İNSAN HAKLARI EYLEM PLANI ÇERÇEVESİNDE MÜLTECİ HAKLARI RAPORU



2024

İNSAN HAKLARI DERNEĞİ

Necatibey Caddesi, No: 82 / 11-12 Demirtepe/ANKARA
E-Posta: posta@ihd.org.tr
Telefon: 0312 230 35 67-68-69
Faks: 0312 230 17 07

1986

İNSAN HAKLARI EYLEM PLANI ÇERÇEVESİNDE MÜLTECİ HAKLARI RAPORU

1986

İnsan Hakları Derneği
(Human Rights Association)
Necatibey Caddesi
No: 82/11-12 Demirtepe/ANKARA
e-posta: posta@ihd.org.tr
Telefon: 0312 230 35 67-68-69
Faks: 0312 230 17 07
www.ihd.org.tr

İÇİNDEKİLER

A. GİRİŞ: İNSAN HAKLARI EYLEM PLANI (İHEP) 2021 1

A.1. Arkaplan. 1
A.2. Türkiye'de Düzenli ve Düzensiz Göç. 5
A.3. Kapsam 8

B. DEĞERLENDİRME. 11

B.2. Kırılgan Kesimlerin Korunması ve Toplumsal Refahın Güçlendirilmesi 28
B.2.a. Eğitim Hakkına Erişim Bakımından 29
B.2.b. Sağlık Hakkına/Hizmetlerine Erişim Bakımından 33
B.2.c. Barınmaya Erişim Bakımından 36
B.2.d. İdari Gözetim Altındaki Kişilerin Durumu Bakımından ... 40
B.2.e. Genel Olarak Adalete Erişim Bağlamında 'Adli Yardım' Açısından Karşılıklılık Şartının Uygulanması Bakımından 47
B.2.f. İnsan Ticaretiyle Mücadele ve Mağdurların Korunması Bakımından 52

C. 2021 YILINDAN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE'DE GÖÇMEN VE MÜLTECİLER GÜNDEMİYLE İLGİLİ YAŞANANLAR: 58

C.1. Haber ve Raporlarda Türkiye'nin Göç Gündemi. 58
C.2. Seçilmiş Basın Açıklamalarında Türkiye'nin Göç Gündemi. 70

D. SONUÇ: BULGULAR VE TARTIŞMA. 71

D.1. Nefret ve Ayrımcılıkla Mücadele Bakımından 71

A. Giriş: İnsan Hakları Eylem Planı (İHEP) 2021

A.1. Arkaplan.

2 Mart 2021 tarihinde kamuoyuna açıklanan *İnsan Hakları Eylem Planı (İHEP)*, *Onbirinci Kalkınma Planı ile Yargı Reformu Strateji Belgesi* temelindeki reform iradesinin bir devamı olma niteliğini taşımaktadır[1]. Nitekim, 2019 tarihli *Yargı Reformu Strateji Belgesi*'nin hedeflerinden biri olarak[2] hazırlanması planlanmış olan bu Plan, yargı reformu stratejisinin bir uzantısı olarak da görülebilir. Türkiye Cumhuriyeti tarihi içerisinde farklı dönemlerde farklı ihtiyaçlarda kısmi ya da kapsamlı yargı reformlarına gidilmiştir. Bununla birlikte, planlı bir yargı reformu stratejisi oluşturulmasına geçiş hususu, Türkiye'nin Avrupa Birliği (AB) üyeliğine adaylık süreci ve bu kapsamda AB ile müktesebat uyumunun sağlanması ile doğrudan ilişkilidir. Bu bağlamdaki ilk yargı reformu stratejisi, 2009 yılında AB ile müktesebat uyumunun sağlanmasına yönelik müzakere süreci kapsamında gayri resmi açılış kriterlerinden birini karşılamak amacıyla hazırlanmıştır[3]. İlk belgeyi takiben ikincisi 2015 ve sonuncusu 2019 yılında olmak üzere *Yargı Reformu Stratejisi* (YRS) başlıklı iki belge daha oluşturulmuştur. 2019-2024 yıllarını kapsayacak belgelerden sonuncusu, 30 Mayıs 2019 tarihinde devletin ve hükümetin arkasında olduğunu göstermek amacıyla bizzat Cumhurbaşkanı Erdoğan tarafından açıklanmıştır. Bu

[1] Bkz. 2021/19 sayılı 29 Nisan 2021 tarihli Cumhurbaşkanlığı Genelgesi (Genelge), https://insanhaklarieylemplani.adalet.gov.tr/resimler/2021_9_Genelgesi.pdf

[2] Yargı Reformu Strateji Belgesi'nin 1.2. no'lu hedefi, "Yeni bir İnsan Hakları Eylem Planı hazırlanacak ve etkili bir şekilde uygulanacaktır" şeklinde belirlenmiştir: https://yargireformu.adalet.gov.tr/Resimler/yrs.pdf, s.29.

[3] Yargı Reformu Stratejisi 2019, https://yargireformu.adalet.gov.tr/Resimler/yrs.pdf, s.6.

belgede yer verilen dokuz amaç, 63 hedef ve 256 faaliyet ile doğrudan ilgili 15 ayrı kanunda değişiklik öngören 39 maddelik bir teklifte gündeme gelmiştir.

Bu noktada, yargı reformu stratejisinin ve dolayısıyla İHEP'in Katılım Öncesi Yardım Aracı (Instrument for Pre-accession Assistance-IPA) ile olan doğrudan ilişkisinin kapsamına da işaret edilmelidir. IPA, AB'ye üyelik sürecinde (potansiyel) aday statüsündeki ülkelerin faydalanması için oluşturulan mali bir araçtır. Bu bağlamda Araç, AB üyeliğine aday olan ülkelerin üyeliğe ilişkin yapacakları politik, kurumsal, sosyal ve ekonomik reformlara destek vermek ve Birlik standartlarına erişebilmelerine yardımcı olmak üzere fon aktarımı sağlanması görevini görmektedir[4]. Araç bu eksende, ilgili ülkelerin mevzuat ve standartlarının AB mevzuat ve standartları ile uyumlaştırılması, kurumların bu uyumlaştırma çalışmalarını gerçekleştirmesi ve reformları uygulamaya yönelik kapasitelerinin geliştirilmesi ve böylece AB üyeliğiyle birlikte gelen hak ve yükümlülüklere hazırlanmalarını amaçlamaktadır[5].

IPA fonları, AB bütçe dönemine uygun olarak 7 yıllık dönemleri kapsayacak şekilde planlanmaktadır. Halihazırda ise IPA III dönemi 2021-2027 yıllarını içerecek şekilde işletilmektedir. Türkiye IPA III çerçevesinde mali yardımı kullanmaya yönelik planını ise *Stratejik Cevap Belgesi* üzerinden açıklamaktadır[6]. Bu Belge'de yukarıda belirtilen kapsam doğrultusunda tematik konuları içeren beş pencere oluşturulmuştur. Bunlardan ilki;

[4] https://ipa.gov.tr/ipa-nedir/

[5] Ibid.

[6]https://abdigm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2023_11/01165838_TURKYYE_IPA_III_STRATEJYK_CEVAP_BELGESY.pdf

"hukukun üstünlüğü, temel haklar ve demokrasi" başlığını taşıyan penceredir. Bu pencerede öncelikli konuların ilki yargı olarak belirlenmiştir. İşte bu öncelik kapsamında ise yargı reformu stratejisine gönderme yapılmış; bu stratejinin Müktesebatın 23. Faslına (Yargı ve Temel Haklar) ilişkin önemli alanlardaki iyileştirmeleri içerdiği ve AB üyeliğine yönelik açık atıflarda bulunulduğu belirtilmiştir[7]. İlgili pencere kapsamındaki diğer öncelikli konular ise sırasıyla, yolsuzlukla mücadele, organize suçla mücadele/güvenlik, göç ve sınır yönetimi, temel haklar ve sivil toplum olarak listelenmiştir.

Yargı reformuna yapılan gönderme her ne kadar yargı başlığı altında yer alsa da, belirtilen bu konuları da içeren bir kapsama sahip olması beklenmektedir. Öte yandan, *Stratejik Cevap Belgesi*'nde, AB müktesebatı ile uyum ve dolayısıyla IPA III'den faydalanılması kapsamında oluşturulan planlamanın bir diğer yansıması olarak, İHEP'e değinildiği görülmektedir. İHEP de tıpkı YRS gibi, hukukun üstünlüğü, temel haklar ve demokrasi penceresine dahil olan hususları kapsayıcı şekilde ele almaktadır. Bu çerçevede, Yargı Reformu Stratejisi ve İHEP'in AB müktesebatı ile uyum ve IPA III kapsamındaki mali destekten faydalanma hususunda, 'hukukun üstünlüğü ve temel haklar' başlığı altında Türkiye'nin gelişim stratejisini planlayan iki ana belge olarak şekillendirildiği belirtilebilir.

AB'nin IPA III Tüzüğünde; sınır ve göç yönetimi kapasitelerinin daha da sağlamlaştırılması, uluslararası korumaya erişimin sağlanması, ilgili bilgilerin paylaşılması, sınır kontrolünün ve düzensiz göçle mücadele çabalarının güçlendirilmesi, zorla yerinden olmanın ele alınması ve insan ticareti ile insan

[7] Ibid, s. 10.

kaçakçılığına karşı mücadele edilmesi dâhil olmak üzere uluslararası ve bölgesel düzeyde göç konusunda işbirliği konularının bu bağlamdaki öneminin de vurgulanmış olmasının[8] etkisiyle, gerek Yargı Reformu Strateji Belgesi gerekse İHEP'te göç yönetimiyle doğrudan ya da dolaylı olarak ilişkisi bulunan hususlara da yer verilmiştir. Esasen göç yönetiminin bu kapsamda ele alınması yeni bir gelişme değildir, daha önceki IPA dönemlerini kapsayan yargı reformu stratejileri kapsamında da bu hususa yer verilmiştir.

İkinci YRS döneminde göç, ülke içinde toplumsal barışı olduğu kadar bölge ve uluslararası ilişkilerini de etkileyen, Türkiye'nin en önemli gündemleri arasında sayılmıştır. 2011 yılında Suriye'de yaşanan iç savaş sonrası başlayan göç dalgalarıyla Türkiye'de geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin sayısının 2015 yılının sonunda 2,8 milyona ulaşmasına işaret edilen bu YRS belgesinde yaşanan göç hareketliliklerine karşın Türkiye'nin izlediği insan odaklı politikalarla "…bir yandan Suriyeli mültecilerin yaşam hakkının korunmasını sağlarken, diğer yandan Avrupa'yı derinden etkileyecek" bir krizin de önlendiği ifade edilmiştir (2019: 13). Buna karşın yaşanan göç hareketlilikleri hukukun temeli olan sulh esasına sorun teşkil ederek anlaşmazlık ve uyuşmazlıklara neden olabilecek etkenler arasında sayılarak (2019: 92) adalet sistemine kaçınılmak olarak etki edeceğine işaret edilerek ikinci YRS döneminde özellikle mültecilerin adalete erişimi konusunda projeler yürütüldüğü ve eğitim çalışmaları yapıldığı belirtilmiştir.

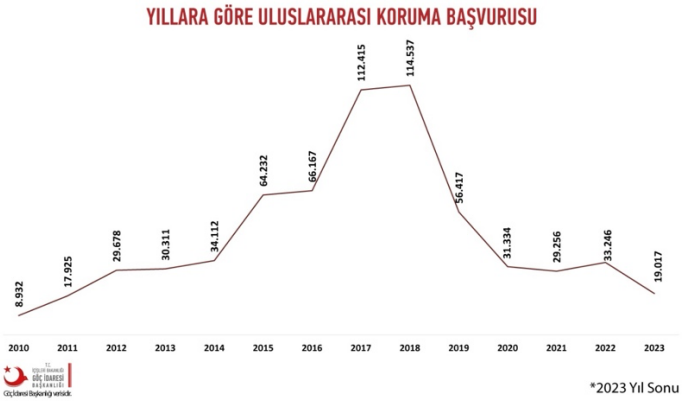
[8] Katılım Öncesi Yardım Aracını (IPA III) tesis eden 15 Eylül 2021 tarihli ve (AB) 2021/1529 saylı Avrupa Parlamentosu ve Konsey Tüzüğü, para. 22, https://ipa.gov.tr/wp-content/uploads/IPAIII_Turkce_Tuzuk.pdf

Üçüncü YRS belgesinde ise göç hususu, **Hedef 4.13** olarak anılan "Uluslararası adli yardımlaşma ve adli iş birliği geliştirilecektir" başlığı altında sınır aşan suçlar kapsamında "insan ticareti" ve "göçmen kaçakçılığı" konularına işaretle anılmıştır. İHEP'de ise göçe yönelik daha açık göndermelerin bulunduğu belirtilebilir. Nitekim bu rapordaki değerlendirmelerin kaynağını da söz konusu göndermeler teşkil etmektedir. Bu bağlamda, İHEP'in, iki amaç başlığı altında (ifade, örgütlenme ve din özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi, kırılgan kesimlerin korunması ve toplumsal refahın güçlendirilmesi) yer alan çeşitli faaliyetler eksenindeki vaatlerinin göç ile doğrudan ilişkili olduğu görülmektedir. Bu faaliyetler aşağıda 'Kapsam' başlığı altında derlenmiştir.

A.2. Türkiye'de Düzenli ve Düzensiz Göç.

Göç İdaresi Başkanlığı'nın güncel verilerine göre 21 Mart 2023 tarihi itibariyle Türkiye'de **ikamet izniyle bulunan yabancı** sayısı 1,107,370 kişidir. İkamet izniyle Türkiye'de bulunan yabancıların geldiği ilk beş ülke Türkmenistan (110,553), Rusya Federasyonu (99,022), Irak (88,797), İran (81,067) ve Suriye (79,107) olarak belirtilmiştir. İkamet izni kapsamında ayrıca "Kısa Dönem İkamet" (621,177), "Öğrenci İkamet İzni" (171,849) ve "Aile İkamet İzni" (124,503) gibi alt türler bulunmakla birlikte her bir kümenin tabi olduğu şartlar farklılık gösterebilmektedir. Türkiye'de ikamet izniyle bulunan yabancıların sayısal olarak en çok yoğunlaştıkları ilk beş il şöyle sıralanmaktadır: İstanbul (554,473), Antalya (114,705), Ankara (75,387), Bursa (50,384) ve Mersin (43,896). Türkiye'de ikamet izniyle bulunan yabancıların sayısal olarak en az yoğunlaştıkları son beş il şöyle sıralanmaktadır: Bayburt (290), Ardahan (275), Bitlis (207), Muş (88) ve Tunceli (50).

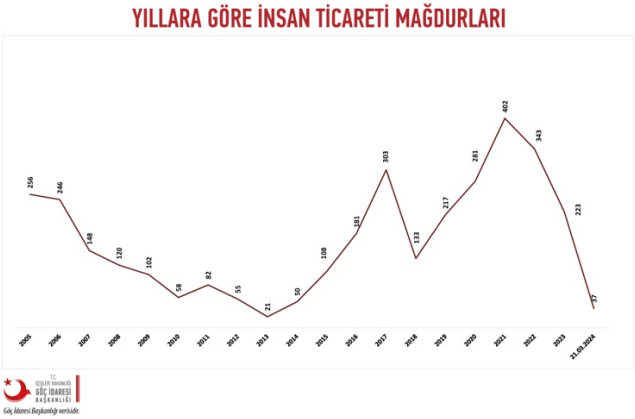
2023 yılında Türkiye'de **uluslararası koruma** başvurusu yapan kişi sayısı son on yıldaki en düşük olarak 19,017 olarak açıklanmıştır. Başvuru yapanların büyük çoğunluğunun Afganistan (13,068) kökenli olduğu görülürken Irak ve İran en yoğun başvuru alınan diğer ülkelerdir.



21 Mart 2024 tarihi itibariyle Türkiye'de bulunan **geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler**in sayısı 3,130,768 olarak açıklanmıştır. Bu anlamda Türkiye'de, Suriyelilere ev sahipliği yapan Lübnan (1,520,000), Ürdün (730,630), Irak (317,960) ve Mısır (156,678) gibi bölge ülkelerinden yanı sıra Almanya (522,575), İsveç (111,119) ve Avusturya (73,921) Avrupa ülkelerinin tümünden daha fazla Suriyeli bulunmaktadır. Bu kapsamda Türkiye'de bulunan Suriyelilerin en yoğun olarak ikamet ettikleri ilk beş il şöyle sıralanmaktadır: İstanbul (530,746), Gaziantep (428,574), Şanlıurfa (277,443), Hatay (262,960) ve Adana (220,486). Bu sayılara Suriyelilerin ikamet ettiği il nüfusuna oranla baktığımızda ise ilk beş il sıralaması

şöyle değişmektedir: Kilis (%31,25), Gaziantep (%16,53), Hatay (%14,55), Şanlıurfa (11,14) ve Mersin (%9,58). Adana (13,129), Hatay (10,803), Kahramanmaraş (14,504), Osmaniye (10,012) ve Malatya (11,617) illerinde bulunan 6 **Barınma Merkezi**'nde kalan Suriyelilerin toplam sayısı ise 60,065 kişidir. Ayrıca 2016 ve 2024 yılları arasında toplam 65,581 Suriyelinin **Üçüncü Ülkelere** yerleştirilmesi gerçekleştirilmiştir.

Göç İdaresi Başkanlığı'nın verilerine göre **insan ticareti mağdurları** sayısı yıllar içerisinde dalgalanma göstermekle beraber son dört yılda keskin bir düşüş yaşanmaktadır. Ankara ve Kırıkkale'de bulunan birer **İnsan Ticareti Mağdurları Sığınmaevi**'nde kalan kişi sayısı ise 2024 yılı itibariyle 42 olarak açıklanmıştır.



Tüm bu verilerle birlikte Türkiye'nin tarihsel olarak 2000'lerin başından itibaren Asya, Avrupa ve Afrika kıtaları ve bu kıtaların Kafkasya, Ortadoğu, Kuzey Afrika ve Balkanlar gibi birbirine yakın alt bölgelerine olan merkezi konumuyla farklı ülkelerden, farklı nedenler ve farklı profillerde göç alan bir ülke konumuna

ulaşmıştır. 2011 yılında Suriye'de başlayan iç savaş süreciyle birlikte dünyada en fazla sayıda mülteciye ev sahipliği yapan ülke durumuna gelmiştir. Türkiye'nin aldığı göçün yapısı düşünüldüğünde göçmen ve mültecilerin hayatın farklı alanlarında maruz kaldığı ayrımcılık ve insan hakkı ihlalleri geniş bir yelpazeden hukukun gündemi olmakta ve gelecekte de olmaya devam edecektir.

A.3. Kapsam

Bu çerçevede kaleme aldığımız değerlendirme raporunun amacı; *İnsan Hakları Eylem Planı: Özgür Birey, Güçlü Toplum, Daha Demokratik bir TÜRKİYE* (İHEP Mart) ve *İnsan Hakları Eylem Planı ve Uygulama Takvimi Özgür Birey, Güçlü Toplum, Daha Demokratik bir TÜRKİYE* (İHEP Nisan) başlıklı, iki belgede Türkiye'nin göç gündemiyle ilgili tanımlanan maddeler kapsamında günümüze kadar yaşananların fikri bir takibini yapmaktır. Bu kapsamda anılan belgelerde doğrudan göçmen ve mültecilerle ilgili olabilecek başlıklar şu şekilde derlenmiştir.

