

İNSAN HAKLARI VE MÜLTECİ HUKUKU IŞIĞINDA GÖÇ VE YEREL YÖNETİMLER

Utku Kılınç

SKLInternational
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

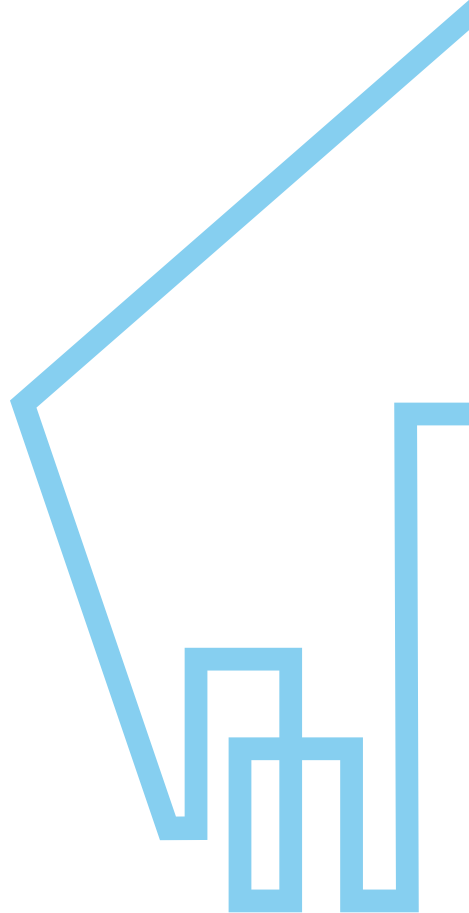
RESLOG

Resilience in Local Governance

Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi

İNSAN HAKLARI VE MÜLTECİ HUKUKU IŞIĞINDA GÖÇ VE YEREL YÖNETİMLER

Utku Kılınç



İNSAN HAKLARI VE MÜLTECİ HUKUKU İŞİĞİNDA GÖÇ VE YEREL YÖNETİMLER

Utku Kılınç

Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi - 1

SKL International AB

Websitesi: <http://www.sklinternational.se>

E-mail: info@sklinternational.se

2019

ISBN: 978-91-985593-7-8

Editörler

İpek Şen, Gül Tuçaltan

Kitap Tasarım ve Dizgi

Özge Onogur, Eren Türkmen (Bee Company)

Baskı ve Cilt

Arkadaş Basım Ltd.

Zübeyde Hanım, Kazım Karabekir Cad. Sütçüoğlu İş Hanı No:37

D:4, 06070

Altındağ/Ankara, Türkiye

Copyright © 2019

Tüm hakları saklıdır.

Bu kitap, İsveç Hükümeti tarafından finanse edilen Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi 2018-2020 (RESLOG Türkiye) kapsamında hazırlanmıştır. Kitap içeriğinin sorumluluğu yazarlara aittir; hiç bir şekilde yazarların çalıştıkları kurumların ve SKL International'ın resmi görüşlerini yansıtmamaktadır. SKL International, kitapta yer alan analizler, adı geçen harici veya üçüncü taraf internet web sitelerinin URL'lerinin kalıcılığı ve doğruluğu veya web sitelerinde yer alan herhangi bir içeriğin, doğruluk veya uygunluğundan sorumlu değildir.

İNSAN HAKLARI VE MÜLTECİ HUKUKU IŞIĞINDA GÖÇ VE YEREL YÖNETİMLER

Utku Kılınç





**Swedish Association
of Local Authorities
and Regions**

İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği (İngilizce kısaltmasıyla SALAR - İsveççe kısaltmasıyla SKL), İsveç'in tüm belediyeleri, il meclisleri ve bölgelerinin üyesi olduğu bir kuruluştur. SALAR ve öncülleri, 100 yılı aşkın bir süredir yerel yönetimleri teşvik etmek ve yerel demokrasiyi güçlendirmek için çalışmalar yapmaktadır. Yerel yönetimlerin günümüzde karşılaştığı uluslararası göç ve iklim değişikliği gibi zorlukların küresel doğası gereği, SALAR sadece İsveç'te değil aynı zamanda uluslararası alanda da önemli bir aktördür. Uluslararası bir belediye örgütü olan Birleşik Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı (UCLG) ve kuruluşun Avrupa kolu olan Avrupa Belediyeler ve Bölgeler Konseyi'nde (CEMR) aktif rol almanın yanı sıra, SALAR, Avrupa Birliği Bölgeler Komitesi ve Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Kongresi'nin İsveç delegasyonlarının sekreteryası olarak da görev yapmaktadır.



SKL International
AFFILIATED TO THE SWEDISH ASSOCIATION OF LOCAL AUTHORITIES AND REGIONS

SKL International, tüm hüküm ve tasarrufu SALAR'a ait olan bir uygulayıcı kuruluştur. SALAR adına uluslararası projeler geliştirmek ve uygulamakla yükümlü olan SKL International, İsveç ve diğer ülkelerde gerçekleştirilen iyi uygulama örneklerinden faydalanarak, pek çok ülkede yerel yönetim sistemlerinin gelişimini destekleyici faaliyetlerde bulunmaktadır.

Orta Doğu ve Kuzey Afrika bölgesi ve diğer bölgelerdeki çalışmaları ile SKL International, kapsayıcı ve sürdürülebilir yerel yönetim ve yerel hizmet sunumu konularında proje geliştirme, proje yönetimi ve uygulanması da dahil olmak üzere kapsamlı bir bilgi birikimi ve deneyime sahiptir. Merkezi Stockholm'de bulunan SKL International, hâlihazırda dünya çapında, 12 ülkede, İsveç Hükümeti tarafından finanse edilen projelerin uzun vadeli ortağı ve uygulayıcısıdır.

SKL International, tamamlanan projeleri Belediye Ortaklık Ağları Projesi (TUSENET) ve Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı (TUSELOG) ve halen devam eden Yerel Yönetimde Rezilyans (RESLOG Türkiye) projeleri ile yirmi yılı aşkın bir süredir Türkiye'de faaliyet göstermektedir. Böylelikle, hem Türkiye belediyelerini ve belediye birliklerini desteklemekte hem de iki ülkenin yerel yönetimleri arasında kalıcı dostluklar ve iş birliklerinin kurulmasına katkı sağlamaktadır.

Proje Ortakları

**SKL
International**



**Türkiye
Belediyeler
Birliği**



**Çukurova
Belediyeler
Birliği**



**Marmara
Belediyeler
Birliği**



RESLOG Türkiye Proje Ekibi

M. Sinan Özden

Ulusal Proje Yöneticisi
RESLOG Türkiye, Ankara

Gül Tuçaltan

Ulusal Proje Koordinatörü
RESLOG Türkiye, Ankara

Çiğdem Ayşenur Atasoy

Proje Sorumlusu
RESLOG Türkiye, Ankara

Metehan Gültaşlı

Kilit Uzman
RESLOG Türkiye, Ankara

Ervin Sezgin

Marmara Bölgesi Yerel Yönetimler Danışmanı
RESLOG Türkiye, Ankara

Alim Çopuroğlu

Çukurova Bölgesi Yerel Yönetimler Danışmanı
RESLOG Türkiye, Ankara

Yasemin Serpil Olcay

İzleme ve Değerlendirme Uzmanı
RESLOG Türkiye, Ankara

Eda Zaloğlu

İletişim Sorumlusu
RESLOG Türkiye, Ankara

SKL International Merkez Ekibi

Marléne Hugosson

Proje Yöneticisi
SKL International, Stockholm

Ellen Ahlqvist

Proje Koordinatörü
SKL International, Stockholm

Gunnar Andersson

Proje Danışmanı
SKL International, Stockholm

RESLOG Türkiye Projesi Pilot Belediyeleri

Pilot Belediyelere süreçteki özverili katkıları için teşekkürlerimizi sunarız.

ÇUKUROVA BÖLGESİ:

Adana Büyükşehir Belediyesi

Hatay Büyükşehir Belediyesi

Mezitli Belediyesi

Reyhanlı Belediyesi

Sarıçam Belediyesi

Seyhan Belediyesi

MARMARA BÖLGESİ:

Bursa Büyükşehir Belediyesi

Orhangazi Belediyesi

Osmangazi Belediyesi

Sultanbeyli Belediyesi

Şişli Belediyesi

Zeytinburnu Belediyesi

İçindekiler

Proje Sunuşu	xiii
Sunuş	xv
Önsöz	xvii
Okura Not	xxi

Giriş	1
--------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM İnsan Hakları Hukukunun Temelleri	3
--	---

Normlar Hiyerarşisi	4
Haklara İlişkin Düzenlemelerin Dili ve Yorumlanması	5
Birleşmiş Milletler ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi	9

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve 1951 Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme	10
---	----

Avrupa Konseyi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi	10
--	----

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Sistematiğinde Haklara Göç Perspektifinden Özet Bir Bakış	12
--	----

Birinci Bölümün Sonuna İlişkin Birkaç Cümle	24
---	----

İKİNCİ BÖLÜM

Göç ve Mülteci Hukukunun Kavramsal Çerçevesi

Göçün Etimolojisi	26
Sınırlar ve Devlet Denetimi	26
Sayılarla Dünya Geneline Göç	27
Mülteci Hukuku ve Kavramları	27
Geri Göndermeme İlkesine Kısa Bir Bakış	31

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve Türkiye’de Kullanılan Kavramlar	33
--	----

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Kapsamındaki Tanımlar	35
--	----

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

Yerel Yönetimlerin

Göç Mevzuat ve Uygulamalarındaki Konumu

Türkiye’deki Sayısal Veriler ve Yerel Yönetimler İlişkisinin Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi	40
---	----

Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Kapsamında Olan Kişilerin Yararlanabilecekleri Haklar, Hizmetler, Yasal Olanaklar ve Kişilerin Yükümlülükleri	51
--	----

Yerel Yönetimler ve YUKK Kapsamında Koruma Sürecinde Yer Alan Kişiler Arasındaki Hukuksal İlişki	62
---	----

Son Söz	76
----------------	----

Kaynakça	80
-----------------	----

Önerilen Okumalar	82
-------------------	----

Mevzuat ve Yargı Kararlarını Aramak İçin Gerekli Linkler	85
--	----

Yazar Hakkında

Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi (RESLOG)

M. Sinan Özden

Ulusal Proje Yöneticisi

Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi

Suriye göçünden yoğun olarak etkilenen Türkiye ve Lübnan'da, yerel yönetimler ani ve yoğun nüfus artışıyla karşılaşmak durumunda kalmışlardır. Yaşanan yoğun göç karşısında yerel yönetimlerin rezilyanslarını* barışçılık ve kapsayıcılık ilkeleri doğrultusunda artırma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. RESLOG (Resilience of Local Governance-Yerel Yönetişimde Rezilyans) Projesi, İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliğinin (SKL) girişimiyle ve İsveç hükümetinin finansmanı ile Türkiye ve Lübnan'da eş zamanlı olarak 2018-2020 yılları arasında uygulanan bir projedir.

Projenin Türkiye ayağı, RESLOG Türkiye, İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliğinin, Türkiye Belediyeler Birliği, Marmara Belediyeler Birliği ve Çukurova Belediyeler Birliği ile kurduğu iş birliği ve proje ortaklığıyla yürütülmektedir. Projede, Marmara ve Çukurova bölgelerinden olmak üzere toplam 12 pilot belediye ile birlikte çalışılmaktadır. Projenin tüm taraflarının yerel yönetim aktörleri olması, RESLOG Türkiye Projesi'ni benzer projelerden ayırmaktadır. Proje, özellikle Suriye göçü gibi yoğun, ani ve beklenmedik bir göç dalgası karşısında yerel yönetimlerin ve yerel yönetim örgütlerinin karşılaştıkları sorunlara yanıt arayışlarının bir parçasıdır.

RESLOG Türkiye bu doğrultuda ulusal göç politikalarının yerel gerçeklikleri ve ihtiyaçları yansıtabilecek şekilde geliştirilmesini, bölge birlikleri aracılığıyla belediyeler arası öğrenme ve destek yapılarının güçlendirilmesini, belediye düzeyinde kapsayıcı planlama ve yönetişimin iyileştirilmesini amaçlamaktadır.

* Rezilyans, sarsıcı etkiyi karşılama ve ardından hayatı normale çevirme kabiliyetidir. Rezilyans bir varlık veya sistemin herhangi bir karışıklık veya bozulma sonrasında şeklini (formunu) ve konumunu geri kazanabilme yeteneği olarak da ifade edilmektedir. Türkçede kavram için dayanıklılık, esnek dayanıklılık, dirençlilik gibi karşılıklar aransa da hiçbirisi bu çerçeveyi tam olarak karşılamamaktadır. Tatmin edici bir karşılık bulunana kadar Latince'den Rezilyans sözcüğünü ödünç olarak kullanmanın yerinde olacağını düşündük. Bu sebeple proje boyunca üretilen tüm dokümanlarda bu terimi kullanmayı uygun bulduk.

Sunuş

M. Sinan Özden

Ulusal Proje Yöneticisi

Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi

RESLOG Projesi Türkiye ayağında, yerel yönetimler için bilgi zemininin geliştirilmesine büyük önem veriyor. Türkiye belediyeleri, Suriye’den göç akımının başladığı ilk günden itibaren, neredeyse 10 yıla yaklaşan bir süredir insani gerekleri yerine getirmeye ve bir yandan da bu beklenmedik ve güçlü nüfus hareketliliğinde kentleri bayındır tutmaya ve geliştirmeye çalışıyor. Belediyeler de bu konuda uluslararası arenada da övgüyle karşılanıyor ve başarılı sayılıyorlar.

Biz elde edilmiş olan bu deneyimin kayıt altına alınması ve paylaşılması gerektiğine inanıyoruz. Bütün bu süreç boyunca belediyelerimiz uygulamaya ilişkin çeşitli konularda pek çok sorunun doğru yanıtını aradılar. Bu yüzden biz de belediyelerin yoğun uğraşları sırasında dahil olma fırsatı bulamadıkları yenilikçi konuları ve tartışmaları yapabilmelerine olanak tanımak ve bilgi zeminini geliştirmek için RESLOG Türkiye Projesi’nde 12 toplantıdan oluşan “Yerel Yönetişim ve Göç Buluşmaları” toplantı serisini ve bu toplantıların çıktılarının kitaplaştırıldığı *Yerel Yönetişim ve Göç* isimli kitap dizisini tasarladık.

Yerel yönetişimde bilgi zeminini güçlendirme konusunda öteden beri oldukça yetkin çalışmalar yapmakta olan Marmara Belediyeler Birliği, iki ayda bir gerçekleştirilen buluşmalarımıza ev sahipliği yapıyor.

Umuyorum ki, RESLOG Projesi ömrünü doldurduktan sonra da bir yönüyle Türkiye belediyelerinin bilgiye erişimini kolaylaştırma, diğer yönüyle belediyeler içinde üretilen bilgiyi kaydetme ve yaygınlaştırma hedefiyle gerçekleştirilen bu buluşmalar ve yayınlar, hem belediyelerimizin hem de belediye birliklerinin katkılarıyla gelenekselleşerek sürecektir.

Önsöz

Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi

Dr. Gül Tuçaltan

Ulusal Proje Koordinatörü
RESLOG Türkiye Projesi

Son on yılda, Türkiye’de yerel yönetimler, giderek farklılaşan kentsel ve toplumsal sorunlara hızla yanıt üretmek gibi ciddi bir sınavla karşı karşıya kaldılar. Yerel yönetimlerin ilk sınavı zorunlu göç sonrası başka bir ülkede ikamet etmek durumunda kalan kırılgan bir nüfusu karşılamak ve buna yönelik insani yardım hizmetlerinin yereldeki koordinasyonunu sağlamaktı. Takip eden on yıllık dönemde ise, sürecin doğal bir sonucu olarak, farklı bir dile ve yaşam kültürüne sahip göçmenler ve mülteciler, emek piyasalarının ve gündelik yaşamın bir parçası haline geldiler. Bu da belediyeleri hem artan nüfus için altyapı planlaması hem de farklı kültürlerle beraber yaşamak, toplumsal uyumu sağlamak ve sürdürmek için gerekli hizmetlerin tarifenmesi gibi iki zorlu meselenin ana aktörü haline getirdi. Bununla beraber, kısıtlı finansal kaynaklar, personel yetersizlikleri, mevcut ulusal göç politikalarının yerel yönetimlerin göç ve kentleşme alanındaki ihtiyaçlarından çok merkezî idare düzeyindeki stratejilere odaklanması ve süregelen göç krizinin yarattığı belirsizlikler (örneğin, Türkiye’nin yakın gelecekte yeni bir kitlesel göç akınına maruz kalıp kalmayacağının kestirilemiyor olması) belediyelerin hareket kabiliyetini kısıtladı.

Özetle, uluslararası kitlesel göç ve Suriye mülteci krizi, Türkiye kentlerinde mekânı demografik, toplumsal, ekonomik, kültürel ve ekolojik açılardan köklü bir şekilde değiştirirken; kentleşme, altyapı ve belediye hizmet sunumu ve kent planlama meselelerini de yeniden ele alma ihtiyacını beraberinde getirdi. Belediyelerimiz, bu çok katmanlı ve karmaşık süreçleri yönetebilmek ve göç kaynaklı kentsel sorunlara yanıt verebilmek için, sahip oldukları hareket alanlarını anlamaya ve bu hareket alanı içinde kısıtlı kaynaklar ile yenilikçi çözümler üretmelerine olanak sağlayacak yeni bilgi, beceri ve uygulama araçlarına ihtiyaç duyuyorlar. Kentlerimizi planlamak için bugüne kadar kullandığımız geleneksel araçlar ve

düşünce biçimleriye, içinde bulunduğumuz bu değişken durumu anlamak, ele almak ve değiştirmek için artık yeterli olmuyor.

İşte RESLOG Türkiye Projesi “bilgi zeminini geliştirme faaliyetleri” kapsamında ürettiğimiz bu dizi, belediyelerin tam da bu ihtiyacına yönelik bir çalışma olarak tasarlandı. RESLOG Türkiye *Yerel Yönetişim ve Göç Dizisi*, göç, kent planlama ve yerel yönetişimin kesişiminde duran ve bu alanın var olan bilgisini yerel karar vericilerin bakış açısı ve uygulamalarını olumlu yönde etkileyebilecek yeni yaklaşımlarla harmanlamayı amaçlayan 12 özgün yayından oluşuyor.

Yayınlar üç temel alana odaklanıyor. Başka bir deyişle, bu dizi içerisinde üç grup kitap yer alıyor. İlk grup, Türkiye’nin göç deneyimini, göç ve yerel yönetişim alanındaki temel kavramları, mevcut yaklaşımları ve bu alandaki doğru bilinen yanlışları ortaya koymayı hedefleyen kitaplardan oluşuyor. Mülteci krizi bağlamında, belediyelerin kapsayıcı hizmet sunumunda karşılaştıkları mali sorunlar ve bu sorunlara yönelik kaynak yönetim modelleri ve alternatif fon kaynaklarıyla belediyelerin göçmen ve mültecilerle ilgili uygulamalarda insan hakları ve hukuki çerçeve bağlamında karşılaştıkları zorluklar ve idari yargı, denetim ve diğer kurumların düzenlemeleri ile ilgili bilgileri dizinin bu grubunda sizlere sunuyoruz. Göçten etkilenen belediyelerdeki mekânsal, sosyal ve ekonomik değişimlerin (konut, altyapı, sağlık, eğitim, açık yeşil alanlar gibi) tespiti için verilerin toplanması ve haritalanarak kalkınma, mekân ve kent planlama süreçleri ile ilişkilendirilmesi konusunda etkili bir araç olan kent profileme yaklaşımı ve de belediye hizmetlerinin iyileştirilmesi için somut ve gerçekleştirilebilir çözüm önerilerinin üretilmesine dair kitaplar da bu grubun içinde yer alıyor. Ele alınan konular aynı zamanda göç ve yerel yönetişim alanında belediyelerin müdahale ve uygulamalarının çerçevesini çizen ve hareket alanlarını belirleyen meseleler.

Yerel Yönetişim ve Göç kitaplarının ikinci grubu ise, Türkiye ve dünyada yerel yönetişim alanındaki yeni bakış açılarının ve müdahale araçlarının belediyelerimize tanıtılmasını hedefliyor. Adil, eşitlikçi ve tüm toplumsal grupları kapsayan kentlerin inşası için çeşitliliğin yönetişimi; belediyelerin, göçün devam eden veya devam etmesi muhtemel etkilerine karşı dayanıklı, hazırlıklı ve tedbirli olmasını sağlayacak göç ana planlarının hazırlanması ve yerel yönetişimin tüm aşama ve alanlarına entegre edilebilecek olan, kentsel sistemlerin zorluklar ve yıkıcı

deneyimler sonrası toparlanma ve dönüşüm süreçlerini ele alan rezilyans yaklaşımını bu grup yayın ile belediyelerimize sunuyoruz.

Serinin üçüncü bölümü ise Türkiye belediyelerinin uygulama deneyimlerine odaklanıyor. Bu gruptaki yayınlarda göç alanında başarılı yerel uygulamalara imza atan belediyeler, kapsayıcı hizmet sunumu bağlamında, artan nüfusa, olası finansal kısıtlara ve personel yetersizliklerine rağmen insani yardım, kentsel planlama ve altyapı yönetimi, göçün yarattığı potansiyellerden faydalanma, alternatif finansman geliştirme gibi konularda iyi uygulama örneklerini paylaşıyor. Bu yayınların yazarları ise belediyelerimizin kendileri. Yani, RESLOG-Türkiye Yerel Yönetişim ve Göç kitaplarının bu kısmı, belediyelerin kendi alanlarının bilgisini üretmesi ve yaygınlaştırmasına yönelik mekanizmaları destekleyerek, deneyim paylaşımı ve bilgi alışverişinin ötesinde bir kazanç hedefliyor.

Yukarıda özetlediğim bu yaklaşım, proje ortakları olan Türkiye, Marmara ve Çukurova Belediye Birlikleri'nin ilgili birimleri ile yapılan derinlemesine görüşmeler, yine proje kapsamında pilot belediyelerle gerçekleştirilen sorun ve ihtiyaç analizi çalışmaları ve alanda hem profesyonel hem de akademik faaliyetler yürüten uzmanlarla yapılan mülakatlara dayanarak geliştirildi. Özellikle, Marmara Belediyeler Birliği Göç Politikaları Merkezi Uzmanı Sayın Merve Ağca'ya temaların belirlenmesi sürecinde sağladıkları değerli katkılar ve uzun soluklu fikir alışverişlerimiz için teşekkürlerimi sunarım.

RESLOG-Türkiye ekibi olarak, Yerel Yönetişim ve Göç yayınlarının, kapsayıcı ve barışçıl hizmet sunumunun ön koşulu olan yerel karar alma ve planlama mekanizmalarının inşası için gerekli entelektüel ve pratik zemine katkı sağlayacağı inancındayız. Umarız, yayınlarımız belediyelerimize göçün kentsel bağlamının ele alınmasında benimseyecekleri yaklaşımlarda ışık tutar.

Okura Not

Sevgili Okur,

İnsan Hakları ve Mülteci Hukuku Işığında Göç ve Yerel Yönetimler adlı çalışma, göçle yerel yönetimler arasındaki hukuksal ilişkiyi incelemektedir. İnsan hakları hukuku, mülteci hukuku ve yerel yönetimler hukuku geniş içeriklere sahip alanlar olduğundan bu çalışmada sadece önemli konulara değinilmeye çalışılmıştır.

Çalışmanın bütün bölümleri birbiriyle bağlantılıdır. İnsan hakları hukukunu, hukukun diğer dalları ile ilgisiz kılmak da pek olanaklı değildir. Bir metnin oluştuktan sonra yazarından çıkıp okuruna ait olduğunu düşünenlerden biri olarak, göç ve yerel yönetimler ilişkisi ile ilgili bu çalışmanın da okuyucunun takdiriyle başı, ortası, sonu fark etmeksizin istenildiği gibi okunabileceğine inanıyorum. Ancak hukuksal yöntemin anlaşılabilmesi için bütüncül bir okumayı önermekten de kendimi alamıyorum.

Göçe dair olumlu ya da olumsuz duygu ve algılar doğrultusunda kurulan empatiler göçü, göçmeni, yerel halkı ve göç bağlamında kenti, kentliyi, yöneticiyi, uygulayıcıyı, göçü/göçmeni savunanı ya da savunmayı tam olarak anlamaya yetmez ve hatta zaman zaman anlamamanın önünde bir engel oluşturur. Göçle kurulacak bağın insan hakları hukuku ve diğer disiplinlerin bilimsel bakış açısı ile çizdikleri çerçevede kurulmasının salt duygusal/tepkisel bağdan daha doğru bir yöntem olduğu düşünülerek yazılmış bu kitabın her soruya yanıt olmayacağı açıktır ancak göç ve mülteci hakları konusunda bir temel oluşturmaya bile yeterlidir.

Çalışmada kanunlardan, uluslararası sözleşmelerden, yönetmeliklerden ve emsal teşkil eden davalardan çokça alıntı bulunmaktadır. Söz konusu metinlerin tamamını bu kitabın içerisine taşımak mümkün olmadığından bazı kısaltmalar yapmak zorunlu olmuştur. Okurun daha detaylı bilgi edinmek istemesi halinde çalışma sonunda verilmiş kaynakçada, metnin ana kaynaklarını oluşturan araştırmalarla birlikte mevzuat ve yargı kararlarına ulaşmasını sağlayacak internet siteleri yer almaktadır. Umuyorum ki bu kitap gündemimizde uzun süredir yer alan göç sorununa mülteci hakları ve daha geniş bağlamda insan hakları ışığında bakabilmek için bir başlangıç olacaktır.

Güzel okumalar dilerim.

