeler arasında dile getirilmesi ise gelecek adına daha da endişe vericidir.

Tüm bu nedenlerle dünyada geriye doğru gitmeye başlayan mülteci korumasında 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'ne taraf 140 kadar ülkenin Sözleşme'ye bağlılıklarını **12-13 Aralık 2001** tarihlerinde Cenevre'de yapılan bir toplantıda "**Taraf Devletler Beyannamesi**" adı altında **Sözleşmenin kabul edilmesinin 50. yılında** bir kez daha teyit ve deklare etmeleri, mülteci koruması açısından büyük bir başarı

olarak değerlendirilmiştir. Bu beyannamede geleceğe yönelik olarak altı hedefi içeren bir eylem planı da kabul edilmiştir.

Geri Göndermeme (non - refoulement) İlkesi

Şüphesiz, 1951 Sözleşmesi'nin en önemli unsurlarından biri, uluslararası geleneksel/teamül hukukunun temel bir kuralı olan **zulüm riski olan yere geri göndermeme (non refoulement) ilkesinin 33. maddede** metne girmesi ve bu maddede çekince koyma yetkisinin taraf devletlere tanınmamasıdır. Gerçi evvelce 1933 tarihli "**Mültecilerin Uluslararası Statüsü**" ve 1938 tarihli "**Almanya'dan Gelen Sığınmacıların Statüsü**" sözleşmelerinde bu hak tanımlanmış ise de ilkini 8, ikincisini sadece 3 devlet onaylamış olduğu için etkili bir hukuki koruma sağlamamıştır. 1951 Sözleşmesi gücünü önde gelen çok sayıda devlet tarafından imzalanmış olmasından almaktadır.

"Hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, 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 göndermeyecek veya iade ("refouler") etmeyecektir."

Bu temel kuralın istisnası oldukça ciddi şartlarda maddenin 2. fıkrasında deklare edilmiştir:

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

Bu ilkenin aşağıdaki koşullarda ihlal edilmiş olduğu düşünülür:

- başka bir yerden sığınma talep etme hakkı olmayan sığınmacıların sınırda reddedilmeleri halinde,
- bir mültecinin, sığınma ülkesinden, yaşamı, özgürlüğü veya fiziksel güvenliğinin tehlike içinde olabileceği (tehlike sorumluluğunu ifade etmektedir) topraklara sınır dışı edilmesi durumunda,
- mültecilerin zulüm korkusu içinde oldukları menşe ülkelerine zorla geri gönderilmeleri veya zulüm korkusu içinde oldukları menşe ülkelerine sınır dışı edilme ihtimali bulunan bir ülkeye gönderilmeleri durumunda

Devletlerin insanlık tarihinin teamül/gelenek hukukunda uzun asırlarca geliştirmiş oldukları bu hakka çok ciddi bir şekilde uymaları mecburiyeti vardır. Teamül hukukunun bir hükmü olduğu için sığınılan ülke 1951 Sözleşmesi'nin tarafı olmasa dahi bu ilkeye uygun hareket etme mecburiyeti vardır. Bu ilkeye aykırı davranıldığında ya da aykırı davranılacağına dair bir emare belirdiğinde UNHCR'ın konuya müdahale etmesi gerekir. Şüphesiz bu durum bir mültecinin karşılaşılabileceği en hayati ve en kritik durumdur.

Mülteciler hakkında çalışma yürüten insan hakları örgütlerinin bu konuda çok duyarlı ve atik davranması gereği vardır. **Uluslararası Af Örgütü (UAÖ) (Amnesty International-AI)** mülteci konusundaki çalışma alanının çok önemli bir kısmını mülteci prosedürünün bu en hayati konusuna odaklamış olup, bu durumdaki mülteciler için tüm dünyadaki üyelerini harekete geçirerek en hızlı ve etkili eylem türü olan **acil eylem (urgent action)** eylemini gerçekleştirmektedir. Bu durumda olan kişiler için vakanın özelliği ve geri gönderilecek ülkenin durumuna göre aynı zamanda başka BM mekanizmaları olan **İşkenceye ilişkin BM Özel Raportörü, Yargısız İnfaza İlişkin BM Özel Raportörü ve Kaybolmaya İlişkin BM Çalışma Grubuna** başvurular da yapılabilmektedir.

Zulüm riski olan yere gönderme aynı zamanda **İşkenceye veya Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı BM Sözleşmesi**'nde (madde 3), **1949 Dördüncü Cenevre Sözleşmesi**'nde (madde 45/4), **Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi**'nde (madde 7), **Kaybolmaya Karşı Herkesin Korunması Hakkında Bildiri**'de (madde 8), **Kanun Dışı, Keyfi ve Yargısız İnfazların Etkili Bir Şekilde Önlenmesi ve Soruşturulması Hakkında Prensipler**'de (ilke 5) açıkça veya yoruma bağlı olarak yasaklanmıştır.

Bunun dışında etkili bölgesel insan hakları sözleşmeleri olan **Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi** (madde 3), **Amerika İnsan Hakları Sözleşmesi** (madde 22), **ABÖ Mülteci Sözleşmesi** (madde 2) non-refoulement hakkını açık bir şekilde olmasa bile getirdiği düzenlemelerin içeriği itibariyle tanımaktadırlar. Türkiye'de özellikle bu tür acil durumlarda İdare Mahkemelerinin gerekli acil refleksi göstermeyip "yürütmenin durdurulması" talepleri hakkında çok geç karar vermelerinden dolayı uygulayıcılar açısından **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi**'ne (**AİHM**) başvuru halinde tedbir kararı alabilmek mümkündür. AİHM kendisine faksla bile yapılan bu konudaki başvurularda 24 saat içinde karar verebilmekte ve bunu ilgili taraf devlete iletebilmektedir.

AİHM verdiği kararlar ile non-refoulement ilkesinin nasıl anlaşılması ve uygulanması gerektiği konusunda gerçekten mülteci hukukunu ve insancıl hukuku oldukça zenginleştiren kararlar vermiştir. Örneğin, 7 Temmuz 1989 tarihli **Soering / Birleşik Krallık** davasında Mahkeme, 3. maddeye (*hiç kimse işkenceye veya insanlık dışı muameleye veya cezaya maruz bırakılmayacaktır*) istinaden bu tür muameleye maruz kalabilecek ülkelere **suçluların** iade edilmesinin (bu davada Amerika Virginia Eyaletinde idam cezası ile yargılanması söz konusu olan bir suçlunun iadesi söz konusu idi. O dönemde idam cezasını beklemek üzere altı ile sekiz yıl arası hapiste yatmak gereği insanlık dışı ve aşağılayıcı bir muamele olarak davada iddia edilmiştir), sınır dışı edilmesinin veya geri gönderilmesinin mümkün olamayacağına, aksi yöndeki davranışın Sözleşmenin 3. maddesinin ihlali anlamına geleceğine, 3. maddedeki yasağın ise kesin ve kısıtlanamaz olduğuna karar vermekle non-refoulement ilkesinin sadece sığınmacılar için değil, suçlular için de kullanılabileceğini karara bağlamıştır. 20 Mart 1991 tarihli **Cruz Varas / İsveç** ve 30 Ekim 1991 tarihli **Vilvarajah / Birleşik Krallık** davalarında **sığınma başvurusu reddedilen kişilerin** Sözleşmenin 3. maddesi koruması altında bulunduğu karar vermiştir.

Belçika'dan sınır dışı edilen bir Roman olan Jan Conka'ya ilişkin verilen **Conka / Belçika** kararında, sığınmacıların tutum yerleri konusundaki standartların nasıl olması gerektiğine dair açıklamalar vardır. Ayrıca, sığınma başvurusunun reddi ve sınır dışı etme kararlarına karşı kanun yolları oluşunun sadece teorik düzeyde değil, aynı zamanda bu yolların “yeterli” düzeyde olmasının gereğinin altı çizilmiştir. 4 nolu Protokol ile düzenlenen “topluların sınır dışı etme” yasağının uygulama standartları hakkında yine bu kararda ayrıntılı değerlendirmeler mevcuttur.

AlHM, **D / Birleşik Krallık** davasında daha da ilginç bir karar vererek, 1951 Sözleşmesi'nde tanımlanan koşullar bulunmasa dahi kötü muameleye maruz kalma riski bulunan ülkeye gönderilmeme ilkesinde AIDS hastalığının son dönemlerini yaşayan ve ölmek üzere bulunan bir kişinin kendi ülkesine gönderilmesinin tamamen mahrumiyete terk etme anlamına geldiğini belirtmiş ve 3. maddenin ihlali olarak değerlendirmiştir. Bu karar ile Mahkeme “Sözleşme Mültecileri” olarak tanımlanamayan fakat **insani statü** verilen veya mülteci statüsüne benzer yeni bir kategori oluşturmuştur. Benzer şekilde bir çok Avrupa ülkesinde 1951 Sözleşmesi tanımına girmediği halde “insani oturma” izni verilen bir grup insan vardır ki, sayıları artık ciddi şekilde artmıştır. Bu kişiler ülkelere iade edilmemekle birlikte mültecilerin haklarına göre daha düşük bir hukuki pozisyonda bulunmaktadır. Türkiye tarafından 25.03.2005 tarihinde Başbakan imzası ile kabul edilen konuya ilişkin **Ulusal Eylem Planına** göre bu yönde bir statünün Türk mevzuatı tarafından da gelecek dönemde kabul edilmesi planlanmıştır.

