

TÜRKİYE İLTİCA ve GÖÇ MEVZUATININ COĞRAFİ KISITLAMA UYGULAMASI YÖNÜNDEN ANALİZİ

Bekir PARLAK¹
Ali Utku ŞAHİN²

Özet

Arap Baharı adı verilen ve son beş yıllık zaman diliminde Kuzey Afrika ve Orta Doğu siyasetinde köklü değişimlere neden olan halk hareketlerinin, 2011 yılında Türkiye'nin güney komşusu Suriye'yi de etkisi altına alması sonrasında, savaştan kaçan 2 milyon (2011 – 2015 yılları arasında yaklaşık rakamdır) Suriyeli Türkiye'ye sığınmış durumdadır. Türkiye'nin son yıllarda karşılaştığı en büyük kitlesel sığınma dalgası olan bu nüfus hareketi, dikkatleri Türkiye'nin iltica ve göç politikasına, bu politikanın Avrupa Birliği üyelik sürecindeki gelişimine ve yaklaşık 60 yıldır uygulanmaya devam eden "coğrafi kısıtlama" kavramına çekmiştir. Bu çalışma; Türkiye'nin iltica ve göç alanında yeni geliştirilen mevzuatını, coğrafi kısıtlama uygulaması bakış açısıyla değerlendirme iddiasını taşımakta ve bu değerlendirmeyi yaparken, Türkiye'nin bu konuda öne sürdüğü gerekçelerle birlikte mevcut durum, karşılaştırmalı olarak dikkate alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Coğrafi Çekince, Coğrafi Kısıtlama, Mülteci, Şarh Mülteci, İltica ve Göç, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

Analysis of Turkey's Legislation on Asylum and Immigration in Terms of Geographical Restriction Application

Abstract

After the effects of grassroots movements which are called the Arab Spring and had caused fundamental changes in North African and Middle Eastern politics in the last five years over Syria, Turkey's southern neighbour in 2011, 2 million (approximate number between 2011 – 2015) Syrians fleeing from war has already found asylum in Turkey. This influx, which is one of the largest mass influx waves faced by Turkey in recent years, had took attention to the Turkey's asylum and immigration policy, the development of this policy with respect to the European Union integration process and the nearly 60 year-old "geographical limitation" implementation. Main purpose of this study is to assess the newly developed regulations of Turkey in the field of asylum and immigration with the point of geographical limitation and with the justifications that Turkey has put forward in this regard, the current situation are considered comparatively.

Keywords: Geographical Limitation, Refugee, Asylum Seekers, Conditional Refugees, Asylum and Immigration, Law on Foreigners and International Protection

1 Prof. Dr., Uludağ Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölüm Başkanı. e-mail: bepar@uludag.edu.tr

2 Doktora Öğrencisi, Uludağ Üniversitesi, İktisadi İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

Giriş

Tarihin başlangıcından beri var olan göç olgusu, insanlığın gelişimi için çok önemli sonuçlar doğurmuş; kimi zaman çağ kapatıp çağ açmış, kimi zamansa ulusların yaşayışında köklü değişiklikler meydana getirmiştir. Günümüzde ise göç, küreselleşen dünyada form değiştirmiş, artık insan hareketliliği kontrol edilemez ve belki de takip edilemez bir ölçeğe evrilmiştir. Hele ki son birkaç yıllık dönemde, özellikle de içerisinde yaşadığımız coğrafyada göç olgusu ve doğurduğu sonuçlar, daha fazla hissedilir olmuş ve günlük yaşam pratiği içerisinde kendisine yer bulmuştur.

Tarihsel süreç içerisinde, insanların çeşitli ölçeklerde yer değiştirmelerinin nedenleri sürekli olarak araştırılmış ve yer değiştirme veya göç olgusuna yönelik birden fazla kuram geliştirilmiştir. Sosyal bilimler içerisindeki göç yazınına da şekil veren bu teoriler incelendiğinde, göç etme olgusunun ağırlıklı olarak “bireysel” ve “ekonomik” yönleri üzerinde durulduğu görülmektedir. Bir başka ifadeyle, gözlemlendikleri ve üretildikleri dönemin koşulları içerisinde şekillenen birçok göç teorisi, odağına “göçmen”i almakta ve bu göçmenin birey olarak davranışlarını anlamlandırmanın temeline, ekonomik gerekçeleri yerleştirmektedir. Ancak göç olgusu, her zaman ekonomik sebeplerle ilişkili olarak meydana gelmemektedir.

Literatürde göç edenlerin göç etme nedenlerini zorlayıcı sebeplere bağlı olarak değerlendiren ve “reaktif göç” veya “zorunlu göç” olarak tanımlanan göç türleri, günümüz yaşam pratiklerinde yaşanan keskin değişimlerin bir sonucu olarak fark edilir bir artış eğilimi göstermektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında, belki de savaşın yarattığı tahribatın da bir gereği olarak yapılan uluslararası anlaşmalarla rejimi şekillendirilen mültecilik ve sığınmacılık olgusu, bugün; 50’li yılların Avrupa kıtası koşullarından³ bağımsız olarak küresel bir ölçekte ve tüm dünya devletlerini ilgilendirir bir şekilde varlığını sürdürmektedir.