Utku Kılınç

Ekim, 2019



GİRİŞ

“Bazı tehlikeli şeyleri sayın deseler, bunlar arasında kavramları söz gelişi, sayar mıydınız? Dünyada olan bitenlere bakılırsa, pek suçsuz görünmüyor kavramlar. Tehlikeli olmalarından biz sorumluyuz, yarattıkları sonuçlardan olduğu gibi. Bir kavram ne zaman tehlikeli olur? İçeriği bulanık olduğu halde, herkes bu kavramı bildiğini sanınca. Korkarım, ‘ahlak ve etik’ tehlikeli kavramlar olmuştur bile. Felsefe onu yeniden ele almalı, içeriklerini didiklemelidir.”¹
İoanna Kuçuradi

Bu çalışmada, başta Suriye olmak üzere Türkiye’ye yönelmiş olan insan hareketleriyle yerel yönetimlerin ilişkisi insan hakları hukuku bağlamında değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, göç ve göçün belirli bir alanın hukuksal çerçevesini oluşturan mülteci hukukuyla ilgili olgulara da değinilmektedir.

Çalışmada yer alan kavram ve organizasyonların birçoğu doğrudan insan hakları hukukuyla bağlantılıdır. Bu sebeple, birinci bölümde anlam ve çerçevenin doğru kurulabilmesi için bazı önemli kavramların açıklamalarına yer verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise iç hukuktaki düzenlemeler bağlamında, yerel yönetimlerle göç ve göç edenlerin ilişkisine odaklanılmıştır. Yerel yönetimleri bağlayan hukuki belgeler, yerel yönetimlerin günümüzde karşı karşıya kaldığı yoğun göçle ilişkilendirilerek nasıl bir hukuki bakışa ve yönetime ihtiyaç olduğu tartışılmaktadır.

Üçüncü bölümde ise Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği ve diğer ilgili kurumlardan elde edilen sayısal veriler ve mevzuat açısından yerel yönetimlerin içinde bulunduğu konum değerlendirilmeye çalışılmıştır. Ayrıca özellikle uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki kişilerin yasa ve yönetmeliklerle belirlenmiş hakları, bu kişilerin yararlanabileceği

¹ Kuçuradi, 2007.



hizmetler ve kişilerin yükümlölükleri ele alınmıştır. Son olarak Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) kapsamında yerel yönetimlerin hareket alanı dört ana başlık olan “hukuksal dayanaklar”, “denetim süreçleri”, “bütçe” ve “uyum” çerçevesinde ele alınmaya ve bu başlıklarda atılabilecek adımlar tarıflenmeye çalışılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

İNSAN HAKLARI HUKUKUNUN TEMELLERİ

Bu bölüm, insan hakları hukukunda sıkça yer alan ve gündelik hayatta da karşılaştığımız kavramlar ve terimlerin netleştirilmesi amacını taşımaktadır. Gündelik kullanımda ve özellikle de medyada bilgi eksikliğinden kaynaklanan hatalara sıkça rastlanmaktadır. Örneğin, “hakkında soruşturma veya kovuşturma” olan bir kişinin “suçlu” olarak ilan edilmesi sıkça yapılan bir hatadır. Kavramların yanlış kullanılmasının kişilerin hayatına doğrudan ve dolaylı etkileri olmakta ve bu etkiler onarılması güç travmalarla sonuçlanabilmektedir. Kullanılan kavramların kapsamının bilinmesi, söz konusu kavramın zamanla bir norm haline gelmesi ve medyanın da kavramları doğru ve yerinde kullanımıyla bu normun içselleşmesi, toplumsal açıdan bir “iyileşme” sürecinin ilk adımları olacaktır. Kavramlar, uygulamacılar, akademisyenler ya da yöneticilerin işiymiş gibi görünse de içeriklerinin toplum tarafından asgari düzeyde de olsa bilinmesi ve içselleştirilmesi toplumsal ilişkileri düzenlemenin önemli adımlarından birisidir.

Hukuki meselelerin toplumsal norm haline gelmesinin yanı sıra bir de toplumsal meselelerin hukuki normlar haline gelmesi süreci vardır. İkinci durumun gerçekleşmesi söz konusu meseleyle karşılaşma sıklığına ve meselenin toplumların gündemlerinde ne kadar yer ettiğine bağlıdır. Örneğin, “yaşam hakkının korunması” hukuku çok uzun bir süre meşgul etmiş ve zamanla temel haklardan biri olarak tanınmaya başlanmıştır. Bu hakkın uluslararası koruma altına alınması içinse 1950’li yılları beklemek gerekmiştir.

Haklar belirli süreçlerin sonuçlarıdır. Ancak dinamikler ve sınırlarının zamanla genişlemesi olağandır. İnsan hakları hukuku da birey-devlet çatışması sürecinin bir ürünüdür. Georges Burdeau’nun “İnsan, insana itaat etmemek için devleti icat etti”² sözü bu durumun iyi bir özetidir. İnsan hakları hukuku, kişi/kişilerle devlet arasındaki

2 Gözler, 2004.



İlişkileri ve devletin kendi hukukunun sınırlarını düzenlemektedir. İnsan haklarının doğuştan gelmesi, devredilmezliği, dokunulmazlığı gibi yönleri tarihsel süreç içinde netleşmiş, başka bir ifadeyle hukuk normu halini almıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği gibi kurumlar insan hakları hukukunun kurumsal işleyişini düzenlerken; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Bildirgesi gibi uluslararası sözleşmeler de insan hakları hukukunun yazılı kaynaklarını oluşturmaktadır. Yirminci yüzyılın ikinci yarısından itibaren hızlı bir şekilde hukuk yaşamının içinde var olmaya başlayan insan hakları, hukuksal düzenlemelerin birçoğunu etkilemiş, çevreden ekonomiye geniş bir yelpazede hukuksal döngüye müdahale etmiş ve diğer hukuk kavramlarını değişime uğrattırırken kendisi de dönüşmüştür.

İnsan hakları hukukunun temel belgelerinden ve bu çalışmanın ana konularından biri olan mülteci hakları ve göçe ilişkin çerçeveyi çizen 1951 tarihli Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme ve sözleşmenin etkisiyle ortaya çıkan hukuksal düzenlemelere çalışmanın bu bölümünde yer verilmektedir.

Normlar Hiyerarşisi

Kelsen tarafından ortaya konulan normlar hiyerarşisi kuramı, günümüzde hukukun işleyişinde önemli bir role sahiptir.³ Normlar hiyerarşisi, hiyerarşik sıradaki hukuk kurallarından altta bulunan kuralın kendi üstündeki kurala aykırı olmaması durumudur.⁴ Yaşamın karmaşıklaşmaması için gündelik hayatı düzenleyen kuralların ilişki içerisinde olması gerekmektedir. Bu doğrultuda, genellikle anayasanın temel norm kabul edildiği sistemlerde yönetmelikler yasalara, yasalar da anayasaya uygun olmak zorundadır.

Temel normun anayasa olduğu durumda, temel hakların tanındığı uluslararası sözleşmelerin hiyerarşik olarak nasıl konumlandırılacak olduğu bir tartışma konusudur. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 90'ıncı maddesinin "Usulüne göre yürürlüğe konulmuş milletlerarası antlaşmalar kanun hükmündedir. Bunlar hakkında Anayasaya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurulamaz" şeklindeki ifadesi, uluslararası sözleşmelerin kanun hükmünde

3 Raz, 2013.

4 Güriz, 2011.



olduğunu belirtmiştir. Aynı maddenin son bendinin devamında ise “Usulüne göre yürürlüğe konulmuş temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası antlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası antlaşma hükümleri esas alınır” hükmüyle temel haklara ilişkin sözleşmelere bir anlamda öncelik tanımıştır.

Örneğin, mülteci hukukuna ilişkin yapılacak kanuni düzenlemenin, bu konuda yapılmış olan, Türkiye’nin taraf olduğu ve usulüne göre yürürlüğe koymuş olduğu sözleşmelere uygun olması gerekir. Bir çelişki olması durumunda uluslararası sözleşmenin esas alınacağı yukarıdaki ifadeyle hükme bağlanmıştır.

Haklara İlişkin Düzenlemelerin Dili ve Yorumlanması

Yasal düzenlemeler, diğer bir deyişle hukuk kuralları, çoğunlukla yazılı belgelerdir. Bu belgelerin yazılı olması keyfi uygulamaları engeller ve düzenlemelerin tüm taraflara aynı şekilde uygulanmasını sağlar. Diğer taraftan, yazılı hukuk kuralları çoğu zaman yorumlanmaya gereksinim duyar.

Toplumsal yaşamın karmaşıklığı, düzenlemelerin geniş ya da dar bir şekilde yorumlanmasının yaratabileceği sorunlar, söz konusu düzenlemelerin mevcut sorunu çözmede yetersiz kalması veya sorunu çözerken başkaca hakları kısıtlaması gibi birbirine bağlı nedenlerle, düzenlemeler etkisiz ya da gereğinden fazla etkili olabilmektedir.

Yorumlama süreci ve yöntemlerine ilişkin birçok kural ve tartışma mevcuttur. Örneğin, Türk Ceza Kanunu’nda bulunan kıyas yasağı ve lafzi (sözel) yorum yapılması zorunluluğu ya da farklı yasalardaki amaçsal yorum⁵ gibi yöntemler, düzenlemelerin hangi ilkelerle bağlantılı olarak yorumlanacağını göstermektedir. Aşağıda anayasalarda ve uluslararası sözleşmelerde tanımlanmış olan temel haklara ilişkin maddelerin nasıl yorumlanacak olduğuna kısaca değinilmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin (AİHS) 2’nci maddesinin 1’inci bendi “Herkesin yaşam hakkı yasanın koruması altındadır.” demektedir. Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 17’nci maddesinin

5 Amaçsal yorum, normun amacının araştırıldığı yorum türüdür. (Y.N.).



1'inci bendi de “Herkes, yaşama, maddî ve manevî varlığını koruma ve geliştirme hakkına sahiptir.” şeklindedir. Bu ifadelerin kapsamı oldukça geniştir. “Yaşam Hakkı” yaşam hakkından mahrum bırakılma, yakalama/tutuklama kavramları dışında kalan ve güç kullanımını içeren hükümet eylemleri ve özgürlükten yoksun bırakılma, hükümet soruşturmalarının ve iç hukuk yollarının etkililiği, ölme hakkı (aktif ve pasif ötenazi)⁶ gibi konuların tümünü kapsayabilir.

Kapsamı yukarıda görüldüğü gibi genişleyebilen bu maddede dikkat edilmesi gereken diğer nokta da madde içinde kullanılan sözcüklerdir. Gerek Anayasa gerekse AIHS metninde “herkes” ortak sözcüklerden biridir. Herkes sözcüğü vatandaşlık bağından, etnik kökenden, dinden, cinsiyetten, yaştan bağımsız bir şekilde, egemenlik sahasında bulunan tüm kişiler için kullanılır ve her birey hiçbir farklılık gözetilmeksizin yaşam hakkına sahiptir.

Temel haklara ilişkin diğer maddelerde de benzer durumların olduğu görülür. Anayasa’nın 18’inci maddesinde “Hiç kimse zorla çalıştırılmaz. Angarya yasaktır.” hükmünde karşımıza “hiç kimse” sözcüğü çıkmaktadır. Aynı maddenin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ndeki karşılığı “Hiç kimse zorla çalıştırılmaz ve zorunlu çalışmaya tabi tutulamaz.” şeklindedir. Hak, bu kez de “hiç kimse”nin tabi tutulamayacağı müdahale şeklini belirtmektedir. Anayasa ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin içeriğinde kullanılan “hiç kimse” ve “herkes” sözcükleri, tüm insanların asgari düzeyde hangi haklara sahip olduğunu ve hangi muamelelere tabi tutulamayacağını ortaya koymaktadır.

Bazı haklar ve/veya ödevler ise sadece belirli kişiler için tanımlanır. Anayasa’nın 67’nci maddesinde “Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun olarak, seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halk oylamasına katılma hakkına sahiptir.” ifadesi yer almaktadır. Burada hak “vatandaşlar” ile sınırlandırılmıştır. Örnekler çoğaltılabilir, kavramlara ilişkin istisnalar ve yorumsal farklıklar da söz konusu olabilir. Ancak genel olarak yürürlükte olan belgelerde geçen “herkes” ya da “hiç kimse” gibi kavramların tüm insanları kapsadığını söylemek yanlış olmaz.

6 Gomien, 2008.



Diğer taraftan bahsedilen düzenlemeler yapılırken hak ve özgürlüklerin sınırlandırılacağı alanların belirlenmesi, hangi durumlarda sınırlandırılacağı ve bu sınırlandırmanın ne ölçüde olacağı gibi hususları belirtmek için istisna niteliğinde alt maddeler eklenebilir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 2'nci maddesinde yer alan Yaşam Hakkı'nın 2'nci bendi şu şekildedir:

“Ölüm, aşağıdaki durumlardan birinde mutlak zorunlu olanı aşmayacak bir güç kullanımı sonucunda meydana gelmişse, bu maddenin ihlaline neden olmuş sayılmaz:

- a) Bir kimsenin yasa dışı şiddete karşı korunmasının sağlanması;
- b) Bir kimsenin usulüne uygun olarak yakalanmasını gerçekleştirme veya usulüne uygun olarak tutulu bulunan bir kişinin kaçmasını önleme;
- c) Bir ayaklanma veya isyanın yasaya uygun olarak bastırılması.”

Yukarıdaki hükmün varlığı, yaşam hakkının aslına yönelik bir tehdit oluşturmaz, yaşam hakkı asıldır. Ancak bir kimsenin yasa dışı şiddete karşı korunması esnasında bir yaşam kaybı söz konusu olmuşsa, gerekli soruşturmalar sonucunda da yaşam hakkının ihlaline yönelik kasıt veya ihmal söz konusu değilse, başka bir ifadeyle bir kişiyi yaşam hakkından mahrum etmeyi amaçlayan veya öngörebilen bir arka planı yoksa, yani yaşam hakkından mahrum etme son çare haline gelmişse, hakkın ihlal edilmediği sonucu çıkarılabilir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi 2'nci maddenin yukarıda belirtilen istisna duruma ilişkin yorumunu McCann-Birleşik Krallık davasında şu şekilde belirtmiştir:

“...2. maddenin 15. maddedeki yükümlülük azaltma kapsamına girmemesinin, onu barış zamanında gerçekten sözleşmenin en temel hükümlerinden biri haline getirdiği akılda tutulmalıdır.

2. madde, sözleşmenin 3. maddesi ile birlikte Avrupa Konseyi'ni oluşturan demokratik toplumların temel değerlerinden birini kutsallaştırmaktadır. Bu nedenle de 2. maddenin istisna hükümleri dar anlamı ile yorumlanmalıdır...” (ECHR, McCann and Others v. the United Kingdom, App No. 18984/91, 05.09.1995, paragraf 147.).



Yine Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 8'inci maddesi şöyledir:

“1. Herkes özel ve aile hayatına, konutuna ve yazışmasına saygı gösterilmesi hakkına sahiptir.

2. Bu hakkın kullanılmasına bir kamu makamının müdahalesi, ancak müdahalenin yasayla öngörülmüş ve demokratik bir toplumda ulusal güvenlik, kamu güvenliği, ülkenin ekonomik refahı, düzenin korunması, suç işlenmesinin önlenmesi, sağlığın veya ahlâkın veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması için gerekli bir tedbir olması durumunda söz konusu olabilir.”

Anayasa'nın 20'inci maddesi ise aşağıdaki şekildedir:

“Herkes, özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz. (Mülga cümle: 3/10/2001-4709/5 md.)

(Değişik: 3/10/2001-4709/5 md.) Millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâkın korunması veya başkalarının hak ve özgürlüklerinin korunması sebeplerinden biri veya birkaçına bağlı olarak, usulüne göre verilmiş hâkim kararı olmadıkça; yine bu sebeplere bağlı olarak gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınmış merciin yazılı emri bulunmadıkça; kimsenin üstü, özel kâğıtları ve eşyası aranamaz ve bunlara el konulamaz.

Yetkili merciin kararı yirmidört saat içinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını el koymadan itibaren kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, el koyma kendiliğinden kalkar.

(Ek fıkra: 12/9/2010-5982/2 md.) Herkes, kendisiyle ilgili kişisel verilerin korunmasını isteme hakkına sahiptir. Bu hak; kişinin kendisiyle ilgili kişisel veriler hakkında bilgilendirilme, bu verilere erişme, bunların düzeltilmesini veya silinmesini talep etme ve amaçları doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını öğrenmeyi de kapsar. Kişisel veriler, ancak kanunda öngörülen hallerde veya kişinin açık rızasıyla işlenebilir. Kişisel verilerin korunmasına ilişkin esas ve usuller kanunla düzenlenir.”

Yukarıda görülebileceği üzere, her iki metinde de önce hak tanımlanmış, hakkın sınırlı sayıda olmak kaydıyla hangi hallerde



sınırlanabilir ve ortaya konulmuştur.

Hak ve özgürlüklere ilişkin düzenlemenin bu şekilde yapıyor olmasının amacı, hakkın özüne zarar verecek sınırlandırmalarla hakkın kullanılamayacak hale getirilmesinin önüne geçmektir.

Birleşmiş Milletler ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi

Dünya savaşları sonrasında, düzenin yeniden sağlanması ve barış ortamının korunması amacıyla savaşlardan galip çıkan devletler tarafından kurulan Birleşmiş Milletler, kendi isminde bir antlaşma metni yayımlamıştır. Bu antlaşmanın aşağıda verilen giriş kısmında amaçları ortaya konmaktadır:

“Biz Birleşmiş Milletler halkları:

Bir insan yaşamı içinde iki kez insanlığa tarif olunmaz acılar yaşatan savaş felaketinden gelecek kuşakları korumaya, temel insan haklarına, insanların onur ve haysiyetine, erkeklerle kadınların ve büyük uluslarla küçük ulusların hak eşitliğine olan inancımızı yeniden ilan etmeye, adaletin korunması ve Antlaşmadan doğan yükümlülüklerle saygı gösterilmesi için gerekli koşulları yaratmaya ve daha geniş bir özgürlük içinde daha iyi yaşama koşulları sağlamaya, sosyal bakımdan ilerlemeyi kolaylaştırmaya ve bu ereklere ulaşmak için hoşgörüyle davranmaya ve iyi komşuluk anlayışı içinde birbirimizle barışık yaşamaya, uluslararası barış ve güvenliği korumak için güçlerimizi birleştirmeye, ortak yarar dışında silahlı kuvvet kullanılmamasını sağlayacak ilkeleri kabul etmeye ve yöntemleri benimsemeye, tüm halkların ekonomik ve sosyal bakımdan ilerlemesini kolaylaştırmak için uluslararası kurumlardan yararlanmaya istekli olarak bu amaçları gerçekleştirmek için çaba harcamaya karar verdik.

Buna uygun olarak hükümetlerimiz, San Francisco kentinde toplanan ve yetki belgeleri usulüne uygun görülen temsilcileri aracılığıyla işbu Birleşmiş Milletler Antlaşması'nı kabul etmişler ve Birleşmiş Milletler adıyla anılacak bir uluslararası örgütü kurmuşlardır.”

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi de bahsedilen sürecin bir ürünüdür. Herbert George Wells'in insan hakları kampanyası, Franklin Delano Roosevelt'in *Dört Özgürlük* konuşması, Uluslararası Çalışma Örgütü'nün (ILO) Philadelphia Bildirgesi



gibi birçok girişim ve metin, İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin oluşumunda rol oynamıştır ve belge 10 Aralık 1948'de ilan edilmiştir.⁷ İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi, insan haklarını uluslararası ölçekte tanımlamış ilk belge olma özelliğini taşımaktadır.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ve 1951 Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR), İkinci Dünya Savaşı sonrasında evlerini kaybetmiş milyonlarca Avrupalıya yardım etmek amacıyla 1950 yılında kurulmuştur.⁸ Mültecilerin Statüsüne Dair Sözleşme ise, başta risk altında oldukları ülkelere zorla geri gönderilmeme hakkı olmak üzere mültecilerin haklarını tanımlayan ve çalışma, eğitim, kamusal yardım, sosyal güvenlik ve seyahat özgürlüğü için gerekli belgelere ulaşma gibi haklarına şartlar getiren bir sözleşme olarak 1951 yılında imzalanmıştır. 1967 yılında ise, İkinci Dünya Savaşı mültecileri için düzenlenmiş olan 1951 Sözleşmesi'nin evrensel bağlamda uygulanmasını sağlamaya yönelik 141 üye devletten taraf olduğu Mültecilerin Statüsüne Dair Protokol imzalanmıştır.⁹

Avrupa Konseyi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

Avrupa Konseyi (AK), İkinci Dünya Savaşı sonrası Avrupa'da halklar arasında uzlaşma sağlamak, İkinci Dünya Savaşı'na sebep olan ideolojilerin yeniden yayılmasını engellemek, savaşın etkilerini azaltmak, ülkelerin zarar gören ekonomilerini düzeltmek ve ortak kurumlar, standartlar ve sözleşmelere dayalı bir güven ve iş birliği ortamı tesis etmek amacıyla kurulmuştur.

Avrupa Konseyi, 1948 yılında hükümetleri temsil eden Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin ve parlamenter kanadı temsil eden -o dönemdeki adıyla- Avrupa Konseyi İstişare Meclisi'nin (Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi) bir araya gelmesiyle oluşturulmuş bir organizasyondur. Bu çift organlı yapılanma daha sonra AB (Avrupa

⁷ Birinci, 2018.

⁸ UNHCR, 2019.

⁹ The United Nations, 2019.



Birliği), NATO (The North Atlantic Treaty Organization) ve AGİT (Avrupa Güvenlik ve İş Birliği Teşkilatı) tarafından da izlenmiştir. AK, 5 Mayıs 1949'da 10 Avrupa ülkesi tarafından imzalanan Londra Antlaşması ile kurulmuştur.

AK, hayatın hemen her alanını kapsayan konularda siyasi iş birliğinin yanı sıra norm oluşturma, bunları kodifiye etme¹⁰ ve denetleme olmak üzere her aşamada üye ülkeler arasında çeşitli düzlemlerde iş birliği öngören kapsamlı bir yapılanmaya sahiptir. Konsey, hükümetler arası kanat, parlamenter kanat ve sonradan oluşturulan yerel yönetim kanadı dışında 200'ü aşkın sözleşmeyi kapsayan bir sözleşmeler sistemini de içerir. Ayrıca konseyin, bütün taraf ülkelerin bireysel başvuru hakkını kabul ettiği yargı organı olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) başta olmak üzere, birçok denetim mekanizması bulunmaktadır. Türkiye Avrupa Konseyi'ne konseyin kuruluşundan üç ay sonra, Ağustos 1949'da davet edilmiş ve örgütün kurucu üyeleri arasında sayılmıştır.¹¹

AK'nin belkemiğini oluşturan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanmış ve 3 Eylül 1953'te yürürlüğe girmiştir. Bu Sözleşme aynı zamanda "İnsan Haklarını ve Temel Özgürlükleri Korumaya Dair Sözleşme" olarak da anılmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin birinci bölümü temel hakları ve genel kuralları tanımlarken, ikinci bölümü ise Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne ve usule ilişkin diğer hükümleri içermektedir. Sözleşme, sonradan eklenen protokollerle yeni hak ve düzenlemeleri de kendi yapısına dahil etmiştir.

Sözleşme'nin 1'inci maddesi insan haklarına saygı yükümlülüğünü ve koruma kapsamını, 2'nci maddesi yaşam hakkını, 3'üncü maddesi işkence ve kötü muamele yasağını, 4'üncü maddesi kölelik ve zorla çalıştırma yasağını, 5'inci maddesi özgürlük ve güvenlik hakkını, 6'ncı maddesi adil yargılanma hakkını, 7'nci maddesi cezaların yasallığını, 8'inci maddesi özel hayata ve aile hayatına saygı hakkını, 9'uncu maddesi düşünce, din ve vicdan özgürlüğünü, 10'uncu maddesi ifade özgürlüğünü, 11'inci maddesi dernek kurma ve toplantı özgürlüğünü, 12'nci maddesi evlenme hakkını, 13'üncü maddesi

10 Kanunlaştırma, yasa haline getirme (Y.N.).

11 T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2019.



Sözleşme'deki hak ve özgürlükler kapsamında etkili başvurma hakkını, 14'üncü maddesi bu hak ve özgürlüklerden yararlanmaya ilişkin ayrımcılık yasağını kapsamaktadır.

Sözleşme kapsamını genişleten 1 numaralı ek protokolle mülkiyet hakkı, eğitim ve öğrenim hakkı ve serbest seçim yapma hakkı eklenmiş; 2 numaralı ek protokolle Bakanlar Komitesinin istemi üzerine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne hukuksal konularda Sözleşme'yi ve ek protokolleri yorumlama yetkisi verilmiştir. 3 ve 5 numaralı ek protokollerle Avrupa İnsan Hakları Komisyonu'nun ve Mahkeme'nin çalışma yöntemlerinde değişiklikler yapılmış; 4 numaralı protokolle serbest dolaşım ve yerleşme hakkı, yurttaşlık ve göçmen haklarına ilişkin ilkeler belirlenmiştir.

28 Nisan 1983'te imzaya açılan 6 numaralı ek protokolle, barış koşullarında ölüm cezasının kaldırılması yönünde yeni düzenlenmeler yapılmıştır. Mahkeme statüsünden önce Avrupa İnsan Hakları Komisyonu ve Divanı olarak çalışmakta ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin denetimine ilişkin yargısal görevleri yerine getirmekte olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, 11 numaralı ek protokolle tam zamanlı çalışan bir mahkeme statüsüne kavuşmuştur. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının taraf devletler tarafından yerine getirilip getirilmediğine ilişkin denetim ise Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından yürütülmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi insan hakları bağlamında bir yaptırım gücüne sahiptir. Sözleşme, Yüksek Sözleşmeci Taraflar açısından hukuki bağlayıcılığı olan ve aynı zamanda ulusal çerçevede hakların uygulanmasını denetleyen bir sistem yaratarak uluslararası düzeyde insan haklarının korunmasını amaçlayan ilk uluslararası belgedir.¹²

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Sistematğinde Haklara Göç Perspektifinden Özet Bir Bakış¹³

Bu bölümde insan haklarına ilişkin metinler, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin sistematığı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin

¹² Ulusoy & Kılınç, 2014.

