

EIN ÜBERBLICK ÜBER DIE AKTUELLEN ENTWICKLUNGEN IM TÜRKISCHEN AUSLÄNDERRECHT UND INTERNATIONALEN SCHUTZRECHT

YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA KANUNUNDAKİ GÜNCEL GELİŞMELER HAKKINDA GENEL DEĞERLENDİRME

Dr. Işıl EGEMEN DEMİR*

ÖZ

Bir ülkede yabancıların hukuki statülerine ilişkin düzenlemelerin önem arz etmesi, ülkede yabancıların sayısının önemli surette artması, hukuki statülerinin farklılık göstermesi sonucu söz konusu olur. Yabancıların ülkelerinden ayrılmasının nedeni, başka bir ülkede çalışmak, yaşamak gibi herhangi zorlayıcı bir etkenden bağımsız olabileceği gibi; savaş, doğal felaketler, güvenlik ihtiyacı gibi etkenlere de dayanabilir. Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet döneminde yabancılar ülkemize farklı nedenlerden gelmiş olmakla birlikte¹, özellikle Suriye’de 2011 yılında başlayan iç karışıklık sonucu Türkiye’ye yönelen kitlesel ve ani akım toplum tarafından da hissedilir hale gelmiştir. İç hukuk bakımından hem bireysel hem de kitlesel iltica hareketleri bakımından ulusal mevzuattaki ana kaynak 1994 İltica Yönetmeliğiydi². Yönetmeliğin kapsamına bireysel olarak iltica etmek isteyenler, hedef iltica ülkesine gitmek üzere transit ülke olarak

* Türk-Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Özel Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi, (demir@tau.edu.tr). ORCID: 0000-0002-7007-211X.

¹ Göç tarihiyle ilgili veriler için bkz: TC İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, <https://www.goc.gov.tr/goc-tarihi>, (E.T: 05.03.2020). Göç tarihi ile ilgili bkz: Işıl Özkan, Göç, İltica ve Sığınma Hukuku, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2018, s.39 vd.

² Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine

Türkiye'de bulunanlar ile topluca iltica etmek isteyenler girmektedir. İltica ile ilgili meseleler temelde 1994 Yönetmeliği ve genelgelerle halledilmektedir Türkiye Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesine³ taraf olmasına rağmen, bu konu, kanun düzeyinde düzenlenmemiştir. AB Müktesebatına Uyum Programı çerçevesinde, hazırlık çalışmalarına 2009 yılında başlanan ve uzun bir çalışma sonunda tamamlanan taslak metni 2012 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisine (TBMM) sunulan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 04.04.2013 tarihinde TBMM tarafından kabul edilmiş; Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak 11.04.2013 tarihli, 28615 sayılı Resmî Gazetede yayımlanmıştır. Teşkilata ilişkin olanlar hariç diğer hükümlerin bir yıl sonra, yani 11.04.2014 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülmüştür. YUKK'un hazırlanmasında, başta Avrupa Birliği müktesebatına ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına uyum olmak üzere birçok etken bulunmaktadır. Türk hukukunda birçok yenilik ve değişiklik getiren YUKK, yabancılarla ilgili tüm konuları kapsayan bir düzenleme değildir; ancak YUKK'un yabancılarla ilgili çoğu dağınık düzenlemeleri tek bir çatı altında topladığını söyleyebiliriz. Hükümler, yabancılar, uluslararası koruma ve teşkilat başlıkları altında kaleme alınmıştır. Kanunda, yabancıların ülkeye girişi, ikametleri, sınır dışı edilmeleri, idari gözetim, vatansızların statüsü, uluslararası koruma ile idarî teşkilatlanma hususlarının düzenlenmiştir. Yürürlüğe girmesinden beş sene sonra, 24.12.2019 tarih ve 30988 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Bazı Kanunlarda ve 375 s. Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile YUKK'un bazı maddelerinde değişiklik yapılmıştır. Makalemizde, önem arz eden değişikliklere değinilecektir.

Anahtar Kelimeler : *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 6458 sayılı YUKK'a dair 2019 değişiklikleri , Suriye iç savaşı, sınır dışı, idari gözetim*

Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, 30.11.1994t., 22127 Nr. RG.

³ Cenevre'de 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış olan Mültecilerin Hukuki Durumuna dair Sözleşmenin onaylanması hakkında Kanun Kanun No : 359 Kabul tarihi : 29/8/1961, 05.09.1961 t., 10898 s. RG, <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf>, E.T: 10.05.2020.

