

**T.C. İltica ve Göç ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Mevzuatı Uygulama Bürosu Tarafından
3 Mart 2010 Tarihinde Paylaşılan
“İltica Kanunu” ve “Yabancılar Kanunu” Taslak Madde Başlıkları’na İlişkin
İlk Değerlendirmeler**

15 Mart 2010

TÜRKİYE MÜLTECİ HAKLARI KOORDİNASYONU¹

- Helsinki Yurttaşlar Derneği, ■ İnsan Hakları Araştırmaları Derneği, ■ İnsan Hakları Derneği, ■ İnsan Hakları Gündemi Derneği, ■ İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği (Mazlum-Der), ■ Mültecilerle Dayanışma Derneği (Mülteci-Der), ■ Uluslararası Af Örgütü Türkiye Şubesi

T.C. İltica ve Göç ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Mevzuatı Uygulama Bürosu Dikkatine;

Genel Değerlendirmeler

1. Bizler, Türkiye’de göç ve iltica alanındaki mevzuat ve uygulamaların uluslararası standartlar ve iyi örnekler ışığında iyileştirilmesi ve geliştirilmesi yönünde insan hakları temelli çalışmalar yürüten sivil toplum örgütleri olarak, devam etmekte olan “İltica Kanunu” ve “Yabancılar Kanunu” hazırlık sürecine büyük önem addetmekteyiz. Sürecin demokratik gerekler çerçevesinde, şeffaf ve alanda çalışmaları bulunan devlet-dışı aktörlerin katılım ve katkılarına açık bir şekilde yürütülmesi son derece önemlidir. Bu itibarla, İçişleri Bakanlığı Göç ve İltica Bürosu’nun kanun taslaklarını akademisyenler ve sivil toplum örgütleriyle paylaşma yaklaşımını memnuniyetle karşılıyoruz.
2. Halihazırda dikkatimize sunulmuş olan “taslak madde başlıkları” bundan sonra birlikte yürütmemiz gereken arama ve tartışma sürecine çerçeve sağlamak bakımından son derece değerli ipuçları içermekle birlikte, kanun taslakları üzerindeki esas bilgi ve görüş alışverişi ancak somut içerik taslakları paylaşıldığı zaman mümkün olacaktır. Bu itibarla, yasa hazırlık süreciyle ilgili gelişmelerin vakit geçirmeden sivil toplum örgütleriyle paylaşılmaya devam edilmesi beklentisi içindeyiz.

¹ **Türkiye Mülteci Hakları Koordinasyonu**’nun kuruluşu, Türkiye’de mültecilerin korunması alanında çalışmalar yürüten 7 insan hakları örgütü tarafından 15 Mart 2010 günü Ankara’da gerçekleşen bir basın toplantısıyla ilan edilmiştir. Koordinasyonu oluşturan örgütlerin isimleri alfabetik sırayla belirtilmiştir. Koordinasyon’un sekretaryasını İnsan Hakları Ortak Platformu (IHOP) üstlenmektedir.

3. Paylaşılan “taslak madde başlıkları” ilk bakışta, öngörülen “İltica Kanunu” ve “Yabancılar Kanunu” düzenlemelerinin göç ve iltica alanında Türkiye’de halihazırda devam eden mevzuat boşluğunu gidermeye namzet olduğu intibamı vermektedir. Paylaşılan madde başlıklarının, en azından öngördükleri kapsam bakımından, “uluslararası koruma” ve “düzensiz göç yönetimi” alanında mevcut uluslararası standartlar ve AB normları ışığında ulusal mevzuat düzeyinde düzenlenmesi gereken hemen hemen tüm uygulama konularına değiniyor olmasını olumlu bir nokta olarak not etmekteyiz. Bununla beraber, önümüzdeki dönemde madde içerikleri üzerindeki tartışma ve görüş alışverişi süreci içinde her iki taslağa da bazı ilave başlıkların eklenmesi ihtiyacı ortaya çıkabilir. Diğer yandan, esas tahlilde sözkonusu yeni kanunların kalitesini şu aşamada bizlerle yalnızca başlıkları paylaşılmış olan hükümlerin içeriği belirleyecektir.

“İltica Kanunu” Taslak Madde Başlıkları

4. Paylaşılan “İltica Yasası” taslak madde başlıklarında, **Avrupa dışından ülkelerden gelip 1951 Sözleşmesi’ndeki tanıma göre “mülteci” durumunda olan ve halihazırdaki mevzuata göre² Türkiye’de “geçici sığınma” korumasından yararlandırılan kişilerin** başvuru usulleri, başvuru sürecinde ve statü aldıktan sonraki dönemdeki haklarının ne olacağı konularına dair herhangi bir ipucu yoktur. Bu konu, taslakta “Avrupa Ülkeleri Dışından Gelenler” başlığı altında ayrı bir bölüm olarak öngörülmüş olmakla birlikte, konunun nasıl düzenleneceği belirtilmemektedir.

Bu gruba yönelik düzenlemede Türkiye’nin 1951 Sözleşmesi altındaki yükümlülüklerini sınırlayan “coğrafi sınırlama” politikasının belirleyici olduğu bilinmektedir. Ancak diğer yandan, bu durumda bulunan kişilerin de 1951 Sözleşmesi Madde 1’deki tanıma uymaları halinde, “ulusal korumadan” yararlanamıyor oldukları için “uluslararası korumaya” muhtaç oldukları açıktır. Bu bakımdan, Türkiye’nin mevcut “coğrafi sınırlama” politikası gereği bu kişilerin uzun vadede Türkiye’de yerleşmelerine sınırlama getirilmesi söz konusu olabilirse de, Türkiye’nin bu kişilere koruma sağlamasının arkasındaki temel gerekçe bu kişilerin “uluslararası korumaya” ihtiyaç duymasıdır. Bu değerlendirmeler ışığında, “Avrupa ülkeleri dışından gelen” bu durumdaki kişilerin Türkiye’deki sığınma başvuru usulleri, başvuru sürecinde ve statü aldıktan sonraki dönemdeki hakları, mustakbel “İltica Kanunu”nda, “Avrupa ülkelerinden gelen mülteciler”, “ikincil korumadan yararlanacak kişiler” le birlikte **“Avrupa ülkeleri dışından gelen mülteciler” kategorisi altında “uluslararası koruma” başlığı altında tanımlanmalı ve ele alınmalıdır.**