Mülteci Hukukunun 1951 Sözleşmesi Sonrası Gelişimi

1951 Sözleşmesi'nden sonra düzenlenen konu ile ilgili tüm bölgesel düzenlemeler 1951 Sözleşmesi'ndeki tanımı ve standartları esas almışlar, bölgenin ihtiyaçlarına göre bunları kısmen geliştirmişlerdir. **Amerika Devletleri Örgütü** üye devletlerinin imzaladıkları **1954 tarihli Karakas Siyasi Sığınma Sözleşmesi** ve **Karakas Ülkesel Sığınma Sözleşmeleri**'nin birinci maddeleri, 1951 Sözleşmesi'nin birinci maddesi gibi “*inançları, görüşleri ve politik düşünceleri nedeniyle veya bunlara dayalı işledikleri suçlardan dolayı baskı ve zulüm altında olan kişilere*” sığınma hakkı tanımaktadır. **Asya Afrika Hukusal Komitesi**'nin **1966 yılında** Bangkok'ta yaptığı oturumda kabul ettiği **Mültecilere Karşı Muameleye İlişkin İlkeler**'de mülteci tanımı 1951 Sözleşmesi ile hemen hemen aynı olup, “ırk”ın yanında “renk”e de yer verilmiştir.

1951 Sözleşmesi'nin yürürlüğe girmesinden sonra, dünya genelinde mülteci hareketlerinde meydana gelen artış ve dolayısıyla bir çok mültecinin gerek tarih gerekse coğrafi sınırlama nedeniyle Sözleşme kapsamına girememeleri önemli sorunlar oluşturmuş ve kişilerin herhangi bir sınırlama olmaksızın Sözleşme kapsamına giren mültecilere tanınan uluslararası korumadan yararlandırılmaları zorunluluğunu gündeme getirmiştir. Buna göre, **Birleşmiş Milletler Genel Kurulu, 1951 Sözleşmesi'ne Ek Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol**'ü New York'da kabul etmiştir. 31 Ocak 1967 tarihinde imzaya açılan Protokol (daha çok **1967 Protokolü** veya **New York Protokolü** şeklinde anılmaktadır) **4 Ekim 1967**

tarihinde yürürlüğe girmiştir. Protokolün 1/2 maddesine göre Sözleşmedeki tanımdan “1 Ocak 1951’ den önce meydana gelen olaylar sonucunda” ve “söz konusu olaylar sonucunda” ifadelerinin çıkarılmış olması kuşkusuz Protokolün en önemli özelliğidir. **Türkiye**, Bakanlar Kurulu’nun **1 Temmuz 1968** tarihli kararı ile Protokole katılmıştır. Ancak yukarıda belirtildiği üzere, 1951 Sözleşmesi’ni coğrafi sınırlama ile kabul ettiğinden bu durumunu günümüze kadar muhafaza etmeye devam etmiştir.

Birleşmiş Milletler Genel Kurulu 14 Aralık 1967 tarihinde Devlete Sığınmaya İlişkin Beyanname’yi kabul etmiş, ancak bu hususta bir Sözleşme düzenlemesi yoluna gitmemiştir. Bu haliyle devletlere tavsiye niteliğinde bazı ilkeler sunan Beyanname’nin başlangıç bölümünde “*İHEB’nin 14. maddesinden yararlanma konumunda olan kişilere bir devlet tarafından sığınma hakkı tanınmasının barışçıl ve insani bir eylem olduğunu ve bu biçimiyle, bir başka devlet tarafından düşmanca bir eylem olarak görülemeyeceğini kabul ederek*” ifadeleriyle böylesi bir beyannamenin düzenlenme gereği vurgulanmıştır. Keza, 1951 Sözleşmesi’nin başlangıç bölümünün 5. paragrafında “*bütün devletlerin, mülteci sorununun toplumsal ve insani yönlerini kabul ederek, bu sorunun devletler arasında bir gerginlik sebebi halini almasını önlemek için olanakları ölçüsünde ellerinden geleni yapmalarının arzulandığı*” evvelce ifade edilmiştir.

Beyanname’nin 1/3 maddesine göre tanımaya ilişkin temellendirmenin tüm değerlendirmesi sığınma hakkını tanıyan devlete ait olacak; 1/1 maddesine göre ise devletin İHEB madde 14’e giren kişilere tanıdığı sığınmaya, tüm öteki devletler (tabii ki özellikle menşe devleti) saygı gösterecektir. Beyanname’nin 3. maddesine göre ise “*1/1 maddesinde sözü edilen hiç kimse, sınırda reddedilme 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 Sözleşmesi’nin 33. maddesinde yer alan non-refoulement ilkesine tekrar bir atıf yapmış, ancak bunun istisnası, 2. paragrafta “*olağanüstü nedenler olan ulusal güvenlik ya da kitlesel nüfus akışı durumunda olduğu gibi nüfusun korumasını sağlama amacı*” olarak belirtilmiştir.

Bu beyannamede hükümetlerin takdir hakkına oldukça fazla sayıda göndermeler yapıldığı kabul edilmektedir. Kuşkusuz sığınma hakkı verme yetkisi devletlerin hükümlerlik hakkı ile doğrudan ilgili bir durumdur ancak bu takdir marjı keyfilik anlamına gelmeyip uluslararası hukuk ile uyum içinde kullanılması gerekir. Bugün uluslararası hukukta sığınma hakkı İHEB’de tanımlanmış temel bir insan hakkı değil de devletlerin gönüllü olarak yükümlendiği insani bir sorumluluk olduğu görüntüsü vardır. Bir çok ülke kendisine sığınan kişilerin temel insan hakkının gereğini yerine getirme sorumluluğu ile hareket etmemekte, kendilerini bazı hakların verilmesi veya verilmemesi konusunda mutlak otorite olarak görmektedir. İnsan hakları ile bağıntılı hiç bir sorun, uzun süredir bir “iç sorun” olarak nitelendirilme lüksüne sahip değildir. Nitekim 1982 Anayasasının 90. maddesinde yapılan son değişiklik ile insan hakları hukuku ile bağlantılı uluslararası sözleşmelerin iç hukukun üzerinde olduğunun kabul edilmesi ile hükümetlerin takdirinin hiç de o kadar serbest bir zeminde olamayacağı kabul edilmelidir.

Devletlerin, Devlete Sığınmaya İlişkin Beyanname’yle ilgili yaklaşımları ve uygulamaları farklı olmuştur. Bu takdir ve uygulanış farklılığı şüphesiz bir hükümetin kendine olan güveni, uluslararası hukuk açısından nerede durduğu bilgisi, siyasi

bilinci ve bunu kullanmak istediği yön ile ilintilidir. Burada, Türkiye'ye sığınan iki Özbek sığınmacının (Rustam Mamatkulov ve Azkarov Z. Abdurasuloviç) durumunu hatırlatmakta fayda vardır. **MAZLUMDER** avukatlarının **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi**'nden (AİHM) iadelerinin önlenmesine ilişkin AİHS 3. maddesi uyarınca tedbir kararı çıkarmasına (ki Türkiye'de her sığınmacıya nasip olmayacak etkili bir karardır) ve başta Türkiye'nin bu karara uyacağını deklare etmesine rağmen bir gece yarısı kaldıkları cezaevinden alınarak **Özbekistan**'a iade edilmeleri (ve dava sonunda Sözleşmenin 34. maddesinin ihlal edildiğinin tespit edildiği) (ki kamuoyunda pek bilinmemekle birlikte Loizidou davasından sonra Türkiye'nin AİHM kararının gereğini yerine getirmediği ikinci olaydır) **Başbakan Tayyip Erdoğan**'a Özbekistan ziyareti sırasında gazeteciler tarafından hatırlatıldığında "*Devletler arasında ekonomik ve siyasi büyük ilişkilerin var olduğu, bunun bir-iki kişi için riske atılamayacağı*" şeklindeki kendinden önceki hükümetin tutumunu savunuşu, anlatmaya çalıştığımız durumun olumsuz bir örneğidir. Olumlu bir örnek olarak ise kuşkusuz Şah döneminde Paris'te mülteci statüsü ile yaşayan **İmam Humeyni**'nin İran'da gerçekleştirdiği İslam devriminden sonra **Şah ailesinin** yine Paris'te mülteci statüsü ile yaşamaya devam ediyor olması anılabilir.

10 Eylül 1969 tarihinde Addis Ababa'da **Afrika Birliği Örgütü**'nün (ABÖ) kabul ettiği **Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen ABÖ Sözleşmesi** Afrika'da meydana gelen özel mülteci hareketlerinin karakterleri göz önüne alınarak hazırlanmıştır. Bu sözleşmede mülteci tanımında 1. maddenin 1. fıkrasında temel olarak 1951 sözleşmesindeki tanım coğrafi ve zaman sınırlaması olmaksızın alınmış, 2. fıkrasında "*aynı zamanda, kendi menşe ülkesinin ya da vatandaşı olduğu ülkenin bir bölümünde ya da tümünde dış saldırı, işgal, yabancı egemenliği ya da kamu düzenini ciddi biçimde bozan olaylar nedeniyle, menşe ülkesi ya da vatandaşı olduğu ülke dışında bir başka yerde sığınma aramak için daimi ikamet ettiği yeri terk etmeye zorlanan herkes*" olarak tanım ciddi anlamda genişletilmiştir.

1977 tarihli **Avrupa Konseyi Ülkesel Sığınma Bildirisi** de kendinden önceki mülteci sözleşmelerine ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS)'ne atıf yaparak taraf ülkelere gelen kişilere sığınma hakkı tanımalarını belirtmektedir. Bildiride, 1951 Sözleşmesi'ndeki tanımın yanı sıra "*insancıl nedenlerle*" sığınma talebinde bulunan kişilere de sığınma hakkının verileceğini açıklaması, 1951 Sözleşmesi'nin boyutlarını aşmakta ve büyük bir önem taşımaktadır.