Sayfa	İlgili Metin
59	**4. AMAÇ:** **İFADE, ÖRGÜTLENME VE DİN ÖZGÜRLÜKLERİNİN KORUNMASI VE GELİŞTİRİLMESİ** **4.4 Nefret Söylemi ve Ayrımcılıkla Mücadelede Etkinliğin Artırılması** C. İslam ve yabancı düşmanlığı, göçmen karşıtlığı ve ırkçılık gibi ayrımcılık ve nefret söylemi/suçu teşkil eden ulusal ve uluslararası düzeydeki gelişmeler takip edilecek ve periyodik raporlar hazırlanacaktır. **Faaliyet 4.4.c.** İslam ve yabancı düşmanlığı, göçmen karşıtlığı ve ırkçılık gibi ayrımcılık ve nefret söylemi/suçu teşkil eden ulusal ve uluslararası düzeydeki gelişmeler takip edilecek ve periyodik raporlar hazırlanacaktır. **Sorumlu Kurum:** Dışişleri Bakanlığı (Uluslararası Düzey), İçişleri Bakanlığı (Ulusal Düzey) **Süre:** Sürekli
94	**8. AMAÇ:**

	KIRILGAN KESİMLERİN KORUNMASI VE TOPLUMSAL REFAHIN GÜÇLENDİRİLMESİ
99	**8.5 Uluslararası Koruma ve Geçici Koruma Kapsamındaki Yabancıların Rehabilitasyonu ve Adalete Erişimlerinin Güçlendirilmesi** A. Uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki yabancılar ile insan ticareti mağdurlarının sağlık, barınma, eğitim gibi temel ihtiyaçlarına yönelik stratejiler geliştirilecek, toplumsal uyumlarını kolaylaştırmak için sivil toplum kuruluşlarıyla ortak çalışmalar yürütülecektir. **Faaliyet 8.5.a.** Uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki yabancılar ile insan ticareti mağdurlarının sağlık, barınma, eğitim gibi temel ihtiyaçlarına yönelik stratejiler geliştirilecek, toplumsal uyumlarını kolaylaştırmak için sivil toplum kuruluşlarıyla ortak çalışmalar yürütülecektir. **Sorumlu Kurum:** İçişleri Bakanlığı **Süre:** 1 Yıl B. Geri gönderme merkezlerindeki barınma koşullarına ilişkin şikâyetleri incelemek üzere etkili bir başvuru yolu oluşturulacaktır. **Faaliyet 8.5.b.** Geri gönderme merkezlerindeki barınma koşullarına ilişkin şikâyetleri incelemek üzere etkili bir başvuru yolu oluşturulacaktır. **Sorumlu Kurum:** İçişleri Bakanlığı **Süre:** 1 Yıl C. "İdari gözetim"e alternatif tedbirlere ilişkin ikincil mevzuat çalışması yapılacak ve söz konusu tedbirler etkin bir şekilde uygulanacaktır. **Faaliyet 8.5.c.** "İdari gözetim"e alternatif tedbirlere ilişkin ikincil mevzuat çalışması yapılacak ve söz konusu tedbirler etkin bir şekilde uygulanacaktır. **Sorumlu Kurum:** İçişleri Bakanlığı **Süre:** 1 Yıl D. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında işlem gören yabancıların avukata erişimlerinin fiilen kolaylaştırılması ve yargılamaların makul sürede tamamlanması amacıyla gerekli tedbirler alınacaktır. **Faaliyet 8.5.d.** Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında işlem gören yabancıların avukata erişimlerinin fiilen kolaylaştırılması ve yargılamaların makul sürede tamamlanması amacıyla gerekli tedbirler alınacaktır. **Sorumlu Kurum:** İçişleri Bakanlığı (Avukata Erişimin Kolaylaştırılması), Adalet Bakanlığı (Yargılamanın Makul Sürede Tamamlanması) **Süre:** 2 Yıl E. Yabancılara yönelik hazırlanan şüpheli, sanık ve mağdur hakları formları yaygın dillere tercüme edilecek ve bu formların ilgililere verilmesi sağlanacaktır.

	Faaliyet 8.5.e. Yabancılara yönelik hazırlanan şüpheli, sanık ve mağdur hakları formları yaygın dillere tercüme edilecek ve bu formların ilgililere verilmesi sağlanacaktır. **Sorumlu Kurum:** Adalet Bakanlığı **Süre:** 6 Ay F. Uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki yabancılara karşı işlenen suçlarla ilgili veri tabanı oluşturulacaktır. **Faaliyet 8.5.f.** Uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki yabancılara karşı işlenen suçlarla ilgili veritabanı oluşturulacaktır. **Sorumlu Kurum:** İçişleri Bakanlığı **Süre:** 1 Yıl
100	**8.6 İnsan Ticaretiyle Etkili Şekilde Mücadele Edilmesi** A. İnsan ticaretine ilişkin suç ve cezalar, Avrupa Konseyi İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesi ve GRETA tavsiyeleri dikkate alınarak gözden geçirilecektir. **Faaliyet** 8.6.a. İnsan ticaretine ilişkin suç ve cezalar, Avrupa Konseyi İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesi ve GRETA tavsiyeleri dikkate alınarak gözden geçirilecektir. **Sorumlu Kurum:** Adalet Bakanlığı **Süre:** 6 Ay B. İnsan ticaretine ilişkin suçlara bakmakla görevli hâkim, savcı ve kolluğa yönelik olarak düzenli eğitim verilecek ve bu suçlara ilişkin kılavuz rehber ilkeler hazırlanacaktır. **Faaliyet** 8.6.b. İnsan ticaretine ilişkin suçlara bakmakla görevli hâkim, savcı ve kolluğa yönelik olarak düzenli eğitim verilecek ve bu suçlara ilişkin kılavuz rehber ilkeler hazırlanacaktır. **Sorumlu Kurum:** İçişleri Bakanlığı (Kolluk Görevlileri - Rehber İlkeleri) Türkiye Adalet Akademisi (Hâkim ve Savcılar) **Süre:** Sürekli. C. İnsan ticareti mağdurları ve olay tanıklarının korunabilmesi için gerekli tedbirler etkili bir şekilde alınacak, kişilerin insan ticareti mağduru olmalarının önlenmesi amacıyla kayıt dışı çalışmaya ilişkin denetimlerin etkinliği artırılacaktır. **Faaliyet** 8.6.c. İnsan ticareti mağdurları ve olay tanıklarının korunabilmesi için gerekli tedbirler etkili bir şekilde alınacak, kişilerin insan ticareti mağduru olmalarının önlenmesi amacıyla kayıt dışı çalışmaya ilişkin denetimlerin etkinliği artırılacaktır. **Sorumlu Kurum:** Adalet Bakanlığı **Süre:** Sürekli

B. Değerlendirme.

İHEP'de doğrudan doğruya göçle ilgili olarak belirlenen spesifik hususlara yönelik değerlendirmeye geçmeden önce, İHEP'in göç yönetimi ve bu yönetimin insan hakları ile bağlantısı bağlamındaki kapsayıcılığına yönelik genel yaklaşımının irdelenmesi yerinde olacaktır. İHEP'de göç yönetimine ilişkin hususların yukarıda belirtilen iki başlık altına sıkıştırıldığı, diğer başlıklar bakımından göçe ilişkin doğrudan amaçlara yer verilmediği; göç yönetimi ile ilgili hususlara yer verilen başlıklarda da sınırlı faaliyet alanlarının belirlendiği görülmektedir. Oysa göç yönetimi bilhassa da zorunlu göçün yönetimi, insan hakları alanı ile organik bir bağ içerisinde bulunan ve hukuk alanı bakımından da özel uzmanlık gerektiren bir meseledir. Nitekim bu husus gerek AB mevzuatında gerekse bu mevzuattan ilham alınarak hazırlanmış olan ve Türkiye'de göç yönetiminin temel ulusal kaynağı olarak kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun (YUKK) genel gerekçesinde de belirtildiği üzere özgürlük ve güvenlik dengesinin hassas şekilde korunmasını gerektirmektedir[9].

Göç yönetiminin yapısal olarak özgürlük ve güvenlik dengesini sağlayan bir niteliğe bürünebilmesi için ise sistemsel olarak insan hakları hukukunun ve daha özel olarak uluslararası göç ve mülteci hukukunun gerekleri ile tam bir uyum gerekmektedir. Bu nedenle, sadece İHEP'de sınırlı şekilde yer alan göç ile bağlantılı amaçlarla değil, bunların yanında daha genel nitelikli diğer amaçlarla da (özellikle de; daha güçlü bir insan hakları koruma sistemi, hukuki öngörülebilirlik ve şeffaflık, kişi özgürlüğü ve güvenliğinin güçlendirilmesi, kişinin maddi ve

[9] YUKK Genel Gerekçe, https://www.goc.gov.tr/genel-gerekce18

manevi bütünlüğü ile özel hayatının güvence altına alınması) bağlantılı noktalarda iyileştirmeye ihtiyaç duyulmaktadır.

Bu ihtiyaçların İHEP'de kapsanmamasının en belirgin nedeni olduğu düşünülen; aynı zamanda da İHEP'de yer alan hukuki güvenlik ve şeffaflık bağlamında geliştirilmesine gerek duyulduğu halde bu kapsamda kendisine yer verilmediği görülen husus, yargıda göç ve mülteci hukukuna ilişkin ihtisaslaşma gerekliliğidir. Göç ve mülteci hukuku kendine has içeriği bulunan ve bu içerik doğrultusunda, başta insan hakları hukuku olmak üzere, idare hukuku, anayasa hukuku, uluslararası (özel) hukuk, ceza hukuku gibi birden fazla hukuk alanı ile ilişkili olan bir hukuk alanı olmasına rağmen, Türk hukukunda ayrı bir hukuk alanı olarak görülmemektedir. Bu çerçevede ne akademide ne hukuk eğitiminde ne de yargıda bu alanda tam anlamıyla uzmanlaşmanın gerçekleşmesi mümkün olamamaktadır.

Her ne kadar, idare mahkemelerinin belirli bir dairesinin bu alana ilişkin davalar açısından (özellikle uluslararası koruma başvurularının değerlendirilmesi ve sınır dışı etme kararları ile ikamet iznine yönelik) görevlendirilmesi söz konusu olsa da, akademideki ve dolaylı olarak hukuk eğitimindeki uzmanlaşma eksikliği, idare mahkemelerinin bu konuların dışındaki diğer konulara yönelik dava yükleri nedeniyle ihtisaslaşmanın önünü kesmektedir. Ayrıca, ilgili davalar bakımından Danıştay yolunun kapalı olması nedeniyle içtihat oluşamaması ve özellikle sınır dışı etme kararlarının ilk derece mahkemelerinde kesinleşmesi nedeniyle yargıda benzer davalar bakımından birbirinden farklı kararların verilmesi, yeknesaklığın sağlanamaması ve ayrıca ilgili güncel Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarının etkin şekilde uygulamaya yansıtılamaması söz konusu olmaktadır. Bu

yorum, idari gözetim kararlarının denetimi konusunda yetkili olan Sulh Ceza Hakimlikleri için de söz konusudur.

Göç ve mülteci hukukunun kendine has özellikleri bağlamında ihtisaslaşmanın gerçekleşmemesi, doğal olarak ceza hukuku kavramları ve bakış açısı ekseninde uzmanlaşmış olan Sulh Ceza Hakimliklerinin nihai karar mercii olarak yeknesak, tutarlı ve alanın hukuki gereklilikleri ile uyumlu karar vermesini zora sokmaktadır. Aynı durumun 1951 tarihli *Mültecilerin Statüsüne Dair Sözleşme*'nin (1951 Cenevre Sözleşmesi) yorum araçlarının kullanılması ve Sözleşme ile uyumlu bir uygulamanın gerçekleşmesi bakımından da geçerli olduğu görülmektedir.

Türkiye bu Sözleşmeyi coğrafi bir sınırlama ile uygulamakta olduğu için Avrupa'da meydana gelen olaylardan ötürü mültecilik hâline girmiş kişilere Sözleşmeyi uygulamamaktadır. Bununla birlikte, YUKK'da coğrafi sınırlama ekseninde şekillendirilen şartlı mülteci statüsü (YUKK md. 62), Sözleşme'de ve YUKK'da yer alan mülteci statüsü (YUKK md. 61) ile aynı şekilde tanımlanmış ve aynı dahil etme kriterleri ekseninde şekillendirilmiştir. Bu nedenle, her iki statüde yer alan aynı kriterlerin aynı şekilde yorumlanması ve değerlendirilmesi idari istikrar ilkesinin bir gereği hâline gelmektedir. Bu bağlamda özellikle, uluslararası koruma başvurularına ilişkin kararların şartlı mülteci statüsü bağlamında değerlendirilmesinde, Sözleşme'de yer alan kriterlerin Sözleşme'nin yorum araçları (örneğin, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Rehberleri) ekseninde değerlendirilmesi gerekirken, yargı kararlarında bu araçlara neredeyse hiç gönderme yapılmadığı görülmektedir.

Nitekim, uluslararası korumaya ilişkin yargı kararlarında, statü belirlemeye yönelik hususlar açısından; ispat standardı, ispat yükü, zulüm nedenlerinin kapsamı, zulüm nedenleri ile zulüm ihtimali arasındaki bağlantının derecesine yönelik tespitlere de yer verilmediği anlaşılmaktadır. Oysa bu belirttiğimiz hususlar idari işlemin sebep unsuru kapsamında hukuki denetime tâbi olan, yerindelik kapsamında ele alınıp hukuki denetimin dışında bırakılmaması gereken önemli hususlardır.

Bu çerçevede, mevzuattan kaynaklanan bazı sorunlara da İHEP'de açıkça yer verilmediği görülmektedir. Örneğin, geçici koruma uygulamasına yönelik düzenlemeler yönetmelikle şekillendirilmiştir. Ancak bu yönetmeliğin (Geçici Koruma Yönetmeliği), yabancıların temel hak ve özgürlüklerine yönelik sınırlamaların kanunla ve milletlerarası hukuka uygun olarak yapılması gerektiğini öngören Anayasa'nın 16. ve ölçülü olmasını şart koşan Anayasa'nın 13. maddeleri ile çelişecek şekilde, temel hak ve özgürlük sınırlamalarına yer verdiği görülmektedir. Misal olarak, geçici korunanların belirli illerde kalmasını öngören Yönetmeliğin 24.maddesi, ikamet ve seyahat özgürlüğünün sınırlandırılması sonucunu doğurmakla birlikte Yönetmelikle düzenlenmiş bir hükümdür.

Ayrıca, geçici korunanların bulundukları illeri ancak yol izni ile terk edebilecekleri hususunun ise genelge ekseninde düzenlendiği bilinmektedir. Bu durumda hem kanunla düzenleme hem de milletlerarası hukuka uygunluk ve ölçülülük kriterleri bakımından sorunlu bir görünüm ortaya çıkmaktadır. Zira, bu hakkın sınırlanması kanunla mümkün olsa dahi, süresi sınırsız bir şekilde sınırlanması ölçülülük ve milletlerarası hukuka uygunluk bakımından soru işaretleri doğurmakta; hukuki belirlilik ve öngörülebilirliğe halel getirmektedir. İkinci

bir örnek, aşağıda daha ayrıntılı şekilde üzerinde durulacak olan Yönetmeliğin 8.maddesi ile ilgilidir.

Bu hüküm geçici koruma altına alınamayacak yabancıları düzenleyen bir hükümdür, bu hüküm aynı zamanda, bu kişilerin geçici barınma merkezlerinin özel bir yerinde veya ayrı bir geçici barınma merkezinde ya da valiliklerce belirlenecek ayrı yerlerde idari gözetim kararı olmaksızın barındırılacaklarını öngörmektedir. Hükmün lafzından açıkça bu barındırma halinin bir özgürlükten yoksun bırakma durumu olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle ilgili hükmün kanunla, tutma koşulları, süresi, usul güvenceleri ve başvuru yolları belirtilerek düzenlenmesi gerekirken mevcut halinin bilhassa kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkının Anayasa, AİHS ve AİHM içtihadı ile uyumsuz şekilde sınırlanması sonucunu doğurduğu görülmektedir. Bu noktadaki bir diğer örnek ise, Yönetmeliğin, "kendilerine uyarı yapıldığı halde, yükümlülüklerine uymayanlar hakkında; eğitim ve acil sağlık hizmetleri hariç, diğer haklardan faydalanmalarında tamamen veya kısmen kısıtlamaya gidilebilir" şeklinde düzenlenmiş olan 35(2). maddesidir. Yukarıda verilen örneklerdeki sorun bu hüküm açısından da, hükmün temel hak ve özgürlüklerle ilişkisi bağlamında geçerlidir.

Geçici korumaya ilişkin genel olarak sorunlu olan bir husus ise, geçici koruma rejiminin, uluslararası koruma rejiminden kopuk bir şekilde düzenlenmiş olmasıdır. Kural olarak, geçici koruma, ana koruma rejimi olan ve bireysel koruma statüleri (mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüleri) ile şekillendirilen uluslararası koruma rejiminin alternatifi olarak görülmeyen ara ve pragmatik bir çözüm yöntemidir. Bununla birlikte, mevzuattaki düzenlemelerin geçici korumayı, uluslararası

koruma rejimine alternatif kıldığı görülmektedir. YUKK'ta uluslararası koruma başvurusunda bulunma hakkının tüm yabancılara yönelik olarak tanındığı görülmektedir. Oysa Kanun'un tanıdığı bu hakkın yönetmelikle (md. 16) süresiz olarak ortadan kaldırıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim, Geçici Koruma Yönetmeliği'nde AB uygulamasındaki gibi geçici korumanın geçerli olacağı bir üst süre sınırı öngörülmemiştir. Bu durum ise, hem geçici koruma ve uluslararası koruma arasındaki geçişkenliği ortadan kaldırmakta hem de uzun süreli mültecilik hali yaratarak kalıcı çözüme erişimi engellemekte ve bu bağlamda da, koruma statüsünün yeteri kadar güvenceli olmaması nedeniyle özellikle uyum (entegrasyon) konusunda ve temel hak ve özgürlüklerin ölçüsüz şekilde sınırlandırılması bağlamında olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

Ek olarak, Kanun'un geçici korumaya ve buna ilişkin yönetmeliğe dayanak teşkil eden hükmünde geçici korumanın sadece Avrupa dışında meydana gelen olaylardan ötürü korunma ihtiyacı içinde bulunan kişilere yönelik olduğuna dair bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, şu anki uygulamadan bağımsız olarak genel itibarıyla geçici koruma rejiminin 1951 Sözleşmesi kapsamına girebilecek kişileri de etkileyebilme potansiyelinin olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle, yönetmelik hükümlerinin ve daha genel olarak geçici koruma rejiminin 1951 Sözleşmesi ile de uyumlu olması gerekmektedir. Oysa bu uyumun gözetilmediği anlaşılmaktadır. Örneğin, ülkede yasal olarak bulunan bir mültecinin hangi durumlarda sınır dışı edilebileceğini düzenleyen Sözleşme'nin 32. maddesinin yansıması olarak YUKK md. 54(2)'de uluslararası koruma başvuru sahipleri ve statü sahiplerine ilişkin olarak sınır dışı etme nedenlerinin kamu düzeni ve ülke güvenliği bağlamında

sınırlandığı görülürken, aynı güvencenin geçici koruma altındakiler için getirilmediği anlaşılmaktadır.

Benzer tespitlerin YUKK özelinde de yapılabileceği belirtilmelidir. Örneğin gerek Anayasa Mahkemesi'nin gerek AİHM'in güncel kararlarının da altını çizdiği üzere, sınır dışı etme kararları bakımından, kararın verilmesi ve/veya yargısal denetimi sırasında, sınır dışı etme kararı ile güdülen menfaat ile bu kararın verilmesinin kişinin temel hak ve özgürlükleri üzerinde doğuracağı sonuçların ölçülülük şartı gereği dengelenmesi gerekmektedir. Bu hususta en öne çıkan haklardan biri ise özel hayat ve aile hayatının korunması hakkı olmaktadır. Bununla birlikte mevzuatta bu yönde bir dengeleme yapma zorunluluğuna ilişkin bir hükmün bulunmadığı görülmektedir. İkinci bir örnek olarak ise, özellikle AİHM kararlarında da zikredildiği üzere, kişinin geri gönderme yasağı bağlamında etkili bir başvuru yoluna sahip olabilmesi bakımından, sınır dışı etme kararlarında ilgilinin bu kararla gönderileceği ülkenin belirli olması gereği verilebilir. Oysa, yine mevzuatta bu durumu şart koşan bir düzenlemenin yer almadığı görülmektedir. Her iki durumun da hem insan hakları hukuku bağlamında aykırılıklara neden olabileceği, hem de daha genel olarak hukuki güvenlik, öngörülebilirlik bağlamında önemli bir eksiklik teşkil ettiği sonucuna varılmaktadır.

Belirtilen bu noktalar, temel hak ve özgürlüklere duyarlı, hukuki güvenliği, öngörülebilirliği ve şeffaflığı sağlayan bir göç yönetimi için üzerinde durulması elzem olan hususlara sadece birer örnek olarak verilmiştir. Bu örnekler de dahil olmak üzere, göç yönetimi sisteminin hukuk devletinin gereklerine uygun şekilde güçlendirilmesi bakımından gerekli olan birçok hususun İHEP'de yer almaması eksiklik olarak görülse de, özellikle göç ve

mülteci hukuku alanındaki uzmanlaşmanın sağlanarak ilerleyen dönemlerde kalıcı ve yapısal etki doğurabilecek iyileştirmelerin yolunun açılması ümit edilmektedir.

B.1. İfade, Örgütlenme ve Din Özgürlüklerinin Korunması ve Geliştirilmesi Bağlamında Nefret Söylemi ve Ayrımcılıkla Mücadeleye İlişkin Olarak

İnsan Hakları Eylem Planının 59. sayfasında yer alan İfade, Örgütlenme ve Din Özgürlüklerinin Korunması ve Geliştirilmesi başlığı altında yer alan Nefret Söylemi ve Ayrımcılıkla Mücadelede Etkinliğin Artırılması ve 94. sayfasında yer alan Kırılgan Kesimlerin Korunması ve Toplumsal Refahın güçlendirilmesi amaçları bakımından; İnsan Hakları Eylem Planı'nın yayınlandığı 2021 senesinden itibaren değişiklikler ve gelişmeler vaat edilse de, aradan 3 yılı aşkın süre geçmesine rağmen vaatlerin uygulamada ve pratikte çok fazla olumlu bir yansıması olmadığı görülmektedir.