5. Bu formülle, 1994 Sığınma Yönetmeliği’nde yapılan ve uluslararası terminolojiyle bağdaşmayan *mülteci – (geçici) sığınmacı* ayrımının yarattığı kavram karmaşasının da önü alınabilmiş olacaktır. Zira, **durumu 1951 Sözleşmesi Madde 1’deki tanıma uyan kişilerin – Türkiye’nin “coğrafi sınırlama” politikasından ve bu çerçevede Türkiye’de yararlanabilecekleri korumanın içeriğiyle ilgili mülahazalardan bağımsız olarak – uluslararası hukuk ölçütlerine göre “mülteci”** oldukları açıktır. Keza yine bilindiği üzere uluslararası terminolojide, “sığınmacı” terimi “mültecilik korumasından yararlanmak üzere başvuruda bulunmuş kişi” anlamında kullanılmaktadır. Bu kişiler, başvuruları adil bir prosedür neticesinde olumlu sonuçlanıp uluslararası hukuka göre “mültecilik” durumları tescil olunmasından itibaren “mülteci” olarak nitelendirilmektedir. Bu itibarla, **Türkiye’nin “İltica Kanunu”nda da bu uluslararası terminoloji beninsenmeli;** uygulamanın gerek Türkiye’de gerekse uluslararası

² 1994 Sığınma Yönetmeliği, Madde 4

alandaki herhangi bir yanlış anlamaya yol verilmeksizin açık bir şekilde tanımlanması ihtiyacından hareketle, “uluslararası koruma” başlığı altındaki üç kategori aşağıdaki şekilde ifade edilmelidir:

- i. Avrupa ülkelerinden gelen “mülteciler”
- ii. Avrupa dışında ülkelerden gelen “mülteciler”
- iii. “İkinci korumadan” yararlanacak kişiler

6. Aynı yaklaşım içinde, **Avrupa dışından ülkelere gelip Türkiye’de sığınma başvurusu yapan kişiler**, başvuru usulleri ve başvuru sürecinde yararlanacakları haklar bakımından genel olarak Türkiye’de “uluslararası koruma” başvurusu yapan herkes için geçerli olan kural ve usullere tabi olmalıdır. Keza, bu kişiler başvuruları olumlu neticelenip “uluslararası koruma” statüsü aldıktan sonraki dönemde de, **Avrupa ülkelerinden gelen “mülteciler” ve “ikinci korumadan” yararlanacak kişilerle aynı düzeyde haklardan yararlandırılmalıdır.**

Bununla beraber, Türkiye’nin 1951 Sözleşmesi altındaki yükümlülüklerini sınırlayan “coğrafi sınırlama” politikası değişene kadar, Avrupa ülkeleri dışından gelip Türkiye’de “uluslararası koruma” statüsü alan kişilere uzun vadede Türkiye’de yerleşme hakkının verilmeyeceği anlaşılmaktadır. Bu çerçevede bu durumdaki kişilere yerleşebilecekleri üçüncü bir ülke bulmak amacıyla Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) Türkiye Temsilciliği tarafından yürütülen paralel prosedür önemli bir işlev görmeye devam edecektir. Diğer yandan, son yıllarda Türkiye’de Avrupa dışında ülkelere gelip sığınma başvurusu yapan kişilerin sayısındaki artış, BMMYK’yle işbirliği yapan “yerleştirme” ülkelerinin tahsis ettiği kotalardaki kısıtlamalar ve “üçüncü ülkeye yerleştirme” prosedürüyle ilgili diğer zorluklardan dolayı önümüzdeki yıllarda **giderek artan sayıda Avrupa dışından “mültecinin” belki de yerleşebilecekleri başka bir ülke bulmalarının hiç mümkün olamayabileceğini, herhalukarda uzunca bir süre Türkiye’de kalmalarının söz konusu olacağını** değerlendirmekteyiz. Kaldı ki, paralel BMMYK mültecilik statüsü belirleme prosedürü ve “üçüncü ülkeye yerleştirme” işlemleri en çabuk şekilde ve sorunsuz olarak tamamlanabilen başvuru sahiplerinin dahi Türkiye’de Türkiye Devleti’nin koruması altında geçirdikleri süreler ortalama 2 yıldan az değildir. Bütün bu faktörler gözönüne alındığında Avrupa ülkeleri dışından gelip yeni “İltica Kanunu”na göre Türkiye’de “uluslararası korumadan” yararlanacak kişilerin Türkiye’de geçirecekleri dönemde insani şartlarda yaşayabilmelerine imkan verecek hak ve imkanlardan yararlandırılmaları son derece önemlidir.

7. Yine aynı yaklaşım içinde, Avrupa dışında ülkelere gelip durumları 1951 Sözleşmesi Madde 1’deki tanıma uyan kişilerin Türkiye’nin devam etmekte olan “coğrafi sınırlama” politikası bağlamında tabi olacakları uygulamayla ilgili çok önemli diğer bir mülhaza da **uzun vadede yerleşecek başka bir ülke bulamamaları halinde bu kişilere ne olacağı konusudur.**

Meseleyi ortaya koymak açısından, halihazırda uygulanan ulusal mevzuatta konunun nasıl ele alındığını hatırlamakta fayda görmekteyiz. **1994 Sığınma Yönetmeliği’nin 28. Madde’sinde** “Başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye’den ikamet izni talep eden münferit yabancılara verilen ikamet izni, yabancının makul bir süre içinde üçüncü ülkelere gidememesi halinde uzatılmayabilir. **Bu durumdaki yabancı ülkeyi terke davet edilir” denmektedir.** Mevcut uygulamada bu hükme rağmen, “üçüncü ülkeye yerleştirme” işlemleri netice vermeyen kişilerin ülkede kalmasına izin verildiği bilinmektedir. Diğer yandan, **bu hükmün zaten Türkiye’nin genel “geri göndermeme” (nonrefoulement) yükümlülükleri bakımından (BM İşkenceye Karşı Sözleşme Madde 3, AİHS Madde 3) uygulanamaz olduğu açıktır.** Bu çerçevede, bu

