

SINIRDIŞI VE SUÇLULARIN İADESİ AÇISINDAN ULUSLARARASI KORUMA

INTERNATIONAL PROTECTION WITH REGARD
TO DEPORTATION AND EXTRADITION

Dr. Yavuz YILMAZ
Genel Müdür Yardımcısı
Deputy General Director



Suçluların iadesi işlemi, bulunduğu ülkeden başka bir ülkede işlediği suçtan dolayı hakkında soruşturma veya kovuşturma yürütülen veya hükümlü olan şahsın, bahsi geçen adli süreç dolayısıyla söz konusu ülkeye teslimini ifade eder. Sınırdışı ise, devletlerin ülke güvenliği veya kamu düzeni açısından davranışlarını tehlikeli gördükleri yabancıları ülkelerinden çıkarmaları işlemidir. Suçluların iadesi ve sınırdışı işlemlerinin ortak noktası, vatandaş hakkında uygulanamamaları ve sadece yabancılar hakkında uygulanabilmeleridir. Ancak yabancı olmakla birlikte, bazı temel insan hakları ihlallerine maruz kalacağı yönünde tehlike bulunan kişilere, mültecilik vb. statüler verilmek suretiyle veya iade yasakları getirilerek uluslararası koruma sağlanmış ve bu kişilerin sınırdışı veya iade edilmeleri engellenmiştir.

Bu konudaki en temel uluslararası metin, 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Cenevre Sözleşmesi'dir. Bu Sözleşme'nin 33. maddesinde, *"Hiçbir Taraf Devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade etmeyecektir."* hükmü yer almaktadır. Bu hükümlerle, maruz kaldıkları zulüm sebebiyle kendi ülkelerini terk etmek zorunda kalan ve bu sebeple kendi devletin yasal korumasından yararlanamayan kişilere uluslararası koruma sağlanmakta ve Sözleşmeye taraf devletlere, ülkelerinde bulunan mültecileri geri göndermeme yükümlülüğü yüklenmektedir.

Doktrinde "non-refoulement ilkesi" olarak adlandırılan bu ilkeye, daha sonra hazırlanan pek çok uluslararası sözleşmede de yer verilmiştir. Bunlar arasında özellikle; İşkenceye ve Zalimane Gayriinsani veya Küçültücü Muamele veya Cezaya Karşı BM Sözleşmesi, Suçluların İadesine Dair Avrupa Sözleşmesi, Sınırötesi Organize Suçlara İlişkin BM Sözleşmesi sayılabilir. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin de, açıkça söz edilmese bile zımnen bu ilkeyi içerdiği ifade edilmektedir. Uluslararası sözleşmelerde yaygın bir şekilde yer verilmiş olması da dikkate alınarak söz konusu ilkenin "uluslararası örf ve adet hukuku kuralı" olduğu, hatta ilkenin "jus cogens" niteliği taşıdığı belirtilmektedir.

1951 Tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne göre, geri gönderme yasağı mülteci statüsüne sahip olan kişiler için geçerli

Extradition of offenders refers to the delivery of a person, against whom an investigation or prosecution is carried out or who is convicted for an offence committed in another country, to the country in question on account of a legal procedure. Deportation, however, is the removal of non-citizens deemed risky as a means of ensuring national security and public order of a State. The common ground of extradition and deportation is that it cannot be imposed upon citizens but, is only applicable to non-citizens. However, the return of persons who are non-citizens and are in danger of being exposed to an infringement of basic human rights may be prohibited by granting them a refugee status, etc or prohibited return and placed under international protection.

The key international document on this matter is the 1951 Geneva Convention on the Status of Refugees. Article 33 of the Convention included the provision, "No Contracting State shall expel or return a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion." This provision ensures that persons who are forced to flee from their countries due to persecution and are no longer able to receive protection from their own country are accorded international protection and States who are party to the Convention have the obligation to not return refugees in their own countries.

This principle, referred to as the "non-refoulement principle" in the doctrine, has also been featured in a number of international conventions. These include the UN Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, the European Convention on Extradition, UN Convention Against Transnational Organized Crimes. The European Convention on Human Rights implicitly includes this principle even though it is not explicitly stated. Considering that it is widely used in international conventions, the said principle is known as the "rule of customary international law" and that it bears the attribute of "jus cogens."

