

TESEV DEĞERLENDİRME NOTLARI

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 5 Yılı: Uygulamadaki Sorunlar ve Çözüm Önerileri

TESEV Değerlendirme Notları TESEV'in çalışma alanlarındaki konulara ilişkin farklı bakış açıları ve önerileri kamuoyuyla paylaşmayı hedeflemektedir.



Dr. Onur Hakkı Ariner

Dr. Hakkı Onur Ariner Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun hazırlanması sürecinde İçişleri Bakanlığı İltica ve Göç Bürosunda IOM ve UNHCR danışmanı olarak çalışmış, bu görevlerinde Kanunun uluslararası insan hakları standartları, AB müktesebatı ve AİHM içtihadı ile uyumlaştırılmasından sorumlu olmuştur. Daha sonra İsveç Uluslararası Kalkınma İşbirliği Ajansında adli reform Program Yöneticisi, UNDP İnsan Hakları ve Hukukun Üstünlüğü Sektör Yöneticisi ve ICMPD'de "Türkiye'de Göç Politikalarının Geliştirilmesinin Desteklenmesi" adlı projenin Proje Yöneticisi olarak görev yapmıştır. Türkiye'de insan haklarının kurumsallaşmasını stratejik - ilişkisel yaklaşımla ele alan teziyle Orta Doğu Teknik Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünden doktora derecesini almıştır.

Türkiye'nin Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK), 4 Nisan 2013 tarihinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilmiştir. YUKK'un tüm bölümleriyle yürürlüğe girmesinden bu yana geçen beş yılda görünen o ki olması gereken tersine YUKK Türkiye'nin koşullarına uyum sağlamak zorunda kalmıştır. Bunun nedenleri arasında Türkiye'ye göç olgusunun beklenmedik büyüklüğü ve göçmen girişleriyle kanunun öngördüğü şekilde başa çıkmak için gerekli kurumsal kapasitenin ve kurumlar arası işbirliğinin oluşturulmasında karşılaşılan zorlukları saymak mümkündür.

Bu makale, özellikle daha az tartışılan bir konu olan düzenli göç yönetimi konusu etrafında, yasanın uygulanma şeklinin temel sebeplerini ve sonuçlarını ortaya koymaya çalışacak, kimi zorlukların üstesinden gelmek için atılabilecek bazı somut adımlar önerecektir. Önerilen adımların ortak özelliği YUKK'un doğru bir şekilde uygulanması ihtiyacıdır. Bu ancak: 1) YUKK'un Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'te kimi değişikliklerin yapılması, 2) Göç Danışma Kurulunun halihazırda faaliyet gösteren diğer kurumlar arası danışma kurullarıyla işbirliğini açık bir şekilde tanımlayan standart çalışma prosedürleriyle yeniden kurulması, 3) İçişleri Bakanlığının Genel Müdürlükleri, Dışişleri Bakanlığı ve Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı arasında özellikle ikamet izni başvurularının yurt dışından alınması, veri entegrasyonu, analizi ve politika geliştirme konularında daha derin ve yakın işbirliğinin tesis edilmesi ile gerçekleştirilebilir.

Uygulamadaki Sorunların Sebepleri

İş yüküne oranla Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne
(GİGM) yetersiz personel alımı

GİGM'nin kurulmasının son aşaması, 18 Mayıs 2015 tarihinde il müdürlüklerinin kurulması ve öncesinde GİGM'nin görevini üstlenmiş olan Emniyet Genel Müdürlüğünden (EGM) göç yönetimiyle ilgili yapılan faaliyetlerin ve toplanan verilerin alınmasıyla tamamlanmıştır. 02.07.2018 tarihli 703 numaralı Kanun Hükmünde Kararname'nin 73'üncü maddesi ile mülga edilmeden önce YUKK'un (I) Sayılı Cetvel'inde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilatı için ihdas edilen kadrolara bakılacak olursa, çoğunluğu uzman ve uzman yardımcısı olmak üzere merkez teşkilata 365, 81 ilde İl Göç İdaresi Müdürlükleri ile yapılacak taşra teşkilatına 2540 ve yurtdışı teşkilatına ise Göç Müşaviri ve Göç Ataşesi'nden mütevellit 100 kadro olmak üzere toplam 3005 kadro ihdas edildiği görülecektir. Söz konusu 3005 kişilik kadronun, üç yılda küçük artışlarla, ancak 1650'si uzman/uzman yardımcısı ile doldurulmuştur. Buna karşılık özellikle EGM gibi diğer kurumlardan alınan "geçici personel" ve hizmet alımı için alınan personelin daha yoğun bir şekilde istihdam edildiği gözlemlenmektedir. Nitekim söz konusu kategorilerde sırasıyla 2016 yılında toplam 844 ve 1168, 2017'de 823 ve 1327, 2018'de ise 945 ve 296 personel GİGM'nin merkez ve taşra teşkilatında çalışmak üzere istihdam edilmiştir.¹