¹³ Bu bölümde Gomien (2018) ve Duterte'nin (2003) çalışmalarında yer alan AIHM kararlarından yararlanılmıştır. (Y.N.).



kararları doğrultusunda değerlendirilmeye çalışılmıştır. AIHS 1980 sonrası dönemde mülteci hukukunu ilgilendiren konularda çeşitli uygulamalar ve yaklaşımlar getirmiştir. Türkiye mevzuatındaki Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun da (YUKK), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin kararlarıyla doğrudan ve dolaylı bağları mevcuttur. Kişilerin haklarının tanımlanması ve sınırlanmasında Mahkeme kararları yol göstericidir. Ancak bu durum, Mahkeme'nin kararlarının mutlak ve eleştirilemez olduğu anlamına gelmemektedir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin "Sözleşme yaşayan bir belgedir."¹⁴ söyleminden yola çıkarak kararlara ilişkin değerlendirmelere alt bölümlerde yer verilmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 1'inci Maddesi "İnsan Haklarına Saygı Yükümlülüğü"

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 1'inci maddesi "insan haklarına saygı yükümlülüğü" başlığı altında, Sözleşme'nin kimlere ve hangi yetki sınırları içinde uygulanacağı gibi unsurları ortaya koymaktadır. Lithgow-Birleşik Krallık davasında da benzer bir noktaya dikkat çekilmiştir:

"Sözleşme'nin 1. Maddesi'ne gelince, Sözleşme ve Protokollerinin hükümlerinin çoğuna göre bir Devlet'in vatandaşları ve vatandaş olmayan kişiler aynı korumadan yararlanır; ancak bu, belli bir metnin istisnalar içermeyeceği anlamına da gelmez." (Lithgow-Birleşik Krallık, 8 Temmuz 1986, s. 48, paragraf 116).

Sözleşme'nin uygulanacağı alanlar konusunda ise Loizidou-Türkiye davasında, sadece taraf devletin sınırları dahilinde değil, devletin fiili olarak egemen olduğu tüm yerlerde Sözleşme'nin uygulama alanı bulabileceği kararına ulaşılmıştır:

"Sözleşmecî Taraf'ın bu bölgede AIHS'de belirtilen hak hürriyetleri güvence altına alma yükümlülüğü, ister silahlı kuvvetler ister bir yerel yönetim aracılığıyla kurulmuş olsun, bölge üzerinde kurmuş olduğu bu doğrudan denetimden kaynaklanır." (Loizidou-Türkiye, 23 Mart 1995, s. 23-24, paragraf 62).

14 AIHM, Tyrer/Birleşik Krallık, no: 5856/72, 25.04.1978, paragraf 31 "The Court must also recall that the Convention is a living instrument which, as the Commission rightly stressed, must be interpreted in the light of present-day conditions." (Y.N.).



Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 2'nci Maddesi “Yaşam Hakkı”

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 2'nci maddesindeki yaşam hakkı öncelikle öldürülmeme hakkını ve ölüm gerçekleşmesi halinde, etkili soruşturma hakkını ve devletin koruma görevine ilişkin hakları güvence altına almaktadır.

“Mahkeme, 2. Madde'nin 1. fıkrasının ilk cümlesinde Devlet'in yalnızca hayata kasten ve hukuki olmayan biçimde son verilmesini engelleme zorunluluğu değil, aynı zamanda yetki alanında bulunan kişilerin yaşamlarını korumak için gerekli adımları atma zorunluluğu da olduğuna dikkat çeker... Bu açıdan Devlet'in yükümlülüğünün, yasaların çiğnenmesini engelleme, bastırma ve cezalandırma görevini üstlenen bir kolluk kuvvetleri mekanizmasının desteğiyle, şahsa karşı suç işlenmesini caydırmak amacıyla etkili ceza yasaları oluşturarak yaşama hakkını korumak olan birincil görevinin ötesine geçtiği açıktır. Taraflar, AIHS'nin 2. Maddesi'nin, bazı belirli durumlarda, yetkili makamlara, başka bir şahsın cezai eylemlerinden ötürü hayatı tehlikeye giren bir şahsı korumak amacıyla uygun önlemler alma yükümlülüğü getirebileceğini kabul etmektedirler.” (Osman-Birleşik Krallık, 28 Ekim 1998, paragraf 115-122).

Diğer taraftan, Sözleşmeci Taraf yani devlet, sorumluluğu altında bulunan kişilerin yaşama hakkının korunmasından da sorumludur. Mahkeme, görevleri, gözaltında bulunan kişileri denetlemek ve intihar etmelerini önlemek olan yetkili makamların, gözaltında bulunan bir kişinin hayatını koruma pozitif yükümlülüğünü yerine getirmediikleri iddiası karşısında, bu yetkili makamların söz konusu kişinin intihar etme riskinin bulunduğunu bildikleri ve makul bir şekilde değerlendirildiğinde, bu tehlikeyi bertaraf edebilecek önlemleri yetkileri dahilinde almamış oldukları konusunda ikna olmalıdır (Tanrıbilir-Türkiye, 16 Kasım 2000).

Yaşam hakkı çok geniş bir kapsamda yorumlanan ve değerlendirilen bir haktır. Öneriyıldız-Türkiye davasında, çöp döküm sahasında meydana gelen metan gazı patlaması sonucunda bölgede ikamet eden kişilerin zarar görmelerine ilişkin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi;

“Mahkeme, sözleşmenin 2&1 maddesinde... iyi belirlenmiş koşullar içinde devletlere kendi yargı sistemlerine bağlı



kişilerin yaşamlarının korunmasında gerekli tedbirlerin alınması yükümlülüğünün dayattığını hatırlatır... Mahkeme, her şeyden önce, yaşam hakkı ihlalinin sadece hükümet tarafından ifade edilen alanlarda değil, çevre sorunlarıyla ilişkili tasarlanabileceğini, fakat aynı zamanda yaşama hakkı veya yaşama hakkının farklı yönleri için ciddi bir riske yer verebilecek diğer alanları kesin olarak belirtmelidir...”

tespitiyle hakkın birçok şekilde ortaya çıkabileceğini ve ihlal sonucu doğurabileceğini ifade etmiştir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 3’üncü Maddesi “İşkence, İnsanlık Dışı ya da Onur Kırıcı Ceza veya İşlem” Yasağı

Sözleşme’nin 3’üncü maddesinde “Hiç kimse işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya işlemlere tabi tutulamaz.” şeklinde düzenlenmiş hüküm yer alır. İşkence yasağının hiçbir istinası yoktur. Madde sadece işkence yasağını düzenlemez, işkence seviyesine ulaşmamış ancak insanlık dışı veya onur kırıcı ceza veya işlemlere ilişkin yasağı da düzenler.

Alıkonuların, önleyici amaçlı tutuldukları esnada psikolojik sorgulama (duvara yaslama, yüzünü başlıkla kapama, gürültüye maruz bırakma ve uykudan, yemekten ve sudan mahrum bırakma gibi) tekniklerine başvurulmasına ilişkin İrlanda Hükümeti tarafından yapılan başvuru sonucu görülen İrlanda-Birleşik Krallık davasında, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi işkence yasağının istisnasının olmadığını, hiçbir durumda bu yasaktan vazgeçilemeyeceğini şu şekilde belirtmiştir:

“Sözleşme, işkence ve insanlık dışı veya onur kırıcı muamele veya cezaları, mağdurun davranışından bağımsız olarak, mutlak surette yasaklar. Sözleşme’nin ve 1 ve 4 No’lu Protokollerin ağırlıklı maddelerinin çoğunun aksine, 3. Madde istisnalara yer vermediği gibi, 15. Madde 2. fıkra hükmü uyarınca, toplum yaşamını tehdit eden genel bir tehlike halinde bile, bu yasaktan vazgeçilmesi söz konusu olamaz.” (İrlanda-Birleşik Krallık, 18 Ocak 1978, paragraf 163).



İkinci maddede belirtilen yaşam hakkına benzer şekilde, devlet gözetiminde bulunan kişilere ilişkin olumsuz durumlarda da ispat yükü yine devlete geçmektedir:

“Komisyon’un görüşüne göre polis tarafından gözaltına alınan kişiler tamamen polisin elinde olduklarından, Devlet manevi yönden bu kişilerden sorumludur. Polisteki gözaltı sırasında kişinin yaralanması durumunda, mağdurun olaylara ilişkin ifadesine, hele ki bu ifade tıbbi raporlarla desteklenmişse, şüphe düşüren delilleri sunmak Devletin görevi olmaktadır.” (Ribitsch-Avusturya, 4 Aralık 1995, paragraf 31).

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, insanlık dışı veya onur kırıcı muameleler için çerçeveyi şu şekilde belirlemiştir:

“Bir ceza ve bununla bağlantılı olan muamelenin ‘insanlık dışı’ veya ‘onur kırıcı’ olması için, bunların yol açtığı ıstırap ve aşağılanma duygusunun, herhangi bir meşru muamele veya cezanın yol açtığı kaçınılmaz ıstırap ve aşağılanma duygusundan her hâlükârda daha ileri boyutta olması gerekir. Söz konusu muamelenin mağdurun onurunu kırmak veya onu alçaltmak amacını taşıyıp taşımadığı ise, ayrıca dikkate alınması gereken bir unsurdur.” (V.-Birleşik Krallık, 16 Aralık 1999, paragraf 71).

Kişilerin tutulma koşulları da 3’üncü maddenin konusu olabilmektedir:

“Bu davada Mahkeme, başvurunun önce birkaç ay süreyle Yabancılar mevzuatı uyarınca alıkonulan kişilerin tutulduğu merkez olan Drapetsona Polis Karakolu’nda tutulduğuna işaret etmektedir. Başvurucu, diğer hususların yanı sıra, hijyen ve uyuma imkânları yetersiz olan, sıcak suyu az akan, temiz hava ve doğal gün ışığı girmeyen, egzersiz yapılacak avlusu bulunmayan, aşırı kalabalık ve kirli bir hücrede tutulmaktan yakınmaktaydı. Hücre, kitap okumayı bile imkânsız kılacak derecede kalabalıktı. Nisan 1998’de Drapetsona ile benzer koşullara sahip olan Alexandras Bulvarındaki Emniyet Müdürlüğü’ne nakledildi ve Suriye’ye gönderilmek üzere ülkeden sınır dışı edildiği 3 Aralık 1998 tarihine kadar burada tutuldu...Yukarıda belirtilen hususların ışığında, Mahkeme başvurunun Alexandras Emniyet Müdürlüğü ve Drapetsona karakolunda maruz kaldığı



alıkonma koşullarını, özellikle de aşırı kalabalık ve uyku imkânı bulunmamasını, başvurucunun bu koşullarda tutulduğu sürenin olağandışı uzun olması ile birlikte düşünüldüğünde, 3. Maddeye aykırı şekilde onur kırıcı muamele olarak değerlendirmiştir.” (Dougöz-Yunanistan, 6 Mart 2001, paragraf 45-48).

Mahkeme, kişilerin tutulma koşullarını değerlendirirken bir suç şüphesi altında olan kişilere ek olarak, psikolojik hastalıklar nedeniyle bir tıp kurumunda tutulması zaruri hastalar için de benzer tespitlerde bulunmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 3’üncü maddesi sadece Taraf Devletler’in sınırları içinde değil, aynı zamanda, yasal veya yasal olmayan bir şekilde ülke içinde bulunup da sınır dışı edilme riskine sahip kişilerin iade edileceği ülkede karşılaşacağı muameleden de Taraf Devletler’in sorumlu olacağını ortaya koymaktadır:

“Ancak, yabancı uyruklu bir kişinin bir Sözleşmeci Devlet tarafından sınır dışı edilmesi, eğer bu şahsın sınır dışı edildiği takdirde gideceği ülkede 3. Madde’ye aykırı bir muameleye maruz kalmak konusunda gerçek bir risk ile karşılaşacağı sağlam ve inandırıcı verilerle saptanmışsa, 3. Madde (madde 3) çerçevesinde bir sorun oluşturabilir ve şahsı sınır dışı eden Sözleşmeci Devlet’in sorumluğu doğabilir.” (Ahmed-Avusturya, 17 Aralık 1996).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 5’inci Maddesi “Özgürlük ve Güvenlik Hakkı”

Sözleşme’nin 5’inci maddesi, özgürlük ve güvenlik hakkını koruma altına alır. Diğer bir ifadeyle, Yüksek Sözleşmeci Taraflar bir kişiyi tutmak için ek koşullar yaratamaz, Sözleşme tarafından koyulmuş sınırlar çerçevesinde hareket etmek zorundadır. Ek olarak Mahkeme, istisnai durumları bile dar bir açıdan yorumlamakta, ancak bu yaklaşımın madde hükmünün amaçlarıyla uyumlu olabileceğini belirtmektedir. Bu madde kapsamında tutulma süreçleri ve istisnalarına ilişkin birçok kavram incelenebilir. Örneğin, iltica talebinin artmaya başladığı 90’lı yıllar için önemli bir karar olan, iltica talebinde bulunan kişilerin tutulma yöntemlerine ilişkin içtihat niteliğindeki Benham-Birleşik Krallık davasında Mahkeme şu sonuca ulaşmıştır:



“Mahkeme ayrıca, Avrupa Konseyi üyesi pek çok Devlet’in son yıllarda giderek artan sayıda iltica talebiyle karşı karşıya kaldığına işaret eder. Mahkeme, Avrupa’daki başlıca havalimanlarına intikal eden iltica taleplerinin ve bu taleplerin incelenmesinin yol açtığı zorlukların farkındadır. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi’nin 12 Eylül 1991 tarihli raporunda bu konuya işaret edilmektedir...”

Kuşkusuz, yabancıların kendi topraklarına giriş ve yerleşme süreçlerini kontrol etmek Sözleşmecî Devletler’in egemenlik haklarının bir parçasıdır. Ancak Mahkeme, bu hakkın 5. Madde dahil olmak üzere AIHS hükümleri çerçevesinde kullanılması gerektiğini vurgulamaktadır. Yabancıları uluslararası bölgede tutmak özgürlüğün kısıtlanmasını gerektirse de bu durumun sınır dışı işlemi esnasında yabancıların alıkonulduğu merkezlerle kıyaslanması her bakımdan mümkün değildir. Bu tür bir alıkoyma, ancak söz konusu kişilere yönelik uygun güvenceler sağlandığı ve başta 1951 tarihli Mültecilerin Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi olmak üzere uluslararası belgelerin getirdiği yükümlülöklere uyulduğu sürece devletlerin yasadışı göçü önleyebilmeleri için kabul edilebilir.

Göçle ilgili kısıtlamaların ihlallerindeki artış sebebiyle Devletler’in duyduğu haklı endişe, iltica talebinde bulunan kişileri bu sözleşmelerin sağladığı güvencelerden mahrum bırakmamalıdır. Bu tür bir alıkoyma gereğinden fazla uzun süreli olmamalıdır. Aksi takdirde, bu alıkoyma basit bir ‘özgürlüğün kısıtlanması hali’nden çıkarak-yabancınn geldiğı ülke vatandaşlığına geçmesi için gerekli işlemlerin yapılması ya da iltica talebi söz konusu olduğunda, kişinin bu maksatla başvurduğu ülke topraklarına girme talebinin değerlendirilmesi bakımından gerekli olan-‘özgürlükten mahrumiyet’ haline dönüşebilir. Bu açıdan, bu tedbirin suç işlemiş olan şahıslara değil, can güvenliği endişesiyle kendi ölkelerinden kaçmış yabancılara yönelik bir tedbir olduğu da dikkate alınmalıdır.

Her ne kadar şartlar dolayısıyla kişinin alıkonulması kararının idari makamlar ya da emniyet güçleri tarafından alınması gerekiyorsa da alıkoyma süresinin uzatılması, mahkemelerin denetimine tabi olmalıdır. En önemlisi bu tür bir alıkoyma, iltica talebinde bulunan kişiyi, mülteci statüsü tanınmasına ilişkin usullere etkili bir şekilde erişim hakkından mahrum etmemelidir.



İltica talebinde bulunan kişilerin iltica talep ettikleri ülkeyi kendi istekleriyle terk edebilme imkânına sahip olmaları, tek başına kişi özgürlüğü hakkının ihlali ihtimalini bertaraf etmeye yetmez. Kişinin, kendi ülkesi dahil olmak üzere herhangi bir ülkeden ayrılma hakkı zaten Sözleşme'nin 4. No.lu Ek Protokolü ile güvence altına alınmış bir haktır. Ayrıca, iltica talebinde bulunan kişilere bu taleple başvurdukları ülkede bulmayı umdukları korumaya benzer bir koruma sağlayacak ya da bu kişileri kabul etmeye hazır başka bir ülke bulunmaması durumunda bu olasılık kuramsal olmanın ötesine geçemez.” (Amuur-Fransa, 25 Haziran 1996).

Söz konusu davada asıl tespit edilmesi gereken, şikâyet edilen alıkoyma uygulamasının yasada belirlenen yollara uygunluğu da dahil olmak üzere, ‘hukuka uygun’ olup olmadığıdır. AIHS bu konuda iç hukuku esas almakta ve bu çerçevede maddî hukuk ve usul hukuku kurallarına uyma yükümlülüğü getirmektedir. Ancak buna ilaveten, ‘herhangi bir alıkoymanın 5’inci madde (madde 5) hükümlerine uygun olması, yani bireylerin keyfi uygulamalardan korunması şartını yerine getirmesi de gerekir.’ (Benham-Birleşik Krallık 10 Haziran 1996, paragraf 40) demektedir.”

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 6’ncı Maddesi “Adil Yargılanma Hakkı”

Oldukça geniş bir madde olan adil yargılanma hakkı, genel bağlamda, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından silahların eşitliği ilkesine uygun bir şekilde yargılanmayı, yargılama sürecinde gerekli durumlarda etkili bir biçimde bir avukatın yardımından ve tercüman hakkından yararlanmayı içinde barındırmaktadır.

Örneğin, tercüman konusunda Mahkeme aşağıdaki ifadeyi kullanmaktadır:

“6. Maddenin 3-e bendinde belirtilen, bir tercümanın hizmetinden parasız olarak yararlanma hakkı sadece duruşma sırasında sözle ifade edilen açıklamalar için değil, aynı zamanda belgeler ve dava açılmadan önceki işlemler için de geçerlidir. 3-e bendinin anlamı, ‘bir suç, ile itham edilen’ bir kişinin, şayet mahkemede kullanılan dili anlamıyorsa ya da konuşamıyorsa, adil



bir yargılamadan yararlanabilmesi için anlaması gereken veya mahkemenin diline tercümesi gereken bütün belge ve ifadelerin yazılı veya sözlü olarak tercüme edilmesi amacıyla bir tercümanın hizmetinden parasız olarak yararlanma hakkına sahip olmasıdır (bkz. 28 Kasım 1978 tarihli Luedicke, Belkacem ve Koç davası kararı, Seri A No. 29, s. 20, paragraf 48).

Ancak, 3-e bendi, bütün yazılı deliller veya yargılamaya dahil olan bütün resmî belgelerin yazılı tercümesini gerektirecek derecede ileri gitmemektedir. Sunulan tercüme yardımı öyle olmalıdır ki sanığın kendisine karşı ileri sürülen iddialar konusunda bilgi sahibi olmasını ve özellikle mahkemeye olayları kendi açısından anlatma yoluyla kendini savunmasını olanaklı kılmalıdır.

3-e bendinde güvence altına alınan bu hakkın uygulanabilir ve etkin olması gerekir. Bu nedenle yetkili mercilerin yükümlülüğü bir tercüman tayininden ibaret değildir. Yetkili merciler, ikaz edildikleri bir durumda, sunulan tercümenin yeterliliğini de bir derecede takip etmekle yükümlüdürler.” (Kamasinski-Avusturya, 1989).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 8’inci Maddesi “Özel Hayatın ve Aile Hayatının Korunması Hakkı”

Özel hayat kavramına ilişkin 8’inci maddede özel hayat, aile hayatı, kişisel veriler ve iletişime müdahale gibi haklar incelenmektedir. Pozitif ve negatif yükümlülüklerin fazlaca bulunduğu maddede, insan hayatının özel kısmına ilişkin olgular Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi tarafından inceleme altına alınmıştır. Örneğin, aile kavramına ilişkin Mahkeme şu tespitte bulunmuştur:

“Mahkeme, 8. Madde’nin (madde 8) esas amacının, kamu otoritelerinin keyfi eylemlerine karşı bireyi korumak olduğunu hatırlatır. Ek olarak, aile hayatına etkin olarak ‘saygı’ gösterilmesi yönünde pozitif yükümlülük de olabilir. Ancak bu hüküm kapsamında Devlet’in pozitif ve negatif yükümlülükleri arasındaki sınırlar kesin bir tanım yapmaya uygun değildir.

Yine de uygulanacak prensipler benzerdir. Her iki durumda da bireyin ve bir bütün olarak toplumun birbiriyle rekabet içinde olan çıkarları arasında adil denge oluşturulması gerektiğine dikkat edilmelidir ve her iki bağlamda da Devlet, belirli bir takdir hakkına sahiptir.” (Keegan-İrlanda, 26 Mayıs 1994).



Özel hayat kavramı içinse aşağıdaki değerlendirmeye yer vermiştir:

“Mahkeme, ‘özel hayat’ kavramının kapsamlı bir tanımını yapmanın ne mümkün ne de gerekli olduğunu düşünmektedir. Ancak, bu kavramı bireyin kendi özel hayatını istediği gibi yaşayabileceği bir ‘iç alan’ ile kısıtlamak ve bu alandan söz konusu alanın içinde olmayan dış dünyayı olduğu gibi hariç tutmak aşırı kısıtlayıcı olur. Özel hayat hakkı, belirli bir düzeye kadar başka insanlarla ilişkiler kurmayı ve bu ilişkileri devam ettirmeyi de içermelidir.

Ayrıca insanların birçoğunun dış dünyayla ilişki kurma fırsatı önemli ölçüde, hatta belki de çoğunlukla iş hayatı sırasında ortaya çıktığına göre, ‘özel hayat’ kavramından, ilkesel olarak, mesleki veya iş dünyasıyla ilgili faaliyetleri hariç tutmanın bir nedeni yok gibi görünmektedir. Bu bakış açısı, Komisyon tarafından da haklı olarak dikkat çekildiği gibi, bir bireyin faaliyetlerinden hangilerinin meslek veya iş hayatına girdiği, hangilerinin girmediğini açık olarak belirlemenin her zaman mümkün olmaması nedeniyle de desteklenmektedir. Özellikle de serbest çalışan bir kişi söz konusu olduğunda işleri, herhangi bir anda hangi konumda hareket ettiğini belirlemeyi imkânsız kılacak derecede kişinin hayatının bir parçası haline gelmiş olabilir.” (Niemietz-Almanya, 16 Aralık 1992).

Mahkeme, kişisel bilgilerin toplanması ve güvenliği konusunda ise şu ifadelere yer vermiştir:

“Hükümet, ... 19 Aralık 1990 tarihli mektubunun başvurusunun özel hayatıyla değil, kamu hayatıyla ilgili olduğunu iddia ederek 8. Madde’nin uygulanamaz olduğunu ileri sürmüştür. Başvurucu, siyasi faaliyetlerde bulunmaya ve broşür bastırmaya karar vererek, özel hayatın doğasında olan ‘gizlilik’ (anonymat) hakkından zımni olarak feragat etmiştir. Polis tarafından sorguya çekilmiş olması ve sabıka kaydı ise kamuya açık bilgilerdir.

Mahkeme, bir bireyin özel hayatına ait bilgilerin gizli bir sicilde saklanması ve bu tür bilgilerin açıklanmasının 8. Madde 1. fıkranın kapsamına girdiğini tekrar beyan eder. (bkz. Leander-İsveç davası kararı, 26 Mart 1987, Seri A No. 116, s. 22, paragraf 48).



Mahkeme, bu genel yorumun, Avrupa Konseyi'nin 28 Ocak 1981 tarihli, 1 Ekim 1985'de yürürlüğe girmiş olan Şahsi Verilerin Kendiliğinden İşlenmesi Konusunda Bireylerin Korunması konulu Sözleşme ile ilişkisini daha önce de belirtmiştir. Bu belgenin amacı, 'bütün bireylerin ... haklarına ve temel özgürlüklerine ve özellikle kendisine ait şahsi verilerin kendiliğinden işlenmesi konusunda mahremiyetine saygı gösterilmesini ... sağlamaktır' (Madde 1); bu tür veriler 2. Madde'de 'kimliği belirli veya belirlenebilecek bir bireye ait her türlü bilgi' olarak tanımlanmıştır (bkz. Amann-İsviçre [BD], No. 27798/95, paragraf 65, AIHM 2000-II).

Mahkeme, ayrıca "kamuya açık bilgiler, düzenli olarak toplandığında ve yetkili makamlar tarafından dosyalarda saklandığında da özel hayat kapsamına girebilir. Bu durum, özellikle söz konusu bilgiler kişinin geçmişine aitse daha da geçerlidir (Rotaru-Romanya, 4 Mayıs 2020) demektedir."

Kişilerin tıbbi verilerinin korunması konusunda ise, Z.-Finlandiya (25 Şubat 1997) davasında, aşağıdaki ifadeyle sağlık sistemine ilişkin güvenin korunması doğrultusunda karar vermiştir:

"Mahkeme bu bağlamda, şahsi bilgilerin ve özellikle tıbbi verilerin saklanması, AIHS 8. Madde (madde 8) kapsamındaki özel hayata ve aile hayatına saygı gösterilmesi hakkı açısından çok önemli olduğunu göz önünde bulunduracaktır.

Tıbbi verilerin gizliliğine saygı göstermek, AIHS'e taraf olan bütün Sözleşmeciler Devletler'in yasal sistemlerinin temel bir prensibidir. Sadece hastanın özel hayatına saygı göstermek değil, hastanın tıp mesleğine ve genel olarak sağlık hizmetlerine duyduğu güveni de korumak şarttır."

Göçmenlerin ailelerini yanlarında bulundurma hakları konusunda ise Ahmut-Hollanda davası kararı (28 Kasım 1996, Başvuru No. 21702/93, Reports 1996-VI, paragraf 67) örnek gösterilebilir:

"(a) Bir Devlet'in orada yerleşmiş göçmenlerin akrabalarını kendi topraklarına sokma yükümlülüğü, söz konusu kişilerin içinde bulunduğu duruma ve kamu yararına bağlıdır.