3 Burada ifade edilmek istenen; Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Konvansiyonununun 1951 tarihli olup, mülteci olarak tanınmak için hem zamansal hem de coğrafi bir sınırlama getiriyor olmasıdır. 1967 yılında imzalanan New York Protokolü ile zaman kısıtlaması ve coğrafi kısıtlama kaldırılmış olsa da; içlerinde Türkiye’nin de bulunduğu dört ülke tarafından coğrafi kısıtlama uygulaması devam etmektedir. Türkiye’nin sürdürmeye devam ettiği coğrafi kısıtlama uygulamasının iç hukuk açısından ele alındığı bu çalışma kapsamında, bu ifadenin Türkiye için bir “hipotez” olarak yorumlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

Bilindiği üzere “göçmen”, bir ülkeye kendi isteğiyle ve yerleşmek niyetiyle giden kişi olarak tanımlanırken, “mülteci”; siyasi, sosyal olaylar nedeniyle bulunduğu ülkeden kaçıp, geçici olarak başka bir ülkeye sığınan kişi olarak tanımlanmaktadır (Özkan, 2013, s. 31). Mültecilik kavramı Türkiye ölçeğinde ele alındığında ise; Türkiye’nin devam ettirdiği ve bu çalışmanın da odak noktasını oluşturan “coğrafi kısıtlama” veya “coğrafi çekince”ye bağlı olarak, farklı bir anlama bürünmektedir. Şöyle ki Türkiye; Avrupa kıtası dışından gelenleri, mülteci olarak kabul etmemektedir.

Uluslararası mülteci rejimini düzenleyen 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Konvansiyonunun ilk imzacı devletlerinden birisi olan Türkiye, Konvansiyonun 1. maddesinde yer alan ve zamansal ve coğrafi ölçütlerde sınırlayıcı ifadelerle tanımlanan mülteci kavramı için; 1961 yılında yayımladığı deklarasyonu ile bu ifadeleri “Avrupa’da meydana gelen olaylar nedeniyle” şeklinde anladığını ifade etmiştir. Buna göre Türkiye, sadece Avrupa kıtasından gelen ve şartları uygun olanları mülteci olarak tanımakta; Avrupa kıtası dışından gelenleri ise sığınmacı olarak kabul etmektedir⁴.

Şu halde, uluslararası mülteci rejimi açısından, zaten var olan ve fakat 1967 yılında genel anlamda kaldırılan coğrafi kısıtlama uygulamasının Türkiye tarafından devam ettirilmesi; bu çalışmanın odak noktasını oluşturmaktadır. Bir başka ifadeyle bu çalışma, göç ile ilgili kanuni düzenlemelerin ışığında ve mevcut durum dikkate alınmak suretiyle, Türkiye’nin coğrafi kısıtlama uygulamasını hukuken devam ettirmesini inceleme amacını taşımaktadır.

Göç ve iltica yazınında hakim olan “göçmen/mülteci” odaklı bakış açısına, “göçü/ilticayı karşılayan ve yüklenen ülke/hedef ülke” bakış açısıyla bir alternatif oluşturmayı hedefleyen bu çalışmanın bahse konu coğrafi kısıtlama odağı, aynı zamanda çalışma kısıtını da oluşturmaktadır. Şöyle ki çalışma, Türkiye özelinde aralarında fark olduğu vurgulanan mülteciler ile sığınmacılara yönelik hizmetleri karşılaştırırken, bahse konu hizmetlerin hukuki dayanağını oluşturan Türk mevzuatını temel almakta; bu açıdan mevzuatı, coğrafi kısıtlama “gözlüğüyle” okumaktadır.

4 Bahse konu kısıtlamaların her ikisi de, 1967 yılında imzalanan bir Protokolle kaldırılmıştır. Ancak ilgili protokol, taraf devletlere çekince koyma ve kısıtlamalarda bulunma hakkı da verdiği için Türkiye, 1968 tarihli Bakanlar Kurulu Kararıyla zamansal kısıtlamayı kaldırmış ancak coğrafi kısıtlamayı uygulamaya devam etmiştir. Bu husus, çalışmanın ilgili başlığı altında açıklanmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde, coğrafi kısıtlama kavramı ele alınarak, çalışmanın odak noktasının kavramsal temeli ve çerçevesi oluşturulmaktadır. Böylece, bir sonraki bölümde incelemeye tabi tutulan yeni ulusal göç mevzuatının analizinde kullanılan temel yaklaşım ortaya konulmaktadır. Çalışmanın son bölümü ise, sonuç ve değerlendirmeye ayrılmıştır.

Coğrafi Kısıtlama Kavramı

Ülkelerin uyguladıkları göç ve iltica rejimlerinin değerlendirilmesinde önem arz eden bir kavram olan coğrafi kısıtlama, Cenevre Konvansiyonunda tanımlanan ve “Avrupa’da meydana gelen olaylar” ifadesiyle somutlaştırılan bir kavramdır. Literatürde “mülteci rejiminin anayasası” olarak tanımlanan Cenevre Konvansiyonunun birinci maddesinde, mültecilik tanımlanırken kullanılan temel ifadelerden olması sebebiyle coğrafi kısıtlama; taraf devletler açısından değerlendirildiğinde mülteci olmanın veya mülteci olarak kabul edilmenin koşullarından birisini oluşturmaktadır. Bu bağlamda coğrafi kısıtlama kavramı, mültecilik kavramıyla birlikte değerlendirilmelidir.