Bu rakamları göz önünde bulundurarak, aynı yıllarda göçmen ve mültecilerin Türkiye'ye girişindeki artışa dikkat çekmekte fayda vardır. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin sayısı 2016 yılında 2.834.441'den 2018'de 3.623.192'ye yükselirken, ikamet izni başvuruları 2016'da 461.217'den 2018'de 856.470'e yükselmiştir. Keza uluslararası koruma başvurularında 2016 yılında 66.167'den 2018'de 114.537'ye çarpıcı bir artış görmekteyiz. Bu rakamlara baktığımızda az sayıda GİGM personelinin kendilerini çok daha büyük bir iş yüküyle başa çıkma konumunda bulunduğu açıktır. Bunun yanı sıra, YUKK'un öngördüğünün aksine dış temsilciliklerine Göç Müşaviri veya Göç Ataşesi kadrosuyla herhangi bir personel atanmamıştır.

YUKK'ta yer alan kurumlar arası işbirliği
mekanizmalarının etkisiz kalması

YUKK ile birlikte Türkiye'de göç yönetimi için getirilen çok önemli bir yenilik çeşitli kurumlar arası danışma kurullarının oluşturulmasıdır. Bunlardan biri olan Göç Danışma Kurulu'nun (Madde 114), kamu kurumlarının temsilcileri, GİGM daire başkanları, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) ve Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Türkiye misyon şefleri, göç alanında çalışan 5 akademisyen ve göç alanında faaliyet gösteren beş STK temsilcisinden oluşması öngörülmekteydi. Kurul, YUKK tarafından diğer görevlerin arasında göç uygulamalarını izlemek ve Genel Müdürlük ile kamu kurum ve kuruluşları tarafından değerlendirilecek önerilerde bulunmakla görevlendirilmişti. YUKK tarafından yasal bir zemine kavuşturulan diğer kurullar arasında Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu (Madde 116) ve 2016'da YUKK'un "Geçici Komisyonlar" başlıklı 117'nci maddesi uyarınca oluşturulan İnsan Kaçakçılığıyla Mücadele ve Mağdurları Koruma Komisyonu bulunmaktadır.²

Başkanlık sistemine geçişle birlikte, 9 Temmuz 2018 tarihli, 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 71'inci maddesi, YUKK'ta Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün kurulması, kurumun kadroları ve yukarıda sözü edilen Kurullara ilişkin tüm maddeleri iptal etmiştir. Her ne kadar Dördüncü Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle GİGM, eski Daire Başkanlıklarının yanında yeni olarak Düzensiz Göçle Mücadele Daire Başkanlığı ile birlikte İçişleri Bakanlığı altında tekrar yasal zemine kavuşmuş olsa da, Göç Danışma Kurulu söz konusu Kararname'de yer almamış ve bu suretle faaliyete geçmeden ortadan kaldırılmıştır. Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu ile İnsan Kaçakçılığıyla Mücadele ve Mağdurları Koruma Komisyonu hala toplanmaktadır. Ancak bu Kurul ve Komisyonun yasal dayanaklarının zayıf olduğu vurgulanmalıdır.

Bu bağlamda YUKK tarafından İçişleri Bakanı başkanlığında üst düzey bakanlıklar arası bir politika ve karar alma organı olarak kurulan

ve 2017'den bu yana sekiz toplantı yapan Göç Kurulunun önüne, kapsamlı bilgilere dayalı karar almak için ihtiyaç duyduğu kanıt-dayalı politika alternatiflerini getirecek bir destek mekanizması bulunmamaktadır. Buna rağmen, 2019 Aralık tarihinde teslim edilmek üzere Ulusal Göç Stratejisi'nin yazımına devam edilmektedir.³

Türkiye'de göç yönetimi için mevcut riskler

Torba turizm ikamet izni

İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan, 17.3.2016 tarih ve 29656 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan YUKK'un Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, ülke içinde biriken ikamet izni başvurularının yol açtığı yükü hafifletmeye çalışmıştır. Bu durum, her şeyden önce, Göç Kurulu toplantılarında da çözüm bulunamayan bir sorun olan GİGM uzmanlarının Türkiye'nin yurtdışı temsilciliklerine atanamamasından kaynaklanmaktadır. Bu soruna çözüm olarak YUKK'da sıralanan 14 kısa dönem ikamet izninden⁴ biri olan "turizm ikamet" izninin Yönetmelik'in 28'inci maddesinin 10'uncu fıkrasıyla "torba" izne dönüştürme yolu izlemiştir. Söz konusu madde aşağıdaki hükmü içermektedir:

"Yukarıda sayılan kısa dönem ikamet izni başvuruları dışındaki ikamet izni talepleri turizm amaçlı talepler olarak değerlendirilir".