(b) Yerleşmiş devletler hukukuna ve bir Devlet'in devletler hukuku kapsamındaki yükümlülüklerine göre, bir Devlet vatandaşı olmayan kişilerin topraklarına girişini kontrol etme hakkına sahiptir.



c) Göçmenler söz konusu olduğunda 8. Madde, bir Devlet'i göçmenlerin ikamet etmek istediği ülkeyi seçme hakkına saygı göstermeye ve kendi topraklarında ailenin bir araya gelmesine izin vermeye zorlayamaz.”

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 9'uncu Maddesi Düşünce, Vicdan ve Din Özgürlüğü”

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Bulgaristan'daki Müslüman topluluğun seçimlerine ilişkin Hassan ve Tchaouch-Bulgaristan davası (26 Ekim 2000), din özgürlüğünün kapsamını ele almıştır. Söz konusu davayla mültecilik, yabancılık, öteki olma kavramları çerçevesinde AIHM'nin inanışlara bakış açısını değerlendirme olanağı doğmaktadır:

“Mevcut davada taraflar, tamamen Bulgaristan'daki Müslüman topluluğun örgütlenmesi ve liderleri ile ilgili olan söz konusu maddi olayların başvuruçuların dinlerini açıklama özgürlüğü hakkıyla ilgili olup olmadığı ve bunun sonucu olarak, AIHS'in 9. Maddesinin bu davayla ilgili olarak geçerli olup olmadığı konularında farklı düşünmektedir. Başvuruçular tartışılan konunun kendilerinin din özgürlüğü olduğunu savunurken, Devlet şikâyetleri esas olarak AIHS'in 11. Maddesi açısından incelemiştir.

Mahkeme, dini toplulukların bütün dünyada geleneksel olarak örgütlü yapılar olarak var olageldiğini hatırlatır. Bu topluluklar, genellikle mensuplarınca ilahi kaynaklı olarak görülen kurallara uyarlar. Dini törenler ancak bu kurallara uygun biçimde yetki verilmiş din adamlarınca yönetildikleri takdirde inananlar açısından anlam taşır ve kutsal bir değer kazanır.

Din adamlarının kişiliği, hiç kuşkusuz, topluluğun her bir üyesi açısından önem taşır. Öyleyse, topluluğun hayatına katılım, kişinin AIHS'in 9. Maddesinde korunmuş olan dinini açıklamasının bir biçimidir.

Dini topluluğun örgütlenmesi söz konusu olduğunda, AIHS'in 9. Maddesi, örgütlenme çalışmalarını haklı görülemeyecek Devlet müdahalesine karşı koruyan 11. Maddenin ışığında yorumlanmalıdır. Bu açıdan bakıldığında, din özgürlüğü hakkı topluluğun istikrar içinde, keyfi Devlet müdahalesinden arınmış biçimde yaşamını sürdürmesine izin verileceği beklentisini kapsar.



Gerçekten de dini toplulukların özerk varoluşu, demokratik bir toplumda çoğulculuk için vazgeçilmez bir nitelik taşır ve bu yüzden 9. Maddenin sağladığı korumanın merkezinde yer alır. Yalnızca topluluğun kendisinin örgütlenmesini değil, aynı zamanda bütün faal mensuplarının din özgürlüğü hakkından etkili biçimde yararlanmasını da ilgilendirir. Topluluğun örgütlenme süreci AIHS'in 9. Maddesince korunmuyor olsaydı, bireyin din özgürlüğünün tüm diğer veçheleri tehlikeye düşerdi.

Mevcut davada başvuruçuların dini topluluğun faal mensupları olduğu kuşku götürmez. İlk başvuruçusu, Bulgar Müslümanları tarafından seçilerek Baş Müftü görevine getirilmiş bir kişidir. Mahkeme, bir zamanlar İslam konusunda ders veren bir öğretmen olarak görev yapmış olan ikinci başvuruçunun Baş Müftülükte sekreter olarak görev yapmış olup olmadığını saptamaya ihtiyaç duymamaktadır. Zira Bay Chaush söz konusu zaman dilimi boyunca dini hayata faal olarak katılmış bir mümindir.

Bundan çıkan sonuç şudur: şikâyetle konu olan olaylar, her iki başvuruçunun AIHS'in 9. Maddesi ile korunan din özgürlüğü hakkı ile ilgilidir. Dolayısıyla, bu madde bu davaya uygulanabilir. Öte yandan, Mahkeme davanın, Hükümet tarafından belirtildiği gibi yalnızca AIHS'in 11.maddesi temelinde ele alınmasının doğru olmadığı kanaatindedir. Bu tür bir yaklaşım başvuruçuların şikâyetini bağlamının dışında ele almak ve şikâyetin özünü görmezlikten gelmek anlamına gelir.

Dolayısıyla, Mahkeme başvuruçuların şikâyetinin AIHS'in 9. Maddesi çerçevesinde incelenmesinin doğru olduğuna hükmeder. Bu şikâyetler dini topluluğun örgütlenmesiyle ilgili olduğu ölçüde, Mahkeme 9. Maddenin AIHS'in 11. Maddesinde sağlanan korumanın ışığında yorumlanması gerektiğini tekrar hatırlatır.”

Birinci Bölümün Sonuna İlişkin Birkaç Cümle

Çalışmanın birinci bölümünde AIHS maddelerine ve AIHM kararlarına yer verilmiştir. Burada amaç Türkiye'deki mülteciler, geçici koruma statüsündeki kişiler ve uluslararası ve yerel mevzuatların tanımlamaları doğrultusunda ülkede bulunan kişilerle yerel yönetimler arasındaki hukuksal ilişkiler düzenlenirken temel alınması gereken maddelere ve kararlara dair bir çerçeve oluşturmaktır.



Söz konusu ilişkilerde oluşabilecek anlaşmazlıkların çözümünde uluslararası sözleşmeler ve mahkeme kararlarıyla korunan insan haklarıyla ilişki kurulması önemlidir.

Bu nedenle uluslararası mahkemelerin insan haklarına bakışına dair karar örnekleri, farklı ülkelerdeki benzer sorunlara ilişkin ve mümkün olduğu kadar da mülteci hukuku alanına giren içerikler arasından seçilmeye çalışılmıştır.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni diğer uluslararası sözleşmelerden ayıran, Sözleşme'yi tavsiye veya teamül niteliğinde bırakmayan, onu yorumlayan, güncel yaklaşımlara göre uyarlayabilen ve yaptırım gücü olan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi mekanizmasıdır.

Mahkemenin tartışılabilir ve eleştirilebilir uygulama ve kararlarına rağmen, dünya hukuk tarihi açısından önemli bir yeri olduğu ve insan hakları hukukunun gelişiminde büyük rol oynadığı yadsınamaz.

Sözleşme kapsamında olan ancak bu kitapta yer verilmeyen diğer haklar da uluslararası mülteci belgeleri ve yerel mevzuattaki Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve bağlantılı düzenlemelerle yakından ilgilidir. Mesela, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin genellikle tek başına ileri sürülemeyen ancak başka hak ihlalleriyle birlikte tartışılan, büyük öneme sahip 14'üncü maddesindeki "Ayrımcılık Yasası" ve yine aynı kapsamda değerlendirilebilecek 13'üncü maddesindeki "Etkili İç Hukuk Yoluna Başvurma Hakkı" da yukarıda karar örnekleri verilen maddelerle beraber ayrıca değerlendirilmesi gereken haklardır.

Sözleşme'nin "yaşayan bir belge" olmasına ilişkin içtihattan yola çıkıldığında, insanların "yeni bir yaşam aramaları sebebiyle göç ediyor olmalarının" söz konusu hakları genişletici bir etkisinin olacağını söylemek hayalcilik olmayacaktır.



İKİNCİ BÖLÜM

GÖÇ VE MÜLTECİ HUKUKUNUN KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Göçün Etimolojisi

Bir sözcüğün sözlük anlamı hukuksal anlamını da tarifler. Sözcüğün nasıl bir evrim geçirdiği de sözcüğün öyküsüyle zaman zaman örtüşen hukuksal öyküyü anlamamıza yardımcı olabilir.

Göç, bir yerden bir yere gitme, bir yere taşınma işidir. Etimolojik kökeni “köç” kelimesine dayanmaktadır. Köç, taşınan yük, taşınma anlamlarında kullanılmıştır.¹⁵ Göç kelimesinin İngilizce karşılığı “migration” ise Latince kökenli taşınma (migrationem) kelimesinden türemiştir.¹⁶

Göç bir geçiş, geçişle başlayan değişim, değişimin beraberinde getirdiği uyum ya da uyumsuzluğu da kapsayan bir hareket halidir. Göç, bir yaşam alanından diğer bir yaşam alanına tüm yaşamsal fonksiyonlar taşınarak yapılan bir geçiştir ve bu yönüyle diğer hareketlerden ayrılır.

Sınırlar ve Devlet Denetimi

Sınırlar tarih boyunca var olmakla beraber sınır güvenliği ve denetimi gibi meseleler ancak dünya politikasındaki değişimlerle uygulama alanı bulmuştur. Ülkelerin politik veya ticari konjonktürleri sınır güvenliğinde belirleyici rol oynamaktadır. Sınır güvenliği ve geçiş koşulları gibi meseleler, vize ve pasaport gibi belgelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Pasaport kelimesi geçiş ve liman kelimeleri birleştirilerek türetilmiştir.¹⁷ Pasaport ve vize uygulaması istisnalar dışında ülkeye

15 Nişanyan Sözlük, 2019.

16 Online Etymology Dictionary, 2019.

17 Online Etymology Dictionary, 2019.



girecek yabancıların izne tabi olduğunun kanıtlarından biridir. Bu uygulama devletlerin kendi sınırları içindeki mutlak egemenliğinin bir göstergesidir. Sınır denetimlerinin artması ve geçişin koşullara bağlanması göç hareket ve politikalarının düzenlenmesi ve kurumsallaşması ihtiyacının yanı sıra, göçün uluslararası nitelik kazanmasının ve iç hukuk ve uluslararası hukukun konusu haline gelmesinin de önünü açmıştır.

Sayılarla Dünya Geneline Göç

Uluslararası Göç Örgütü'nün *2018 Dünya Göç Raporu* (World Migration Report 2018)¹⁸ dünya üzerindeki göç sürecine ilişkin temel verileri ve öngörülerini ortaya koyan bir rapordur. İlgili raporda, dünyada herhangi bir nedenle hareket halinde bulunan insan sayısının 2015 yılı kesin verilerine göre 243 milyon olduğu, bunun da dünya nüfusunun %3,3'üne karşılık geldiği söylenmektedir.

Bugün yaklaşık 300 milyonluk bir nüfusun hareket halinde olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Buna göre yaklaşık her 30 kişiden birisi çeşitli nedenlerle göç etmektedir.

Elbette her göçmen mülteci değildir. Çalışma hayatı, ticaret ilişkileri, turizm amaçlı hareketler gibi birçok etken göçe sebep olabilir. Mültecilik gibi statüler ise zorunlu şartlara bağlı olarak oluşan durumlardır. Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği'ne ait 2017 yıl sonu verilerine göre, dünya genelinde toplam 71.440.000 insan göçe zorlanmaktadır.¹⁹ Bu kişilerin 19.941.347'sinin mülteci statüsünde olduğu, 3 milyon kişinin mülteci statüsü talebinde bulunduğu, 39 milyon kişinin ise kendi ülkesinde yerinden edildiği ve göçe zorlandığı tespit edilmiştir.

Mülteci Hukuku ve Kavramları

Mülteci, Türk Dil Kurumu sözlüğüne göre sığınmacı demektir.²⁰ Yine aynı sözlükte sığınmacı ise, "(1) Başka bir ülkeye veya yere sığınmış

18 Göçün kitlesel ve uluslararası nitelikte olması, çok sayıda ülkeyi ilgilendirmesi gibi etkenler istatistikleri ve sayısal verileri kısa dönemli tutmayı mümkün kılmamaktadır. Bu nedenle, göç alanında çalışan birçok kuruluşun dönemsel açıkladıkları raporlar önceki yıllara ait olmaktadır (Y.N.).

19 UNHCR, 2019

20 Türk Dil Kurumu, 2019.



olan kişi, sığınık, mülteci. (2) Yabancı bir ülkede iltica etmeden önce belirli bir süre kalan kimse” olarak tanımlanmaktadır.²¹ Mülteci, Arapça iltica kelimesinden türemiş olup, iltica, “sığınan” ile eş anlamlıdır.

Mülteci sözcüğünün İngilizce karşılığı olan “refugee” ise eski Fransızca kökenli olup, en eski kullanımı “saklanma yeri”, Latince kökeni olan “refugium” ise tehlikeden korunmak anlamlarını içermektedir. İngilizcede ilk defa 1865 yılındaki göçle bağlantılı olarak kullanılmıştır.²²

Söz konusu kelimelerin farklı hukuki anlam ve yorumları olabilmektedir. Bunun için uluslararası çerçevede kabul gören mülteci sözcüğünün hukuki içeriğini tanımlayan kaynak metinlere bakmak gereklidir. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nde “Herkes zulüm karşısında başka ülkelerde sığınma talebinde bulunma ve sığınma olanağından yararlanma hakkına sahiptir.” ifadesi yer almaktadır. 1951 Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme ise bu hakkın içeriğini şöyle tanımlamaktadır:

“1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır.”

1951 Sözleşmesi’nin 1’inci maddesinin 2’nci bendinde yer alan 1 Ocak 1951’den önceki olaylar kavramı, 1967 yılında yapılan protokolle²³ 1951 sonrası dönemi de kapsayacak şekilde genişletilmiştir:

“İŞBU PROTOKOLE TARAF DEVLETLER,
Cenevre’de 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanan Mültecilerin Hukuki Durumuna ilişkin Sözleşme’nin (bundan böyle

21 Türk Dil kurumu, 2019.

22 Online Etymology Dictionary, 2019.

23 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü (Y.N.).



Sözleşme diye anılacaktır), sadece 1 Ocak 1951'den önce meydana gelmiş olaylar sonucunda mülteci olan şahısları kapsadığını dikkate alarak, Sözleşme'nin kabulünden bu yana, yeni mülteci ortamlarının ortaya çıktığını ve bu nedenle, söz konusu mültecilerin, Sözleşme'nin kapsamına giremeyebileceğini dikkate alarak, Sözleşmedeki tanımın kapsamına giren bütün mültecilerin, Ocak 1951 tarih sınırlamasına bakılmaksızın eşit hukuki statüden yararlanmalarının arzu edilir olduğunu dikkate alarak, aşağıdaki konular üzerinde anlaşmışlardır.”

1951 yılındaki metnin 1967 protokolüyle genişletilmesi sonucunda uluslararası alanda mültecilere uygulanacak hukukun ana hatları net bir biçimde ortaya konmuştur. Bu bağlamda ilgili metinlerden yola çıkıldığında mülteci;

- Irkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için
- Vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan
- Bu ülkenin korumasından yararlanamayan

Ya da

- Söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen

Veyahut

- Tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişidir.

Mültecilik, bir hukuksal statüyü ifade etmektedir. Yukarıda belirtilen tüm kelimelerin hukuki anlamları ve sonuçları mültecilik kavramının çerçevesini çizmektedir. Kullanılan diğer sözcüklerin hukuki anlamları ise şöyledir:

- **Göçmen:** Yasal olarak bulunduğu ülkeyi çoğunlukla ekonomik nedenlerden dolayı, isteği doğrultusunda terk ederek diğer ülkeye yasal yollardan giriş yapıp, yasalar çerçevesinde o ülkede yaşayan kişi (Immigrant).
- **Yasadışı Göç/Göçmen:** Bireyin yasal olarak bulunduğu



ülkeyi terk ederek diğer ülkeye yasa dışı yollardan girmesi ya da yasal yollardan girmesine karşın, süresi içerisinde girdiği ülkeyi terk etmeyerek o ülkede yaşamaya devam etmesi/eden kişi (Illegal Immigrant).

- **Sığınmacı:** Ülkesini terk ederek, mülteci olduğu iddiasıyla bir başka ülkeye sığınan fakat henüz mülteci olup olmadığı hakkında yetkili merciler tarafından karar verilmemiş kişi (Asylum Seeker).
- **İnsan Ticareti:** Bireyin zorlama, baskı, şiddet ya da tehdit yoluyla rızası dışında alıkonulması, bir yerden bir yere götürülmesi, her konuda her türlü çalıştırılması (Human Trafficking).²⁴⁻²⁵
- **Göçmen Kaçakçılığı:** Bireyin, kendi rızası ile ancak belirli bir menfaat karşılığında, kişi ve/veya kişiler tarafından yasa dışı yollarla bir ülkeye sokulması, bir ülkeden çıkarılması.²⁶
- **Ülkesinde yerinden edilmiş kişiler:** Nisan 1998 tarihinde BM İnsan Hakları Komisyonu'na sunulan BM Ülkesinde Yerinden Edilmiş Kişilere İlişkin Kılavuz İlkeler'de tanımlandığı şekli ile "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

24 Palermo Protokolü 3'üncü maddesi: "...kuvvet kullanarak veya kuvvet kullanma tehdidi ile veya diğer bir biçimde zorlama, kaçırma, hile, aldatma, nüfuzu kötüye kullanma, kişinin çaresizliğinden yararlanma veya başkası üzerinde denetim yetkisi olan kişilerin rızasını kazanmak için o kişiye veya başkalarına kazanç veya çıkar sağlama yoluyla kişilerin istismar amaçlı temini, bir yerden bir yere taşınması, devredilmesi, barındırılması veya teslim alınması anlamına gelir. İstismar terimi, asgari olarak, başkalarının fuhşunun istismar edilmesini veya cinsel istismarın başka biçimlerini, zorla çalıştırmayı veya hizmet ettirmeyi, esareti veya esaret benzeri uygulamaları, kulluğu veya organların alınmasını içerecektir." (Y.N.).

25 Türk Ceza Kanunu 80'inci maddesi: "...kişileri zorla çalıştırılmak, hizmet ettirmek, fuhuş yaptırmak, esarete tabi kılmak veya vücut organlarının verilmesini sağlamak gibi maksatlarla tehdit, baskı, cebir veya şiddet kullanılarak veya çaresizliklerinden istifade edilerek ya da aldatılarak temin edilmelerini, kaçırılmalarını, sevk edilmelerini, nakledilmelerini, bir yerden başka bir yere götürülmelerini, ülkeye sokulmalarını ya da ülkeden çıkarılmalarını..." (Y.N.).

26 Türk Ceza Kanunu 79'uncu maddesi: "(1) Doğrudan doğruya veya dolaylı olarak maddi menfaat elde etmek amacıyla, yasal olmayan yollardan; a) Bir yabancıyı ülkeye sokan veya ülkede kalmasına imkân sağlayan, b) Türk vatandaşı veya yabancının yurt dışına çıkmasına imkân sağlayan..." (Y.N.).



hiçbir devlet sınırını geçmemiş kişilerdir.” Kavram mülteci olma şartlarını taşımakla beraber, ülkesini terk edememiş kişilerin durumunu ifade etmek için kullanılmaktadır.

- **Yerinde (mahallinde) mülteciler:** Kaynak ülkelerini terk ettiklerinde mülteci olmalarını gerektiren bir durum yok iken, sonradan bulundukları ülkede gelişen olaylar nedeniyle mülteci durumuna giren kişileri ifade etmektedir.

Her ne kadar pozitif hukukun kavramlarını kişilerin hakları belirlese de insan haklarının felsefi yönü, zulüm karşısında kişiyi koruyabilmek için tanımı en geniş kavramın uygulanmasını talep edebilir. Mülteci kavramının, özellikle insan hakları alanında çalışma yürüten kuruluşlar tarafından, pozitif hukukun diğer kavramlarının (tamamlayıcı koruma, ikincil koruma, yabancı vb.) yerine kullanılıyor olması doğru bir kullanım olarak kabul edilebilir.

Bu ve benzeri görüşler insan haklarının daha geniş yorumlanmasını gerektirmektedir. Diğer taraftan pozitif hukukun kavramları yerine, hak azaltıcı veya hakkın özünü ortadan kaldıran kavramların (kaçak, mazlum, mağdur, yoksul, muhtaç) kullanılması, uygulamadaki hukukun önüne set çekerek bireyleri en azından toplumsal anlamda, statüsüz bırakabilir.

Geri Göndermeme İlkesine Kısa Bir Bakış

Yukarıda bahsedilen tanımlamalardan yola çıkarak, mülteci hukukuna egemen olan ana ilkeleri kısaca değerlendirmek gerekir. Mülteci hukuku, insan hakları hukukunun diğer alanlarında olduğu gibi, öncelikle insanın korunmasını hedefler.

İnsanın korunması konusu ise insanın vücut bütünlüğünden başlayarak maddi ve manevi yönlerinin tümünün korunmasını ifade eder. Korumanın şartlarından biri de geri göndermeme (non-refoulement) ilkesidir.

Hukuksal literatürde farklı görüşlerin olduğu geri göndermeme kuralı, 1951 Sözleşmesi ile pozitif hukuktaki yerini almıştır. 1951 Sözleşmesi’nin 33’üncü maddesi aşağıdaki gibidir:

“1. 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.

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

Geri göndermeme ilkesine ilişkin, Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’nin işkence ve diğer zalimane, gayri insani veya küçültücü muamele ve cezaya karşı olan 3’üncü maddesi, 1951 Sözleşmesi’nin içeriğini genişleterek Taraf Devletler’e, mültecinin iade edileceği ülkeyi araştırma yükümlülüğü getirmiştir:

“Hiçbir Taraf Devlet, bir şahsı, işkenceye tabi tutulacağı tehlikesinde olduğuna dair esaslı sebeplerin bulunduğu kanaatini uyandıran başka devlete geri göndermeyecek, sınırışı etmeyecek veya iade etmeyecektir... bu gibi esaslı sebeplerin bulunup bulunmadığını tayin maksadıyla, yetkili merciler, söz konusu devlette mümkün olduğu kadar sistemli biçimde yaygın, açık seçik ve kültüvî insan hakları ihlalleri bulunup bulunmadığı dahil tüm ilgili hususları göz önünde tutacaktır.”

İlgili maddeler ışığında, her ne koşulda olursa olsun, istisnai haller hariç olmak kaydıyla, kişi veya kişilerin yeterince araştırma yapılmaksızın, somut bulgulara ulaşılmaksızın, yaşam hakkının, işkence ve kötü muamele yasağının ihlal edilecek olduğu ülkelere geri gönderilemeyecek olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır.

Uluslararası birçok sözleşmede yer alan geri göndermeme ilkesinin nasıl uygulanacağı ise konunun diğer yönünü oluşturur. Öncelikle, uluslararası sözleşmeler kapsamındaki hakların büyük bir kısmı, devletlerin anayasalarında veya yasalarında yer almıştır. Böylelikle haklar, bir iç hukuk kuralına dönüşmüştür. Ancak, çoğu devletin mültecilere ilişkin uygulamalarında, siyasi ve ekonomik durumların ağır bastığı, tarihsel etkiler ve jeopolitiğe bağlı politikalar geliştirildiği ve bunun sonucu olarak hakların ikinci planda kaldığı da bilinen bir gerçekliktir. Birçok ülkenin insan hareketlerine geri itme (push-back) ile karşılık verdiği ve ülke sınırlarına giren kişileri hiçbir başvuru almadan veya araştırma yapmadan, geri göndermeme ilkesine aykırı bir şekilde geri gönderdiğine ilişkin olaylar medyada sıkça yer almaktadır.



Geri göndermeme ilkesiyle ilgili iç hukuk mekanizmalarının yetersiz kaldığı veya bırakıldığı, işletilmediği, işletilecek hukuksal bir yolun bulunmadığı zamanlarda Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtüzüğü'nün 39'uncu maddesinde yer alan geçici önlemler almaya ilişkin Mahkeme yetkisi konu edilebilir. Kural 39 olarak adlandırılan maddenin metni aşağıdaki gibidir:

“Daire ya da uygun olan durumlarda Başkanı, tarafların ya da diğer ilgililerin talebi halinde veya re’sen tarafların çıkarlarını gözeterek ya da yargılama sürecinin usulüne uygun işlemlerini amaçlayarak geçici tedbir kararı verir. Gerekli görüldüğü durumlarda, davaya ilişkin olarak geçici tedbir kararı verildiği hususu acil olarak Bakanlar Komitesi’ne bildirilir. Daire, taraflardan karar verilen geçici tedbirin uygulanmasına ilişkin hususlarla ilgili bilgi isteyebilir.”

Kural 39, tedbir amaçlı ve geçicidir. Her ne kadar Kural 39’un işlevi kişilerin mülteci olup olmamalarından bağımsız olarak, ölüm veya işkence riskiyle karşı karşıya kalabilecekleri ülkeye mahkeme tarafından tespit edilen belirsizlikler ortadan kalkıncaya kadar iade edilmesini engelleme olsa da kural, mülteci haklarına ilişkin geri göndermeme ilkesi kapsamında da uygulama alanı bulmuştur.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve Türkiye’de Kullanılan Kavramlar

Türkiye’de yabancılarla ilgili ilk yasal düzenleme 1994 yönetmeliği ismiyle anılan, asıl ismiyle “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ile yapılmıştır. Irak sınırından 1988 ve 1991 yıllarında gelen Kürtlerin durumunu düzenleyen yönetmelik 2013 yılında Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yürürlüğe girinceye kadar Türkiye’nin iltica sürecinin yasal dayanağını oluşturmuştur. Bu yasal düzenleme Avrupa dışından Türkiye’ye sığınan kişilerle ilgili takip edilecek esas ve usulleri içermektedir.

1994 yılına kadar kapsamlı bir düzenlemenin yapılmamış olması, Türkiye’nin 1951 Sözleşmesi’ne koyduğu coğrafi sınırlamadan



kaynaklanmış olabilir. Bu sınırlamayla Türkiye, Avrupa ülkeleri dışından gelen kişilere mültecilik statüsü tanımaya ilişkin bir engel oluşturmuştur. Sözleşme'nin ilk taraf devletlerinden olan Türkiye, 29 Ağustos 1961 tarihinde 359 sayılı Onay Kanunu'nda başlangıçtaki ibareyi "Avrupa'da meydana gelen olaylar nedeniyle" şeklinde anladığını ve kabul ettiğini ifade etmiştir.²⁷ Her ne kadar 1967 Protokolü'nün 1'inci maddesinin son hükmünde çekince koyma yasası bulunsa da, 1951 Sözleşmesi'ni coğrafi sınırlamayla kabul eden ülkelere 1'inci madde gereği bunu devam ettirebilme imkânı tanınmıştır.

