



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



Strasbourg, 1 Ekim 2009

CommDH(2009)31  
Orijinal metin: İngilizce  
Çeviri Taslağı

---

## RAPOR

**Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri**

**Thomas Hammarberg'in**

28 Haziran – 3 Temmuz 2009  
tarihleri arasında Türkiye'yi ziyaretini müteakiben hazırladığı

---

İncelenen konu:

Siyasi sığınmacıların ve mültecilerin insan hakları

## Yönetici özeti

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri Thomas Hammarberg ve beraberindeki heyet, 28 Haziran – 3 Temmuz 2009 tarihleri arasında Türkiye'yi ziyaret etmiştir. Ziyareti süresince Komiser Hammarberg, ulusal ve yerel yönetim yetkilileriyle, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla, sığınmacıların ve mültecilerin mevcut durumları da dahil olmak üzere, bazı insan hakları konularını ele almış, gözaltı merkezleri dahil olmak üzere ilgili kurumları ziyaret etmiştir.

Raporda aşağıdaki ana konular üzerinde durulmaktadır:

**1. Türkiye'deki sığınmacıların ve mültecilerin mevcut durumunun Avrupa hukuku ve uluslararası hukuk çerçevesinde incelenmesi:** Karma göç akımlarının giderek artması sonucunda Türkiye'nin karşı karşıya kaldığı çeşitli zorluklar ve baskı nedeniyle yetkili makamların bu güçlüklerin üstesinden gelinmesinde yardımcı olacak yeni yasal mevzuatın benimsenmesinde istekli olmaları, Komiser tarafından takdirle karşılanmıştır. Komiser, Avrupa toplumunu ve uluslararası camiayı bu konuda Türkiye'ye destek vermeye davet etmektedir. Komiser, yetkilileri, Birleşmiş Milletlerin Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi'nde yer alan coğrafi sınırlamaları en yakın zamanda kaldırmaya davet etmekte; sığınmacı ve mülteci tanımlarının, yerel bağlamda, uluslararası standartlarla uyumlu hale getirilmesini önermektedir. İnsan Hakları Komiseri, sığınma ve iltica prosedürlerinin etkili bir şekilde uygulanmasına engel teşkil eden bazı hukuki boşluklara dikkat çekmekte, özellikle de sınır kapılarındaki görevlileri daha iyi eğiterek, karma göç akımının daha başlangıcında, sığınmacıların daha iyi ve süratle tespit edilmesini mümkün kılacak bir sistemin uygulanmasını önermektedir.

**2. Mevcut yasal mevzuat çerçevesinde sığınmacı ve mültecilerin korunması:** Sorunlu bölgelerden gelip göç ettikleri yerlerde yıllarca kalan yabancı uyrukluların belirsiz konuları hakkındaki endişelerini belirten Komiser, Türk yetkililere, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) ile ve söz konusu gruplarla ve bunların temsilcileriyle işbirliği yapılarak, bu grupların konumuna ilişkin acil, istikrarlı insani çözümler getirilmesini, ve bu kişilerin çocuklarının haklarının tam ve etkili bir şekilde korunmasının teminini önermektedir. Bireysel iltica talep hakkının kullanılmasında ve mültecilik statüsü elde etmede daha sağlam teminatlara ihtiyaç olduğundan, Komiser, güvenilir bir menşe ülke bilgi sisteminin kurulmasını, ve bir başvurunun esası hakkında karara varmadan önce, kaliteli bilgi ve tercümanlık hizmetlerinin her zaman sağlanmasını temin edecek kapsamlı bir hukuki yardım programının ve bunlara ilişkin gerekli teminatların yürürlüğe sokulmasını önermektedir. Verilen kararların temyiz edilmesine ilişkin usullerle ilgili olarak, Komiser bu usullerde, eksiksiz bir adli sürecin, hukuken ve fiilen yetkili yerel mahkemelerce yürütülmesini sağlayacak şekilde reforma gidilmesini, geri dönmeye zorlanmaları halinde hayatları yada özgürlükleri ciddi tehdit altına girecek göçmenler için erteleyici, yürütmeyi durduran hükümler konmasını önermektedir. Hızlandırılmış iltica prosedürlerinde de, normal prosedürler sırasında gözetilen insan haklarını koruma standartlarının uygulanması gerektiğini vurgulayan Komiser, yetkili makamların, mevcut hızlandırılmış prosedürleri ve uygulamalarını, Avrupa Konseyinin konuya ilişkin standartlarını esas alarak yeniden gözden geçirip değerlendirmelerini önermektedir. Gözaltı merkezleri, havaalanları ve kara sınır kapılarında iltica prosedürlerine erişimin her zaman sağlanmadığı konusundaki endişelerini belirterek, sınır kapılarında görev yapan memurlara kesin ve açık talimatlar verilmesini ve bu çalışanların konuyla ilgili olarak iyi eğitilmesini, dolayısıyla, sınıra ulaşan muhtemel sığınmacılara ne gibi hakları olduğunu gereğince anlatabilmelerinin sağlanmasını önermektedir.

**3. BMMYK ile işbirliği:** Türkiye'nin BMMYK ile uzun süredir devam eden işbirliğini göz önüne alarak Komiser, Türkiye'nin resmi bir evsahibi ülke anlaşması yapmasını, Türkiye dışında BMMYK tarafından mülteci statüsü verilmiş kişiler hakkında yeni bir prosedürün yürürlüğe konmasına dair mevcut uygulamaların gözden geçirilmesini kuvvetle desteklemektedir. Ayrıca, BMMYK'nın görüşmek istediği her kişi için ayrı ayrı bakanlık kararı gerektiren mevcut sistemde,

BMMYK'nın idari gözaltı yerlerine süratle ulaşabilmesini temin edecek şekilde bir reforma gidilmesini önermektedir.

**4. Avrupalı olmayan kayıtlı geçici sığınmacıların kabulü ve yaşam koşulları:** Komiser, çeşitli kabul merkezleri oluşturmak üzere atılan adımları olumlu karşılarken, sığınmacılara insan onuruna uygun yaşam standartlarının sağlanabilmesi için bu projenin hızla hayata geçirilmesini önermektedir. Bu arada, Türk yetkililerden, sağlık hizmetlerine erişimde bildirilen eksikliklerin süratle giderilmesini acilen talep etmektedir. Sığınmacıların istismara karşı daha iyi korunabilmesi amacıyla ve şu andaki barınma ve kabul kapasitesinin yetersizliğini de göz önüne alarak Komiser, çalışma izni verilmesinde mevcut kısıtlayıcı uygulamaların gözden geçirilmesini ve değiştirilmesini önermektedir.

**5. İdari gözaltı:** Ziyaret ettiği gözaltı merkezlerindeki yaşam koşullarının iyileştirilmesi konusunda Türk yetkililerin gayretlerini memnuniyetle karşılayan Komiser'in, diğer gözaltı yerleri hakkında bildirilen ciddi eksiklikler hakkında endişeleri sürmektedir. Komiser, yetkililerden, alıkonan tüm gözaltındaki sığınmacılar için insanca yaşama koşullarının sağlanmasını, gözaltının istisnai bir durum olarak kabul edilmesini ve bu sürenin belirli amaçlar için kullanılıp mümkün olduğunca kısa tutulmasını önermektedir. Komiser, geri dönüşlerin ve dolayısıyla salıverilmenin, seyahat masrafları için yeterli kaynak olmaması nedeniyle geciktirilmemesini, bu giderlerin yerel veya bölgesel yönetimlerin bütçelerinden ayrı oluşturulacak bir bütçeden sağlanmasını önermektedir. Ayrıca, yetkilileri, sığınmacıları, tutuklanmaları ve gözaltında bulunma nedenleri de dahil olmak üzere anlayacakları bir dilde süratle bilgilendirmeye; gözaltıyla ilgili yargı denetiminin derhal başlatılmasına; ve Birleşmiş Milletler İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele yada Cezaya Karşı Sözleşmenin İhtiyari Protokolünü (OP-CAT) bir an önce onaylayıp yürürlüğe koymaya davet etmektedir.

**6. Sığınmacı ve mültecilerin zorla geri dönüşlerine ilişkin konular:** Komiser, 2008 yılında Irak ve İran sınırlarında zorla geri gönderme vakalarında bildirilen artışa ve bu vakalarla ilgili gerekli soruşturmanın yapılmamış olduğu iddialarına dikkat çekmekte ve bu konudaki endişelerini bildirmektedir. Komiser, Türk yetkililerin, mültecileri 'geri göndermeme' (non-refoulement) ilkesi konusunda gösterdiği kararlılıktan memnuniyet duymakta ve özellikle de ülkeye giriş noktalarında bu ilkeyi daha da etkili bir şekilde uygulamaya davet etmektedir. Sınırdaki görevlileri ilgilendiren talimatların iyileştirilmesini ve bu kişilerin eğitilmelerini; ve insan hakları ihlali iddialarıyla ilgili etkili soruşturma yapılmasını önermektedir. Komiser Türk yetkilileri, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İchtüzüğü'nün 39. Maddesine dayanarak sınır dışı edilmeleri durdurulan bir grup İranlı mültecinin gözaltına alınmaları vakasını acilen gözden geçirmeye davet etmektedir. Ayrıca, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin, diğer ilkelerin yanısıra, yabancıların topluca sınırdışı edilmelerini yasaklayan 4 sayılı Protokolünün acilen onaylanmasını önermektedir.

**7. Özellikle korunmaya muhtaç gruplar:** Refakatsiz sığınmacı çocuklara Türkiye'nin gösterdiği özel ilgiden memnuniyet duyduğunu belirten Komiser, Türk yetkililerin çocukların yaşını saptarken, şüphenin ilgili lehine yorumlanması ilkesine dikkat etmelerini, böylece bütün sığınmacı çocukların devlet hizmetlerinden yararlanmasının teminini önermektedir. İltica prosedürünün, özellikle çocuklar için, hızlı bir şekilde yürütülmesinin gerekliliğini öngören Komiser, çocukların anlayacakları bir dilde doğru, süratle ve düzenli bir şekilde bilgilendirilmelerini ve her bir çocuk için bir hami tayin edilmesini önermektedir. Tıbbi hizmetlerde ve eğitimde bildirilen aksaklıkların sistematik olarak ele alınmasını; ve iltica hukuku ve politikasında yer alan, sığınmacı çocukların çıkarlarının en iyi şekilde korunması ilkesinin yürürlüğe konup etkili bir şekilde uygulanmasını önermektedir. Komiser, LGBT (lezbiyen, gey, biseksüel, transseksüel) sığınmacıların güvenliğinin artırılması için toplumun genelde bilinçlendirilmesi, polisler ve iltica işleriyle ilgili memurlara özel eğitim verilmesi gibi daha fazla önlemlere ihtiyaç olduğuna dikkat çekmektedir. Türk yetkililerin insan ticaretine karşı sürdürdüğü mücadeleyi memnuniyetle karşılayan Komiser, yeni eylem planının bir an önce benimsenmesini, bilhassa ülkeye giriş noktalarında (havaalanları, kara sınır kapıları) mülteciler arasında mağdurların daha iyi teşhis edilebilmesine dikkat edilmesinin yanısıra, bu alanda görev yapan polislerin daha iyi eğitilmelerini ve 19 Mart 2009 tarihinde

imzalanan, İnsan Ticaretine Karşı Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nin süratle onaylanmasını önermektedir.

**8. Mültecilerin korunması ve desteklenmesinde sivil toplumun rolü:** Çok sayıda sivil toplum kuruluşunun sığınmacı ve mülteci haklarının korunmasında faal rol almasını memnuniyetle karşılayan Komiser, sivil toplum kuruluşlarının bu faaliyetlerde daha da proaktif bir biçimde rol almaları, ve böylece, özellikle yeni iltica yasasını ve ulusal insan hakları kurumunun çerçevesini hazırlarken bilgi ve birikimlerini bu yönde kullanmaları için yetkilileri daha da özendirici olmaya davet etmektedir. Komiserin bir başka önerisi de, personelin daha ileri seviyede eğitimlerine temel oluşturmak üzere insan haklarına ilişkin Avrupa Konseyi belgelerinin Türkçe çevirilerinin geniş çapta dağıtılmasıdır.

Bu Rapor, Komiser'in vardığı sonuçlar ve önerileri ile son bulmaktadır.

Türk yetkililerin yorumları ise Rapor'un sonuna eklenmiştir.

## Giriş

1. Bu Rapor, Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri'nin (Komiser) 28 Haziran-3 Temmuz 2009 tarihleri arasında Türkiye'ye yaptığı ziyareti müteakiben hazırlanmıştır.<sup>1</sup>
2. Komiser, ziyaretinin verimli geçmesine katkıda buldukları ve kolaylık gösterdikleri için Strasburg, İstanbul, İzmir ve Ankara'daki Türk yetkililere samimi teşekkürlerini sunar.
3. Ziyareti süresince Komiser, aralarında Cumhurbaşkanı Sayın Abdullah Gül, Adalet Bakanı Sayın Sadullah Ergin, Devlet Bakanı ve AB Başmüzakerecisi Sayın Egemen Bağış, Dışişleri Bakanlığı Müsteşarı Büyükelçi Sayın Ertuğrul Apakan, ve İçişleri Bakanlığı Müsteşarı Sayın Osman Güneş'in de bulunduğu pek çok devlet yetkilisiyle istişarelerde bulunmuştur.
4. Komiser, merkezi ve yerel yönetimlerin temsilcileri, uluslararası kuruluşların temsilcileri ve dini liderlerle de görüşüp, pek çok sivil toplum kuruluşu ve insan hakları örgütü ile toplantılar yapmıştır. Türkiye'de, insan haklarının korunması ve geliştirilmesi için özveriyle çalışan sivil toplum kuruluşlarından oluşan etkin ve canlı bir sivil toplum hareketinin bulunmasından duyduğu memnuniyeti dile getirmiştir.
5. Komiser İstanbul ve İzmir'de sığınmacıların geçici ikamet ettikleri merkezleri ziyaret etmiştir. Ayrıca, İstanbul'da refakatsiz yabancı çocukların yerleştirildiği yetimhaneyi ve Çeçen sığınmacıların ikamet ettiği merkezi de ziyaret etmiştir.
6. Avrupa Konseyi'nin bağımsız ve tarafsız bir kurumunun temsilcisi olarak Komiser, Türk yetkililerle samimi ve yapıcı diyalogunu sürdürmeyi ve Avrupa Konseyi insan hakları standartlarının daha da iyi uygulanması çabalarına katkıda bulunmayı arzu etmektedir.
7. Bu Rapor'da, Türkiye'deki sığınmacıların ve mültecilerin Avrupa hukuku ve uluslararası hukuk çerçevesinde durumunu gözden geçirdikten sonra (bölüm I), Komiser şu temel konulara odaklanmaktadır: Mevcut yasal mevzuat çerçevesinde sığınmacıların ve mültecilerin korunması (bölüm II); BMMYK ile işbirliği yapılması (bölüm III); Avrupalı olmayan kayıtlı geçici sığınmacıların kabulü ve yaşam koşulları (bölüm IV); İdari gözaltı (bölüm V); Sığınmacı ve mültecilerin zorla geri gönderilmelerine ilişkin konular (bölüm VI); Özellikle korunmaya muhtaç gruplar (bölüm VII); Mültecilerin korunması ve desteklenmesinde sivil toplumun rolü (bölüm VIII) ve Sonuç ve öneriler (bölüm IX).

<sup>1</sup> Ziyareti süresince Komiser'e, İnsan Hakları Komiser Yardımcısı Sayın Nikolaos Sitaropoulos ve Danışman Sayın Silvia Grundmann eşlik etmiştir.