AN OVERVIEW OF THE CURRENT DEVELOPMENTS IN FOREIGN LAW AND INTERNATIONAL PROTECTIVE LAW

ABSTRACT

*The regulations regarding the legal status of foreigners are important in a country, where the number of foreigners in the country increases significantly and where their legal status varies. The causes of migration are very diverse. Persons may have decided to immigrate to another country as a result of challenging factors such as war, natural disasters, security need, but also depending on noncoercive reasons wishing to live or to work in another country. Although there were migration movements to our country due to different reasons during the Ottoman Empire and Republican period⁴, the phenomenon of migration has been felt by the society especially after the massive and sudden migration movement directed to our country as a result of the social upheaval and violent conflict that started in Syria in 2011. In the framework of the Harmonization Programme to the European Union's legislation, preparation works began in 2009 and the preliminary draft was handed over to the Turkish Grand National Assembly in 2012. Code on Foreigners and International Protection, dated 04.04.2013 and numbered 6458, was published in the Official Gazette dated 11.04.2013 / numbered 28615. Its provisions except for the ones regarding the organization of Directorate General of Migration Management entered into force one year after the publication date on Official Gazette, namely on 11.04.2014. In the preparation period of the code, a wide range of factors has been taken into account like the EU's *acquis* and case law of the European Court of Human Rights. The code doesn't cover all the issues regarding the foreigners; but it can be said that the code has merged a wide range of scattered regulations regarding foreigners under the same roof. In the code followings have been regulated entry of the foreigners into the country, residence permits, deportation, administrative detention, international protection and administrative organization. 5 years after having entered into force some amendments have been made in the Code on Foreigners and International Protection by the Act published in the Official Gazette dated 24.12.2019 / numbered 30988, regarding Amendments in Some Codes and Decree Nr. 375. In this article the important amendments will be explained.*

⁴ For immigration data look at the Ministry Interior of Turkey, Directorate General of Migration Management, <https://en.goc.gov.tr/history-of-migration>, (Date of Access: 05.03.2020); For immigration history please look at: Işıl Özkan, Göç, İltica ve Sığınma Hukuku, 3. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2018, p.39 ff.

Inadmissible (INAD) passenger is a term having been used in aviation terminology to define passengers who are not allowed to enter a country they want to travel. According to civil aviation conventions the INAD passengers are sent back by airline, if the passenger is unable to show the valid documents at the international arrivals terminal or if the documents shown are deemed invalid. They are actually foreigners, who aren't accepted to the country. Therefore they are not same as the foreigners in the country, who are subject to deportation rules. In practice the INAD passengers had to wait in waiting areas. The amendment in the code reflects the actual situation of INAD passengers. But it hasn't enhanced the circumstances of them, many important issues were not regulated such as right of objection, right to seek legal advice, right to apply for international protection.

Humanitarian residence permit may be granted to foreigners who cannot apply for other kinds of residence permits, but who still need residence permit due to humanitarian reasons such as child's best interest, health issues etc. The statement in the article "Approval of the Ministry and for maximum one-year periods has been abolished and the authority to give approval has been delivered to the General Directorate within the time limits determined by the Ministry. In this way, it has been paved the way for granting a long-term humanitarian residence permit, which, by its nature, should be decided urgently. By means of this amendment, the bureaucracy has been reduced and it is aimed a faster decision-making mechanism.

According to the appeal system in the code it was foreseen, that objections of some groups of foreigners stated in Art. 53 para. 3 do not stay of execution of deportation process. By means of the new amendment the exceptions have been abolished, so will the deportation process stay upon the objection of any foreigner. Objection to the administrative court against the deportation decision has been reduced from 15 days to 7 days. It could be to my opinion a possible violation of the effective application right according to Art. 13 of European Convention on Human Rights.

A new concept has taken place in the code. The administration may decide to take administrative measures instead of administrative detention. According to the reasoning of the amendment it has been aimed not depriving the foreigners of their liberty. Among these are family-based return, voluntary return counseling, pursuing public interest volunteer activity, electronic monitoring etc. The most striking amendment is electronic monitoring in terms of right of liberty. It should have been made a more detailed regulation as of implementation of electronic monitoring.

Keywords: *Code on Foreigners and International Protection, Amendments of 2019, deportation, administrative detention, alternative administrative measures, humanitarian residence permit, INAD passenger*

EINLEITUNG

Das türkische Ausländerrecht wurde in den letzten Jahren grundlegend geändert. Die wichtigste Neuigkeit im Ausländerrecht ist die Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über Ausländer und internationalen Schutz (GAIS) im Jahr 2019, das manche Vorschriften geändert und auch ganz neue erlassen hat. Wie auch von dem Titel des Gesetzes zu schließen ist, regelt das neue Gesetz nicht nur den rechtlichen Status der Ausländer, sondern auch den internationalen Schutz. Gesetzlich wurde der internationale Schutz zum ersten Mal in dem im Jahr 2013 verkündeten Gesetz über Ausländer und internationalen Schutz geregelt. Die erlassenen Vorschriften stimmen mit den internationalen Verpflichtungen der Türkei, besonders mit denjenigen im Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli. 1951 und dem Protokoll über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1967, überein⁵. Nach der Verkündung des Gesetzes wurden einige Vorschriften durch die 2016 in Kraft getretene Rechtsverordnung und das im Amtsblatt Nr. 30988 vom 24.12.2019 verkündete Gesetz geändert. Der Grund der letzten Verände-