Bu maddenin gerekçesi olarak YUKK'da belirtilmeyen kısa dönem ikamet izin nedenlerinin kapsanması öne sürülmüştür. Ancak söz konusu madde idareyi çok sayıda yabancıyı sınır dışı etme yükünden kurtarmak ve aynı zamanda bu yabancıları kayıt altına almak için yaygın bir şekilde kullanılmıştır.

Bu uygulama, tüm ikamet izni türlerinin verilmiş şartlarının yanı sıra bu izinlerin reddedilmesi, yenilenmemesi veya iptali şartlarını düzenleyen YUKK'u doğrudan ihlal etmektedir. YUKK'un 32(1)/a sayılı maddesi bireyin, başvuruya ilişkin destekleyici bilgi ve belgeleri sunması şartıyla, kanunda öngörülen 14 nedenden biri veya birkaçını ileri sürerek başvuru yapmasını hükmetmektedir.

Ne var ki "torba" izin olarak verilen turizm ikamet izinleri için gerekli şartların ve belgelerin ne olduğu belirsizdir. Ayrıca, kısa dönem ikamet izninin reddi, yenilenmemesi ya da iptali için önemli bir koşul, söz konusu ikamet izninin verilme amacının dışında kullanılmasıdır. Torba ikamet izni yasada belirtilen bir amaca dayanmadığından iptal veya yenilenmemesi için de gerekçeler bulunmamaktadır. Bu durumda torba ikamet izinlerinin yenilenmesi doğal olarak "otomatik" bir sürece bağlanmıştır. YUKK'un Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 22'nci maddesinin 6'ncı fıkrası uyarınca aile ve uzun dönem ikamet izinleri dışındaki ikamet izni başvurularında ülkede kalınacak süre içerisinde yeterli ve düzenli maddi imkana sahip olup olmadığının tespitinde herhangi bir belge istenmeksizin yabancıların beyanının esas alındığı göz önüne alındığında, "torba" ikamet izni olarak kullanılan turizm ikamet izninin nasıl istismar edilebileceği ve çalışma iznine kıyasla Türkiye'de sadece yaşamak değil çalışmak için de tercih edilebileceği/edildiği ortaya çıkmaktadır. Bunun sonucunda torba ikamet izni uygulamasının Türkiye'de halihazırda büyük bir sorun olan kayıt dışı istihdama yaptığı olumsuz katkının altı önemle çizmelmelidir. Nitekim GİGM'nin paylaştığı verilere bakıldığında, 2018 yılında Türkiye'de 563.093 yabancıların kısa dönem ikamet izniyle kalmakta olduğunu, buna karşın yalnızca 85.840 kişinin çalışma izniyle ikamet ettiğini görülmektedir (YUKK'un 27'nci maddesine göre çalışma izinleri ikamet izni yerine geçmektedir). Kısa dönem ikamet iznine sahip olanların sayısı ile çalışma iznine sahip olanlar arasındaki büyük fark, gerek bir izni diğerine göre almanın zorluğunu gerekse kısa dönem ikamet izniyle Türkiye'de kalan yabancıların kayıt dışı çalışıyor olma olasılığını göstermesi açısından dikkate değerdir.