durumda kişiler yukarıda anılan hükümde belirtildiği gibi “ülkeyi terke davet” olursa bile, kendi ülkelerine dönemeyecekleri ve geri gönderilemeyecekleri ve istisnai durumlar dışında güvende olacakları ve kendilerini kabul edecek bir üçüncü ülke bulunmayacağından dolayı, **Türkiye’den hukuka uygun bir şekilde sınırdışı edilmeleri zaten mümkün değildir.** Nitekim, paylaşılan “İltica Kanunu” taslak metni Madde 6’da da ifade edilmiş olan “geri göndermeme” ilkesi, yeni yasa çerçevesinde kurulacak yeni sığınma rejimi altında da bu durumdaki bir kişinin sınırdışı edilmesini engelleyecektir. Velhasıl, yeni yasada Avrupa dışından ülkelere gelip 1951 Sözleşmesi Madde 1’deki tanıma göre “mülteci” durumunda olan kişilerin **uzun vadede yerleşecek başka bir ülke bulamamaları halinde Türkiye’deki statü ve haklarının ne olacağı konusu bu değerlendirmeler ışığında açıkça düzenlenmelidir.**

8. Paylaşılan “İltica Yasası” taslak madde başlıklarına dair ilk bakışta son derece olumlu bulduğumuz bir husus, taslağın **“ikincil koruma” ihtiyaçlarını uluslararası standartlar ve AB normlarıyla uyumlu bir şekilde ve açıkça düzenlemeyi öngörmesidir.** Bu düzenlemeyle halihazırdaki mevzuat ve işleyişteki en büyük eksiklerden birini kapatmanın yolu açılmış olacaktır. **Buna karşın, taslağın 7. Madde’sinde yer verilen “hariçte bırakma” hükümleri arasında kişileri “ikincil korumadan” hariçte bırakacak durumlar arasında** maddenin 1. fıkrasındaki (a), (b) ve (c) bentlerinde sıralanan ve 1951 Sözleşmesi Madde 1-F’yle uyumlu olan durumlara ek olarak, 3. fıkrada “Türkiye’de ağır hapis cezasına tabi olan suçları daha önce işleyen” veya “sadece bu suçun cezasını çekmemek için menşe veya ikamet ülkesini terkeden yabancı” ifadelerine yer verilmektedir. **Öncelikle bu ek hükümlerin AB 2004 Vasıf Yönergesi’nin “ikincil korumayı” düzenleyen 17. Maddesi (d) bendindeki düzenlemeyle uyumlu olmadığını** not düşmek isteriz. Söz konusu AB normunda, kişilerin sığınma ülkesindeki “toplum ve ülke güvenliğine tehdit” oluşturması durumu tarif edilmektedir. Oysa paylaşılan taslağın 7. Madde 3. fıkrasındaki yukarıda anılan durumlar esas olarak kişinin hangi sebeplerden ülkesini terk ettiği sorusuyla ilgilidir ve 1951 Sözleşmesi bağlamında mülteci durumunda olup olmadığıyla ilgili “içerme” (inclusion) değerlendirmesinin konusudur. **Diğer yandan, kişileri Türkiye’de “uluslararası korumanın” haricinde bırakmayla ilgili değerlendirmeler, Türkiye’nin BM İşkenceye Karşı Sözleşme Madde 3 ve AİHS Madde 3 altında herhangi bir “hariçte bırakma” kriterine alan bırakmaksızın mutlak nitelikte koruma sağlayan “geri göndermeme” (nonrefoulement) yükümlülükleri çerçevesinde uygulanmak zorundadır.** Dolayısıyla bir kişi taslağın 7. Madde’sinde sıralanan “hariçte bırakma” durumlarından birinde olsa dahi, kişinin sınırdışı edilmesi mümkün olmayacaktır.

9. Paylaşılan “İltica Yasası” taslak madde başlıklarında ilk bakışta dikkatimizi çeken ve bizleri **endişeye sevk eden bir husus, Türkiye’de “uluslararası koruma” başvurusu yapan kişilerden bir kısmının** (şu aşamada madde içerikleri bizlerle paylaşılmadığı için bilgi sahibi olmadığımız birtakım kriterlere göre) **“idari gözetim” altında tutulmasının öngürülüyor olmasıdır.** Taslağı hazırlayanların böyle bir yaklaşımdan hareket ettikleri, gerek GENEL USULLER İkinci Kısım “Kayıt” başlığı altında “İdari Gözetim”le ilgili bir hükme yer verilmesinin planlanıyor olmasından, gerekse taslağın sonunda “Kabul, Barınma ve İdari Gözetim Merkezleri” başlıklı bir bölüm bulunmasından anlaşılmaktadır.

Öncelikle bilindiği üzere, başta Anayasa 19. Madde, AİHS 5. Madde ve BM Medeni ve Siyasi Haklar Belgesi 9. Madde olmak üzere kişilerin özgürlüklerinden mahrum edilmesinin sınırlarını belirleyen genel uluslararası insan hakları normlarıyla, BMMYK ve diğer uluslararası kuruluşların çeşitli tavsiye belgelerine göre, **“uluslararası koruma” başvurusu yapan kişiler ancak istisnai olarak, belirli amaçlara yönelik ve “gereklilik” ve “ölçülülük” ilkelerine reayet edilerek özgürlüklerinden mahrum edilebilir.** Bu itibarla, Türkiye’de sığınma

başvurusu yapan kişilerin “idari gözetime” tabi tutulmasıyla ilgili kurallar ve güvenceler belirlenirken en yüksek düzeyde hassasiyet gösterilmesi elzemdir. Bu husustaki tartışmaya ilgili taslak maddelerin bizlerle paylaşılacağı ilerleyen süreçte müdahil olabilmeyi beklemekteyiz.

Diğer yandan, bilindiği üzere, **Türkiye’de Sığınmacı Kabul ve Barındırma Merkezleri kurulmasına yönelik bir süredir yürütülmekte olan AB Eşleştirme Projesi’nin** ilk başvuru aşamasında, yakında inşaatına başlanacak olan “bölgesel kabul merkezleri” “uluslararası koruma” başvurusu yapan kişilerin katıyen özgürlüklerinden mahrum edilmeden barındırılacakları ve statü belirleme değerlendirmelerinin yapılacağı kurumlar olarak tanımlanmıştı. **Oysa paylaşılan taslağın** sonunda “Kabul, Barınma ve İdari Gözetim Merkezleri” başlıklı bir bölüm bulunması, **bize söz konusu yerlerin kısmen ya da tamamen “kapatma yerleri” olarak işlev görmesinin planlandığını** düşündürmektedir. Böyle bir uygulamanın, başta sığınma başvurusu yapanlar nezdinde yaratacağı algı ve bu tarz merkezlerin işleyişiyle ilgili ortaya çıkacak kaçınılmaz ciddi sıkıntılar olmak üzere **son derece ciddi sakıncaları beraberinde getireceğini değerlendirmekteyiz.** Bu soruyu, yasaı hazırlayan ekibin yaklaşımıyla ilgili bilgilendikten ve ilgili taslak madde içeriklerini gördükten sonra çeşitli boyutlarıyla tartışmaya açmak üzere dikkatle not etmekteyiz.