According to the 1951 Geneva convention, the prohibition of return will apply to persons with a refugee status. As per Article 1 of the Convention, the term refugee applies to any person who, as a result of events occurring before

olacaktır. Sözleşme'nin 1. maddesinin 2. fıkrasına göre; 1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi görüşleri yüzünden zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için, vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti olmayan ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ülkenin dışında bulunan, oraya dönemeyen yahut da söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişiler mülteci olarak kabul edilmiştir.

Ancak sözleşmeye katılan ülkelere, mülteci statüsünün kapsamını belirlemek açısından yer ve zaman yönünden sınırlama getirme imkanı verilmiştir. Ülkemiz de Sözleşmenin 42. maddesi ile verilen bu imkan doğrultusunda, "1 Ocak 1951 tarihinden önce cereyan eden hadiseler dolayısıyla Avrupa'dan gelenler" in mülteci sayılacağını beyan etmiştir.

Daha sonra hazırlanan, 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumlarına Dair New York Protokolü ile, 1951 Tarihli Cenevre Sözleşmesi'nde öngörülen zaman sınırlaması kaldırılmıştır. Bununla birlikte Ülkemiz bu Protokolü onaylarken coğrafi sınırlamayı saklı tutmuştur. Böylece, Türkiye her hangi bir zaman sınırlaması olmaksızın, sadece Avrupa'da cereyan eden hadiseler dolayısıyla Ülkemize gelenleri mülteci olarak kabul edeceğini açıklamıştır.

Konuya ilişkin olarak hukukumuzdaki temel hükümler, 6458 sayılı "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda (YUKK) bulunmaktadır. Bu kanundaki düzenlemeler yukarıda değinilen uluslararası sözleşme hükümleri ile uyumlu bir şekilde kaleme alınmıştır. Şöyle ki; YUKK'na göre, kişinin mülteci veya benzer bir statüyü kazanabilmesi için "ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişi" olması gerekmektedir. Eğer bu kapsama giren kişi "Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle" söz konusu durumda ise mülteci (YUKK m. 61), "Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle" söz konusu durumda ise şartlı mülteci (YUKK m. 62) sayılacaktır.

YUKK'nın yürürlüğe girmesinden önceki dönemde uygulanan ve kısaca Göç Yönetmeliği olarak adlandırılan konuya ilişkin 1994 tarihli Yönetmelikte şartlı mülteci

1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

However, States acceding to the Convention have been given the opportunity to place geographic and temporal limitations in order to designate the scope of the refugee status. According to Article 42 of the3 convention, Turkey has declared that "persons fleeing events occurring before January 1 1951 and within Europe shall be deemed as a refugee.

With the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, which was prepared at a later date, lifted temporal restrictions anticipated in the 1951 Geneva Convention. Turkey has retained the rights to geographic limits when ratifying this Protocol. Hence, Turkey has declared to deem, without placing any temporal limitations, those fleeing from events occurring in Europe as refugees.

The basic provisions of our law as regards this matter can be found in Law 6458 on Foreigners and International Protection. The regulations in this law have been amended in accordance with the provisions of the international convention referred to above. Namely, for a person, according to the Law on Foreigners and International Protection, to be granted refugee status or the like, that person must "owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself or herself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it" (Article 62) and those who have experienced these "as a result of events occurring outside European countries" shall be allowed conditional refugee status (Article 62).

The 1994 Immigration Act, which was implemented during the period before the Law on Foreigners and International Protection entered into force, does not include the notion of conditional refugee and instead, uses the term asylum seeker. The term asylum seeker, in resources on international law, is used for refugees applicants whose procedures have not been concluded yet.

kavramına yer verilmemekte ve bunun yerine sığınmacı kavramı kullanılmaktaydı. Uluslararası hukuk literatüründe ise sığınmacı kavramı, mültecilik başvurusu yapmış olmakla beraber henüz işlemleri tamamlanmamış kişiler için kullanılmaktadır.

YUKK'na göre, mülteci veya şartlı mülteci olmadığı halde kendilerine korunma sağlanan üçüncü grup yabancılar da bulunmaktadır. Bunlar, YUKK m. 63'te; "(1) Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; a) ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, b) işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, c) Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak, olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişi" olarak tarif edilmiştir. Bunlar zaman zaman "B statülü mülteci" olarak da adlandırılmaktadır.