1951 tarihli Cenevre Konvansiyonuna göre mülteci, “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 kişi” olarak tanımlanmaktadır (md. 1/A/2)⁵.

Konvansiyon, mülteci tanımında geçen “1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar” ifadesi için ise, ayrı bir açıklama da içermektedir. Buna göre “(a) ‘1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da meydana gelen olaylar’; veya, (b) ‘1 Ocak 1951’den önce Avrupa’da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar’ anlamında anlaşılacak ve her Taraf Devlet bu Sözleşme’yi imzaladığı, tasdik ettiği veya ona katıldığı sırada bu Sözleşme’ye göre taahhüt ettiği yükümlülükler bakımından bu ifadenin kapsamını belirten bir beyanda bulunacaktır.” (md. 1/B/1).

5 Bkz. 359 sayılı Cenevre’de 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış olan Mültecilerin Hukuki Durumuna dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun (29.08.1961), T.C. Resmi Gazete, 10898.

Görüldüğü üzere Konvansiyon, mülteci tanımı içerisinde birçok unsuru saymış olmakla birlikte, bu çalışma kapsamında önem arz eden iki ölçüte de yer vermiştir. Bunlardan birincisi, tanımı, belirli bir tarih (1 Ocak 1951'den önce) şartına bağlayarak zaman ölçütünü kullanmasından doğan “zamansal kısıtlama”dır. Bu kısıtlamaya göre mülteci olarak kabul edilebilmek için gereken şartları taşıyan bir kişinin bu şartları, belirtilen tarihten önce meydana gelen olaylar nedeniyle taşıyor olması gerekmektedir. Diğer ölçüt ise, madde 1/B/1'de açıklanan coğrafi kısıtlamadır. Bu ölçüt dikkate alındığında, mülteci olarak kabul edilmenin bir diğer şartının zamansal kısıtlamada bahsi geçen olayların Avrupa'da veya başka bir yerde meydana gelmiş olması olduğu görülmektedir. Ancak bu husus, taraf devletin beyanı ile netlik kazanmaktadır.

1951 tarihli Konvansiyon, esasen savaş sonrası mülteci sorunlarına yönelik çözümler bulmak amacıyla hazırlanmış bir belgedir. Ancak Konvansiyonun kabulüne müteakip dünya genelindeki mülteci hareketlerinde meydana gelen artışlar; bu artışlara rağmen çok sayıda kişinin gerek zamansal gerekse coğrafi kısıtlama nedeniyle mülteci olarak değerlendirilememeleri dolayısıyla uluslararası korumaya ihtiyaç duyan kişilerin herhangi bir sınırlama olmadan mülteci olarak tanınması ve sağlanan güvencelerden faydalandırılmaları gerektiği düşüncesi hakim olmaya başlamıştır (Çiçekli, 2014, s. 228). Bu durumun sonucunda, literatürde New York Protokolü olarak bilinen 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Protokol hazırlanarak Birleşmiş Milletler tarafından kabul edilmiştir.

New York Protokolünün mültecilere yönelik en önemli getirisi, Cenevre Konvansiyonunda yer alan zamansal ve coğrafi kısıtlamayı kaldırıyor olmasıdır. Protokolün 1. maddesinin 2. ve 3. fıkralarıyla, Cenevre Konvansiyonu madde 1/A/2'de yer alan “1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve...” ve “söz konusu olaylar” sonucunda ifadeleri metinden çıkarılmış; protokolün taraf devletlerce hiçbir zamansal ve coğrafi kısıtlama olmaksızın uygulanacağı belirtilmiştir (Çiçekli, 2014, s. 228).

Zamansal ve coğrafi kısıtlamalar, her iki uluslararası belgenin de taraf devletlerinden olan Türkiye açısından değerlendirildiğinde ise; daha farklı bir tablo ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki Türkiye; Cenevre Konvansiyonunun 1/B/1 maddesi gereğince yayımladığı 29 Ağustos 1961 tarihli deklarasyonu, madde 1'de geçen ifadeyi “Avrupa'da meydana gelen olaylar nedeniyle” şeklinde anladığını ve kabul ettiğini

ifade etmiştir. Benzer şekilde Türkiye, Cenevre Konvansiyonunda yer alan kısıtlamaları kaldıran New York Protokolüne 1 Temmuz 1968 tarihli Bakanlar Kurulu kararı ile katılarak zamansal kısıtlama uygulamasını kaldırmış; ancak, protokolün 7. maddesinde yer alan “çekince koyma hakkı”ndan yararlanarak, Cenevre Konvansiyonu ile getirilen coğrafi kısıtlama uygulamasını sürdüreceğini beyan etmiştir⁶.

Konumu gereği, fakir Güney ve Doğu ile zengin Kuzey ve Batı arasında bir köprü vazifesi gören Türkiye'nin her zaman avantajlarından bahsettiği coğrafi konumu, bu konuda olumsuz bir durum ortaya çıkarmaktadır (Kara ve Korkut, 2010, s. 156). Şöyle ki günümüzde, ülkemizin üzerinde bulunduğu coğrafya, Osmanlı İmparatorluğu döneminden bugüne kadar geçen süre içerisinde çok sayıda kitlesel göç akınına maruz kalmıştır. Cumhuriyet dönemi ve sonraki yıllarda bulunduğumuz coğrafyada meydana gelen gelişmelerin de etkisiyle, Türkiye'ye yönelik kitlesel nüfus hareketleri yaşanmaya devam etmiştir.