1994 yönetmeliğinden 2013 yılına geçen süre içinde Türkiye, özellikle sınır komşularından gelen göç dalgalarının muhatabı olmuştur. Kaynak, transit ve varış ülkesi olan Türkiye'de, Suriye başta olmak üzere yerinden edilme sonucu göçe zorlanan kişilerin hukuksal süreçlerine ilişkin çözüm üretmek bir gereklilik halini almıştır. Bu sebeple Avrupa Birliği uyum sürecinin de etkisiyle 2013 yılında 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanun'un genel gerekçesinin son kısmında aşağıdaki hükümle Kanun'un temel amaçları ortaya konmuştur:

"Tasarı ile ... Kanunla düzenlenmesi gerekirken, daha çok ikincil düzenlemelerle yürütülen göç alanı, kanun ve kanun temelinde hazırlanacak düzenlemelerle yürütülmeye başlanarak, uluslararası insan hakları standartlarına uyumlu göç sistemi hayata geçirilmiş olacak, Uluslararası bir sorun hâline gelen düzensiz göçle mücadelenin hukukî alt yapısının güçlendirilmesi ve etkinleştirilmesi; düzenli göçte ise bürokratik işlemlerin olabildiğince azaltılarak tutarlılık ve güvene dayalı bir göç yönetimi anlayışının hâkim kılınması sağlanacak, İnsan hakları temelinde, özgürlük ve güvenlik arasındaki hassas dengenin korunduğu, uluslararası insan hakları normlarına ve AB müktesebatına uyumlu, göç alanında ihtiyaç duyduğumuz hukukî, idarî ve fizikî alt yapıya uygun etkin ve yönetilebilir bir göç sistemi kurulacaktır."²⁸

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle geri göndermeme ilkesi gibi uluslararası sözleşmelerde yer

27 Kılıç, 2017.

28 TBMM'nin ilgili adresinden kanun tasarısına ve gerekçesine erişilebilir. Erişim adresi: <https://www.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0619.pdf>



alan bazı ilkeler yasalaşmıştır. Yine, 6458 sayılı Kanun ile beraber uygulama yönetmelikleri de çıkarılmıştır.

Kanun'un 4'üncü maddesinde yer alan "Bu Kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez." ifadesiyle geri göndermeme ilkesinin uygulanacağı ortaya konmuştur.

6458 sayılı Kanun'un ilk kısmı "amaç ve tanımlar", ikinci kısmı "yabancılar" başlığı altında "Türkiye'ye giriş ve vize", "ikamet", "vatansız kişiler", "sınır dışı etme" alt başlıklarından oluşmaktadır. Kanun'un üçüncü kısmı, uluslararası korumaya ayrılmıştır. Bu bölüm uluslararası koruma çeşitleri, uluslararası korumanın haricinde tutulma, genel usuller, geçici koruma ve uluslararası korumaya ilişkin diğer hükümlerden oluşmaktadır. Kanun'un dördüncü kısmında, yabancılar ve uluslararası korumaya ilişkin ortak hükümler, beşinci kısmında ise Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yer almaktadır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 6458 sayılı Kanun ile ortaya çıkan yeni bir kurumsal yapılanmadır. Kurumun görevi internet sitesinde aşağıdaki gibi tanımlanmıştır:

"Genel Müdürlük, göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere faaliyetlerini sürdürecektir."²⁹

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Kapsamındaki Tanımlar

Bu bölümde, Türkiye'deki göç hukuku sistemine hâkim olan tanımlar ve değerlendirmeler yer almaktadır.

29 Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019.



• Mülteci

Mülteci tanımı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 61’inci maddesinde yer almaktadır:

“Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verilir.”

Kanun’a göre mülteci olabilmek için;

- Olayların Avrupa ülkelerinde meydana gelmesi
- Kişinin; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korku duyması
- Vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunması
- Bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen bir yabancı olması
- Veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişi olması gerekmektedir.

• Şarhı Mülteci

Avrupa dışındaki ülkelerde meydana gelen olaylar nedeniyle oluşabilecek durumlar bu başlık altında yer almaktadır. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 62’nci maddesi şu şekildedir:

“Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya



dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verilir. Üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mültecinin Türkiye’de kalmasına izin verilir.”

“Üçüncü ülkeye yerleştirme” kişilerin mülteci statüsü alabilecekleri, korkunun giderilerek koruma altında kalabilecekleri, gereksinimlerinin giderilebileceği ve statüyü kabul etme potansiyeli taşıyan başka bir ülkeye gönderilmesi eylemidir. Üçüncü ülkeye yerleştirme, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) aracılığıyla değerlendirilmektedir. Ne var ki, üçüncü ülke kontenjanlarının düşük olması, yerleştirme işlemlerinde dünya genelinde mültecilerin %1’inden azına ancak yerleştirme olanağı sunabilmektedir.³⁰ Türkiye’de, BMMYK, en hassas durumdaki kişilerin tespit edilmesi için Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile iş birliği içinde çalışmaktadır. Kişilerin üçüncü ülkeye yerleştirilmelerinde son karar mercii, yerleştirilmek istenen devlettir. Mülteci Yüksek Komiserliği’nin karar yetkisi bulunmamaktadır.

• İkincil Koruma

İkincil koruma, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 63’üncü maddesinde düzenlenmiştir:

“Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde;

- a) Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek,
- b) İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,
- c) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye, statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verilir.”

İkincil koruma, kendisine mültecilik veya şartlı mültecilik statüleri tanınmayan, ancak kişisel süreci açısından madde metninde belirtilen

30 UNHCR, 2019.



riskleri taşıyan kişilere yönelik oluşturulmuş uluslararası bir koruma şeklidir. Uluslararası literatürde ikincil koruma, tamamlayıcı koruma şeklinde tanımlanmaktadır.

• Geçici Koruma

Kanun'un 91'inci maddesi ise geçici korumayı tanımlamaktadır:

“(1) Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir.

(2) Bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Cumhurbaşkanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”

Geçici koruma, toplu halde ülke sınırlarına gelen yabancılara uygulanır. Uygulanabilmesi için ise kişilerin ülkesinden ayrılmaya zorlanması ve ayrıldığı ülkeye geri dönememesi gerekmektedir. Konuya ilişkin, geçici koruma statüsünün ayrıntılarını belirlemek, yönetim sürecini tespit etmek için maddenin ikinci fıkrasında yapılan atıfla Geçici Koruma Yönetmeliği düzenlenmiştir.

• Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Doğrultusunda Türkiye'ye Gelen Kişilerin Hukuksal Statüleri

Bu kişilerin statülerinde yasa iki türlü bir yaklaşım sergilemiştir. “Uluslararası koruma” başlığı altında;

- Avrupa'da meydana gelen olaylar nedeniyle gelenler mülteci, Avrupa dışında meydana gelen olaylar nedeniyle gelenler şartlı mülteci sayılmakta
- Mülteci veya şartlı mültecilik statüsü verilmeyecek ancak gerici gönderildiğinde yaşamı, maddi veya manevi bütünlüğü risk altında olabilecek kişiler için ise ikincil koruma hükümleri uygulanmaktadır.



Diğer taraftan, Suriye’den gelen kişiler için bir önceki maddedeki Geçici Koruma kapsamındaki hükümler uygulanmaktadır. Geçici Koruma Yönetmeliği, 22/10/2014 tarihli ve 29153 sayılı Resmî Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiş ve Suriye’den gelen kişiler Yönetmelikle beraber geçici koruma kapsamına alınmıştır.

Suriye’den gelen ve geçici koruma kapsamına alınan kişiler milyonlarla ifade edilse de geçmişten günümüze uluslararası koruma kapsamında bulunan veya düzensiz göç kapsamında gelen kişi sayıları da azımsanmayacak boyutlardadır. Türkiye’nin göç alanında hem bir varış ülkesi hem de geçiş ülkesi olması sebebiyle göç olgusuyla ilerleyen yıllarda da karşılaşacağı tartışmasızdır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERİN GÖÇ MEVZUAT VE UYGULAMALARINDAKİ KONUMU

Yerel Yönetimler, yasal yükümlülükler açısından uluslararası koruma ve geçici korumaya ilişkin düzenlemelerde pek anılmasalar da başından itibaren sürecin doğrudan muhataplarından ve doğal yöneticilerinden biri haline gelmişlerdir.

Belediyeler, 5393 sayılı Kanun’da “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmışlar ve bu ifade ile göçün belirli açılardan “yükümlüsü” haline gelmişlerdir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve diğer ilintili yasal düzenlemeler kapsamında ve göçe ilişkin idari yapılanma hiyerarşisi içinde çok az yer verilmiş olan yerel yönetimler, hukuksal açıdan konuyla ilgili yeni düzenlemelere gereksinim duymaktadır. Hukuksal düzenlemedeki eksiklikler kamu tüzel kişisi olan yerel yönetimlerin kendi bölgelerinde yönetsel karar alma ve politika geliştirme sürecini aksatmakta ve uygulanan politikaların sonuçları açısından da belirsizlikler oluşturmaktadır.

Bu başlık altında, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği ve diğer ilgili kurumlardan elde edilen sayısal veriler ve mevzuat açısından yerel yönetimlerin içinde bulunduğu konum değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Ayrıca, uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki kişilerin yasal olarak sağlanmış haklarıyla yerel yönetimlerin kesişme noktaları da incelenecektir.

Türkiye’deki Sayısal Veriler ve Yerel Yönetimler İlişkisinin Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Çerçevesinde Değerlendirilmesi

Bu bölümde ikamet izinleri, düzensiz göç, uluslararası koruma, geçici koruma, üçüncü ülkeye yerleştirilme, birebir formülü gibi konularda

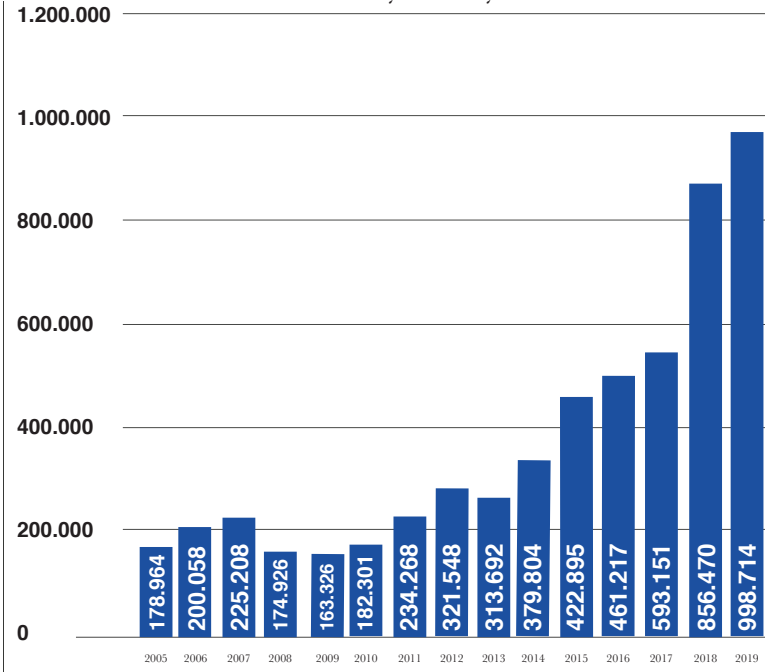


Göç İdaresi Genel Müdürlüğünden alınan veriler kapsamında genel bir değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır.

• İkamet İzinleri

2005 yılından bu yana Türkiye’de ikamet izniyle bulunan yabancıların sayısında önemli bir artış söz konusudur. Bu kişilerin sayısı 2019 verilerine göre bir milyona dayanmıştır (Grafik 1). Kısa dönem ikamet izniyle bulunan yabancılar arasında Irak ve Suriye vatandaşları başı çekmektedir (Grafik 2). Her ne kadar kısa dönem ikamet izniyle ülkede bulunanlar ikamet izinlerinde önemli bir çoğunluğa sahipse de, çalışma izniyle ülkede bulunan kişi sayısı da toplamın neredeyse %10’una tekabül etmektedir (Grafik 3).

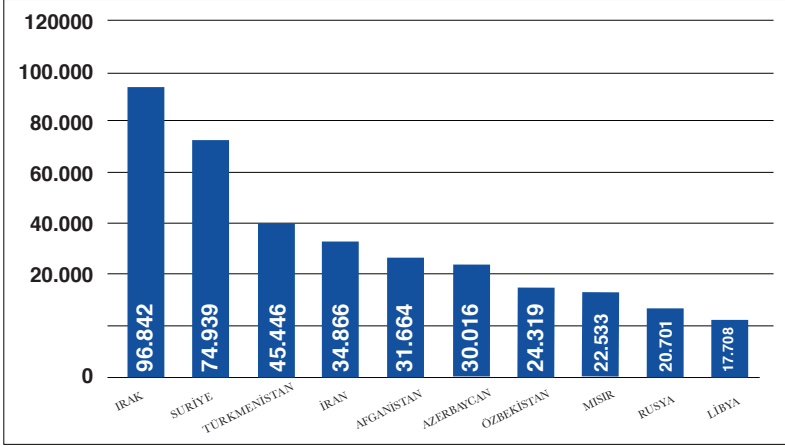
Grafik 1: Yıllara Göre İkamet İzniyle Türkiye’de Bulunan Yabancılar



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019

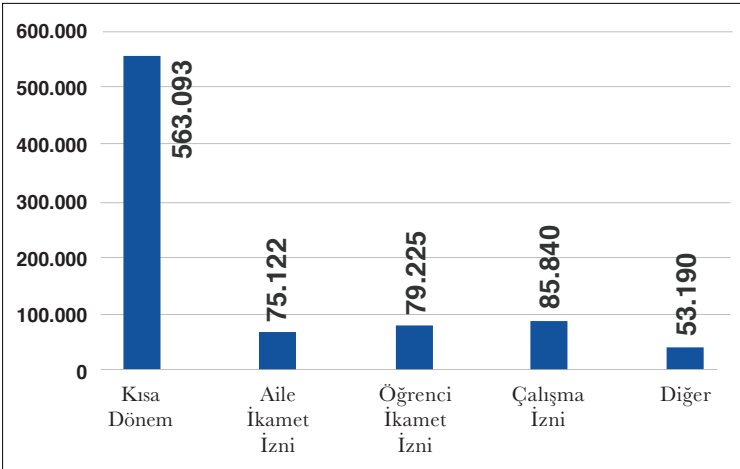


Grafik 2: 2018 Yılında Kısa Dönem İkamet İzniyle Türkiye’de Bulunan Yabancılar (İlk 10 Ülke)



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019

Grafik 3: 2018 Yılında İkamet İzniyle Türkiye’de Bulunan Yabancılar (İkamet İzni Çeşitlerine Göre)



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019



• Düzensiz Göç

Literatürde kayıt altına alınmamış/alınamamış bir göç süreci olarak geçen “düzensiz göç” kavramına ilişkin hak temelli bir değerlendirme yapan Doç. Dr. Reyhan Atasü Topçuoğlu’nun makalesinde yer verdiği aşağıdaki ifade, düzensiz göç gibi kavramların oluşturulma süreçlerine ışık tutmaktadır³¹:

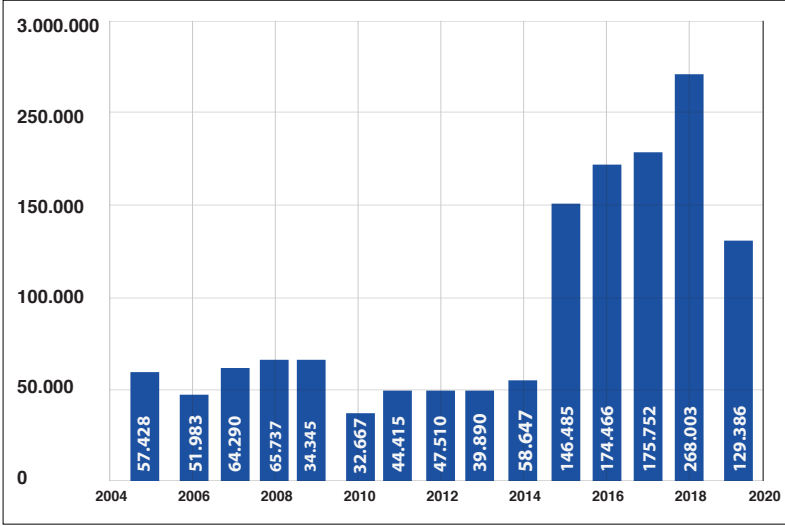
“... ‘Yasal/yasadışı göç’ ve ‘düzenli/düzensiz göç’ kavramlarının özellikle merkez ülkeler ya da zengin ülkeler (Sassen, 1998; 1999) ve uluslararası kuruluşlar tarafından kullanıldığının altı çizilmiştir. Güçlü politik aktörler tarafından kullanılan bu kavramların nasıl bir politik iklimde işlevselleştiğini görmek de onların anlam çağrışımlarını tahlil edebilmek bakımından gereklidir. Düzensiz göç çeşitli yasadışlıklar içerdiği için şu veya bu şekilde göçmenlerin belge ve kayıtlarının tam olmaması demektir, dolayısıyla düzensiz göçmenler devlet tarafından tam olarak bilinemezler, bir alacakaranlıkta görünmezdirler. Bu durumda onlara ve içerdikleri risklere karşı tahminler yürüterek önlem almak da kaçınılmaz hale gelmektedir. Örneğin, AB’de 3 milyon düzensiz göçmenin olduğu düşünülmekte ancak net sayıları bilinmemektedir (Broeders, 2007). Tahminler için çeşitli çalışmalar sürmektedir (örn. Kovacheva ve Vogel, 2009; Vogel 2009).”

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre yakalanan düzensiz göçmenlerin sayısı 2018 yılında 268.000 iken, 2019 yılının ilk yarısında bu sayı 129.000 civarındadır (Grafik 4). Düzensiz göçmenler arasında Afganistan göçmenleri ilk sırada yer almakta, onları Pakistan ve Suriye uyruklu göçmenler izlemektedir (Grafik 5).

31 Topçuoğlu, 2016, s. 8

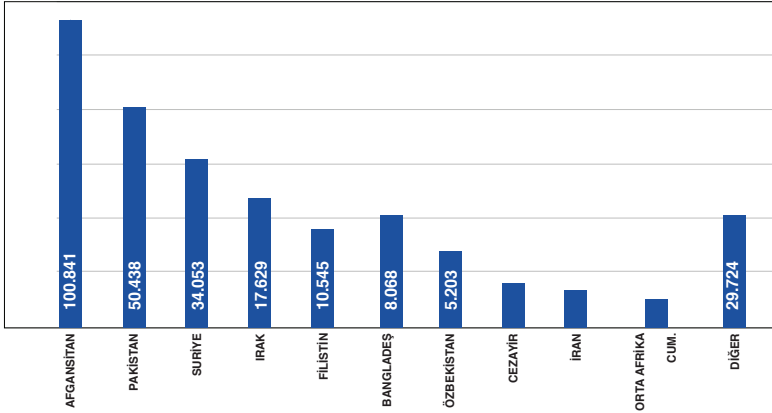


Grafik 4: Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019

Grafik 5: 2018 Yılında Yakalanan Düzensiz Göçmenler (İlk 10 Uyruk)



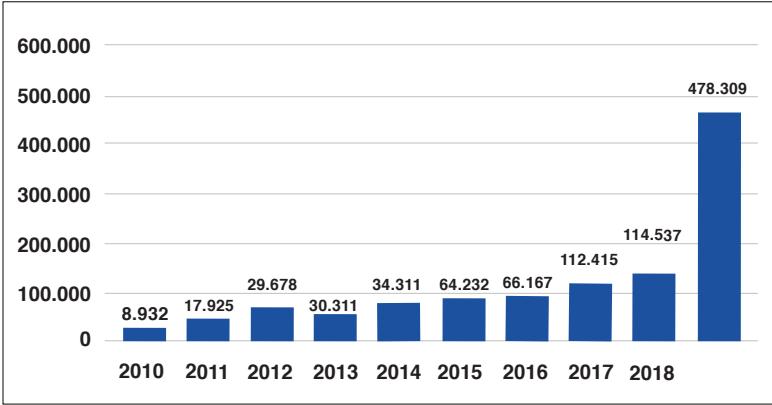
Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019



• Uluslararası Koruma

Uluslararası korumaya başvuru sayıları 2010 yılından bu yana ciddi şekilde artmış ve 2018 yılında 114.537'ye ulaşmıştır (Grafik 6). 2013 yılında yürürlüğe giren Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun getirdiği mekanizmalar uluslararası koruma başvurusu sayılarındaki artışın sebeplerinden birisidir. Uluslararası korumaya başvuranların uyruklarına göre dağılımında Irak vatandaşlarını, Afganistan, İran ve Somali uyruklular takip etmektedir (Grafik 7).

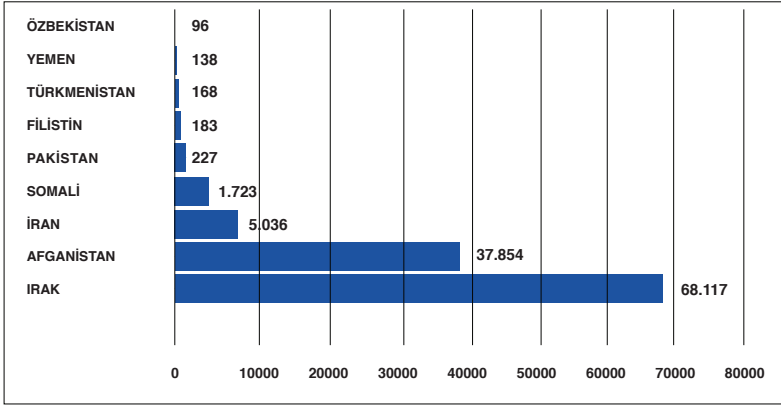
Grafik 6: Yıllara Göre Uluslararası Korumaya Başvuru Sayıları



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019



Grafik 7: Uluslararası Korumaya Başvuran Kişilerin Uyrukları



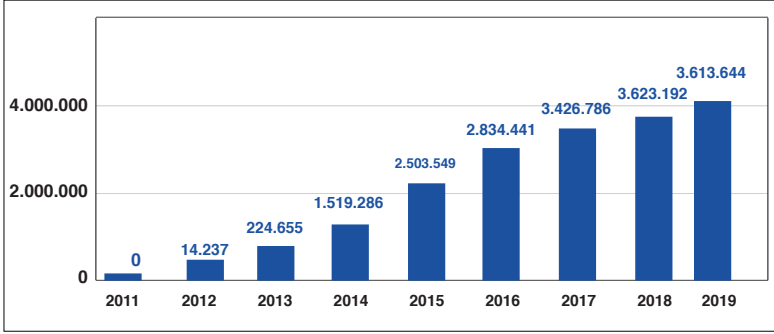
Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019

• Geçici Koruma

Geçici korumaya ilişkin aşağıda verilen grafikte 2011 verisinin sıfır olmasının sebebi o yılda geçici korumaya ilişkin herhangi bir sistemin var olmamasıdır. Yeni yasal düzenlemeler sayıların da artış gösterdiği 2013 yılı itibarıyla yürürlüğe girmiştir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün verilerine göre 2019 yılı itibarıyla geçici koruma altındaki Suriye uyruklu 3.613.644 kişi Türkiye'nin çeşitli bölgelerinde yaşamlarını sürdürmektedir (Grafik 8).



Grafik 8: Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Sayısı



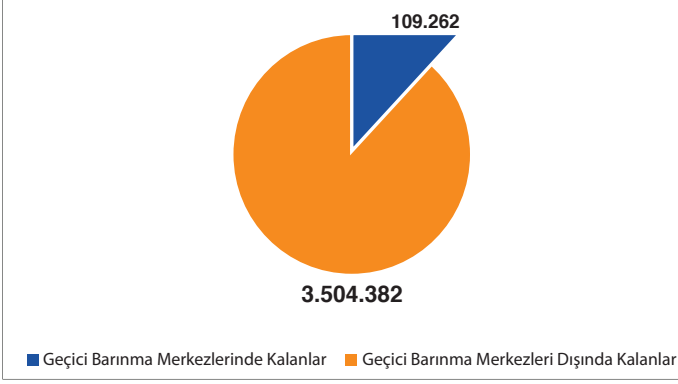
Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019

Geçici Koruma kapsamındaki kişilerin yalnızca %3'lük bir kısmı geçici barınma merkezlerinde kalmaktadır. Geri kalan %97'lik kısım ise “kent mültecisi”³² olarak kent yaşamının içerisinde yer almaktadır (Grafik 9).

32 Koca, Yıkıcı, Kurtarı, Çılın, Çolak & Kılınç (2017) tarafından kaleme alınan çalışmada kent mültecilerine dair şu ifadeler yer almaktadır: “İlk olarak belirtilmelidir ki ülkedeki 2 milyon 800 bin mültecinin ancak 250 bini kamplarda kalabilmektedir. Geri kalan tüm nüfus kentlerde ya da sınırlarda geçiş için uygun şartları bekler durumdadır. Fakat zaman ilerledikçe ve şartlar olgunlaştıkça görülmektedir ki bu gezgin nüfus, kentsel alanda kalıcılaşarak kendi mekânlarını da üretmeye başlamıştır (Y.N.).”



Grafik 9: Geçici Barınma Merkezleri İçinde ve Dışında Kalan Suriyeliler



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019

• Üçüncü Ülkeye Yerleştirme

Üçüncü ülkelere yerleştirme, mültecilerin sığındıkları ülkeden, koruma ve ihtiyaç duydukları yardıma ulaşacakları bir başka ülkeye gönderilmelerine olanak tanıyan bir çözüm olmakla birlikte, daha önce de belirtildiği üzere, dünyadaki tüm mültecilerin ancak %1'inden azı üçüncü ülkeye yerleştirilmektedir. Bu sebeple üçüncü ülkeye yerleştirmenin pek etkili bir çözüm olmadığı ortadadır. Sayının bu denli az olmasının nedeni, güvenli üçüncü ülke kontenjanlarının sınırlı olması ve ancak en hassas durumdaki kişiler için kullanılabilmesidir. Yerleştirme ülkeleri, mültecilere vatandaşları tarafından yararlanılan haklara benzer sivil, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel hakları kapsayan yasal ve fiziksel koruma sağlamaktadır. Bu sürecin yönetiminde görevli makam BMMYK'dir.³³ Güvenli üçüncü ülkeye yerleştirilen toplam Suriyeli sayısı 15.200'dür (Tablo 1).