19-22 Kasım 1984 tarihleri arasında Cartagena/Kolombiya'da Orta Amerika, Meksika ve Panama'daki mültecilerin sorunları hakkında UNHCR'in öncülüğünde bir konferans düzenlenmiş ve sonucunda yayınlanan **Cartagena Mülteciler Bildirisi**'nde ABÖ Sözleşmesi ve Amerikan İnsan Hakları Komisyonu raporlarına atıf yapılarak 3. maddesinde mülteci tanımının 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü tanımı "*yanı sıra, yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan 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*" kapsadığı deklare edilmiştir.

Arap Ülkeleri Birliği Konseyi'nin 27 Mart 1994 tarihinde kabul ettiği **Arap Devletlerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Arap Sözleşmesi**, devletlerin dini inançları ve ahlaki kurallarından esinlenerek, 1951 sözleşmesi ve 1967 Protokolü ile 1992 Kahire Bildirgesi'ne atıf yaparak ve Sözleşmeye taraf devletlerin karşılıklı kardeşlik bağı içinde olmalarını dileyerek giriş bölümü oluşturulmuş ve mülteci tanımını içerir 1. maddesinin 1. paragrafında 1951 Sözleşmesi'ndeki tanım "etnik köken" eki ile birlikte aynen kabul edilmiş, 2. paragrafında "*ülkesine yönelik savaş, işgal ya da yabancı denetimi ya da ülkenin bütününde ya da bir bölümünde kamu düzeninin ciddi biçimde bozulmasıyla sonuçlanan doğal afet ya da yıkıcı olayların meydana gelmesi nedenleriyle, menşе ülke, yer veya daimi ikameti dışında bir ülkede sığınma aramak zorunda kalan her hangi bir kimse*" olarak tanım daha da genişletilmiştir.

Tüm bu Birleşmiş Milletler ve bölgesel sözleşmeler ile bildirgelerdeki mülteci tanımı sürekli gelişip zenginleşmiştir. Kural olarak ilgili devlet, uluslararası hukuk açısından taraf olduğu sözleşmenin gereğini yerine getirmek bağlamında hukuki sorumluluk altına girmiştir. Ancak bildirgelerde de teşvik edildiği gibi ilgili devlet, hukuken sorumlu olduğundan (insan hakları ve sığınmacı lehine) daha geniş bir tanım ve uygulamayı her zaman tercih edebilecektir.

Mülteci Kurumlarının Gelişimi

Savaşlar nedeniyle yerinden edilen insanlara yardım amacıyla "uluslararası düzlemde" başlatılan ilk çalışmalar 1919-1939 yılları arasında beş milyonun üzerinde insanın yer değiştirmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu dönemde **Milletler Cemiyeti** tarafından atanan ilk **Mülteciler Yüksek Komiseri** olan **Fridtjof Nansen** görev yaptığı **1921-1930** yılları arasında pek çok mültecinin ülkelerine geri dönmesinde önemli rol oynamıştır. "**Nansen Pasaportu**" olarak anılan seyahat ve kimlik belgesi kişilere yasal koruma sağlamıştır.

II.Dünya Savaşı sırasında Avrupa içinde o kadar çok nüfus hareketleri yaşanmıştır ki, aralarında Sovyetler Birliği'nin de bulunduğu müttefik devletler, Avrupa'nın kurtarılmasıyla birlikte bu büyük sorun ile baş etme ihtiyacı ile karşı karşıya geleceklerini daha savaş bitmeden anlamışlar ve **1943 yılı Kasım** ayında (Birleşmiş Milletler' in 1945'de resmen kurulmasından önce) **Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon Kuruluşu (UNRRA)**' nu kurmuşlardır. Bu kuruluş esasen bir mülteci örgütü olmayıp sadece mülteciler hakkında değil, savaş nedeniyle yerinden edilmiş herkes hakkında çalışmalar yürütmüş; Sovyet topraklarında faaliyet yürütmesine izin verilmemekle birlikte 7 milyon kadar kişinin vatanlarına geri dönmelerini sağlamıştır. Ancak bu geri dönüşlerin bir kısmının (özellikle Sovyetler Birliği'ne iade edilenlerin) "gönüllü geri dönüş" olmayışı Batı bloku tarafından eleştirilmeye başlanmış, kamuoyunda tepkilere neden olmuştur.

Uluslararası Mülteci Örgütü (IRO), 1947 Temmuz'unda 3 yıllık bir program için geçici nitelikte bir Birleşmiş Milletler örgütü olarak kurulmuştur. Örgüt, çalışmalarını, mültecileri menşе ülkeye geri dönüşten çok üçüncü ülkeye yerleştirmeye yoğunlaştırmıştır. Öyle ki, çalışma süresi içinde 73.000 kadar insanın ülkesine geri

dönmesi sağlanmış, buna karşılık 1 milyondan fazla insan üçüncü bir ülkeye yerleştirilmiştir. Doğu Bloku da İRO'nun batılı ülkelerin emellerine alet edildiği eleştirilerini getirmiştir. Bunun yanı sıra Avrupa'da yerinden edilmiş 400.000 insanın sorunlarına çözüm bulunamamış, konu hakkında daha uzman bir kuruluşun BM tarafından kurulması ihtiyacı kendini göstermiştir.

BM Yakın Doğudaki Filistinli Mültecilere Yardım ve Çalışma Kuruluşu (UNRWA) İsrail devleti kurulduğunda yerlerinden edilen ve Ürdün, Lübnan, Mısır ve Suriye'ye sığınmak zorunda bırakılan ve İsrail işgali altındaki Filistin topraklarında bulunan Filistinlilere yardım etmek amacıyla 1948 yılında kurulmuştur. Günümüzde yaklaşık üç milyon Filistinli mülteci UNRWA'ya kayıtlıdır. Bu özel çalışma alanı olan BM kuruluşunun varlığından ötürü diğer BM kuruluşları (özellikle UNHCR) bu konuda çalışma yürütmemektedirler. Bununla birlikte UNRWA'nın faaliyet gösterdiği bölge dışında bulunan Filistinli mülteciler de diğer mülteciler gibi sözleşme ve diğer BM mekanizmalarından yararlanabilmektedirler. UNRWA'ya kayıtlı mültecileri koruma yetkisi esas olarak bu kuruluşa verilmemiştir, bu yetki mültecileri kabul eden ülkelere aittir. Filistinli mültecileri kabul eden ülkeler içinde geçen uzun zamana ve gelişen yeni nesillere rağmen sadece Ürdün çok sayıda mülteciye vatandaşlık hakkı vermiştir. Geri kalanların statüsü ve geleceği belirsizliğini korumaktadır ve pek çoğu dayanılmaz koşullar altında yaşamlarını sürdürmektedir.

Bundan kısa bir süre sonra, **1 Ocak 1951** tarihinde o tarihte üç yıllık süre için görev yapması düşünülen ancak sonradan, sorunun tüm dünyada sonraki yıllarda artarak devam ettiği görülerek her defasında Birleşmiş Milletler tarafından görev süresi uzatılan ve halen konu hakkında en önemli ve uzman BM mekanizması olma özelliğini sürdüren **Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR/BMMYK)** kurulmuştur. Aralık 1950 tarihinde BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen Tüzüğü ile kendisine mültecilere uluslararası koruma sağlama ve mültecilerin sorunlarına kalıcı çözümler bulma konusunda görev ve yetki verilmiştir. UNHCR Tüzüğü'nün 2. maddesi Yüksek Komiser'in yetkilerinin "*tamamen siyaset dışı, insani ve sosyal, kural olarak mülteci grupları ve kategorileriyle ilişkili olacağı*"nı ifade eder ki, siyasi ve insani kaygılar arasındaki bu ayırım önemlidir. Geçen zaman içinde yerinden edilme sorununun karmaşıklığı arttıkça bunlara cevap bulmak için çalışan UNHCR büyümüştür. Kurulduğu dönemde bütçe sıkıntısı çeken Komiserlik, Haziran 2003 itibarıyla yüzde 85'i uzak ve tehlikeli yerlerde görev yapan 6235 çalışanı, 1,16 milyar dolarlık bütçesi ve 115 ülkedeki 251 ofisi ile konu hakkında çalışan büyük bir kuruluşa dönüşmüştür. Şimdiye kadar 50 milyondan fazla insana koruma ve destek sağlamış ve bu çalışmalarından ötürü iki kez **Nobel Barış Ödülü** kazanmıştır.

UNHCR, uluslararası mülteci anlaşmalarını teşvik etmekte ve devletlerin uluslararası mülteci hukukuna uyumunu denetlemektedir. Mültecilere, koşulları uygun ise nihai hedef olan kendi ülkelerine dönmeleri konusunda, değil ise bu kişilerin sığınma ülkeleri ile bütünleşmeleri ya da bir başka ülkeye yerleştirilmeleri konusunda yardımcı olarak onlara uzun vadeli çözümler bulmaya çalışmaktadır. Geçen yıllar içinde BM Genel Kurulu, Mülteci Sözleşmesi ve Protokolünde yer almayan çeşitli grupların korunması görevini de UNHCR'a vermiş ve sorumluluklarını arttırmıştır. Bu kişilerin bazıları "UNHCR'ın tanıdığı mülteciler", geri dönenler, vatansızlar ve bazı durumlarda "ülkesinde yerinden edilen kişiler" olarak tanımlanmaktadır.