Bu dönem içerisinde Türkiye, 1945 – 1980 yılları arasında ağırlıklı olarak Bulgaristan ve Yunanistan'dan gelen göç hareketleriyle; 1980'li ve 1990'lı yıllarda ise Afganistan'dan gelen sığınmacı ve Bulgaristan'dan gelen ve Türk kökenli göç hareketlerine maruz kalmıştır (Kartal ve Başçı, 2014, s. 281). Özellikle 1980 yılı sonrasında meydana gelen kitlesel hareketler, Türkiye'yi büyük ölçüde etkilemiş; İran – Irak Savaşının, Yugoslavya'da yaşanan iç karışıklıkların, Bulgaristan tarafından Türk kökenli kişilerin sınır dışı edilmesinin ve 1. Körfez Savaşının şekillendirdiği bu dönemde yaklaşık bir milyon kişi Türkiye'de sığınma aramıştır (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1012 – 1014).

Sonuç olarak coğrafi kısıtlama, kamuoyunda bilinenin aksine, uluslararası anlaşmalarla oluşturulan, ancak, Türkiye'nin çeşitli gerekçelerle sürdürmeyi tercih ettiği bir uygulamadır. Çünkü Türkiye, yukarıda verilen örneklerden de anlaşılacağı üzere, bulunduğu bölge itibariyle bir mülteci veya sığınmacı akınıyla karşı karşıya kalma ihtimali olan bir ülkedir ve bu konuda kendisini koruma refleksiyle hareket etme ihtiyacı hissetmektedir (Erdoğan, 2015, s. 45). Bu bağlamda Türkiye'nin coğrafi kısıtlama uygulamasını sürdüreceğini beyan etmesi, Avrupa ülkeleri dışından gelenleri mülteci olarak tanımayacağı anlamına gelmekte; bu nedenle Türkiye, bu durumda olan ve Konvansiyon hükümlerine göre mülteci statüsü taşıyan kişileri “şartlı mülteci” olarak tanımlamakta ve üçüncü bir ülkeye yerleştirilene dek geçici koruma sağlamaktadır.

6 Bkz. 6/10266 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, T.C. Resmi Gazete, 12968.

Coğrafi Kısıtlama Açısından Türk İltica ve Göç Mevzuatı

Önceki bölümde kavramsal açıdan ele alınan coğrafi kısıtlama, çalışmanın bu bölümünde, ülkemiz uygulamalarına olan etkisi açısından değerlendirilmektedir. Bu nedenle, Türkiye'nin iltica ve göç rejimine kaynaklık eden mevzuata da, kısaca değinilmesi gerekmektedir.

Mevzuatın Kısa Gelişimi

Uluslararası mülteci rejiminin anayasası konumundaki 1951 tarihli Cenevre Konvansiyonu ile 1967 Protokolünün taraf ve ilk imzacılarından olan Türkiye, iç hukukunda uzun bir süre tek ve bütünlük bir "göç ve iltica mevzuatını" yürürlüğe koymamış; bunun yerine bu alandaki uygulamalarını, İskan Kanunu, Pasaport Kanunu gibi farklı amaçlarla yürürlüğe konulmuş mevzuatta bulunan hükümlere dayanarak yürütmüştür.

Ancak, 1980'li yılların sonları ile 1990'lı yılların başlarında sınırlarımızda yaşanan ciddi boyutlardaki göç dalgaları (Erdoğan, 2015, s. 46) bu alanda iç hukukta yeni bir düzenlemenin yapılması gerekliliğini ortaya koymuş; yürütülen çalışmalar sonucunda 1994 yılında "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" yürürlüğe konulmuştur.

Literatürde kısaca 1994 Yönetmeliği olarak isimlendirilen bu yönetmelik, o tarihe kadar iltica ve sığınmaya ilişkin özel ve müstakil bir düzenleme yapılmamış bulunan iç hukuktaki boşluğu büyük oranda doldurmuştur. 1994 Yönetmeliğinin amacı, ülkemize iltica eden veya başka ülkelere iltica etmek üzere ülkemizden ikamet izni isteyen yabancılarla, toplu bir şekilde ülkemize iltica veya sığınma amacıyla sınırlarımıza gelen yabancılar ve oluşabilecek nüfus hareketlerine karşın uygulanacak usul ve esasların tespit edilmesi ile görevli kuruluşların belirlenmesidir (94/6169 karar sayılı Yönetmelik md. 1). 1994 Yönetmeliği ile Avrupa dışından gelen sığınmacılara geçici sığınma hakkı verilmiş ve sığınmacılar arasında mülteci statüsü edinenler için mülteci kabul eden ülkelere yerleştirme uygulaması gündeme gelmiştir (Kartal ve Başçı, 2014, s. 283)⁷.

7 1994 Yönetmeliği ülkemizde, 2013 yılına kadar mültecilere yönelik olarak yapılan en temel düzenleme olduğundan ilgili diğer düzenlemelere bu çalışmada yer verilmemiştir.

Süreç içerisinde, 1994 Yönetmeliği başta olmak üzere yapılan düzenlemelerin, mülteci hukuku konusunda yeterli ve kapsamlı bir hukuki sistemin eksikliğini gidermediği, gerek son dönemde yaşanan Avrupa dışı kaynaklı kitlesel akınlarda, gerekse Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin konuya ilişkin Türkiye aleyhine verdiği kararlarda görülmektedir (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1031 – 1032). Bu kapsamda, Türkiye'nin iltica politikasında önemli değişiklikler getirecek olan bir "eylem planı" hazırlanmıştır.