10. Paylaşılan “İltica Yasası” taslak madde başlıklarında yer verilen **“hassas gruplar” tanımını, “refakatsiz çocukların” ve “hassas grupların” başvurularının değerlendirilmesiyle ilgili ayrı hükümlerin öngörülmüş olmasını,** keza taslağın sonunda bu gruplara ayrıcalıklı birtakım haklar getirmek üzere taslağa konduğunu düşündüğümüz “Hassas Durumda Olanlar” başlıklı bir bölüm ayrılmış olmasını ilk bakışta son derece olumlu noktalar olarak değerlendirmekteyiz. Bu grupların tabi olacağı kurallar ve muameleyle ilgili ayrıntılı görüş ve önerilerimizi ilgili madde içeriklerini görme fırsatı bulduğumuzda sunmak üzere saklı tutuyoruz.
11. Aynı şekilde, taslakta **“başvuru sahiplerinin” ve statü almış kişilerin haklarıyla ilgili açık düzenleme yapılmasının öngörülmesini,** bu konulardaki mevcut mevzuat ve uygulamadaki vahim eksikleri gidermeye yönelik bir iradenin işareti olarak memnuniyetle karşılıyoruz. Bununla beraber, getirilecek düzenlemelerin gerek başvuru sahiplerine gerekse statü sahiplerine • **kapsamlı ücretsiz sağlık hizmetlerine erişim,** • **iş piyasasına diğer yabancılara kıyasla kolaylaştırılmış ve ayrıcalıklı erişim sağlaması;** • **“uluslararası koruma” başvurusu yapanların ve statü alanların mevcut “ikamet harcı” yükümlülüğünün dışında bırakılması;** • **sosyal yardım ve hizmetlere erişimde “ihtiyaç kriterleri” getirilmesi söz konusu olursa bunların somut ve açık kurallara ve şeffaf bir prosedüre bağlanması** son derece önemlidir. Bu hususlar ve ilgili diğer konularla ilgili taslak madde içeriklerini inceleme fırsatı bulduğumuzda görüş ve önerilerimizi ayrıntılarıyla arz etmemiz mümkün olacaktır.
12. Paylaşılan taslakta **GENEL USULLER başlığı altında ele alınan kural ve yaklaşımların, yasaya tanınacak haklara erişimin koşullarını belirlemesi bakımından anahtar bir önemde** olduğunu değerlendirmekteyiz. Bilindiği üzere Türkiye Mülteci Hakları Koordinasyonu bileşeni örgütlerden bazıları uzun yıllardır gerek BMMYK Türkiye Temsilciliği tarafından yürütülmekte olan “mülteci statüsü belirleme” ve “üçüncü ülkeye yerleştirme” prosedürleri, gerekse İçişleri Bakanlığı’nca yürütülmekte olan “geçici sığınma” prosedürü nezdinde kapsamlı hukuki destek ve danışmanlık sağlamakta; zaman zaman vakalar özelinde başvuru durumunda olan kişilerin “yargısal denetim” araçlarına ve diğer hak arama yollarına erişimlerini sağlayan hukuki müdahalelerde bulunmaktadır. Keza, yine bilindiği üzere Türkiye Mülteci Hakları Koordinasyonu bileşeni örgütler Türkiye’de sığınma başvurusu yapan kişilere yönelik hukuki destek

kapasitesinin geliştirilmesine yönelik çalışmalar yürütmektedir. Bu itibarla, yeni yasada tanımlanacak “uluslararası koruma” başvuru prosedürlerine dair usul kuralları konusundaki tartışmaya etkin bir şekilde katılabilmemize, ve mevcut sığınma/statü belirleme prosedürleri içinde hukuki destek sağlayan noktasından biriktirdiğimiz uzmanlık ve deneyimleri yeni yasayla ilgili sürece aktarabilmemize fırsat tanınması son derece önemlidir.

13. Bununla birlikte, paylaşılan taslak madde başlıklarından hareketle ilk bakışta değerlendirdiğimiz bazı önemli gözlem ve tespitleri sürecin bu erken aşamasında paylaşmayı önemli görmekteyiz:

- i. GENEL USULLER Birinci Kısım altında yer verilen **“Hürriyeti Kısıtlananların Başvurusu” başlığı altında,** özellikle “hareket halindeyken” yani sınır bölgelerinde ülkeye düzensiz yollardan girişlerine müteakip ya da ülkeden düzensiz yollardan çıkmaya çalışırken yakalanmalarına müteakip, ya da düzensiz durumda ülkede bulunuyorken yakalanmalarına müteakip Jandarma, Kara Kuvvetleri ve Polis yetki alanı içindeki kapatma ve “idari gözetim” mekanlarından sığınma başvurusu yapmak isteyen kişilerinin durumunun öngörüldüğünü düşünmekteyiz. **Bu bağlamda, devam eden mevcut uygulamada,** söz konusu kapatma yerlerinin tamamından, ama özellikle Polis yetki alanı içindeki “Yabancılar Misafirhanesi” tabir edilen idari gözetim mekanlarından sığınma prosedürüne erişim noktasında kişilerin çok ciddi keyfi engellemelerle karşılaştığını müşahade etmekteyiz. Bu yüzden **getirilecek hükümlerin ilgili yetkililere ve memurlara, kişilerin “uluslararası koruma” başvuru prosedürlerine erişim hakları konusunda kuşkuya ve takdire yer bırakmayacak düzeyde açık ve kesin ifadeler içermesi gerekmektedir.**
- ii. Keza yine GENEL USULLER Birinci Kısım altında yer verilen **“Sınır Kapılarında Başvuru” başlığı altındaki hükümlerde, uluslararası havaalanı ve limanlardaki sınır kapılarının da tereddüte kapılmadan bu kapsamda değerlendirilmesi** gerektiğinin belirtilmesi düşünülmelidir. **Halihazırda İstanbul Atatürk Havaalanı “transit bölgede”** seyahat belgeleri nizami olmadığı için yakalanan kişilerin ülkelerine geri gönderilmeleri halinde “zulüm görecekları” gerekçesiyle sığınma talebinde bulunduğu durumlarda, bu başvurular keyfi bir şekilde işleme konmamaktadır.
- iii. GENEL USULLER Üçüncü Kısım altında **“kabul edilemez başvuru”, “ilk sığınma ülkesinden gelenler”, “güvenli üçüncü ülkeden gelenler”, “açıkça mesnetsiz başvuru” kavramlarına yer verildiği görülmektedir.** Bu kavramların AB 2005 İltica Usulleri Yönergesi’ni (Madde 25-28) referans aldığını düşünmekteyiz. AB ülkelerinde bu kavramlar etrafında “hızlandırılmış prosedür” tabir edilen ve usul güvenceleri bakımından ciddi eksikler arz eden uygulamalar yapıldığı bilinmektedir. **Uluslararası mültecilik hukuku normlarıyla uyumluluğu son derece tartışmalı olan bu kavramların gerek içeriği, gerekse bu kavramlar üzerinde yürütülen uygulamalar** BMMYK ve AB ülkelerindeki mülteci hakları savunucuları tarafından uzun yıllardır eleştirilmektedir. Belirli kategorilerdeki başvuru sahipleri “uluslararası koruma” taleplerinin gerekçelerini bütünlüklü bir şekilde ortaya koymalarına imkan verecek adil bir prosedürden mahrum etme sonucu yaratan bu kavramların Türkiye’nin yeni “İltica Kanunu”nda da benimseniyor olması bizim için endişe vericidir. **Bizler Türkiye’de “uluslararası koruma” başvurusu yapacak herkesin başta hukuki desteğe erişim ve itiraz usulleri olmak üzere gerekli tüm usul güvencelerine haiz adil bir statü belirleme prosedürüne erişim hakkını savunmaktayız.** AB ülkelerindeki uygulamalar

malesef “hızlandırılmış prosedürlerin” böyle bir adil değerlendirmeye imkan tanımadığına işaret etmektedir. Bu konuyla ilgili detaylı görüşlerimizi ve önerilerimizi ilgili maddelerin taslak içeriğini görme imkanı bulduktan sonra arz etmemiz mümkün olacaktır.

- iv. GENEL USULLER Altıncı Kısım’da “**İtiraz, Yargıya Başvurma, Hukuki Yardım ve Danışmanlık**” konularına yer verildiği görülmektedir. Hiç kuşku yok ki hukuki desteğe erişim ve itiraz usulleri “uluslararası koruma” başvurularının değerlendirme sürecinde başvuru sahiplerinin adil prosedür hakları bağlamında en hayati iki konudur. Bu kısımda öngörülen düzenlemeyle ilgili ayrıntılı görüş ve önerilerimizi taslak maddeleri görme fırsatı bulduktan sonra sunmayı planlamaktayız. Ancak yine de bu erken aşamada bazı genel yaklaşımlarımızı ortaya koymakta fayda görmekteyiz:

• **İtiraz başvurularının sınırdışı kararını askıya alma etkisi:**

Getirilecek düzenlemede **gerek ilk aşama red kararından sonra** (muhtemelen) kurulması planlanan “İtiraz Değerlendirme Komisyonu”na yapılması öngörülen idari itirazlar, **gerekse ikinci ve nihai red kararından sonra** (muhtemelen) yargıya yapılması öngörülen idari işlemin iptali başvuruları, **kişiyle ilgili alınması söz konusu olabilecek bir sınırdışı kararını otomatik olarak askıya alıcı sonuç yaratmalıdır**. Bilindiği üzere, Türkiye’nin AİHS Madde 3 altındaki “geri göndermeme” (*nonrefoulement*) yükümlükleri, gönderildiği ülkede Madde 3’e aykırı muamele göreceği iddiası olan kişiler bakımından sınırdışı kararına karşı başvurabilecekleri iç hukuk yollarının AİHS Madde 13’e göre “etkin çare” sayılabilmesi için, kişiye iç hukukta sağlanan itiraz yollarının otomatik askıya alma sonucu yaratması gerekmektedir.³

• **İtiraz başvurularının değerlendirilme usulleri konusunda açık bir usul ve kriterler tanımlanmalıdır:**

Bilindiği üzere halihazırdaki mevcut mevzuatta “geçici sığınma” prosedürü bağlamındaki itiraz usulleri son derece genel ve yetersiz bir şekilde tanımlanmaktadır. Sözgelimi 2006 Haziran “Uygulama Talimatı”, itiraz başvurularının değerlendirme makamı olan **İçişleri Bakanlığı tarafından yapılacak değerlendirmenin hangi kriterleri esas alacağı, yazılı idari itiraz başvurusu sonunda kişiye yeni bir bireysel görüşme hakkı tanınmayacağı gibi** usul detaylarını düzenlememektedir. Bu bağlamda, BMMYK Türkiye Temsilciliği’nin yürütmekte olduğu “mülteci statüsü belirleme” prosedürü, “uluslararası koruma” başvurularının değerlendirilmesinde itiraz yolları nasıl teşekkül edilmeli, uygulamayı belirleyecek usul kuralları ve güvenceleri konularında yol gösterici olabilir. Bu bağlamda, BMMYK’nın 2005 tarihli “BMMYK Ofisleri Tarafından Yürütülen Mülteci Statüsü Belirleme Faaliyetlerinde İzlenecek Usul Standartları”⁴ belgesi bir örnek olarak gözönüne alınabilir.