UNHCR, 1951 Sözleşmesi'ni coğrafi sınırlama ile kabul eden Türkiye gibi bazı ülkelerde veya hiç 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'ne taraf olmayan ülkelerde ise o ülkeye sığınan (coğrafi sınırlama dışında kalan) kişilerin mülteci statüsüne girip girmediklerini inceleme ve bu konuda karar verme görevini yürütmektedir. Şüphesiz bu durum UNHCR'in isteyerek kazandığı bir pozisyon değil, uluslararası hukukun bir sonucudur. Mülteci statüsü kabul edilen kişilerin sığınılan ülkeye değil de bir başka üçüncü ülkeye yerleştirilmesi söz konusu olduğu için, bu misyon görevi bir anlamda uluslararası topluluk açısından zorunludur. Ancak bu durum aynı zamanda UNHCR kararlarının **yargı denetimi dışında** kalmasına neden olduğu için haklı olarak bir eleştiri konusudur da. Her ne kadar UNHCR, mülteci statüsü tanıma ile ilgili olumsuz kararlarına bir veya iki kez itiraz imkanı tanımış olsa, yapmış olduğu mülakat ve işlemlerde sivil toplum kuruluşları gözlemcilerine ve bireysel avukatlara kapılarını açmış olsa da, söz konusu itirazların "aynı kurum içinde" bir başka kişi(ler) tarafından incelenmiş olması hukuki denetim açısından yeterli sayılamaz. Burada ancak bu kararlar açısından idari bir denetimden bahsedilebilir, yargısal denetimden değil. Keza kurumun sığınmacılar hakkında vermiş olduğu kararların dışında bir bütün olarak tüzel kişiliği adına yapılan işlemlerden ötürü (bir BM mekanizması olduğu için) sığınmacıların başvurabileceği bir başka hukuki yetkili makam Türkiye'de ve benzer ülkelerde yoktur.

Bu nedenle **Türk İdari Yargısında** zaten çok az olan iltica konulu davaların (**Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar Dairesi** yetkililerince bildirildiğine göre, tüm ülkelere gelen sığınmacılar tarafından açılan Mayıs 2004'e kadar toplam Türk İdari Yargısında 28, AİHM nezdinde 5 dava) yönü hep "*UNHCR tarafından mülteci statüsü verilmesine rağmen*, Türk makamlarınca ya zorunlu müracaat süresi kaçırılmış olduğundan ya da bir başka nedenle sınır dışı edilmek istenen yabancıların" durumu konusunda gelişmiştir. Gerçi bu alanda dahi Türk İdari Yargısının içtihatları mülteci hukukunun koruma alanını belirginleştirip zenginleştirmekten çok uzaktır ve **Jabari/Türkiye kararı** ile –özellikle 13. maddeye aykırılık tespit etmekle- AİHM'den oldukça ağır bir eleştiri almıştır. Ancak öte yanda UNHCR' in sığınma başvurularını reddettiği kişilerin dertlerini yargı kurumunda ileri sürebilme imkanları ya da bu davaların kazanılma ihtimali Türkiye'de hiç yok gibidir. Kaldı ki, teorik anlamda kazanılma ihtimali olsa bile bu karar doğrultusunda mülteci statüsü kazanan kişiyi Türkiye'nin coğrafi sınırlaması nedeniyle, UNHCR'in da mülteci olarak kabul etmemesi ile hangi yapının hangi ülkeye bu kişiyi yerleştirebileceği sorusunun cevabı yoktur.

Konuyla ilgili çalışan Türk kolluk kuvvetlerinde olduğu gibi konu hakkında karar veren İdare Yargısı personeli de bu özel bilgi, duyarlılık ve ihtisas isteyen mülteci hukuku alanında ve bunun alt adımı olan menşe ülke bilgisi açısından donanım ve veri tabanı eksikliği yaşamaktadır. Bu husus 25.03.2005 tarihinde kabul edilen Ulusal Eylem planında da itiraf edilmektedir. Bu nedenle bu planda öngörülen Enstitünün yaşama geçirilmesi mülteci hukuk ve uygulamasının Türkiye'de geleceği adına çok ümit vericidir.

TÜRK HUKUK MEVZUATINDA MÜLTECİLERLE İLGİLİ DÜZENLEMELER

Türkiye Cumhuriyeti'nde, mülteci ve sığınmacıları ilgilendiren ilgili ilk genel düzenleyici belge, 14 Haziran 1934 tarih ve 2510 sayılı **İskan Kanunu**'dur. Kanun

esasen, Türkiye'ye yapılacak sığınma ve göç hareketleri ile ülke içi iskan ve özellikle ulus inşa etme siyaseti bağlamında sosyal ve siyasi nitelik taşıyan, **mecburi iskan** ile ilgilidir.

Yabancıların İkamet Seyahati Hakkında Kanun (Kanun no:5683; Resmi Gazete, 24.07.1950 – 7564) da mültecilerin yabancı olması nedeniyle mültecileri yakından ilgilendirmektedir. Özellikle 19, 20, 21 ve 22. maddeleri yabancıların genel güvenlik ve “siyasi – idari icaplara aykırı” sayılan kişilerin sınır dışı edilmesi ile ilgili hususlar mültecileri yakından ilgilendirmekte ve bununla ilgili kararlar sık sık yargı önüne gelebilmektedir.

Keza **Pasaport Kanunu** da, Türkiye'ye giriş yapacak yabancı kişiler ile ilgili hükümler ve kamu güvenliği veya benzeri nedenlerle yabancıların sınır dışı edilmesi gibi konular açısından mültecileri ilgilendiren hususlar içermektedir.

Artan bireysel ve toplu sığınma vakaları nedeniyle Bakanlar Kurulu kararıyla, 30 Kasım 1994'te Resmi Gazete'de yayınlanan ve kısaca **1994 Yönetmeliği** olarak anılan '*Türkiye'ye İltica Eden Veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar Ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*', mevzuattaki boşluğu doldurmak ve idari / yasal çözümler oluşturmak amacıyla çıkarılmıştır. 1994 yılında kabul edilen yönetmelik, bireysel sığınma ve sık sık karşılaşılan toplu sığınma olayları karşısında neler yapılması gerektiğini düzenlemektedir. 1994 Yönetmeliği, sırf sığınma olaylarına ilişkin ilk (ve şu ana kadar tek) genel düzenleyici belge olma özelliğine sahiptir.

İltica hakkı ile ilgili en önemli uluslararası belge olan **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, 28.07.1951 tarihinde Cenevre'de, Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilmiş, Türkiye tarafından hemen imzalanmışsa da onaylanması uzun zaman almış ve 1961'de yürürlüğe girmiştir. Sözleşmenin başlangıç kısmında, amacın bütün insanların temel hak ve özgürlüklerden ayrımsız bir şekilde faydalanması ile mülteci ve sığınmacılarla ilgili sorunların devletler için ağır bir yük olduğu vurgulanarak; mültecilerin korunmasını sağlayan sözleşmelerin Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından nezaret edileceğini, sorunun çözümünün devletler ile BMMYK arasında işbirliğine bağlı olduğu belirtilmiştir. 1967 Protokolü ile 1951 Sözleşmesi'ndeki zaman ve yer kısıtlaması kaldırılmıştır. Ancak, Sözleşmeyi coğrafi sınırlama ile imzalayan –Türkiye gibi- akit devletlere bunu devam ettirebilme imkanı verilmiştir.

1994 YÖNETMELİĞİ UYGULAMASI VE YARGI KARARLARI

1994 Yönetmeliği çerçevesinde uygulamada yaşanan temel sorun, uluslararası hukuk bakımından “sığınmacı/mülteci” niteliğine uygun koşullara sahip olduğu halde, yasadışı giriş yapmış ve iç hukuku ihlal etmiş bulunan, özellikle de öngörülen sürede yetkili makama başvurma koşulunu yerine getir(e)meyen kişiler bakımından olduğu görülmektedir.

1994 Yönetmeliği, mültecilerin illegal giriş yapabilme veya yasal giriş yapmış olanların daha sonra illegal olarak kalmaya devam edebilmesi ihtimali nedeniyle, 4.

maddede, yasadışı giriş yapanların giriş yaptıkları yer, yasal giriş yapanların buldukları yer valiliğine 10 gün içerisinde müracaat etmesi zorunluluğu öngörülmüştür. Süre yönetmeliğin ilk metninde 5 gün iken uygulamada sık sık sorun olması ve eleştiriler sonucu 1999 yılında 10 güne çıkarılmıştır (Resmi Gazete, 13.01.1999 – 23582) .

Mülteciler, mülteciliği doğuran koşullar nedeniyle, sığındıkları ülkenin hukuksal normlarına uygun bir şekilde girmemiş olabilirler. Her şeyden önce mültecilerin sığındıkları ülkenin hukukunu bilmesi zorunluluğunu iddia etmek, iyi niyetle bağdaşmayacağı gibi ve böyle bir beklenti hayatın olağan akışına da aykırıdır. Nitekim 1951 Sözleşmesi'nin 31. maddesi de, iltica edilen ülkede usulsüz (illegal/hukuka aykırı) bir biçimde giren veya bulunan mültecilere ceza verilmeyeceğini düzenlemektedir.

1997 yılında iki ayrı olayda UNHCR tarafından mülteci olarak kabul edilmiş ve 3. bir ülkeye yerleştirilmek üzere olan İran uyruklu sığınmacıların resmi prosedürün tamamlanması için Bakanlığa yazılan yazıya karşılık, İçişleri Bakanlığı'nca izin verilmediği gibi ayrıca bu kişilerin 1994 Yönetmeliği gereği sınır dışı edilmesi kararı verilmesi üzerine her iki olayda da İdare Mahkemeleri sınır dışı işlemini iptal etmiştir.

Bu kararlarda dikkat çeken özellik her iki olayda da UNHCR tarafından "mülteci" statüsünün tanınmış olmasıdır. 1951 Sözleşmesi kapsamında yer alan fakat hukuken statü tanınmamış olan sığınmacılara ilişkin kararlarda yürütmenin durdurulması kararı verilebilmektedir. (**Ankara 9. İdare Mahkemesi**, 2004/2860 E.)