⁵ Nuray Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, 5. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2018, s. 69 ff.; Aysel Çelikel / Günseli Öztekin Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, 25. Baskı, Beta Yayınevi, 2020, s. 78 ff.; Aydoğan Asar, *Yabancılar Hukuku*, 5. Baskı Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019, s. 41 ff.; Bülent Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, 6. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2016, s. 69 ff.; Rona Aybay / Esra Dardağan Kibar, *Yabancılar Hukuku*, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, s. 105 ff.; Vahit Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, 4. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019, s. 45 ff.; Özkan, s. 433 ff.; Hatice Selin Pürselim Arning, "Temel Kavramlar Işığında Mülteci Hukukunun Gelişimi", *Uluslararası İlişkilerde Göç, Olgular, Aktörler ve Politikalar*, Aslı Şirin Öner – Suna Gülfer İhlamur Öner, D&R Yayınları, 2018, s. 217 ff.

rungen des GAIS liegt im Piloturteil vom 30.05.2019 des Verfassungsgerichts⁶, was auch in den Erwägungen des Änderungsgesetzes ausgedrückt ist⁷. Auf die Veränderungen vom Jahre 2019 wurde hier besonderes Gewicht gelegt. Diesen wird mit Bedenken begegnet und sie scheinen auch im akademischen Bereich ein Diskussionsthema zu werden.

1. Unzulässige Passagiere

Art. 7 GAIS regelt die Passagiere, deren Einreise in die Türkei nicht gestattet ist⁸. Durch die Veränderung von Art. 7 GAIS wurden die zurückgewiesenen Passagiere unter den Begriff "unzulässige Passagiere (INAD – inadmissible passenger) einbezogen, welche in den für sie bestimmten Bereichen der Grenzübergänge bis zur Fertigung der Amtshandlungen warten sollen. So wird die Einreise der Ausländer, die keinen Reisepass, gleichwertige Reisedokumente, ein Visum oder Aufenthalts- oder Arbeitserlaubnis oder ersichene Dokumente besitzen, verwehrt. Die INAD Passagiere werden zurückgewiesen, ohne zu bestimmen, ob sie in den Umfang des GAIS; besonders im Anwendungsbereich des Verbots

⁶ Das Verfassungsgerichtsurteil über die Verfassungsbeschwerde mit der Nummer 2016/22418, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/BB/2016/22418>.

⁷ 18.11.2019 t. ve 85 s. Bazı Kanunlarda ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ve Gerekçesi, <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2368.pdf>, (E.T: 19.02.2020).

⁸ Nuray Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, 5. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2018, s. 69 ff.; Aysel Çelikel / Günseli Öztekin Gelgel, *Yabancılar Hukuku*, 25. Baskı, Beta Yayınevi, 2020, s. 78 ff.; Aydoğan Asar, *Yabancılar Hukuku*, 5. Baskı Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019, s. 41 ff.; Bülent Çiçekli, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, 6. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2016, s. 69 ff.; Rona Aybay / Esra Dardağan Kibar, *Yabancılar Hukuku*, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010, s. 105 ff.; Vahit Doğan, *Türk Yabancılar Hukuku*, 4. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019, s. 45 ff.

der Nichtzurückweisung⁹ fallen oder nicht¹⁰. So wird auch den international schutzbedürftigen Passagieren keine Möglichkeit gegeben, den internationalen Schutzstatus bei den Behörden zu beantragen. Somit können wir sagen, dass die Vorschriften zur Gewährleistung des internationalen Schutzes im Ausweisungsverfahren vermieden werden, weil die Zurückweisung an den Grenzen eigentlich im rechtlichen Sinne keine Ausweisung ist, denn die Ausweisung ist nur für die bereits eingereisten Ausländer möglich. INAD Passagiere sind auch in den anderen Ländern ein problematischer Bereich.

2. Das Einreiseverbot in die Türkei

Die Generaldirektion erlässt ein Einreiseverbot für die Ausländer, die hinsichtlich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit als unzulässig angesehen werden, indem sie die Daten der zuständigen öffentlichen Institutionen und Organisationen, insbesondere der Sicherheits- und Geheimdienstabteilungen und des Außenministeriums, bewertet¹¹. Es kann Ausländer geben, die in rechtswidriger Weise in die Türkei eingereist sind oder nach der Abschiebung ihre Namen oder Reisepässe geändert haben. Darüber hinaus muss auch für diejenigen Ausländer ein Einreiseverbotsbeschluss verabschiedet werden, die im Rahmen der Visumsbefreiung

⁹ Hatice Selin Pürselim, "Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi'ne Yönelik İki Tartışma: Sözleşme'nin Kapsadığı Kişiler ve Geri Gönderme İlkesinin Bağlayıcılığı", Prof. Dr. Necla Giritlioğlu'na Armağan, Oniki Levha Yayıncılık, 2020, s. 501-545; Işıl Egemen Demir, "YUKK Kapsamında Uluslararası Koruma Statüsü Sahiplerinin ve Sığınmacıların Ülkeden Uzaklaştırılması, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Yıl: 2015, S. 2, ss. 37-64.

¹⁰ Uluslararası Mülteci Hakları Derneği, 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Taslağı İncelemesi, Kasım, 2019. (UMHD Entwurfsbewertung) <https://www.umhd.org.tr/2019/11/6458-sayili-yabancilar-ve-uluslararasi-koruma-kanununda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-taslagi-incelemesi/>, (E.T: 19.02.2020), s. 3.