33 UNHCR, 2019.



Tablo 1: 2014-2019 Yılları Arasında Üçüncü Ülkelere Yerleştirilen Suriyeliler

ÜLKE	ÇIKIŞ YAPANLAR
KANADA(BMMYK)	4.207
ABD	3.920
KANADA (DOĞRUDAN)	2.645
İNGİLTERE	1.960
NORVEÇ	1.926
İSVEÇ	1.68
AVUSTURALYA	115
AVUSTURYA	58
BELÇİKA	46
LÜKSEMBURG	46
ROMANYA	43
BULGARİSTAN	27
LİHTENŞTAYN	18
İZLANDA	13
YENİ ZELANDA	4
HOLLANDA	3
FRANSA	1

Kaynak: Göç İdaresi, 2019

• Birebir Formülü

Diğer bir yerleştirme formülü ise birebir formülüdür. Birebir formülü, Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün 2016 raporunda şu şekilde geçmektedir: “Birebir formülü kapsamında yerleştirme, 18 Mart Mutabakatı çerçevesinde Türkiye üzerinden Yunanistan adalarına



geçen Suriyeli bir düzensiz göçmenin geri alınması karşılığında bir Suriyeli yabancıyı Avrupa Birliği ülkelerine yerleştirilmesi olarak tanımlanmaktadır.” Bu kapsamda yapılan toplam yerleştirme 21.814 kişidir (Tablo 2).

Tablo 2: Birebir Formülü Kapsamında Türkiye’den Çıkış Yapan Suriyeliler

ÜLKE	TOPLAM
ALMANYA	7.858
FRANSA	4.112
HOLLANDA	3.796
FİNLANDİYA	1.536
İSVEÇ	1.315
BELÇİKA	1.159
İSPANYA	602
İTALYA	382
AVUSTURYA	213
LÜKSEMBURG	206
PORTEKİZ	202
HIRVATİSTAN	175
LİTVANYA	102
ESTONYA	59
LETONYA	46
SLOVENYA	34
MALTA	17

Kaynak: Göç İdaresi, 2019



Yukarıdaki veriler, Türkiye’de yoğun ve hareket halinde bir nüfusun varlığına işaret etmektedir. Kamp ve diğer zorunlu alanlarda kalan nüfusun kentlerde yaşayanlardan oldukça az olduğu dikkate alınır, YUKK kapsamındaki korumalar veya statülerden yararlananlarla hiçbir şekilde kaydı olmayan tüm kişilerin kentlerde yaşadığı söylenebilir. Bu durum, yerel yönetimlerin önemli bir nüfus artışıyla karşı karşıya kaldıklarını göstermektedir. Nüfustaki bu artış, kentlerde hizmet alan kişi sayısında da artış anlamına gelmektedir. Gelenen aşamada, göçün yönetiminde merkezî yönetimin payı büyük olsa da yerel yönetimler, göçün sahadaki ilk muhataplarından birisidir.

Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Kapsamında Olan Kişilerin Yararlanabilecekleri Haklar, Hizmetler, Yasal Olanaklar ve Kişilerin Yükümlülükleri

Birinci bölümde anlatıldığı üzere kişiler, insan hakları kapsamına korunan ve ihlal edilemeyecek olan temel hak ve özgürlüklere sahiptir. Bu hakların sınırlandırılması istisnai bir durum olup, belirli koşulların varlığını gerektirir. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve diğer bağlantılı düzenlemeler, uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki kişiler için haklar ve yasal olanakları benzer bir sistematik içinde tanımlamıştır.

6458 sayılı Kanun’un “haklar ve yükümlülüklerle ilişkin genel ilkeler” başlığı altında yer alan 88’inci maddesinde “(1) Uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler, karşılıklılık şartından muaftır. (2) Başvuru sahibine, başvurusu reddedilen veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilere sağlanan hak ve imkânlar, Türk vatandaşlarına sağlanan hak ve imkânlardan fazla olacak şekilde yorumlanamaz.” ifadesi yer almaktadır. Geri göndermeme ilkesi gibi, söz konusu madde de 1951 Sözleşmesi’ne dayanmaktadır. 88’inci madde uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin öncelikle karşılıklılık (mütekabiliyet) şartından³⁴ muaf olduğunu ifade etmiş, böylelikle sağlanacak hak ve olanakların Türk vatandaşlarından fazla olacak şekilde yorumlanamayacağını belirterek haklara ilişkin sınırları çizmiştir.³⁵

34 1951 Sözleşmesi’nin 7’nci maddesinde “Bütün mülteciler, Taraf Devletler’in topraklarında 3 yıl ikametden sonra kanuni mütekabiliyet şartından muafiyet kazanacaklardır.” hükmünde 3 yıllık şart YUKK kapsamına alınmamıştır. (Y.N.).

35 Çelik, 2015. (Çelik’in söz konusu kitabı hak ve yükümlülükleri karşılaştırmalı ve ayrıntılı hukuksal değerlendirme altına almıştır. (Y.N.)).



Uluslararası başvuru sahibi ve korumaya ilişkin statü sahibi kişiler açısından haklar, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 3'üncü bölümünde 88 ve 89'uncu maddeler kapsamında yükümlülükler ise 90'ıncı madde kapsamında düzenlenmiştir. Söz konusu haklar eğitim, iş piyasasına erişim, sosyal yardım ve hizmetlere erişim hakkı ve harçlıktır.

Geçici koruma statüsüne sahip kişiler açısından hizmetler Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 6'ncı bölümünde, 26-33 maddeleri arasında düzenlenmiştir. Söz konusu hizmetler sağlık hizmetleri, eğitim hizmetleri, iş piyasasına erişim hizmetleri, sosyal yardım ve hizmetlerle tercümanlık hizmetleridir. Ancak Yönetmeliğin 26'ncı maddesinin 2'nci fıkrasındaki “Birinci fıkrada yer almayan diğer hizmetler kamu kurum ve kuruluşlarınca imkânlar ölçüsünde ayrıca sağlanabilir.” hükmüyle diğer sağlanabilecek haklar idarenin takdirine bırakılmıştır.

Tanımlanan hak veya hizmetler, uluslararası koruma ve geçici koruma statüsündeki kişiler açısından farklılıklar arz etmektedir. Bu farkların düzenleme yerlerinden ve iki koruma biçiminin statü farklılıklarından kaynaklandığı söylenebilir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında, uluslararası koruma statüsünde olan kişiler için “hak” tanımlaması kullanılırken, Geçici Koruma Yönetmeliği'nde “hizmetler” kavramı kullanılmıştır.

Aşağıda tanımlanan hak ve hizmetlerin, uluslararası koruma ve geçici koruma statüsünde kalan kişiler açısından ne gibi farklılıklar arz ettiğine değinilmeye çalışılmıştır.

Sosyal Yardım ve Hizmetlere Erişim ile Sağlık Hizmetlerinden Yararlanma Hakkı

Uluslararası Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 89'uncu maddesinin 2'nci fıkrasında “Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerden ihtiyaç sahibi olanların, sosyal yardım ve hizmetlere erişimleri sağlanabilir.” ifadesiyle başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişinin sosyal yardımlardan yararlanabileceği öngörülmüştür. Ancak, başkaca bir düzenleme



olmadığı için yararlanma kapsamına ilişkin ayrıntılı değerlendirme yapılamamaktadır.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 72’nci ve 79’uncu maddelerinde belirtilen kabul edilemez başvuru ve hızlandırılmış değerlendirme kapsamında bulunmayan kişilere “harçlık” verilebileceği 89’uncu maddenin 5’inci fıkrasında hükme bağlanmıştır.

Sağlık olanaklarından yararlanma ile ilgili 6458 sayılı yasanın 89’uncu maddesinin 3’üncü fıkrasında yer alan a ve b bentlerinde kişinin, sağlık güvencesi ve ödeme gücü yoksa;

“5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu doğrultusunda Genel Sağlık sigortasından faydalanır ve primlerin ödenmesi için Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne ödenek çıkartılır. Genel Müdürlük, ödediği primlerin bir kısmını veya tamamını, ödeme güçlerine göre kişilerin geri ödemesini talep edebilir.”

ifadelerine yer verilmiştir. Uluslararası koruma başvurusu veya statüsü sahibi ve vatansız olarak tanınan kişiler, uluslararası koruma başvurusu yaptıkları veya uluslararası koruma statüsü aldıkları veya vatansız kişi sayıldıkları ve korunma, bakım ve rehabilitasyon hizmetlerinden ücretsiz yararlanmaya başladıkları tarihten itibaren genel sağlık sigortası sahibi sayılır ve ilgili kurumlarca kapsama alındığı tarihten itibaren bir ay içinde kuruma bildirilir.

Sağlık güvencesi veya ödeme gücü bulunan kişiler veya başvurunun sadece tıbbi tedavi görmek amacıyla yapıldığı sonradan anlaşılanlar ise genel sağlık sigortalılık niteliğinin sona erdirilmesi için en geç on gün içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna bildirilir ve yapılan tedavi ve ilaç masrafları geri alınır.

Geçici Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Geçici koruma kapsamındaki kişiler için sosyal yardımlar ve sağlık hizmetlerine erişim, uluslararası korumanın aksine Geçici Koruma Yönetmeliği’nde düzenlenmiştir. Yönetmelik;

“Yönetmelik kapsamındaki yabancılardan ihtiyaç sahibi olanlar, 29/5/1986 tarihli ve 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve



Dayanışmayı Teşvik Kanunu’nun 3’üncü maddesinde belirtilen Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu Kurulunun belirleyeceği usul ve esaslar çerçevesinde anılan Kanun kapsamındaki sosyal yardımlardan yararlandırılabilir.”

ifadesiyle sosyal yardımların kurul tarafından değerlendireceğini söylemiştir. Atıf yapılan 3294 sayılı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Kanunu’nun 1’inci maddesi aşağıda hükmü getirmiştir.

“Bu Kanun’un amacı;...gerektiğinde her ne suretle olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek, sosyal adaleti pekiştirici tedbirler olarak gelir dağılımının adilane bir şekilde tevzi edilmesini sağlamak, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı teşvik etmektir.”

Her ne kadar, 3294 sayılı yasanın “amaç” başlıklı 1’inci maddesi amaçlar içine “Her ne suretle olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişilere yardım etmek” hükmünü dahil etmişse de aynı yasanın “kapsam” başlıklı 2’nci maddesinde;

“Fakrî zaruret içinde ve muhtaç durumda bulunan kanunla kurulu sosyal güvenlik kuruluşlarına tabi olmayan ve bu kuruluşlardan aylık ve gelir almayan (...) (1) vatandaşlar ile geçici olarak küçük bir yardım veya eğitim ve öğretim imkânı sağlanması halinde topluma faydalı hale getirilecek, üretken duruma geçirilebilecek kişiler bu Kanun kapsamı içindedir.”

ifadesi yer almaktadır. Bu ifadede yardım alacak kişilerin arasında “Her ne suretle olursa olsun Türkiye’ye kabul edilmiş veya gelmiş olan kişiler” sayılmamıştır.

Sosyal yardımlara ilişkin başvuru ve diğer süreç 3294 sayılı yasa uyarınca yürütülmektedir.

Geçici Koruma Yönetmeliği’nin 27’nci maddesi uyarınca;

- Temel ve acil sağlık hizmetleri ile bu kapsamdaki tedavi ve ilaçlardan hasta katılım payı alınmaz.
- İkinci (devlet hastaneleri ve eğitim araştırma hastaneleri ve üçüncü basamak (üniversite hastaneleri) sağlık hizmetleri bedelleri, genel sağlık sigorta bedellerini geçemez ve bedeller Genel



- Müdürlük tarafından ödenir.
- Geçici koruma statüsündeki kişiler, özel hastanelere, acil ve zorunlu haller dışında doğrudan başvuramaz.

Sağlık hizmetleri açısından yapılan başkaca bir düzenleme de Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) tarafından çıkarılan Geçici Koruma Altındaki Yabancılar İlişkin Sağlık Hizmetlerinin Yürütülmesine İlişkin Genelge'dir. Genelgeye göre;

- Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı tarafından genel sağlık sigortalıları için karşılanan sağlık hizmetleri dışında sağlık hizmeti sağlanamaz.
- Ülkemize giriş yapmadan önce oluşmuş olan organ ve uzuv kayıplarına ilişkin tedavi giderleri karşılanmaz. Ancak sınırlarımızdan ülkemize yaralı olarak gelen organ ve uzuv kaybına uğramış olan geçici koruma altındaki yabancıların basit, mekanik ortez ve protezlerine ilişkin asgari düzeyde tedavi giderleri karşılanabilir.

Çalışma Hakkı veya Yasanın Lafzi ile İş Piyasasına Erişim Hakkı

Uluslararası Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Çalışma hakkı, yasanın 89'uncu maddesine göre düzenlenen yönetmelikte hak koruma statüsünün şekline göre farklılık göstermektedir. Buna göre, mülteci veya ikincil koruma statüsü sahibinin;

- Çalışma izni almasına gerek yoktur, kimlik belgesi çalışma izni yerine geçer.
- Statü almasından itibaren bağımlı veya bağımsız olarak çalışabilir.
- Yabancıların çalışamayacağı (avukatlık, noterlik, hâkimlik vb.) iş ve mesleklere ilişkin diğer mevzuatta yer alan hükümler saklıdır.

Uluslararası koruma statüsü başvuru sahibi veya şartlı mülteci statüsü sahibi kişiler;

- Çalışma izni almak zorundadır.
- Başvuru sahibi veya şartlı mülteci, uluslararası koruma başvurusu



tarihinden altı ay sonra çalışma izni almak için başvurabilir. Başvurusu öncelikle Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi ve Uluslararası Koruma Statüsü Sahibi Kişilerin Çalışmasına Dair Yönetmelik kapsamında değerlendirilir eğer hüküm yoksa Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve Kanunun Uygulama Yönetmeliği hükümleri uygulanır.

Geçici Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Bu kişilerin çalışma hakkı “iş piyasasına erişim hizmetleri” başlığı altında Geçici Koruma Yönetmeliği’nde düzenlenmiştir:

- Düzenleme yetkisi Bakanlar Kurulundadır.
- Bakanlar Kurulunun belirlediği sektör, iş kolu veya coğrafi alanlarda çalışmak için Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığına başvuru yapılması gerekmektedir.
- Geçici koruma kayıt tarihinden altı ay içinde başvuru yapılması gerekir.
- Yabancıların çalışamayacağı (avukatlık, noterlik, hâkimlik vb.) iş ve mesleklere ilişkin diğer mevzuatta yer alan hükümler saklıdır.
- Geçici koruma sona erdiğinde, bu kapsamda verilen çalışma izni sona erer.
- Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik kapsamında sadece Geçici Koruma Yönetmeliği’nin 24’üncü maddesi doğrultusunda belirlenen illerde başvuru yapılabilir.
- İstihdam kotası mevcuttur ve bir iş yerinde çalışan Türk vatandaşı sayısının yüzde onundan fazla geçici koruma statüsü sahibi kişi çalışamaz (Bakanlar Kurulu yetkisinde). Toplam çalışan sayısı on olan iş yerlerinde en fazla bir geçici koruma statüsündeki kişi çalışabilir.
- Çalışacak Türk vatandaşı bulunmayan işlerde, belgelenmek kaydı ile kota uygulanmayabilir.
- Uygulanacak ücret asgari ücretten az olamaz.



Eğitim ve Öğrenim Hakkı

Uluslararası Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Konuya ilişkin, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 89’uncu maddesinde şöyle genel bir düzenleme mevcuttur: “Başvuru sahibi veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişi ve aile üyeleri, ilköğretim ve ortaöğretim hizmetlerinden faydalanır.”

Kapsamı ilk ve orta öğretimle sınırlayan maddeye ilişkin uygulamanın nasıl olacağı ise Millî Eğitim Bakanlığı Temel Eğitim Genel Müdürlüğü tarafından düzenlenen 2014/21 sayılı “yabancılar için eğitim-öğretim hizmetleri”³⁶ başlıklı genelge ile düzenlenmiştir.

Yükseköğretime ilişkin bir düzenleme olmamakla birlikte, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 42’nci maddesindeki “Kimse eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılamaz.” hükmü gereği, hakkın özüne dokunulamayacağı, yine, Türkiye’de Öğrenim Gören Yabancı Uyruklu Öğrencilere İlişkin Yönetmelik gereğince yüksek öğrenimin söz konusu olabileceği de düşünülebilir. Ancak Anayasa’nın 16’ncı maddesinde belirtilen, yabancılar için sınırlandırılabilme hükmü de dikkate alınması gereken başka bir hukuksal olgudur.

Geçici Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Bu kapsamdaki kişilerin eğitim hakkı yönetmelik hükümlerine göre aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir;

- 54-66 aylık çocuklar öncelikli olmak üzere okul öncesi eğitim çağındaki 36-66 aylık çocuklara, okul öncesi eğitim hizmeti verilebilir.

36 Çelik, 2015.



- İlköğretim ve ortaöğretim çağındakilerin eğitim ve öğretim faaliyetleri Millî Eğitim Bakanlığının ilgili mevzuatı çerçevesinde yürütülecektir.
- Her yaş grubuna yönelik dil eğitimi, meslek edindirme, beceri ve hobi kursları talebe bağlı düzenlenebilir.
- Geçici korunanların ön lisans, lisans, yüksek lisans ve doktora eğitimleriyle ilgili usul ve esaslar Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı tarafından belirlenir.

İkamet Durumları

Uluslararası Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu gereğince;

- Mülteci statüsü verilenlere üçer yıllık yabancı kimlik numaralı kimlik verilir.
- Şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü verilenlere, yabancı kimlik numarasını içeren birer yıl süreli kimlik verilir.
- Başvuru sahiplerine de kimlik belgesi düzenlenir.
- Kimlik belgesi ikamet izninden muafiyet sağlar.

Geçici Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Geçici koruma kapsamındaki kişiler için yönetmeliğe göre çeşitli maddelerde aşağıdaki ifadelerle yer verilmiştir:

- Kimlik belgesi ikamet izni yerine geçmez, geçici kalış hakkı sağlar.
- Kimlik belgesi, sahibine Türk vatandaşlığına başvuru hakkı sağlamaz.
- Bu kişiler ancak Genel Müdürlükçe tespit edilen illerde kalabilir.

Barınma Hakkı

Uluslararası Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu gereğince bu kişiler için aşağıdaki durumlar geçerlidir:



- Barınma ihtiyaçlarını kişilerin kendisinin karşılaması esastır.
- Göç İdaresi Genel Müdürlüğü barınma merkezleri kurabilir.

Geçici Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Geçici koruma kapsamındaki kişilere, yönetmeliğe göre;

- Kamu güvenliği, kamu düzeni ya da kamu sağlığı bakımından herhangi bir sakınca görülmezse, illerde kalma hakkı verilebilir.
- Geçici barınma merkezi dışında kalan geçici korunanlarda ihtiyaç sahibi olanlar, imkânlar ölçüsünde, valilikler tarafından belirlenecek yerlerde de barındırılabilir.
- Özel ihtiyaç sahipleri Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığının yükümlülüğündedir.

Aile İkamet İzinleri (Aile Birleştirme Hakkı)

Uluslararası Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Bu kişilere ilişkin aile ve ikamet izinleri ile ilgili aşağıdaki ifade yer almaktadır:

- [Bu izinler] Mülteciler ve ikincil koruma statüsü sahipleri tarafından talep edilebilir.

Geçici Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Geçici Koruma Yönetmeliği'nde geçici koruma kapsamında kalan kişiler için aşağıdaki ifadelere yer verilmektedir:

- Geçici Koruma Yönetmeliği 49'uncu maddeye göre, geçici korumadan yararlanan yabancılar, başka bir ülkede bulunan eşleri, ergin olmayan çocukları ve bağımlı ergin çocukları ile Türkiye'de bir araya gelmek üzere aile birleşimi talebinde bulunabilir.
- Refakatsiz olduğu tespit edilen çocuklarla ilgili, çocukların talebi beklenmeksizin aile birleşimine ilişkin işlemler derhal başlatılır.



Tercümanlık Hizmetleri

Uluslararası Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Bu kişilere ilişkin tercümanlık hizmetleriyle ilgili aşağıdaki ifade yer almaktadır:

- Başvuru sahibinin talep etmesi halinde, başvuru, kayıt ve mülakat aşamalarındaki kişisel görüşmelerde tercümanlık hizmetleri sağlanır.

Geçici Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

Geçici koruma kapsamında kalan kişiler için ise aşağıdaki ifadeye yer verilmektedir:

- Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamındaki iş ve işlemlerle söz konusu olduğunda yabancıyla tercüman olmaksızın istenilen düzeyde iletişim kurulamadığında tercümanlık hizmetleri ücretsiz olarak sağlanır.

Adli Yardım Hizmetlerinden Yararlanma Hakkı

Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Kapsamında kalan kişiler açısından, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu çerçevesinde adli yardım sağlanabilir.



Uyum

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun “uyum” başlıklı 96’ncı maddesi şu şekildedir:

“Genel Müdürlük, ülkenin ekonomik ve mali imkânları ölçüsünde, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir.”

Yükümlülükler

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamında kalan kişiler için sadece hakları değil aynı zamanda uymakla zorunlu oldukları görevleri (yükümlülükleri) de tanımlamıştır. Hukuk düzenine ve toplumsal yaşama uymak asli yükümlülüktür ve yasada bu durum ayrıca belirtilmemiştir. Yasada belirtilen yükümlülükler ağırlıklı olarak idari makamlara karşı yerine getirilmesi gereken ödevlerdir. Bu yükümlülükler de uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamında kalan kişiler için farklılık göstermektedir.

Uluslararası Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

- Çalışma durumuna ait güncel bilgileri otuz gün içinde bildirmekle
- Gelirlerini, taşınır ve taşınmazlarını otuz gün içinde bildirmekle
- Adres, kimlik ve medeni hâl değişikliklerini yirmi iş günü içinde bildirmekle
- Kendisine sağlanan hizmet, yardım ve diğer imkânlardan haksız yararlandığının tespit edilmesi halinde, bedellerini tamamen veya kısmen geri ödemekle
- Genel Müdürlükçe kendisinden bu kısım çerçevesinde istenilenleri yerine getirmekle yükümlüdür.



Yükümlülüklerin ihlal durumunda eğitim ve temel sağlık hakları hariç diğer haklardan faydalanmalarına sınırlama getirilebileceği ve sınırlamaya ilişkin değerlendirmenin bireysel yapılacağı hükme bağlanmıştır.

Geçici Koruma Kapsamında Kalan Kişiler

- Genel Müdürlük tarafından belirlenen ilde, geçici barınma merkezinde veya belirli bir yerde ikamet etmekle
- Valilikler tarafından belirlenen şekil ve sürelerde bildirimde bulunmakla
- Çalışma durumuna ait güncel bilgileri otuz gün içinde bildirmekle
- Gelir ve taşınmazlarını otuz gün içinde bildirmekle
- Adres, medeni hâl ve ailelerindeki doğum ve ölüm gibi kimlik bilgisi değişikliklerini 20 iş günü içinde bildirmekle
- Diğer kişisel verilerini yetkili makamlara vermekle
- Kendilerine sağlanan hizmet, yardım ve diğer imkânlardan haksız yararlandığının tespit edilmesi halinde bedellerini geri ödemekle
- Genel Müdürlük veya valilik tarafından yerine getirilmesi istenilen diğer hususlara uymakla
- İlgili birimlerin davetine uymakla yükümlüdürler.

Yükümlülüklerle uyulmaması halinde, adli ve idari işlem başlatılır, kişilerin, eğitim ve acil sağlık hizmetleri hariç diğer haklardan faydalanmalarında tamamen veya kısmen kısıtlamaya gidilebilir, yabancılardan geçici barınma merkezi dışında bulunanların, geçici barınma merkezi dışında kalmaları süreli veya süresiz olarak sınırlandırılabilir.

Yerel Yönetimler ve YUKK Kapsamında Koruma Sürecinde Yer Alan Kişiler Arasındaki Hukuksal İlişki

Göçün yönetimi Türkiye hukukunda merkezîdir ve merkeze bağlı kurulmuştur. Sadece yabancıların ülkeye girişleri, statüler ve izinlerle sınırlı kalmamış; uyum sürecinden, sağlık hizmetlerinin verilmesine kadar merkezî idarenin çevresinde şekillendirilmiştir. Uygulamadan



denetime kadar göçe ilişkin karar mekanizmaları, yargıyla ilgili olanlar hariç olmak üzere, İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Valilikler, Emniyet Müdürlüğünün ilgili birimleri ve diğer bakanlıkların çalışma alanına giren konulara ilişkin görev ve yetki paylaşımları olsa da söz konusu yönetsel organlar da merkezî idarenin hiyerarşik yapısı içinde yer almaktadır. Sivil toplum kuruluşları ve diğer uluslararası kuruluşlarla olabilecek iş birlikleri de yine ancak Genel Müdürlüğün koordinasyonunda gerçekleştirilebilir.³⁷

Göç ve göç olgusunun özel yönlerini tanımlayan mülteci, insan ticareti mağduru, refakatsiz çocuk gibi hayati öneme sahip kavramlara ilişkin hukuksal uygulamanın bir merkezden koordine edilmesi, göç sürecinin yönetiminin başlangıcı açısından doğru bir yaklaşımdır. Kişisel verilerin toplanması ve saklanması, insan haklarına uygun yöntemlerin geliştirilmesi, göç kaynaklı krizlerin yönetimlerinin sağlanması, ivedi insani yardımın zamanında ve hakkaniyete uygun bir biçimde muhataplarına ulaştırılması gibi pek çok değişkeni ve tarafı olan bir alanda merkezî koordinasyonun önemi büyüktür.