Kayıt dışı ekonominin göçmenler ve entegrasyon çabalarına etkisi

Kayıt dışı çalışmanın sonuçları üzerine birçok tespit yapılmıştır. Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Yüksek Komiserliği (OHCHR) ve Küresel Göç Grubu'nun 2010 yılında ortak yayımladığı bildirimde "düzensiz durumda olan göçmenlerin ayrımcılık, dışlanma,

istismar ve göç sürecinin her etabında suistimale daha açık oldukları" kaydedilmiştir.⁵ Kadınların karşılaştıkları ek dezavantajlar da göz önüne alınmalıdır. Araştırmalar kadınların, erkeklere kıyasla, göç süreçleriyle ilgili gerekli bilgilere ulaşmada daha fazla zorlukla karşılaştıklarını, çalıştıkları işlere göre daha büyük oranda fazla nitelikli kaldıklarını ve kimi mesleklerde daha fazla yoğunlaştıklarını göstermektedir. Buna karşın kadınların erkeklere nazaran destek ağları kurma ve sosyal desteklere ulaşım imkanları daha kısıtlı kalmakta ve kadınlar yaşadıkları spesifik sosyolojik ve psikolojik etkiler dolayısıyla ülkelerine geri dönme ve tekrar uyum sağlama süreçlerinde daha büyük zorluklarla karşılaşmaktadırlar.⁶

Kayıt dışı istihdamın bir diğer ciddi sonucu ev sahibi toplumla entegrasyon konusunda yaşanacak sorunlardır. Göçmenlerin, entegrasyon faaliyetleri, devlet hizmetleri ve/veya kurslarından faydalanabilmesi için genellikle kimlik bilgilerinin devlet kayıtlarına girmesi gerekmektedir. Düzensiz göçmenler bu nedenle bu gibi faaliyetlere katılmak konusunda tereddüt edebilmektedir. Aynı zamanda düzensiz göçmenler, tespit edilme korkusu yüzünden çocuklarını okula kaydetme konusunda isteksiz olabilmektedir. Bu Türkiye için önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Zira ev sahibi topluma gerekli düzeyde entegre olamamış "kayıp nesil" olarak addedilen çocuklar gelecekte yoksulluktan kurtulma hususunda önemli dezavantajlarla karşılaşacaklardır. Bu da gelecek nesillerde kırılanlıkların artarak devam etmesi anlamına gelecektir.

Veri bozukluğunun göç yönetimine etkileri

Son olarak belirtilmesi gereken husus, geçici koruma altındaki Suriyelilerin verileri GİGM'nin büyük çabasıyla gözden geçirilip güncellenmişken, ikamet izni sahiplerinin verilerinin sağlıklı bir şekilde toplanamamasıdır. Gelirle ilgili sözlü beyanların yeterli bulunması, torba ikamet izni uygulamaları ve özellikle ikamet izinlerinin kayıt dışı çalışma için kullanılmasının verilerin sağlıklı bir şekilde toplanmasına yaptığı olumsuz etki

açıktır. Ancak, uzmanların iş yükü ve sürekli olarak artan günlük ikamet izni başvuru işlemi hedefleri ikamet izni başvurularının istenen ayrıntıda kontrol edilmesini neredeyse imkansız kılmaktadır.

Verilerin bu şekilde bozulması ikamet izinleriyle ilgili veri analizini zorlaştırmakta ve gerek sağlık ve eğitim hizmetleri, gerekse sosyal, ekonomik ve işgücü entegrasyonu gibi hizmetlerin farklı göçmen grupların farklı ihtiyaçlarını gözeten bir şekilde hedef odaklı sunulmasını engellemektedir. Sağlıklı veri eksikliği aynı zamanda, örneğin göçmenlerin beceri ve sertifikalarına uygun işlere yerleştirilmelerini kolaylaştıracak puan bazlı bir sistem gibi düzenli göçün yönetilmesi için gelecekte ortaya konulabilecek alternatifleri kısıtlayacaktır.

Çözüm için somut öneriler

Yukarıda sıralanan tüm konuların ortak özelliği YUKK hükümlerinin yanlış uygulanmasıdır. Bu uygulamalardan bazılarını düzeltmek için atılması gereksomutadımalarınlistesi aşağıda sunulmuştur:

1. YUKK Madde 21(1) uyarınca, ilk ikamet izni başvurularının, yurtdışı temsilciliklerine yapılması sağlanmalıdır.
2. YUKK'un Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 28'inci maddesinin 10'uncu fıkrası yürürlükten kaldırılarak turizm amaçlı kısa dönem ikamet izninin torba ikamet izni olarak kullanılması ve düzensiz göçü teşvik etmesi engellenmelidir.
3. YUKK'un Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik'in 22'nci maddesinin 6'ncı fıkrasında değişiklik yaparak, düzenli ve yeterli gelir kanıtı koşulları katılaştırılmalıdır.
4. Emniyet Genel Müdürlüğü ve Jandarma Genel Komutanlığı ile işbirliği içinde, Türkiye'de bir yıldan uzun süredir turizm ikamet izniyle kalan yabancıların gerçekten turizm amacıyla (örneğin emekliler veya

hayat tarzı göçmenleri) ülkede ikamet edip etmedikleri incelenmelidir. Türkiye'de çalışan ama elinde turizm ikamet izni bulunanların, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğüyle işbirliği içinde çalışma izinlerine veya kalış nedenlerine uygun diğer ikamet izinlerine geçmeleri sağlanmalıdır. Çalışma izni veya ikamet izni verilemeyen yabancılar hakkında sınır dışı prosedürleri başlatılmalı, YUKK'ta belirtilen nedenlerden ötürü ülkelerine gönderilemeyen yabancılar ise YUKK'un 46'ncı maddesi uyarınca insani ikamet izni verilmelidir.