İfade, örgütlenme ve din özgürlüklerinin korunması ve geliştirilmesi amacı kapsamında öne çıkan hedef, nefret söylemi ve ayrımcılıkla mücadelede etkinliğin artırılması olarak belirlenmiştir. Bu hedefin mülteci ve göçmenlere yönelik olarak gerçekleştirilmesi bakımından ise, odak noktası hiç kuşkusuz yabancı düşmanlığı, ırkçılık ve ayrımcılık ile mücadeledir. Her ne kadar nefret ve ayrımcılıkla mücadele hedefi, ifade, örgütlenme ve din özgürlüklerinin korunması amacı kapsamında şekillendirilmişse de, nefret ve ayrımcılığın eşitlik ilkesi ile olan organik bağlantısı nedeniyle bu başlık altındaki değerlendirmeler eşitlik ilkesini de içermektedir. Bu noktada öncelikle, açık kaynaklardan yola çıkılarak mülteci ve göçmenlere yönelik nefret ve ayrımcılığa ilişkin genel

görünüme yer verilecek, sonrasında mevcut yasal düzenlemeler ele alınarak, bu düzenlemelerin öngörülen hedef bağlamında geliştirilmeye ihtiyaç duyan noktalarına değinilecek; sonrasında ise genel görünüm de dikkate alınarak, bu noktalara ilişkin gelişmelerin bulunup bulunmadığı ve bunların etkinliği ele alınacaktır.

Çeşitli sivil toplum kuruluşları tarafından yapılan çalışmalarda, yabancılara yönelik ötekileştirme, dışlama ve kimi durumda yabancı düşmanlığına varan algının toplumda belirgin bir şekilde ön plana çıktığı görülmektedir. Örneğin, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı (TÜSES) (2021) tarafından İstanbul özelinde yapılan bir saha çalışmasında, İstanbul'da ikamet eden yetişkin Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarının Suriyelilere yönelik kültürel, sosyal ve duygusal mesafelerinin bir hayli yüksek olduğu; dini ve tarihsel ortaklıklara rağmen İstanbulluların çoğu Suriyelileri kültürel acıdan ötekileştirdiği ve onlarla sosyal ilişki kurmaktan kaçındığı; Suriyelilerin yerli halkın iş imkânlarını azalttıkları, çok çocuk yaparak nüfus dengelerini bozdukları, modern yaşam tarzına tehdit oluşturdukları, kamusal alan ve hizmetlerden faydalanmayı zorlaştırdıkları, kadın ve çocuklara yönelik cinsel saldırıları arttırdıkları, terör riski oluşturdukları ve seçimlerde oy kullanarak sonuçlara etki ettiklerine ilişkin önyargılar taşıdığı ortaya konulmuştur. Çalışmada, bu bulgularla uyumlu bir şekilde, İstanbulluların genel olarak yabancı göçmenler özel olarak ise Suriyeli sığınmacılar hakkında son derece olumsuz hisler taşıdığı tespit edilmiştir (TÜSES 2021, 13). İnsani ve Sosyal Araştırmalar Merkezi'nin (İNSAMER) (2021) Suriyeli mülteciler ve Türk toplumu arasındaki uyum odağında yaptığı çalışmasında ise, Türk toplumu ve Suriyeliler arasındaki ilişkinin

beş aşamadan geçtiği; iyi karşılama ve sempati ile başlayan bu sürecin sırasıyla, içsel veya sözlü huzursuzluk, siyasi kışkırtma, ayrımcılık ve sosyal ret ve doğrudan hedef alma ile biçimlendiği aktarılmaktadır (İNSAMER 2021, 8). Doğrudan hedef alma kapsamında ise çalışmada incelenen Suriyelilere yönelik saldırıların nedenleri arasında %33'lük bir oranla ırkçı durumların ağır bastığı gösterilmiştir (İNSAMER 2021, 12).

Çalışmada ayrıca, ayrımcılık durumunun sadece geçici koruma statüsündeki Suriyelilere değil, Türk vatandaşlığına geçmiş Suriyelilere de uzanmaya başladığı belirtilerek şu ifadelere yer verilmiştir (Ibid, 9): "Türk vatandaşlığına geçmiş Suriyelilerin bir Türk kadar hak ve sorumluluk sahibi olamayacağını düşünenlerin varlığı nedeniyle, birçok insan taciz ve sıkıntılara maruz kalmamak için Suriye kökenli olduklarını gizlemek zorunda kalmaktadır". İnsan Hakları Derneği'nin (İHD) *Mültecilere Yönelik Hak İhlalleri* (2022) Raporu'nda da ayrımcılık ve nefrete dayalı eylemlerin ve bunlara kaynak teşkil eden algının toplumda arttığına yer verilmiştir. Derneğe yapılan nefret saldırı temelli başvuruların da diğer nedenlerle yapılan başvurular içerisinde belirgin bir yer tuttuğu aktarılmıştır (İHD 2022, 5). Göç Araştırmaları Derneği'nin (GAR) İstanbul'a gelen depremzede mültecilere yönelik kabul ve dışlama mekanizmalarına odaklanan *Göç ve Deprem Raporu*'nda (2023) ise mültecilerin nefret söyleminin odağında olduklarına dikkat çekilmiş ve mültecilere yönelik ötekileştirme ve düşmanlaştırmanın depremin hemen ardından ve sonrasında daha da derinleştiği vurgulanmıştır (GAR 2023, 4). Türkiye'de Mülteci Savunuculuğu başlığını taşıyan İnsani Politika Grubu (HPG) ön raporunda da mülteci kuruluşlarının Suriyeli

mültecilere yönelik nefret söylemindeki artışa şahit oldukları bilgisine yer verilmiştir (Meral et. al 2021, 28).

Bu arka plan ekseninde, nefret ve ayrımcılığa yönelik mevcut hukuki araçların söz konusu durumla mücadelede ne derece etkin olduğunun sorgulanması gerekmektedir. Nefret ve/veya ayrımcılığa yönelik düzenlemelerde temel olarak Anayasa incelendiğinde, Anayasa'nın 5.(devletin temel amaç ve görevleri), 10. (kanun önünde eşitlik), 12.(temel hak ve hürriyetlerin niteliği), 14. (temel hak ve hürriyetlerin kötüye kullanılamaması), 17.(kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı), 26.(düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti) maddelerinin nefret ve ayrımcılık ile mücadele ile ilişkilendirilebileceği bu bağlamda ayrıca din ve vicdan hürriyeti (md. 24), düşünce ve kanaat hürriyeti (md. 25), bilim ve sanat hürriyeti (md. 27), basın hürriyeti (md. 28), dernek kurma hürriyeti (md. 33) ile toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı (md. 34) bakımından da bilhassa bu hakların sınırları açısından bir bağlantı kurulabileceği belirtilebilir. Özellikle, Anayasa'nın eşitliğe ilişkin hükmünün, Anayasa'da yer alan temel hak ve özgürlüklerin eşit şekilde sağlanabilmesi bağlamında da etkin olduğu, bu eşitliğin kapsamına temel hak ve özgürlüklerin negatif yükümlülüğü girdiği gibi ihlalden korumaya yönelik pozitif yükümlülüğünün de girdiği belirtilmelidir. Bu çerçevede, nefret ve ayrımcılığın önlenmesi bağlamında yabancı ve vatandaş arasındaki eşitsizliğin giderilmesi, yabancılara yönelik nefret ve ayrımcılık faaliyetlerinin gerek yasal düzenlemelerin etkinliğinin artırılması gerekse uygulamanın etkinleştirilmesi yoluyla sağlanmasının da anayasal bir gereklilik olduğu belirtilebilir.

Ancak bu noktada altı çizilmesi gereken bir husus bulunmaktadır. Anayasa'da yer alan eşitlik ilkesi 'mutlak' eşitliğe değil, 'nispi' eşitliğe yöneliktir. Bu durumda belirli bir statü altındaki kişilere sağlanan hakların farklı bir statüdeki kişilere sağlanmaması ya da farklı sağlanması tek başına eşitliğe aykırı bir durum teşkil etmemektedir. Ayrıca, Anayasa'nın 12.maddesinde yabancı ve vatandaş ayrımı yapılmaksızın 'herkes'in kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahip olması anayasal güvence altına alınarak, Türk yabancılar hukuku bakımından eşitlik ve genellik ilkesinin benimsendiği ortaya konulmuştur. Ancak, bu durum yabancıların temel hak ve özgürlüklerinin vatandaştan farklı olarak sınırlandırılamayacağı anlamına da gelmemektedir.

Eşitlik ve genelliğin kural, vatandaştan farklı sınırlamanın istisna olarak kabul edildiği Türk yabancılar hukuku sistemimizde, yabancıların temel hak ve özgürlüklerinin sınırlandırılmasının anayasal temeli Anayasa'nın 16.maddesinde gösterilmiştir. Anayasa'nın 16.maddesi ekseninde yabancıların temel hak ve özgürlüklerinin (vatandaştan farklı bir şekilde), milletlerarası hukuka uygun olmak ve kanunla düzenlenmek şartları ile sınırlandırılabileceği hüküm altına alınmıştır. Buradan hareketle herhangi bir Kanun'da yabancıların haklarının sınırlandırılmasına ilişkin özel bir düzenleme yer almadığı takdirde eşit uygulama geçerli olacak, böyle bir düzenlemenin yer alması durumunda ise, milletlerarası hukuka da uygun olmak kaydıyla sınırlama geçerli olup, ayrımcılık olarak nitelendirilmeyecektir. Örneğin; ülkeye giriş, ülkede kalış gibi ikamet ve seyahat özgürlüğü hakkı bakımından kanunla yapılan

ve milletlerarası hukuka uygun olan sınırlamalar eşitsizliği bozan bir nitelikte kabul edilmeyecektir.

Bununla birlikte, her ne kadar Anayasa'nın 10.maddesi kapsamında ırk bir ayrımcılık temeli olarak sayılmış ve ilgili hüküm 'herkes' ifadesini kullanmak kaydıyla sınırlamaya ilişkin aktardığımız çerçeve saklı kalmak üzere, yabancı ve vatandaş ayrımı yapmaksızın tüm bireyler bakımından eşitlik ilkesini garanti altına almış olsa da, uygulamada doğrudan uygulanma kabiliyetini haiz olan yasal düzenlemeler incelendiğinde, bunların doğrudan doğruya yabancılara yönelik nefret ve ayrımcılıkla mücadeleyi etkin hâle getirebilecek kapsama ve yaptırım gücüne sahip olduğu noktasında ciddi tereddütler oluşmaktadır. Bu çerçevede (kanun düzeyinde) üç düzenleme öne çıkmaktadır. Bunlardan ilki, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK), ikincisi 6701 sayılı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu (TİHEKK) ve sonuncusu ise 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun'dur (RTK).

Mevcut yasal düzenlemelerde nefret söylemi ve ayrımcılık kapsamında özel olarak yabancılara has bir düzenlemenin oluşturulmadığı görülmektedir. Örneğin, TCK'nın 'hürriyete karşı suçlar' başlığı altında nefret ve ayrımcılık suçu (TCK, md. 122) düzenlenmiş olmakla birlikte, bu suç, 'dil, ırk, milliyet, renk, cinsiyet, engellilik, siyasi düşünce, felsefi inanç, din veya mezhep farklılığından kaynaklanan nefret nedeniyle; bir kişiye kamuya arz edilmiş olan bir taşınır veya taşınmaz malın satılmasını, devrini veya kiraya verilmesini, bir kişinin kamuya arz edilmiş belli bir hizmetten yararlanmasını, bir kişinin işe alınmasını, bir kişinin olağan bir ekonomik etkinlikte bulunmasını, engelleme eylemleri ile sınırlandırılmıştır. Ceza

hukuku alanının doğası gereği, kanunilik ve kıyas yasağının katı şekilde uygulandığı bir alan olması nedeniyle, ne söz konusu nefret ve ayrımcılık nedenleri ne de bu nedenlerle suçun kapsamına giren eylemler yorum yoluyla genişletilebilmektedir.

Dolayısıyla, her ne kadar dil, ırk ve milliyet nedenleri suç kapsamında yabancılar açısından değerlendirilebilirse de özel olarak bu kavramlarla ilişkili olmayan, örneğin bireyin sırf yabancı olmasına ya da ülkede uluslararası koruma/geçici koruma kapsamında bulunmasına yönelik bir nefret ve ayrımcılık durumunda suçun unsurlarının oluşup oluşmayacağı tartışmalı hâle gelmektedir. Öte yandan, suç kapsamında sayılan eylemler de yukarıda belirtilen kanunilik ve kıyas yasağı nedeniyle sınırlı sayıda kabul edilmelidir. Bu bağlamda, söz konusu eylemlerin dışında, nefret ve ayrımcılık kastı ile gerçekleştirilmiş olan bir eylem dahi, bu suç kapsamında kabul edilemeyebilecektir. Her ne kadar, TCK'da yer alan diğer bazı suçlar ile bu konuda bir bağlantı kurulabilmesine imkân bulunsa da, bu suçların kapsamında da doğrudan doğruya yabancılara yönelik ayrımcılık ve nefret halinin suçun tanımı içerisinde yer almaması nedeniyle, bu suçların düzenlenmiş olmasının doğrudan ve etkin bir mücadeleye kaynak teşkil ettiklerinden söz edebilmek güç görünmektedir.

Ayrıca TCK'nın nefret ve ayrımcılığa ilişkin hükmünün özel olarak yabancı düşmanlığı ve ırkçılık bağlamında ne kadar etkin şekilde kullanıldığının anlaşılması güçtür. Zira, Adalet Bakanlığı'nın Adli Sicil ve İstatistik Genel Müdürlüğü'nün her yıl düzenli olarak yayınlanan Adalet İstatistikleri raporlarında, nefret ve ayrımcılık suçuna ilişkin özel istatistikler yer almamaktadır. 'Hürriyete Karşı Suçlar' başlığı altında verilen istatistikler bulunmakla birlikte, bu kapsamdaki verinin hangi

oranda nefret ve ayrımcılık suçuna yönelik olduğu anlaşılamamaktadır. Bu durumda da doğal olarak yabancılara yönelik nefret ve ayrımcılık suçlarına ilişkin veriye erişmek mümkün olmamaktadır.

Bununla birlikte, sivil toplum kuruluşları ve meslek örgütlerinin bu hususa değindiği çalışmalarından, söz konusu suça ilişkin uygulamanın iki nedenden ötürü göçmen ve mülteciler açısından etkin olmadığı anlaşılmaktadır. Bunlardan ilki, göçmen ve mültecilerin suç kapsamına girebilecek vakaları bildirme konusunda ve adalete başvuru konusunda güvensiz ve çekingen olmalarıdır; ikincisi ise bu konuda yetkililerin de pasif kalmasıdır (İHD 2022, 4; TBB 2016, 88; İNSAMER 2021, 18). Gerçekten de ilgili suçun takibi şikâyete bağlı olmayan suçlar kategorisinde bulunduğu; yani re'sen soruşturulabilir bir niteliği haiz olduğu düşünüldüğünde ve yukarıda zikredilen arka plan değerlendirildiğinde, TCK'nın ilgili düzenlemesinin daha etkin bir şekilde işletilmesi gerektiği sonucuna varılmaktadır.

Bu noktada etkin mücadele bakımından altı çizilmesi gereken bir diğer husus da anılan suça ilişkin cezanın caydırıcılığının sorgulanabilir olmasıdır. Bu hususta, ırkçı kışkırtma suçlarına karşı açılan bazı davalara karşı caydırıcı karar verilmemesinin de ırkçılık temelli eylemleri artıran bir sonuç yaratabileceği aktarılmaktadır (İNSAMER 2021, 19). Ek olarak nefret ve ayrımcılık saiki ile yabancılara yönelik işlenen suçlar açısından soruşturmaların yeterince etkin gerçekleştirilmediğine örnek olarak, Suriye uyruklu üç işçinin 16 Kasım 2021 tarihinde İzmir ili Güzelbahçe ilçesinde yakılarak öldürüldüğü olaya ilişkin davayı takip eden hak örgütlerini temsilen İzmir Barosu avukatlarının yaptığı basın açıklaması gösterilebilir (İZMİR BAROSU 2022a). Açıklamada, olayın gerekli inceleme ve

değerlendirmeler yapılmadığı için önce kaza olarak nitelendirildiği, tanık beyanının dikkate alınmadığı, ancak failin itirafı sonrasında soruşturmanın başlatıldığı aktarılmaktadır.

Konu ile ilgili mevzuatta yer alan ikinci düzenleme olan TİHEKK ele alındığında, bu Kanun'un 'eşitlik ilkesi ve ayrımcılık yasağı' başlıklı 3.maddesi ve 'ayrımcılık yasağının kapsamı' başlıklı 5.maddesinin 'ırk, renk, dil, din, inanç, etnik köken gibi daha geniş çerçevedeki ayrımcılık temellerine değindiği görülmektedir. Ayrıca bu düzenlemeler, yasağın kapsamı itibarıyla da nispeten geniş bir çerçeveye sahiptir (md. 5). Bununla birlikte ilgili Kanun'un 'ayrımcılık iddiasının ileri sürülemeyeceği haller' başlıklı 7(1)(g) maddesinde 'vatandaş olmayanların ülkeye giriş ve ikametlerine ilişkin şartlarından ve hukuki statülerinden kaynaklanan farklı muamelenin ayrımcılık iddiasına konu olamayacağı düzenlenmiştir.

Bu hükmün Kanun'da yer almasının göçmen ve mültecilere yönelen ayrımcılık ve nefret eylemlerinin etkin şekilde değerlendirilmesini engelleyici bir nitelik gösterdiği belirtilebilir. Zira, yukarıda anayasal eksende aktardığımız eşitlik ilkesi ekseninde, zaten sınırlamanın sınırları belirlenmiştir. Bir yabancının 'yabancı' olması sebebiyle farklılaşan muamele ancak kanunda açık şekilde belirtilmek ve milletlerarası hukuka uygun olmak kaydıyla ayrımcılık olarak nitelendirilemeyecektir. Oysa, anılan hükmün lafzı (TİHEKK, md. 7/1/g) bu kapsamı aşan oldukça geniş bir niteliği haizdir.

Bir örnekle açıklayacak olursak, yabancılara ülkeye girişte vize uygulanması ile vize veya vize muafiyet süresini aşacak şekilde ülkede yasal olarak kalmaları için ikamet izni almaları yönündeki zorunluluk, Kanunla düzenlenen ve milletlerarası

hukuka uygun olan bir muameledir. Bu nedenle ayrımcılık olarak nitelendirilemeyecektir. Öte yandan, ilköğretim çağındaki bir çocuğun geçici koruma statüsünde ya da bir uluslararası koruma statüsünde bulunması nedeniyle okula kaydedilmemesi ya da söz konusu statüsü nedeniyle bir yabancının sağlık hizmetinden faydalandırılmaması, ilgilinin statüsü sebebiyle yapılan bir ayrımcılık teşkil etmekle birlikte, ilgili düzenleme nedeniyle ayrımcılık olarak değerlendirilip değerlendirilmeyeceği tartışmalı hâle gelmektedir. Bununla birlikte, yabancılara yönelik nefret ve ayrımcılık durumları açısından TİHEK'in bu hususta değerlendirdiği ve sonuçlandırdığı çok az sayıda da olsa başvuruların bulunması (TİHEK 2021) ve konuya ilişkin özel olarak bir rapor hazırlamış bulunması (TİHEK 2023) nispeten olumlu gelişmeler olarak değerlendirilebilir. Ancak, yukarıda belirtilen genel durum karşısında, TİHEK'e yapılan ve kararı verilen başvuruların oldukça az olması, TİHEK'e başvuru yolunun etkinleştirilmesi noktasında yeterli adımların atılmadığının da göstergesi olarak ortaya çıkmaktadır.