Diğer taraftan, Türkiye’de olduğu gibi, kitlesel bir akının ülkeye girişi sonrasında ve göçün kendi dinamiklerinin sonucunda, hukuksal açıdan merkezî yönetilen göç, zorunlu ve fiili olarak yerleşmeye başlar ve göç eden kişilerin ilk aşamada sadece barınma ve korunma gibi hayati bazı ihtiyaçları bulunmaktayken, ilerleyen dönemlerde başka ihtiyaçları da ortaya çıkar. İlk ve temel ihtiyaçların karşılanmasında merkezî bir müdahale yerinde olmaktadır, ancak yaşamın sürdürülmesi ve birlikte yaşam ve uyumun kolaylaştırılması için yerel müdahaleler şarttır. Bu aşamada yerel yönetimlerin sürece dahil olmaları gerekmektedir.

Yerel yönetimler bir kısmı kayıtlara geçmeyen ve Türkiye’yi transit bir ülke olarak kullanıp batıya gitmeye çalışan ve geçici barınma ve üçüncü güvenli ülkeye yerleşme süreçlerinin sonuçlarını bekleyen kişilerin birincil muhatabıdır. Ancak, göçün hukuksal dayanaklarında yerel yönetimlere etkili bir rol verilmediği açıktır. Yabancılar ve

37 YUKK-Uluslararası koruma süreçlerinde iş birliği MADDE 92 – (1) Bakanlık, bu Kısımda yazılı uluslararası koruma süreçleriyle ilgili konularda, 5/5/1969 tarihli ve 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun çerçevesinde Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Uluslararası Göç Örgütü, diğer uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabilir. (Y.N.).



Uluslararası Koruma Kanunu'nda yerel yönetim kavramı bir kez olmak kaydıyla “uyum” başlığı altında geçmektedir. Bu ifadede belediye sözcüğü ise hiç yer almamaktadır:

“Genel Müdürlük, ülkenin ekonomik ve mali imkânları ölçüsünde, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, **yerel yönetimler**, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir.”³⁸

Sayıcı diğer gruplardan büyük olan geçici koruma statüsündeki Suriyeli vatandaşların haklarını düzenleyen Geçici Koruma Yönetmeliği'nde ise yerel yönetim ifadesi hiç yer bulmamışken belediye ifadesine geçici madde kapsamında yer verilmiştir:

“Bu Yönetmelik kapsamında yürütülen ve ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile **belediyelerin** kendi bütçe imkânları dahilinde karşılanamayan iş ve işlemler, Bakanlıkça yeni bir düzenleme yapıncaya kadar Genel Müdürlük tarafından yapılacak talep üzerine AFAD tarafından ilgili kamu kurum ve kuruluşları ile **belediyelerin** özel hesabına aktarma yapılarak 6/3/2011 tarihli ve 27866 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan Afet ve Acil Durum Harcamaları Yönetmeliği'nde belirtilen usul ve esaslara göre bu ödeneklerin harcanması suretiyle gerçekleştirilir.”³⁹

Yerel yönetimlerin yönetsel paydaş olamaması, görünen ve görünmeyen birçok sorunu beraberinde getirmektedir. Göç sonucu artan nüfusun atık yönetimi, otopark gereksinimlerinin artması, olası toplumsal gerginlikler, sosyal hizmet ve yardım alanlarının genişlemesi, barınma sorunları ve zabıta hizmetlerinin yanı sıra yerel yönetimlerin insan kaynakları, bütçe yönetimi, halkla ilişkiler gibi süreçlerine de önemli etkileri olmuştur.

38 Vurgular yazara aittir (Y.N.).

39 Vurgular yazara aittir (Y.N.).



İstanbul Şehir Plancıları Odası tarafından hazırlanan *Kent Mülteciliği ve Planlama Açısından Yerel Sorumluluklar Değerlendirme Raporu, Suriyeli Yeni Komşularımız: İstanbul Örneği* adlı çalışmanın yerel yönetimlere ilişkin bölümlerinde, yapılan mülakatlarda yerel yönetimlerin yasal dayanaklardan yoksun olmasının en önemli sorunlardan birisi olduğuna değinilmiştir.⁴⁰

Benzer bir bulguya, Marmara Belediyeler Birliği tarafından yayımlanan ve Marmara Belediyeler Birliği Şehir Politikaları Merkezi bünyesinde faaliyet gösteren Göç Politikaları Merkezinde Doç. Dr. M. Murat Erdoğan başkanlığında hazırlanan “*Kopuş’tan ‘Uyum’a Kent Mültecileri Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği*”⁴¹ adlı araştırma raporunda rastlanmaktadır. Raporda aşağıdaki ifade yer almaktadır:

“Ancak, Kanun açık olarak vatandaş olmayanlardan söz etmediği için, belediye yönetimlerinin bu konuda mütereddit davrandıkları da bir gerçektir. Yapılan alan çalışmasında, Sayıştay denetimi halinde, bu tür harcamalarda sorunlar yaşanma ihtimalinin gayet yüksek olduğu sıklıkla ifade edilmiştir. Bu mütereddit durum, MBB Çalıştay raporunda ‘belediyelerin mültecilere yönelik yardım, hizmet ve çalışmalarındaki tereddüt ve belirsizlikleri ortadan kaldırmak için ilgili mevzuatta değişiklikler yapılarak açık bir yasal çerçeve oluşturulması, belediyeleri mültecilere yönelik yardım ve çalışmalar ile ilgili karar alma noktasında zor duruma düşürmektedir’ cümleleri ile yer almaktadır.”

Yukarıda yer alan açıklamalar ışığında bu bölümde yerel yönetimlerin göç eden kişilerle ilişkisi sırasıyla “hukuksal dayanaklar”, “denetim süreçleri”, “bütçe” ve “uyum” başlıklarında değerlendirilecektir.

Hukuksal Dayanaklar

Belediye, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “tanımlar” başlıklı 3’üncü maddesine göre “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”dir.

40 Koca, Yıkıcı, Kurtarıcı, Çılgin, Çolak, & Kılınc., 2017.

41 Erdoğan, 2017.



Kanun'un 13'üncü maddesinde aşağıdaki ifade yer almaktadır:

“Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.

Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır.

Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür.”

Bu hükümle, ikamet edilen beldeyle ikamet eden kişi arasında bir “hemşehrilik” ilişkisi tarif edilmiş ve bu ilişkinin hukuksal çerçevesi de “hemşehri hukuku” ile tanımlanmıştır. “Hemşehrilik hukuku” başlıklı 13'üncü maddenin gerekçesi de şu şekildedir:

“Hemşehri hukuku, katılımı ve açıklığı sağlayacak şekilde yeniden düzenlenerek hemşehrilerin belediye kararlarına katılmaları ve hizmetlerden yararlanmalarına ilişkin yeni esaslar benimsenmiştir.

Bu madde ile 1580 sayılı Kanunda düzenlenmiş geleneksel yaklaşımdan farklı olarak hemşehrilerin haklarının yanı sıra sorumlulukları ve ödevleri de düzenlenerek, belediyenin kanunlara dayanarak verdiği emirlere uyma ve belediye vergi, resim, harç ve aidatlarını ödeme yükümlülüğü getirilmektedir.”

Hemşehri hukuku, 1930 yılında yürürlüğe giren ve 5393 sayılı yasayla 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yine 13'üncü maddesinde ve “hemşehri hukuku” başlığı altında tanımlanmıştır (Şekil 1): “Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin belediye işlerinde reye, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır.”

Şekil 1: 1580 Sayılı Belediye Kanunu



Kaynak: TBMM (2019).

T.C. Resmî Gazete Tesis tarihi: 7 Tegrinievvel 1336		
İdare ve yazı işleri için Bapvekâlet Müdârevanat Müdârlüğüne. müracaat olunur.	14 NISAN 1930 PAZARTESİ	SAYI: 1471

BELEDİYE KANUNU

Kanun No: 1580 *Kabul tarihi: 3/4/1930*

BİRİNCİ FASIL

BELEDİYELERİN İDARESİ

Belediye

Madde 1 — Belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahall mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tanzim ve tevsîye ile mükellef hükmî bir şahsiyettir.

Belediye teşkilâtı mecburî olan yerler

Madde 2 — Nüfusu ne miktar olursa olsun kaza ve vilâyet merkezlerinde ve nüfusu iki binden fazla olan yerlerde belediye teşkilâtı mecburîdir.

Belediye idaresinin mevdu olduğu makam ve heyetler

Madde 3 — Belediye idaresi, belediye meclisi ile belediye encümeni ve belediye reisi ve muavvinlerine, belediye şubeleri mevcut ise şube müdürlerine ve şube heyetlerine mevdu'dur.

Belediye sınırlarının tahdidi

Madde 4 — Bu kanunun hükümleri bağlar bağlamaz şim-diye kadar sınırı tahdit edilmemiş olan beldelerin sınırı aşağıda tarif edildiği şekilde çizilir:

A : Ötedenberi beldeye ait sayılan bütün tarla, bağ, bahçe, çayır, mer'a, zeytinlik, palamutluk, balıkalık, otlak gibi yerler sınır içinde kalır.

B : Bir beldenin sınırnı derelerden, tepelerden, yollardan veya diğer değişmeyen işaretli yerlerden geçirmek kabil değilse büyük taşlar düklerek gösterilir.

C : Belde ahaliinden bazı kimselerin başka bir köy veya belde arazisi içinde kalan emlak ve arazisi, sahiplerinin bulun-

duğu beldenin değil bu emlak ve arazinin bulunduğu belde veya köy sınırı içinde gösterilir.

D : Ötedenberi müşterek intifa edilen çayır, yayla ve korulardan mer'a ve menba ve tepelerden teamülü veçhile alâ-kadrların istifade hakları bakidir. Bu suretle belediye sınırı dahilinde kalıp başkalarının hakkı intifaları bulunan bu kabil yerler hakkında sınır kağıdına yerh verilir.

E : Yukarıdaki tarhıere göre çizilen sınırın geçdiği yerlerin isimleri bu kâğıda yazılmakla beraber sınırın nerelerden geç-tiğini gösterir bir harita tanzim ettirilir.

F : Komşu köyler ve beldeler ile nızah olan yerler sınır kâğıdında ve haritasında ayrıca gösterilir.

G : Sınır nızaları, meclis mukarzeretünün tebliği tarihinden itibaren 31 gün zarfında alâkadar tarafın ihtiyar ve belediye meclislerinin müracaatları dinlenmek şartile beldenin sınırnı ke'î ve nihai surette tasdik salâhiyettar olan makam tarafın-dan halledilir.

H : Sınır kâğıdı ile haritaları, bejinci madde ahkâmı icra edilmek üzere belediyelerce dördür nüsha olarak tanzim ve sa-lâhiyettar meclislere ırsal olupun tasdik edildikten ve ıktisabı kat'iyet eyledikten sonra bir nüshası belediyeve tevdi, ikinci nüshası tasdik salâhiyettar makamca muhalaza, üçüncü nüshası Dahiliye Vekâletindeki dosyası maynana vaz ve dördüncü nüshası mahalli tapu dairesine teslim edilir.

Sınırların tasdikî şekli

Madde 5 — Belediye sınırları:

A — Seksen binden az nüfuslu olan beldelerde belediye meclislerinin kararı ve mahallî idare heyetinin mütealeası alın-dıktan sonra vilâyet idare heyetinin tasdikî ile.

B — Seksen binden fazla nüfuslu beldelerde belediye meclislerinin kararı ve idare heyetinin muvafakati ve Dahiliye Vekâ-letinin inhası üzerine İcra Vekilleri Heyetinin tasdikî ile kat'ileştir.

1930'lu yıllar itibarıyla sadece Türk vatandaşlarını kapsayan ve yine sadece Türk vatandaşlarına idareye katılma ve yardımlardan yararlanma hakkı tanıyan hüküm, sonraları vatandaşlık şartını ortadan kaldırarak herkes kavramı altında ikamete bağlı şart oluşturmuştur (Şekil 2).

Şekil 2: 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun Gerekçesi

Kaynak: TBMM (2019).



SIRA No 85

1/411 numaralı belediye kanunu lâyihası ile Kırklareli Meb'usu Dr. Fuat Bey ve rüfekaşının, Oyun ve eyence mahalleri tesis ve idare etmek hakkının Himayei Etfal Cemiyetine verilmesi hakkında 2/40 numaralı kanun teklifi ve müsakkafat vergisi kanununun 4 üncü maddesinin «4»üncü fıkrasının tefsirine dair 3/270 numaralı Başvekâlet tezkeresi ile İstanbul Meb'usu Süreyya Paşanın, belediye kanunu lâyihasının tadilî hakkındaki teklifi ve Dahiliye ve Belediye kanunurûf lâyihası muvakkat Eencümenleri mazbataları.

T. G.

*Başvekâlet
Muamelat Müdürlüğü
Şube 1
Sayı 6 1212*

20 - III - 929

B M. M. Yüksek Reisliğine

Dahiliye Vekâletince hazırlanan ve İcra Vekilleri Heyetinin 6 / III / 929 tarihli içtimasında, Yüksek Meclise arzı kararlaştırılan belediye kanun lâyihası esbabı mucibesile birlikte takdim olunmuştur.

Muktezasının ifa ve neticesinin iş'arına müsaade buyrulmasını rica ederim. c.fendim.

*Başvekil
İsmet*

ESBABI MUCİBE LÂYİHASI

Muhtelif içtimai esbab ve hasasatan iktisadi müessesatin neticesi olarak ferdi mevcudiyet ve sâiyelerin toplanma ihtiyacından doğan beldeler medeni tekâmülün geçirdiği devrelere göre iptidai şekillerden gittikçe mükemmil şekillere doğru inkişaf ve her yerde memleketin medeni varlığının en yüksek derecesine yükselerek hükümetler tesisine takdim etmiş ve onlara mesnet olmuştur. Beldesakinlerinin müşterek ve mahallî mahiyeti haiz olan medeni ve içtimai ihtiyaçlarının tesviyesi için teşekkül eden belediyeler tarihin kayd edebildiği zamanlardan beri bir bir tahavvül içinde ve fakat serbest kaldıkları vakıt daimî bir tekâmüle doğru giderek muhitin en müterakkî bir idare şeklini tatbik edebilmişlerdir.

Hasasatan büyük beldelerin tarihi, millî benliklerin istibdat idarelerine karşı millet serbestisi ve muhtariyetini müdafaa ve istihsal için baş

ladığı mücadelelerin izleri, hadiseleri şiddetli tezahuratla doludur. Müstebit hükümdarlara, dero beylerine belde dahilindeki imtiyazlı sınıra, hulusa keyfi ve istibdadî mahiyetteki müdahalelere karşı teveccüh eden bu millî mücadeleler hamleleri tedricen birleşerek ve tevessü ederek son asırların büyük millî inkılablarını yaratmıştır.

Millet mürakabe ve idaresine tabi hükümet şekillerinin mevcut olduğu memleketlerde millî ve umumî mahiyetteki hususatın millî teşkilâta tevdi ve mahallî mahiyetteki işlerin de, yine millî hükümetin kuvvetli teftiş ve mürakabesine tabi olmak şartıyla, mahallî teşekküllerin hududu dahilindeki halk tarafından müntahep umumî meclislerin mürakabesi altındaki mahallî idarelere kabilîyetlerinin müsait olduğu derecede tevdi belediye ve hükümet teşkilâtının hudutlarını tespit için elde umumî ve muvafık bir düstur Türkiye beledi-

Hemşehri hukukuna göre uluslararası koruma ve geçici koruma statüsündeki kişilerin hakları söz konusu olduğunda yerel yönetimlerin kendi yetki alanlarında kalan hizmetlerin tümünü



sunabilme durumunun olduğuna dair bir değerlendirme yapılabilir. Belediye Kanunu'nun 14'üncü maddesinde, belediyelerin görev ve sorumluluklarını tanımlarken kullanılmış olan, "Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşük ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır." şeklindeki hüküm, uygulamacıları 13'üncü madde kapsamında tanımlanan hemşehri hukukuna ilişkin ciddi çelişkiye düşürmektedir.

Ancak yasaların yorumlanması için sadece lafzi yorum yeterli olmayabilir, amaçsal yorum da kullanılabilir. Belediye Kanunu, Türk Ceza Kanunu gibi yorum tekniğine bir sınırlandırma getirmemesi ve yönetsel bir yasa olması sebebiyle amaçsal yoruma tabi tutulabilir. Bu kapsamda, 13'üncü maddede getirilen geniş yorumun, 14'üncü maddeyle daraltılamayacağı, günün koşullarına göre maddenin yorumlanabileceği noktasında bir görüşün de söz konusu olabileceği açıktır.

Diğer taraftan, belediyelerce bazı hizmetlerin sunumu, kişi faktöründen bağımsızdır. Evsel atıkların toplanmasında, evsel atık sahibinin kim olduğuna bakılmaz ya da bir parkta hangi çocukların oynayabileceği -belki yaşa ilişkin sınırlamalar getirilebilir (10 yaşından küçükler içindir vb.) belirlenemez. Örnekler çoğaltılabilir ve tüm bu hizmetler kentin, ilçenin hemşehrisine sunulur.

Denetim Süreçleri

Yerel yönetimler, Sayıştay denetimine tabi olmalarından dolayı, en hassasiyet gösterilen konu denetim süreçleridir. Sayıştay kaynakların etkin ve verimli kullanılıp kullanılmadığını, kamu zararının oluşup oluşmadığını, kayıtları, performansı ve benzeri konuları hem incelemekle hem de incelemelere ilişkin yargısal uyumsuzlukları karara bağlamakla görevlidir. Bu anlamda, ülkemizdeki Sayıştay, ofis tipi değil yargı tipi bir denetim mekanizmasıdır.

Sayıştay'ın göç ve göçün yönetimine ilişkin nihai nitelikte bir değerlendirmesine pek rastlanmasa da konuya ilişkin uluslararası



toplantılar düzenleyerek değerlendirme sürecinin içinde olduğu söylenebilir.

Aşağıda *Sayıştay Dergisi*'nin söz konusu duruma dair 101'inci sayısında Ahmet Taner tarafından kaleme alınan metinden bir alıntı bulunmaktadır:⁴²

“20 Nisan 2016 tarihinde İstanbul'da Dünya Bankası'nın koordinatörlüğünde, Suriye'ye sınırı bulunan ve çok sayıda mülteciye ev sahipliği yapan ülkelerin Sayıştayları tarafından mülteci ve yerinden edilmiş kişiler için kullanılan kamu fonlarının denetimine yönelik yürütülen çalışmalarla ilgili tecrübe ve bilgi paylaşımını amaçlayan bir toplantı düzenlenmiştir.

Hollanda Sayıştay'ından bir ekibin de hazır bulunduğu toplantıya Türkiye, Irak, Lübnan ve Ürdün Sayıştaylarından temsilciler katılmış, her ülkeden bir katılımcı, mültecilere tahsis edilen fonların kaynağı, mülteci sayısı, yapılan harcamalar ve sunulan hizmetlerle, bunları yürütmekle görevli kamu kurumlarının mali işlemlerinin ne şekilde denetlendiği gibi konularda sunum yapmıştır.

- Yapılan sunumlar ve yürütülen tartışmalar sonucunda, mültecilere/yerinden edilmiş kişilere yönelik bir denetim çalışmasında, Sayıştayların odaklanması gereken alanlar şu şekilde belirlenmiştir.
- Mültecilerin tam ve doğru şekilde kayıt altına alınması,
- Kamu kurumları arasındaki iş birliği ve koordinasyon,
- Mültecilerin ihtiyaçlarının karşılanması için yapılan ihale/satın alma işlemleri.

Sayıştayların muhtemel bir denetim sırasında karşılaştacağı güçlükler (challenges) ise şunlardır:

- Denetim için gerekli yasal yetki meselesi,
- Mültecilere yardım sağlayan diğer paydaşların denetimi meselesi.”

Yine Sayıştay'ın, Belediyeler Kanunu 13'üncü maddesindeki hemşehrilik hukuku bağlamındaki tespiti şu şekildedir:

“Kanunun yukarıda belirtilen maddesi hemşehri kavramını,

42 Taner, 2016, ss.125-128.



ikamet ile ilişkilendirmekle birlikte, maddenin son fıkrasında ‘Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahıs’ ifadesine yer vermek suretiyle hemşehri kavramını genişletmiş ve bu kişilerin Belediyelerin Kanunlara dayanan karar ve emirlerine uymalarını, Belediyelerin Kanunlar gereği tahsil etmesi gereken gelirlerden kendi mükellefiyetlerinde olanları ödemekle yükümlü olduklarını belirtmiştir.

Dolayısıyla, hemşehri kavramı, kanuni ikametgahı Belde sınırları içinde olmak zorunluluğunu ifade eden bir kavram değil, belde faaliyet gösteren esnaf ve sanatkarları, belde sınırları içinde hizmet eden veya doğrudan doğruya beldeye hizmet eden çalışanları, belde okuyan öğrencileri ve bunlar gibi belde ile ilişkisi olan herkesi kapsayan geniş bir kavramdır...

Zira, 13’üncü madde hemşehri hukukunu düzenlerken, yukarıda da bahsedildiği üzere, 14’üncü maddenin son fıkrasında Belediyelerin görev ve sorumluluk alanı olan Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahsın Beldeye karşı yükümlülükler altına gireceğini ifade etmiştir. Söz konusu yükümlülüklerin doğal bir sonucu olarak da söz konusu kişilerin Belediye hizmetlerinden yararlanamayacakları düşünülemez.”⁴³

Bütçe

Yerel yönetimlerin bütçeleri nüfusla orantılıdır. Ancak bütçe tayini yapılırken değişken nüfus dikkate alınmamaktadır. Bu sadece göç olgusuyla ilintili değildir. Bir ilin ilçe belediyelerinin bir kısmı merkezî konumda bulunabilir, merkezî konumda olması sonucunda kentin hareket halinde olan nüfusu da çeşitli hizmetlerin muhatabı haline gelebilir. Kaldı ki göç olgusunda bu durum daha fazla hissedilebilir. Ancak bütçeye yansımayan bu değişken nüfus önemli kaynak sorunlarına neden olmaktadır.

Grafik 10 ve 11, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerinden yararlanarak illerde yaşayan geçici koruma statüsündeki kişilerin sayılarıyla kentin nüfusu arasındaki orantıyı göstermek amacıyla hazırlanmıştır. Tüm iller dahil edilmemiş, sadece nüfus oranı %3’ü aşan iller değerlendirilmeye alınmıştır. Bu sonuca göre, Kilis’te %80,61, Hatay’da %26,6, İstanbul ve İzmir’de %3 civarında geçici koruma statüsündeki Suriyeli ikamet etmektedir.

43 Sayıştay, 2019.

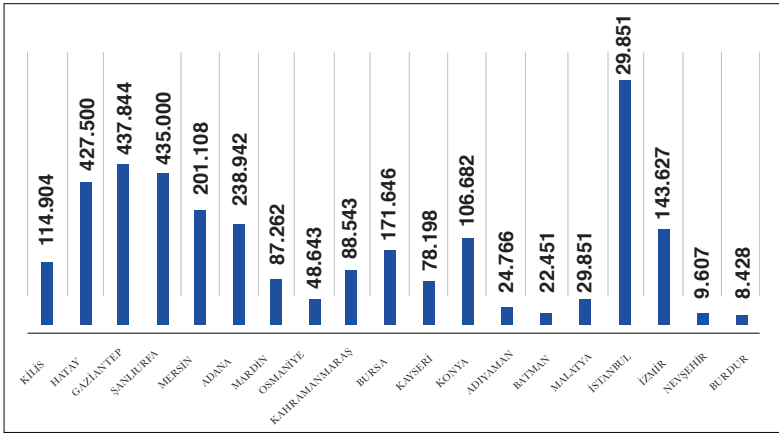


Gerek doğrudan sunulan gerekse dolaylı hizmetler söz konusu olduğunda bu durum hem finansal hem de insan kaynakları açısından hizmetlerin muhatabı haline gelebilir. Kaldı ki göç olgusunda bu durum daha fazla hissedilebilir. Ancak bütçeye yansımayan bu değişken nüfus önemli kaynak sorunlarına neden olmaktadır.

Belediyelerin yükünü artırmaktadır. Bütçesi ve çalışan sayısı sabit kalan belediye çok daha büyük bir nüfusa hizmet götürmek zorunda kalmaktadır. Belediyeler üzerindeki bu yükün paylaşılması ve daha sağlıklı bir yönetim ve hizmet mekanizması geliştirilebilmesi için hukuksal düzenlemeler gerekmektedir.

Grafik 10: İllere Göre Kayıt Edilen Geçici Koruma Statüsündeki Kişi Sayısı (2019 Başı)

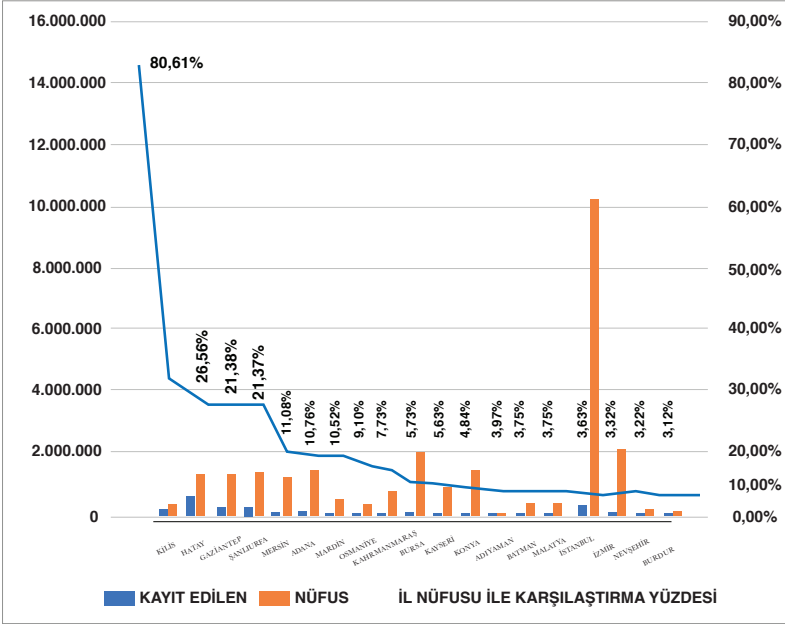
Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2019



Grafik 11: Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin İllere Göre Dağılımının İl Nüfuslarına Oranı



Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Web Sayfasında yer alan “Geçici Koruma



Kapsamında Suriyelilerin İllere Göre Dağılımı” tablosundaki verilerden yararlanılarak yazar tarafından hazırlanmıştır.