## I. Türkiye'deki sığınmacıların ve mültecilerin durumuna, Avrupa ve uluslararası hukuk çerçevesinde genel bakış

8. Türkiye Cumhuriyeti 1949 yılında Avrupa Konseyi'ne girmiş ve 1954 yılında Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ni kabul etmiştir. Dolayısıyla, Avrupa Konseyi'ne en eski üye devletlerden biridir. Başlıca Avrupa ve uluslararası insan hakları belgelerininin çoğunu kabul etmiş ve bunlarla bağitlanmış ancak, OP-CAT protokolünü henüz onaylamamıştır. Türkiye 1962 yılında Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesini onaylamış, 1968 yılında ise buna ek 1967 Protokolünü kabul etmiştir; BMMYK Yürütme Komitesi üyesidir.
9. Türkiye, 1951 BM Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme, Madde 1 B'de belirtilen coğrafi sınırlama ilkesini uygulamayı sürdürmektedir. Bu Madde'ye göre, Mülteci Sözleşmesi'nin uygulama alanı 'Avrupa'da meydana gelen olaylar sonucunda mülteci olan kimseler' ile sınırlıdır. Dolayısıyla, Avrupalı olmayan sığınmacılar bu Sözleşmenin koruma kapsamı dışında kalır. Türkiye'deki sığınmacıların büyük çoğunluğu Avrupa dışındaki ülkelerden geldiği için Türkiye BMMYK prosedürleri paralelinde kendi geliştirdiği bir sistemle bu kişilere 'geçici sığınma' hakkı tanımaktadır.
10. 1999 Yönetmeliği ile değişen 1994 İltica Yönetmeliğine göre, Avrupa dışı ülkelerden gelen sığınmacılar Türkiye'de yetkili makamlara başvurup, daha sonra BMMYK yardımıyla başka bir yere yerleştirilmeleri amacıyla 'geçici sığınmacı statüsü' talep edebilirler. Haziran 2006 tarihli Uygulama Talimatı bu prosedürü düzenlemektedir. Buna paralel olarak BMMYK kendi yetkisine dayanarak Avrupalı olmayan sığınmacılar için mülteci statüsü belirlemektedir ('MSB'). İltica prosedürünün başından itibaren BMMYK'nin sürece müdahil olmasını temin eden hiç bir standart mekanizma bulunmamaktadır. Bu durum özellikle Türkiye'deki yasalar hilafına Türkiye'ye giren, burada kalan yada terketmeyi deneyen ve bundan dolayı yakalanan kişiler için endişe vericidir. Gözaltına alındıktan sonra iltica talebinde bulunmak isterlerse, BMMYK bu kişileri gözaltı mahallinde şahsen ziyaret edebilmek ve MSB mülakatı yapabilmek için Dışişleri ve İçişleri Bakanlıklarının iznini ister. BMMYK'ın bildirdiğine göre şimdiye kadar çoğu vakada bu izin talebi reddedilmiştir; buna, Türkiye dışında BMMYK tarafından mülteciliği tanınmış olan İranlı sığınmacılar da dahildir.
11. Avrupa Birliğine giriş müzakerelerini sürdüren Türkiye, zaman içinde kendi iltica yasasının AB standartlarına uyumunu sağlayacaktır. Böylece, mevcut, BMMYK ve yerel prosedürlerin karışımı olan uygulamanın yerine, prosedürlere ilişkin yasal teminatların da yer alacağı tam donanımlı bir ulusal iltica prosedürü oluşturulması gerekecektir. Türkiye ve Yunanistan arasındaki Yeniden Kabul Anlaşması da yeniden gözden geçirilebilir.<sup>2</sup> Ulusal sistemin işleyişindeki sorumluluk, İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesindeki Yabancılar Hudut İltica Daire Başkanlığına aittir.
12. Türkiye'deki iltica başvuruları 2006 ve 2008 yılları arasında büyük artış göstermiştir. Örneğin, 2006'da 4550 kişi iltica talep ederken, bu sayı 2007'de 7650, 2008'de 12980'e çıkmıştır; yani 2007 ile 2008 rakamları arasında %70 oranında bir artış meydana gelmiştir.<sup>3</sup> 2007 yılında iltica talep edenlerin çoğunluğunu Irak'tan (3471), İran'dan (1687) ve Somali'den (1124) gelenler oluşturmaktadır.<sup>4</sup> 2008 yılında Türkiye'ye çoğunluğunu yine Iraklıların (6904) ve İranlıların(2116) oluşturduğu başvurular olmuştur.<sup>5</sup> Başvuran

<sup>2</sup> Yunanlı yetkililer, çok sayıda yeniden kabul talebinin reddedildiğini iddia ederek Protokol'ün Türkiye'de uygulanış şekline endişe duyduklarını bildirmişlerdir, bakınız İnsan Hakları Komiseri'nin 8-10 Aralık 2008 tarihinde sığınmacıların insan haklarıyla ilgili gerçekleştirdiği Yunanistan ziyaretini müteakip Rapor, madde 13, CommDH(2009)6, 4 Şubat 2009.

<sup>3</sup> Bakınız BMMYK, *Sanayileşmiş Ülkelerdeki İltica Başvurusu Düzeyi ve Eğilimler 2008*, 24 Mart, Tablo 1, s. 13, [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org).

<sup>4</sup> a.g.y., Tablo 21, s. 33.

<sup>5</sup> a.g.y., Tablo 22, s. 35.

Afganistan kökenlilerin sayısı ise 2007'deki 705 kişiden 2008'de 2642'ye yükselmiştir; böylece Türkiye Birleşik Krallık'tan (3700) sonra, Yunanistan'dan (2300) ve İtalya'dan (2000) önce gelerek, en çok göç alan ilk dört ülke arasında yer almıştır.<sup>6</sup>

13. BMMYK raporlarına göre 31 Mart 2009 itibarıyla BMMYK'ya Avrupalı olmayan 18432 sığınmacı kayıt yaptırmış; bunlardan 11581'i BMMYK tarafından mülteci statüsü tanınanlar, 6851 kişi ise iltica başvurularına cevap bekleyen sığınmacılar. Bu sayının yüzde 45'ini Iraklılar, yüzde 23'ünü İranlılar, yüzde 17'sini Afganistanlılar, yüzde 7'sini ise Somalililer oluşturmaktadır. Geri kalan yüzde 8 ise, Avrupalı olmayan 45 farklı ülke uyruğu kişilerden oluşmaktadır.<sup>7</sup> 31 Mart 2009 itibarıyla BMMYK'ya 2463 kişinin sığınmacı olarak kaydolduğu görülmektedir. Bunlardan yüzde 61'i Iraklı, yüzde 17'si İranlı yüzde 9'u Afganistanlı, yüzde 2'ser de Filistinli ve Somalili.<sup>8</sup>
14. Türkiye çok sayıda düzensiz göçmen alan bir ülkedir. Bu konuda tam bir rakam bulunmadığı halde, Komiser'in belirttiğine göre Türk Silahlı Kuvvetleri, 2007 yılının Ocak ve Ekim ayları arasında 29000'den fazla düzensiz göçmen yakalandığını bildirmiştir.<sup>9</sup> İçişleri Bakanlığının bir raporuna dayanan bir başka kaynağa göre ise 1998 ve 2003 yılları arasında 360,000 yabancı yakalanmıştır.<sup>10</sup> Türk yetkililerin Irkçılığı ve Ayrımcılığı Önleme Komitesi'ne gönderdikleri yazılı cevapta ise, çoğunluğu Afganistan, Pakistan, Irak ve Filistin'den olmak üzere, 2008 yılında 56876 düzensiz göçmen yakalanmıştır. 2008 yılında, 9045 iltica başvurusu kaydı yapılmış, 3555 kişiye mülteci statüsü verilmiştir.<sup>11</sup>

## II. Mevcut yasal mevzuat çerçevesinde sığınmacıların ve mültecilerin korunması

15. Uluslararası hukuka göre mülteci, vatandaşı olduğu ülkeden başka bir ülkede bulunan ve ırkı, dini, tabiyeti nedeniyle, veya belirli bir sosyal grubun yada siyasi görüşün bir parçası olduğu için kötü muamele göreceği hakkında ciddi korkuları olan, bu nedenle de kendi ülkesine dönemeyen yada dönmek istemeyen kimsedir.<sup>12</sup> Sığınmacı ise, genel olarak, resmen tanınmadan önce sığındığı ülkeden mülteci olarak koruma talep eden kişi olarak tanımlanır. Şunu belirtmek gerekir ki, sığınmacıların, taleplerinin değerlendirilmesi bakımından normal yasal yolları kullanmaya hakları vardır. Ayrıca, geri gönderme kararı verildiği takdirde, geri göndermenin sonucunda kötü muamele veya ölüm cezası, işkence yada insanlık dışı yada aşağılayıcı muamele veya cezalandırılma gibi haklı olabilecek ihtimaller söz konusuysa, bu kararın, geri göndermeyi askıya alacak hükümleri de olmalıdır.<sup>13</sup>
16. 1951 tarihli BM Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme'de belirlenen coğrafi sınırlama nedeniyle Türk hukuku yalnızca Avrupa kökenlileri mülteci olarak tanıyabilmekte, Avrupalı olmayanlar ise sığınmacı olarak tanımlanmakta olup; her iki durumda da, İçişleri

<sup>6</sup> a.g.y., s.11.

<sup>7</sup> 45 menşe ülkesi şunlardır: Cezayir, Angola, Burundi, Bangladeş, Butan, Çad, Çin (Tibetli sığınmacılar dahil), Kamerun, Kongo-Brazavil, Küba, Kongo Demokratik Cumhuriyeti, Eritre, Etyopya, Gine-Conakry, Fildişi Sahili, Hindistan, İsrail, Ürdün, Kazakistan, Kenya, Kırgızistan, Kuveyt, Liberya, Lübnan, Mali, Moritanya, Fas, Myanmar, Nijer, Nijerya, Pakistan, Filistinliler, Filipinler, Ruanda, Suudi Arabistan, Sri Lanka, Sudan, Suriye, Tacikistan, Türkmenistan, Tunus, Özbekistan, Yemen ve tabiiyetsiz 16 kişi, BMMYK 6 Nisan 2009 tarihli Türkiye brifingi.

<sup>8</sup> a.g.y.

<sup>9</sup> Uluslararası Af Örgütü, *İki Arada Bir Derede: Türkiye'deki Mültecilere Koruma Sağlanmıyor (Stranded: Refugees in Turkey denied protection)*, Nisan 2009, s.8.

<sup>10</sup> Brifing belgesi, Dr. Lami Bertan Tokuzlu, İstanbul Mayıs 2009, s. 1 ve sonrası.

<sup>11</sup> CERD/C/TUR/3, 4 Mart 2009, 3. periyodik rapor, 74. oturum, 2. soruya Türkiye hükümeti tarafından yazılan cevap.

<sup>12</sup> BM Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi, Madde 1 A.

<sup>13</sup> Bakanlar Komitesi'nin *Hızlandırılmış iltica prosedürleri çerçevesinde insan haklarının korunmasına ilişkin Talimatları*, Talimat X, 1 Temmuz 2009, [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm).

Bakanlığının bu başvurularla ilgili olumlu karara varmış olması şartı aranır. Bakanlık bu talepleri, 1951 Sözleşmesi'nin kriterlerine dayanarak değerlendirir. Uluslararası standartları ve daha önce hazırladığı raporları göz önünde tutarak Komiser, hangi ülkeden geldiklerine bakılmaksızın, koruma talep eden herkes için 'sığınmacı', kabul edilip tanınmış kişiler için de 'mülteci' terimini kullanacaktır.

### 1. Avrupa'dan gelen sığınmacılar

17. Türkiye'ye gelen Avrupalı sığınmacılar, 1951 BM Mülteci Sözleşmesi'ne tabidir. Avrupalı sığınmacıların sayısı nispeten az olmakla birlikte Türkiye'ye geçmişte Bulgaristan, Bosna Hersek, Kosova ve özellikle Çeçenistan'dan gelen sığınmacılar olmuştur. Komiser'e verilen bilgiye göre, bugüne kadar Sözleşme uyarınca yalnızca 43 kişiye mülteci statüsü verilmiştir. Aslında, yetkililer bu kişilere yasal anlamda muğlak sayılabilecek "misafir" statüsü vererek Türkiye'de kalmalarına izin vermiştir. Sonuç olarak bu insanlar uluslararası mülteci korumasından yararlanamamakta ve BMMYK prosedürlerine hiçbir şekilde erişim imkanı bulamadıkları için üçüncü bir ülkeye yerleştirilmeleri de söz konusu olamamaktadır. Ayrıca, "misafir statüleri" her an iptal edilebilir.
18. Komiser özellikle, 1999-2005 yılları arasında Türkiye'ye gelen ve "misafir statüsü" verilen yaklaşık 1,500 Çeçen'le ilgili olarak endişe duymaktadır. Bu grup bugüne kadar, pek çoğu İstanbul'da olmak üzere, çok olumsuz koşullarda yaşamışlardır. Elde edilen bilgilere göre yüzlerce Çeçen hala, faturalarını ödeyemedikleri için düzenli suyu, elektriği ve gazı olmayan, gayriresmi olarak "kamp" olarak adlandırılan alanlarda yaşamaktadır.<sup>14</sup> Muhtemelen resmi belgeleri olmadığından büyük çoğunluğu yasalara uygun olarak çalışmamaktadır.
19. Komiser İstanbul'daki Fenerbahçe kampını ziyaret etmiştir; bu yerleşim alanında 80'i çocuk olmak üzere 170 Çeçen, eskiden Devlet Demiryolları çalışanlarının yaz kampı olarak kullandığı oldukça basit ve küçük barakalarda yaşamaktadır. Komiser'in öğrendiğine göre, 2006 yılından bu yana kampta elektrik ve su kaynağı olmasına rağmen, en çok gereken zamanlarda, özellikle kışın yetersiz yalıtım nedeniyle rutubetin arttığı odalarda ısınmak amacıyla elektrik sobaları kullanıldığında, elektrik kesintileri meydana gelmektedir. Komiser, kampın kapatılacağına dair söylentiler olduğunu, burada yaşayanların bu durumda ne yapacaklarını bilemediklerini tespit etmiştir.
20. Ziyaret esnasında bu kampta kalanların vize sürelerinin sona ermiş olduğu ve bu sürenin uzatılmadığı için daha da korunmasız kaldıkları görülmüştür. Komiser, vizesiz olarak Türkiye'de bulunmak Türk yasalarına göre suç teşkil ettiğinden ve bu durumun gözaltına alınmayla sonuçlanma ihtimali nedeniyle büyük endişe duymaktadır. Komiser'in görüştüğü kişilerin çoğunun sorunu yasal belgelerinin olmayıştıydı. Bazısı, on yıl önce Türkiye'ye geldiklerinde yetkililer tarafından pasaportlarına el konulduğunu belirtmişlerdir. Kampta doğmuş olan çocuklara Türk yetkililerin nüfus cüzdanı vermeyi reddettiği tespit edilmiştir. Bu bağlamda Komiser, tabiiyetsizliği önlemek ve azaltmak konusunda uluslararası standartlar olduğuna dikkat çekmektedir.<sup>15</sup> Ziyareti sırasında, BMMYK'nin girişimi sonucunda resmi olmayan bir düzenleme yapılarak çocukların okula devamının sağlanacağını öğrenmek Komiser'i memnun etmiştir. Ancak bildirildiğine göre, kimliklerini ve/veya geçmişteki eğitimlerini doğrulayan belgelerin eksikliği nedeniyle bu çocuklara okula devam ettiklerine dair, diploma gibi, resmi bir belge verilememektedir.
21. Komiser, yıllar önce bir savaş bölgesinden Türkiye'ye gelen ve çoğu geri dönüş umudunu yitiren bu insanların sorunlarına acilen insani bir çözüm bulunmasını önermektedir. Komiser, Çeçenlere yapılacak yardımı insani bir konu olarak gördüğünü vurgulamakta; ve

<sup>14</sup> Uluslararası Af Örgütü, a.g.y., s.14.

<sup>15</sup> Bakınız, Birleşmiş Milletler Vatansız Kişilerin Statülerine İlişkin Sözleşme, Vatandaşlığın Azaltılmasına İlişkin Sözleşme ve henüz Türkiye tarafından imzalanmamış olan Avrupa Konseyi Uyruklu Sözleşmesi.

Türk yetkililerin, bu insanların aile bütünlüklerinin bozulmayıp çocuklarına bir gelecek sağlayabilmelerini temin için uluslararası destek olarak kalıcı çözüm getireceğine inanmaktadır.

## 2. Avrupa kökenli olmayan sığınmacılar

22. Mülteci Sözleşmesi'ndeki coğrafi sınırlama ilkesini, Avrupa Konseyine üye devletler arasında Türkiye'den başka sadece Monako sürdürmektedir, ancak bu ülkeye bir mülteci akını yoktur.
23. Komiser'in Türk yetkililerden aldığı bilgiye göre Türkiye, Avrupa Birliği'ne girme müzakereleri doğrultusunda, coğrafi sınırlamayı kaldırmayı, bunu gerçekleştirirken yasal mevzuatta gereken değişikliklerin yapılmasını, hukuksal altyapıda da İltica ve Göç Ulusal Eylem Planı'na göre yeni düzenlemeler gerçekleştirilmesini ve tüm sürece ve sorumluluğun paylaşımına AB'nin aktif katılımını öngörmektedir. Ancak, coğrafi sınırlamanın kaldırılması söz konusu olduğunda, bu sınırlamanın sonucunda Türkiye'ye topluca göçlerin önlenmesine yönelik tedbirlerin de gündeme geleceği, Türk yetkililer tarafından vurgulanmıştır. Komiser'in gözlemediği kadarıyla, coğrafi sınırlamanın kaldırılması için daha önce belirtilen 2012 yılı hedefinden artık söz edilmemektedir.
24. İltica başvurularında Avrupalı olmayanlar iki paralel prosedür izlemektedir; ulusal prosedür ve uluslararası prosedür. Avrupalı olmayan müracaatçıların iki ayrı başvuru yapması gerekmektedir. Bu başvurulardan biri, mülteci statülerinin belirlenmesi (MSB) ve Türkiye dışında bir ülkeye yerleştirilmelerini sağlamak amacıyla BMMYK'ya yapılmakta; yeniden yerleştirmenin yapıldığı ülkelerin başında ABD, Kanada ve Avustralya geliyor. Diğerleri de 1999 yılında değiştirilen 1994 yılı İltica Yönetmeliği ve "Genelge" olarak da anılan 2006 Uygulama Talimatı<sup>16</sup> gereğince İçişleri Bakanlığına yapılıyor; bunun amacı, müracaatçının Türkiye'den geçici sığınma talep etmek için meşru bir nedeni olup olmadığının ve dolayısıyla üçüncü bir ülkeye yerleştirmeden Türkiye'de kalıp kalamayacağını tespiti. Bu hukuki işlemler çok karmaşık gibi gözükmemektedir; dolayısıyla uygulamada, mültecilerin korunmasında uygulanan uluslararası standartlar ile pek çok tutarsızlık yada çelişme yaşandığı görülmektedir.
25. Çoğu başvuru sonucunda, BMMYK'nin tanıdığı mültecilere 'geçici sığınma' hakkı verilir. Ancak, son yıllarda pek çok vakada, Türk yetkililerin verdiği kararların BMMYK kararlarına uymadığı görülmektedir.<sup>17</sup> Bu gibi, ayrı düşünülen durumlarda uygulanacak bir prosedür olmadığı anlaşılabilir olup, Komiser bu gibi durumlarda meydana gelebilecek hukuki boşlukların doğuracağı sonuçlardan kaygı duymaktadır. Buna ilaveten, Türkiye'de 'geçici mülteci' statüsünün belirlenmesinde izlenen usullerde ciddi eksiklikler olduğu anlaşılmaktadır. 2008 yılında, menşe ülke bilgilerine ilişkin bir sistem kurma çalışmaları başlatılmışsa da, mevcut uygulamada, güncellenmiş bilgilerin derlendiği böyle bir sistem şu anda yoktur. Görevleri gereği mülakatları yapan polis memurlarının, ve sığınmacıların statüsü hakkında karar verecek olan İçişleri Bakanlığı memurlarının<sup>18</sup>, sığınmacıların güvenilirliğini değerlendirirken ve geri dönmelerinin yaratacağı riskleri hesaplarken başvuracakları bir sistem yoktur. Mülakatların mahremiyetine her zaman dikkat edilmediği görülmekte, tercümanlık hizmeti ve hukuki yardım her zaman sağlanmamakta, ve mülakat usulleri bir ilden diğerine büyük farklılıklar göstermektedir. İddiaya göre, yalnızca sınırdışı etme emirleri yazılı olarak bildirilmektedir; ama, başvurusu reddedilen sığınmacılara, hukuki

<sup>16</sup> 2006 Uygulama Talimatı, 1994/1999 tarihli İltica Yönetmeliğini değiştirmekte, mülteci statüsü belirleme prosedürleri hakkında ayrıntılı yol göstermekte; ve sığınmacı ve mültecilere destek ve yardım temininde bazı yolları göstermektedir.