¹¹ Ekşi, s. 75 ff.; Çelikel / Öztekin Gelgel, s. 93; Asar, s.59; Çiçekli, s. 79; Aybay / Dardağan Kibar, s. 119; Doğan, s. 59 ff. ; Sibel Safi, Mülteci Hukuku, Legal Yayıncılık, 2017, s. 511 ff.

eingereist sind und die die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden. Aus diesen Gründen sollten die Maßnahmen der Generaldirektion auch für diese Ausländer angewendet werden. Im Stand vor der Veränderung konnte die Generaldirektion die Einreise der Personen verbieten, die sich *außerhalb der Türkei* befinden und die eine Gefährdung für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit darstellen. Mit der Veränderung von Art. 9 Abs. 1 GAIS wurde die Formulierung "außerhalb der Türkei" aus dem Artikel entfernt. Die Absätze 4, 7 sind auch verändert und ein weiterer Absatz ist hinzugefügt worden. Vorher konnte sich ein Ausländer, dessen Visum abgelaufen ist, beim Gouverneuramt melden. Wenn dies der Fall ist, kriegt er höchstens ein einjähriges Einreiseverbot. Wenn aber die Behörden feststellen, daß das Visum des Ausländers abgelaufen ist, kriegt er ein Einreiseverbot mehr als ein Jahr. Im neuen Stand sind noch weitere Bedingungen hinzugefügt worden. Für die Ausländer, die in der Tragweite dieses Absatzes sind, kann kein Beschluss zum Einreiseverbot erlassen werden, falls sie eine Geldbuße gezahlt und die vom Ministeramt bestimmte Verstoßfrist nicht überschritten haben¹². Meines Erachtens nach hat der Artikel zur rechtlichen Unbestimmtheit geführt. Erstens sollte die einjährige obere Grenze gewahrt werden. Zweitens sollten die Fälle, in welchen die Behörden kein Einreiseverbot erlassen dürfen, näher erläutert werden. Damit wurden die Grenzen des Ermessens der Generaldirektion und des Gouverneursamtes verwischt. Gemäß Art. 9 Abs. 7 GAIS müssen sich manche Ausländer für die Einreise aufgrund der öffentlichen Ordnung- oder der öffentlichen Sicherheitserwägungen neben dem Visum vorher eine Erlaubnis beantragen. Durch das Änderungsgesetz kann auch die Einreise mancher Ausländer aufgrund der administrativen Geldbußen und öffentlichen Forderungen von den Gouverneursämtern einer Vorerlaubnisbedingung unterworfen werden.

3. Humanitäre Aufenthaltserlaubnis

Die im Art. 46 GAIS geregelte humanitäre Aufenthaltserlaubnis ist von großer Bedeutung für die Ausländer, die die anderen Aufenthaltsgenehmigungen nicht beantragen können, obwohl sie sich besonders aus

¹² UMHD Entwurfsbewertung, s. 4.

humanitären Gründen in der Türkei befinden¹³. Das Verfahren für die Erteilung dieser Art der Aufenthaltserlaubnis müsste eigentlich schneller zum Ergebnis kommen, wenn wir die Empfindlichkeit der humanitären Gründe in Betracht ziehen. In den im Art. 46 lit. a bis f GAIS aufgeführten Fällen kann das Gouverneursamt mit Genehmigung des Ministeriums und mit einer Dauer von höchstens einem Jahr humanitäre Aufenthaltsgenehmigungen für die Ausländer erteilen, die die Bedingungen für die Erteilung der anderen Aufenthaltsgenehmigungen nicht erfüllen. Aufgrund der Gesetzesänderung kann das Gouverneursamt innerhalb der vom Ministeramt bestimmten Fristen und mit der Genehmigung der Generaldirektion diese Art der Aufenthaltserlaubnis erteilen. Mit dieser Veränderung ist die Bürokratie vermindert worden, wodurch die mögliche Erteilung der humanitären Aufenthaltserlaubnis beschleunigt wird.

4. Der Ausweisungsbeschluss

Art. 53 Abs. 3 GAIS regelt den Einspruch gegen den Ausweisungsbeschluss¹⁴. Die erste Änderung bezieht sich auf die Einspruchsfrist. Gegen den Ausweisungsbeschluss konnten die Ausländer oder deren Vertreter innerhalb von fünfzehn Tagen ab Ankündigungsdatum beim Verwaltungsgericht Einspruch einlegen. Diese Frist wurde auf 7 Tage verkürzt; d.h. die Ausländer müssen nun mehr in 7 Tagen gegen den Beschluss Einspruch einlegen¹⁵. Es ist schwierig zu behaupten, dass sich ein Ausländer bei den innerstaatlichen Instanzen rechtlich und wirksam verteidigen kann.

Die zweite Änderung im Art. 53 Abs. 3 GAIS bezieht sich auf die Vollstreckung der Ausweisungsbeschlüsse. In seinem Erststand durften die Ausländer ausnahmslos während des Einspruchsverfahrens nicht ausgewiesen werden. Durch eine Änderung im Jahr 2016 wurde diesem Artikel eine Ausnahme hinzugefügt und die Ausländer, welche in Art. 54 Abs. 1

¹³ Ekşi, s. 91; Çelikel / Öztekin Gelgel, s. 109; Asar, s. 118 ff; Çiçekli, s. 104; Doğan, s. 104 ff.; Safi, s. 517 ff.