Mülteci statüsünü henüz hukuken elde edememiş fakat mültecilik başvurusu hala incelenen sığınmacılara ilişkin olarak verilen sınır dışı etme kararlarını da idare mahkemeleri iptal etmektedir. (Ankara 9. İdare Mahkemesi, 03.11.1997, E. 1996/1356, K. 1997/1321). Esasen bu kararların hepsinin ortak özelliği, mülteci hukukunun temel ilkelerinden olan non-refoulement ilkesinin uygulanması olmuştur.

Danıştay 10. Dairesi' nin 20.01.2000 tarihli (1998/1481 e. 2000/131 k. sayılı) kararına göre, UNHCR Türkiye Ofisi tarafından mülteci olarak tanınmasına rağmen Türk makamlarına 1994 Yönetmeliğinin 4. maddesinde belirtilen süreleri içinde başvuruda bulunmadığı nedeniyle davacı hakkında verilen sınır dışı kararını iptal eden İdare Mahkemesi kararı Yönetmelikte belirtilen süre şartının 1951 Sözleşmesinde öngörülen hakları bertaraf etmede kullanılmayacağı düşüncesi ve yerinde gerekçelerle –oyçokluğu ile- onanmıştır. Aynı yöndeki içtihat Danıştay Dairesinin 25.05.2000 tarihli (1999/154 e. 2000/2756 k. Sayılı) yeni bir içtihadı ile –bu kez oybirliği ile- onanarak istikrar bulmuştur.

Bu ve benzeri kararlar ile AİHM' deki **Jabari / Türkiye** kararından sonra artık Türk İdari Yargısında Türkiye'de anılan Yönetmelik hükümlerindeki usul kurallarına göre başvurusu yapılmamış ve ancak UNHCR tarafından 1951 Sözleşmesi korumasından yararlanması gerektiğine dair karar verilmiş kişilere kolaylık sağlanmakta ve prosedüre girmesine imkan tanınmaktadır. Önemli bir sorun olan, 10 günlük başvurusu süresinin "hak düşürücü süre" olarak kullanımına artık uygulamada yavaş yavaş son verildiği gözlenmektedir.

Jabari / Türkiye kararı şüphesiz konu hakkında Türkiye uygulamasına ışık tutan pilot bir karardır. Her ne kadar iltica hakkı AİHS ve protokollerinde tanınmış ve koruma altına alınmış bir hak değilse de 3.madde açısından geliştirmiş olduğu ciddi koruma mekanizması, sığınma hakkı ülkede reddedilmiş kişiler için dahi sınır dışı işlemlerini uygulanamaz hale getirebilmektedir. Yukarıda atıf yapılan kararlarda da benzeri duyarlılığı sergileyen Mahkeme Jabari kararında Türk İdari Yargısı ve iltica mevzuat ve uygulamasını 3.madde açısından kritik etmiş ve mevzuat ve uygulamanın çok yetersiz olduğu kanaati ile Sözleşmenin 3. ve 13. maddesine aykırılık tespit etmiştir. Bu kararda UNHCR' in başvurucaya mülteci statüsü tanıdığı bilinmesine rağmen Polis ve İdare Mahkemesi tarafından sadece yasal süresi içinde iltica başvurusunda bulunulmamış olmasına dikkat edilerek başvurunun red edilmiş olmasının kabul edilemez olduğunu, bu anlamda etkili bir başvuru yolunun mevcut olmadığını belirtmiştir.

Bu davanın yanı sıra yukarıda anılan **Mamatkulow&Abdurrasuloviç / Türkiye** kararında AİHM; 3. maddeden yapılan başvuruyu ilgili kişilerin Özbekistan'da işkence ve kötü muameleye maruz kaldığının ispat edilememesi nedeniyle, 6. maddeden yapılan başvuruyu da 3. madde hakkında yaptığı değerlendirmeye atıf yaparak ve sınır dışı kararının medeni hak ve yükümlülük ile ceza alanında bir suçlama olmadığını altını çizerek ihlal edilmediklerine karar vermiştir. Bununla birlikte başta verilen sınır dışı edilmemesi yönündeki tedbir kararına rağmen başvurucağın –her ne kadar bir takım taahhütler altında dahi olsa- Özbekistan'a iade edilmiş olmasını 34. maddenin ihlali olarak tespit etmiştir. Ancak kabul etmek gerekir ki, özellikle Türkiye'nin 3. maddeden bir ihlal kararı almamak için başvurucağın Özbekistan'da Elçilik yetkilileri vasıtasıyla tutuldukları cezaevinde sürekli takipte bulunması bile bu kişilerin işkence veya kötü muameleye maruz kalmaması adına çok önemli bir koruma sağlamıştır.

Şüphesiz 22.06.2006 tarihinde karara bağlanan **D ve diğerleri / Türkiye** dosyası bu alanda verilmiş çok önemli bir karardır. Çokça eleştirdiğimiz ama BMMYK'nın bir BM organı olmasından ötürü kararlarının yargı denetimi kapsamına sokulamaması konusu bu karar ile ciddi anlamda tartışılır duruma girmiştir. Bu dosya kapsamında BMMYK Türkiye Ofisinin sığınmacı D ve ailesi hakkındaki olumsuz kararına bağlı olarak Türkiye Devletinin de vermiş olduğu olumsuz karar Mahkeme tarafından AİHS 3. maddesinin *ihlali anlamına gelebileceğine* karar verilmiştir. Bu anlamda Mahkeme olası sınır dışı işlemini durdurmuş ve başvurucağın lehine 5.000 Euro manevi tazminat ödenmesine karar verilmiştir. Bu dava aslında Türkiye'deki sığınma başvurularının BMMYK tarafından red edilen ama yargı denetimine sokulamayan buz dağının altındaki kısmına işaret etmekte ve iltica alanına ilişkin tüm kişi ve kurumların kararlarının yargı denetimine tabi olduğunu bizlere göstermektedir.

TÜRKİYE'NİN İLTİCA HUKUK UYGULAMASINDA ÇOK ÖNEMLİ DÖNEMEÇ : İLTİCA VE GÖÇ ULUSAL EYLEM PLANI (UEP)

Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesine ilişkin Türkiye Cumhuriyeti tarafından 24 Temmuz 2003 tarih ve 25178 sayılı Resmi Gazetede ilan edilen **ULUSAL PROGRAM'** da Türkiye bu konuda 2005 yılına kadar özel bir **İLTİCA YASASI**

çıkarcasını, bu yasada en azından hangi konu ve düzenlemelerin olacağını evvelce taahhüt etmişti.

2003 tarihli Ulusal Programda Türkiye' nin 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolüne taraf olduğu, Sözleşmede coğrafi sınırlamayı benimsediği, sınırlama kapsamında veya değil her sığınmacı için non-refoulement ilkesine "titiz" bir şekilde riayet edildiği hatırlatıldıktan sonra "*Coğrafi sınırlama konusu, Türkiye' nin katılım müzakereleri sırasında etraflıca ele alınarak, katılım aşamasında ülkemize doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde, gerekli mevzuat ve alt yapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesine ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak kaldırılacaktır*" denmişti.

Ulusal programda devamlı, mevzuatın uyumu ve uygulanması için kurumsal yapılanma takvimi sunulmuş ve yapılması gerekenler 2003 yılından 2005 yılı sonuna kadar sayılmıştır. Bunlar arasında; toplum bilincinin yükseltilmesi, konu hakkında çalışacak personelin ihtiyaç ve eğitimlerinin tamamlanması, buna bağlı olarak mülteci hukuku ile ilgili seminerlerin düzenlenmesi, İç İşleri Bakanlığı bünyesinde konu hakkında karar vermede tek yetkili bir ihtisas kurumu oluşturulması, bunun operasyonel kapasitesinin geliştirilmesi, mülteci misafirhaneleri, barındırma merkezleri ve sığınmacı kabul merkezlerinin kurulması, menşe ülkesi bilgi veri tabanının güçlendirilmesi, sığınmacılara sunulan sosyal hizmetlerin (eğitim, sağlık, çalışma ve tercüman hizmetleri) geliştirilmesi, psiko-sosyal destek verecek uzman personel gibi konuya ilişkin özelden çalışacak personel temin ve eğitimi sayılmıştır.

Türkiye, daha sonra iltica ve göç işlemlerinin AB müktesebatına uyumu çalışmalarını yürütmek amacıyla Danimarka ve İngiltere Konsorsiyumu ile birlikte **İltica-Göç Twinning Projesini** 8 Mart 2004 tarihinde uygulamaya başlatmıştır. Bu projedeki çalışmaların sonucunda elde edilen tavsiyelerin eylem planına dönüştürülebilmesi için geçen yılın Kasım ayı başında ilgili Bakanlık Kurum ve Kuruluşlarının yetkililerinden oluşan bir "**İltica-Göç Eylem Planı Görev Gücü**" kurulmuş ve bu yapı 2004 yılının Aralık ayı sonuna kadar çalışmalarını tamamlayarak "**İltica ve Göç Ulusal Eylem Planını**" hazırlamıştır.

Eylem planı içinde konu hakkında mevzuat hazırlanırken diğer ulusal ve uluslar arası kuruluşlar yanı sıra STK'lar ile de işbirliğinin yapılmasını öngörmek (4.5) olumlu görülebilir ise de kanaatimizce yeterli değildir. Bu nedenle önümüzdeki 7 yılı içeren eylem planının sivil toplum tarafından şimdiden tartışılmaya başlanmasını sürecin sağlıklı işlenmesi adına çok gerekli gördüğümüzü belirtmek isteriz. Ulusal eylem planında işlenen konular hakkında kısaca değerlendirme yapmakta fayda ummaktayız.