<sup>17</sup> a.g.y., s. 20.

<sup>18</sup> 2008 yılından beri, mülakat yapmada ve mülteci statüsü belirlemede yetkili tek valilik İstanbul valiliği olup; diğer valilikler mülakatları polis memurları aracılığıyla yapabilmektedirler.



yardıma erişim ve itiraz haklarına ilişkin yazılı ve gerekçeli bir karar yada bilgi iletilmemektedir.

26. BMMYK 1986 yılından beri 53,000'den fazla mülteciyi üçüncü ülkelere yerleştirdiği halde BMMYK tarafından tanınan bütün mülteciler bu uygulamadan yararlanamamaktadır; 2008 yılında bu insanların sadece yüzde 34'ü üçüncü bir ülkeye yerleştirilmiştir.<sup>19</sup> Bu da göçmenlerin kendilerini çaresiz hissetmelerine ve, hayatlarını tehlikeye atarak, yasadışı yollardan Akdeniz yoluyla Türkiye'den ayrılmalarına neden olmaktadır. BMMYK tarafından Komiser'e verilen bilgilere göre, Irak üzerinden Türkiye'ye gelen 127 İranlı Kürt mültecinin üçüncü ülkelere yerleştirilmelerinde engellerle karşılaşmış olup; bunun nedeni de Türk yetkililerin, bu grubun yeniden yerleştirmesinin gerçekleşmesi halinde, Irak sınırından Türkiye'ye mülteci akını olabileceğinden çekinmesidir. Ziyareti sırasında Komiser'e bu mülteci grubunun neredeyse 10 yıldır Türkiye'de yaşamakta olduğu, yasadışı yollardan kaçışlar sonucunda sayılarının 1,023 iken 127'ye indiği, çoğunun yaşlı ve/veya hasta olduğu bildirilmiştir. Yetkililerle yaptığı görüşmelerin sonucunda ortamın BMMYK ile diyalog kurulması ve işbirliği yapılması için elverişli hale geldiğini hisseden Komiser, bu mülteci grubunun tüm bireylerini kapsayacak şekilde acilen bir insani çözüme ulaşılmasında Türk hükümetinin, gönüllü yerleştirme dahil, bütün seçenekleri dikkate alacağına inanmaktadır.

### 3. Adli süreç ve itiraz hakkı

27. 2006 Uygulama Talimatı'na göre, başvuran sığınmacıların "geçici sığınma" kararından haberdar edilmeleri gerekir. Bu, genellikle 15 gün içinde itiraz edilmesi gereken olumsuz kararlar için yapılmaktadır. Bundan sonra, ilk olumsuz kararı tebliğ eden, İçişleri Bakanlığı'na bağlı üst düzey bir görevli itiraz başvurusunu inceler. Sığınmacılara hukuk desteği veren bir sivil toplum kuruluşunun iddia ettiğine göre, adı geçen Talimat'ta itiraz prosedürüyle ilgili ayrıntılı talimatlar yer almamaktadır. Özellikle de itiraz prosedürü sürecinde yeniden yargılamanın her zaman yapılıp yapılmayacağı tam belirtilmemiştir. Söz konusu STK'nın, İçişleri Bakanlığında bu konu hakkında bilgi taleplerine bir yanıt gelmemiştir.<sup>20</sup>
28. İçişleri Bakanlığı iltica talebini reddettikten sonra, 2006 Uygulama Talimatı uyarınca, kendi ülkesine geri gönderilme durumunda sığınmacının "ciddi zarar" görüp görmeyeceğini, yada devletin takdir yetkisini içeren ikincil koruma sağlanması için yada insani nedenlere (sağlık, eğitim, aile birliği) bağlı gerekçeler olup olmadığını genel olarak değerlendirir; bu da işin olumlu yanısıdır. Sivil toplum kuruluşları Uygulama Talimatının, yasa hükmünde olmadığından, herhangi bir makama danışmaksızın değiştirilebilmesini eleştirmektedir.
29. Sığınmacının itirazı reddedildiği takdirde bu karar, diğer bütün idari kararlar için olduğu gibi, İdari Mahkeme'ye götürülebilir. Bildirildiğine göre, itirazı reddedilen sığınmacılar böyle bir seçenek bulduğundan ve hukuki yardıma hakları olduğundan haberdar edilmemektedirler.<sup>21</sup> Komiser, böylesine önemli bilgilerin sağlanmamasının, geri gidecekleri ülkelerinde hayatlarının ve özgürlüklerinin gerçekten tehlikeye girebilme ihtimali göz önüne alındığında, sığınmacıların geri gönderilmeleri riskini ciddi şekilde arttıracığı endişesini taşımaktadır.
30. 2002 ve 2007 yılları arasında, ilk başvuruda alınan olumsuz karara yalnızca 123 sığınmacı idari itiraz talebinde bulunmuş, ve yalnızca 22 kişi İdari Mahkemeye adli itiraz talebiyle

<sup>19</sup> 2005 yılında BMMYK 1262 mülteciyi üçüncü ülkelere yerleştirmiştir. Bu sayı 2006'da 1609'dur. 2007'de, 2040'ı ABD'ye olmak üzere, 2667 mülteci yeni ülkelere gönderilmiştir. 2008'de ise 3832 mülteci yerleştirilmiştir. 2009'da (31 Mart'a kadar) ise 1451 mülteci yerleştirilmiştir. Mültecilerin yeniden yerleştirildiği başlıca ülkeler ABD, Avustralya, Kanada ve Finlandiya'dır, 6 Nisan 2009 BMMYK Türkiye brifingi.

<sup>20</sup> Helsinki Yurttaşlar Derneği – Türkiye Mültecilere Destek ve Savunuculuk Programı 5 Şubat 2008, Dünya Mülteci Araştırması 2008, anket cevapları, s. 6.

<sup>21</sup> a.g.y., s. 21.

başvurmuştur. Bir STK, adli itiraz usullerinin güvenilirliğini eleştirerek, bu konuda rakam verilmemesine rağmen, 2008'de bu sayının önemli ölçüde arttığı kanısındadır.<sup>22</sup> Sınırdışı etme emri, yalnızca İdari Mahkemenin bir ara ihtiyati tedbir kararı alması durumunda askıya alınmaktadır; bu da oldukça ender rastlanan bir durumdur. Öyle anlaşılıyor ki ulusal idari mahkemeler iddiaları esasa ilişkin gerekçeleriyle değerlendirmemekte; özellikle de sınırdışı edilme halinde aşağılayıcı ve insanlık dışı muameleye maruz kalınma riskinin olup olmadığını ve bundan dolayı Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Madde 3'ün ihlalinin söz konusu olabileceğini göz önüne almamaktadır.

31. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, yakın zamanlardaki davalarla ilgili ulusal adli usulleri eleştirmiş, mahkemenin olaylara bakışını, başvuran kişinin korkularının nedenini araştırmaktan ziyade, sadece başvuru sahibinin sınırdışı edilmesinin kanuna uygun olup olmadığını belirlemeyle sınırlamasının, ulusal yargı prosedürünün etkili bir hukuk yolu oluşturmadığına hükmetmiştir (AİHS Madde 3 ve 13'ün ihlali).<sup>23</sup> Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 2005 yılında kabul ettiği Zorla İfadeye İlişkin Yirmi İlke Kılavuzunun 5. İlkesinin 3. maddesine göre, geri gönderilecek kişinin ülkesine dönmesi halinde hayatı yada özgürlüğünün ciddi tehdit altında olacağı şeklinde savunulabilir bir iddiası varsa, geri gönderme kararını askıya alıcı bir hüküm verilmelidir.
32. Komiser, idari kararların idari mahkemelerce hukuken ve fiilen tam bir adli değerlendirmesini sağlamak amacıyla, Türk yetkililerin iltica ile ilgili kararlara itiraz usullerinde reforma gitmesi gerektiğine inanmaktadır.

#### 4. Hızlandırılmış iltica prosedürleri ve yasal teminatlar

34. Türk hukukuna göre, Türkiye'ye yasadışı yollardan giren yada Türkiye'den yasadışı yollardan çıkmaya çalışanlar, bir suç işlemiş olanlar ve daha önceki iltica başvuruları reddedilenler hakkında hızlandırılmış iltica prosedürleri uygulanabilmektedir. Bu gibi durumlarda iltica talebiyle ilgili olarak beş gün içinde karara varılması gerekmektedir; itiraz başvurusu süresi de iki gündür. Haklarında hızlandırılmış prosedürler yürütülmekte olan sığınmacılar gözaltında tutulmaktadır. STK temsilcileri, avukatlar ve BMMYK çoğu zaman bu sığınmacılara erişemediklerinden, sığınmacılara hukuki yardım sağlayamamaktadırlar. Gözaltındaki sığınmacılar, verilen karardan haberdar edilmediklerini ve içeriğini anlamadıkları belgeleri imzalamaya zorlandıklarını iddia etmişlerdir. Statüleriyle ilgili bir karar verilmeksizin, aylar sonra salıverilen sığınmacılar vardır.<sup>24</sup>
35. Komiser, hızlandırılmış prosedürlerin uygulamasına ilişkin ulusal mevzuatın<sup>25</sup> oldukça geniş kapsamlı olduğuna; eksik yada sahte belgelere sahip yada hiç belgesi olmayan yada oturma izni sona ermiş kimseleri de kapsadığına dikkat çekmektedir. Komiser, insan ticareti mağdurları gibi, özellikle korunmaya muhtaç gruplar için herhangi bir yasal koruma olmadığını gözlemlemiş olup, hızlandırılmış prosedürlerin refakatsiz çocuklar için de uygulanıp uygulanamayacağına belirsizliğine dikkat çekmektedir.
36. Komiser, Avrupa Konseyi'nin yıllar içinde kapsamlı bir insan hakları standartları geliştirdiğini, bunun azımsanmayacak bir bölümünün Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarından oluştuğunu hatırlatmıştır. Bu standartların en son özeti, hızlandırılmış iltica prosedürleri çerçevesinde insan haklarının korunmasına ilişkin 1 Temmuz 2009'da kabul edilen Bakanlar Komitesi Talimatları Belgesinde mevcuttur.<sup>26</sup> Komiser, yetkililerin dikkatini özellikle de, iltica prosedürlerine ilişkin teminatlara; sığınmacılarla görüşme yapmalarının

<sup>22</sup> a.g.y.

<sup>23</sup> *Jabari/Türkiye davası*, 11/07/2000 tarihli karar; Mahkeme Madde 39'a dayanarak ihtiyati tedbir kararı almış, sınırdışı edilmeyi ertelemiştir. Ayrıca bakınız *D. ve diğerleri/Türkiye davası*, 22/06/2006 tarihli karar.

<sup>24</sup> Uluslararası Af Örgütü, a.g.y., s. 22.

<sup>25</sup> 2006 Uygulama Talimatı Bölüm 13.

<sup>26</sup> 1062. Bakan Yardımcıları toplantısı.

sağlanması gereken BMMYK'in rolüne, ve en öncelikli olarak da çocukların menfaatlerinin en iyi şekilde korunması ilkesine çekmektedir.<sup>27</sup>

## 5. Hukuki yardıma erişim

37. Öyle görünüyor ki, uygulamada sığınmacılara ve mültecilere genel anlamda hukuki yardım her zaman sağlanamamakta; bu da kısmen, bu konunun uzmanı avukatların sayıca yetersizliğinden kaynaklanmaktadır. Komiser, bir STK'nın, hem İçişleri Bakanlığı ulusal prosedürleri için hem de BMMYK prosedürleri için sürekli olarak, nitelikli ve ücretsiz hukuki destek sağladığından haberdardır. Barolar genellikle bu işlere müdahil olmamaktadır. Diğer bazı STK'lar da, daha sınırlı olmak üzere genel bilgilendirme ve temel danışma hizmetleri vermektedir.<sup>28</sup> Ancak, Komiser'e verilen bilgilere göre, Ankara ve Van Baroları, idari mahkemelere itiraz başvurusunda bulunan sığınmacılara hukuki destek vermektedir. Avukatların, mültecilerin konuştuğu dillerden pek azına hakim olması ve ciddi derecede tercüman sıkıntısı çekilmesi nedeniyle hukuki yardıma erişim daha çok engelle karşılaşmaktadır.

## 6. Gözaltında, havaalanlarında ve kara sınır kapılarında iltica prosedürüne erişim

38. Ülkeye yasadışı yollardan giren, kalan yada çıkmaya çalışanlar yakalanıp idari gözaltında tutulur. Bu gibi kimselerin ulusal iltica prosedürlerine erişimi sağlanmadığı gibi, çoğu zaman BMMYK'nın da gözaltında tutulanlara ulaşmasına engel olunmaktadır. Türkiye'ye yasalara uygun giriş yapan Avrupalı olmayan sığınmacılar çoğu kez ulusal prosedüre erişebilir ve geçici sığınmacı statüsü için başvurabilirken, düzensiz, yani yasadışı yollardan giren ve Van yada Ankara'ya gidip BMMYK'ye kaydolmadan önce yakalanan kimseler için durum farklıdır. Türk yetkililer, ülkeye düzensiz giriş yaparak, burada düzensiz kalarak yada çıkmaya çalışarak gözaltına alınanların iltica başvurusunu kötü niyetli kabul edip bu kişilerin geçici sığınma prosedürlerine erişimlerini engellemektedir. Komiser bu uygulamanın, uygulayıcı yetkililerin yükümlülükleri hakkındaki Uygulama Talimatı bölüm 2 ile çeliştiğini görmüş; bir sığınmacının "makul bir süre zarfında başvurusunu yapmadığı ve makul bir neden göstermediği" durumlarda bile yerel yetkililerin bu müracaatı "önyargısız olarak" kabul etme zorunluluğu olduğunu ileri sürmüştür.
39. BMMYK'ın, 2008 yılında yasadışı giriş yapmak yada ülkede kalmaktan dolayı yakalanıp yerel geçici sığınma prosedürüne tabi tutulanlarla ilgili bir bilgisi bulunmamaktadır. BMMYK tutuklulara ancak Dışişleri Bakanlığı'nın ve İçişleri Bakanlığı'nın iziniyle ulaşabilmektedir. 2008'de BMMYK, çoğu iltica isteyen 3351 belgesiz yabancı uyrukluyu ilgilendiren 393 vakaya müdahale etmiştir. BMMYK'ya yalnızca 72 kişiyle görüşme izni verilmiş, diğerlerine erişimi engellenmiştir. Geçici sığınma prosedürüne başvurulmasını sağlayacak bir sistem yürürlükte olmadığı için, BMMYK bu sığınmacılardan büyük çoğunluğunun, uluslararası korunma ihtiyaçları yeterince değerlendirilmeden Türkiye'den sınırdışı edildiklerini varsaymaktadır.<sup>29</sup>
40. Sığınmacılar başlangıçta ülkeye sahte pasaportla girdikleri için suç oluşturan bu fiilden dolayı suçlanırlar; daha sonra aklanıp "Yabancılar misafirhanesi" denilen yerlerde idari gözaltında tutulurlar. Türk yasalarına göre bu misafirhanelerde iltica başvurusunda bulunabilseler de uygulamada bu pek mümkün olmamaktadır; bunun nedeni, sığınmacıların böyle bir uygulamadan ve iltica prosedürlerinden haberdar olmamaları, polis memurlarının iltica başvurularını kabul etmemesi ve tercüman sağlanmayışıdır. Ayrıca sığınmacılar, idari gözaltında iken, Türk hukukunun suçlanan kişilere genelde tanıdığı, avukata erişim

<sup>27</sup> Bakınız Talimatlar IV, XIV, III.

<sup>28</sup> Helsinki Yurttaşlar Derneği, a.g.y., s. 10 ve sonrası.

<sup>29</sup> Abdolkhani ve Karimnia/Türkiye (I) davasına ilişkin BMMYK'nin yazılı başvuru dilekçesi sayı 30471/08, Ocak 2009, s. 5.

hakkından yararlanamamaktadırlar.<sup>30</sup> Komiser, STK'ların bildirdiğine göre gözaltında tutulan sığınmacılara erişimde ciddi engellerle karşılaşmalarını ve sığınmacıların iltica prosedürlerinden yararlanabilmelerini sağlayacak bağımsız bir izleme mekanizması olmayışını endişeyle karşılamaktadır.