Mevzuatta ayrımcılık ve nefrete yönelik diğer bir düzenleme ise RTK'dır. RTK'nın 'yayın hizmetleri ilkeleri' başlığını taşıyan 8.maddesinde, yayın hizmetlerinin, *inter alia*, ırk, dil, din, cinsiyet, sınıf, bölge ve mezhep farkı gözeterek toplumu kin ve düşmanlığa tahrik edemeyeceği veya toplumda nefret duyguları oluşturamayacağı (md. 8/1/b); insan onuruna ve özel hayatın gizliliğine saygılı olma ilkesine aykırı olamayacağı, kişi ya da kuruluşları eleştiri sınırları ötesinde küçük düşürücü, aşağılayıcı veya iftira niteliğinde ifadeler içeremeyeceği (md. 8/1/ç); ırk, renk, dil, din, tabiiyet, cinsiyet, engellilik, siyasî ve felsefî düşünce, mezhep ve benzeri nedenlerle ayrımcılık yapan

ve bireyleri aşağılayan yayınları içeremeyeceği ve teşvik edemeyeceği (md. 8/1/e) hüküm altına alınmıştır. Bununla birlikte, ayrımcılık ve nefret söylemlerinin medya yoluyla yaygınlaştırıldığı, hatta saldırı eylemlerinin bu yollarla motive edildiği bilindiğinden (İHD 2022, 14; Meral et. al 2021, 38; İNSAMER 2021, 17) ilgili düzenlemelerin etkin bir şekilde uygulandığı veya etkin uygulamanın sağlanabilmesi için adımlar atıldığından söz edebilmek mümkün olmamaktadır. Medya'nın ayrımcılık ve nefrete ilişkin etkisi bağlamında üzerinde durulması gereken bir diğer husus ise, kamuoyunun sıklıkla 'uzman' olduğu iddia edilen kişiler tarafından yanlış bilgilendirilmesidir. Bu hususta da etkin ve dezenformasyonu önleyici bir çabanın görünür olmadığı eklenmelidir.

Bu çerçevede, nefret ve ayrımcılıkla mücadeleye ilişkin çabalar bakımından genel olarak etkili bir sonuç doğduğundan söz edebilmek güç görünmektedir. Zira bu mücadele kapsamında, hukuki güvencelerin güçlendirilmesi, hukuki güvencelere erişimin etkin şekilde sağlanabilmesi, kamuoyunun yanlış bilgilendirmeye ve kışkırtılmaya karşı korunması hususlarında belirgin bir etki gözlemlenmemektedir. Ek olarak, hukuki güvencelere erişim noktasında istatistiki verilere ulaşılması da mümkün olmamaktadır.

B.2. Kırılgan Kesimlerin Korunması ve Toplumsal Refahın Güçlendirilmesi

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadı ekseninde, sığınma ihtiyacı içinde bulunan kişilerin hukuken kırılgan bir grup olarak değerlendirildiği görülmektedir[10]. Kırılganlık durumu ise, kırılgan olarak kabul edilen bireylerin, haklara ve usule

[10] MSS v. Belgium and Greece, App. No. 30696/09, 21.01.2011, para. 251.

erişiminde ek önlemler ve kolaylaştırıcı tedbirler alınmasını gerekli kılmaktadır. İHEP'in uluslararası koruma ihtiyacı bulunan kişilerle ilgili insan hakları ile bağlantılı amaçlarını ağırlıklı olarak kırılgan kesimlere yönelik güçlendirmeye ilişkin bu başlık altında ele aldığı görülmektedir. Bu bağlamda, uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki yabancıların rehabilitasyonu ve adalete erişimlerinin güçlendirilmesi ve insan ticareti ile etkin şekilde mücadele edilmesi bu başlık altındaki ilgili iki ana amaç olarak ortaya çıkmaktadır. Bu iki ana amaç eksenindeki değerlendirme, bu amaçlara yönelik öngörülen faaliyetler, açık kaynaklardan elde edilen mevcut durum göstergeleri ve hukuki mevzuat ve uygulamanın analizi ekseninde değerlendirilecektir.

B.2.a. Eğitim Hakkına Erişim Bakımından

Özellikle Suriye'den yönelen zorunlu göç akınından bu yana erişim etkinliği bakımından gelişim gösteren bir hak olarak eğitim hakkı ele alınabilir. Bununla birlikte, çocukların eğitim hakkına ilişkin hem ulusal hem uluslararası hukuk ekseninde bağlayıcı düzenlemeler bulunsa da, ulusal hukukumuzda, mülteci çocukların eğitim hakkını doğrudan doğruya düzenleyen bir kaynak bulunmamaktadır (Mülteci-Der 2021, 5). Bu kaynağın eksikliği, çocukların okullara kaydolmaları sırasında henüz uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgelerinin ya da geçici koruma kimlik belgelerinin bulunmadığı durumlarda sorun yaratabilmektedir. Eğitim hakkının özellikle ilköğretim bakımından herhangi bir sınırlamaya tâbi kılınmaksızın 'herkes' açısından güvence altına alınmış olmasına rağmen bu tür sorunların giderilmesi ve yeknesak bir uygulamanın geliştirilebilmesi için söz konusu kaynağa duyulan ihtiyaç önem taşımaktadır.

Suriye'den yönelen zorunlu göç akını ve bu akının içerisinde zorunlu eğitim çağında bulunan pek çok çocuğun bulunması, eğitime erişim açısından etkin bir stratejinin belirlenmesi gereğini doğurmuştur. Bu çerçevede önce Geçici Eğitim Merkezleri (GEM) üzerinden eğitime erişim imkânı tanınmış, bu dönemde Suriye müfredatının uyarlanmış hali, Suriye gönüllü eğitim personelinin yardımıyla Arapça olarak uygulanmıştır. Bu dönemde, kısa bir süre içerisinde Suriye'deki durumun düzeleceği ve geri dönüşlerin gerçekleşeceği varsayılmış olsa da durumun kalıcılığa evrilmesi nedeniyle, Suriyeli nüfusun eğitim sistemine dahil edilmesi ihtiyacı doğmuştur. GEM'ler tamamen kapatılmış ve öğrencilerin Milli Eğitim Bakanlığı (MEB) bünyesindeki okullara kaydedilmesine yönelik politika değişikliği gerçekleştirilmiştir UNICEF'in (2022, 2).

Türkiye'de Geçici Koruma Altında Olan Suriyeli Çocuklara Yönelik Eğitim Müdahalesinin Belgelendirilmesi Nihai Raporu'nda da belirtildiği üzere, Türkiye'nin eğitim politikası 2016 yılından bu yana geçici koruma altındaki Suriyelilere yönelik giderek daha kapsayıcı hâle gelmiştir. Eğitim kapsamındaki hizmetlere psikososyal destek hizmetleri ve özel eğitim ihtiyaçları ile ilgili hususlar da dahil edilmiştir. Bununla birlikte, aynı raporda, ilkokulda kayıt oranının neredeyse %80 olmasına rağmen, lise düzeyinde %50 civarında kaldığı belirtilmektedir (Ibid, 3). Böylelikle eğitim seviyesinin artması ile okula kayıt oranı arasında ters bir orantı olduğu anlaşılmaktadır. İlgili raporda, Suriyeliler özelinde, Suriyeli çocukların okul sistemi dışında kalmasına neden olan üç unsur bulunduğuna işaret edilmiştir. Bunlar, hareketlilik, çalışma baskısı ve kültürel tutumlar olarak sıralanmıştır. Bu bağlamda, ailelerin ekonomik ve sosyal olarak istikrarsız bir yaşam

sürmeleri onları daha güvenceli ve iyi fırsatlar bulunan şehirlere ve bölgelere taşınmak zorunda bırakmakta (hareketlilik) bu nedenle çocukların eğitime erişimi de sekteye uğramaktadır.

Ayrıca yine ekonomik ve istikrarsız yaşam koşulları nedeniyle erkek çocukları çalışarak aileye maddi açıdan yardım etmeye; kız çocukları ise evde çalışmaya teşvik edilmektedir (çalışma baskısı) ve son olarak, Suriyeli kızların erken evlendirilmesi, Suriye'de zorunlu eğitim süresinin daha kısa olması ve ebeveynlerin kızlarını karma sınıflara yerleştirme konusundaki isteksizliği okul kayıtlarında gecikmelere neden olabilmektedir (kültürel tutumlar) (Ibid, 21). Bu çerçevede, anılan etkilerin giderilmesi ve eğitime erişimin etkinleştirilmesi bakımından ele alınması gereken altı unsur bulunduğu tespit edilmiştir (Ibid, 3). Bunlar: göçmenlere yönelik olumsuz tepkiler ve düşük entegrasyon seviyesi, düşük Türkçe dil yeterliliği, daha sosyal olarak kapsayıcı öğrenme ortamlarına duyulan ihtiyaç, çok kültürlü öğrenme için eğitim düzenlemelerinin eksikliği, Suriyeli çocukların genellikle okula gitmek yerine evde veya dışarıda çalışmak durumunda kalmaları ve okula hiç kayıt yaptırmamış veya en az üç yıldır okula gitmemiş Suriyeli ve diğer Türkçe konuşmayan göçmen çocukları gelişimlerine uygun bir düzeyde okula entegre etmeyi amaçlayan Hızlandırılmış Eğitim Programı'nın (HEP) yaygınlaşmamış olmasıdır (HEP, UNICEF ve MEB ortaklığında 12 ilde, 75 Halk Eğitim Merkezi'nde uygulanmaktadır). Yaygınlaşması bakımından geliştirilmesinin gerekli olduğu düşünülen bir diğer program ise Suriyeli Çocukların Türk Eğitim Sistemine Entegrasyonunun Desteklenmesi Projesi (PIKTES) programıdır. Bu program, bir proje kapsamında yürütülmektedir ve hedefi yabancı nüfus

yoğunluğu yüksek 29 proje ilinde ev sahibi topluluk için eğitim kalitesi korunurken, yabancı çocukların kamu eğitim sistemine (okul öncesinden ortaöğretim sonuna) başarılı bir şekilde entegre edilmesine katkı sağlamaktır[11].

Eğitime erişim bakımından gerçekleştirilen gelişmeler olumlu olarak görülse de, genel itibarıyla halen geliştirilmesi gereken hususlar olduğu da anlaşılmaktadır. Bunlardan ilki, genel olarak entegrasyon ile ilgili etkin adımların atılmasına yönelik ihtiyaçtır. Yukarıda da aktarıldığı üzere, özellikle Suriyeli çocukların belirli bir seviyeden sonra okula kaydolmalarının önündeki engellerden biri de, istikrarsız (güvensiz) statülerden ötürü, ailelerin daha iyi fırsatlara yönlenmek için hareketlilik göstermesi, çocukların dışarıda veya evde çalışmak zorunda kalmaları ve kültürel nedenlerdir. Bu nedenlerin tamamının entegrasyonun çeşitli boyutları ile ilgili olduğu ifade edilebilir. Geliştirilmesi gereken bir diğer husus ise, halihazırda etkinlik bakımından olumlu görülen birtakım uygulamaların, sürekliliğinin sağlanmasıdır. Bu uygulamaların bir kısmı projelere bağlanmış olması nedeniyle sürekliliklerinin sağlanması hususunda tereddütler bulunmaktadır. Bir diğer nokta ise sınırlı veriler nedeniyle genel olarak eğitime erişimin etkinliği ve bu noktadaki ihtiyaçların kapsamlı şekilde değerlendirilemiyor olunmasıdır (Mülteci-Der 2021, 7). Türkiye'de geçici koruma kapsamında yaşayan Suriyelilere yönelik daha kapsamlı veri paylaşılsa da, uluslararası koruma kapsamındakilerle ilgili güncel istatistiksel verilerin paylaşılmadığı ifade edilmektedir (Ibid).

[11] PIKTES, https://piktes.gov.tr/cms/Home/Hakkimizda.

B.2.b. Sağlık Hakkına/Hizmetlerine Erişim Bakımından

Sağlığa erişim bakımından ise eğitim hakkına erişim ile benzer tespitlerin yapılabilmesi mümkündür. Bir başka ifade ile, bu alanda gelişmeler kaydedilse de, gelişime açık hususların varlığından da halen söz edilmektedir. Uluslararası koruma kapsamındaki yabancılardan bir sağlık güvencesi veya ödeme gücü bulunmayanlar 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu hükümlerine tâbi olarak Genel Sağlık Sigortası'ndan (GSS) faydalanmaktadır (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu-YUKK, md. 89/3/a). YUKK'da 2019 yılında yapılan bir değişiklikle bu uygulamanın süresi bir yıl ile sınırlandırılmıştır. Bununla birlikte, değişiklik yapılan hükümde, özel ihtiyaç sahipleri ve Bakanlıkça sigorta kaydının devamı uygun görülenler için bir yıl süre sınırı aranmayacağı belirtilmiştir. Uluslararası koruma başvurularının değerlendirilme sürecinin genellikle mevzuatta belirtilen 6 aylık süreden daha uzun sürdüğü göz önünde bulundurulduğunda (MHM 2017, 8), bir yıllık sürenin sonunda kişinin başvurusunun sonuçlandırılmamış olması ve halen başvuru sahibi statüsünde olması mümkündür.

Başvuru sahiplerinin ise, işe erişimleri kayıt tarihinden itibaren 6 ay içerisinde çalışma izni almalarına bağlı olup, ayrıca bu kişilerin belirli bir ilde ikamet etme yükümlülükleri de bulunmaktadır. Bu durumda, sağlık sigortası ya da ödeme gücü bulunmayan bir başvuru sahibinin, kayıtlı olduğu ilde işe erişememesi durumunda, ödeme gücünü sağlayabilecek herhangi bir kayıtlı gelir kaynağının bulunması olasılık dışı kalmaktadır. Yukarıda zikredilen hükümde ise, bu tür durumda olanlar bakımından GSS'nin işletilmeye devam edebileceği yönünde açık bir güvence bulunmamakta, GSS'nin bir yıldan

sonra uygulanmaya devam etmesi noktasında İçişleri Bakanlığı'na oldukça geniş bir yetki verilmiş bulunmaktadır. Sağlık sigortasına erişim hakkı, devletlerin kapasiteleri ekseninde sağlamakla yükümlü oldukları ekonomik ve sosyal haklar kapsamında değerlendirilebilir.

Bu çerçevede, insan kaynağı ve mali kapasite değerlendirilerek yabancılar açısından erişim hakkının sınırlandırılması mümkün olabilir. Buradan hareketle, mevzuatta yapılan değişikliğin, henüz başvurusu sonuçlanmadığı için korunmaya ihtiyacı olup olmadığı bilinmeyen tüm kişilere süresiz şekilde sağlanmasının yaratacağı eşitsizliğin bertaraf edilmesi ile mali ve insan kaynağına yönelik yükün dengelenmesi yönünde makul ve gerekçelendirilebilen bir amaç taşıdığı, ancak korunma ihtiyacı içerisinde olup da ödeme gücü bulunmayan (özellikle) başvuru sahipleri bakımından objektif ve öngörülebilir güvenceler getirmediği; bu hususun sağlık hizmetlerine etkin erişim bakımından mevzuat düzeyinde iyileştirilmesi gereken bir husus olduğu değerlendirilebilir.

Geçici koruma altında olanlar açısından ise, Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı yerlerde Göçmen Sağlık Merkezleri (GSM) faaliyet göstermektedir. GSM'ler AB-Türkiye ortaklığında yürütülen 'SIHHAT Projesi' kapsamında hizmet vermektedir. Bu merkezler, Suriyelilere temel ve koruyucu sağlık hizmetlerini sunmak, bu süreçte de dil ve kültür bariyerlerini aşabilmeyi sağlamak için kurulmuş ilçe Toplum Sağlık Merkezlerine bağlı kuruluşlardır. SIHHAT Projesi kapsamında 32 ilde 190 GSM bulunduğu; proje çerçevesinde istihdamı sağlanan personelin; pratisyen hekim, uzman hekim, diş hekimi, psikolog, sosyal çalışmacı, ebe/hemşire, laboratuvar ve röntgen teknisyeni, tercüman, hasta yönlendirme ve destek personelinden

oluştuğu aktarılmaktadır[12]. Proje'ye ilişkin aktarılan bilgilerden; 2011-2021 arası 93 milyonu aşkın muayene ve 2,5 milyon ameliyat yapıldığı, 930 bini aşkın göçmene[13] 112 Acil Sağlık Hizmetleri ekipleri tarafından müdahale edildiği, ulusal aşı takvimine uygun olarak 2014-2021 arası 8,6 milyon doz aşı yapıldığı anlaşılmaktadır.

Proje'nin birinci fazı tamamlanmış ve 'SIHHAT 2' adıyla ikinci fazı başlatılmıştır. İkinci faz kapsamında, üreme sağlığı hizmetleri, ruh sağlığı ve psikososyal destek hizmetleri, bağışıklama hizmetleri, mobil sağlık hizmetleri, kanser tarama hizmetleri ve sağlık okuryazarlığı eğitimlerine öncelik verildiği vurgulanmaktadır[14]. Belirtilen gelişmeler, geçici koruma altındaki Suriyelilerin sağlığa erişim hususunda oldukça önemli ve olumlu olarak nitelendirilebilir. Bununla birlikte, bu uygulamanın geliştirilmesi gereken yanları veya genel olarak sağlığa erişimde ortaya çıkan bazı sorunlu hususların olduğu da aktarılmaktadır. GAR'ın (2020, 16, 17) İstanbul özelinde göçmenlerin sağlık hizmetlerine erişimlerinin önündeki engeller ve kolaylaştırıcılara yönelik yaptığı çalışmada, bu noktada öne çıkan hususlar şu şekilde sıralanmaktadır: (1) GSM'lerde Arapça konuşan sağlık çalışanları istihdam edilmektedir. Bu hizmet geçici koruma altındaki Suriyeliler açısından çok önemli olsa da, uluslararası koruma kapsamında olan veya düzensiz durumda olan diğer yabancıların dışlanması sonucunu doğurmaktadır; (2) Bu uygulama sivil toplumu sağlık alanından uzaklaştırmış, daha önce özel Sivil Toplum Örgütleri

[12] SIHHAT, http://www.sihhatproject.org/hakkimizda.html

[13] Projenin kapsamına geçici koruma altındaki Suriyeliler girmekle birlikte, Proje'ye ilişkin bilgilerin aktarıldığı (resmi) internet sitesinde 'göçmen' ifadesi kullanıldığı için bu terminolojiye bağlı kalınmıştır.

[14] SIHHAT, http://www.sihhatproject.org/sihhat2_faaliyetler.html

(STÖ) kliniklerinde göçmenlere (statülerine bakılmaksızın) birinci basamak sağlık hizmeti veren STÖ'lerin çalışma alanı daraltılmıştır; (3) sağlığa erişim noktasında ayrımcı uygulamaların yer yer görüldüğü aktarılmaktadır. Bu durum bilhassa, Suriyeli kadınlar söz konusu olduğunda, kadınların sağlık durumlarının üreme sağlığına indirgenmesi, yaşadıkları üreme sorunlarının bazen ayrımcı ve ırkçı medya söylemleri ile ele alınması şeklinde kendini gösterebilmektedir; benzer durum, engelli kişiler, yaşlılar, HIV'le veya bulaşıcı hastalıklarla yaşayan kişiler, LGBTİ+'lar açısından da görülmektedir; bu durum sağlık hakları bakımından bir güvensizlik ortamı yaratmakta, ilgililer sağlık hizmetlerine başvurmaktan kaçınmakta ve alternatif yollar bulmaya çalışmaktadır.

Ek olarak, sağlık hizmetlerine erişme noktasında özellikle kayıtlı olmayanların, ya da kimliklerinin iptal edilmesi yahut kayıtlı oldukları il dışında yaşayanların ciddi zorluklarla karşılaştığı, kimi durumda fatura ödenmediği için hastaların rehin tutulduğu durumlarla karşılaşıldığı, acil durumlarda dahi, sağlık hizmeti veren personelin kaydı olmayan hastaları ihbara zorlandığı, tespit edilmeleri durumunda sınır dışı edilme tehlikesi söz konusu olduğundan ciddi rahatsızlıkları olanların hastanelere girmek istemedikleri; bu durumun ise anılan kişilerin merdiven altı sağlık kuruluşlarına yönlenmeleri ve niteliksiz sağlık hizmetine mecbur kalmaları ile sonuçlandığı da aktarılmaktadır (İHD 2022, 9).

B.2.c. Barınmaya Erişim Bakımından

Göç İdaresi Başkanlığı'nın güncel istatistiki verileri ekseninde, ikamet izni ile Türkiye'de yaşayan yabancı sayısı 1.107.307 olarak açıklanmıştır. İkamet izni ile kalan yabancıların en yoğun

olduğu üç il ise, Antalya, İstanbul ve Ankara'dır[15]. Bunun dışında aynı veriler 2023 yıl sonu itibarıyla 19.017 uluslararası koruma başvurusunun yapıldığını göstermektedir. Göç İdaresi Başkanlığı'nın kamuya açık istatistiki verilerinde kaç kişinin uluslararası koruma statüsü ile Türkiye'de ikamet ettiğine dair bir açıklama bulunmamaktadır. Bununla birlikte, geçici koruma altında Türkiye'de yaşayan kişilerin sayısı ise (21.03.2024 itibarıyla) 3.130.768 olarak aktarılmıştır[16]. Bu kişilerin büyük çoğunluğu (3.070.703) geçici barınma merkezlerinin dışında kendi imkanları ile yaşamaktadır. İstatistiki veriler ayrıca, 46.428 düzensiz göçmenin yakalandığına işaret etmektedir[17].

Uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamında olan kişilerin barınma hakkına yönelik olarak mevzuatta ayrıntılı hükümler bulunmamaktadır. Hukuki düzenlemeler değerlendirildiğinde, her ne kadar uluslararası koruma başvuru sahipleri bakımından kabul merkezlerine (YUKK md. 95), geçici koruma altında olanlar bakımından ise geçici barınma merkezlerine (GKY md. 23) gönderme yapılmış olsa da, uygulamada barınma ihtiyacının ağırlıklı olarak ilgili yabancıların imkanlarına bırakılmış olduğu görülmektedir. Ekonomik ve sosyal haklar kapsamında değerlendirilebilecek olan barınma hakkının sağlanması noktasındaki kolaylıkların, tıpkı, sağlık hizmetlerine sigorta kapsamında eriştirme gibi, devletin kapasitesi ve kaynakları ile sınırlı olduğu değerlendirilebilir. Bu nedenle, yalnızca kendi imkanları ile barınmaya erişimi mümkün olamayan kişilere belirli koşullarda ve sınırlı bir şekilde bu imkânın sağlanması makul karşılanabilir.

[15] Göç İdaresi Başkanlığı, https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri
[16] Göç İdaresi Başkanlığı, https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638
[17] Göç İdaresi Başkanlığı, https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler

Bununla birlikte, kabul koşullarının yetersizliği, barınma imkanının aşırı derecede kısıtlı olması nedeniyle sığınmacının kötü koşullarda barınmaya mecbur bırakılması gibi hâllerde, bilhassa uluslararası koruma başvuru sahipleri bakımından kötü muamele yasağının ihlali riskinin doğma olasılığı da söz konusu olabilmektedir. Bu hususta, AİHM'in MSS v. Belçika ve Yunanistan kararındaki hükmü[18] dikkat çekicidir. Bu kararda Mahkeme, kabul koşullarının yetersizliği dolayısıyla barınma imkanından yoksun kalıp, sokaklarda yaşamak zorunda kalan Afganistanlı sığınmacının söz konusu durumunu, kötü muamele olarak değerlendirmiş ve *inter alia*, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AiHS) işkence ve kötü muamele yasağını düzenleyen 3.maddesinin negatif yükümlülüğü bağlamında ihlal tespit etmiştir.

Bu arka plan eşliğinde, Türkiye'deki durum değerlendirildiğinde ise, bilhassa uluslararası koruma başvuru sahipleri açısından, barınma imkanına hiçbir şekilde erişmesi mümkün olamayan kişilere yönelik etkin bir alternatifin bulunmadığı görülmektedir (AIDA 2023, 82, 83). Zira, YUKK'un yürürlüğe girdiği dönemde kabul merkezlerinin açıldığı, hatta bunların sayısının artırılmasının planlandığı anlaşılsa da, daha sonra, sığınmacı yoğunluğu ve AB ile Türkiye arasında yapılan mutabakatın da etkisiyle, bu kabul merkezlerinin geri gönderme merkezlerine dönüştürüldüğü anlaşılmaktadır. Halihazırda sadece bir kabul merkezinin bulunduğu aktarılmaktadır (AIDA 2023, 82).

Uluslararası koruma başvuru sahiplerinin sadece kayıtlı oldukları illerde barınabilmeleri söz konusudur. Bu durumda, yabancının kayıtlı olduğu ilde, gerek ekonomik nedenlerle

[18] MSS v. Belgium and Greece, para. 250-264.

gerek ayrımcılık sebebiyle barınma imkanına erişememesi durumunda ise sahip olduğu başka bir alternatifin neredeyse mümkün olmadığı sonucuna varılabilecektir. Uluslararası koruma başvuru sahiplerinin, kayıttan itibaren ancak 6 ay sonra çalışma iznine başvurabilecekleri (YUKK md. 89/4/a) de düşünüldüğünde, söz konusu durumun ilgilileri ya kayıtsız (hukuka aykırı) şekilde çalışmaya zorlama ya da uygunsuz koşullarda yaşamaya mecbur kılma riski taşıdığı değerlendirilebilir. Kabul merkezlerinin oluşturulmasının yukarıda da belirtildiği üzere, devletin kapasitesi ve kaynakları ile sınırlı bir düzlemde ele alınmasından da hareketle, bu noktada AB ile göç kontrolü bağlamında yapılan işbirliğinin kapsamına geri gönderme merkezlerinin oluşturulmasının girdiği anlaşılmakta[19] ancak bu işbirliğinin kabul merkezleri oluşturulması yönünde bir içeriğe sahip olup olmadığı ya da bu yönde herhangi bir gelişmenin bulunup bulunmadığı net olarak bilinmemektedir.

Dolaylı olarak barınma hakkı daha doğrudan ise ikamet özgürlüğü ve özel hayatın korunması hakkı ile ilişkili olan bir diğer durum ise, seyreltme politikalarına[20] ve uluslararası koruma ile geçici koruma kapsamındaki kişilerin kayıtlı oldukları illerde kalmalarına ilişkindir. Mayıs 2022'den itibaren, Türkiye'nin herhangi bir alan veya bölgesindeki toplam nüfusun dörtte birinden fazlasının yabancı uyruklu olması

[19] Bu yöndeki projeler açısından bkz. Göç İdaresi Başkanlığı, https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/evraklar/Goc-Projeleri/GOC-PROJELERI2/GİGM-_-PROJELER-TABLOSU-biten.pdf; No. 7, 11.

[20] Bkz. Göç İdaresi Başkanlığı, https://www.goc.gov.tr/mahalle-kapatma-duyurusu-hk2

yasaklanmıştır. Bu çerçevede bazı mahalleler, geçici koruma kaydına, uluslararası koruma kaydına, ikamet iznine, geçici koruma veya uluslararası koruma ile ikamet izni kapsamındaki yabancıların ikamet ili değişikliği yapılması işlemlerine kapatılmıştır.

1 Temmuz 2022 itibariyle kapalı mahalle sayısı 1169'a çıkarılmıştır.[21] Adana, Ankara, İstanbul, İzmir, Muğla ve Antalya bu kategoriye giren illerden bazılarıdır[22] Bu noktada altı çizilmesi gereken husus, kişilerin seyreltme politikası ekseninde, yerleşim yerlerinin belirlenmesi ve değerlendirilmesi noktasında bireysel bir değerlendirmenin yapılmasının ve söz konusu yerleştirmenin ilgilinin temel hak ve özgürlükleri üzerinde doğuracağı etkilerin dikkate alınmasının hukuken gerekli olduğudur. Bu hususta, söz konusu usul güvencelerine yönelik kamuya açık, erişilebilir bir düzenleme ise mevzuatta bulunmamaktadır.

B.2.d. İdari Gözetim Altındaki Kişilerin Durumu Bakımından

İdari gözetim altına alma, doğrudan doğruya kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı ve dolaylı olarak da diğer temel hak ve özgürlükler üzerinde etki doğurmaktadır. Özgürlükten yoksun bırakma ile sonuçlanan bir tedbir olan idari gözetim uygulamasının özellikle kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkının sınırları kapsamında işletilmesi ise önem taşımaktadır. Anayasa'nın ilgili hükümleri, Anayasa Mahkemesi içtihadı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ve AİHM içtihadı bağlamında meseleye bakıldığında, idari gözetime ilişkin

[21] Bkz. Göç İdaresi Başkanlığı, https://www.goc.gov.tr/mahalle-kapatma-duyurusu-hk2

[22] AIDA, Ülke Raporu: Türkiye 2021, https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2022/08/AIDA-TR_2021update_summary_Turkish.pdf, s. 4.

uygulamaların kanun kalitesi açısından açıkça, sınırları ve koşulları, itiraz usulleri ve diğer usul güvenceleri belirtilmek kaydıyla kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.[23]

Burada 'kanun'dan kastedilen ise dar ve şekli anlamda kanundur. Bu bağlamda, göç kontrolü amacıyla kişiyi özgürlüğünden yoksun bırakan uygulamalar değerlendirildiğinde, Türkiye uygulamasında sorunlu olan ve öne çıkan iki durumun bulunduğuna işaret etmek gerekmektedir. Bunlardan ilki, nakil/sevk ve idari gözetim kararı alınana kadar uygulanan tutma durumlarına, ikincisi ise Geçici Koruma Yönetmeliği'nin (GKY), geçici koruma altına alınamayacak kişileri düzenleyen 8.maddesi kapsamına girenlerin geçici barınma merkezlerinde tutulmalarına ilişkindir. Her iki uygulamanın, kişiyi özgürlükten yoksun kılan bir niteliğe sahip olmasına rağmen, yukarıda zikredilen yasal gereklilikleri taşımadıkları değerlendirilebilir (Mülteci Der 2023). Yapısal nitelik taşıdığı değerlendirilen bu iki hususta 'kanunla' açık, net, anlaşılabilir, usul güvencelerini içeren düzenlemelerin yapılmasına ihtiyaç bulunmaktadır; aksi takdirde bu uygulamaların yasal dayanaktan yoksun gerçekleştirilmesi, bilhassa kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkının sürekli biçimde ihlali sonucunu doğurma riski taşımaktadır.

İdari gözetim uygulamalarına ilişkin öne çıkan bir diğer husus ise, idari gözetim koşullarının değerlendirilmesi ve idari gözetim altındaki kişilerin adalete/hukuki yardıma etkin şekilde erişebilmelerinin sağlanmasıdır. Bu noktada, koşulların değerlendirilmesi bakımından Avrupa Konseyi İşkenceyi

[23] Bu hususta bkz. Abdolkhani and Karimnia v. Turkey, App. No. 30471/08, 22.09.2009, paras. 125-135; Z.N.S. v. Turkey, App. No. 21896/08, 19.01.2010, para. 56; Charaili v. Turkey, App. No. 46605/07, 13.04.2010, para. 66.

Önleme Komitesi (CPT) kriterlerinin baz alındığı ve dış denetim mekanizmalarının periyodik incelemelerine izin verildiği anlaşılmaktadır. Bu bağlamda, en son 2022 yılında geri gönderme merkezlerini de kapsamına alan bir CPT ziyareti gerçekleştirilmiştir. Bu ziyaret ilişkin rapor henüz yayımlanmamıştır. Bununla birlikte, bu ziyarete ilişkin yapılan bir basın açıklamasında, geri gönderme merkezlerindeki koşulların özellikle aşırı kalabalık nedeniyle endişe verici olduğu belirtilmiştir[24]. Ulusal önleme mekanizması kapsamında ise özellikle TİHEK'in öne çıktığı belirtilmelidir.

Bu bağlamda TİHEK'in geri gönderme merkezlerine yönelik ziyaretler gerçekleştirdiği ve Birleşmiş Milletler Uluslararası Göç Örgütünün (IOM) Göç İdaresi Başkanlığı ile işbirliğinde yürüttüğü 'Geri Gönderme Merkezleri Kapasitesini Uluslararası İnsan Hakları Standartları Çerçevesinde Güçlendirmesine Destek Projesi' kapsamında eğitim faaliyetlerine katkıda bulunduğu anlaşılmaktadır[25]. Bu gelişmeler olumlu olarak değerlendirilmekle birlikte, TİHEK'in ziyaret raporları incelendiğinde, yukarıda sözü edilen GKY'nin 8.maddesi kapsamında olup Geçici Barınma Merkezlerinin özel yerlerinde tutulan kişilerin koşullarına yönelik herhangi bir faaliyet ya da değerlendirmede bulunulmadığı görülmektedir. Ayrıca, denetim mekanizmalarının işletilmesine rağmen, sahadan aktarılan ve geri gönderme merkezlerindeki şartların iyileştirilmesi gerekliliğine işaret eden tespitler bulunmaktadır.

[24] OHCHR, Press Release, https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/09/turkiye-needs-strengthen-effective-torture-prevention-measures-un-experts, 2022.
[25] TİHEK, https://www.tihek.gov.tr/geri-gonderme-merkezi-mudurlerine-insan-haklari-egitimi-verildi

İHD'nin Mültecilere Yönelik Hak İhlalleri Raporunda (2022, 5), geri gönderme merkezlerinde yaşanan hak ihlallere yönelik 106 vakanın değerlendirildiği aktarılmıştır. Ayrıca, İzmir Barosu'nca yapılan bir basın açıklamasında da, İzmir Geri Gönderme Merkezi'nde, sayıları net olmamakla birlikte 100 kadar Afganistanlı göçmen ve mültecinin işkence ve kötü muameleye maruz bırakılarak "gönüllü geri dönüş belgeleri" imzalamaya zorlandıkları ve zorla parmak basmalarının temin edildiğinin ihbar edildiği bildirilmiştir[26]. Söz konusu iddiaların yakından takip edilmesi, soruşturulması ve iyileştirme için ivedi adımların atılması için etkin bir müdahalenin gereği ortaya çıkmaktadır. Nitekim, AİHM'in bu konu ile de bağlantılı olan Akkad v. Türkiye kararından[27], yetkililerin etkin kontrolü altındaki kişilere yapılan muamelenin kötü muameleye varan bir nitelik göstermesi (nakil sırasındaki muamele) ve gönüllü geri dönüş formlarının usul güvencelerinden (tercüme hizmetleri dahil) yoksun biçimde imzalatılması hallerinin AİHS'in işkence ve kötü muamele yasağını düzenleyen 3.maddesi ve etkili başvuru hakkını düzenleyen 13. maddesi bağlamında ihlal olarak değerlendirileceği sonucuna varılmaktadır.

Bu bağlamda, halihazırda yargı yolu dışında kötü muamele iddialarına karşı bireysel başvuru yolları olan TİHEK ve Kamu Denetçiliği'ne yönelik başvuru yollarının etkinleştirilmesi, bunun yanında, avukata erişim de dahil olmak üzere hukuki yardıma erişim yollarının güçlendirilmesi, gönüllü geri dönüşe

[26] İzmir Barosu, https://www.izmirbarosu.org.tr/Sayfa/2881/geri-gonderme-merkezindeki-iskence-iddialari-derhal-sorusturulmalidir; 2021 yılında Harmandalı Geri Gönderme Merkezine ilişkin benzer iddialar için ayrıca bkz. İzmir Barosu, https://www.izmirbarosu.org.tr/Sayfa/2889/harmandali-geri-gonderme-merkezi-yine-iskence-iddialari-ile-aniliyor

[27] Akkad v. Turkey, App. No. 1557/19, 21.06.2022, paras. 82-92, 104-115.

ilişkin yasal çerçevenin, bilhassa usul güvenceleri netleştirilerek düzenlenmesi ihtiyacının bulunduğu değerlendirilebilir.

Geri Gönderme Merkezleri'ne yönelik olarak adalete erişim bağlamında aktarılan sorunlardan biri de, tercümanlık hizmetleri de dahil olacak şekilde bu yerlerde adli yardıma erişimde yaşanan güçlüklerdir. Bu tür güçlüklerin sadece geri gönderme merkezlerinde değil, havalimanı transit bölgelerinde, sınır kapılarında ve kimi zaman karakollarda da yaşandığı aktarılmaktadır (MHM 2019, 17 vd.). Özellikle mülteci ve sığınmacıların adalete erişimi noktasında çeşitli projelerin hayata geçirildiği bilinse de, bu aktarılan bilgiler ışığında, bu çabaların tam anlamıyla etkin bir sonuç doğurmadığı, bu konunun iyileştirilme ihtiyacı taşıdığı anlaşılmaktadır.

Adalete erişim noktasında vurgulanması gereken önemli bir diğer husus ise, yukarıda da zikredilen GKY'nin 8.maddesi kapsamında olup, geçici barınma merkezlerinin özel yerlerinde tutulan kişilerin etkili başvuru yoluna erişimi ile ilgilidir. Bu kişilerin geçici barınma merkezlerinde tutulmaları, bir idari gözetim kararına tâbi olmadığı ve fiilen gerçekleştirildiği için, YUKK'un 57. ve 68.maddeleri kapsamında alınan idari gözetim kararlarına karşı yargı yolu olarak gösterilen Sulh Ceza Hakimliğine tutulma durumuna yönelik yapılan başvuruların konusuz kalma riski söz konusudur. Bu uygulamanın idari bir işleme (idari gözetim kararına) dayanmadan, bir eylem olarak yapılmakta olması ise, idare mahkemelerine yapılan başvurular açısından da aynı sorunu doğurma riski taşımaktadır. Bu noktada ise kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkı ile birlikte etkili başvuru hakkının ihlali sonucu gündeme gelmektedir (Mülteci-Der 2023, 36). Bu yapısal sorunun çözümü için, yukarıda vurguladığımız üzere, bu tür tutma hallerinin şartlarının ve

kapsamının, başvuru yolları ve usul güvenceleri de gösterilerek kanunla düzenlenmesi elzem olarak değerlendirilmektedir.

İdari gözetim uygulamaları bakımından en önemli güncel bir gelişmenin, idari gözetime alternatif yükümlülüklere ilişkin ikincil düzenlemenin hazırlanması olduğu belirtilebilir. Bu düzenleme 2022 yılında İdari Gözetime Alternatif Yükümlülüklere İlişkin Yönetmelik (AYY) adıyla yürürlüğe girmiştir. AYY, kişiyi özgürlüğünden yoksun bırakan bir tedbir olan idari gözetimin son çare olarak uygulanması, uygulamada ölçülülük ilkesinin dikkate alınması yoluyla, ulusal sistemlerinde alternatif uygulamalara yer veren devletler bakımından AİHM içtihadına uygun bir sistemin oluşturulması, kırılgan grupta olan kişilerin kapsamının YUKK'da yer alan özel ihtiyaç sahiplerinden daha geniş bir eksende ele alınması bakımlarından oldukça olumlu bir gelişme olarak nitelendirilebilir.

Bununla birlikte, AYY ve uygulamasına ilişkin olarak geliştirilmesi gereken noktaların halen bulunduğunun da altını çizmek ve bu hususta netleştirilmesinin uygun olacağı düşünülen bazı konulara değinmek gerekir (Mülteci-Der 2023, 20 vd.). İlk olarak, YUKK'un idari gözetimin devamında zaruret görülmeyecek durumlara ilişkin olan 61/2 hükmü kapsamında, ilgiliye alternatif yükümlülüğün uygulanmasının yeterli olacağına dair bir durum sayılmadığı görülmektedir. Her ne kadar uygulamada, AYY md. 7(3)'ün 'idari gözetim kararının devamına ya da uzatılmasına ilişkin olarak yapılacak değerlendirmenin alternatif yükümlülüklerin uygulanıp uygulanamayacağına ilişkin değerlendirmeyi de içereceği' yönündeki hükmünün etkisiyle, alternatif yükümlülüğün yeterli olmasının idari gözetimi sonlandıracak bir neden olarak

değerlendirilmesi gerektiği anlaşılsa da, bu hususun Kanun'da da açıkça zikredilmiş olmasının hukuki güvenliğin sağlanması bakımından uygun olabileceğinin altını çizmek gerekir.

Açıklığa kavuşturulması gerektiği düşünülen ikinci nokta ise, YUKK'un Uygulama Yönetmeliği'nin 61(a,b).maddesi uyarınca hakkında alınan sınır dışı etme kararının, idari gözetime alınmasından itibaren altı ay içinde yerine getirilemeyeceğinin öngörüldüğü veya idari gözetime alındıktan sonra, aslında hakkındaki sınır dışı etme kararının (YUKK md. 55 uyarınca) hiç alınmamış olması gerektiği anlaşılan kişilere yöneliktir. İdari gözetim kararının sınır dışı etme kararı ile olan ilişkisi gereği, kendilerine uygulanan idari gözetimin bu durumlarda sonlandırılması gereken kişilere, AYY kapsamındaki alternatif yükümlülüklerin uygulanıp uygulanamayacağı konusunda mevzuatta bir netlik bulunmamaktadır. Netlik bakımından sorunlu görülen bir diğer konu ise, alternatif yükümlülüklerin kendi aralarındaki ölçülülük değerlendirmesine yönelik mevzuatta hüküm bulunmamasıdır. Alternatif yükümlülüklerin de temel hak ve özgürlükler üzerinde sınırlandırıcı etkisi olduğu düşünüldüğünde (özel hayata saygı hakkı, haberleşmenin gizliliği hakkı, seyahat özgürlüğü gibi…) bu durumda yükümlülüğün bu hak ve özgürlükler üzerinde doğuracağı etkiye yönelik olarak bir ölçülülük değerlendirmesinin yapılması gereği doğmaktadır.