³ *Conka v. Belgium*, 51564/99, Council of Europe: European Court of Human Rights, 5 February 2002, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e71fd4b.html> [accessed 12 March 2010]

⁴ UNHCR Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR’s Mandate, Legal publications, 1 September 2005; <http://www.unhcr.org/4316f0c02.html> [accessed 12 March 2010]

- **Yalnızca itiraz aşamasında değil, tüm aşamalarda hukuki desteğe erişim:**

Taslakta “hukuki yardım ve danışmanlık” konusunun İtiraz Usulleri altında düzenlenmesinin öngörüldüğü görülmektedir. Oysa hukuki desteğe erişim başvuru açısından yalnızca itiraz aşamasında değil, **yeni tanzim edilecek “uluslararası koruma” başvuru ve değerlendirme prosedürünün ilk kayıt aşamasından itibaren tüm safhalarında** hayati önem taşımaktadır. Bu itibarla, öncelikle konunun itiraz usulleri altında değil GENEL USULLER altında ayrı bir kısım olarak düzenlenmesi, ve kişilerin gerek kayıt, gerek mülakat, gerekse itiraz aşamasında hukuki danışma ve temsil hakkına erişiminin açıkça güvence altına alınması son derece faydalı olacaktır.

- **Ücretsiz hukuki yardım ve danışmanlık:**

Kuşku yok ki, **yeni kanunla tanımlanacak başvuru ve değerlendirme usullerinin nihai ve en önemli amacı Türkiye’ye sığınıp “uluslararası koruma” ihtiyacı olan kişilerin ulusal mevzuat ve uluslararası hukuk temelinde kendilerine tanınacak haklara erişimini sağlamak** olmalıdır. Bizler meseleye, halihazırda Emniyet ve BMMYK Türkiye Temsilciliği tarafından yürütülmekte olan “paralel prosedürler” uygulaması çerçevesinde sayıları binlerle ifade edilen vakaya “hukuki destek sağlayan” rolünde müdahil olarak kazandığımız deneyimlerden hareketle bakmaktayız. Bizlerin doğrudan deneyimlere ve uzmanlığa dayalı değerlendirmemize göre, **kişilerin “hukuki destek ve danışmanlığa” erişimleri önünde yasal ve pratik engellerin aşamadığı durumlarda mevzuat ve uluslararası standartlarla tanımlanmış olan sığınma hakkı anlamını yitirmektedir.** Çoğu travma ve çeşitli başka hassas durumlardan muzdarip olan, bazıları okuryazar dahi olmayan sığınmacı durumunda kişilerin, son derece bürokratik ve resmi bir süreç olan “statü belirleme prosedürü” içindeki ispat sorumluluklarını, bir hukuki danışmanın yardımı olmadan yerine getirmeleri son derece zordur.

Hukuki destek sağlayanların rolü özellikle “idari itiraz” ve “idari yargı” aşamalarında daha da büyük hayatiyet arz etmekte; kişiler bir hukuki danışman ya da avukat desteğine erişemedikleri durumlarda belki de can güvenlikleri tehlikede olacak ülkelere sınırdışı edilme tehlikesiyle karşı karşıya kalmaktadır. Bu anlamda, “uluslararası koruma” başvurularının başvuru ve değerlendirme usulleri içinde **hukuki destek sağlayanların rolü, karar vericiye çok değerli bir denetim işlevi sağlayarak, hatalı statü kararlarının düzeltilmesi için fırsat yaratmak,** ve böylece devletin ihlal niteliğinde işlemleri uygulayarak ulusal mevzuat ve uluslararası hukuk nezdinde sorumlu duruma düşmesinin önüne geçmektir. Diğer yandan, gerek sığınmacı durumunda kişilerin – istisnai durumlar dışında – **maddi açıdan son derece güç durumda olmaları, gerekse Türkiye’de sığınmacılara yönelik hukuki destek kapasitesinin henüz son derece sınırlı olmasından dolayı,** sığınmacıların hukuki desteğe erişimi önünde güçlü pratik engeller söz konusudur. Halihazırda Türkiye’de sığınmacılara yönelik hukuki destek, alanda çalışan sayılı insan hakları örgütünün sınırlı kaynaklarla yürüttüğü hukuki yardım çalışmaları ve az sayıda özel avukat eliyle sağlanmaya çalışılmaktadır. Öte yandan, **Barolar – birkaç kısmi istisna dışında – bugüne kadar konuyla ilgili bir uzmanlık ve kapasite oluşturabilmiş değildir.**

Bizler, bu perspektiften ve tespitlerden hareketle, yeni “İltica Kanunu”yla tanımlanacak usullerin **Türkiye’de “uluslararası koruma” başvurusu yapacak herkese başvuru ve değerlendirme usullerinin tüm aşamalarında, yüksek kaliteli ve uzmanlığa dayalı “ücretsiz hukuki destek ve danışmanlık”** sağlanmasının güvence altına alınmasını savunuyoruz. Aynı çerçevede, başta “refakatsiz küçükler” olmak üzere hassas gruplara

mensup başvuruçular açısından bu hususu olmazsa olmaz düzeyde önemlidir. Yeni yasayla ilgili tartışmanın ilerleyen safhalarında konuyla ilgili görüş ve önerilerimizi tartışmaya açmak arzusundaız.

- **Dosyaya erişim kapsamlı olmalı; kişilere ayrıntılı red gerekçeleri ve alevhte deliller tebliğ edilmelidir:**

Bilindiği üzere halihazırdaki mevcut mevzuatta “kişisel dosyaya erişim” hakkı esas olarak ikinci ve nihai red kararından sonra söz konusu olan idari yargı süreci çerçevesinde tanımlanmaktadır. (Bkz. 2006 Haziran “Uygulama Talimatı”, 12. Bölüm, “Başvuru sahibi veya müdafisinin dosyaya erişimi”) Oysa kişinin ilk aşama red kararından sonra, yargı yoluna gitmeyecek olsa da **kendisi hakkında verilen olumsuz statü kararına dayanak teşkil eden değerlendirme ve delillere erişim hakkı** olmalıdır. Yine halihazırdaki uygulamada, “geçici sığınma” talepleri reddedilen başvuruçulara yapılan yazılı tebliğlerde olumsuz değerlendirmeye temel olan somut red gerekçeleri bildirilmemektedir. **Red gerekçelerinin bildirilmemesi başvuruçulara tanınmış olan “idari itiraz” hakkını anlamsızlaştırmaktadır.** Kişiyi kendisi hakkında yapılan ilk aşama statü değerlendirmesinde hangi bilgi ve delillerin nasıl ele alındığı ve hangi inandırıcılık ve hukuki yorum sonuçlarına ulaşıldığı tebliğ edilmediği için, **etkin bir itiraz başvurusunda bulunması son derece zorlaşmaktadır.** Yeni yasa altında getirilecek usul düzenlemesinde, “uluslararası koruma” başvurusu yapan kişilerin dosyaya ve delillere erişim hakkı (muhtemelen) ilk red kararından sonra söz konusu olması öngörülen “idari itiraz” aşaması için de açıkça güvence altına alınmalıdır.