Mülteci, şartlı mülteci veya kendilerine uluslararası koruma sağlanan diğer kişilerin geri gönderilmesi YUKK'nun 4. maddesinde yasaklanmıştır.

"Non-refoulement ilkesi"nin sadece sınırdışı işlemlerini değil, aynı sonucu doğuran suçlu iadesi vb. bütün işlemleri kapsadığı belirtilmektedir. Zaten benzer düzenlemelere, ifade şeklinde bazı farklılıklar bulunmakla beraber, suçluların iadesine Dair Avrupa Sözleşmesi (SİDAS) ve suçluların iadesine dair mevzuatımızda da yer verilmiştir.

SİDAS'ın 3. maddesine göre; "(...) Kendisinden iade talep edilen taraf, (...) vâki iade talebinin bir şahsı ırk, din, milliyet veya siyasî kanaat cihetinden takip veya cezalandırmak gayesiyle yapıldığına veya bu şahsın vaziyetinin bu sebeplerden biri dolayısı ile ağırlaşabileceğine dair ciddi sebepler mevcut olduğuna kanaat hâsıl ettiği takdirde" kişiyi iade etmeyecektir. Sözleşme'de bazı istisnaları öngörülen bu hüküm ile, Non-refoulement ilkesi SİDAS'a da yansıtılmıştır.

23.04.2016 tarihinde kabul edilen ve iç hukukumuz açısından konuyu düzenleyen 6706 sayılı Cezai Konularda Uluslararası Adli İşbirliği Kanunu'nun, "Adli iş birliği

According to the Law on Foreigners and International Protection there is a third group of foreigners who have neither been granted refugee nor conditional refugee status. As per Article 63 of the Law, these persons are referred to as "(1) persons, who neither could be qualified as a refugee nor as a conditional refugee, if returned to the country of origin or country of habitual residence would: a) be sentenced to death or face the execution of the death penalty; b) face torture or inhuman or degrading treatment or punishment; c) face serious threat to himself or herself by reason of indiscriminate violence in situations of international or nationwide armed conflict; and therefore is unable or for the reason of such threat is unwilling, to avail himself or herself of the protection of his country of origin or country of habitual residence." These persons are, now and then, recognized as "B-Status refugees."



Article 4 of the Law on Foreigners and International Protection prohibits the return of refugees, conditional refugees or those who have been granted international protection.

It should be noted that the Principle of Non-refoulement not only encapsulates the deportation process but all return procedures that cause the same results as that of return, etc. Similar regulations, with differences in expression of terms, have been included in the European Convention on Extradition and in the legislation on extradition.

As per Article 3 of the European Convention on Extradition, "(...) if the requested Party has substantial grounds for believing that a request for extradition for an ordinary criminal offence has been made for the purpose of prosecuting or punishing a person on account of his race, religion, nationality or political opinion, or that that person's position may be prejudiced for any of these reasons," extradition shall not be granted. With some exceptions foreseen to the provision in the convention, the principle of Non-refoulement is also included in the European Convention on Extradition.

Article 4 entitled "Rejection of requests for judicial cooperation" and Article 11 entitled "Cases requiring the rejection of extradition" of Law 6706 on International Judicial Cooperation in Criminal Matters, which was adopted on 23.04.2016 and which regulated the matter in Turkish national law, provides that requests for

taleplerinin reddi" başlıklı 4. maddesi ile "İadenin kabul edilemeyeceği hâller" başlıklı 11. maddesinde; "(...) kişinin ırkı, etnik kökeni, dini, vatandaşlığı, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasî görüşleri nedeniyle bir soruşturma veya kovuşturmaya maruz bırakılacağına veya cezalandırılacağına ya da işkence veya kötü muameleye maruz kalacağına dair inandırıcı nedenlerin bulunması, (...) hâllerinde" adli yardımlaşma veya iade taleplerinin kabul edilmeyeceği açıklanmıştır. Kanun'un 11. maddesinde ayrıca; "(...) İade talebinin, ölüm cezası veya insan onuru ile bağdaşmayan bir ceza gerektiren suçlara ilişkin olması" halinde de, iade talebinin ancak talep eden devlet tarafından, öngörülen cezanın infaz edilmeyeceğine dair yeterli teminat verilmesi hâlinde kabul edilebileceği belirtilmektedir. Böylece yukarıda bahsedilen uluslararası sözleşmeler ile uyumlu bir düzenleme yapılmıştır.