Bununla birlikte bu hususta mevzuatta açık bir hüküm bulunmadığı anlaşılmaktadır. Elbette böyle bir hükmün yokluğunda dahi, gerek Anayasa'nın ölçülülüğe işaret eden 13.maddesi gerekse Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) ve ona ilişkin AİHM içtihadı ekseninde bu değerlendirmenin yapılması zorunludur. Ancak, bu hususun açıkça mevzuatta

zikredilmiş olmasının hukuki güvenlik ve belirliliği sağlayarak etkin ve adil bir uygulamaya zemin hazırlayacağına şüphe olmamalıdır. Belirsizlik bakımından ortaya çıkan ve netleştirilmesi icap eden bir diğer durum ise, başlangıçta idari gözetim altına alınan ancak süresi dolduğu için gözetim sonlandırılarak alternatif yükümlülüklere tâbi tutulan bir yabancının, bu yükümlülükleri ihlal etmesi durumunda tekrar idari gözetim altına alınıp alınmayacağına ilişkindir (Mülteci-Der 2023, 24). Bu sorunun yanıtı mevzuatta yer almamakta ancak kişi özgürlüğü ve güvenliği hakkının sınırlandırılmasının açıkça ve öngörülebilir şekilde kanunla düzenlenmesi gereğine paralel olarak netleştirilmesi gereği ortaya çıkmaktadır.

Alternatif yükümlülüklere yönelik bir diğer husus ise, AYY'de yer alan bazı alternatif yükümlülük türlerinin henüz etkin şekilde işletilmemekte olmasıdır (örneğin; ses tanıma, elektronik izleme, mobil uygulama gibi). Anlaşıldığı kadarıyla bu uygulamaların etkin şekilde işletilmesi için gereken alt yapı çalışmaları henüz tamamlanmamıştır. Bu durumda ise, mevzuatta yer aldığı halde pasif durumda olan hükümlerin/alternatiflerin varlığından söz edebilmek mümkün olmaktadır.

B.2.e. Genel Olarak Adalete Erişim Bağlamında 'Adli Yardım' Açısından Karşılıklılık Şartının Uygulanması Bakımından

Genel olarak adalete erişim özel olarak da uluslararası koruma veya geçici koruma kapsamındaki kişilerin avukata erişimi bakımından önemli olduğu değerlendirilen bir husus da adli yardıma erişimdir. Uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki bireylerin adli yardımdan faydalanmaları bakımından YUKK ve GKY'de Avukatlık Kanunu'nun ilgili

hükümlerine gönderme yapıldığı görülmektedir. Ancak yukarıda da belirtildiği üzere, bu yöntemle adli yardımdan faydalanma, uygulamada kimi zaman etkin şekilde işleyememektedir. Söz konusu durumun önemli bir nedeni, baroların bu konudaki uygulamalarının farklılaşması ve adli yardım bütçelerinin sınırlılığının da göz önünde bulundurulmasıdır. Bununla birlikte 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun (HMK) 334-340.maddeleri arasında da adli yardıma ilişkin hükümler yer almaktadır. HMK'nın 334.maddesi uyarınca, "kendisi ve ailesinin geçimini önemli ölçüde zor duruma düşürmeksizin, gereken yargılama veya takip giderlerini kısmen veya tamamen ödeme gücünden yoksun olan kimseler, iddia ve savunmalarında, geçici hukuki korunma taleplerinde ve icra takibinde, taleplerinin açıkça dayanaktan yoksun olmaması kaydıyla adli yardımdan yararlanabilirler".

Avukatlık Kanunu'ndaki uygulamadan farklı olarak, HMK kapsamındaki adli yardım uygulamasına mahkeme hükmetmekte ve mahkemenin talebi üzerine baro tarafından görevlendirilen avukatın ücreti Hazine'den karşılanmakta; yapılacak tüm yargılama ve takip giderlerinden geçici olarak muafiyet sağlanmakta; dava ve icra takibi sırasında yapılması gereken tüm giderlerin devlet tarafından avans olarak ödenmesi mümkün olmaktadır. Adli yardım kararından dolayı ertelenen tüm yargılama giderleri ile devletçe ödenen avanslar dava veya takip sonunda haksız çıkan kişiden tahsil olunmakta (HMK, md. 339/1) ancak adli yardım kararından dolayı devletçe ödenen veya muaf tutulan yargılama giderlerinin tahsilinin, adli yardımdan yararlananın mağduriyetine neden olacağı mahkemece açıkça anlaşılırsa, mahkeme, hükümde tamamen

veya kısmen ödemeden muaf tutulmasına karar verebilmektedir (HMK, md. 339/2).

2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 31. maddesinde, HMK'nın adlî yardıma ilişkin hükümlerinin idarî yargıda da uygulanacağı hüküm altına alınmış bulunmaktadır. Dolayısıyla HMK'da düzenlenmiş olan bu adli yardım müessesesi, sadece hukuk yargılamalarında değil, idari yargılamalarda da etkili olabilmektedir. Bununla birlikte, HMK'nın 334(3).maddesinde, yabancıların bu kapsamda adli yardımdan faydalanmaları karşılıklılık şartına bağlanmıştır. Mevzuatımızda karşılıklılık şartından muafiyet ise uluslararası koruma ihtiyacı içindeki kişiler bakımından sadece uluslararası koruma statüsü sahiplerine tanınmıştır (YUKK md. 88/1). Bu hususta uluslararası koruma başvuru sahipleri ya da geçici koruma altındaki kişiler bakımından açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu nedenle, uygulamada, aşağıdaki karara konu olan örnekte de görüleceği üzere, Mahkemelerin bu kişiler bakımından karşılıklılık şartı arayarak adli yardım talebini reddettikleri durumlar da söz konusu olabilmektedir.

Bu arka plan eşliğinde, Anayasa Mahkemesi'nin oldukça güncel olan Mohamma Salem Pashto ve Nazı Salem bireysel başvurusuna[28] ilişkin verdiği karar önemli görüldüğünden, burada yer verilmesinin uygun olacağı değerlendirilmektedir. Bu karar, uluslararası koruma statüsü sahibi başvurucuların, *inter alia*, hukuk yargılamasına ilişkin adli yardım başvurularının karşılıklılık gerekçesi ile reddedilmesinin Anayasa'nın 36.maddesinde düzenlenen hak arama özgürlüğünü ihlal ettiği iddiasına dayanmaktadır. Bu iddiaya ilişkin ihlal bulan

[28] Mohamma Salem Pashto ve Nazı Salem [GK], B. No: 2019/26339, 17/5/2023.

Mahkeme'nin başvuruculaın uluslararası koruma statüsü sahibi olmalarından bağımsız olarak gerçekleştirdiği şu tespitler dikkat çekicidir: "§75. …*müdahaleye dayanak oluşturan 6100 sayılı Kanun'un 334. maddesinin (3) numaralı fıkrasındaki mütekabiliyet şartı kişilerin özel durumlarını (statü, ödeme gücü vs.) dikkate almadan kategorik bir yaklaşımla yabancıların adli yardımdan yararlanmalarına sınırlama getirmektedir. Söz konusu yaklaşımın sosyal ve ekonomik durumları itibarıyla ödeme gücü bulunmadığı açıkça anlaşılan yabancı kişilerin sırf karşılıklılık şartı yerine getirilmediği gerekçesiyle dava açma hakkından yoksun bırakılmaları sonucunu doğuracaktır. Bu ise mahkemeye erişim hakkı bağlamında ciddi sorunlara yol açabilecektir. §76. Adli yardımdan yabancıların faydalanması konusunda öngörülen mütekabiliyet şartı ile ilgili olarak uluslararası hukukta demokratik devletler arasında genel bir kabulün bulunmadığı, esasen yasal olarak ikamet ettiği durumlarda karşılaştırmalı hukuk örneklerine göre yabancılar yönünden mütekabiliyet şartının aranmadığı, nitekim AİHM'in de konu hakkındaki içtihadının benzer yönde olduğu anlaşılmıştır (bkz. §§ 48-53). §77. Başvuru konusu olayda Mahkeme başvuruculaın kişisel ve ekonomik durumlarını dikkate almadan sırf mütekabiliyet şartı gerçekleşmediği için adli yardım talebinin reddine karar vermiştir. 6100 sayılı Kanun'un anılan maddesi yabancıların adli yardım talebinden faydalanmasında yalnızca mütekabiliyet ilkesine göre değerlendirme yapılarak karar vermesini emretmektedir. §78. Mütekabiliyet şartının kategorik olarak uygulanması zorunluluğu getirilmek suretiyle hâkime, dava açmak isteyen yabancıların her somut olay özelinde ekonomik ve sosyal durumlarını dikkate alarak gerçekten ödeme gücünden yoksun olup olmadığını değerlendirmesi konusunda herhangi bir takdir*

yetkisi tanınmamıştır. Bu durum herhangi bir geliri bulunmayan başvuruculaların ülke şartlarına göre oldukça yüksek olan mahkeme harç ve masraflarını ödemek zorunda bırakılmalarına, ayrıca devam eden yargılamada gider avansını aşan miktarlardaki masrafları ödeme zorluğuyla karşı karşıya kalmalarına yol açarak tazminat taleplerini yargı mercileri önünde dava konusu yapma ya da devam eden davayı sürdürme imkânlarının ortadan kaldırılması veya bunun ciddi ölçüde zorlaştırılması sonucunu doğurmuştur. §79. Bu itibarla somut davada müdahaleye esas teşkil eden kanunun lafzında geçen mütekabiliyet şartının mutlak kural olarak uygulanması dava açan yabancıların durumlarının değerlendirilmesine fırsat vermeden adli yardımdan yararlandırılmalarını engellemesi kanunun bizatihi kendisinden kaynaklanan ve anayasal güvencelerle çatışan bir uygulamaya neden olmaktadır."

Görüldüğü üzere, Mahkeme'nin ihlal gerekçesinin ana dayanağı, Kanun'dan kaynaklanan bir Anayasa'ya aykırılık olması hâline dayanmaktadır. Söz konusu başvuru, bireysel bir başvuru olduğundan Mahkeme somut norm denetimi yaparak, ilgili Kanun hükmünün Anayasa'ya aykırılığı gerekçesiyle iptaline hükmedememektedir. Bununla birlikte Mahkeme'nin tespitinden, buradaki asıl meselenin ilgili normun Anayasa'ya aykırılığı olduğu açıkça anlaşılmaktadır. Buradan hareketle, HMK'nın ilgili hükmünde gerekli değişikliğin yapılması, uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki kişilerin adalete etkin erişimleri bakımından güdülen amaç doğrultusunda bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır. Her ne kadar ilgili Mahkeme kararının nispeten güncel olması nedeniyle bu hususla ilgili olarak İHEP'in dönemsel amaçları doğrultusunda (özellikle avukata erişim bakımından)

sonuçlanmış bir faaliyetten bahsetmek güç olacağından, bu mesele İHEP'de öngörülen ilgili amacın gerçekleştirilmesindeki bir eksiklik olarak nitelendirilemeyebilir. Bununla birlikte, bu konunun gündeme alınıp ilgili değişikliğin en kısa zamanda yapılması, yargı reformu ve onunla bağlantılı olarak İHEP'in hayata geçirilmesi çabasının arkasındaki iradenin tutarlılığı bakımından anlamlı olarak görülebilir.

B.2.f. İnsan Ticaretiyle Mücadele ve Mağdurların Korunması Bakımından

İnsan ticaretiyle mücadele ve mağdurların korunmasına ilişkin olarak, Avrupa Konseyi İnsan Ticaretine Karşı Eylem Uzmanlar Grubu'nun (GRETA) 2019 yılında Türkiye'ye ilişkin ilk raporunda[29] konu ile ilgili ana yasal düzenleme olan İnsan Ticareti ile Mücadele ve Mağdurların Korunması Hakkında Yönetmeliğin yürürlüğe girmesi olumlu bir gelişme olarak nitelendirilmiştir. Bununla birlikte iyileştirilmesi gereken hususlar bakımından şu noktaların öne çıktığı görülmektedir[30]: ulusal bir insan ticareti karşıtı eylem planının bulunmaması ve sivil toplumun ulusal insan ticareti karşıtı politikaların planlanması, uygulanması ve değerlendirilmesine yeterince dahil edilmemesi; farklı sömürü biçimleri için insan ticareti konusunda bilinçlendirme kampanyaları başlatmaya ve insan ticaretine maruz kalmış kişilerin hizmetlerine yönelik talebi caydırmaya yönelik çabaları güçlendirme ihtiyacı; uzman yetkililerle birlikte, uzmanlaşmış STK'lar, sosyal hizmet

[29] GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Turkey, https://rm.coe.int/report-concerning-the-implementation-of-the-council-of-europe-conventi/1680981563, 2019.

[30] Council of Europe, https://www.coe.int/en/web/anti-human-trafficking/-/greta-publishes-first-report-on-turkey

uzmanları, çocuk koruma uzmanları ve sağlık personelini içeren çok kurumlu bir yaklaşımı teşvik edilmesi ile mağdur tespitinin iyileştirilme ihtiyacı; emek sömürüsü amaçlı insan ticareti mağdurlarının proaktif bir şekilde tespit edilmesi gerekliliği; insan ticareti mağdurlarının tazminata erişimini kolaylaştıracak ve güvence altına alacak tedbirlere duyulan ihtiyaç; sığınma evlerinin barınma kapasitesinin artırılmasına yönelik ihtiyaç; etkili, orantılı ve caydırıcı mahkumiyet kararları verilmesini sağlamak amacıyla, insan ticareti davalarının soruşturma usulü ve kovuşturulmasındaki boşlukların tespit edilmesine öncelik verilmesi ile insan ticareti davalarına ilişkin mali soruşturmaların sistematik bir şekilde yürütülmesine ve mağdurların mahkeme süreçlerine katılma imkanlarını iyileştirilmesine yönelik ihtiyaç.

Rapor ayrıca, insan ticareti mağdurlarının büyük çoğunluğunun, tespit edildikten hemen sonra, 30 günlük iyileşme ve düşünme süresinden yararlanamadan menşe ülkelerine geri gönderildiklerini ve soruşturmalara ve mahkeme duruşmalarına katılma imkanına sahip olmadıklarını da belirtmektedir. Halihazırda GRETA'nın ikinci raporu için hazırlık sürecinin devam ettiği, bu raporun 2024 yılı içerisinde yayınlanacağı belirtilmelidir. İnsan ticaretine ilişkin suç ve cezalar, Avrupa Konseyi İnsan Ticaretine Karşı Eylem Sözleşmesi ve GRETA tavsiyeleri dikkate alınarak gözden geçirilecektir" şeklinde ifade edilmiştir. Bu bağlamdaki önemli bir gelişme, 28/3/2023 tarihinde yapılan kanun değişikliği ile, Türk Ceza Kanunu'nun göçmen kaçakçılığına ilişkin 79(1). maddesinde yer alan "üç yıldan" ibaresinin "beş yıldan" şeklinde değiştirilerek

bu suça ait ceza alt sınırının artırılması olmuştur[31]. Göçmen kaçakçılığı ile insan ticaretinin kesişim noktalarının göz önünde bulundurulması ekseninde, bu konuda Türkiye Cumhuriyeti Devleti vaadini kısmi de olsa yerine getirmiştir. İHEP'de, uluslararası koruma ve geçici koruma kapsamındaki yabancılara yönelik değişiklik ve düzeltme vaat edilen kısımlardan maddi ceza hukukuna yönelik değişiklik öngörülen tek madde bu bahsettiğimiz ilgili maddedir.

Eylem Planında diğer değişiklik öngörülen ve vaat edilen maddeler, usul ve uygulamaya yönelik kolaylaştırıcı ve sorunların çözümünü hızlandırıcı maddelerdir. Bununla birlikte GRETA'nın raporu incelendiğinde, yukarıda belirtilen faaliyet kapsamına girebilecek ve mevzuatta değişiklik gerektiren başka hususların da bulunduğu ancak bunlara yönelik olarak değişiklik yapılmadığı görülmektedir. Örneğin, GRETA, ilgili raporunda, TCK'nın 80. maddesinde yer alan insan ticareti (suçunun) tanımının[32] Avrupa Konseyi'nin İnsan Ticaretine Karşı

[31] TCK'nın göçmen kaçakçılığını düzenleyen ilgili hükmü şu şekilde kaleme alınmıştır: "Doğrudan doğruya veya dolaylı olarak maddi menfaat elde etmek maksadıyla, yasal olmayan yollardan; a) Bir yabancıyı ülkeye sokan veya ülkede kalmasına imkan sağlayan, b) Türk vatandaşı veya yabancının yurt dışına çıkmasına imkan sağlayan,
Kişi, beş yıldan sekiz yıla kadar hapis ve bin günden onbin güne kadar adlî para cezası ile cezalandırılır. **(Ek cümle: 22/7/2010- 6008/6 md.)** Suç, teşebbüs aşamasında kalmış olsa dahi, tamamlanmış gibi cezaya hükmolunur.(2) (**Ek fıkra: 22/7/2010- 6008/6 md.)** Suçun, mağdurların; a) Hayatı bakımından bir tehlike oluşturması, b) Onur kırıcı bir muameleye maruz bırakılarak işlenmesi, hâlinde, verilecek ceza yarısından üçte ikisine kadar artırılır. (3) **(Değişik:6/12/2019-7196/56 md.**) Bu suçun; birden fazla kişi tarafından birlikte işlenmesi halinde verilecek ceza yarısına kadar, bir örgütün faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde verilecek ceza yarısından bir katına kadar artırılır. (4) Bu suçun bir tüzel kişinin faaliyeti çerçevesinde işlenmesi halinde, tüzel kişi hakkında bunlara özgü güvenlik tedbirlerine hükmolunur".

[32] İlgili hüküm şu şekilde kaleme alınmıştır: "(1) **(Değişik: 6/12/2006 – 5560/3 md.)** Zorla çalıştırmak, hizmet ettirmek, fuhuş yaptırmak veya esarete tâbi kılmak ya da vücut organlarının verilmesini sağlamak maksadıyla tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulamak, nüfuzu kötüye kullanmak, kandırmak veya kişiler üzerindeki denetim

Eylem Sözleşmesi'nin 4. maddesi ile[33] uyumlu hâle getirilmesi için, istismar türleri kapsamına kulluk (*servitude*) ve cinsel istismarın diğer türleri ifadelerinin de eklenmesi gerektiğini; Sözleşme'de yer alan araç fiillerden '*kişinin kırılganlığından yararlanma'*, '*başkası üzerinde denetimi olan kişilerin rızasını elde etmek için kazanç veya çıkar sağlanması'* hususlarının yasada ve uygulamada net şekilde kapsandığının tam olarak güvence altına alınmasına ihtiyaç olduğunu vurgulamıştır[34].

Her ne kadar özellikle ikinci gereklilik bakımından Türkiye'nin GRETA'nın Raporuna ilişkin cevabında bu hususların mahkeme kararları kapsamında uygulandığı ve TCK'nın 80.maddesinde yer alan çaresizlikten yararlanma ifadesinin 'kırılganlıktan yaralanma' ifadesini kapsadığı belirtilmiş olsa da[35], Raporda yer

olanaklarından veya çaresizliklerinden yararlanarak rızalarını elde etmek suretiyle kişileri ülkeye sokan, ülke dışına çıkaran, tedarik eden, kaçıran, bir yerden başka bir yere götüren veya sevk eden ya da barındıran kimseye sekiz yıldan oniki yıla kadar hapis ve onbin güne kadar adlî para cezası verilir. (2) Birinci fıkrada belirtilen amaçlarla girişilen ve suçu oluşturan fiiller var olduğu takdirde, mağdurun rızası geçersizdir. (3) Onsekiz yaşını doldurmamış olanların birinci fıkrada belirtilen maksatlarla tedarik edilmeleri, kaçırılmaları, bir yerden diğer bir yere götürülmeleri veya sevk edilmeleri veya barındırılmaları hallerinde suça ait araç fiillerden hiçbirine başvurulmuş olmasa da faile birinci fıkrada belirtilen cezalar verilir. (4) Bu suçlardan dolayı tüzel kişiler hakkında da güvenlik tedbirine hükmolunur".

[33] İlgili Sözleşme'de insan ticareti şu şekilde tanımlanmıştır (md. 4): "İnsan ticareti, kuvvet kullanarak veya kuvvet kullanma tehdidiyle veya diğer zorlama biçimleriyle, kaçırma, hile, aldatma, nüfuzu kötüye kullanma veya kişinin 'kırılganlığından' yararlanma veya başkası üzerinde denetimi olan kişilerin rızasını elde etmek için kazanç veya çıkar sağlanması yoluyla kişilerin istismar amaçlı tedarik edilmesi, nakli, sevk edilmesi, 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 içerir". Tanımdaki vurgu tarafımıza aittir.

[34] GRETA, Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Turkey, First evaluation round, 08.10.2019, paras. 56, 57, https://rm.coe.int/report-concerning-the-implementation-of-the-council-of-europe-conventi/1680981563.