41. Bunun yanısıra, Türk yetkililerce, havaalanı transit bölgelerinde tutulan sığınmacılar iltica talebinde bulunmak istediklerini belirtse bile, STK'ların, avukatların ve BMMYK'nin bu kişilere erişimi engellenmekte. BMMYK'in belirttiğine göre Türk yetkililer gözaltındaki bu insanları Türkiye sınırları içinde addetmemekte ve bu nedenle de 1994 İltica Yönetmeliği'ni uygulamamaktadırlar. Sonuç olarak bu kişiler, yerel geçici sığınma prosedürüne ve BMMYK'nin mülteci statüsü belirleme prosedürüne başvuruda bulunamamaktadır.
42. Komiser İstanbul Atatürk Havaalanındaki transit bölgeyi ziyaret ederek (pasaport bölümündeki) yetkililerle ve gözetim altında tutulan 11 kişi ile ayrı ayrı görüşmüştür: bunlardan 6'sı Afrikalı erkek, birisi Sri Lankalı bir erkek, dördü de, küçük çocuğuyla gelen bir Iraklı annedir. Komiser'e verilen bilgilere göre bu kişiler, geçerli seyahat belgeleri olmadığı için transit bölgede yakalanmış ve Türkiye sınırlarından girişi yapılamayan kişilerdir. Böyle kimselerin sayısı yılda 5,000 ile 6,000 arasında olup; bu havaalanından geçen günlük yolcu sayısı ise, yarısı transit yolcu olmak üzere, 40,000 ile 50,000 arasındadır. Yakalananlar 48 saat içinde havayoluyla geri gönderilmektedir. Yetkililere göre transit bölgede yakalananlardan şimdiye kadar iltica talebinde bulunan olmamış. Olsa da, böyle bir talebi, söz konusu başvuru sahibiyle mülakat yapmak üzere yetkili makamlara (yabancılar polisi) havale edeceklerini belirtmişlerdir.
43. Komiser, karma göç hareketleri içinde sığınmacılar ve mültecilerin tespit edilmesinde mevcut uygulamaların yeterli olup olmadığını merak etmektedir. Komiser aynı zamanda, yetkililerin, havaalanındaki gözaltı süresini çok kısa tutma gayretlerini takdir etmekle birlikte bu insanların hayatlarının veya özgürlüklerinin ciddi tehlikeye gireceği bir ülkeye geri gönderilme (*refoulement*) riskine karşı ne gibi etkili yasal tedbirler olduğunu da merak etmektedir. Komiser, kişilere hukuki koruma sağlanmaması yada bilgi eksikliği nedeniyle, insan hakları ihlali ihtimaline yol açabilecek herhangi bir sorun kalmaması gerektiğini vurgulamaktadır. BMMYK'nin ve destek kuruluşlarının ve hukuki danışma hizmetlerinin bu insanlara ulaşması halinde risklerin büyük ölçüde azalacağına inanmaktadır.
44. STK'ların bir başka kaygısı da, kara yoluyla gelen sığınmacıların kara sınırlarında iltica prosedürüne erişimlerinin rutin bir şekilde engellenmesidir. Yerel mevzuat sığınmacıların başvurularının kabul edilebilmesi için sınırdan geçmiş olmalarını ve ülkeye giriş yapmış olmalarını gerektirmektedir. Komiser, uluslararası standartlara göre sığınmacıların sınır kapısına vardıklarında iltica başvurusunda bulunabileceklerini, böylece sınır yetkililerince sözkonusu ülkenin koruması altına girebileceklerine dikkat çekmektedir. Türk yetkilileri bu konuyu acilen açıklığa kavuşturmaya çağırırken sınırdaki görevlileri iltica başvurularını sınır kapısında kabul etmeye kanunen zorunlu kılmaya ve bu kanunun pratikte uygulanmasını sağlamaya davet etmektedir. Ayrıca, Türk yetkilileri, sığınmacılara anlayacakları dilde yazılı bilgi vermeye, burada BMMYK ve STK'ların irtibat bilgilerine de yer verilmesine; bu yazılı bilginin uluslararası korunmaya muhtaç olabilecek kişilere, havaalanı transit bölgeleri, sınır kapıları ve yabancıların gözaltında tutulduğu diğer bütün yerler dahil olmak üzere ülkeye giriş noktalarında verilmesine davet etmektedir.

### III. BMMYK ile işbirliği yapılması

45. Türkiye'nin 1951 Birleşmiş Milletler Mülteci Sözleşmesi'ni imzalayan ilk ülkelerden olmasına ve BMMYK'nin 1960 yılından beri Türkiye'de faal olmasına ve 1980'lerin ortalarından beri Mülteci Statüsü Belirleme (MSB) işlemlerini yürütmesine rağmen, BMMYK ve Türkiye

<sup>30</sup> Uluslararası Af Örgütü, a.g.y., s. 16 ve sonrası.

arasında bir evsahibi ülke anlaşması bulunmamaktadır. Ziyareti sırasında, Komiser, İçişleri Bakanlığı'na bağlı Emniyet Genel Müdürlüğü'nün, BMMYK ile aylık toplantılar düzenlediğini ve uygulamada da işbirliği yapıldığını öğrenmiştir. İçişleri Bakanlığı'nın kendisine bildirdiği üzere, daha kesin bir çerçevesi olan bir anlaşmaya ulaşmak üzere, BMMYK ile koordinasyonu ve işbirliğini artırma niyetlerini Komiser memnuniyetle karşılamıştır.

46. Böyle bir anlaşma, kaygı yaratan diğer konuları da görüşme imkanı tanıyacaktı; bu konulardan biri, BMMYK tarafından Türkiye dışında mülteci olarak tanınan BMMYK mültecilerinin Türk yetkililerce tanınmamasıdır. BMMTK'nın Türkiye dışında ve içinde aynı standartları uyguladığına dikkat çeken Komiser, BMMYK tarafından Türkiye dışında verilen mülteci statüsünün Türkiye'de tanınmaması için bir engel görmemektedir. Hatta bu şekilde, Türk yetkililer zaten mülteci statüsü kazanmış olanlar için çaba harcamak zorunda kalmayacak, bu kişileri üçüncü ülkelere yerleştirme işlemlerine derhal başlanabilecek, büyük bir ihtimalle de Türkiye'den daha kısa sürede ayrılmaları sağlanacaktır.
47. Ziyareti sırasında Komiser'in öğrendiğine göre, BMMYK mülteci statüsü belirleme işlemlerini hızlandırmak için çalışmalar yapmakta ancak bu çabalar kapasite yetersizlikleri nedeniyle sekteye uğramaktadır. Dolayısıyla, temsil edilmedikleri yerleri, koruma sağlayacak görevlilerin hızlı bir şekilde ziyareti, İzmir örneğinde olduğu gibi, her zaman mümkün olamamaktadır. Bir STK'nın BMMYK prosedürünü esas olarak uzun bir prosedür olması nedeniyle eleştirdiği bir değerlendirme çalışmasından Komiser haberdardır. Komiser, söz konusu STK tarafından yapılan bu çalışmanın, geçici kalma izni verirken BMMYK ile paralel usuller izleyen Türk yetkililere önemli derecede yol gösterici olacağına inanmaktadır.<sup>31</sup>
48. Komiser mevcut paralel prosedürlerin 1951 BM Mülteci Sözleşmesi'ndeki ve Türkiye'nin hala uygulamakta olduğu coğrafi sınırlamadan kaynaklandığının farkındadır. Bu çifte işlemin çok karmaşık iltica prosedürlerine yol açtığına olduğuna, bu prosedürlerin bilgi paylaşımında olduğu kadar şeffaflık, sorumluluk ve etkililik konularında da sorunlar yarattığına inanmaktadır. Komiser, iltica prosedürünü basitleştirebilmek için Türk yetkililerin coğrafi sınırlamayı kaldırma düşüncesinde olmalarını memnurlukla karşılarken, bunu acilen yapmalarını önermektedir.

#### IV. Avrupalı olmayan kayıtlı geçici sığınmacıların kabulü ve yaşam koşulları

49. Komiser Türkiye'nin halen kayıtlı sığınmacılar ve mülteciler için genel kabul ve barınma hizmetleri sağlamadığından haberdardır. Bu nedenle, ülkeye vardıklarında sığınmacıları barındıracak bölgesel kabul merkezleri kurmak amacıyla yönelik finansman sağlamak üzere Türkiye'nin Avrupa Komisyonu'na sunduğu proje teklifini memnuniyetle karşılamaktadır.<sup>32</sup> Komiser, bu merkezlerin organizasyonu için bazı farklı konseptlerin görüşülmesini memnuniyetle karşılar, Türk yetkililerin BMMYK ve STK'ların bu projeye danışman olarak etkin bir şekilde dahil edilmesini teşvik etmektedir. Sığınmacıların Ülkeye Kabulüne İlişkin Asgari Standartları Belirleyen AB Konsey Yönergesi<sup>33</sup> ve 13 Şubat 2009 tarihli BMMYK Sığınmacı Kabul Merkezleri İçin Tavsiye Edilen Standartlar bu konuda çok yardımcı olabilir.
50. Komiser Türk yetkililerin, insan ticareti mağdurları ve ülkelerindeki şiddetle kaçan kadınlar gibi, korunmaya muhtaç grupları barındırma imkanlarını artırma çabalarını memnuniyetle

<sup>31</sup> Bakınız Helsinki Yurttaşlar Derneği (HYD), "BMMYK Türkiye Ofisi'nin BMMYK MSB Prosedür Standartlarına Uyumunun Değerlendirmesi", Eylül 2007.

<sup>32</sup> Halen, Avrupa Komisyonu tarafından finanse edilen, Hollanda ve Britanya hükümetlerinin ortak olarak desteklediği beş ila yedi merkez planlanmaktadır.

<sup>33</sup> Konsey Yönergesi 2003/9/AK.

karşılıklıdır. Ayrıca, refakatsiz çocuklar için barınma hizmeti sağlanmasını da takdir etmektedir.

51. Kayıtlı sığınmacılar ve bu statüyü elde ederek BMMYK yardımıyla üçüncü bir ülkeye yerleştirmeyi bekleyenler, kendilerine gösterilen 30 adet "uydu" kentten birine yerleşmek zorundadır. Bu uydu kentlerde kalacakları yeri kendi imkanlarıyla bulurlar, yerel yönetimden çok az bir yardım görürler, bu yardım da sosyal yardım fonundan geçici olarak sağlanır ve bir kentten diğerine farklılık gösterir. Çoğu ilde sağlık hizmetleri, devlet sağlık kuruluşlarınca ücretsiz olarak sağlanırken ilaç masrafları karşılanmamakta ve önemli hastalıkların tedavisinde yetersiz kalmaktadır. Sığınmacıların çocuklarının ilköğretim okullarına devam edebilmesi Komiser tarafından olumlu karşılanmakta, ancak yasal statü kazanmamış olan çocukların, yani, gösterilen kentler dışında ikamet edenlerin yada ev kirasını ödeyemeyenlerin uygulamada zorluklar yaşayabileceği konusunda endişelerini belirtmektedir.
52. Kayıtlı sığınmacılar, yasaya göre, her altı ayda bir, kişi başına, 150 Euro ikamet harcı ödemek zorundadır; bu ücret, statü ve imkanlarına bakılmaksızın Türkiye'deki bütün yabancılardan alınmakta. 15 ile 18 yaş arasındaki çocuklar için 120 Euro ödenir. Avrupa'da sığınmacılardan yalnızca Monako böyle bir ikamet harcı talep etmektedir. Sığınmacılar bu harcı ödememe durumunda suç işlemiş sayılıp yasal statülerini kaybedebilirler. BMMYK'ya göre, üçüncü ülkeler tarafından kabul edilmiş olan sığınmacıların yeniden yerleştirilmelerinin önündeki en büyük engel bu ikamet harcıdır, çünkü harcı ödemediği için İçişleri Bakanlığı'ndan ülkeden çıkış izni alamazlar.<sup>34</sup> Dahası, yasal statünün kaybı ile, sağlanan en temel hizmetlerden bile yararlanamazlar. STK'lar, hemen hiç bir geliri olmayan ve çalışma izni almaları neredeyse imkansız olduğundan hayatlarını yasal yollardan kazanma ihtimali bulunmayan bu insanlardan alınan ikamet harcını çok yüksek bulmaktadır.
53. Yerel mevzuata göre sığınmacıların ve mültecilerin çalışma izni için başvuruya hakları olduğu halde uygulamada büyük zorluklarla karşılaşmaktalar; BMMYK'nın bildiği kadarıyla şimdiye kadar sadece bir sığınmacıya çalışma izni verilmiştir.<sup>35</sup> Komiser'in, mevcut kısıtlayıcı uygulamaların, özellikle zorunlu ikamet harçlarının ek bir yük getirmesinin istismarları körükleyebileceği, sığınmacıların fuhuşa yönelebileceği konusunda kaygıları vardır.
54. Türkiye'yi ziyareti sırasında Komiser ikamet harcı konusunu yetkililerle görüşmüş ve Valilerin bu harçta indirim yapma yada harcı kaldırma yetkisi olduğunu ancak, halen bu konuda bir standart oluşturulmadığı yada talimat bulunmadığından uygulamada çok farklılıklar görüldüğünü öğrenmiştir. Yetkililerin konuyu ele almaya istekli oluşlarını olumlu karşılamakta, ikamet harcının tüm sığınmacılar ve mültecilerle bunların çocukları için kaldırılmasını önermektedir. Ayrıca, Komiser'in kanaatine göre, ödenmemiş ikamet harçları mültecilerin üçüncü bir ülkeye yerleştirilmelerinin önünde bir engel oluşturmamalı; böyle bir engel yeniden yerleştirileceklerin Türkiye üzerindeki sorumluluğunu uzatacağından, Türkiye'nin çıkarlarıyla da ters düşecektir.
55. Uluslararası hukuka göre mültecilere ücretli çalışmaları ve serbest çalışmaları tavsiye edildiğini hatırlatan<sup>36</sup> Komiser, Türk yetkililerin çalışma izni verilmesindeki kısıtlamaları gözden geçirmelerini ve, özellikle de Türkiye'de halen yeterli bir kabul ve barındırma kapasitesi olmadığından, bu insanların işgücü piyasasına yasal olarak erişimlerinin sağlanmasını önermektedir.

<sup>34</sup> *Abdolkhani ve Karimnia/Türkiye (I) davasına* ilişkin Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin yazılı başvuru dilekçesi sayı 30471/08, Ocak 2009, s. 5.

<sup>35</sup> Çalışma izni, bu işi yapabilecek Türk vatandaşı olmadığını kanıtlaması gereken işveren tarafından alınır; bu da, hemen hiç bir zaman yerine getirilemeyen bir koşuldur.

<sup>36</sup> Bakınız BM 1951 Mülteci Sözleşmesi, Madde 17 ve 18.

## V. İdari gözaltı

56. Ülkeye düzensiz giriş, ülkede kalma yada düzensiz çıkma girişimleri yakalanma ve gözaltı ile sonuçlanır. Daha önce bahsi geçen 2006 Uygulama Talimatı'nın 2. bölümüne rağmen, çoğu vakada iltica prosedürüne erişim sağlanmamakta ve BMMYK'nın gözaltında tutulanlara ulaşması engellenmektedir. Yakalanan yabancılar ayrılmalarına yada sınırdışı edilmelerine kadar İçişleri Bakanlığı'nın idari kararı gereğince genellikle "yabancılar misafirhanesi" denilen yerlerde tutulur; bu da, herhangi bir mahkeme kararı gerekmediğini ve herhangi bir yargı denetimi yapılmadığını göstermektedir. Sonuç olarak "yabancılar misafirhanesi"nde tutulanların, gözaltının yasalara uygunluğu yada süresi hakkında bir itirazda bulunma imkanları yoktur. Yerel mevzuat azami gözaltı süresi için bir sınır belirtmemektedir. STK'lardan edinilen bilgilere göre, gözaltı süresi birkaç günden başlayıp bir yıldan fazla sürebiliyor; süreyi çoğu kez belirleyen faktör, gözaltındakilerin yada yakınlarının menşee ülkeye dönmek için bilet alacak imkanlarının olup olmadığıdır.
57. Komiser'in Türk yetkililerden aldığı bilgiye göre, yerel yasalar seyahat giderlerinin sınırdışı edilen kişilerce karşılanmasını şart koşmaktadır. Ancak, bu masrafları karşılayacak imkanları yoksa bu para, İçişleri Bakanlığının ayırdığı yıllık tahsisattan ödenmektedir. Komiser, söz konusu tahsisat kullanılmışsa, yerel yönetim bütçesinden ödeme yapıldığını not etmiştir. Bu nedenle Komiser'in, sınırdışı etme harcamalarının, sığınmacılar ve mültecilere verilen hizmetler de dahil edilince, toplumun kaynaklarını olumsuz yönde etkilediği konusunda endişeleri vardır ve bu masrafların yerel yönetim bütçesinden ayrı oluşturulacak yeterli bir bütçeden karşılanmasını önermektedir.
58. Türk hükümeti, yabancıların ülkeden çıkarılmak üzere geri gönderme merkezlerinde barındırılmalarının gözaltı sayılmayacağını, sınırdışı edilme işlemleri sürmekte olan yabancıları ilgilendiren idari bir prosedür olduğunu ileri sürmüştür.<sup>37</sup> Komiser bu durumun görüldüğü kadarıyla Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihat hukuku ile çeliştiğinin altını çizmek ister; gözaltı işleminin gelişigüzel yapılamayacağını, dolayısıyla münferit nedenlere dayanması gerektiğini, yer ve koşulların uygun olması koşulunu, gözaltı süresinin de amaca uygun makul bir uzunlukta olması gerektiğini belirtir.<sup>38</sup>
59. Bu gözaltı merkezleri yada "yabancılar misafirhaneleri" Türkiye'de bütün belli başlı şehirlerde bulunmakta olup; her şehirdeki Emniyet Müdürlüğüne bağlı Yabancılar Şube Müdürlüğü'nün Gözaltı İzleme birimlerince yönetilmektedir. Komiser'e, ziyareti sırasında yerel insan hakları kurulunun bu gözaltı tesislerinde, bazen önceden haber vermeden, denetimler yaptığı bildirilmiştir. Bu önemli denetimlerin yapılmasından memnunluk duyduğunu belirten Komiser, söz konusu insan hakları heyetlerinin mevcut hukuki yapılarından dolayı bağımsız bir yerel denetim mekanizması oluşturamayacaklarının, buradaki hukuki boşluğun ancak Türkiye 2005 yılında imzalanan OPCAT Protokolü'nü kabul edip yürürlüğe koyduktan sonra giderileceğinin bilincindedir. Aynı şey, Türkiye Büyük Millet Meclisi İnsan Hakları Araştırma Komisyonu için de geçerlidir. Bu Komisyon'un Başkanı ile İstanbul'da yaptığı toplantıda Komiser, Komisyon'un yerel insan hakları heyetleriyle olan ilişkileri ve gözaltı merkezlerinin denetimi dahil olmak üzere yürüttükleri pek çok faaliyet hakkında bilgi edinmiştir. Komiser, halihazırda ulusal bir insan hakları kurumu meydana getirmek amacıyla Türkiye'deki insan haklarının korunmasına ilişkin mekanizmada reforma gitmeye hazırlanan Türk yetkililerin, ulusal ve yerel düzeyde tesis edilecek bağımsız mekanizmaları geliştirme imkanlarının değerlendirmesini Paris Prensipleri ve acilen onaylanmasını önerdiği Birleşmiş Milletler İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı ya da Aşağılayıcı Muamele yada Cezaya Karşı Sözleşmenin İhtiyari Protokolü'ne (OPCAT) uyumlu bir şekilde yapacaklarına inanmaktadır.