Buna göre;

- İlk kez Ulusal Eylem Planında gördüğümüz ve 1994 Yönetmeliği' nde yapılacak değişiklikler sonrasında yürürlüğe girmesi planlanan bir **İçişleri Bakanlığı Genelgesi** ile (3.1.6.2), mevcut yönetmelik ile çıkarılması düşünülen İltica Yasası arasında bir aracı işlev görecek ve uygulamada ortaya çıkan sorun ve tespitler yeni yasanın çıkarılmasında dikkate alınacaktır. 1994 Yönetmeliği' nde yakın zamanda yapılacak değişiklik ve genelge ile

sonrasında yasada konulması öngörülen ve henüz hukukumuzda bir tanımı yapılmamış ancak Avrupa ülkelerinde uygulanmakta olduğunu bildiğimiz “**hızlandırılmış usul**” den bahsedilmektedir ki, Türkiye’de ortaya çıkabilecek kapsam ve uygulama sorunları biz insan hakları savunucularını şimdiden kaygılandırmaktadır.

- 2012 yılında çıkarılması planlanan İltica Yasası ile konu hakkında uzman ve yetkili kurum olarak çalışması düşünülen **ih-tisas biriminin** kurulması ve geliştirilmesi ile burada çalışacak personelin 2005 yılından itibaren istihdam ve eğitimi planı şüphesiz uzun zamandır yürürlüğe girmesi gereken bir konudur. Buna bağlı olarak **menşe ülke ve iltica bilgi sistemi** tesisi konusundaki planlar esasen bu konuda Türkiye’nin hiçte yeteri seviyede bir alt yapıya sahip olmadığını itirafı anlamına gelmektedir. 2006 – 2008 yılları arasında Twinning Projesi ile bu hayati eksikliğin giderilmesi planlanmaktadır.
- Öncelikle doğu bölgelerinden başlamak üzere Türkiye’de **7 ayrı ilde** her biri ortalama **750 kişi** kapasiteli olacak şekilde 2006 – 2010 yılları arasında kurulması planlanan **Sığınmacı Kabul, Barınma Merkezleri ve Mülteci Misafirhaneleri** (ki bu sayılardan anlaşıldığı kadarıyla Türkiye konu hakkında takriben **5.250 kişilik** bir nüfusu öngörmektedir) doğal olarak kapsam ve uygulama sorunları açısından bir gözaltı merkezi veya kampı olarak kullanılmaması açısından mülteci haklarını savunan insan hakları örgütlerini tedirgin edecektir. Aynı yıllar içinde tesisi planlanan **İltica Birimi binası** ise şüphesiz bu konudaki tüm teşkilatı bir araya toplaması açısından gerekli olacaktır.
- İltica ve göç alanında çalışmakta olan ve çalışacak personelin eğitiminin sürekli kılınması için orta vade AB Twinning Projesine bağlı olarak açılması düşünülen **Eğitim Akademisi** (enstitü) şüphesiz çok olumlu bir plandır.
- Ülkeden geri dönüşleri yapılacak kişilerin işlemleri sonuçlandırılana değin geçici olarak barındırılacakları yerler olarak orta vadede tesisi düşünülen “**Geri Gönderme Merkezleri**” nin nasıl bir işleyişe sahip olacağı henüz hiç belli olmamakla birlikte oluşabilecek kapsam ve uygulama sorunları insan hakları kuruluşları için kaygı verici olacaktır.
- Ulusal Planda, iltica prosedürüne erişim için belirli bir süreye değil, “**makul süre**”ye atıf yapılması, **kimliksiz kişilerin** de prosedüre erişimlerinin öngörülmesi yerinde düzenlemelerdir.
- **Tercümanlar** içinde şimdiden pek çok ayrıntılı ve somut kriterler öngörülmüş ise de bu konuda uygulamanın nasıl olacağı çok önemlidir. Tercümanların yeterli bir dile, o dilin çeşitli lehçelerine sahip olması beklenirken, bağımsızlık ve tarafsızlık ilkesi gereği söz konusu ülke uyruklu olmaması çok önemlidir.
- Olumsuz kararlara karşı İdari Yargıya başvurabilme konusundaki bilgilendirme ve konu hakkında çalışması düşünülen ve uzmanlık isteyen bu alanda eğitimini tamamlamış hakimlerden oluşan **idare mahkemelerine** biçilen yeni rollerde şüphesiz işleyecek mekanizmanın **yargı denetimine** sahip olması

açısından çok hayati değere sahip olacaktır. Konu, ciddi bir uzmanlık alanını gerektirdiğinden bu konuda bizce özel **ihtisas mahkemelerinin** kurulması çok daha gerekli olacaktır.

- **Non-refoulement (geri göndermeme)** ilkesinin “aynı hassasiyetle uygulamasına ilişkin hassasiyetlerin yaygınlaştırılacağı” belirtilmiş ise de, bizim kanaatimiz şimdikiye kadar bu ilke uygulaması hakkında hiçte hassas olunmadığıdır. Uluslar arası geleneksel hukukun da önemli bir hükmü olan bu ilke 1951 Sözleşmesi ve AİHS içtihatları gereği artık bir iç hukuk normu vasfını kazanmıştır ve esasen bir ülkenin bu konudaki uygulaması onun mülteci haklarındaki titizliğini göstermektedir.
- Avrupa ülkelerinde yaygın bir uygulama alanı olduğunu bilmekle birlikte hukukumuzda tanımlanmamış ve ilk kez bu eylem planında karşımıza çıkan ve orta vadede yürürlüğe girmesi düşünülen “**ikincil koruma, tolere edilen yabancılar ve insani mülahazalara dayalı ikamet izinleri**” kavramları şüphesiz Türk iltica hukuk ve uygulamasında çığır açıcı nitelikte olacaktır. Kapsamının çok dar tutulmadan ve amacına uygun olarak uygulamaya geçirilmesi insan hakları kuruluşlarının temennisi olacaktır.
- Yine orta vadede mültecilerin entegrasyonu, eğitim programları, sağlık sorunları, sosyal yardımlar, çalışma hakları, sosyal ve kültürel haklara erişim konusunda planda öngörülen hususlar şüphesiz çok umut vericidir. Tüm bu hakların 1951 Sözleşmesi ile örtüşür ve ona uygun bir şekilde uygulamaya geçirilmesi zorunluluğu vardır. Buna bağlı olarak mülteci hakları konusunda sivil toplum kuruluşlarının da desteği ile **toplumun bilinçlendirilmesinin** amaçlanması çok dikkat çekicidir. Ancak örnek olarak sayılan STK’ lar ile uygulamanın sınırlı olarak kalmaması beklenmektedir.
- Mülteci statüsü tanınan ya da ikincil koruma sağlanan kişilerin Türk toplumuna entegre olabilmesi için 2006 yılında 1994 Yönetmeliği’ nde yapılacak bir değişiklik ile “serbest ikamet” imkanının sağlanması düşüncesi bize mevcut mevzuat hükümleri ile çelişik görünse de kesinlikle desteklenmeyi hak eden bir plan olarak gelmektedir.
- **Külfet paylaşımı konusunda;** hem mülteci, sığınmacı, geçici koruma sağlanan yabancı ve tamamen yasa dışı durumunda bulunan yabancıların AB ülkelerince paylaşılması, hem de ekonomik faturanın paylaşılması öngörülmektedir. Külfet paylaşımı sadece AB Komisyonu ile değil, BMMYK ve IOM gibi uluslar arası finansman kaynakları içinde düşünülmüş ve bunun için İçişleri Bakanlığı bütçesi içinde bağımsız bir bütçe kurulması planlanmıştır.

Türkiye’ nin, kriz dönemlerini geride bırakmak ve toparlanmak isteyen bir ekonomisi, sayıları milyonları bulan işsizi, asgari ücret seviyesinde ancak iş bulabilen çok ciddi bir nüfusu, çalışanlarının büyük bir oranının sosyal iş güvencelerinden yoksun olarak çalışmaya devam ediyor oluşu gibi nedenlerle ülkesine coğrafi sınırlamanın kaldırılması ile akın edeceğinden endişe edilen kitlelerden kaygı duyması haklı gibi görülebilir. Ancak soruna sadece ekonomik göstergeler zaviyesinden bakıldığında konunun insan hakları perspektifi ve korunmak istenen yararın bir insanın temel hakkı

ve bu kişinin yaşamsal bir tehlikeyi de içerir bir zulümden kaçıyor olduğu gerçeği kaybedilmektedir. Şüphesiz, konunun ciddi bir ekonomik faturası vardır ve sadece AB ülkeleri nezdinde değil, tüm dünya devletlerince mülteci korumasında bir “külfet paylaşımı” sorumluluğu söz konusudur. Benzeri tüm ülkelerde olduğu gibi, Türkiye’ nin de insan hakları konusunda ciddi ihlallere sahip olan ülkeler ile sınır veya yakın komşu olması bu faturalara tamamen kendisinin katlanması gereğini ortaya çıkarmaz. Ancak unutulmamalıdır ki, ekonomik nedenler veya külfet paylaşımı konusundaki olası ihtilaf ve sorunlar kişilerin mülteci prosedürlerine erişimde olumsuz bir gerekçe olarak uygulanamazlar.