[35] Ibid, para. 52.

alan ‘yasada’ netlik kazandırılması ve uygulamada ‘tam bir’ güvencenin sağlanması bakımından ilgili değişikliğin GRETA Raporu ve dolayısıyla Avrupa Konseyi Eylem Sözleşmesi bağlamında halen gerekli olduğu belirtilebilir. Ayrıca bu noktada bilhassa düzensiz göçmenler ancak aynı zamanda uluslararası koruma (ağırlıklı olarak da başvuru sahipleri) veya geçici koruma kapsamındakiler bakımından, ‘kişinin kırılganlığından yararlanma’ ifadesinin mevzuatta net şekilde yer almasının önem arz ettiğinin altını çizmek gerekmektedir. ‘Kırılganlık’ ifadesi, Sözleşme’nin resmi çevirisinde ‘çaresizlik’ olarak yer almaktadır. Oysa Sözleşme’nin İngilizce orijinal metninde bu ifade kırılganlık (*vulnerability*) olarak yer almaktadır. Kırılganlık ifadesi çaresizlik hâlini de kapsayan ancak ondan daha geniş bir içeriğe sahip olan, göç hukuku alanında ise özel bir anlama sahip olan bir kavramdır. Bu çerçevede, ülkede bulunuş statüsünün yarattığı kırılganlıktan yararlanılarak istismara maruz kalan kişilerin Avrupa Konseyi Sözleşmesi''ne uygun olarak insan ticareti kapsamında değerlendirilmesi noktasında tereddüte yol açılmaması adına İHEP’deki amaçlarla da paralel şekilde gerekli değişikliğin yapılması ihtiyacı bulunmakla birlikte bu hususta bir adım atılmadığı anlaşılmaktadır.

GRETA’nın, insan ticareti ile mücadele ve mağdur koruması ile ilişkili tavsiyeleri bakımından özellikle ulusal sevk mekanizmasının oluşturulması, bilhassa IOM ve Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICMPD) ile işbirliği içerisinde projeler ekseninde konuya ilişkin kapasitenin güçlendirilmesi ve yargı mensuplarına ilişkin eğitimlerin gerçekleştirilmesi, sivil toplum ile işbirliği konusunda yine projeler ekseninde adımlar atılmış olması olumlu gelişmeler

olarak nitelendirilebilecektir[36]. Ayrıca Göç İdaresi Başkanlığı'nın 2022 yılına ait faaliyet raporunda[37], 2021 yılında 8025 mağdur tespit mülakatı yapıldığı ve tespit edilen insan ticareti mağdurlarının sayısının 442 olarak belirlendiği ve bu iki rakamın da hedeflenen rakamların üzerinde olduğu anlaşılmaktadır.

Söz konusu gelişme de olumlu olarak değerlendirilmekle birlikte, aynı faaliyet raporunda yer alan iki husus dikkat çekicidir. Bunlardan ilki, gönüllü ve güvenli geri dönüş programından yararlanan mağdurların, tanımlanan mağdurlara oranına yönelik bir kalem bulunması ve bu kalemde belirli bir oranın hedeflendiğinin görülmesidir. Bu noktada faaliyet raporunda bu yönde bir oranın yer alması istatistiksel olarak anlaşılabilirse de, bu konuda bir hedefin belirlenmiş olması bir takım endişelerin doğmasına yol açmaktadır. Zira, insan ticareti mağdurlarının gönüllü geri dönüşü bakımından açık, baskısız bir rıza olması gerekliliği göz önüne alındığında bu yönde önceden belirlenen bir hedefin uygulamada mağdurlar üzerinde baskıya yol açıp açmayacağı sorgulanır hâle gelmektedir.

Bu nedenle, bilhassa ağır insan hakları ihlallerine maruz bırakılmış ve bu süreçte iradelerinden yoksun kalmış olmaları nedeniyle, sağlıklı karar vermeleri noktasında hassas davranılması gereken insan ticareti mağdurlarının gönüllü geri

---

[36] Bkz. IOM, https://turkiye.iom.int/tr/news/iom-ve-gib-turkiyede-insan-ticaretiyle-mucadele-icin-yeni-proje-baslatti; Göç İdaresi Başkanlığı, https://www.goc.gov.tr/insan-ticaretiyle-mucadele-ve-magdurlarin-korunmasi-egitimi-gerceklestirildi; Göç İdaresi Başkanlığı, https://www.goc.gov.tr/insan-ticaretiyle-mucadele-egitimi-gerceklestirildi

[37] Bkz. Göç İdaresi Başkanlığı, 2022 Yılı Faaliyet Raporu, https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/Kurumsal/Strateji/2023-Mayis-/2022-Yili-Faaliyet-Raporu.pdf, 58, 59.

dönüşe yönelik performans değerlendirmelerinde, uygulamanın hukuka uygunluğunu teyit edecek başka göstergelerle de desteklenmesinin elzem olduğu vurgulanmalıdır. Faaliyet raporunda yer alan ve değinilmesi gereken bir diğer husus ise, sığınma evlerinin sayısına ilişkindir. Rapor'dan 2021 yılı itibarıyla sığınma evi sayısının 3 olarak tespit edildiği ve hedeflenen rakamın (4) altında kalındığı görülmektedir. Bununla birlikte, Göç İdaresi Başkanlığı'nın güncel istatistiki verilerinde, sığınma evi sayısının 2 olduğu görülmektedir[38]. Bu veriler uyarınca sığınma evlerinin toplam kapasitesi 42 kişi olarak belirlenmiştir. Yukarıda belirtilen mağdur tespit mülakatı sonuçlandırılan mağdur sayısı da dikkate alındığında, sığınma evlerinin sayı ve kapasitelerinin geliştirilme ihtiyacının devam ettiği sonucuna varılabilecektir.

C. 2021 Yılından Günümüze Türkiye'de Göçmen ve Mülteciler Gündemiyle İlgili Yaşananlar

C.1. Haber ve Raporlarda Türkiye'nin Göç Gündemi.

İHEP 2021 sonrası göçmen ve mültecilere ilişkin Türkiye gündemine yansıyan belli başlı olaylara baktığımızda:

15 Mart 2021 tarihinde Şanlıurfa'da yol kenarında vücudunun büyük bölümü yanmış kadın cesedi bulundu. Yapılan incelemede cesedin Suriye uyruklu **Futem Alhamadi**'ye ait olduğu tespit edildi. KESK'li kadınlar, Şanlıurfa Barosu, ÖHD, CHP ve HDP'li kadınlar ile Yaşamevi Derneği'nden oluşan Urfa İl Kadın Platformu, 22 Mart 2021 tarihinde konuyla ilgili açıklama yaptı. Yapılan açıklamada Türkiye'de çalışma veya oturma izni olmayan kadınların karşılaşabilecekleri şiddet olayları

[38] Göç İdaresi Başkanlığı, https://www.goc.gov.tr/insan-ticareti-ile-mucadele-istatistik

karşısında şikâyetçi olabilecekleri özel bir mekanizmanın olmadığına işaret edilerek "Fakat şiddet karşısında sessiz kalma ve kabullenme bu tür olumsuz eylemleri kolaylaştırıcı, cesaretlendirici ve tekrarlayıcı bir duruma dönüştürebilir. Bu sebeple sığınmacı kadınlar özelinde tüm kadınları yaşadıkları bu sorunlar için sessiz kalmayarak kolluk kanalıyla veya baroların ve sivil toplum örgütlerinin sundukları hukuki yardım ile şikayette bulunmalarını ve bu eylemleri gerçekleştiren kişilerin ayrım yapılmadan gerekli işlemlerinin yapılarak cezalandırılmasını bunun için sığınmacılara tercüman ve hukuk desteğe ulaşacakları yolların artırılması, var olan mekanizmaların da işlevsel hale getirilerek çalıştırılması gerektiği" söylendi (22.03.2021, Ses.org).

14 Nisan 2021 tarihinde **Mülteci Medyası Derneği**, Suriyeli mülteciler ve dernekleri hakkında ayrımcı ve hedef gösteren açıklamalarda bulunan İstanbul Milletvekili Ümit Özdağ hakkında suç duyurusunda bulundu. Dernek yöneticileri tarafından İzmir Adliyesi Cumhuriyet Başsavcılığına verilen dilekçede Özdağ'ın sosyal medya hesaplarından yaptığı paylaşımların Türk Ceza Kanunu'nda yer alan "Halkı kin ve düşmanlığa tahrik veya aşağılama (TCK. Madde 216)" , "Hakaret (TCK. Madde 125)" , "Nefret ve Ayrımcılık (TCK.Madde 122)" suçlarını işlediği belirtildi (14.04.2021, Evrensel).

10 Ağustos 2021 tarihinde Ankara'nın Altındağ İlçesinde bir parkta çıkan kavga esnasında iki kişi yaralanmış, yaralılar hastaneye kaldırılmış ancak yaralılardan bir kişi hastanede yaşamını yitirmiştir. Kavgaya karışan kişilerden Türkiye vatandaşı Emirhan Yalçın yaşamını yitirmiştir. Yaralayan kişinin Suriye olması nedeniyle Suriyelilere dönük saldırılar

gerçekleşmiş ve saldırılar 11 Ağustos gecesi şehrin farklı yerlerinden organize olarak geldiği anlaşılan kalabalıklar tarafından kitlesel hale gelmiştir. Saldırganlar tarafından Suriyelilerin yoğun olarak yaşadığı mahallelerde evler taşlanmış, arabalar yakılmış, dükkanların camları kırılmış, eşyaları sokaklara taşınarak yakılmış ve bu saldırılar esnasında bazı sığınmacılar yaralanmış ve adeta pogrom dehşeti yaşatılmıştır. Bu saldırıların yapıldığı gecede güvenlik güçleri gerekli tedbirleri almada yetersiz kalmış, kitleyi dağıtmamıştır. Adeta polis nezaretinde her türlü taşkınlığa izin verilmiştir. Ertesi gün saldırıların yaşandığı Altındağ İlçesi Önder mahallesine insan hakları savunucuları olarak gözlem amacıyla gidilmiş ancak mahallede özellikle saldırıların gerçekleştiği sokaklarda sığınmacıların bir kısmının tahliye edildiği bir kısmının da korku içinde evlerine çekilerek beklediği ve sokaklarda tedirgin bir sessizliğin olduğu görülmüştür. Dükkanlar ve evler zarar görmüş, bazı hasarlı dükkanlar brandalarla kapatılmış, bazılarında hasarların yoğunluğu gözlenmiştir. Yine sığınmacıların yaşam alanlarında bazı evlere olası saldırıdan korunmak amaçlı bayrakların asıldığı, bazı dükkanlara da bayrak asan kişilerin olduğu görülmüştür. Ayrıca Battalgazi ve Önder mahallesinin ana caddeleri kısmen araç geçişine açılsa da ana caddeden sokaklara geçişlerin neredeyse tamamının polis barikatlarıyla kapatıldığı ve yoğun şekilde polislerin cadde ve sokak girişlerinde beklediği gözlenmiştir. (13 Ağustos 2021, İHD).

23 Ağustos 2021 tarihinde **İnsan Hakları Derneği** (İHD) "Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgesi 2021 Yılı İlk 6 aylık İnsan Hakları İhlalleri Raporu" açıklandı. Çoklu yönteme dayanan 140 sayfalık rapor, mağdurlarca İHD'ye yapılan bireysel başvurular kadar

yerel kaynaklardan edinilen bilgilerde ve ihlal vakalarını takip eden basın kuruluşlarının yaptığı haberlerin taramasına dayanıyor. Raporda, odaklanılan dönemde insan hakları ihlallerinin yoğunlaşarak devam ettiği, "Özellikle işkence ve kötü muamele, ifade ve örgütlenme özgürlüklerine yönelik baskılar, cezaevlerinde süregelen ihlaller, açlık grevi, askeri operasyonlar ve yasaklamalardan kaynaklı meydana gelen ihlaller, erkek şiddeti gibi ihlal başlıklarında önemli artışlar yaşandı" sözleriyle ifade edildi (23.08.2021, Bianet).

13 Ekim 2021 tarihinde dört aydır İstanbul'da yaşayan mülteci F.A.S., komşuları tarafından ırkçı ve ayrımcı davranışlara maruz bırakıldığını, sözel ve fiziksel şiddete uğradığını, kendisini ve çocuklarını ölümle tehdit ettiklerini söyleyerek **İnsan Hakları Derneği** (İHD) İstanbul Şubesi'nde basın açıklaması yaptı. Saldırının 1 Eylül tarihinde aynı binada oturan komşusu tarafından fiziki olarak gerçekleştiğini söyleyen F.A.S, diğer komşuların da olaya dahil olduğunu ve olayı şikâyet etmek üzere karakola gittiğinde de kötü muameleye maruz kaldığını söyledi.

1 Kasım 2021 Çoğunluğu göç ve mülteci hakları alanında çalışan 16 kurum, sosyal medyadaki bir sokak röportajında Suriyelileri hedef göstererek "Ben muz yiyemiyorum, kilolarla muz alıyorsunuz" diyen kişiye karşı sosyal medyada muz yerken paylaşım yapan ve bu nedenle gözaltına alınıp haklarında sınır dışı kararı verilen 11 mülteci için ortak yazılı açıklama yaptı. Sınır dışı kararlarına tepki gösteren kurumlar açıklamada "Kimse ifade özgürlüğünü kullandığı için sınır dışı edilemez" dedi (01.11.2021, Sendika.org).

12 Kasım 2021 tarihinde **Bolu Belediye** Başkanı Tanju Özcan, kentte yaşayan yabancı uyrukluların nikah ücretinin 100 bin liraya çıkarılması konusunda Belediye Meclisine teklif sunacaklarını açıkladı. Özcan daha önce, 27 Temmuz 2021 tarihinde yabancı uyruklu vatandaşlardan bazı hizmetlerde 10 kat daha fazla ücret alınacağını açıklamıştı. **İnsan Hakları Derneği**'nin Irkçılık ve Ayrımcılık Komisyonu, CHP'li Bolu Belediye Başkanı Tanju Özcan hakkında "Sığınmacının suyuna 10 kat zam yapılacak" şeklindeki ırkçı ve ayrımcı sözleri nedeniyle suç duyurusunda bulundu. Suç duyurusu dilekçesinde Özcan'ın sığınmacılara yönelik sözlerinin nefret suçu kapsamında olduğu kaydedildi. Özcan'ın açıklamasının hem Türk Ceza Kanunu'na hem de Türkiye'nin tarafı olduğu Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesine aykırı olduğu vurgulandı. Bolu Cumhuriyet Savcılığına verilen dilekçede "Temsili görev yapan kişilerin toplum üzerindeki etkileri düşünüldüğünde ayrımcı ötekileştirici bu yaklaşımın, tehlikeli boyutlara ulaşması, toplumsal bir nefrete dönüşmesi tehlikesi de bulunmaktadır" denildi. Dilekçede, Tanju Özcan hakkında soruşturma açılarak iddianame düzenlemesi talep edildi (27 Temmuz 2021, İHD). Hakkında "nefret ve ayrımcılık" suçundan soruşturma açılan Özcan'ın bu kararlarına ilişkin Bolu İdare Mahkemesi, 1 Ocak 2022 tarihinde yürütmeyi durdurma kararı verdi.

2 Aralık 2021 tarihinde **Çorum - Sungurlu Belediye** Başkanı Abdulkadir Şahiner'in mültecilere yönelik ayrımcı sözleri nedeniyle yapılan şikayette soruşturmaya yer olmadığı kararı verildi. Bir vatandaşın Şahiner'in açıklamaları ile ilgili "halkı kin ve düşmanlığa tahrik veya aşağılama" suçu işlediği iddiasıyla bulunduğu şikayet Cumhuriyet Savcısı tarafından Türk Ceza

Kanunu'nun 216. maddesinde düzenlenen "halkı kin ve düşmanlığa tahrik veya aşağılama" suçunun unsurlarının oluşması için "vatandaşlık" tanımı gerektiği gerekçesiyle reddedildi (02.12.2021 , Medyascope).

2022 yılı Mayıs ayı itibariyle Türkiye'nin herhangi bir alan veya bölgesindeki toplam nüfusun dörtte birinden fazlasının yabancı uyruklu olması kanunla yasaklanmıştır. Bu kural hem Türkiye'de sürekli yasayan hem de ülkeyi sadece ziyaret eden yabancıları kapsamaktadır. Farklı illerden 781 mahalle, geçici koruma, uluslararası koruma ve oturma izinleri için adres kaydına, ikamet izni sahibi yabancı uyruklular ile geçici veya uluslararası koruma altında olup ikamet ettiği şehri değiştirmek isteyen yabancı uyrukluların kaydına, yeni doğanlar ile çekirdek aile birleşimleri hariç olmak üzere kapatılmıştır

İzmir'de yaşayan İranlı mülteci **Mahşid Nazemi** isimli kadın, 8 Kasım'da "eksik imzanız var" denilerek çağrıldığı göç idaresinde gözaltına alındı ve İran'a sınır dışı edilmek üzere Aydın Geri Gönderme Merkezi'ne götürüldü (14.11.2022, T24).

6 Şubat Depremlerinin bir hafta sonrası, 13-19 Şubat tarihleri arasında yaşanan afetlerin göçmen ve mültecilerin yaşam koşullarına etkisi konusunda oldukça yoğun bir gündem oluştu.

Deprem nedeniyle Elbistan'da dayanışma faaliyeti yürüten **HDP Kadın Meclisi** Sözcüsü Acar-Başaran, "Suriyeliler ile de görüştük, onlar da tedirginlik içinde. Kendi evleri yıkılmış sürekli açıklama yapmak zorunda gibi hissediyorlar" dedi (16.02.2023, Bianet).

Bursa Muhalif isimli İnternet haber platformuna bir yazı kaleme alan Nur Derya ve İhsan Çelepkolu, deprem

bölgesinden Bursa'ya gelen 200'e yakın mültecinin 100'e yakının bir yere yerleştirilmediğini ve kafelerde kaldıklarını belirterek depremin yarattığı yıkımın yanı sıra yükselen ırkçılığa karşı zor koşullarda hayata tutunma mücadelesi verdiklerini haberleştirdi (16.02.2023, Sendika.org).

Mersin Büyükşehir Belediye Başkanı Vahap Seçer, konumu nedeniyle Mersin'in depremden birçok yönden ama özellikle deprem sonrası aldığı göçlerle etkilendiğini belirterek, "Mersin, 10 ilin dışında depremden dolaylı en yoğun etkilenen 11 il olduğunu" söyledi (16.02.2023, İHA).

Mersin Emek ve Demokrasi Platformu bileşenleri ise deprem dolayısıyla başka illere göç etmek zorunda kalan depremzedeler için kalıcı barınma çözümleri bulunması çağrısı yaptı. Platform, açıklamasında göçmenleri hedef alan saldırıların deprem sonrası artmaya başladığına işaret ederek "Suriyeliler ve diğer sığınmacılar üzerinden yürütülen ırkçı yaklaşımları reddediyor ve halkımızı sağduyuya davet ediyoruz" dedi (15.02.2023, Birgün).

Halkların Köprüsü Derneği'de İzmir'de gerçekleştirdiği basın açıklamasında "Gelin hep birlikte ayrımcılıkla ve ırkçılıkla mücadele edelim. İnsan ayırmadan, depremden etkilenen bütün canlıları gözeterek dayanışmayı örelim" sözleriyle deprem sonrası göçmenlere yönelik artan ırkçılığa dikkat çekti (15.02.2023, Gazete Duvar).

Depremde Nefret Söylemi ile Mücadele Koordinasyonu, altı dilde (Türkçe, Kürtçe, Arapça, Ermenice, Rusça ve İngilizce) hazırladıkları bir çağrıda, sağduyu çağrısı

yaparak kişi ve yayın kuruluşlarını genelleyici, ayrımcı ve hedef gösteren içerikleri yaygınlaştırmamaya davet etti (13.02.2023, Bianet).

Birlikte Yaşamak İstiyoruz İnisiyatifi, **Özgürlük İçin Hukukçular Derneği** (ÖHD), **Çağdaş Hukukçular Derneği** (ÇHD) ve **İnsan Hakları Derneği** (İHD) İstanbul Şubeleri, deprem bölgesinde mültecilere yönelik ırkçı saldırılara dair İHD Şubesinde basın toplantısı düzenledi. Yaşanan saldırıların yanı sıra afet yönetimi alanında özellikle hizmet ve yardımlara erişim konusunda ayrımcılık ve hak ihlalleri yaşandığına işaret edilen açıklamada, "Devletin bu konuda eksikten öte yanlış tutum içinde" olduğuna dikkat çekildi (14.02.2023, Evrensel).

Sığınmacı Hakları Platformu üyesi Taha Elgazi, deprem sonrası durumu değerlendirirken birbirini tanıyan, kapı komşusu olan göçmen ya da farklı etnik kökenden insanlar arasında bir sorun olmadığına fakat Ümit Özdağ'ın açıklamaları sonrasında Suriyelilere yönelik saldırıların arttığına dikkat çekti (12.02.2023, Bianet).