5. GİGM, Emniyet Genel Müdürlüğü, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı ile işbirliği içerisinde düzenli göçmenler için entegre veritabanının oluşturulması için pilot uygulama hayata geçirilmelidir.
6. Göç Danışma Kurulu yeniden kurulmalı ve Göç Kuruluna ortak raporlar sunmak için kurumlar arası çalışan tüm kurullar arasında (örneğin Düzensiz Göç ve İnsan Kaçakçılığı ile Mücadele Kurulları) işbirliğinin sağlanması için standart çalışma prosedürleri oluşturulmalıdır.

1 2018'e ait veriler GİGM'nin faaliyet raporlarında önceki iki yıldan farklı olarak sunulmuştur. Burada, "hizmet alımı kategorisinin yanı sıra, sabit süreli sözleşmeler yerine yenilenen sözleşmelerle işe alınan ve "geçici personel" kategorisindekinin aksine başka bir kurumda çalışmayan, 289 "geçici sözleşmeli personel" bulunmaktadır. 2018 Faaliyet Raporu'na eklenen diğer bir kategori de "daimi çalışanlar"dır. Bu kategoride listelenen 7.616 çalışan, çoğunlukla AFAD'dan devralınan kamplarda çalışan ve memur statüsünde olmayan kişilerdir.

2 YUKK'un söz konusu maddesi GİGM'e görev alanına giren konularda, Bakan onayıyla, kamu kurum ve kuruluşları, sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ile konuyla ilgili uzmanların katılımıyla geçici komisyonlar oluşturma yetkisi tanımlanmıştır.

3 Türkiye Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, 2019: https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/2019_Yili_Cumhurbaskanligi_Yillik_Programi.pdf

4 YUKK Md. 31'e göre bunlar bilimsel araştırma amacıyla gelecekler, Türkiye'de taşınmaz malı bulunanlar, ticari bağlantı veya iç kuracaklar, hizmet içi eğitim programlarına katılacaklar, öğrenci değişim programları çerçevesinde eğitim için gelecekler, turizm amaçlı kalacaklar, tedavi göreceklere, adli veya idari makamların talep veya kararına bağlı olarak Türkiye'de kalması gerekenler, aile ikamet izninden kısa döneme ikamet iznine geçenler, Türkçe öğrenme kurslarına katılacaklar, kamu kurumları aracılığıyla Türkiye'de eğitim ve araştırmaya katılacaklar, Türkiye'de yükseköğrenimini tamamlayanlar, Türkiye'ye yatırım yapacaklar ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşları olarak sayılmaktadır.

5 UN OHCHR, (2014) The Economic, Social and Cultural Rights of Migrants in an Irregular Situation, p. 1

6 Kavar, M. (2014)."Gender And Migration: Why Are Women More Vulnerable?", in Reysoo, F. and Verschuur C. eds. Femmes EnMouvement, 2014, 74-75.

Atf Önerisi: Onur Hakkı Arıner, 2019, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 5 Yılı: Uygulamadaki Sorunlar ve Çözüm Önerileri, TESEV Göç Tartışmaları, <https://www.tesev.org.tr/research/yabancilar-ve-uluslararasi-koruma-kanununun-5-yili-uygulamadaki-sorunlar-ve-cozum-onerileri/>



Copyright @Temmuz 2019 Tüm hakları saklıdır. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı'nın (TESEV) izni olmadan bu yayının hiçbir kısmı elektronik ya da mekanik yollarla (fotokopi, kayıtların ya da bilgilerin arşivlenmesi, vs.) çoğaltılamaz. Bu yayında belirtilen görüşlerin tümü yazarlara aittir ve TESEV'in kurumsal görüşleri ile kısmen ya da tamamen örtüşmeyebilir.



TESEV bu projeye katkılarından ötürü Friedrich Ebert Stiftung Derneği'ne teşekkür eder.