- v. Paylaşılan taslak madde başlıklarında, GENEL USULLER Beşinci Kısım’da **“Karar” başlığına yer verildiği görülmektedir.** Bilindiği üzere halihazırdaki mevzuata göre devam eden mevcut “geçici sığınma” prosedürü uygulamasında, olumsuz statü kararları başvuruçulara tebliğ edilirken, genel olarak olumlu statü kararlarının tebliği yapılmamakta, kişinin Türkiye’de “geçici sığınma” korumasından yararlanma talebinin olumlu değerlendirildiği ancak “üçüncü ülkeye yerleştirme” aşamasında çıkış izni düzenlenmesiyle zımni olarak anlaşılmaktadır. Bu nedenle Avrupa dışında ülkelerden gelip Türkiye’de “geçici sığınma” başvurusu yapan kişilerin büyük çoğunluğu “başvuru sahibi” statüsündedir. **Yeni yasayla tanzim edilecek usulde, olumlu ve olumsuz statü kararlarının tebliğiyle ilgili makul bir zaman sınırlaması getirilmesi;** her halukarda statü kararlarının vakit geçirmeden kişiyi yazılı olarak tebliğ edilmesi açıkça güvence altına alınmalıdır.

14. Son olarak, paylaşılan taslak madde başlıklarında, **“Son Hükümler” arasında “Uluslararası Kuruluş ve Sivil Toplum Örgütleri ile İşbirliği” başlığına yer verildiği görülmektedir.** Öncelikle ilgili maddede **BMMYK’nın 1951 Sözleşmesi 35. Madde bağlamındaki görev ve yetkilerinin açıkça anılmasında** büyük fayda görmekteyiz. İkinci olarak, bilindiği üzere halihazırdaki mevcut mevzuatta⁵ bazı sivil toplum örgütleri ismen anılmakta, alanda kayda değer çalışmaları bulunan ve sığınmacılara yönelik destek hizmetleri sağlayan başka bazı örgütler ise

⁵ 2006 Haziran “Uygulama Talimatı”, 19.Bölüm, “Başvuru Sahiplerine veya Sığınmacı ve Mültecilere Sağlanacak Olanaklar”

anılmamaktadır. **Bu ayrımın, uygulayıcı durumunda olan memurlar nezdinde ismi mevzuatta anılmayan örgütlerle işbirliği konusunda tereddütlere yol açtığını gözlemlemekteyiz.** Bu itibarla, yeni kanunun ilgili maddesi kapsayıcı ve genel bir ifadeye yer vermeli; ayrıca bilahare yeni kanun çerçevesindeki uygulamaya yön verecek yönetmelik ve emirlerde “sivil toplum örgütleriyle işbirliği” konusu herhangi bir ayrımcı uygulamaya alan bırakmayacak şekilde teşvik edilmelidir.

“Yabancılar Kanunu” Taslak Madde Başlıkları

Paylaşılan yeni “Yabancılar Kanunu” taslak madde başlıklarını, tıpkı “İltica Kanunu” taslağı açısından olduğu gibi, özellikle **“düzensiz göç yönetimi” ve “sınırdışı uygulamaları” alanında halihazırda devam eden vahim mevzuat boşluğunu** ve gerek Anayasa gerek uluslararası standartlara aykırı düzenlemeleri bertaraf etmeye yönelik çok önemli bir adım olarak memnuniyetle karşılıyoruz. Yeni kanunun “Düzensiz Göç” ve “Sınırdışı İşlemi” başlıklı bölümleri altında getirilecek hükümler, mülteci ve göçmen hakları konusunda çalışmalar ve savuculuk faaliyetleri yürüten bizler açısından özel bir önem arz etmektedir. “Yabancılar Kanunu”yla ilgili ayrıntılı görüş ve önerilerimizi, esas itibarla taslak madde içerikleri paylaşıldıktan sonra arz etmemiz mümkün olacaktır. Ancak taslak madde başlıklarına göre, ilk bakışta:

- i. “Sınırdışı İşlemi” bölümü altında, **“sınırdışı” ve “idari gözetim” kararlarının kişilere tebliği ve itiraz usulleri konusunda açık hükümler getirilmesinin öngörülmesi olumludur.** Bilindiği üzere halihazırdaki uygulamada düzensiz göç kontrolü bağlamında yakalanan, özgürlüklerinden mahrum edilen ve sınırdışı edilmeleri söz konusu olan kişilere bu bildirimler yapılmamakta; dolayısıyla kişilerin itiraz usullerine erişimleri hukuka-aykırı şekilde engellenmektedir. Nitekim bilindiği üzere bu yaygın ve sistematik uygulama son dönemde Türkiye aleyhine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’ne yapılan çok sayıda başvurunun konusu olmuştur.
- ii. Aynı bölümde, **“İdari Gözetimin Süresi, Uzatılması, Sonlandırılması”** başlığına yer verilmektedir. Kişilerin sınırdışı amacıyla idari gözetim altında tutulabilecekleri azami süreler belirlenirken, **Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin (AİHM) AİHS 5. Madde’ye ilgili içtihatlarında ortaya konmuş olan “sınırdışı işleminin gerçekleştirilmesinin pratik açıdan mümkün olup olmadığı” ve “işlemlerin özenli takibi” kriterleri** yol gösterici olmalıdır.⁶ Öte yandan, **AB 2008 Geri Gönderme Yönergesi** altında izin verilen **12+6 aylık sınırdışı amaçlı idari gözetim süresinin katıyetle makul süre sayılmayacağını** savunmaktayız.
- iii. Aynı bölümde, **“Sınırdışı Kapsamı Dışındaki Yabancılar”** başlığına yer verilmektedir. Bu başlık altında özellikle Türkiye’nin **“geri göndermeme” (nonrefoulement) ilkesi**