Türkiye sadece AB ülkelerinden değil gerekirse BM’ den “külfet paylaşımı” konusunda garantilerini alarak coğrafi sınırlamayı kaldırmalıdır. Nitekim, BMMYK Brüksel temsilcisi Johannes van der Klaauw’ da Avrupa dışından gelenlere mülteci olma hakkı tanımayarak aday ülkeler arasında coğrafi sınırlamayı kaldırmayan tek ülke olan Türkiye’nin bir an önce üzerine düşen sorumlulukları yerine getirmesi gerektiğini ifade etmiş ve “Türkiye’nin yasalarında gerekli değişiklikleri yapması durumunda, ülkede mülteci başvurusunda bulunan sığınmacıların bir kısmının bazı Avrupa ülkelerine gönderilebileceğini” ifade etmiştir. Klaauw, bu şekilde Ankara hükümetinin üzerine fazla yük binmemesini sağlayacak bazı tedbirlerin alınabileceğine işaret etmiştir.

Coğrafi sınırlamanın kaldırılması

Mülteci hukukunda yapılması düşünülen değişiklikler sadece Türkiye’nin AB müktesebatına uyumu açısından ele alınmamalı, ülkenin tarihi misyonu doğrultusunda insancıl ve sığınmacı haklarını korumayı esas alan bir bakış açısıyla hazırlanmalıdır. Buna göre planda “coğrafi sınırlama” ile ilgili değerlendirmeler bugüne kadar olduğu gibi bundan sonraki süreçte de tartışılmaya devam edilecektir. Şüphesiz bu konudaki alınacak tavır sonuçları itibariyle çok büyük bir nüfusu ilgilendirecektir.

AB mevzuatı gereği Türkiye’ den talep edilen hususlar arasında bu sınırlamanın kaldırılmasının istendiği açıktır. Buna karşılık *“Coğrafi sınırlama konusu, ... katılım aşamasında ülkemize doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde, ... ve AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermelerine bağlı olarak kaldırılacaktır”* şeklindeki Türkiye’ nin ulusal programdaki cevabı muğlak olmakla birlikte Türkiye’nin çıkarlarını ve güvenlik kaygısını koruma amaçlıdır.

Ulusal Programdaki cevapta ve asıl önemli olarak **25.03.2005** tarihinde yürürlüğe giren **“İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı”**nda öne çıkan vurgu, konunun AB üyelik müzakereleri ile sıkı bir ilişki içinde değerlendirildiğidir. Anlaşılan odur ki, Türkiye, AB üyeliğini kesinleştirmedikçe bu sınırlamayı kaldırmayı –kendisine göre haklı nedenlerle- istememektedir. AB üyeliği kesinleşince de AB müktesebatının zorunlu bir sonucu olarak ama “külfet paylaşımı” olacaksa yani kendisine sığınan mültecileri AB ülkelerine ekonomik fatura ve nüfus olarak paylaşırabilecekse, bu konuda karşı hassasiyeti ve “taahhütleri” görmesi durumunda bu sınırlamayı kaldıracaktır.

Nitekim, tüm bunlara bağlı olarak ulusal planın sonunda AB müktesebatının uygulanmasının ve coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasının Türkiye'ye getireceği olası yükün tespiti hakkında bir **araştırma** başlatılması, ve külfet paylaşımı konusunda çalışmak üzere Türk yetkilileri ile AB yetkilileri arasında bir "**görev gücü**" nün oluşturulması istenmiştir. Bundan sonra "*Türkiye'nin Avrupa Birliğine katılım müzakerelerinin tamamlanmasına paralellik arz edecek şekilde, belirlenen projelerin ve koşulların tamamlanmasının ardından coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasına yönelik bir önerinin muhtemelen 2012 yılından sonra TBMM'ne sevk edilmesi*" öngörülmüştür ki önümüzde en azından yedi yılı bulacak hukuki ve siyasi bir süreç bizi beklemektedir.

Mevcut Türk mülteci hukuk ve korumasının AB ülkeleri ile kıyaslandığında yetersiz ve geri kaldığı açık bir gerçekliktir. AB ülkeleri nezdinde son yıllarda mülteci korumasının sınırlarının gittikçe daraltılmaya çalışıldığı da ayrı bir gerçekliktir. Evrensel insan hakları kriterleri ve uygulamaları dikkate alındığında Türkiye'nin AB üyelik sürecinde başta yaşam hakkı, işkence, adil yargılanma, ifade ve örgütlenme özgürlüklerinde göstermiş olduğu gelişim ve iyileştirmeler kısa vadede mülteci haklarında da bir sıçrama gösterme potansiyeli taşımaktadır. Ancak AB'nin dış sınır çizgisini belirleyecek olan Türkiye için orta ve uzun vadede (AB ülkelerinde görüldüğü gibi) mülteci haklarına erişimin zorlaşması eğilimi şimdiden biz insan hakları savunucularında endişe uyandırmaya başlamıştır.

1994 YÖNETMELİĞİNİ DEĞİŞTİREN 2006 YÖNETMELİĞİ

Ulusal Eylem Planında sinyallerinin verilmesinden sonra 1994 Yönetmeliğini ciddi anlamda değiştiren ilk Yönetmelik değişikliği Bakanlar Kurulu'nun 2006/9938 karar sayısı ile 16.01.2006 tarihinde kabul edilmiş, Resmi Gazetenin 27.01.2006 tarihli nüshasında yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelikte küçük ama uygulamada ciddi yeniliklere yol açabilecek fırsatlar uygulayıcılara sunulmuştur. Bunları kısaca değerlendirmek gerekirse;

- **Yönetmeliğin 1. maddesi ile 1994 Yönetmeliği'nin 4. maddesinde yapılan değişiklik ile;** çokça eleştirdiğimiz 10 günlük başvuru süresi kaldırılmış, "gecikmeden" ve "makul olan en kısa süre içerisinde" ifadeleri ile "makul süre" kavramı mevzuatımıza girmiştir. Gerçi Danıştay'ın ve Jabari/Türkiye kararı ile de AİHM'nin bu 10 günlük başvuru süresinin hak düşürücü süre olarak uygulanmasının ciddi olarak eleştirilmesinden sonra son birkaç yıldır EGM Yabancılar Şubesi tarafından bu sürenin çok katı uygulanmadığı bilinmekte ise de "makul süre" tanımlamasının mevzuatımızda yerini alması tabii ki olayın muhatapları açısından daha güven verici bulunmaktadır. Bununla birlikte tabii ki bu kavramın sığınmacılar aleyhine olumsuz uygulamalar için de mazeret teşkil edebilecek bir potansiyel taşıdığı kabul edilmelidir.
- **Yönetmeliğin 2. maddesi ile 1994 Yönetmeliği'nin 5. maddesinde yapılan değişiklik ile;** ilk kez İç İşleri Bakanlığının sahip olduğu tekel mülakat yapma ve karar verme yetkisini Valiliklere devretmesinden (yani "yetki devri"nden) bahsedilmektedir. Bu durumun merkezîyetçiliği, bürokrasiyi ve zaman faktörünü de içine alan usul ekonomisini olumlu etkileyeceği açıktır. Konu hakkında çalışacak personelin bu Valilikler bünyesinde istihdam edileceğinin

belirtilmesi uzun süredir konu hakkında eğitim eksikliği eleştirilen Yabancılar Şubesi personelinin geleceği adına çok umut verici olmuştur. Her ne kadar bu durumun şimdilik sadece Ankara ve İstanbul Valilikleri için düşünüldüğü biliniyor ise de gelecekte bu durumun yavaş yavaş tüm Valiliklere dağıtılmasının yasal zemini bu madde ile sağlanmıştır. Yine bu maddede “mülakatçının görüşünün de” İç İşleri Bakanlığına ulaştırılacak dosya kapsamına alınması ve 1994 Yönetmeliğinde prosedür süresince “denetim ve gözetim altında bulundurulması” gereken “yabancı”nın artık bir merkez veya misafirhanede veya gösterilecek bir yerde “serbest ikamete” tabi tutulacak olduğunun bildirilmesi konuya ilişkin mevzuat metnine yansıyan olumlu bakış açısının genişlemesi olarak değerlendirilmektedir.

- **Yönetmeliğin 3. maddesi ile 1994 Yönetmeliği'nin 6. maddesinde yapılan değişiklik ile;** kararı verme durumunda bulunan İç İşleri Bakanlığı'nın başta Dış İşleri Bakanlığı olarak ilgili Bakanlıklardan görüş alma yükümü kaldırılmış, bunun yanı sıra karar verme konusunda “uygun göreceği” Valiliklere bu yetkisini devredebilmesi konusunda hukuki imkan sağlanmıştır. Ne var ki, bürokrasinin azalması adına umut vadeden bu açılımın hemen akabinde Avrupa'da da insan hakları kuruluşlarınca çokça eleştirilen “**hızlı prosedür**” hukuki bir tanımlaması ve arka planı olmamasına rağmen mevzuatımıza sessizce giriş yapmıştır. Üstelik bu prosedüre kimlerin ve hangi durumlarının gireceği somut olarak belirtilmesi gerekirken “gerekli görülen durumlarda” bu yola başvurulabileceği belirtilmekle yetkililere oldukça geniş ve ucu açık bir takdir marjı sağlanmıştır. Keza, “daha hızlı karar verilebilmesi için” sağlanmaya çalışılan bu mekanizma ile olumsuz kararlara karşı 15 gün olan normal itiraz süresinin “daha kısa olarak belirlenebileceğinin” imkanının sağlanmış olması asla kabul edilemez. Bu Yönetmelik maddesine göre “yetkiyi devr almış” bir Valilik uygulayıcısının –mesela- “ben senin hakkında itiraz süresini 1 saat olarak tespit etmeyi gerekli görüyorum” diyebilmesi hukuken mümkündür. Bunu bizim kabul edebilmemiz ise mümkün değildir.