¹⁴ Ekşi, s. 113 ff; Çelikel / Öztekin Gelgel, s. 123 ff; Asar, s.131 ff; Çiçekli, s. 165 ff; Aybay / Dardağan Kibar, s. 225 ff; Doğan, s. 126; Safi, 510.

¹⁵ UMHD Entwurfsbewertung, s. 6 ff.

lit. b,d,k und Abs. 2 GAIS genannt sind, außer Anwendung dieses Artikels gestellt. So konnten nur noch die Ausländer außerhalb der in Art. 54 Abs. 1 lit. b, d, k und Abs. 2 GAIS aufgezählten Gruppen während des Einspruchsverfahrens nicht ausgewiesen werden. Die Ausländer, welche unter diese Absätze fallen, konnten schon während des Einspruchsverfahrens ausgewiesen werden. Diese in den obengenannten Absätzen gezählten Ausländer sind Leiter, Mitglieder, Unterstützer von terroristischen Organisationen oder Leiter, Mitglieder, Unterstützer von kriminellen Vereinigungen mit monetärem Ziel, Personen, die eine Gefahr für die öffentliche Ordnung oder öffentliche Gesundheit darstellen, die Ausländer, die eingeschätzt sind, als Personen, die Beziehungen mit den von den internationalen Organisationen bestimmten Terrororganisationen haben und die Asylsuchenden oder internationale Schutzstatusinhaber, die als Ausländer im Umfang vom Art. 54 lit. b, d, k GAIS eingeschätzt sind.

Diese Ausnahmen zur Aussetzung der Vollstreckung des Ausweisungsbeschlusses wurden aus Art. 53 Abs. 3 GAIS entfernt. Damit ist der Artikel zu seinem Erststand zurückgekehrt.

Im Art. 54 GAIS sind die auszuweisenden Personengruppen aufgezählt. Im Art. 54 Abs. 1 lit.h GAIS stehen Personen, die gegen die rechtlichen Bestimmungen bei der Einreise oder Ausreise verstoßen haben. Mit der Veränderung wurden die Ausländer, die versucht haben, gegen die rechtlichen Bestimmungen bei deren Einreise oder Ausreise zu verstoßen, zu diesen Absatz hinzugefügt. Wie dieser Versuch beurteilt wird, ist ungeklärt. Besonders für Personen, die internationalen Schutz genießen, sollte diese Regelung mit großer Sorgfalt angewendet werden.

5. Alternative Verwaltungsmaßnahmen statt Verwaltungsaufsicht

Art. 57 GAIS regelt die Verwaltungsaufsicht (Abschiebungshaft) und ihre Fristsetzung. In Abs. 2 ist die Möglichkeit geregelt, anstatt der Abschiebungshaft alternative Verwaltungsmaßnahmen zu beschließen¹⁶. Das Gouverneursamt erteilt einen Verwaltungsaufsichtsbeschluss oder entscheidet über in Art. 57 Abs. A GAIS aufgezählte Verwaltungsmaßnahmen für abzuschiebende Ausländer, bei welchen eine Fluchtgefahr

¹⁶ Çelikel / Öztekin Gelgel, s. 135 ff.

besteht: Darunter fallen diejenigen Ausländer, die gegen die innerstaatlichen Ein- und Ausreiseregulungen verstoßen, die gefälschte oder unberechtigte Urkunden vorlegen, die ohne eine annehmbare Entschuldigung innerhalb der eingeräumten Frist die Türkei nicht verlassen haben, die eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, Sicherheit oder öffentliche Gesundheit darstellen. Die alternativen Verwaltungsmaßnahmen für die Ausländer sind ein neuer Begriff im Gesetz. Die alternativen Maßnahmen sind im Art. 57 Abs. A GAIS aufgezählt. Demgemäß lauten sie wie folgt: Aufenthalt an einer bestimmten Adresse, Kundgebungspflicht, familienbasierte Rückkehr, Rückkehrberatung, Volontieren für das öffentliche Interesse, Kautions, elektronische Überwachung. Gegen den Beschluss auf elektronische Überwachung kann der Ausländer, sein rechtlicher Vertreter oder Rechtsanwalt Einspruch beim Amtsrichter für Strafsachen einlegen¹⁷. Der Einspruch setzt die Vollstreckung der Maßnahme nicht aus. Die Entscheidungsfrist des Richters beträgt 5 Tage. Der Beschluss des Richters ist endgültig. Im Gesetz ist der Einspruchsweg gegen die anderen Maßnahmen nicht erwähnt. Es stößt auf großes Bedenken, dass es nicht ausdrücklich geregelt ist, von wem eine Entscheidung über elektronische Überwachung entschieden wird und dass die Bedingungen für einen solchen Beschluss nicht konkretisiert sind. Außerdem ist in dem Artikel nicht geregelt, in welcher Weise und wie lange die persönlichen Daten gespeichert werden dürfen.

Die Ausländer, für die kein Abschiebungshaftbescheid erteilt wird, unterliegen einer oder mehrerer der obengenannten Maßnahmen. Die Maßnahmen dürfen nicht mehr als 24 Monate dauern. Falls die Ausländer gegen die Maßnahmen verstoßen, können sie in Abschiebungshaft genommen werden.