<sup>37</sup> CERD/C/TUR/3, 4 Mart 2009, 3. periyodik rapor, 74. oturum, Soru 13'e Türk hükümetinin yazılı cevabı.

<sup>38</sup> Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, *A. ve Diğerleri/Birleşik Krallık davası*, Büyük Daire'nin 19 Şubat 2009 tarihli kararı.

60. Komiser, "yabancılar misafirhaneleri"nin eksikleri hakkında son zamanlarda hazırlanmış kapsamlı raporlardan haberdardır; bu raporlar misafirhanelerin pek çoğunda yaşam koşullarının çok kötü olduğunu göstermektedir. Gözaltı merkezleri genelde çok kalabalıktır, kirlidir, bu merkezlerde böcek yuvaları vardır ve sıcak su bulunmamaktadır. Gözaltındakilerin temel ihtiyaçlarının karşılanmadığı, tuvalet malzemesi ve ek gıda maddelerini, çoğu zaman fahiş fiyata, kendi paralarıyla aldıkları görülmektedir. Yiyeceklerin kalitesi genel olarak kötü, miktarları yetersiz olup, bedava içme suyu da temin edilmemektedir. Gözaltında tutulanların çoğunda deri hastalığı olduğu görülmüştür. Sağlık hizmetleri sıklıkla engellenmekte olup, bazen ücret karşılığı sağlanmaktadır ve, tercüman bulmak da zordur. Spor gibi, açık hava programları gibi yararlı faaliyetler genellikle yapılmamaktadır. Merkezlerdeki umumi telefonlarla konuşmak çok pahalı olup sayıları azdır; buralarda kalanlar herhangi bir mahremiyete sahip olmayıp, telefonla dışarıdan aranma imkanı yoktur; STK'lar avukatlar ve BMMYK dahil ziyaretçiler engellenmektedir; bu nedenlerle dış dünya ile iletişim son derece kısıtlıdır.<sup>39</sup> Ayrıca, polis memurlarının uydu kentlere gitmek üzere yola çıkacak sığınmacılardan, diğerleri yalnızca 50 lira öderken, makbuz vermeden, kişi başına 100 ila 150 dolar topladığı hakkında iddialar vardır.
61. Gözaltında tutulanlarla buradaki görevliler arasında genellikle çok gergin bir ilişki olduğu bildirilmektedir; bundan dolayı gözaltındakilerin istekleri duymazdan gelinmekte ve sık sık sözlü hakarete uğramaktadırlar. Bu gerginliğin bir nedeni de görevli sayısının merkezde gözaltında tutulanlara oranla az olması olabilir; tesisler çok kalabalık olup çalışan sayısı azdır. Polis memurlarının, dayak ve tokat dahil olmak üzere haksız fiziksel istismarda buldukları hakkında tekrarlanan, çok sayıda iddia Komiser'i özellikle kaygılandırmaktadır.
62. Komiser İstanbul-Kumkapı'daki ve İzmir'deki yabancıların tutulduğu gözaltı merkezlerini ziyaret edip, buralardaki yetkili görevlilerle ve bazı sığınmacılarla ayrı ayrı görüşmüştür. Her iki merkezde de araç gereçleri ve sağlık standartlarını iyi bulmuştur. Komiser, İzmir'deki eski ve yıpranmış gözaltı tesisinin yerine yenisinin yapıldığını görmekten büyük memnuniyet duymuştur; 250 kişilik yeni merkez 2008'de hizmete açılmış olup, 14 yataklı reviri, dışarıda avlusu ve kafeteryası vardır. 20 kişilik odalara ranza konmuştur ve ortak kullanılan tuvaleti, iki lavabosu ve duşu vardır vahaftada üç kez sıcak su verilmektedir. Kadınlar ve çocuklara ait, erkekler bölümünden ayrı iki oda vardır. Komiser'in yerel yetkililerden aldığı bilgiye göre eskiden kullanılan bina yıkılıp yerine yenisi yapılmıştır. İstanbul-Kumkapı'ya yaptığı ziyarette, 2007 yılından kalma 560 kişi (360 erkek, 200 kadın) toplam kapasiteli tesiste 96 kişinin (56 erkek, 40 kadın) tutulduğunu, tesisde yüzde 17 doluluk oranı olduğunu görmüştür. Aynı şey İzmir merkezi için de geçerli olup, buradaki doluluk oranı, 25 kişi ile, yüzde 10 idi.
63. Yetkililer, sığınmacı sayısının bazen saat bazında değişebildiğini, sınırdışı etme işlemlerinin süratli yapılmasını hedeflediklerini, sığınmacıların uyruğunu ve kimliğini tespit etmede ve gerekli belgeleri temin etmede menşe ülkelerin işbirliği yapmaması sonucunda bu işlemlerin engellenebildiğini açıklamışlardır. İzmir'deki yetkililer Mayıs 2009'dan beri 200'e yakın kişiyi salıverdıklarını yada geri gönderdiklerini; ortalama gözaltı süresinin halen iki ay olduğunu bildirmişlerdir. Gözaltı süresi altı ayı geçerse, yerel yetkililer İçişleri Bakanlığına danışarak ne yapmaları gerektiğini sormaktadır. Her iki merkezde de yetkililer yılın ikinci yarısında, yazın artan göçlere bağlı olarak bu sayının artmasını beklemektedirler; yetkililer, günde 200-300 kişinin göz altına alındığı düşünülürse bu artışın tesislerde kapasite yetersizliklerine neden olabileceğini belirtmişlerdir.
64. Komiser, idari gözaltı süresini kısaltma yönündeki yaklaşımı olumlu karşılamıştır ve buna ilişkin genel politika hakkında bilgilendirilmek istemektedir. Çocukların ebeveynleriyle birlikte gözaltında tutulduğuna dikkat çekerek yetkilileri ailelerin gözaltına alınmalarında

<sup>39</sup> Helsinki Yurttaşlar Derneği, Mültecilere Destek ve Savunuculuk Programı, İstenmeyen Misafirler: Türkiye'de "Yabancı Misafirhaneleri"nde Tutulan Mülteciler, Kasım 2007; İnsan Hakları İzleme Örgütü, Döner Kapıda Sıkışanlar, Kasım 2008, özellikle Edirne ve Kırklareli'deki durumu anlatan bölümler.



alternatif yollar geliştirmeye davet eder. Komiser ayrıca, çocukların idari gözüaltına alınmalarını, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve BM Çocuk Hakları Sözleşmesi standartlarına uyumlu yasalarca kesin bir biçimde tanımlanan olağanüstü durumlara sınırlı tutulması çağrısında bulunur.

65. Her iki gözüaltı merkezinde tutulanlarla görüşen Komiser, yabancılara ilişkin mevzuatın en ufak bir ihlalinin, örneğın, oturma izninin süresinin bitmiş olmasının, gözüaltına alınmayla sonuçlandığını görmüştür. Bundan başka Komiser, gözüaltındakilerin prosedürlerle ilgili, haklarıyla ilgili ve gözüaltı süreleriyle ilgili bilgilerden mahrum olduklarını gözlemlenmiştir. İzmir merkezinde kendisine gösterilen tek sayfalık bilgilendirici broşür bu gerçeği ortaya koymaktadır.<sup>40</sup> Ancak, Kumkapı'daki yetkililerin verdikleri bilgiye göre, burada bir ay kadar önce, sınırdışı edilecekler sınırdışı edilme nedenlerini belirten ve farklı dillerde hazırlanan bir form dağıtılmaya başlanmasını Komiser büyük memnuniyetle karşılamıştır. Komiser bu girişimi, tam ve zamanında bilgilendirme yolunda olumlu bir adım olarak değerlendirmiş; Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 5. Maddesinin, n 2. fıkrası uyarınca, gözüaltında tutulduğu sürece her sığınmacıya anlayacağı dilde, gözüaltı ve tutuklanma nedenleri hakkında anında bilgi verilmesi gerektiğinin altını çizmiştir.<sup>41</sup>

## VI. Sığınmacı ve mültecilerin zorla geri gönderilmelerine ilişkin konular

66. STK'lar ve BMMYK'nın, BMMYK tarafından tanınmış mültecilerin ve kayıtlı sığınmacıların sınırdışı edilme ve geri gönderilme vakalarının sürdüğünü bildirmesi Komiser'i endişelendirmektedir. Komiser, BM Irk Ayrımcılığının Önlenmesi Komitesi'nin (CERD) de bu haberler nedeniyle kaygılarını bildirdiğinden ve Türkiye'yi BMMYK'ya sığınmacı olarak kayıtlı mültecileri yada kişileri sınırdışı etmekten kaçınmaya davet etmiş olduğundan haberdardır.<sup>42</sup>
67. Komiser'in bu bağlamda edindiği başka bir bilgi de, İran Halkın Mücahitleri Örgütü üyesi olan ve Irak'taki Eşref kampında yaşarken Mayıs 2006'da BMMYK tarafından mülteci olarak tanınan bir grup İranlının durumuna ilişkindir. Bu gruptan bazı kişiler Irak'ta kalıcı bir çözüm bulamayınca sınırı geçerek Türkiye'ye girmişlerdir. Bu mülteciler, Türk yetkililerce, iddiaya göre bazı vakalarda normal tedbirlerin dışına çıkılarak ve hayatları tehlikeye atılarak Irak'a sınırdışı edilmiştir.<sup>43</sup>
68. AIHM müracaatlarıyla ilgili işlemler Strasbourg'da devam ettiği sürece sınırdışı edilmeleri Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nce askıya alınan bu İranlı mültecilerden yedisi 2008 yılı Ekim ayından beri Kırklareli'de idari gözüaltında tutulmaktadır. Aynı şekilde, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Madde 39'a dayanarak haklarında ihtiyati tedbir aldığı diğer durumlara benzer bir şekilde, İçişleri Bakanlığı, AIHM nihai kararını verinceye kadar bu şahısları gözüaltında tutma kararındadır.
69. Alınan haberlere göre, 2008 yılında zorla geri gönderilen sığınmacıların ve mültecilerin sayısında artış meydana gelmiştir. Sığınmacılar, ölüm yada yaralanmayla sonuçlanabilecek yasadışı sınırdışı etme eylemi dahil olmak üzere, insan haklarının ciddi tehdit altında olduğu ülkelere gönderilmektedir. Buna bir örnek de, 2008'de ilk olarak Ekim ayında, sonra da Kasım'da iki kez zorla İran'a gönderilen bir grup Özbek mültecidir. İlk kez zorla sınırdışı

<sup>40</sup> Başlığı "İzmir Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Misafirhanesi'nde Kalan Yabancıların Hakları".

<sup>41</sup> Ayrıca bakınız Oakington IRC'de tutulan sığınmacıya gözüaltına alınma nedenleri hakkında bilginin 76 saat gecikmeyle iletilmesi nedeniyle 5. Madde, 2. Fıkranın ihlal edildiği tespit edilen *Saadi/Birleşik Krallık* davası, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin 29/01/2008 tarihli kararı.

<sup>42</sup> CERD/C/TUR/3, 4 Mart 2009, 3. periyodik rapor, 74. oturum, Gözlemlerin sonuçları, para.15.

<sup>43</sup> Ayrıca bakınız *Abdolkhani ve Karimnia/Türkiye (II)* bildirilmiş davasında öne sürülen gerçekler, başvuru no. 50213/08 ve BM Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Ocak 2009 tarihli, başvuruların birinci bildirilmiş davasına ilişkin Yazılı Başvurusu, *Abdolkhani ve Karimnia/Türkiye davası*, başvuru no. 30471/08.

edilirken bu gruptaki insanların dövüldüğü, İran'a gitmedikleri takdirde tecavüz edilmekle tehdit edildikleri iddia ediliyor.<sup>44</sup>

70. Ziyareti sırasında Komiser, Türk yetkililerin başlattıkları soruşturma sonucunda bu konudan hiç kimsenin sorumlu tutulmadığını öğrenmiştir. Medyada geniş şekilde yer alan bir vaka da, Nisan 2008'de dört kişinin boğulması olayıdır; Türk polisi 18 mülteci ve sığınmacıyı (İran ve Suriye uyruklu) Türk-İrak sınırında, Habur (Silopi) sınır kapısı yakınlarında, hızlı akan bir nehri geçmeye zorlamıştır. BMMYK'ya göre bu grubun içinde mültecilik statüsü almış beş kişi bulunmaktaydı ve bunlardan birisi boğulmuştur.<sup>45</sup> Cesedi bulunduğu, BMMYK kimlik kartının mültecinin hala cebinde olduğu görülmüştür. Ziyaretinden önce Türk yetkililerin Komiser'e verdiği bilgi ölümlerin sığınmacılar Türk topraklarına geri dönmek üzere yüzerken meydana geldiği yönündedir; bu bilgi BMMYK'nın verdiği bilgiden farklıdır. Komiser'in özellikle bu olay hakkında büyük endişeleri bulunmaktadır, zira olayın tam olarak nasıl cereyan ettiğine dair bir soruşturma hala açılmamıştır.
71. BMMYK tarafından Komiser'e verilen bilgilere göre geçici sığınma için nizami olarak ulusal prosedüre kaydolanlar geri gönderilmekten kurtulmakta olup Türk hükümeti, yalnızca BMMYK'ya kaydolanların da ülkede bulunmalarını genel olarak hoşgörmektedir. Ancak, BMMYK'nın kayıtlı mültecilerinin geri gönderilme vakalarında artış olmasını BMMYK endişe ile karşılamaktadır. 2008'de, BMMYK tarafından tanınan 13 mülteci ve 9 sığınmacı geri gönderilmiş (esas olarak İran ve Irak'a); 50 mülteci ve 5 sığınmacı da üçüncü ülkelere sınır dışı edilmiştir (esas olarak İran, Irak ve Suriye'ye).<sup>46</sup>
72. Türk yetkililerin Komiser'e verdiği bilgiye göre, mülteci statüsü verilmeyen ancak kendi ülkelerinde zulüm tehdidiyle karşılaşabileceği anlaşılan sığınmacıların, ikincil koruma ve insani nedenlerle koruma gerekçeleriyle ülkede geçici olarak kalmalarına izin verilmektedir. Komiser, Türk yetkililerin, sığınmacıların hayatlarının yada özgürlüklerinin tehlikeye girebileceği ülkelere gönderilmelerini 1951 BM Mülteci Sözleşmesi Madde 33'te belirtildiği şekilde yasaklayan geri göndermeme (*non-refoulement*) prensibine uyduklarını ifade etmelerini takdirle karşılamaktadır. Komiser, Türk yetkilileri, bu prensibin sınır devriyeleriyle etkili bir şekilde uygulamaya ve ihlal iddialarıyla ilgili olarak hızlı ve etkili bir soruşturma yapmaya davet etmektedir. Ayrıca, Türkiye tarafından 1992 yılında imzalanan, diğer hükümlerin yanısıra, yabancıların topluca sınır dışı edilmelerini çıkarılmalarını yasaklayan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 4 No.lu Protokolünü acilen onaylamaya davet etmektedir.

## VII. Özellikle korunmaya muhtaç gruplar

### 1. Refakatsiz çocuklar

73. Komiser, refakatsiz sığınmacı çocuklara sosyal hizmet görevlileri tarafından bakılmasını memnuniyetle karşılamaktadır. Bu çocuklar çoğunlukla Türk çocuklarıyla birlikte yetimhanelerde yada ayrı bir kurumda barınmaktadır. Ancak Komiser, eğitim ve sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı olan bu çocukların uygulamada bu hizmetlere erişimde engellerle karşılaştıklarına dair kendisine ulaşan bilgilerden dolayı kaygılıdır. Komiser'in edindiği bilgilere göre refakatsiz çocuklar, kimlik numaraları olmadığı için bedava sağlık hizmetlerinden yararlanamamakta ve verem gibi ciddi hastalıkların tedavisi bile yardımseverlerin yaptığı bağışlarla sağlanmaktadır. Uygulamadaki bu hukuki boşluğun bir

<sup>44</sup> Uluslararası Af Örgütü, *2009 Raporu*, Türkiye.

<sup>45</sup> Today's Zaman gazetesi 26 Nisan 2008, <http://www.todayszaman.com/tz-web/news-140161-un-refugee-agency-criticizes-turkey-for-deadly-refugee-deportation.html>.

<sup>46</sup> Bakınız *Abdolkhani ve Karimnia/Türkiye (III)* bildirilmiş davasında belirtilen olaylar, başvuru no. 50213/08 ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin bu müracaatçıların ilk bildirilmiş davalarına ait Yazılı Başvurusu, *Abdolkhani ve Karimnia/Türkiye davası*, başvuru no. 30471/08.

nedeni de refakatsiz çocukların ikamet harçlarını ödeyememeleri, dolayısıyla sosyal hizmetlere erişim için gerekli ikamet izinlerinin bulunmaması olabilir.