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanarak 25 Mart 2005 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilen "İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı" kapsamında, Türkiye'nin iltica ve göç mevzuatı ve sisteminin Avrupa Birliği müktesebatı ile uyumlu hale getirilebilmesi amacıyla yürürlüğe konulması gereken yasal düzenlemeler, idari yapılanma ve fiziki altyapının tamamlanması için gerekli yatırımlar ile alınması gereken tedbirler yer almaktadır (Güner, 2007, s. 87).

Ulusal Eylem Planı kapsamında hedeflenen birçok husus, bugün 4 Nisan 2013 tarihinde kabul edilen 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile, mevzuat ölçeğinde somutlaştırılmıştır durumdadır. Beş kısım ve 126 maddeden oluşan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, geri gönderme yasağı, yabancıların durumları, uluslararası koruma, yabancılar ve uluslararası korumaya ilişkin ortak hükümler ile Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kuruluş ve işleyişine ilişkin düzenlemeler içermektedir (Ergüven ve Özturanlı, 2013, s. 1032).

Coğrafi Kısıtlama ve Mevzuata Yansımaları

Ülkemiz iltica ve göç mevzuatının burada kısaca aktarılmaya çalışılan gelişimi içerisinde görülmektedir ki mevzuat, yapısal olarak tepkisel bir seyir izlemiştir. Bir başka ifadeyle, Cenevre Konvansiyonunun imzalanması sonrasında süreç içerisinde 80'li ve 90'lı yıllarda ülkemizin içerisinde bulunduğu coğrafyada meydana gelen gelişmeler 1994 Yönetmeliğinin; 2000'li yıllara gelindiğinde ivme kazanan Avrupa Birliği üyelik süreci ise Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun doğmasına neden olmuştur.

Her ne kadar, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile ülkemizde mülteci hukukunun olumlu yönde gelişme gösterdiği söylenebilse de; süreç içerisinde çeşitli isimler altında yaşanan gelişmeler, çalışma konusu bakımından ele alındığında büyük ölçüde benzerlik göstermektedir. Şöyle

ki mevzuatın tamamı, 1951 Cenevre Konvansiyonundan doğan “coğrafi kısıtlama” uygulamasının gölgesinde geliştirilmiştir. Bu bakımdan yapılan her yeni düzenleme de, gerek tanımsal açıdan gerekse kapsam açısından, yine bu kısıtlama çerçevesinde geliştirilmiştir. Ancak konunun uygulama yönü dikkate alındığında, mevcut durum göstermektedir ki bazı uygulamalarda coğrafi kısıtlamanın bir etkisi olmamaktadır. Bu hususun çözümlenebilmesi için, Türkiye’nin Ulusal Eylem Planında coğrafi kısıtlamanın devamına yönelik olarak gösterdiği gerekçeler ile, 1951 Cenevre Konvansiyonundan doğan yükümlülükler ve iç hukukta bu alandaki düzenlemelerin birlikte incelenmesi gerekecektir.

Türkiye coğrafi kısıtlama uygulamasının devamıyla ilgili gerekçesini, Ulusal Eylem Planının “4.13 numaralı Coğrafi Kısıtlamanın Kaldırılması” başlığı altında şu şekilde açıklamaktadır:

“Coğrafi kısıtlamanın kaldırılması konusu Türkiye’nin ekonomik, sosyal ve kültürel koşullarına zarar verilmeyecek şekilde çözüm bulunması gereken bir konudur. Zira Türkiye, 1980’li yıllarda tırmanmaya başlayan ve dünya konjonktürünü değiştirecek nitelik taşıyan toplu nüfus hareketlerinden oldukça fazla etkilenen bir ülke olmuştur.

Bu çerçevede;

- 1988 yılındaki İran-İrak Savaşı sırasında 51.542,*
- 1992-1997 yılları arasında eski Yugoslavya’daki iç savaş ve bölünme ve Bosna-Hersek olaylarında 20.000,*
- 1989 yılı Mayıs-Ağustos ayları arasında Bulgaristan’dan sınır dışı edilen 311.000 civarında ve ayrıca vizeli olmak üzere 34.000 olmak üzere toplam 345.000,*
- 2 Ağustos 1990 ila 2 Nisan 1991 tarihleri arasında Körfez Krizi ve savaşından önce 7489 sonrasında da 460.000,*
- 1999 yılında Kosova’da meydana gelen olaylar sonrasında 17.746,*
- Ülkelerinden sürgün edilerek geniş bir coğrafyaya dağılan Ahıska Türklerinden Türkiye’ye yerleşmek üzere 32.577 kişi,*

olmak üzere toplam 934.354 yabancıya Türkiye’de çalışma hakkını da içeren ikamet izni verilmiş ve bugüne kadar da sürdürülmüştür. Aynı zamanda bu ailelerin Türkiye’de doğan çocukları da aynı haktan yararlandırılmıştır.”

Bu gerekçenin devamında ise Türkiye, coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasını iki temel koşulun gerçekleşmesine bağlamıştır:

“Bölgesinde edindiği zor tecrübeler nedeniyle, 1951 Cenevre Sözleşmesine uygulanan coğrafi kısıtlamanın kaldırılması konusu, 2003 yılı Türkiye Ulusal Programında, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne katılım müzakerelerinin tamamlanmasına paralellik arz edecek şekilde sonuçlanması planlanmış ve iki koşulun tamamlanmasına bağlanmıştır.