Çağdaş Hukukçular Derneği (ÇHD), deprem bölgesinde mültecileri hedef gösterenlerle ilgili, başta Zafer Partisi Genel Başkanı Ümit Özdağ olmak üzere "halkı kin ve düşmanlığa teşvik" suçlamasıyla suç duyurusunda bulunduklarını açıkladı. Açıklamada ayrıca deprem bölgesinde yaşayan ve bulundukları şehirleri terk etmek zorunda kalan göçmenlerin Göç İdaresi ile AFAD'ın birbiriyle çelişen düzenlemeleri arasında kaldıkları ve kendi başlarına ulaşım sorunu çözmeye çalıştıklarında ulaştırma şirketlerinin ırkçı, ayrımcı uygulamalarıyla

karşılaştıklarına dikkat çekildi. ÇHD'nin açıklaması "göçmenlerin arama-kurtarma çalışmaları sırasında ayrımcılığa maruz bırakıldıkları, su, yemek, erzak, ısınma, barınma ihtiyacına yönelik bölgeye ulaştırılan yardım malzemelerinden eşit şekilde faydalanamadıkları ve nefret söylemleriyle yağmacı olarak hedef gösterildikleri için yardım istemeye dahi çekinir hale geldikleri" tespiti ve hukuk güvenliği ilkesinin hiçbir koşulda askıya alınamayacağı vurgusuyla sonuçlanmaktadır (13.02.2023, Bianet).

Suriye İnsan Hakları Gözlemevi (SOHR), Türkiye'de depremlerde hayatını kaybeden 1745 kişinin cenazesinin Suriye'ye gönderildiğini bildirdi (17.02.2023, Bianet).

27 Nisan 2023 tarihinde bir açıklama yapan **İnsan Hakları İzleme Örgütü**, 11 Mart 2023 tarihinde yaşanan bir olaya işaretle Türkiye'nin sınır güvenliğinden sorumlu görevlilerin Suriye sınırında Suriyelilere yönelik ayrım gözetmeksizin ateş açıldığı, Türkiye'ye geçmeye çalışan sığınmacı ve göçmenlere yönelik aşırı güç kullanarak kötü muamele edildiği iddia edildi. Türkiye Hükümeti'nin, hukuka aykırı olan bu olayların önüne geçmesi, ilgili insan hakları ihlallerinden sorumlu sınır görevlileri hakkında yasal süreçlerin başlatılması ve eylemlerinden sorumlu tutularak bu ihlallere yönelik uzun süredir devam eden cezasızlığa son verilmesi talep edildi (27.04.2023, HRW).

26 Mart 2023 tarihinde Karabük merkezde, Filyos Çayı'nda cansız bedeni bulunan Gabon uyruklu **Jeannah Danys Dinabongho Ibouanga**'nın (17) ölümüne ilişkin süreci HDP Kocaeli Milletvekili Ömer Faruk Gergerlioğlu 5 Nisan 2023

tarihinde TBMM'nin gündemine taşıdı. 24 Ocak 2023 tarihindeki son duruşmanın ardından Dina'nın telefonunda yapılan incelemelerde Karabük'te ırkçılığa maruz kaldığını ve cinsel tekliflerin bulunduğunu ifade eden avukat Gülyeter Aktepe, "Türkiye'de göçmenlerin nasıl bir ırkçılığa maruz kaldığının farkındayız" görüşünü dile getirdi. Cinayeti şüphelisinin halen tutuklu olduğu davanın bir sonraki duruşması 29 Nisan 2024 tarihinde gerçekleştirilecek.

Türkiye İnsan Hakları Vakfı (TİHV), Dünya Mülteciler günü vesilesiyle 20 Haziran 2023 tarihinde mültecilere/sığınmacılara yönelik her türlü ayrımcılığa ve nefret söylemine son verilmesi çağrısı yaptı. Yapılan açıklamada Türkiye'de Ocak 2020 ve Kasım 2022 döneminde en az 21 mülteci/sığınmacı ırkçı saldırılar sonucu yaşamını yitirdiği, 2022 yılında 90 mülteci, 2023'ün ilk 5 ayında ise 37 mülteci iş cinayetlerinde yaşamını kaybettiği belirtildi.

Göç İdaresi Başkanlığı 28 Temmuz 2023 tarihinde "İstanbul dışındaki bir ilde kayıtlı olmasına rağmen İstanbul'da ikamet eden Suriye uyruklu yabancıların, 24 Eylül 2023 tarihine kadar kayıtlı oldukları illere dönmeleri" yönünde bir tebliğ yayınladı (20.09.2023, AA).

Sığınmacı Hakları Platformu'nun 19 Eylül 2023 tarihinde **İnsan Hakları ve Mazlumlar İçin Dayanışma Derneği**'nde (MAZLUMDER) düzenlediği basın toplantısında konuşan Avukat Gülden Sönmez, "Herhangi bir suça dahi bulaşmamış sığınmacılar bile 3 ay polis merkezinde tutuluyor. Gönüllülük adı altında dönüş metnini zorla imzalıyorlar" dedi (19.09.2023, Bianet).

Zonguldak'ta ruhsatsız işletilen bir maden ocağında kayıtsız ve güvencesiz çalıştırılırken fenalaşan Afganistanlı mülteci işçi **Vezir Mohammad Nourtani** (50) 9 Kasım 2023 tarihinde öldürüldü ve bedeni yakılarak yok edilmek istendi. İnsanın kanını donduran bu cinayetin nedeni, daha önce kaçak maden işletmekten ceza alan maden sahibinin infazının yanmasından çekinmesi olduğu öğrenildi. Cinayete karışan üç katil zanlısının halen tutuklu olduğu dava sürüyor. **Göçmen Sendikası Girişimi**, **Türkiye İşçi Partisi** (TİP) ve **sol örgütler**, 13 Kasım 2023 tarihinde Ankara'daki Madenci Anıtı önünde düzenledikleri bir basın açıklamasıyla cinayeti protesto etti. Açıklamada, göçmenlere yönelik bu düzeyde bir şiddetin ilk defa yaşanmadığına dikkat çekilerek "hatırlanacak olursa 2 yıl önce İzmir Güzelbahçe'de Suriyeli inşaat işçileri 23 yaşındaki Mamoun al-Nabhan, 21 yaşındaki Ahmed Al-Ali ve 17 yaşındaki Muhammed el-Bish'in cinayetlerinde tanık olmuştuk" denildi. 2021'de yaşanan bu cinayetlere ilişkin yargı sürecinin halen devam etmekte olduğuna dikkat çekilerek "Bu cezasızlık ve hukuksuzluk daha fazla göçmenin, daha fazla kadının daha fazla işçinin ölümüne sebep oluyor. Devlet yargısıyla, kolluğuyla bu hukuksuzluk, adaletsizlik düzenine son vermeyerek işlenen suçlara seyirci kalıyor" denildi.

Suriyeli mülteci **Hasan Muhammed** (28) bir haftadır tutulduğu, Ankara'da bulunan Akyurt GGM'de hayatını kaybetti. **Sığınmacı Hakları Platformu**'ndan Taha Elgazi, Muhammed'in kimlik sorunları nedeniyle bir hafta önce GGM'ye alındığını 3 Ocak 2024 tarihinde ise ölüm haberinin ailesine iletildiğini söyledi. Çocuklarının işkence sonucu öldürüldüğünden şüphelenen aile ise hukuki süreç başlatacaklarını açıkladı.

9 Ocak 2024 tarihinde Gaziantep'te 15 yaşındaki Suriyeli çocuk, oyun sırasında arkadaşını yere düşürdüğü gerekçesiyle arkadaşının ailesi tarafından öldüresiye darp edildi ve cinsel istismara maruz kaldı. Saldırganlar tutuklandı. **Emek Partisi Gaziantep İl Örgütü** yaptığı açıklamada saldırının münferit olmadığı vurgulayarak, saldırıyı gerçekleştirenlerin "iktidarın mültecilere dair hukuksuzca aldığı kararlardan güç" aldığını ve "yapsa da bir şey olmayacağını bilerek ve düşünerek hareket" ettikleri belirtilerek benzeri saldırılardaki sistematik cezasızlık durumuna işaret edildi.

13 Şubat 2024 tarihinde İstanbul'da mültecilerle çalışan bir grup avukat, 28 Ocak tarihinde yaşanan Santa Maria Kilisesi'ne yönelik yaşanan saldırı sonrasında mültecilere yönelik düzenlenen operasyonlardan bu yana, 11 gündür mülteci müvekkillerine ulaşamadıklarını açıkladı (13.02.2024, Bianet).

28 Şubat 2024 tarihinde İçişleri Bakanı Ali Yerlikaya, İstanbul'daki "Mobil Göç Noktaları"nda 19 Temmuz'dan bugüne kadar sadece İstanbul'da mobil göç noktalarımızda 192 bin 934 yabancının kontrollerinin yapıldığını; 1 Haziran 2023 ve 23 Şubat 2024 tarihleri arasında 80 bin düzensiz göçmen yakalandığını, 56 bin 120'sinin sınır dışı edileceğini açıkladı (28.02.2024, Hürriyet).

15 Mart 2024 tarihinde Kanada'da oturum süresi dolduğu için vize başvurusu kabul edilmeyen ve 2 aydır İstanbul Havalimanı'nda konaklayan İranlı akademisyen Dr. **Shiva Kavani**, Silivri'deki Geri Gönderme Merkezi'ne gönderildi.

C.2. Seçilmiş Basın Açıklamalarında Türkiye'nin Göç Gündemi.

22 Ocak 2021 tarihinden 13 Kasım 2023 tarihine kadar farklı kurumların bireysel ya da ortaklaşa gerçekleştirdikleri 46 basın açıklaması taranmış ve açıklamalara konu olan gündemlerin genel çerçevesi derlenmiştir. Bu çerçeve şu açıklamaları kapsamaktadır: Antalya'da Suriyeli kâğıt toplayıcısına saldırı (21 Mart 2021), Eskişehir'de, İranlı **Afshin Sohrabzadeh** geri gönderilmek üzere gözaltına alınması (5 Nisan 2021), İzmir Harmandalı GGM'de hak ihlalleri ve kötü muameleler (23 Haziran 2021, 13 Mayıs 2021). İzmir GGM'deki UK başvurusu sahiplerine farklı uygulamalar (4 Ekim 2021), İzmir, Güzelbahçe'de Suriyeli işçilere yönelik kundaklama (16 Kasım 2021), İzmir, Güzelbahçe Suriyelilere yönelik yağmalama (29 Kasım 2021), İstanbul Esenyurt'ta Suriyelilere yönelik saldırı (12 Ocak 2022), Edirne – İpsala'da geri itilme sonucu toplam 19 kişi hayatını kaybetmesi (2 Şubat 2022), İzmir - Harmandaki GGM'de Afganlara kötü muamele (17 Nisan 2022), Ankara'da, Somalilerin işlettiği SAAB Kafe'nin tabela açılışına sert polis müdahalesi (17 Haziran 2022), İzmir - Harmandaki GGM'de kötü muamele (14 Temmuz 2022 ve 19 Temmuz 2022), Bursa'da Suriyeli bir ailenin evinde yangın çıkması (9 Kasım 2022), 6 Şubat Depremleri sonrasında göçmen ve mültecilere yönelik yaşananlar (6 Şubat 2023), Suriyelilere yönelik deprem bölgesinden uçuş yasağı (10 Şubat 2023), Ramazan Bayramı'nda Suriye'ye geçişlerin yasaklanması (26 Nisan 2022), Cumhurbaşkanlığı ve Genel Seçimlere giden süreçte göçmen ve mültecilere yönelik yükselen nefret kampanyası (28 Mayıs 2023).

D. Sonuç: Bulgular ve Tartışma

D.1. Nefret ve Ayrımcılıkla Mücadele Bakımından

- ❖ Mülteci ve göçmenlere yönelik ayrımcılık, dışlama, ırkçılık ve yabancı düşmanlığına ilişkin eğilimin toplum içerisinde güçlendiği; kimi zaman ise saldırılara sebebiyet veren seviyeye ulaştığı görülmektedir.
- ❖ Nefret ve ayrımcılığa ilişkin hukuki düzenlemelerin, doğrudan yabancılara yönelik güvenceler getirme ve caydırıcılık açısından yeterince etkili olmadığı anlaşılmaktadır. Aynı durum, mevcut yasal düzenlemelerin uygulanmasında da görülmektedir. Anılan yabancıların statülerindeki belirsizlikler, bu kişilerin şikâyet mekanizmalarını kullanmalarında güvensiz ve çekingen davranmalarına neden olmaktadır.
- ❖ Özellikle nefret ve ayrımcılık suçu da dahil olmak üzere, yabancılara yönelik işlenmiş suçların istatistiki verisine ulaşılamadığından bu suçların etkin şekilde soruşturulup kovuşturulmalarına dair objektif bir tespit yapabilmek güçleşmektedir.
- ❖ Sahadan aktarılan bilgiler, bu tür suçların özellikle soruşturma aşamasında etkin bir uygulamanın gerçekleşmediğine yönelik iddialar taşımaktadır.
- ❖ Nefret ve ayrımcılık ile mücadele kapsamında, yanlış bilgilendirme ve toplumun kışkırtılması konusunda medyanın etkili olduğu ancak bu alana yeterince müdahale edilmediği anlaşılmaktadır.

D.2. Kırılgan kesimlerin korunması ve toplumsal refahın güçlendirilmesi bakımından: Eğitim, sağlık ve hukuk'a erişim.

- Eğitime erişim konusunda özellikle 10-18 yaş arası çocukların eğitime etkin şekilde erişemediği anlaşılmaktadır. Bu durumun sebepleri arasında belirsiz ve güvensiz statüler nedeniyle, sık yer değişikliğinin gerçekleştirilmesi, erkek çocukların dışarıda, kız çocuklarının evde çalışmak zorunda kalması, entegrasyona ilişkin sorunlar sebebiyle, kültürel yaklaşımların ağır basması ve kız çocuklarının eğitime eriştirilememesi nedenleri yer almaktadır.
- Eğitime yönelik olumlu gelişmelere kaynak teşkil eden uygulamalar bulunsa da bu uygulamaların projelere dayalı olması sürdürülebilirlikleri ve yaygınlaştırılmaları bakımından etkinliğin sorgulanmasına neden olmaktadır.
- Eğitim açısından Suriyeli çocuklara kıyasla, uluslararası koruma kapsamındaki çocuklara ilişkin verilerin silikleştiği bu hususta veri paylaşımının yeterince etkin şekilde yapılmadığı aktarılmaktadır.
- Sağlığa erişim noktasında özellikle SIHHAT projesi bağlamında Göçmen Sağlık Merkezlerinin (GEM) faaliyet göstermesi olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir.
- GEM'lerden geçici koruma altındakilerin dışındaki ihtiyaç sahibi yabancıların etkin şekilde faydalanamadığı bu nedenle dışlandıkları, ayrıca bu merkezlerde kimi zaman (özellikle kadınlara, engelli kişilere, yaşlılara, HIV'le yaşayanlara, LGBTİ+'lara yönelik) ayrımcı uygulamaların gerçekleştiği aktarılmaktadır.

- Ancak sağlığa yönelik olarak uluslararası koruma kapsamındakilerin bilhassa uluslararası koruma başvuru sahiplerinden ödeme gücü ya da sağlık sigortası bulunmayanların genel sağlık sigortasından faydalanma süresinin bir yıla indirilmiş olması, söz konusu süreye ilişkin muafiyet getirme noktasında ise idareye oldukça geniş ve objektif bir çerçeveden uzak yetki tanınmış olması sağlık hizmetlerine erişim noktasında sorunlu görülmektedir.

- Sağlık hizmetlerine erişim noktasında genel olarak, kayıtlı olmayan yabancıların acil sağlık hizmetlerine dahi erişmede büyük zorluk yaşadıkları, ihbar edilme korkusu ile sağlık merkezlerine gitmekten çekindikleri bunun yerine merdiven altı oluşumlardan faydalanmaya çalışarak, niteliksiz sağlık koşullarına maruz bırakıldıkları aktarılmaktadır.

- Barınmaya erişim bakımından, özellikle uluslararası koruma başvuru sahipleri açısından barınmaya erişim imkanının oldukça kısıtlı olduğu, bu durumun ilgililerin kötü koşullarda yaşamak zorunda kalmaları hâlinde kötü muamele yasağının ihlali riski doğurduğu değerlendirilebilir.

- Bu noktada, kabul merkezlerinin sayısının azaltılarak geri gönderme merkezine dönüştürülmüş olması, sadece bir kabul merkezinin bulunması, barınmaya ilişkin durumu olumsuz etkilemektedir.

- Seyreltme politikasının, yabancıların bireysel durumunun değerlendirilmesini, uygulamanın kişinin temel hak ve özgürlükleri üzerinde doğuracağı etkinin dengelenerek gerçekleştirilmesini sağlayan ve kanunla düzenlenmiş olan erişilebilir, detaylı hukuki güvenceler bulunmamaktadır.

- Geçici Koruma Yönetmeliği'nin (GKY) 8. Maddesi kapsamında, geçici koruma altına alınamayacak yabancıların, geçici barınma merkezlerinin özel bir yerinde idari gözetim kararı olmaksızın tutulacakları düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme ve bunun uygulaması, kanuni bir dayanaktan yoksun, şartları, usulü, süresi, usul güvenceleri bulunmaksızın uygulanan bir 'fiili' özgürlükten yoksun bırakma hâline işaret etmektedir. Bu noktada yapısal bir sorun olduğu, söz konusu uygulamanın kanunla yukarıda belirtilen şartları sağlayacak biçimde düzenlenmesinin ve bu uygulamaya yönelik etkili bir başvuru yolu oluşturulmasının hem Anayasa'dan hem de AİHS'den kaynaklanan bir zorunluluk teşkil ettiği belirtilebilir.

- Aynı durum, nakil/sevk ve idari gözetim kararı alınana kadar tutma durumları için de geçerlidir. Bu durumlar da özünde özgürlükten yoksun bırakma niteliği taşısa da, kanun düzeyinde bu uygulamaların usul ve esaslarına yönelik düzenlemeler yer almamaktadır.

- İdari gözetim koşullarına yönelik olarak Baroların ve STK'ların işkence ve kötü muameleye varan vakalara yönelik iddiaları bulunmaktadır. Bunların etkin şekilde soruşturulması ve koşulların etkin şekilde denetlenmesi hususunda bir ihtiyaç bulunduğu anlaşılmaktadır.

- Dış denetime ilişkin yolların tüketildiği görülse de, İdari gözetim koşullarına ilişkin bireysel şikayet mekanizmalarının güçlendirilmesi ve etkinleştirilmesi ile avukata/hukuki yardıma erişim imkanlarının güçlendirilmesi ihtiyacının sahadan aktarılan bilgiler çerçevesinde devam ettiği anlaşılmaktadır.

- Geri gönderme merkezlerinde gönüllü geri dönüş formlarının zorla imzalatıldığına dair iddialar mevcuttur. Bu hususta AİHM'in Akkad v. Türkiye kararı da olumsuz bir resim ortaya koymaktadır. Bu bağlamda, gönüllü geri dönüş uygulamalarının başvuru yolları da dahil olmak üzere usul güvencelerinin açık, erişilebilir ve net bir şekilde düzenlenmesinin gerekli olduğu anlaşılmaktadır.

- İdari gözetime alternatif yükümlülüklere ilişkin ikincil mevzuatın yürürlüğe girmesi olumlu bir gelişmedir. Bununla birlikte bu düzenlemenin etkin uygulanması ve düzenlemeye ilişkin hukuki çerçevedeki bazı belirsizliklerin giderilmesi ihtiyacı vardır.

- Adalete erişim konusunda, Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 334. Maddesinde yer alan karşılıklılık şartının Anayasa'ya aykırılığının Anayasa Mahkemesi'nin bu konudaki bireysel başvuru kararına dayanarak giderilmesi için gereken yapısal adımların atılmasına ihtiyaç bulunmaktadır.

- İnsan ticaretiyle mücadele ve mağdurların korunması konusunda, çeşitli projeler kapsamında önemli gelişmelerin kaydedildiği anlaşılsa da, özellikle mağdurların gönüllü geri dönüşünün açık ve baskısız bir şekilde alınan rızaları ile gerçekleştirilmesi bakımından gerekli usul güvencelerinin sağlanması ve bu hususta açık düzenlemelerin yapılması ile bu yöndeki uygulamaların Göç İdaresi Başkanlığının performans kriterlerine dahil edilmesinin gerekli olduğu anlaşılmaktadır.

- İnsan ticareti mağdurlarına yönelik sığınma evlerinin sayılarının artırılması, bu yönde sivil toplum kuruluşları ile daha etkin bir işbirliğinin gerçekleştirilmesi ihtiyacının devam ettiği anlaşılmaktadır.





Bu rapor, İnsan Hakları Derneği tarafından Avrupa Birliği'nin finansal desteği ile üretilmiştir.

İçeriğinden yalnızca İnsan Hakları Derneği sorumludur ve hiçbir şekilde Avrupa Birliği'nin görüşlerini yansıtmamaktadır.

İnsan Hakları Derneği | Şubat 2024



İnsan Hakları Derneği
Necatibey Caddesi
No: 82/11-12 Demirtepe/ANKARA
e-posta: posta@ihd.org.tr