Yeri gelmişken, itiraz üzerine verilen nihai kararlar ilgili hakkındaki tüm prosedür mekanizmalarının bitmiş olduğu ve artık “yabancılarla ilgili genel hükümler çerçevesinde” Türkiye'den çıkarılması gerektiğine dair yanıtıcı izlenimin bu Yönetmelik içinde de muhafaza edilmeye çalışıldığını eleştirmemiz gerekmektedir. Her ne kadar UEP'nında idarenin bu nihai kararından sonra yargı yolunun açık olduğu ve bu yola giden kişiler açısından sürecin bekleneceği ifade ediliyor ise de uygulamada –bu Yönetmelik hükümlerinde olduğu gibi- sanki “yargı denetimi hiç yokmuş gibi” bir hava estirilmek istenmektedir. Jabari/Türkiye kararında etkili bir başvuru yolu olarak kabul edilmeyen konu hakkındaki Türk İdari Yargısının halen “yürütmenin durdurulması” talepleri karşısında yeterince hızlı davranmamak şeklindeki kayıtsızlığını devam ettirmesi uygulamada bu denetim mekanizmasının taşınması gereken sorumluluğa ve hak etmesi gerektiği popülariteye kavuşmasını engellemektedir.

Her ne kadar Türkiye'de yaygın uygulama olarak her hangi bir idari işlem hakkında mümkün olan yargı yolları muhataplara belirtilmemekte ise de, bu durumun Anayasa madde 40/2'de 03.10.2001 tarihinde yapılan ekleme ile

artık değiştirilmesi gerektiğini görmemiz gerekmektedir. Bu Anayasa maddesine göre idari işlemlerin sonucunun bildirilmesinin yanı sıra bu idari işlemlere karşı gidilebilecek yargı mekanizmalarının tam olarak adresi ve süresi ilgiliye bildirilmek zorundadır. Üstelik burada hakkında en hayati karar verilen kişilerin ülkemizde dil bilmeyen, hukuk mevzuatımızı bilmeyen, bilen kişi-kurum ve avukatlara erişim imkanlarını da bilmeyecek durumda olan sığınmacılar olduğu gözetilerek daha hassas davranılması gerektiğini belirtmemiz gerekmektedir. Bu nedenle bu duruma ilişkin hakları içerir bildirim yapılmasına dair hükümlerin bu Yönetmelik kapsamına alınmamış olmasını bir eksiklik olarak değerlendirmekteyiz.

- **Yönetmeliğin 4. maddesi ile 1994 Yönetmeliği'nin 7. maddesinde yapılan değişiklik ile;** Bakanlığın "ilgili kişilerin" başta sosyal gereksinimleri olmak üzere temel bir takım ihtiyaçlarının karşılanmasında BMMYK ve Uluslararası Göç Örgütü (UGÖ-IOM) yanı sıra ilk kez "sivil toplum örgütleri ile" de işbirliğinde "bulunabileceğinin" belirtilmesi tabi ki memnuniyet vericidir. Esasen bu alanda –olması gerektiği gibi- sivil toplum sorumluluk ve süreç içindeki rolünü daha da çok arttırmalı ve sadece dernek ve vakıflardan olun insani yardım kuruluşları değil, yasal sorumlulukları da bulunan belediyeler de aktif yardım alanları oluşturmalıdır.
- **Yönetmeliğin 5. maddesi ile;** "iltica-sığınma alanında eğitim almış" personel tanımına ilk kez atıf yapılarak konu hakkında uzmanlık eğitimi almış ve alacak kişilerin sahada görevlendirileceği vurgulanmıştır. Konunun rutin bir kolluk kuvveti hizmeti dışında belirli bir uzmanlık eğitimi gerektirdiği bilinmektedir. UAP' nda da bu konuda eğitime önemli bir yer verilmiştir. Şüphesiz eğitim almış bir personel uygulamasında pratikte görülen pek çok sorunun görülmeyeceği umudu vardır.

Non-refoulement (geri gönderilmeme) ilkesinin sağlaması gerektiği güvencelere bu Yönetmelikte de yer verilmemesini bir eksiklik olarak değerlendirmekteyiz.

SAHADAKİ KOLLUK KUVVETİ UYGULAYICILAR İÇİN EL MEVZUATI : 22 HAZİRAN 2006 TARİHLİ UYGULAMA TALİMATI (57 SAYILI GENELGE)

Genelgeler hiç şüphesiz sahadaki uygulayıcı konumundaki kolluk kuvvetleri açısından en önemli hukuki metinlerdir. Uluslararası sözleşmeler, Protokoller, Anayasa hükümleri ve hatta kanun ve yönetmelikler belirli bir hukuk alt yapısı ve yorum gücünü zorunlu kıldıklarından genelgeler direkt olarak uygulayıcılar için bir rehber mahiyetindedir. Bu nedenle genelgeler çok önemli olduğu kadar –özgürlük alanlarını dar yorumlama potansiyeli ve buna karşı hak savunucuları tarafından yapılacak izahların "muhatapsız kalması" rizikosuna karşısında çok da tehlikelidir. Genelgeler konusundaki bu genel kaygılarımızın 57 sayılı genelge için de geçerli olduğunu gözlemlemekteyiz. Özellikle bu genelgenin Ulusal Eylem Planında belirlenen ve deklare edilen iyimser bakış açısına muhalif duruşu kaygılarımızı arttırmaktadır.

57 sayılı genelgede başta insan hakları hukuku konumu ve Türkiye'nin AB süreci ve AB'nin konuya ilişkin müteahhütüne değerlendirme altına alınmıştır. Bundan sonraki "tanımlar" kısmında coğrafi sınırlamaya sahip Türkiye'nin 1994 Yönetmeliğinden bu yana süregelen ve birazda "kendine özgü" mülteci terminolojisi yeniden tanımlanma imkanı bulmuştur. Genelgede genel anlamda Türkiye'deki tüm iltica süreci değerlendirme altına alınmış ve hangi aşamada nasıl bir yol takip edileceği detaylı bir şekilde belirlenmeye çalışılmıştır. Bununla birlikte genelgede İç İşleri Bakanlığına geniş bir takdir ve inisiyatif alanı verildiği görülmekte ve "güvenlik" kaygısının öne çıktığı ve maalesef sığınmacı hakları açısından olumsuz sayılabilecek bir bakış açısı yoğunluğunu hissettirmektedir.

57 sayılı genelgenin mülteci alanındaki ulusal mevzuatımız olan 1994 ve 2006 Yönetmelikleri ile UEP'indeki durum tespiti ve niyet açıklamalarından daha olumsuz bir içeriğe sahip olduğuna inanmamıza neden olan bazı konu başlıkları şöyledir:

- UEP 3.1.3. "İdari işlem aleyhine iptal davası açılması" başlığı altında "*Başvuru sahibinin İçişleri Bakanlığınca verilen ikinci olumsuz karar aleyhine İdari yargı yoluna başvurması halinde, idare mahkemesinin kesin kararına kadar yabancının sınır dışı işlemini askıya alınmakta ve İçişleri Bakanlığı başvuru sahibinin bulunduğu ilde ikametine izin vermektedir*" denmekte iken, genelgenin "ikincil koruma ve insani mülahazalara dayalı ikamet izinleri" başlığı altında "*... idari yargıya başvuru yaptığı için Türkiye'de ikametine izin verilmesine gerek olup olmadığı da değerlendirilmektedir*" denmiştir. Bu noktada dava açma halinde otomatik olarak sağlanan güvencede takdire dayalı ve sığınmacılar aleyhine bir tutum değişikliğinden rahatlıkla bahsedilebilir.
- Başvuru sahibi ve müdafisinin dosyaya erişim ve dosyadan kopya alma imkanlarına bu genelgede ciddi sınırlamalar getirilmiştir. Oysa bu durum Avukatlık Kanunu ve AİHS 6. maddesinde tanımlanan adil yargılanma hakkına uygun bir sınırlama değildir. Dosyayı ciddi anlamda inceleme ve kopya alma imkanı olmadan sağlıklı bir idari ve yargı denetimi yapılabilmesi mümkün olmadığından bu düzenlemenin hukuka uygun olmadığını düşünmekteyiz.
- Başvuru sahibine yönelik ilk olumsuz karar üzerine yapılan tebligatda bu karara karşı gidilebilecek yargı yolu ve süresi hakkında bilgi verilmesinin düzenlenmemiş olması Anayasa madde 49/2 hükmüne açık aykırılık içermektedir. İdarenin sığınmacıların yaşamları hakkındaki bu en önemli ve hayati karara karşı yargı denetimi yoluna gitmesini yadırgamaması ve bu insan hakkına saygı göstererek gerekli kolaylıkları sağlaması beklenmektedir.
- "Yakalanan kişilerin" iltica mekanizmasına erişimleri konusundaki sorunlar bu genelgede de devam etmektedir. Bu durumda yakalanan kişilerin yapılacak sorgularında "ülkelerinden kaçış nedenlerinin" özel olarak irdelenmesi konusunda bu genelgede bir duyarlılık sergilenmediği gibi bu durumdaki başvurular hakkında idarede duyulan olumsuz bir önyargı kendisini hissettirmektedir. Buna bağlı olarak yukarıda 2006 Yönetmeliği'nde kaygı duyduğumuz ve eleştirdiğimiz bir hususun burada tam da korktuğumuz şekilde karşımıza çıktığını görüyoruz: bu durumda yakalanan kişiler için 2006 Yönetmeliğinde "makul süre"ye atıf yapılmış ve "hızlı prosedürden" gizlice bahsedilmiş olmakla bu genelgede 2 günlük bir itiraz süresi takdir edilmiştir.

Bunun kabulü mümkün değildir; savunma hakkının bir genelge ile bu denli kısıtlanması hukuk hiyerarşisi açısından doğru değildir.