74. Komiser'in edindiği bilgilere göre, refakatsiz sığınmacı çocukların yaşlarının belirlenmesi konusunda Türk yetkililer belirli bir kendi takdir payını ve yaşın tahmininde şüphenin ilgili lehine yorumlanması prensibini uygulamamaktadırlar. Bununsonucunda, yaşları doğru olarak saptanmadığı takdirde bu çocuklar himayeden yoksun kalabilmektedir. Daha da üzücü olanı, yaşları yanlış saptandığı takdirde ve yaşın belirlenmesinde çocuklar lehine takdir hakkı kullanılmadığı zaman, çocukların yetişkinlerle birlikte idari gözetiminde tutulmasıdır. Ayrıca Komiser, geçici sığınma için polis mülakatının ne kadar bir süre içinde yapılması gerektiğine dair bir zaman sınırlaması olmadığına, ve bazı çocukların bu nedenle oldukça uzun bir süre beklemek zorunda kaldığına dikkat çekmektedir. Komiser'in öğrendiğine göre, bu konuda olumlu bir nokta, mülakatlarda genellikle bir sosyal hizmet görevlisinin hazır bulunmasıdır.
75. Komiser yukarıda belirtilen eksikliklerin sistematik olarak ele alınması gerektiğine inanmakta olup, bu nedenle, tasarlanan iltica hukuku reformu çerçevesine, mülteci hukuku ve politikası ile sığınmacı çocukların çıkarlarının en iyi şekilde korunması prensibinin dahil edilmesini ve etkili bir şekilde uygulanmasını önermektedir.
76. Komiser İstanbul'da daha önce yetimhane olarak hizmet verip yakın zamanda refakatsiz sığınmacı ve mülteci çocuklar için bir tesise dönüştürülen 60 kişi kapasiteli Yeldeğirmeni Çocuk ve Gençlik Merkezi'ni ziyaret etmiştir. Sonuç olarak, yabancı çocuklarla birlikte yaşayan Türk çocukları başka kurumlara yerleştirilmiştir. Komiser bu kararın çocuklara danışılmadan verildiğini bilmektedir. Komiser bu fırsattan yararlanıp, çocukları ilgilendiren bir karar verilmeden önce çocukların dinlenmesi gerektiğini tekrarlamaktadır. Bu genel kural, ailelerinden ayrı, zor koşullarda yaşayan ve büyük ihtimalle travmalar geçirmiş olan mülteci çocuklar için daha da fazla önem taşımaktadır. Böylece Komiser, bir STK ile çocuk merkezi arasındaki işbirliğini özellikle verdikleri psikolojik destekten dolayı takdirle karşılarken, refakatsiz çocukların yaşadığı bütün kurumlarda böyle bir işbirliğini geliştirmesi için Türk yetkilileri teşvik etmektedir.
77. Ziyaret sırasında merkezde yaşları 14 ile 17 arasında değişen 59 çocuk kalmaktaydı ve çoğu Afrika ülkeleri ve Afganistan kökenliydi. Çocukların yaşadıkları odalar yeni döşenmiş olup, odalarda beşer adet ranza bulunmaktaydı ve yataklar yeniydi. Ortak kullandıkları, yenilenmiş salonlarda televizyonlar vardı, ayrıca tam donanımlı spor salonları da vardı. Merkezde, dil kurslarından bilgisayar eğitimine, yaratıcı el sanatları, tiyatro ve müzik eğitimine kadar çeşitli faaliyetler düzenlenmektedir. Merkezin maddi standartları çok yüksek olmasına rağmen bütün çocukların yabancı dil eğitimi öğrenmesi sağlanamamaktadır. Çocukların bir kısmının beş aydır burada kaldıkları halde Türkçe yada İngilizce öğrenemedikleri görülmüştür.
78. Komiser'in merak ettiği bir başka konu da, bütün refakatsiz çocuklara okula gitme ve diploma alma imkanı tanınıp tanınmadığıdır. Bu bağlamda Komiser, Türk yetkililerin, zorunlu öğretimlerini tamamlayamamış 15 yaş altı çocuklar için iki ay süreli tamamlayıcı kurslar (YOSEP) açmasını memnuniyetle karşılamıştır. Komiser bu projenin uygulaması ve gidişatı hakkında ve yüksek öğretime erişim ile diplomaların denkliği konularında en son gelişmelerden haberdar edilmek istediğini belirtir.
79. Türk hukuk mahkemeleri, ulusal mevzuata göre, devlet koruması altında olan çocuklar için hami yada vasi tayin edebilir. Türk çocuklar için çoğu zaman Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu (SHÇEK) elemanları görevlendirilir. Ulusal mevzuatta Türk ve yabancı çocuklar diye bir ayırım yok, ama, refakatsiz çocukların korunması alanında faal olan bir STK, genel olarak yabancı çocukların her birine bir hami atandığından haberdar değil. Ancak, bir süre önce bir BMMYK/STK ortak girişimi sonucunda, bir STK çalışanı refakatsiz bir çocuğa hami olarak atanmıştır ve halen iltica prosedürünü sürdürmektedir. Ziyareti

sırasında Komiser bu refakatsiz çocuğa yerleştirildiği kurumun yasal hamisi olarak tayin edildiğini öğrenmiştir. Komiser, çocukla bağ kurabilecek bir kimsenin hamisi olarak görev yapması gerektiğine inanmaktadır.

80. Çocuklarla yaptığı sohbetler sırasında Komiser, çocukların prosedürler hakkında ve 18 yaşına gelince ne yapacakları konusunda çok az bilgileri olduğunu görmüştür. Bu bilgi eksikliğinin bu çocuklarda oldukça baskı ve endişe yarattığı ortada olup bu durum kurumdaki görevlilerin yükünü daha da arttırmaktadır. Komiser, iltica başvurularının yürütülmesi hakkında uygun, zamanında ve ayrıntılı bilgi verilmesini sağlayacak daha proaktif bir yaklaşım izlenmesinin hem refakatsiz çocukların hem de sosyal hizmet görevlilerin yararına olacağına inanmaktadır. Kişiyi özel hamisi olması da bu boşluğu kapatmada yardımcı olacaktır.

## **2. LGBT (Lezbiyen, gey, biseksüel ve transseksüel) sığınmacılar ve mülteciler**

81. Komiser, LGBT sığınmacı ve mültecilerin, Türkiye dahil, pek çok ülkede zorluklarla karşılaştığının farkındadır. Kendi ülkelerinde bazen hayatlarını tehdit eder boyutlara ulaşabilen baskılar nedeniyle sıkça travma yaşadıkları görülmektedir. Bu durum, İran'da cezalandırıldığı hatta ölüm cezası verildiği için Türkiye'ye sığınan İranlı LGBT mülteciler için özellikle geçerlidir. Özellikle sığındıkları ülkenin polisleri tarafından sözlü ve fiziksel şiddet gördüklerinde ve yeterli korunma sağlanmadığında bu travmalar daha da derinleşmektedir. Yerleştirildikleri uydu kentlerde yerli halktan sıklıkla şiddetli taciz görebiliyorlar ve diğer sığınmacı ve mülteciler tarafından dışlanmaktadır. Sunuç olarak, derin bir yalnızlık içinde kaldıklarını ifade etmektedirler.<sup>47</sup>
82. Komiser, Türkiye'deki LGBT kişilerin durumu hakkında genel bilgi almak, LGBT sığınmacı ve mültecilerin özel durumunu da öğrenmek amacıyla İstanbul'da LGBT Hakları Platformu üyeleriyle bir araya gelmiştir. Komiser, İzmir'deki gözaltı tesislerini ziyareti sırasında yetkililerden, transseksüel kimseleri daha iyi koruyabilmek amacıyla diğerlerinden ayrı olarak revire yerleştirdiklerini öğrenmiş ve bu durumu memnuniyetle karşılamıştır. Yine de, LGBT sığınmacılara ve mültecilere güvenli bir ortam yaratabilmek için toplumun her kesiminde daha pek çok şey yapılması gerekmektedir.
83. Komiser, Türk yetkilileri ilk adım olarak toplumda geniş çaplı bir farkındalık yaratmaya ve, sınır kapılarındaki polislere ve mültecilerle ilgilenen polislere özel eğitim vererek, özellikle korunmaya muhtaç LGBT sığınmacılara ve mültecilere karşı hasmane davranışlarla mücadeleye davet ediyor. Bu bağlamda, Türk yetkililer, özellikle de 21 Kasım 2008 tarihli BMMYK Cinsel Eğilime ve Cinsel Kimliğe İlişkin Mülteci Talepleri Kılavuz İlkeleri'nde yera aldığı şekilde uluslararası hukuktan yararlanmak isteyebilir.

## **3. İnsan ticareti mağdurları**

84. Çalıştırmak amacıyla yada cinsel sömürü nedeniyle insan ticareti yapılması Avrupa ülkelerinin önemli bir sorunudur ve ne yazık ki Türkiye de, bir hedef ülke olması ve daha düşük bir oranda da bir transit ülke olması nedeniyle, bu konuda istisna değildir. Türkiye insan ticaretine karşı sürekli ve güçlü bir şekilde yasalar çıkarmış; devlet memurları, hatta bir kez de bir hakim hakkında, kaçakçılara yardım etmekten, fuhuşa aracılık etmekten yada rüşvet almaktan dava açmak dahil olmak üzere kovuşturma çabaları göstermiştir.<sup>48</sup> Yetkililer, insan ticaretini önleme çabalarını, kurumlar arası görev kuvvetleriyle daha sık

<sup>47</sup> Ayrıntı anlatım için bakınız Helsinki Yurttaşlar Derneği – Türkiye Mültecilere Destek ve Savunuculuk Programı & İltica, Sığınma ve Göç Örgütü (ORAM), Emniyetsiz Sığınak: Türkiye'deki Lezbiyen, Gey, Biseksüel, Travesti ve Transseksüellerin Karşılaştıkları Güvenlik Sorunları, ortak yayın, Haziran 2009.

<sup>48</sup> Bakınız Amerika Dışişleri Bakanlığı, Türkiye hakkında bölümler, Haziran 2008 tarihli İnsan Ticareti Raporu.

toplantılar yaparak ve bu konuda bilinçlenmeyi sağlayacak telefon danışma hattı kampanyası ile sürdürmüşler, ancak, henüz yeni ulusal eylem planı yürürlüğe girmemiştir.<sup>49</sup>

85. Komiser, Türk yetkililerin insan ticaretiyle mücadelede gösterdiği gayreti, adli takibatta ve olayları önlemede kaydedilen ilerlemeleri büyük bir memnuniyetle karşılamaktadır. Ancak, yeni eylem planının benimsenmemiş oluşu ve mağdurların korunmasında ilerleme kaydedilmemiş oluşu, özellikle de mağdurların kimliklerinin tespit edilememesi nedeniyle sınırdışı edilmeleri, Komiser için endişe kaynaklarıdır. Bu nedenle, mağdurların belirlenebilmesi için yetkililerin ve İstanbul'dan bir STK'nın ortaklaşa bir çalıştay düzenlediğini öğrenmekten büyük memnuniyet duymuş olup, bu alanda daha fazla faaliyet gösterilmesini önermektedir. Ayrıca, İnsan Ticaretine Karşı Avrupa Konseyi Sözleşmesi'nin Mart 2009 tarihinde Türkiye tarafından imzalanmış olmasından dolayı memnuniyetini bildirmekte, yetkilileri sözleşmeyi en kısa zamanda onaylamaya davet etmektedir.

### **VIII. Mültecilerin korunması ve desteklenmesinde sivil toplumun rolü**

86. Komiser, sığınmacıların ve mültecilerin korunması ve desteklenmesinde giderek daha fazla sayıda STK'nın rol almasını takdirle karşılamaktadır. Bu yardımlar, yiyecek, giyecek, tıbbi malzeme tedarikinden, hukuki yardım da dahil olmak üzere, prosedürlere yardımcı olmaya kadar uzanıyor. Ziyareti sırasında Komiser çok sayıda STK temsilcisi ile görüşmüş olup bu kuruluşların uzman görüşleri ve değerli bilgilerini paylaşmaktan dolayı müteşekkirdir. Komiser, Türkiye'de yetkililerin olaya müdahalesi sınırlı kaldığından BMMYK ile birlikte sivil toplumun, sığınmacılara ve mültecilere sağlanan desteğin belkemiğini oluşturduğunu farketmiştir. İstanbul'daki STK'ların, başkanlığını, diğer kurumların yanı sıra, polis teşkilatından da sorumlu Vali'nin yaptığı mülteci altkomitesinde yer almasını takdirle karşılamaktadır. Komiser'in edindiği bilgilere göre, mültecilerin korunmasında çok etkin rol alan bir STK, mültecilerin gözetimine alınmaları konusunda eleştirel bir rapor yayınladığından beri, İçişleri Bakanlığı tarafından düzenlenen bu toplantılara ve seminerlere artık çağırılmamaktadır.
87. Komiser, insan haklarının korunmasına yönelik olarak, yetkililer ve sivil toplum arasında açık, sürekli ve yapıcı bir diyalog kurulmasının önemini ve gerekliliğini bir kez daha vurgulamaktadır. İzmir ziyareti sırasında, diğerlerinin yanı sıra, işadamlarından, öğretmenlerden, gazetecilerden, barolardan, iki STK'dan ve bütün siyasi parti temsilcilerinden oluşan İnsan Hakları Kurulunun üyeleriyle görüş alışverişinde bulunmuştur. Komiser, insan haklarıyla ilgili yerel heyetleri, STK'ların da eşit zeminde katılımının sağlanması halinde, diyalog için önemli bir zemin olarak görmektedir. Komiser ayrıca, Türk yetkilileri, insan haklarıyla ilgili olarak kurulacak yeni kurumun yasama çalışmaları ve yeni iltica yasası çerçevesinde, özellikle sivil toplum temsilcilerinin görüşünü alarak diyalogu güçlendirmeye teşvik etmektedir.

### **IX. Sonuçlar ve Tavsiyeler**

#### *Genel*

88. Komiser, transit bir ülke olması ve karma sığınmacı ve göç hareketleri nedeniyle Türkiye'nin her gün ve özellikle yaz aylarında karşılaştığı güçlüklerin farkındadır. Avrupa Konseyi üyesi diğer Akdeniz ülkelerinde olduğu gibi, düzensiz göçlerin artması, ülkenin halen zorlanan kapasitesine ek yük getirmektedir. Komiser, Türkiye dahil olmak üzere bu Akdeniz ülkelerinin, ihtiyaç içinde olanlara koruma sağlayabilecek ve Avrupa Konseyi insan hakları standartlarıyla uyumlu, yeterli bir göç ve iltica sistemi geliştirip uygulayabilmek için Avrupalı

<sup>49</sup> a.g.y., Haziran 2009 tarihli Rapor.

ve uluslararası kuruluşlardan, ve tabii, Avrupa Birliğinden daha fazla destek alması gerektiğine inanmaktadır.

89. Komiser, Türk yetkililerin bu güçlüklerle başedebilmek için, halen hazırlık aşamasında olan, yeni ve çağa uygun bir iltica yasası çıkarma iradesinin olumlu bir işaret olduğunu düşünmektedir. Ülkelerin, karma göç hareketleri içinde mültecileri daha iyi koruyabilmelerinde yardımcı olmak üzere BMMYK tarafından geliştirilen 10-puanlık eylem planı yol göstermede çok önemli olabilir.<sup>50</sup> Komiser, BMMYK'nın ve STK'ların da katkıda bulunmak üzere toplantıya davet edilmiş olmalarını öğrenmekten büyük memnuniyet duymuştur ve her düzeyde verimli bir alışveriş ortamı yaratılacağına inanmaktadır. Türk yetkilileri, değişik konularda çalışma grupları oluşturarak bu görüşme, tartışma ve değişik tokuş ortamını geliştirmeye teşvik etmektedir.
90. Komiser, 1951 BM Mülteci Sözleşmesi'ndeki coğrafi sınırlamadan vazgeçmesinin Türkiye'nin yararına olacağına inanmaktadır; bu sayede şu anda uygulanan çok karmaşık sistem yürürlükten kaldırılarak, bunun yerine tutarlı ve daha verimli tek bir iltica prosedürü uygulanacaktır. Dolayısıyla, Komiser, Türkiye'nin 17 Ocak 2005 tarihli İltica ve Göç Eylem Planı ile bildirilmiş olan ve ziyareti esnasında yetkililerce teyit edilen, sınırlamayı kaldırma niyetini olumlu karşılamaktadır. Ancak, şu ana kadar herhangi bir zaman çerçevesi sunulmamış olmasından kaygı duymakta ve yetkilileri 1951 BM Mülteci Sözleşmesi'ndeki coğrafi sınırlamayı acilen kaldırmaya davet etmektedir. Komiser, ilk adım olarak Türk yetkililerin, sığınmacı ve mülteci tanımlarını uluslararası standartlarla uyumlu hale getirmelerini önermektedir. Ayrıca, bütün başvuracaklar için iltica prosedürlerine etkili bir erişimin sağlanmasının da çok önemli olduğu görüşündedir. Sonuç olarak, karma göç akımı içinde sığınmacıların süratle tespitini ve ihtiyacı olanların etkin olarak korunmasını, özellikle de sınır görevlilerini daha iyi eğiterek sağlayacak bir sistemin başlatılmasını önermektedir.