6. Kinder ohne Begleitperson

Hinsichtlich der Anwendung vom GAIS gibt es eine ausdrückliche Regelung im Art. 3 Abs. (e). Demgemäß ist das Kind dasjenige, das sein 18. Lebensjahr nicht vollendet hat und nicht mündig ist. Refakatsiz çocuklarla ilgili tüm işlemlerde çocuğun yüksek yararının gözetilmesi esastır.

¹⁷ UMHD Entwurfsbewertung, s. 9 ff.

Nachdem die Behörde den Antrag bekommen hat, findet das Kinderschutzgesetz Nr. 5395 vom 03.07.2005 anhand des Art. 66 Abs. 1 lit. (a) GAIS Anwendung. Im Art. 59 Abs. 1 lit. ç GAIS war die Unterbringung der Familien und Kinder ohne Begleitung geregelt¹⁸. Durch Gesetzesänderung wurde die Formulierung "Kinder ohne Begleitung" aus dem Artikel entfernt. So wurde die Unterbringung der unbegleiteten Kindern¹⁹ in den Rücksendezentren verhindert. Die Kinder ohne Begleitung werden ab jetzt unter Aufsicht des Ministeriums für Familien- und Sozialpolitik gestellt. So wird ein Beitrag zur körperlichen und geistigen Gesundheit geleistet. Die Schutz-, Ernährungs-, Gesundheits-, Bildungs- und Sicherheitsanforderungen werden finanziell und auch psychologisch erfüllt. Mit psychologischer Unterstützung wird es für sie möglich diesen Prozess komfortabler zu überwinden. Eine weitere Verbesserung der Situation der Kinder ohne Begleitung findet sich in Art. 66 GAIS. Dieser regelt den Status der unbegleiteten Minderjährigen, die internationalen Schutz beantragt haben. Mit der Veränderung dürfen auch die Asyl beantragenden Kinder nicht in den Rücksendezentren untergebracht werden²⁰. Die Ausländer, deren Alter mit ihrem Aussehen nicht übereinstimmt, werden vom Innenministerium für eine Altersbestimmung in die Gesundheitseinrichtungen gesendet. Die als minderjährig bewerteten Ausländer werden an die Stadtdirektionen des Ministeriums für Familie, Arbeit und Sozialdienste weitergeleitet. Die Kinder ohne Begleitung werden in einer geeigneten Unterkunft, bei erwachsenen Verwandten oder einer Pflegefamilie untergebracht.

¹⁸ Ekşi, s. 176; Çelikel / Öztekin Gelgel, s. 158.

¹⁹ Im türkischen Recht gibt es verschiedene Beschreibungen im Hinblick auf die Bedeutung vom "Kind". Hatice Selin Pürselim Arning, "Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeli Çocukların Eğitim Hakkı", *Uludağ Journal of Economy and Society / B.U.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Cilt / Volume 37, Sayı / Issue 2, 2018 ss. 111-140, s. 114 ff.*

²⁰ UMHD Entwurfsbewertung, s. 12.

FAZIT

Das Flüchtlingsrecht erfordert ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Sicherheitsbedenken der Länder und den Menschenrechten. Die Türkei hat ihre Praxis und auch ihre Gesetzgebung mit dem Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dem EU-Recht harmonisiert. Es ist auch zu würdigen, dass bei der Verabschiedung des Änderungsgesetzes die Meinungen der zivilgesellschaftlichen Organisationen in Betracht gezogen wurden.

Das Thema über unzulässige Passagiere ist noch ein ungelöstes Problem überall. Rechtlich gesehen sind diese Ausländer an die Grenze gekommen; aber noch nicht ins Land eingereist. Deshalb sind sie anders beurteilen als die auf die legalen oder illegalen eingereisten Ausländer. Das Prinzip der Nichtzurückweisung ist ein universall anerkanntes Prinzip. Es bildet im gesamten Asylverfahren eine wichtige Gewährleistung und stellt sicher, dass die Antragsteller nicht in Länder zurückgeschickt werden, wo ihr Leben oder ihre Freiheit wegen ihrer Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder politischen Meinung bedroht sind oder in denen die tatsächliche Gefahr besteht, einen ernsthaften Schaden zu erleiden, Es sichert auch das Recht der Ausländer auf Verbleib im Aufnahmeland zur Antragstellung auf internationalen Schutz. Unzulässige Passagiere stehen aber in diesem Sinne nicht im Aufnahmeland, weil sie noch nicht rechtlich ins Land eingereist sind. Deshalb stehen die unzulässigen Passagiere in einer nachteiligeren Lage als die von der eingereisten Ausländern.

Hinsichtlich der Ausweisung wurden zwei wesentliche Veränderungen gemacht. Eine ist als positiv zu bewerten; die andere ist aber als negativ. Die Verkürzung der Einspruchsfrist gegen den Ausweisungsbeschluss auf 7 Tage ist meines Erachtens nach, eine negative Regelung, die ein mögliches Verstoss auf das Recht auf wirksame Beschwerde nach dem Art. 13 der Menschenrechtskonvention sein kann. Die ausnahmslose Regelung zur Nichtausweisung aller Ausländer während des Einspruchsverfahrens ist aber hinsichtlich der Rechte und Freiheiten der Ausländer als positiv zu bewerten.