Bu koşullar;

- Katılım aşamasında Türkiye’ye doğudan bir mülteci akımını teşvik etmeyecek şekilde gerekli mevzuat ve altyapı değişikliklerinin gerçekleştirilmesi,*
- AB ülkelerinin külfet paylaşımı konusunda gerekli hassasiyeti göstermeleri olarak belirtilmiştir.”*

Ulusal Eylem Planında yer alan gerekçe ve koşullardan da açıkça anlaşıldığı üzere Türkiye, bu çalışmada da daha önce ifade edildiği üzere, coğrafi kısıtlama uygulamasını bir savunma mekanizması olarak kullanmakta ve bu savunma mekanizmasının kaldırılmasını ancak külfet paylaşımı ve ilticayı teşvik etmeyecek önlemlerin alınması koşuluna bağlamaktadır.

Ancak; gerek Cenevre Konvansiyonu ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinden doğan yükümlülükler, gerekse iç hukuk normları, bahse konu coğrafi kısıtlama uygulamasını fiilen geçersiz kılmaktadır. Ayrıca, Türkiye’nin gerekçe olarak gösterdiği nüfus hareketlerinin toplu nüfus hareketi olarak kitlesel sığınma ve buna bağlı geçici koruma statüsüne tabi olması da, kitlesel sığınma durumlarında coğrafi kısıtlama uygulamasını sürdürmeyi fiilen olanaksız kılmaktadır.

Tüm bu hususlar bir arada değerlendirildiğinde, esasen Türkiye’nin yükümlülük altına girmek istemediği temel hak ve özgürlükler kapsamındaki “ikamet ve seyahat özgürlüğü”, “aile hayatı”, “çalışma hakkı ve iş piyasasına erişim”, “eğitim ve öğrenim hakkı” ile “sağlık ve sosyal

yardım hakkı” gibi olanakların, hem uluslararası hem de ulusal hukukta düzenlenmiş bulunması ve ayrıca bu hakların nihai statüsü ne olursa olsun tüm sığınmacılara belirli kriterler ve/veya düzenlemeler dahilinde tanınıyor olması, coğrafi kısıtlama uygulamasının fiili olarak Türkiye’nin endişeleri için etkin bir çözüm olmadığını göstermektedir^{8 9 10}.

Sonuç, Değerlendirme ve Öneriler

Türkiye İltica ve Göç Mevzuatının Coğrafi Kısıtlama Uygulaması Yönünden Analizi başlıklı bu çalışma, başta da ifade edildiği üzere, özellikle iltica ile ilgili konularda Türkiye’nin uygulamalarına kaynaklık eden mevcut düzenlemeleri, coğrafi kısıtlama gözlüğüyle okumak ve değerlendirmek amacını taşımaktadır.

1951 Cenevre Konvansiyonunun taraf devletlerinden olan Türkiye, coğrafi konumu gerekçesiyle Konvansiyonu, coğrafi kısıtlama koşuluyla onaylamış, bu kısıtlamayı New York Protokolünde de devam ettirmiş ve Türkiye’nin iç hukuk düzenlemeleri de bu yaklaşıma göre şekillenmiştir.

Türkiye’nin coğrafi kısıtlama uygulamasının devamına yönelik olarak öne sürdüğü gerekçesi dikkate alındığında, coğrafi kısıtlama yaklaşımının Türkiye tarafından stratejik bir savunma mekanizması olarak kullanıldığı ve Türkiye’nin göç ve iltica rejiminin düzenlenmesinde önemli bir yer tuttuğu görülmektedir. Öyle ki Türkiye, coğrafi kısıtlama uygulamasının bir sonucu olarak bugüne kadar, bir başka deyişle 60 yıllık periyotta yalnızca 43 kişiyi mülteci olarak kabul etmiştir (Erdoğan, 2015, s. 45). Ancak Türkiye’nin bugün içerisinde bulunduğu durum ve bölgesel dinamikler

8 Bu değerlendirmeyle ilgili olarak 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun 89. maddesi hükümleri ile 2014/6883 karar sayılı Geçici Koruma Yönetmeliğinin “Geçici Korunanlara Sağlanacak Hizmetler” başlıklı Altıncı Bölümü hükümleri önem arz etmektedir. Şöyle ki Türkiye, bahse konu hükümler vasıtasıyla fiilen temel hak ve özgürlükler hususunda yükümlülük altına girmiş bulunmaktadır.

9 Bahse konu temel hak ve özgürlüklerin sığınmacılara sağlanmasına ilişkin yapılan birçok araştırma, bu hak ve özgürlüklerin mülteci statüsünde olmayan geçici koruma altındakilerle şartlı mültecilere tanınması ve/veya ihtiyaç sahibi sığınmacıların bunlara erişimi konusunda ciddi sorunlar olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak bu çalışma, “Giriş” bölümünde de ifade edildiği üzere, mevzuatta yapılan düzenlemeleri dikkate alarak hazırlanmıştır. Bu bağlamda, uygulamada karşılaşılan sorunların önemi yadsınmamakla birlikte, bahse konu sorunlar coğrafi kısıtlama ile ilgili değerlendirmelerde dikkate alınmamıştır.