*Mevcut hukuki çerçevede sığınmacı ve mültecilerin korunması*

91. Komiser, sorunlu bölgelerden gelen ve uluslararası korumaya ihtiyacı olabilecek yabancı uyrukluların durumuna özel olarak dikkat edilmesini önermektedir. Türk yetkilileri, Türkiye'deki bir grup Çeçen sığınmacıya ve Avrupa'dan zorla yerinden edilmiş ve aynı durumda olan diğer kişilere, acilen üçüncü ülkelere yerleştirilmelerini sağlayacak yada, güvenlik içinde geri dönmeleri imkansız olduğu sürece, hızla Türk toplumuna entegrasyonlarını temin edecek istikrarlı bir çözüm bulmaya davet etmektedir. Bu konuya ilişkin olarak Komiser, söz konusu kişiler ve bunların temsilcileriyle kurulacak diyalogun önemini vurgulamakta ve BMMYK'nın bu sürece daha çok katılmaya davet edilmesini önermektedir. Komiser, bu gruplardaki çocukların hiç bir şekilde bürokratik engeller nedeniyle mağdur edilmemeleri gerektiğini vurgulamakta, bu nedenle, Türk yetkilileri, bu çocukların, devam ettikleri okuldan verilecek devam belgeleri ve diplomalar da dahil olmak üzere, ayrımcılık yapılmadan ilk ve orta deceli okullara devamlarını sağlamaya davet etmektedir. Komiser, Türk yetkilileri, yerinden edilmiş tabiiyetsiz kişilerin durumunu fiilen (*de facto*) yada hukuken (*de jure*) dikkatle incelemeye acilen davet etmektedir. Bu konuyla ilgili olarak, Türkiye'nin, 1997 Avrupa Uyrukluk Sözleşmesi'ne bir an önce katılmasını önermektedir.
92. Mevcut paralel sistemin fazlaca karmaşık olduğunu yineleyerek ve buna yeni bir iltica yasası bağlamında acil çözüm bulunacağını ümit ettiğini belirterek Komiser, bu süre içinde, prosedüre ilişkin hakların daha iyi garanti altına alınabilmesi amacıyla yetkililerin mevcut ulusal prosedürleri iyileştirmelerini önermektedir. Komiser, yetkilileri, polis memurlarının ve idari personelin başvuran kimselerin inanılabilirliklerini ve geri döndükleri takdirde karşılaşılabilecekleri riskleri daha iyi değerlendirebilmeleri için güvenilir bir menşe ülke bilgi sistemi uygulamaya davet etmektedir. Ayrıca, mülakatların mahremiyetinin her zaman

<sup>50</sup> BMMYK, Mültecilerin Korunması ve Karma Göçler: 10 Puanlık Eylem Planı, değişiklik 1, Ocak 2007, şu adresten ulaşabilirsiniz: <http://www.UNHCR.org/refworld/docid/45b0c09b2.html>.

gözetilmesi gerektiğini ve, bir başvurunun esası hakkında karara varılmadan önce, kaliteli sözlü ve yazılı tercüme hizmetlerinin her zaman sağlanması gerektiğini vurgulamaktadır. Komiser'i özellikle endişelendirmeye devam eden konu, hukuki yardım sağlamadaki boşluk olup; komiser, sığınmacılara kapsamlı bir hukuki yardım programı sağlanmasını önermektedir.

93. Komiser, sığınmacılara anladıkları bir dilde, onaylanmış karar hakkında yazılı bilgi ve itiraz haklarına ilişkin bilgi verilmesini vazgeçilemez bir koşul olarak görmektedir. Komiser ayrıca, idari kararın idari mahkemelerce hukuken ve fiilen tam bir adli değerlendirmesini sağlayacak şekilde, geri gönderilecek kişinin ülkesine dönmesi halinde hayatı yada özgürlüğünün ciddi tehdit altında olacağı gibi savunulabilir bir iddiası olduğu durumlarda geri gönderme kararını askıya alıcı bir hüküm verilmesi de dahil olmak üzere, itiraz usullerinde reform yapılmasını önermektedir.
94. Komiser, hızlandırılmış iltica prosedürlerinin insan haklarının korunması açısından diğer prosedürlere göre daha düşük bir standartta olmaması gerektiğinin ve hızlandırılmış prosedürde hukuki istişare hakkının özellikle önem taşıdığı bir kez daha altını çizmektedir. Komiser bu bağlamda, Türk yetkilileri bu hakkın bütün vakalarda kullanılmasını sağlamaya davet etmektedir. İnsan haklarının tatmin edici bir düzeyde kullanılmasını sağlamak için, yetkililerin mevcut iltica prosedürlerini ve uygulamalarını, özellikle de bu konuya ilişkin 1 Temmuz 2009 tarihli Bakanlar Komitesi Talimatlarını göz önünde bulundurarak, yeniden değerlendirmelerini önermekte.<sup>51</sup>
95. Bundan başka Komiser, gözaltı merkezlerinde, havaalanlarında ve kara sınır kapılarında iltica prosedürlerine eşit şekilde erişimin her zaman sağlanmamasından endişe duymaktadır. Yukarıda sözü edilen Talimatlar'ın bu konuda da yol gösterici olabileceğine inanmaktadır. Ayrıca, muhtemel sığınmacılar ülke sınırlarına vardıklarında haklarıyla ilgili doğru bilgilendirilebilmeleri için sınırdaki görevlilere anlaşılır, yazılı talimatlar verilmesini, bu personelin eğitimlerinin güçlendirilmesini önermektedir.

#### *BMMYK ile işbirliği yapılması*

96. Türkiye'nin 1951 BM Mülteci Sözleşmesi'ni ilk imzalayan ülkelerden olmasına, BMMYK'nın 1960'tan beri bu ülkede faal olmasına ve 1980'lerin ortasından beri Mülteci Statüsü Belirleme işlemleri yürütmesine rağmen BMMYK ile Türkiye arasında resmi bir evsahibi ülke anlaşması yoktur. Komiser, özellikle de çok sayıda temaslar yapıldığı halde, bu boşluğun nereden kaynaklandığının bir açıklamasını bulabilmiş değildir. Komiser, Türk yetkilileri mevcut boşluğa bir çare bulmaya davet etmektedir.
97. Komiser ayrıca, yetkilileri, Türkiye dışındaki bir BMMYK ofisi tarafından mülteci statüsü verilmiş mülteciler hakkında yeniden iltica prosedürü yürütülmesine neden olan mevcut uygulamayı gözden geçirmeye davet etmektedir. Komiser, böylece yerel karar mercilerinin gereksiz iş yükünden kurtulacağına, insanların daha kısa sürede üçüncü ülkelere yerleştirileceğine inanmaktadır.
98. Komiser, İçişleri Bakanlığı'nın her bir vaka için ayrı kararına dayanarak BMMYK'nın ancak seçilen şahıslara ulaşma izni verilmesini gerektiren mevcut sistemde, muhtemel bir sığınmacı BMMYK temsilcisiyle görüşme talep ettiğinde, havaalanları transit bölgeleri de dahil olmak üzere BMMYK'nın gözaltı merkezlerine en kısa sürede erişimini sağlayacak şekilde reformlar yapılmasını önermektedir.

<sup>51</sup> Hızlandırılmış iltica prosedürleri çerçevesinde insan haklarının korunması hakkında, 1 Temmuz 2009 tarihinde benimsenmiş Bakanlar Komitesi Talimatları.

*Avrupalı olmayan kayıtlı geçici sığınmacıların kabulü ve yaşama koşulları*

99. Komiser, bölgesel sığınmacı kabul merkezlerinin finansmanı için Türkiye'nin Avrupa Komisyonu'na teklif götürmüş olmasını memnuniyetle karşılamakta ve, insanca bir yaşam standardı sağlanması prensibinin esas alınması gerektiğini hatırlatarak, bu projenin hayata geçirilmesini kuvvetle önermektedir. Bunu tamamlayıcı bir aşama olarak Komiser, yetkilileri, sığınmacıların sağlık hizmetlerine erişimlerinde bildirilen hukuki boşlukları acilen ele almaya ve süratle kapatmaya davet etmektedir.
100. Komiser, sığınmacı ve mültecilerin, yasalara uygun şekilde, iş piyasasına girebilmelerinin, istismar edilmelerine ve fuhuşa karşı en iyi koruma yolu olacağından, bunun gerçekleştirilmesini tavsiye etmektedir. Bununla ilgili olarak, çalışma izni verilmesindeki mevcut kısıtlamaların gözden geçirilmesini, Türk yetkililer tarafından, özellikle de şu andaki kabul ve barındırma kapasitesinin yetersizliği nedeniyle, iş piyasasına yasal erişimin sağlanmasını önermektedir.
101. Komiser, Türk yetkililerin, sığınmacılardan ve mültecilerden, diğer yabancılar için olduğu gibi ikamet harcı talep edilmesini gerektiren mevcut uygulamayı gözden geçirme konusundaki istekliliğini takdirle karşılamaktadır. Bu gruptaki yabancıların çoğu olumsuz koşullarda yaşadığı ve yoksul olduğundan, Komiser, bütün sığınmacılar, mülteciler ve bunların çocukları için ikamet harcının kaldırılmasını kuvvetle önermektedir. Komiser ilk ve en önemli adım olarak, Türk yetkililerin ödenmemiş ikamet harçlarının BMMYK tarafından üçüncü ülkelere yerleştirilecek mültecilerin önünde, yerleştirme için diğer koşullar yerine getirilmişse, bir engel oluşturulmamasının sağlanmasını da kuvvetle önermektedir.

*İdari gözaltı*

102. Komiser, İstanbul'da ve İzmir'de ziyaret ettiği idari gözaltı merkezlerinde Türk yetkililerin yaşam koşullarını iyileştirmek için gösterdikleri çabaları memnuniyetle karşılamaktadır. Ancak, diğer gözaltı tesislerinde, özellikle kalabalık olan yerlerde, ciddi eksiklikler olduğu bilgilerinden kaygı duymaktadır. Türk yetkililerin merkezlerde aşırı kalabalık oluşmasını engellemeye ve uzun süre kalacaklar için jandarma karakolları gibi uygun olmayan yerleri kullanmamaya davet etmektedir. İlgili Avrupa Konseyi standartlarını<sup>52</sup> hatırlatıp özellikle gözaltı merkezlerinde insanca yaşam koşullarının sağlanması gerektiğini tekrarlayan Komiser, yetkilileri daha fazla gayret göstermeye ve bütün gözaltı merkezlerinde, yeterli hijyen, yiyecek, ilaç temin edip faaliyetler ve spor imkanları yaratıp dış dünya ile teması sağlayarak düzgün yaşam koşulları yaratmaya davet etmektedir. Bundan başka, gözaltında tutulan diğer kimselerce ve polis memurlarınca da yapılacak sözlü ve fiziksel suistimallere karşı, daha anlaşılır talimatlar hazırlayıp eğitimi arttırarak, önlemlerin arttırılmasını önermektedir.
103. Sığınmacıların uluslararası korunma ihtiyacında olmayan diğer düzensiz göçmenlerle birlikte gözaltında tutulmaları karşısında Komiser, sığınmacıların gözaltına alınmamasına dair uluslararası mülteci hukuku prensibinin, ulusal hukukta kesinlikle yer alması ve sıkı bir şekilde uygulanması gerektiğini vurgulamaktadır. Gözaltı bir istisna olmalı ve mümkün olan en kısa süre ile sınırlanmalı ve yalnızca şu sebeplerle uygulanmalıdır: (a) mültecilerin kimliğini doğrulamak için; (b) mülteci statüsü talebinin, gözaltına almadan öğrenilemeyecek olan dayanaklarını saptamak için; (c) mültecilerin seyahat ve/veya kimlik belgelerini imha ettiği durumlarda, yada sığındıkları ülkenin yetkililerini yanıltıcı sahte belgeler öne sürdüklerinde; (d) ulusal güvenliği yada kamu düzenini korumak amacıyla.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> Bakınız İşkenceyi Önleme Komitesi (CPT) standartları, adres: <http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm>.

<sup>53</sup> Ayrıca bakınız Komiser'in Görüşleri, *Devletler yeni gelen sığınmacılara ceza vermemeli (States should not impose penalties on arriving asylum seekers)*, 17/03/2008,



104. Komiser, mültecinin geri dönüşün gecikmesi yalnızca seyahat masraflarını karşılayamamasından kaynaklanıyorsa, gözaltı süresinin sırf bu nedenle uzatılmamasını sağlamaya acilen davet etmekte ve gözaltı merkezlerinin bağlı olduğu yönetimin bütçesinden ayrı bir bütçe tahsis edilmesini önermektedir.
105. Yasalarda, gözaltına almaya alternatif oluşturabilecek yollar açıkça belirtilmelidir. BMMYK'nın ve konunun uzmanı STK'ların konuya ilişkin raporları ve talimatları bu yönde yönlendirici olabilir.<sup>54</sup>
106. Sığınmacılar gözaltında alındıkları zaman, anlayabildikleri bir dilde, tutuklanmalarının ve gözaltında tutulmalarının nedenleri hakkında, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 5. Maddesinin 2. Fıkrası gereğince derhal haberdar edilmelidirler.
107. Komiser, yetkililerin, yetkili yerel mahkemelerce gözaltına alınmanın sebepleri ve süresi hakkında acilen yargı denetiminin başlatılmasını sağlamak amacıyla, gözaltı ile ilgili itiraz prosedürlerini düzenleyen mevcut sistemi değerlendirmelerini önermektedir.
108. Komiser, Türk yetkilileri OPCAT'i en kısa zamanda onaylamaya ve, idari gözaltılar dahil, bütün gözaltı merkezlerinde bağımsız bir izleme mekanizmasını yürürlüğe koymaya davet etmektedir.

#### *Sığınmacıların ve mültecilerin zorla geri gönderilmelerine ilişkin konular*

109. Komiser, Türk yetkililerin geri göndermeme prensibini tam olarak uygulamalarını memnuniyetle karşılamaktadır. Yetkilileri, bu prensibin yönetimin her düzeyinde ve özellikle ülkeye giriş noktalarında daha etkili bir şekilde uygulanmasını temin için gayretlerini arttırmaya davet etmektedir. Komiser, Türk hükümetinin, sınırları denetleyen memurlara verilen talimatları daha iyi hale getirerek ve bu kişileri eğiterek, ve, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarına uygun olarak ihlal iddialarının etkili bir şekilde soruşturulmasını sağlayarak, önlemleri arttırmasını önermektedir.
110. Komiser, Türk yetkilileri, İnsan Hakları Mahkemesince ihtiyati tedbir getirilerek sınırdışı edilmenin önlendiği durumlarda, Madde 39'daki gözaltının gerekliliği konusunu acilen incelemeye davet etmektedir. Bundan başka, diğer konuların yanı sıra, yabancıların toplu halde sınırdışı edilmelerini yasaklayan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Protokol No. 4'ün acilen onaylanmasını da önermektedir.

#### *Özellikle korunmaya muhtaç gruplar*

111. Komiser, kimlikleri belirlenmiş olan refakatsiz çocukların özel ilgi görmelerini ve Türk çocuklarla birlikte yetimhanelerde yada, kendisinin ziyaret ettiği kurum gibi, ayrı kurumlarda yaşamalarını takdirle karşılamaktadır. Komiser, çocukların 'çocuk' olarak belirlenmelerinin tespitinin her zaman sağlanamamasından kaygı duyduğunu belirtip, refakatsiz çocukların istenmeden idari gözaltına alınmalarını önleyip çocukları korumak için, yaşları belirlenirken, şüphelerin çocukların lehine yorumlanmasını önermektedir. İltica mülakatlarının ve işlemlerinin hızlı yürütülmesi prensibinden hareketle Komiser, bu prensibin, zaman kavramını farklı algıladıkları ve dolayısıyla uzun bekleme sürelerinde yetişkinlerden fazla sıkıntı çekeceklerinden, çocuklar için özellikle önemli olduğunun altını çizmektedir.

[www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080317\\_en.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/Viewpoints/080317_en.asp), *sığınmacıların gözaltına alınması hakkında tedbirlere ilişkin* Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi Tavsiyesi Rec(2003)5, 16/04/2003, [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm).

<sup>54</sup> Bakınız BMMYK, *Sığınmacı ve Mültecilerin Gözaltına Alınmalarına Alternatifler (Alternatives to Detention of Asylum Seekers and Refugees)*, Nisan 2006, [www.UNHCR.org](http://www.UNHCR.org), N. Chmelickova (ed), *AB'ye Üye Devletlerde Sığınmacıların Gözaltına Alınmasına Alternatifler Hakkında Araştırma (Survey on Alternatives to Detention of Asylum Seekers in EU Member States)*, 2007, <http://alternatives-to-detention.org>.

Dolayısıyla Komiser, Türk yetkilileri refakatsiz çocuklara anlayacakları bir dilde süratle, doğru ve düzenli olarak bilgi verilmesini sağlamaya ve her birine, çocukla yetkililer arasında teması sağlayacak, kolayca ulaşılabilir bir hami tayin etmeye davet etmektedir.

112. Bundan başka, yetkililerin bütün göçmen çocuklara sağlık hizmetleri ve eğitim sağlanmasında ortaya çıkan eksiklikleri sistematik olarak ele almalarını ve sığınmacı ve mülteci çocukların çıkarlarının en iyi şekilde korunması prensibini yerleştirip etkili bir şekilde uygulamalarını önermektedir.
113. Komiser, LGBT sığınmacılara ve mültecilere daha güvenli bir ortam yaratılabilmesi için daha çok şey yapılması gerektiğine kuvvetle inanmaktadır. İlk olarak, Türk hükümetinin toplumun genelde daha fazla bilinçlendirilmesini ve, korunmaya özellikle muhtaç olan bu gruba karşı hasmane tutumla mücadele edebilmek amacıyla, sınır görevlileri ve mülteci polisi dahil olmak üzere, polis memurlarının eğitilmesini önermektedir. Bu çerçevede, Türk yetkililer uluslararası hukuktan, özellikle de 21 Kasım 2008 tarihli BMMYK Cinsel Eğilime ve Cinsel Kimliğe İlişkin Mülteci Talepleri Kılavuz İlkeleri'nden yararlanmak isteyebilir. Ayrıca, Komiser, Türk yetkilileri, LGBT kişilere bütün gözaltı merkezlerinde gereğince koruma sağlamaya davet etmektedir.
114. Komiser, Türk yetkililerin insan ticareti ile mücadelede ve insan ticaretini engellemede gösterdiği sürekli gayretleri ve engellemede ve adli takibatta gösterdikleri gelişimi takdir etmektedir. Ancak, yeni ulusal eylem planının henüz benimsenmemiş olmasından dolayı endişelidir ve buna dikkat çekmektedir; ve Türk yetkililere bu eksikliğe süratle çare bulmalarını önermektedir. Mülteciler arasında insan ticareti mağdurlarının belirlenmesinde özellikle titiz olunmalı, aynı titizlik havaalanı transit bölgeleri ve kara sınır kapıları gibi yerlerde de gösterilmelidir. Kolluk kuvvetlerinin, İstanbul'da yürütüldüğü gibi belki de STK'ların katılımıyla, daha ileri derecede eğitilmeleri uygun olur. Komiser, Türkiye'nin, İnsan Ticaretine Karşı Avrupa Konseyi Sözleşmesi'ni 19 Mart 2009 tarihinde imzalamış olmasından dolayı memnuniyetini bildirmekte ve bir an önce onaylamaya davet etmektedir.