Uyum

Türk mevzuatında entegrasyon kelimesi yerine uyum kelimesi tercih edilmiştir. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nda “uyum” başlığı altında düzenlenen madde, yerel yönetimlere değinilen tek maddedir. Uyum koordinasyonunda görüşlerine başvurulabilecekler arasında sayılan yerel yönetimler, madde metnin yetersiz olmasına rağmen uygulamada uyum sürecinin başlıca öznelere biridir. Yerel yönetimlerin kişilerle birebir ilişki kurabiliyor oluşu çıkabilecek sorunların önüne geçmede, haklar ve yükümlülüklerin doğru uygulanmasında, sürecin takibinin daha titiz ve doğru yapılmasında önemli avantajlar sağlamaktadır. Ayrıca toplumun göçle ilgili olumsuz algılarının azaltılması ve/veya hukuki çözümlerin topluma ayrıntılı olarak aktarılması da yine yerel yönetimlerin merkezi



yönetimden daha kolay çözebileceği durumlardır. Bu bağlamda Kızmaz şu tespitte bulunmaktadır:⁴⁴

“Konuya ilişkin literatür suç oranlarındaki artışlara göçteki artışın yol açtığına ilişkin varsayımı çok düşük düzeyde desteklediğini göstermektedir. Klasik kriminolojik ve neoklasik ekonomik teorilerin göçün suç oranını arttıracaklarını öngören yaklaşımlarına rağmen ampirik araştırmaların çoğu bu öngörünün tam tersini ortaya koymuştur.”

Kızmaz'ın bu ifadesinde yer alan yaklaşım istatistiksel olarak suç oranının arttığına dair kesin bir kanıtın ortaya konulamadığını belirtse de temel algı bu durumun aksidir.

Mültecilerin medyada yer alma ve temsil edilme biçimleriyle ilgili yapılan bir çalışmada içerik analizi yöntemiyle basında mültecileri tanımlamak için kullanılmış olan kelimelerin sıklığı analiz edilmiştir. Tablo 3 bu temsil biçimlerinin bir özetini sunmaktadır. Haberlerde kullanılan çeşitli ve bir kısmı hatalı olan nitelendirmeler toplumsal algıyı da değiştirmektedir.

Tablo 3: 1 Ocak-30 Haziran 2017 Tarihleri Arasında Yayımlanan

44 Kızmaz, 2017.



Haberlerde Suriyelilerin Temsil Biçimi

Kaynak: Doğan, 2017

TEMSİL BİÇİMİ	FREKANS	YÜZDE (%)
Suriyeli	557	52,0
Suçlu/Huzur Bozan	186	17,4
Mülteci/Göçmen/Sığınmacı	134	12,5
Mazlum/Mağdur	106	9,9
Yoksul/Muhtaç	41	3,9
Kaçak	28	2,6
Ekonomik Yük	12	1,1
Misafir	7	0,6
Toplam	1071	100

Uyum konusunda başka bir uygulama işe kent konseylerini etkinleştirmek olabilir. Başka bir araştırmada İspanya'nın Barselona kentinde 1997 yılında kent konseylerinin göçmen ve mültecilerle ilgili kurmuş olduğu Belediye Göç Meclisinden bahsedilmektedir:

“1997 yılında Barselona Kent Konseyi tarafından şehre gelen göçmen ve mültecilerin, etnik azınlıkların barınma, beslenme, eğitim, sağlık, iş gibi sosyal ve ekonomik hayata entegrasyonunu sağlamak amacıyla 40 üyeli Barselona Belediye Göç Meclisi kurulmuştur. Göç Meclis üyeleri göçmen dernekleri, mahalle temsilcileri, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişiler arasından Kent Konseyi veya Belediye Başkanı tarafından seçilenlerden oluşur.”⁴⁵

Bu örnekte olduğu gibi ülkemizde mevcut olan kent konseyleri daha etkin hale getirilebilir. Kent konseylerine hukuksal dayanakların sağlanması durumunda, bu konseyler, kentin göç yönetiminde yerel yönetimlerin organları olarak görev yapabilirler.

45 Öztürk & Hameş, 2017.



SON SÖZ

Bu çalışmada Suriyeli göçünün hukuksal ve yönetsel sorunlarına değinilmeye çalışılmış, bu sorunlar uluslararası sözleşmeler ve ulusal yasa ve yönetmelikler bağlamında irdelenmiştir. Ayrıca göç olgusu insan hakları bağlamında ele alınmaya çalışılmış, yerel yönetimlerin hem mevzuat hem de hareket alanındaki problemlerine işaret etmek ve çözüm önerileri sunmak amaçlanmıştır.

Göç ve mültecilik olgusu artık gündelik hayatın ve kentlerin içindedir ve hatta büyük ölçüde kent mülteciliğine evrilmiştir. Yerel yönetimler de bu noktada birincil aktör olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel yönetimler, adı üzerinde, yerelle diğer yönetim birimlerinden farklı olarak, doğrudan, diğer bir deyişle, yüz yüze bir ilişki kurmaktadır.

Etkin ve eşit kentsel hizmetler sağlamanın yanı sıra kentteki çelişkileri uzlaştırmak da yerel yönetimlerin en önemli görevlerinden birisidir. Ancak, geldiğimiz noktada görülmektedir ki, kentte müşterek yaşam süren herkesin (kentli, mülteci vb.) uyum içinde yaşaması için yerel yönetimlerin daha etkin bir görev tanımına, yasal ve idari anlamda düzenlemelere ihtiyacı vardır. İhtiyaç duyulan bu düzenlemelerin ise çalışmanın ilk bölümünde belirtilen uluslararası insan hakları belge ve kararlarına uygun ve anayasayla hiyerarşik olarak uyumlu biçimde oluşturulması gerekmektedir.

Söz konusu düzenlemeler, temel hakların ihlaline yol açmayacak katılıma açık ve yerel yönetimler, STK'ler, meslek örgütleri ve konuyla ilgili olabilecek diğer kurumları ve/veya projeleri içerecek şekilde kurgulanmalıdır. Buna ek olarak, düzenlemeler yapılırken öngörülü olunmalı ve sonradan değişiklik gösterebilecek koşullara uyumun kolaylaştırılması amaçlanmalıdır.

Yasa sistematığı açısından bakıldığında, yerel yönetimleri merkezi göç yönetiminin bir parçası haline getirmek için düzenlemelerin, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında ve yerel yönetim mevzuatına referansla yapılması yerinde olacaktır. Böyle bir düzenleme sonrasında, yerel yönetimlere ilişkin mevzuatta yetki, kapsam, konu ve amaç yönünden yerel yönetimlerin göç, mültecilik ve geçici koruma kapsamındaki kişilerle kurulacak hukuki ilişkisinin sınırlarını çizmek mümkün hale gelecek ve düzenleme, somut bir temele oturacaktır. Özellikle yerel yönetim bürokrasisi için, somut



olgular çerçevesinde tanımlanmış göç ve yerel yönetim ilişkisi, hizmetlerin soru işareti olmadan “tüm hemşehrilere” ulaştırılmasında etkili bir yöntem olacaktır.

Ancak, bu kapsamda dikkat edilmesi gereken husus konunun insan haklarıyla ilgili olduğudur. Haklara ilişkin ayrıntılı, sınırlı ve koşullara çok sıkı bağlanmış düzenlemeler çoğunlukla ölü doğar ve uygulama alanı bulamazlar. Haklar ve hizmetlerden yararlanmaya ilişkin düzenlemelerin, değişen koşullara uyum sağlayacak ve haktan yararlanma ilkesini zedelemeyecek biçimde olması gereklidir. Yapılan düzenleme sonucunda oluşan soyut norm, uygulanmayan bir hak yaratmamalıdır. Düzenleme mutlaka hakkın uygulanma olanaklarını sağlayacak şekilde yapılmalıdır.

Yapılacak düzenlemelerle yerel yönetimlerin işleyişlerine iki temel alanda kolaylık sağlanabilecektir. Bunlardan ilki, yerel yönetimlerin göçün merkezî yönetiminde yer alarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ile ortak çalışma yürütmesinin önünün açılmasıdır. Böylece kent mültecisiyle doğrudan ilişkili kurum olan yerel yönetim, göçün yönetiminde veri sağlayan ve çözüm üretmede söz söyleyebilen bir konuma gelebilir. İkincisi ise yerel yönetimlerin kendi sahaları içinde göç süreciyle ilgili gerekli hizmetleri kuşkuyla yer bırakmayacak şekilde verebilmelerinin sağlanması olacaktır.

Yerel yönetimlerin, göç yönetiminde yer almasının merkezî göç yönetimini sekteye uğratıp uğratmayacağı ise ayrıca düşünülmesi gereken bir konudur. Göçün tek merkezden yönetimini destekleyen gerekçeler arasında verilerin tek elde toplanması, çelişkili uygulamaların önüne geçilmesi, göçün politik sonuçlarıyla merkezî idare arasında bağ kurulması gibi nedenler yer almaktadır. Ancak göç çok yönlü bir süreçtir. Zamanla, yerleşilen bölgenin koşulları ve göç kendi yeni dinamiklerini üretir ve giderek merkezî olmaktan çıkarak yerel bir problem haline gelir ve merkezî idarenin denetimi yetersiz kalmaya başlar.

Bugün içinde bulunduğumuz durumda, tam da bu şekilde yerleşmiş olan, izole olmayan ve kentle beraber yaşayan bir göç olgusu vardır. Kent mülteciliği, kentin tüm yaşam koşullarıyla beraber hareket eden bir mülteciliktir. Göçmenler arasında sayıca en fazla olan geçici koruma kapsamındaki kişilerin büyük bir çoğunluğu büyükşehirler başta olmak üzere kent yaşamı içinde yerini almıştır. Bu durum yerel



halk ve göçle gelenler arasında önemli bazı uyum sorunlarına neden olmaktadır.

Uyum, yerel yönetimleri, yasal olarak olmasa bile fiili olarak göç yönetiminin etkili bir ortağı haline getirmiş bulunmaktadır. Kavramsal hatalar ve yanlış yönlendirmeler sebebiyle oluşan algılar, yerel yönetimlerin hareket ve etki alanını kısıtlamaktadır. Bunun sonucunda sorunlar büyümekte ve uyum süreci sekteye uğramaktadır. Yerel yönetimler uyum sürecini yönetebilecek mekanizmalara veya altyapılara sahip olmanın yanı sıra konumu gereği, diğer yerel birimleri ve hareketleri harekete geçirebilir ve yönetebilir.

Bu bağlamda kent konseyleri iyi bir örnektir. Yerel yönetimler nezdinde oluşturulan kent konseylerinin, özellikle göç alan bölgelerde, kendiliğinden mülteci meclisleri/konseyleri oluşturduğu görülmektedir. Bu konseylerin desteklenmesi, onlara bütçe sağlanması ve alan uzmanlarıyla birlikte çalışma olanağı yaratılması ilk aşamada uyum sorunlarının önüne geçebilecek olduğu gibi, uzun ve orta vadede daha pek çok sorunun çözümünde etkin rol oynamalarını sağlayacaktır.

Göçün merkezden yönetilmesinde diğer bir gerekçe olan verilerin tek merkezde toplanması konusunda da yapılması gereken bazı düzenlemeler bulunmaktadır. Öncelikle verilerin sürekli güncellenmesi gerekmektedir. Bunun merkezî yönetim tarafından yapılması süreci hantallaştırmaktadır. İnsan haklarının ilkelerine aykırı olmamak kaydıyla artık kentleşmiş göç olgusunun yönetimini sağlamak için verilerin yerel yönetimlerce toplanması, güncellenmesi ve hatta yerel yönetimler tarafından kamuoyuyla paylaşılması, katılımcı ve şeffaf bir yönetim modeli oluşmasına hizmet edebilir. Yerel yönetimlerin, yürüteceği saha çalışmaları gerçek gereksinimlerin tespiti kolaylaştıracak ve uygun çözümlerin muhataplarına daha doğru ve hızlı biçimde ulaştırılması mümkün olabilecektir.

Göç yönetiminin yerel yönetimlerle diğer bir ilişkisi de bütçedir. Yerel yönetimlerin bütçeleri oluşturulurken göç ve göç dışı hareket eden nüfus gibi unsurlar, hesaplama ve dağıtım sürecinde dikkate alınmamaktadır. Ancak yerel yönetimler mevcut durumda hareket halinde ve yoğun bir göçmen nüfusuna da hizmet götürmek durumunda kalmaktadır. Kentsel hizmetler olarak adlandırılabilir ve kent bütününe yönelik çöp toplama, ulaşım, otopark, kamusal alanların temizliği ve düzeni gibi hizmetler söz konusu olduğunda,



hizmetten yararlanan nüfus göç ya da günlük kent içi yolculuklar sebebiyle artsa da bütçe sabit kalmaktadır. Buna ek olarak yerinde sağlık ve sosyal yardımlar gibi hizmetler ise, mevzuattaki yorum sorunları ve nüfus hesabında bahsi geçen kesimlerin dikkate alınmaması nedeniyle inisiyatif almayı gerektirmektedir. Bu doğrultuda yerel yönetim mevzuatında nüfusun hareketliliğini göz önüne alan düzenlemeler yapılmalıdır.

Özetlemek gerekirse, bu çalışmada üç ana başlıkta yasal ve yönetsel düzenlemeler önerilmiştir. Bunlar yerel yönetimlerin göç yönetimine katılımı ve bütçe ve kaynak yaratımı başlıklarında toplanmaktadır. Hukuksal veya yönetsel birtakım eksiklikler, yerel yönetimler de dahil olmak üzere idari kurumların göçün yönetiminde hareketsiz kalmasının bir gerekçesi haline gelmemelidir. Yapılacak her olumlu müdahale sürecin yönetiminde hukuksal dayanakları artıracak, paydaşları çoğaltacak ve yerel yönetimleri de bu süreçte etkili paydaşlardan birisi haline getirecektir. Bu düzenlemelerle tüm paydaşların insan hakları paydası altında birleşebilecekleri bir ortam yaratılmalı, insan göçü, insan hakları eşliğinde incelenmeli, değerlendirilmeli ve göçe ilişkin uygulamalar insan haklarının ışığında hayata geçirilmelidir.



KAYNAKÇA

Birinci, G. (2018). İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin Kısa Tarihi I: Milletler Cemiyeti'nden Birleşmiş Milletler'e. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/download/article-file/394390>

Çelik, B. N. (2015). Türk Hukukunda Uluslararası Koruma Başvurusunda Bulunan veya Uluslararası Korumadan Yararlanan Yabancıların Hak ve Yükümlülükleri. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Özel Sayı*, 1, 67-148.

Doğan, A. (2017). Mülteciler ve Medya: Suriyeli Mültecilerin Türk Basınında Temsili. A. Yatkın (Ed.), *11. Kamu Yönetimi Sempozyumu, Kaysem 11, Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü*. Elazığ: Fırat Üniversitesi Yayınları. Erişim adresi: <http://kaysem11.firat.edu.tr/wp-content/uploads/2016/05/KAYSEM11.pdf>

Duterte, G. (2003). *Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarından Örnekler*. Ankara: Avrupa Konseyi Yayınları.

Erdoğan, M. (2017). *“Kopuş”tan “Uyum”a Kent Mültecileri*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Gomien, D. S. (2008). *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi El Kitabı*, Türkçe (Çev. S. Cengiz & U. Kılınç.) İzmir: İzmir Barosu Yayınları.

Göç. (2019). *Nişanyan Sözlük*. Erişim adresi: <https://www.nisanyansozluk.com/>

Güriz, A. (2011). *Hukuk Başlangıcı*. Ankara: Siyasal Kitabevi.

İhale mevzuatı ile ilgili karar, 201342. Erişim adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/tr/kararlar/dk/?krr=24316>

İnsan Hakları. (2019, Eylül). The United Nations Today içinde. Erişim adresi: <http://www.unicankara.org.tr/today/4.html>

Koca, A., Yıkıcı, A., Kurtarır, E., Çılgin, K., Çolak, N., & Kılınç, U. (2017). *Kent Mülteciliği ve Planlama Açısından Yerel Sorumluluklar Değerlendirme Raporu: Suriyeli Yeni Komşularımız, İstanbul Örneği*. İstanbul: TMMOB Şehir Plancıları Odası Yayınları.



Kuçuradi, İ. (2007). *İnsan Hakları: Kavramları ve Sorunları*. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu Yayınları.

Migration. (2019). *Online Etymology Dictionary*. Erişim Adresi: <https://www.etymonline.com/search?q=migration>

Mülteci. (2019). *Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük*. Erişim adresi: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5cdc000b2bf9a9.00192110

Öztürk, N. K., & Hameş, Ö. (2017). Göçün Yönetiminde Yerel Yönetimlerin Rolü: Barselona Örneği. A. Yatkın (Ed.), *11. Kamu Yönetimi Sempozyumu, Kaysem 11, Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü*. Elazığ: Fırat Üniversitesi Yayınları. Erişim adresi: <http://kaysem11.firat.edu.tr/wp-content/uploads/2016/05/KAYSEM11.pdf>

Passport. (2019). *Online Etymology Dictionary*. Erişim Adresi: <https://www.etymonline.com/search?q=passport>

Raz, J. (2013). Kelsen'in Norm Kuramı. (Ş. Şahin Çev.). *AÜHFD*, 62(4), 1169-1193. (Orijinal makale ilk kez The American Journal of Jurisprudence 1974 yılında yayımlanmıştır.)

Refugee. (2019). *Online Etymology Dictionary*. Erişim Adresi: <https://www.etymonline.com/search?q=refugee>

Sığınmacı. (2019). *Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlük*. Erişim adresi: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5cdc000b2bf9a9.00192110

Taner, A., (2016). Mülteciler ve Yerinden Olunmuş Kişiler İçin Kullanılan Kamu Kaynaklarının Denetimine İlişkin Yuvarlak Masa Toplantısı. *Sayıştay Dergisi*, 101, 125-128.

T.C. Dışişleri Bakanlığı. (2019, Eylül). Avrupa Konseyi. Uluslararası Kuruluşlarımız içinde. Erişim adresi: http://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi_.tr.mfa



Topçuoğlu, R. A. (2016). Göç Yazınındaki Düzenli ve Düzensiz Göç Kavramları: İnsan Hakları Temelinde Bir Kavramsal Sorgulama. *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İnsan Hakları Yılı, 34*, 1-20.

Ulusoy, O., & Kılınç, U. (2014). Yabancıların Sınırdışı İşlemlerinde AIHM İçtüzük Kural 39 ve Anayasa Mahkemesi Bireysel Başvuru Yolları. D. Danış, & İ. Soysüren (Eds.), *Sınır ve Sınırdışı: Türkiye’de Yabancılar Göç ve Devlete Disiplinlerarası Bakışlar* içinde (ss. 246-269). Ankara: Nota Bene Yayınları.

UNHCR. (2019, Eylül). World in Numbers. UNHCR Statistics içinde. Erişim adresi: <http://popstats.unhcr.org/en/overview>

UNHCR’nin Tarihçesi (2019). Erişim adresi: <https://www.unhcr.org/tr/unhcrnin-tarihcesi>

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanun Tasarısı ve Gerekçesi. 13.02.0KKG.0.10./101-282/1981. Erişim adresi: <https://www2.tbmm.gov.tr/d24/1/1-0619.pdf>

Önerilen Okumalar

Akıllıoğlu, T. (2002). *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi*. Ankara: İmaj Yayınları.

Alexandra, D. (2008). Digital Storytelling as Transformative Practice: Critical Analysis and Creative Expression in the Representation of Migration in Ireland. *Journal of Media Practice*, 9(2).

Anagost, S. (2000). The Challenge of Providing High Quality, Low Cost Legal Aid for Asylum Seekers and Refugees. *International Journal of Refugee Law*, 12(4).

Çapan, F., & Güvenç, B. (2017). Kavimler Göçü ve Batı Roma İmparatorluğu’nun Çöküşü. *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(18).

Eren, A. (2004). *Özgürlüklerin Sınırlanmasında Demokratik Toplum Düzeninin Gerekliliği*. İstanbul: Beta.



Gemalmaz, M. S. (2001). *Uluslararası İnsan Hakları Hukukunun Genel Teorisine Giriş*. İstanbul: Beta.

Gölcüklü, F., & Gözübüyük, A. Ş. (2013). *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması*, Ankara: Turhan.

Gözler, K. (2004). Milletlerarası Andlaşmalara Kanun Üstü Bir Değer Tanınabilir mi?. Erişim adresi: www.anayasa.gen.tr/madde90.htm

Guild, G. (2014). Terrorism and International Refugee Law. B. Saul (Eds.), *Research Handbook on International Law and Terrorism* içinde (ss.470–85). Northampton, MA: Edward Elgar.

Janmyr, M. (2014). *Protecting Civilians in Refugee Camps: Unable and Unwilling States*, UNHCR and International Responsibility. Boston: Martinus Nijhoff.

Kılıç, T. (2017). Bir İnsan Hakkı olarak İltica Hakkı. Erişim adresi: <http://multeci.net/?p=1699>

Kızmaz, Z. (2017). Göç ve Suç Arasında Bir İlişki Var mı?: Sosyo-Kriminolojik Bir Bakış. A. Yatkın (Ed.), *11. Kamu Yönetimi Sempozyumu, Kaysem 11, Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü*, Elazığ: Fırat Üniversitesi Yayınları. Erişim adresi: <http://kaysem11.firat.edu.tr/wp-content/uploads/2016/05/KAYSEM11.pdf>

Kuçuradi, İ. (2003). Etik ve “Etikler”. *Türkiye Mühendislik Haberleri*. 423(1), 7-9.

Kuçuradi, İ. (2013). *Sanata Felsefeyle Bakmak*. (5. Baskı). Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu.

Kuçuradi, İ. (2014). Felsefe ve Etik. Erişim adresi: <http://docplayer.biz.tr/36872519-Felsefe-ve-etik-etik-sozcugu-son-20-yilda-moda-oldu-etige-duyulan-ilginin-bu-canlanmasinda-cesitli-etkenler-rol-oyyadi.html>

Kuçuradi, İ. (2015). *Etik*. Ankara: Türkiye Felsefe Kurumu.



Loper, K. (2010). Human Rights, Non-refoulement and the Protection of Refugees in Hong Kong. *International Journal of Refugee Law*, 22(3), 404-439.

Loper, K. (2013). Prospects for Refugee Rights in Hong Kong: Toward the Legalisation and Expansion of Protection from Refoulement to Torture, Francis, A., & Maguire, R. (Ed.), *Protection of Refugees and Displaced Persons in the Asia Pacific Region* içinde (ss. 75 – 93). London: Ashgate.

Luban, D. (2007). Lawyers as Upholders of Human Dignity (when they aren't busy assaulting it). Lubban, D. (Ed.), *Legal Ethics and Human Dignity* içinde (ss. 65-96). Cambridge, Cambridge University Press.

Southern Refugee Legal Advocacy Network (2007). *The Nairobi Code: Model Rules of Ethics for Legal Advisors in Refugee Cases*. Cairo: African and Middle East Refugee Assistance.

Tricoglus, G. (2001). Living the theoretical principles of critical ethnography in educational research. *Educational Action Research*, 9(1), 135-148.

United Nations. (2015). *Resolution 70/1: Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. 70th session of the United Nations General Assembly. A/RES/70/1, New York: United Nations.

United Nations Commission on Legal Empowerment of the Poor. (2008). *Making the Law Work for Everyone*, New York: United Nations Development Programme.

United Nations General Assembly. (2009). Legal Empowerment of the Poor and Eradication of Poverty, Erişim adresi: <https://www.un.org/esa/socdev/documents/reports/Legal%20empowerment%20of%20the%20poor.pdf>

United Nations High Commissioner for Refugees. (2015). *Note on international protection* (63rd meeting of the Standing Committee of the Executive Committee of the High Commissioner's Programme) EC/66/SC/CRP.10, Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees.



Velutti, S. (2014). External Aspects of EU Asylum Law and Policy – “New” Ways to Address “Old” Woes. Ademola A., & Francesca I. (Eds.), *Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers: An International Legal Perspective* içinde (ss. 145-170). Burlington, VT: Ashgate Publishing.

Mevzuat ve Yargı Kararlarını Aramak için Gerekli Linkler

Anayasa Mahkemesi Kararları (2019). Erişim adresi: <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (2019). Erişim adresi: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=home>

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararları (2019). Erişim adresi: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\"documentcollectionid2\":\[\"GRANDCHAMBER\", \"CHAMBER\"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{\)

Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği (2019). Erişim adresi: <https://www.unhcr.org/tr/>

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2019). Erişim adresi: <https://www.goc.gov.tr>

Mevzuat Bilgi Sistemi (2019). Erişim adresi: <http://www.mevzuat.gov.tr> (Kitap içeriğindeki tüm yasal metinler ilgili siteden alınmıştır.).

TBMM (2019) *Tutanaklar. 1580 Sayılı Belediye Kanunu Gerekçesi. 1987. Erişim adresi: https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/1471.pdf*

TBMM (2019). *Tutanaklar. 1580 Sayılı Belediye Kanunu. 1930. Erişim adresi: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d17/c043/tbmm17043120ss0596.pdf?TSPD_101_R0=08ffcef486ab200071676b1810bc49568d034999d27ec467cb09ef2fb5801050aece7ca3ac7a21860839cf7e1a1430008c84ca08b3e6a6e6a33e90887e457dfc9b26d94b6b798f10be3f26d515eae4a242f48509371382c406e3436d44477307*

Yazar Hakkında

Utku Kılınç

Utku Kılınç, 1995-1999 yılları arasında Orta Doğu Teknik Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi'nde İşletme eğitimi, 1999-2003 yılları arasında Ankara Üniversitesi'nde Hukuk eğitimi aldı. 2003 yılında Ankara Üniversitesi'nde Kamu Hukuku Anabilim Dalı Genel Kamu Hukuku alanında ve 2011 yılında Vergi Hukuku alanında yüksek lisans çalışmalarına başladı. 2004 yılından şimdiye değin, birçok kurumda yönetici, avukat ve hukuk danışmanı olarak çalıştı. Hukuk alanında bazı yayınların Türkçeye kazandırılmasında rol aldı. Yurt içi ve yurt dışında çok sayıda eğitim çalışmasında eğitimcilik yaptı.



9 789198 559378

www.reslogproject.org
www.skiinternational.se