10 Mültecilerin hak ve özgürlüklerine ilişkin bilgi için bkz. Özkan, 2013, ss. 275 – 342; Çiçekli, 2014, ss. 355 – 390.

incelendiğinde, coğrafi kısıtlama uygulamasına devam etme hususunda gösterilen gerekçenin, fiilen geçersiz olduğu sonucuna ulaşılabilmektedir.

İlgili bölümde de ifade edildiği üzere; öncelikle Türkiye, yalnızca Cenevre Konvansiyonunun taraf ülkelerinden değildir; başta Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi olmak üzere, bireylerin temel hak ve özgürlüklerini düzenleyen birçok uluslararası antlaşmanın imzacısı konumundadır. Ek olarak, son gelişmeler ışığında özellikle kitlesel sığınma ve geçici korumayla ilgili yeni iç hukuk düzenlemeleri yapmıştır. İşte hem taraf olunan uluslararası antlaşmaların getirdiği mükellefiyetler hem de yapılan iç hukuk düzenlemelerinden doğan ulusal taahhütler Türkiye'nin; kendisini coğrafi kısıtlama uygulamasıyla koruma altına almaya çalıştığı birçok alanda faaliyet göstermesine ve hizmet sunmasına neden olmaktadır.

Öyleyse Türkiye, coğrafi kısıtlama uygulamasına neden devam etmektedir? Bir başka deyişle Türkiye; mevcut durumun da gösterdiği üzere, Ulusal Eylem Planında sunulan gerekçeler ve verilen örnekler fiilen geçersiz olmasına rağmen, bu savunma mekanizmasını neden sürdürmek istemektedir?

İfade edildiği üzere bu çalışma, coğrafi kısıtlama uygulamasını Türk mevzuatı açısından ele alarak değerlendirme iddiasını taşımaktadır. Bu kapsamda, Türkiye'nin taraf olduğu diğer uluslararası antlaşma hükümleri ile iç hukuk düzenlemeleri çerçevesinde, coğrafi kısıtlama uygulamasıyla kaçınılmak istenen birçok yükümlülüğü yerine getirmek durumunda olduğu, önceki bölümde ifade edilmiş ve coğrafi kısıtlamanın bu açıdan işlevsiz olduğu öne sürülmüştür. Ancak bu husus, daha geniş bir perspektifle ele alındığında, işlevsizlik argümanının da tartışılması gerektiği; bir başka ifade ile coğrafi kısıtlama uygulamasının ne ölçüde ve hangi açılardan "işlevsiz" olduğunun değerlendirilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Bu noktada ilk olarak değerlendirilmesi gereken husus, coğrafi kısıtlama uygulaması nedeniyle mülteci statüsü alamayanlara yönelik mevzuatla tanınan hak ve yükümlülüklerdir. Bu hususla ilgili olarak 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun mülteci olmayan veya henüz başvurusu sonuçlandırılmadığı için statüsü belirlenmemiş yabancılara da geniş haklar sunduğu belirtilmelidir. Aile birliğinin bozulmaması, ikamet ve çalışma izinlerinin verilmesi ve iş piyasasına erişim, avukatlık ve danışmanlık hizmetlerine erişim sağlanması, ilk ve orta öğretim hizmetlerine erişim sağlanması, sosyal yardım ve hizmetler

ile sağlık hizmetlerinden faydalanma gibi haklar, 6458 sayılı kanunla başvuru sahiplerine tanınan haklardandır.

Değnilmesi gereken ikinci husus ise, coğrafi kısıtlama uygulamasının Türkiye'yi, hedef ülke değil, durak ülkesi haline getirmesidir. Yapılan bir saha araştırmasının bulgularına göre, Türkiye'ye sığınanların sadece %6,6'sının Türkiye'de yaşamlarını sürdürmek istediklerini; büyük çoğunluğunun ise Kanada, Amerika Birleşik Devletleri, Avustralya ve Avrupa Ülkelerine yerleşmek istediklerini ortaya koymaktadır (Acer vd., 2010, s. 209). Buna ek olarak yine aynı araştırmanın Türkiye'yi tercih nedenlerine ilişkin bulguları da, önemli oranda sığınmacının Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği tarafından Türkiye'de yürütülen başka ülkelere yerleştirme faaliyetlerinden haberdar olduklarını ve bu nedenle Türkiye'yi tercih ettiklerini göstermektedir (Acer vd., 2010, s. 211). Bu durum Türkiye'den mülteci statüsü alamayanların ya üçüncü bir ülkeye yerleştirilmesi ya da koşullar uygun hale geldiğinde menşe ülkeye geri dönmelerinin sağlanması sonucunu doğurmakla birlikte, aynı zamanda, mülteci kabul eden ülkeler açısından Türkiye'yi bir "bekleme noktası" haline getirmektedir.

Ancak coğrafi kısıtlama uygulaması, Türkiye'nin uyum sürecinde olduğu Avrupa Birliği müktesebatı açısından değerlendirildiğinde ise uygulamanın; Türkiye'nin mültecilerin potansiyel külfetinden kaçınma hedefine pozitif anlamda katkıda bulunduğu ifade edilmelidir. Şöyle ki; sürdürülen coğrafi kısıtlama uygulaması nedeniyle Avrupa dışından gelip iltica talebinde bulunanlara mülteci statüsünün verilmemesi, Türkiye'nin Avrupa Birliği nezdinde "güvenli üçüncü ülke"¹¹ olmasını engellemekte ve Avrupa Birliğinin Türkiye'yi adeta bir tampon ülke olarak kullanmasının önüne geçmektedir.