Es ist eine wesentliche Neuigkeit im Gesetz, dass alternative Verwaltungsmaßnahmen wie zB. Aufenthalt an einer bestimmten Adresse usw. statt Verwaltungsaufsicht geregelt sind. Die meist interesseweckende ist die elektronische Überwachung, weil es ausdrücklich nicht geregelt ist, von wem eine Entscheidung über elektronische Überwachung entschieden wird und welche Bedingungen für einen solchen Beschluss vorgesehen sind. Außerdem ist es nicht geregelt, in welcher Weise und wie lange die persönlichen Daten gespeichert werden dürfen. Da die Grenzen dieser Massnahme nicht konkretisiert sind, kann es ein möglicher Verstoss gegen das Recht auf Freiheit und Sicherheit bilden.

Die meisten Änderungen sind als positiv zu bewerten, insbesondere die ausnahmslose Aussetzung der Vollstreckung des Abschiebungsbeschlusses für alle Ausländer und die gesetzliche Verhinderung der Unterbringung unbegleiteter Minderjährigen in den Rücksendezentren. In manchen Änderungen sehen wir aber eine sicherheitsbasierte Perspektive, besonders in der Verkürzung der Einspruchsfrist gegen den Abschiebungsbeschluss.

ÖZET

Anayasa Mahkemesinin 09.07.2019 t. ve 30826 s. Resmi Gazetede yayınlanan 30.05.2019 tarihinde 2016/22418 numaralı bireysel başvuru kararı neticesinde, 24.12.2019 t. ve 30988 s. Resmi Gazetede yayınlanan Bazı Kanunlarda ve 375 s. Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun bazı hükümlerinde değişiklikler yapılmış ve yeni hükümler getirilmiştir.

Kabul edilmeyen yolcu, özellikle havayolu taşıyıcılığında, ülkeye giriş yapabilmek veya ülkeden transit geçebilmek için sınır kapılarına gelen ancak mevzuatta aranan koşulları taşımadığından ülkeye girişine ya da ülkeden transit geçişine izin verilmeyen kişiyi ifade eder. Dolayısıyla ülkede bulunan ve sınır dışı işlemlerine tabi tutulan yolcudan farklı bir hukuki statüdedir. Kabul edilmeyen yolcu (INAD passenger) sivil havacılık literatüründe kullanılmakta olan bir kavram olup, uygulamada da Türkiye'ye girişine izin verilmeyerek geri çevrilen yabancılar özellikle havaalanlarında kendileri için ayrılan alanda bekletilmektedir. Maddede yapılan değişiklik fiili durumu yansıtmakta olup, geri çevrilmesi düşünülen yabancıların hukuki statülerinde bir iyileştirme getirmemiş, geri çevirme işlemine karşı itiraz hakkı, avukata erişim hakkı, uluslararası koruma başvurusu gibi hususlar açıkta bırakılmıştır.

Vize veya ikamet süresi sona eren ve bu durumları yetkili makamlarca tespit edilmeden önce Türkiye dışına çıkmak için valiliklere başvuruda bulunup hakkında sınır dışı etme kararı alınan yabancılar için giriş yasağının bir seneyi geçmeyeceğine ilişkin hüküm değiştirilmiş ve söz konusu yabancılar hakkında idari para cezalarını ödemiş olmaları ve Bakanlıkça belirlenen ihlal sürelerini aşmamaları kaydıyla idarenin takdirinde olmak üzere giriş yasağı kararı alınmayabileceği belirtilmiştir. Bu olumlu bir düzenleme olarak görünmekle birlikte, giriş yasağının üst sınırı kalkmıştır. İdare değişiklikten önce de takdir hakkını, giriş yasağı kararı almama yönünde kullanabilirdi. Değişiklikten önce idarenin takdir hakkının sınırı bir seneydi; yapılan değişiklikle birlikte bu sınır kaldırılmıştır; bu da idarenin yetki sınırını belirsizleştirdiğinden insan hak ve hürriyetleri açısından olumsuz bir düzenleme olmuştur.

İnsani ikamet izni özellikle kanunda düzenlenen diğer ikamet izinlerine başvuramamakla birlikte, çocuğun yüksek yararı, sınır dışı kararı alınmış yabancıdan çıkışının mümkün olmaması vs. gibi YUKK m. 46'da belirtilen hallerde verilmesi söz konusudur. Maddede yer alan "Bakanlığın onayı ve en fazla birer yıllık

sürelerle" ifadesi kaldırılarak, Genel Müdürlüğe Bakanlığın belirlediği süre sınırları dahilinde onay verme yetkisi verilmiştir. Böylelikle doğası gereği ivedilikle karar verilmesi gereken insani ikamet izninin daha uzun süreli verilmesinin önü açılmış, bürokrasi azaltılmış ve daha hızlı karar verilmesi amaçlanmıştır.