⁶ Bkz. *Quinn v France (Application no. 18580/91)*, Chamber Judgement, 22 March 1995; *Ali v Switzerland (Application no.69/1997/853/1060)*, Chamber Judgement, 5 August 1998; *Singh v Czech Republic (Application no. 60538/00)*, Chamber Judgement, 25 January 2005

bağlamındaki bağlayıcı yükümlülüklerine atıfta bulunulmasının düşünüldüğünü tahmin etmekteyiz. Bu çerçevede, **düzensiz göçmen durumundayken yakalanmalarına müteakip yazılı ya da sözlü olarak Türkiye Devleti’nden sığınma (“uluslararası koruma”) talebinde bulunan kişilerin**, taleplerinin herhangi bir istisna ve tereddüte meydan verilmenden işleme konması, ve bu kişilerin sığınma prosedürü içinde nihai olarak reddolunup itiraz yollarını da tükettikleri noktaya kadar kesinlikle sınırdışı edilmemeleri açık ifadelerle güvence altına alınmalıdır. **Halihazırdaki uygulamada** “idari gözetim” yerlerinde tutulan kişilerin mevcut “geçici sığınma” prosedürüne erişimleri, gerek ulusal mevzuata gerekse uluslararası normlara aykırı şekilde sistematik olarak engellenmektedir. Yeni kanundaki hükümler devam eden bu vahim uygulamayı etkili bir şekilde bertaraf etmelidir.

- iv. Aynı çerçevede, **“sınırdışı kapsamı dışında tutulacak” diğer bir kategori de haklarında başlatılan sınırdışı işlemine karşı yargı yoluna başvurup idari yargı tarafından verilen “yürütmeyi durdurma” yahut AİHM tarafından verilen 39. Madde “geçici idari tedbir kararıyla” sınırdışı işlemleri durdurulmuş kişilerdir.** Halihazırda devam eden uygulamada, özellikle sınırdışı işlemleri bağlayıcı nitelikteki AİHM 39. Madde kararıyla durdurulan kişiler “idari gözetim” altında tutulmaya devam edilmektedirler. Bu keyfi alıkonma uygulaması hiç kuşku yok ki Türkiye Devleti’nin Anayasa 19. Madde ve AİHS 5. Madde bağlamındaki yükümlülüklerinin ciddi ihlalidir. Yeni kanunla getirilecek düzenlemede halihazırdaki uygulamada zaman zaman benimsendiğini gördüğümüz bu hukuka aykırı uygulama açıkça yasaklanmalı; **sınırdışı işlemleri mahkeme kararıyla durdurulmuş kişiler “idari gözetim” altında tutulmamalıdır.**
- v. Diğer önemli bir husus, **kişilerin sınırdışı amacıyla özgürlüklerinden mahrum edildiği “idari gözetim” yerlerinin isimlendirilmesiyle** ilgilidir. Halihazırda “idari gözetim” ve “geri gönderme merkezi” işlevlerini gören “Yabancılar Misafirhanesi” tabir edilen yerler için bu isimlendirme terk edilmeli; bu kategorideki kapatma yerleri için “yabancılar için idari gözetim merkezleri” ya da “geri gönderme merkezleri” gibi bu mekanların asli nitelik ve işlevlerini yansıtan bir isimlendirme benimsenmelidir.
- vi. “Düzensiz göç yönetimi” ve “sınırdışı işlemleri” bağlamında tesis edilecek ve kullanılacak **“idari gözetim yerleri” ve “geri gönderme merkezlerinde” kapatılan kişilere sağlanacak hak ve imkanlar ve hukuki destek sağlayanların bu yerlere erişimi konuları yeni kanundaki hükümlerle açıkça düzenlenmelidir.** Bilindiği üzere, düzenlemenin Türkiye’nin AİHS 5. Madde bağlamındaki yükümlülüklerini karşılaması için ilgili ulusal mevzuatın bu hususları düzenliyor olması gerekmektedir.⁷ Ayrıca, bu yerlerde sağlanacak **fiziki tutulma koşulları ile bu yerlerin işleyişiyle ilgili görevlendirme ve kurallar, tutulan kişilere yinelik herhangi bir keyfi tutum ve kötü muameleye karşı şikayet ve denetim mekanizmalarının** bu konuları düzenleyecek ayrı bir yönetmelikle düzenlenmesi gerekir. İlerleyen dönemde taslak madde içerikleri bizimle paylaşıldığında bu konuda daha ayrıntılı görüş ve öneriler sunmamız mümkün olacaktır.
- vii. Son olarak; paylaşılan taslak madde başlıkları arasında **ilk bakışta önemli bir eksiklik olarak gördüğümüz “hassas gruplar” konusuna** değinmeyi elzem görmekteyiz. Bilindiği

⁷ Bkz. *Amuur v France* (Application no.17/1995/523/609), Chamber Judgement, 25 June 1996.

üzere Türkiye’de düzensiz durumdayken yakalanan göçmenler arasında **“refakatsiz küçükler”** ve diğer **“hassas durumdaki gruplar”** önemli bir yer tutmaktadır. Yeni “Yabancılar Kanunu” düzensiz göç yönetimi faaliyetleri içinde **“sınır güvenliği”** ve **“göç kontrolü”** işlevleri yerine getiren devlet birimlerine, bu gruplardan kişilerle karşılaştığı zaman benimsenecek hareket tarzı, kurallar, bu durumda kişilere sağlanacak ilave tespit ve destek mekanizmaları konusunda açık bir çerçeve sağlamalıdır. Bu bağlamda, paylaşılan **“İltica Kanunu”** taslağında yer verilmiş olan **“refakatsiz küçük”** ve **“hassas gruplar”** tanımlarının **“Yabancılar Kanunu”** içinde de yapılması son derece gereklidir. Ayrıca kanunda, yakalanma olayları sırasında ve sonrasında **“rekakatsiz küçüklerin”**, **“travma mağduru kişilerin”**, **“acil sağlık müdahalesine ihtiyaç duyan kişilerin”** tespitiyle ilgili açık izlekler tanımlanmalıdır. Bu durumda bulunan kişilerin, ve özellikle **“refakatsiz küçüklerin”** idari gözetim yerlerinde kapatılması kesin bir ifadeyle yasaklanmalıdır. Keza, yeni kanun çerçevesinde tesis edilecek yeni uygulamada **“hassas gruplara”** mensup kişilere sağlanacak acil destek ve müdahale mekanizmaları açıkça tanımlanmalı ve gereken şekilde yapılandırılmalıdır.