Değerlendirilen bu hususların da gösterdiği üzere coğrafi kısıtlama uygulaması, bu çalışmanın temel dayanağını oluşturan "mevzuatı dikkate alarak değerlendirme" yöntemi çerçevesinde, iddia edildiği üzere işlevini

11 Üye Devletlerde Mülteci Statüsünün Verilmesi ve Geri Alınmasına Dair Asgari Standartlara İlişkin Konsey Yönergesinin 27. maddesi uyarınca Avrupa Birliği üyesi devletler tarafından kullanılabilir bir uygulama olan güvenli üçüncü ülke uygulaması, özetle sığınma talebinde bulunan bir kişinin, belli kriterlerce güvenli olduğu kabul edilen bir devlet üzerinden gelmiş olması durumunda; sığınma talebini bahse konu üçüncü devlete yapması gerektiği prensibine dayanmaktadır. Bu durumun Avrupa Birliği üyesi devletler tarafından tespit edilmesi halinde talepte bulunan kişinin başvurusu reddedilebilmektedir. Detaylı bilgi için bkz. Council Directive 2005/85/EC.

yitirmiş bir uygulama olarak dikkati çekmektedir. Bununla birlikte, Türkiye'nin Ulusal Eylem Planında ortaya koyduğu gerekçeler uzun vadeli ölçütlerle ve özellikle önceki paragrafta belirtilen güvenli üçüncü ülke uygulamasıyla birlikte dikkate alındığında, coğrafi kısıtlamanın mülteciler tarafından yaratılacak potansiyel külfetten kaçınma temel amacına uygun olduğu ve bu açıdan işlevini koruduğu sonucu çıkarılabilmektedir. Nitekim Türkiye, kısıtlamanın kaldırılmasına yönelik olarak öne sürdüğü külfet paylaşımı koşulunu "iltica stratejisinin uygulanması aşamasında sağlanacak maddi desteğe ek olarak, Türkiye'de prosedüre dahil edilen mülteci ve sığınmacıların bir bölümünün ve toplu nüfus hareketiyle Türkiye'ye gelerek kendilerine geçici koruma sağlanan yabancıların bir bölümünün Avrupa Birliği ülkelerince paylaşılacağı şeklinde anladığını" beyan etmektedir¹².

Sonuç olarak, Türkiye tarafından sürdürülmeye devam edilen coğrafi kısıtlama uygulamasının her iki yönde de sonuçlarının; bir başka ifadeyle uygulamanın kaldırılması veya sürdürülmesi durumunda doğacak tüm ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasi sonuçların; etraflıca ve bilimsel ölçütlerde tartışılması, bu alandaki politika yapıcılar ve uygulayıcıların da katkılarıyla pratik derinliğinin sağlanarak ortaya konulması gerekmektedir.

Kaynakça / References

- Acer, Y., Kaya, İ. ve Gümüş, M. (2010). *Küresel ve Bölgesel Perspektiften Türkiye'nin İltica Stratejisi*. Birinci Baskı, Ankara:USAK.
- Çiçekli, B. (2014). *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*. 5. Baskı, Ankara:Seçkin.
- Erdoğan, M. M. (2015). *Türkiye'deki Suriyeliler Toplumsal Kabul ve Uyum*. 1.Baskı. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.
- Ergüven, N. S. ve Özturanlı B. (2013). Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 62(4), 1007 – 1061.
- Güner, C. (2007), İltica Konusunda Türkiye'nin Yol Haritası: Ulusal Eylem Planı. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56(4), 81 – 109.
- Kara, P. ve Korkut, R. (2010). Türkiye'de Göç, İltica ve Mülteciler. *Türk İdare Dergisi*, 467, 153 – 162.

12 Bkz. Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi, http://www.goc.gov.tr/icerik6/iltica-strateji-belgesi_327_344_696_icerik (Erişim Tarihi: 20.05.2015)

Kartal, B. ve Başçı, E. (2014). "Türkiye'ye Yönelik Mülteci ve Sığınmacı Hareketleri". *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(2), 275 – 299.

Özkan, I. (2013). *Göç, İltica ve Sığınma Hukuku*. 1. Baskı. Ankara:Seçkin.

359 sayılı Cenevre'de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun (29.08.1961), T.C. Resmi Gazete, 10898.

6/10266 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (01.07.1968), T.C. Resmi Gazete, 12968

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (04.04.2013) T.C. Resmi Gazete, 28615.

2014/6883 karar sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği (13.10.2014), T.C. Resmi Gazete, 29153

94/6169 karar sayılı Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (14.09.1994) T.C. Resmi Gazete, 22127.

"Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status". *Official Journal of the European Union*, 48, 13 – 34

İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı, Erişim tarihi: 20.05.2015, http://www.goc.gov.tr/icerik6/iltica-ve-goc-ulusal-eylem-planı_327_344_699_icerik

Türkiye'nin Avrupa Birliğine Katılım Sürecinde İltica Alanında Yapılması Öngörülen Çalışmalara İlişkin Strateji Belgesi, Erişim tarihi: 20.05.2015 http://www.goc.gov.tr/icerik6/iltica-strateji-belgesi_327_344_696_icerik.