#### *Mültecilerin korunması ve desteklenmesinde sivil toplumun rolü*

115. Komiser, çok sayıda STK'nın sığınmacıların ve mültecilerin insan haklarının korunmasında, bazen zor koşullar altında, faal olarak çalıştığına dikkat çekmektedir. Komiser, Türk yetkilileri, STK'ların bu konudaki tecrübesinden yararlanmaya ve, özellikle, tasarlanan yeni iltica yasası ve insan hakları kurumunun çerçevesi çalışmalarında, bu kuruluşların rolünü daha öne çıkarmaya davet etmektedir.
116. Yukarıda önerildiği gibi, sığınmacılar ve mültecilere muhatap olan görevlilerin eğitiminin iletilemesi çerçevesinde, Komiser, bu eğitimlerde konuyla ilgili Avrupa Konseyi belgelerinin kullanılmasının yararlı olacağına inanmaktadır. Dolayısıyla, Bakanlar Komitesi'nin Zorla Geri Göndermeye İlişkin 20 Uygulama Talimatı'nın (Committee of Ministers Twenty Guidelines on Forced Return) (2005),<sup>55</sup> Avrupa Konseyi üyesi bir ülkeye girmek isteyen yabancıların haklarıyla ve sınırdışı etme hükümlerinin uygulanmasıyla ilgili İnsan Hakları Komiseri'nin Tavsiyelerinin (Recommendation CommDH/Rec(2001)19)<sup>56</sup> ve, hızlandırılmış iltica işlemleri çerçevesinde insan haklarının korunması hakkında Bakanlar Komitesi Talimatları'nın (2009) Türkçeye çevrilmesi ve idari görevlilere, yargı organları ve kolluk kuvvetlerine dağıtılmasını önermektedir.
117. Komiser, son olarak, sığınmacı ve mültecilerin insan haklarını ilgilendiren gelişmeleri yakından izlemeye devam edeceğini vurgulayarak, insan haklarını korumaya yönelik Avrupa Konseyi standartlarının etkili bir şekilde hayata geçirilmesini teşvik için, Avrupa Konseyi'nin bağımsız ve tarafsız bu makamının tanıdığı yetki ve sorumluluklar uyarınca

<sup>55</sup> [www.coe.int/t/cm](http://www.coe.int/t/cm) adresinde bulunabilir.

<sup>56</sup> [www.coe.int/t/commissioner](http://www.coe.int/t/commissioner) adresinde bulunabilir.

bütün gerekli tedbirleri almaya niyetli olduğunu belirtmektedir. Komiser, Türk yetkililerle samimi, yapıcı bir diyalog sürdürmeye ve eksiklerin ele alınıp giderilmesi ve bu Rapor'da ana hatlarıyla belirtilmiş yeni düzenlemeler üzerinde görüşülmesi yönünde gösterilecek gayretlere yardımcı olmaya hazır olduğunu bildirmektedir.

**Lahika**

**COMMENTS OF THE REPUBLIC OF TURKEY  
ON THE REPORT REGARDING  
“HUMAN RIGHTS OF ASYLUM SEEKERS AND REFUGEES”  
BY MR.T.HAMMARBERG, COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS  
OF THE COUNCIL OF EUROPE  
FOLLOWING HIS VISIT TO TURKEY  
(28 JUNE-3 JULY 2009)**

**GENERAL COMMENTS AND OBSERVATIONS**

Turkey has become crossroads for ever-increasing number of mixed migration flow especially from its economically and politically unstable East, striving to cross its territory towards Europe.

Turkey has taken concrete steps to address the challenges she faces due to these migratory flows. Within this context, Turkey continues its efforts within the framework of the accession process with the EU in line with the National Action Plan for Asylum and Migration which envisages a new asylum law, necessary amendments in the domestic legislation, as well as administrative capacity building, restructuring and improvement of physical infrastructure.

Currently, Twinning Projects on “Establishing Reception and Accommodation Centers for the Asylum Seekers and Refugee Guest Houses” and “Country of Origin and Asylum Information System” which is an essential component of a full-fledged Refugee Status determination procedure are underway.

**TURKISH ASYLUM SYSTEM**

**Overview**

Turkey is party to the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees and 1967 Additional Protocol with “geographic limitation”. Due to this limitation, Turkey grants those who enter from “non-European countries” and lodge an asylum application in its territories, “asylum seeker” status, allowing them to reside in Turkey until they are settled in a third country by the UNHCR. The provisions of the Convention only apply to asylum seekers entering Turkey from “European countries”.

Turkey, however, strictly complies with the principle of “non-refoulement” as laid out in the Geneva Convention.

Asylum-seekers who are not granted the refugee status but are assessed to be under the risk of persecution in their countries of origin, are not deported, and are allowed to temporarily stay in Turkey within the concept of “Subsidiary Protection and Protection with Humanitarian Considerations”.

Turkish asylum system is based on the Regulation No 94/6169 of 30 November 1994 and Implementation Directive of 2006 regarding asylum procedures and principles.

The rights conferred to asylum seekers and refugees within the above mentioned regulation and relevant laws include social and medical assistance and access to education and labour markets.

On the other hand, Turkey signed the Optional Protocol to the UN Convention Against Torture (OPCAT) on 14 September 2005. Necessary legal procedure for the ratification of the Protocol has been initiated on 6 August 2009.

### **Legal Framework**

Foreigners who enter Turkey through legal or illegal means and lodge an asylum application in Turkey are not deported, and their asylum applications are processed.

The article relating to “Applicant’s Access to Asylum Procedures” of the Implementation Directive dated 22 June 2006 states that in case an asylum application is lodged to the police unit at the border regions, applicants will be ensured to apply, without delay, to the Governorate of the relevant province or to the General Directorate of Security Foreigners/Passport Branch.

A brochure on “Basic Information for Asylum Applicants in Turkey” prepared by the Ministry of the Interior in 8 languages is available at the border crossings and in regions where asylum applications could be lodged.

The “1994 Asylum Regulation on the Procedures and Principles to be Applied to Possible Population Migration or Individual Aliens who Requested Residence Permit in order to be granted Refuge Status by Another Country and Aliens who approach our borders in order to apply for Asylum as a Group” was amended in January 2006 in order to align it with the relevant EU *acquis* on asylum and migration.

Consequently, the Implementation Directive, which is based on 1951 Geneva Convention and 1994 Asylum Regulation and relevant internal laws and regulations were enacted in June 2006 in line with the EU *acquis* and the National Program, with a view to aligning national asylum procedures with EU *acquis* and best practices.

The Article 4 of the regulation 1994/6169 as amended states that Persons, who entered Turkey legally, shall apply, within the shortest reasonable time, for asylum to the Governorate of the Province where they are present and those persons who entered Turkey illegally, shall apply, within the shortest reasonable time, for asylum to the Governorate located at their point of entry, as soon as possible. Those who fail to apply within the shortest reasonable time shall notify their valid reasons for failure to apply and shall cooperate with the competent authorities with regard to this issue.” The amended version of the regulation no longer contains 10-day period to lodge asylum application.

Applicants have also been informed of their rights and obligations within 3 days of their application in written and oral means in the language they comprehend.

Turkey abides by the general provisions of the European Convention on Human Rights, 1951 Geneva Convention, and other related national and international law with respect to asylum.

Important segments and elements of the following EU regulations were merged into the Implementation Directive:

- Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in member states for granting and withdrawing refugee status (EU Council Procedure Directive)
- Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (EU Council Qualification Directive)
- Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers (EU Council Admission Conditions Directive)

The rights conferred to asylum seekers and refugees within the above mentioned regulation and other relevant laws include social and medical assistance, as well as access to education and labour market.

Food, accommodation, health services, financial support etc. are provided by Social Assistance and Solidarity Foundation, Municipalities, State Hospitals in the provinces and Turkish Red Crescent, under the supervision of Governorates. In this respect, the assistance given to 17537 asylum-seekers in 2008 amounts to 1.547.909,69 TL (approximately 700.000 Euros) in 2008 and since January 2009, 1.230.114,10 TL (approximately 562.000 Euros) to has been spent for 5708 asylum-seekers.

### **Current Developments in the field of Asylum and Migration**

- A National Action Plan - NAP (Turkey's Action Plan for Asylum and Migration) was drafted as an outcome of the twinning project entitled "Support for the Development of an Action Plan to Implement Turkey's Asylum and Migration Strategy." The NAP has been put into effect upon the approval of the Prime Ministry on 25 March 2005. It envisages a new asylum law along with the necessary amendments in Turkish legislation, administrative capacity building and restructuring as well as improvement of physical infrastructure.
- Turkey continues its efforts to harmonize its legislation and improve the facilities for the asylum seekers and refugees within the framework of the accession process with the EU in line with the above-mentioned Action Plan. In this regard, the latest developments are as follows:

(i) A Twinning Project on *the Country of Origin and Asylum Information System* which is an essential component of a full-fledged Refugee Status Determination Procedure has been initiated with the partnership of Federal Republic of Germany **on 28 February 2008**. The purpose of the Project which will be implemented for 24 months is to ensure that the Ministry of the Interior establishes and utilizes a Country of Origin information system, has complete knowledge on Refugee Status Determination (RSD) procedure and develops a training program of its own for the personnel of the future Asylum Authority. The Project has a total budget of 12.051.000 Euros.

Twinning component of the Project envisages training programs for the personnel, and investment component of it includes the establishment of Country

of Origin Information System Center who will process asylum data and the install of technical equipment and a network in 6 regional centers (Ankara, İstanbul, İzmir, Erzurum, Gaziantep, Van), in Foreigners Departments of 81 provinces and at 14 border crossings.

(ii) The Twinning Project on *Establishing Reception and Accommodation Centers for the Asylum Seekers and Refugee Guest Houses* has been approved by the EU Commission on 13 November 2007. The proposal of The Netherlands-UK Consortium for the implementation of the project which has a budget of 62.400.000 Euros has been accepted and third version of the Twinning Contract has been submitted to the EU Commission Delegation in Ankara **on 23 February 2009**.

The twinning component of the project envisages training of personnel vis-à-vis the administration of the centers.

Within the investment component of the Project, Asylum seeker reception and accommodation centers shall be established and made operational primarily in the provinces of İstanbul, İzmir, Ankara (Ayaş), Gaziantep, Van, Erzurum and have a capacity of 750 persons each, serving as Regional Centers.

**The consortium, WYG International which started its work on 30 November 2008** is expected to prepare the construction projects of the centers in a year, and once the tendering procedure is completed, the actual construction is scheduled to begin in the second half of 2010.

(iii) The Twinning Project on *Establishing Return Centers* for illegal migrants has been approved by the EU Commission on 13 November 2007. Those centers which will serve to host foreigners to be returned until relevant procedures are completed shall be constructed in the provinces of Ankara and Erzurum with the capacity of 750 persons.

The UK-Netherlands-Greece Consortium has been selected as Twinning Partners for the realization of the Project of 19.500.000 Euros. Twinning component of the Project includes training programs for the relevant personnel and preparation of instruction manuals concerning the administration of the centers.

**The investment component of the Project is combined with that of Establishing Reception and Accommodation Centers for the Asylum Seekers and Refugee Guest Houses** and continues accordingly.

(iv) The Office for Development and Implementation of Administrative and Legal Capacity of Migration and Asylum Affairs was established **in October 2008** within the Ministry of the Interior, which will mainly coordinate the projects in the area of asylum and will also be in charge of preparation of necessary legal and institutional arrangements.

The work on preparation of a new draft Road Map on Asylum and Migration is underway under the co-ordination of the “The Bureau of Enhancing the Capacity and Implementation of the Asylum and Migration Legislation” which was formed after the approval by the Minister of the Interior on 15.10.2008.

The work on drafting a new law which will ensure the alignment of asylum-migration legislation to the EU acquis and will determine the procedure and principals on the asylum seekers and refugees are underway.

The Asylum and Migration Task Force was decided by the Undersecretary of Ministry of the Interior on 09.02.2009 to continue its activities under the co-ordination of “The Bureau of Enhancing the Capacity and Implementation of the Asylum and Migration Legislation”. The Task-Force has resumed its activities in May 2009 and envisaged to meet every 2 months.

## **REMARKS**

Turkey is extensively affected by mass population movements. Lifting the geographic limitation is an issue which should be overcome without damaging the economic, social and cultural fabric of Turkey.

Lifting the geographic limitation is envisaged to take place in line with the completion of the EU accession negotiations according to the National Action Plan on Asylum and Migration of Turkey, with two criteria to be met:

- (i) Necessary amendments to the legislation and improvements to infrastructure should be materialized.
- (ii) EU should engage in burden-sharing.

Following the finalization of the above-mentioned projects, a proposal for lifting the geographic limitation might be submitted to the Turkish Grand National Assembly in line with the progress of Turkey’s negotiations for accession to the EU.

Special attention is attached to the training activities of personnel in charge of asylum applications and procedure at the headquarters and provinces, in order to increase the knowledge on asylum and refugee law and thus to guarantee the rights of asylum seekers who are in need of international protection. Within the framework of cooperation with the UNHCR the EU projects, 4240 personnel have been trained at the level of international standards. As the second step of the said cooperation, the personnel continue to be trained in the Advanced Level Status Determination Seminars, where participants are being trained through sample case studies especially on implementation of criteria and principles to determine refugee status.

NGOs in Turkey also attend joint training programs implemented by the Ministry of the Interior and the UNHCR. Additionally, within the psychological support project, training programs and activities such as consultancy, social support, and trips are organized with NGOs. NGOs have also taken part in the preparations of asylum and migration legislations.

UNHCR has been given access to the foreigners guesthouses. UNHCR officials have also been given permission to meet the applicants who are currently at the guesthouses, in the UNHCR Office, if requested.

In case UNCHR provides refugee status for an asylum-seeker who has not yet applied for asylum before the Turkish authorities, the file of the asylum-seeker concerned is included into the procedures and evaluated rapidly.



The Ministry of the Interior cooperates with the UNHCR in evaluating the status of the applicants. In that context, information has been exchanged about the applicants in finalizing their status.

The Ministry also cooperates with the UNHCR in its efforts to improve the domestic legislation on asylum and migration.

There is an Agreement which governs the status of UN Agencies and Organs in Turkey, including the UNHCR. On the other hand, a “Cooperation Framework Agreement” between the Turkish Ministry of the Interior and UNHCR Representation in Turkey is in force which regulates cooperation and support activities between Turkey and the UNHCR.

Special attention is given to the situation of Chechens especially residing at the Facilities of Turkish State Railways in Fenerbahçe/İstanbul. The Ministry of the Interior has mandated two Inspectors to prepare a comprehensive report on the conditions at these facilities. The work is underway.

Special attention is also given to LGBT. Their settlement in satellite cities has been determined by taking into account the social and cultural fabric and the awareness of the people in the said provinces.

Efforts to improve the physical conditions and capacity of the guesthouses continue.

Between 1999-2008, over 16,5 million Dollars (25,457,442 TRL) has been spent for food, shelter, health and transportation of illegal migrants. Additionally substantial amount has been donated to support the illegal migrants by the Social Assistance and Solidarity Fund in provinces.

The Tunca Guesthouse in Edirne province will be replaced with a new centre with a capacity of 700. The 'Gazi Osman Pasa Migrant Guesthouse' in Kırklareli province shall be used until the construction of new centre in Edirne is finished in 2010.

Two new centres will be built in Aydın and Van provinces by end 2010 each of with a capacity of 700 persons.

The guesthouse in Bitlis province that was built in 1980 with a capacity of 750 will be renovated by fall 2009.

Two former prisons will be converted to guesthouses in Burhaniye and Ayvalık, Balıkesir provinces by 2010/2011.

A recent Circular issued by the General Directorate of Social Assistance and Solidarity will allow unified channelling of assistance to the needy foreigners including illegal migrants by the Social Assistance and Solidarity Associations in every Provincial Governorate or District Governorate. The needs of the illegal migrants' which are not possible to be met through the regular budgets of government agencies like daily needs such as food clothing etc. and their medication expenses will be met through the Social Assistance and Solidarity Incentive Fund. (Law of Social Assistance and Solidarity Incentive № 3294)

Work permit for foreign nationals is mainly regulated by the Law on the Work Permits of Foreigners #4817 that was put into effect on 6 September 2003 and the Regulation of the mentioned Law dated 29 August 2003.

The Ministry of Labour and Social Security became the single authority to issue all work permits for foreign nationals to ensure better management and control over the process thus avoiding any exploitation attempts.

Article 4 of the Law stipulates that, "unless otherwise provided in the bilateral or multi-lateral agreements to which Turkey is a party, the foreigners (worker and/or self-employed) are obliged to obtain a permission before they start to work dependently or independently in Turkey."

This Law aims to make it easier to get a work permit and to discourage people from working illegally. The law provides legal protection for foreigners against exploitation in labour markets and extending legal and administrative safeguards to individual services.

A six months residence permit is required when a foreigner applies for a work permit.

## **CONCLUSION**

Turkey is determined to take concrete steps to improve its legal and infrastructural capacities in order to provide better living conditions for asylum seekers and refugees.

Since the problem is multifaceted and complex, it requires internationally shared responsibility, solidarity and burden sharing and the solutions are beyond the means of a single country.

In this respect, Turkish Government welcomes the Commissioner's call upon the European and international community to assist Turkey.