Ölkemizde sınırdışı işlemleri İçişleri Bakanlığı tarafından, suçluların iadesi işlemleri ise Adalet Bakanlığı tarafından yürütülmektedir. Bu sebeple uygulamada geri gönderme ve iade yasağı, sınırdışı işlemlerinde İçişleri Bakanlığı tarafından, iade sürecinde ise Adalet Bakanlığı ve iade yargılamasını yapan adli merciler tarafından dikkate alınacaktır.

Ancak geri gönderme yasağının gündeme gelebilmesi için, öncelikle kişinin kendisine uluslararası koruma sağlanması yönünde bir başvuruda bulunması ve bunun kabul edilmiş olması gerekir. Yani İçişleri Bakanlığı tarafından kişinin mültecilik, şartlı mültecilik veya ikincil koruma talebinin kabul edilmesi gerekmektedir.

Oysa kişinin iade edilmemesi için kendisinin böyle bir başvuruda bulunmasına gerek bulunmadığı gibi, her hangi bir makam tarafından kendisine böyle bir resmi sıfat verilmesine gerek de yoktur. İade sürecinde iade yargılamasını yapan adli mercii veya merkezi makamın, iade yasaklarının bulunduğu yönünde bir tespitin bulunması yeterlidir.

Diğer yandan iade sürecinde, iade yargılamasını yapan ağır ceza mahkemesinin kişinin iade edilebilir olduğuna karar vermesinden sonra, iade işleminin gerçekleştirilebilmesi için 6706 sayılı Kanun'un 19. maddesi gereğince İçişleri Bakanlığından görüş alınmaktadır. Ayrıca, 6706 sayılı Kanun'un 12. maddesinde; "(1) Yabancı, iade sürecinde Merkezî Makamın görüşü alınmadan sınır dışı edilemez. (2) Yabancı, Merkezî Makamın görüşü alınmadan, iade talebi reddedilen devlete sınır dışı edilemez." hükmüne yer verilmiştir. Böylece geri gönderme yasağı açısından, Adalet Bakanlığı tarafından takip edilen iade süreci ile, İçişleri Bakanlığı tarafından takip edilen sınırdışı işlemleri arasında koordinasyon sağlanmış olmaktadır.

judicial cooperation and extradition shall be rejected in cases where, "Convincing grounds are available that the person subject to the request would be exposed to an investigation or prosecution or be punished or be exposed to torture or ill treatment because of his/her race, ethnic origin, religion, nationality, his/her connection to a certain social group or political opinions." Furthermore, in Article 11 it is indicted that in cases where "The request for extradition is related to offences which require capital punishment or a sentence incompatible with human dignity," the request for extradition shall be accepted provided that the Requesting State provides sufficient guarantee not to execute the stipulated sentence. Thereby, an arrangement compatible with the above-mentioned international conventions has been made.

In Turkey, deportation procedures are carried out by the Ministry of Interior and extradition by the Ministry of Justice. For this reason, prohibitions of expulsion and return shall be taken into consideration by the Ministry of Interior during deportation procedure and during the process of extradition by the Ministry of Justice and judicial authorities who conduct the extradition proceedings.

For the prohibition of expulsion becomes a current issue, a person must first submit an application for international protection which must be approved. In other words, the Ministry of Interior should approve the applicant's status as refugee, conditional refugee or request for secondary protection.

While there is no need for a person to submit an application himself for extradition, it is also unnecessary for any authority to accord him with an official status. It is sufficient for the judicial authority or central authority conducting the extradition proceeding during the process of extradition to provide information that prohibitions of extradition are present.

On the other hand, during the extradition procedure, after the assize court conducting the extradition proceeding rules that the person can be extradited, The Ministry of Interior is consulted, as per Article 19 of Law No. 6706, for the extradition process to be carried out. Article 12 of Law No. 6706 includes the provision, " (1) The foreigner may not be deported without taking the opinion of the Central Authority during the process of extradition. (2) The foreigner may not be deported, without taking the opinion of the Central Authority, to the State whose request for extradition was rejected. Thus, in terms of expulsion, coordination is facilitated between by the Ministry of Justice, which attends to the return process, and the Ministry of Interior, which follows-up on the deportation process.