Sınır dışı kararına karşı başvurunun, sınır dışı işleminin yürürlüğünü durdurmasındaki istisnalar kaldırılmıştır. Ancak gene de sınır dışı kararına karşı idare mahkemesine yapılacak başvurunun 15 günden 7 güne indirilmesi düzenlenen etkin başvuru hakkının ihlali niteliğindedir. Değişikliğin gerekçesinde, sınır dışı etme işleminin iptali için dava açılması halinde sınır dışı işleminin dava sonuçlanıncaya kadar kendiliğinden durması ile yabancıların adalete erişim haklarını etkili bir şekilde kullanmalarının sağlanmış olacağı; geri gönderme merkezlerinde sınır dışı edilene kadar geçirecek idari gözetim süresinin 7 güne indirilerek özgürlüklerinin daha fazla kısıtlanmasının önüne geçildiği ifade edilmiştir. Ancak Türkçe'ye vâkıf olmayan; vâkıf olsa bile hukuken kendisini savunamayacak, hukuk sistemine aşına olmayan bir yabancıyı; özellikle uluslararası koruma ihtiyacının varlığı halinde adalete erişiminin etkili bir şekilde sağlanması kanaatimizce pek mümkün görülmemektedir. Özellikle geri gönderme yasağı kapsamında olması muhtemel yabancıların 15 günlük dava açma süresini 7 güne indirerek sınır dışı etmekle, bu kişilerin özgürlüklerine (!) kavuştuğunu söyleyebilmek zordur.

İdari gözetim yerine alternatif idari tedbirlerin alınması hem kişilerin özgürlüklerinden mahrum bırakılmamaları hem de bu kişilerin idareye maddi yük oluşturmaması amaçlanmıştır. Elektronik izleme tedbirine idare tarafından hükmedilmesi; fakat tedbire itirazın sulh ceza hakimliğine yapılması, kanun koyucunun burada denetimli serbestliğin bir türü olan ve şüpheli, sanık ve hükümlüler açısından uygulanan cezai nitelikteki elektronik izleme tedbiriyle özdeşleştirmiştir. Bu durumda bir ceza hukuku kurumu olan ve ceza hukuku anlamında şüpheli, sanık ya da hükümlü olarak değerlendirilemeyecek bir yabancı hakkında, mahkeme ya da hakim kararı olmaksızın elektronik izleme kararı verilmesi; Anayasa m. 19'da da teminat altına alınan ve devletin, bireylerin özgürlüğüne keyfi olarak müdahale etmemesini güvence altına alan özgürlük ve güvenlik hakkını zedeleyici niteliktedir. Elektronik izlemenin denetiminin nasıl yapılacağı da belirtilmemiştir. Elektronik izlemeye dair uygulama esasları belirlenirken, hakkında sınır dışı kararı verilen yabancıyı, ceza hukuku anlamında şüpheli, sanık ya da hükümlü olmadığı hususuna dikkat edilmelidir.

LITERATURVERZEICHNIS

- ASAR Aydođan, *Yabancılar Hukuku*, 5. Baskı Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019.
- AYBAY Rona / DARDAĐAN KİBAR Esra, *Yabancılar Hukuku*, 3. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2010.
- ÇELİKEL Aysel / ÖZTEKİN GELGEL Günseli, *Yabancılar Hukuku*, 25. Baskı, Beta Yayınevi, 2020.
- ÇİÇEKLİ Bülent, *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*, 6. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2016.
- DOĐAN Vahit, *Türk Yabancılar Hukuku*, 4. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019.
- EGEMEN DEMİR Işıl, "YUKK Kapsamında Uluslararası Koruma Statüsü Sahiplerinin ve Sığınmacıların Ülkeden Uzaklaştırılması", *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl: 2015, S. 2, ss. 37-64.
- EKŞİ Nuray, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, 5. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2018.
- PÜRSELİM ARNING Hatice Selin "Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeli Çocukların Eğitim Hakkı", *Uludağ Journal of Economy and Society / B.U.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt / Volume 37, Sayı / Issue 2, 2018 ss. 111-140.
- PÜRSELİM ARNING Hatice Selin, "Temel Kavramlar Işığında Mülteci Hukukunun Gelişimi", *Uluslararası İlişkilerde Göç, Olgular, Aktörler ve Politikalar*, Aslı Şirin Öner – Suna Gülfer İhlamur Öner, D&R Yayınları, 2018, ss. 217-227.
- PÜRSELİM Hatice Selin, "Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi'ne Yönelik İki Tartışma: Sözleşme'nin Kapsadığı Kişiler ve Geri Gönderme İlkesinin Bağlayıcılığı", *Prof. Dr. Necla Giritliođlu'na Armađan*, On İki Levha Yayıncılık, 2020, s. 501-545.
- ÖZKAN, Işıl, *Göç, İltica ve Sığınma Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, 3. Baskı, 2018.
- SAFİ, Sibel, *Mülteci Hukuku*, Legal Kitabevi, 2017.

Internetquellen

- <https://www.umhd.org.tr/2019/11/6458-sayili-yabancilar-ve-uluslararasi-koruma-kanununda-degisiklik-yapilmasina-dair-kanun-taslagi-incelemesi/>
- <https://www.goc.gov.tr/goc-tarihi> - <https://en.goc.gov.tr/history-of-migration>
- <https://www2.tbmm.gov.tr/d27/2/2-2368.pdf>