



Parliamentary Assembly
Assemblée parlementaire

<http://assembly.coe.int>



Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi

Doc. 12168

16 Mart 2010

Geri kabul düzenlemeleri: düzensiz göçmenlerin geri gönderilmesine yönelik bir mekanizma

Göç, Mülteciler ve Nüfus Komitesi Raporu

Raportör: Ms Tineke STRIK, Hollanda, Sosyalist Grup

Özet

Geri kabul anlaşmaları, bir ülkenin kendi yurttaşlarını geri kabul yükümlülüklerini ortaya koyar ve tanımlar. Kimi geri kabul anlaşmaları ayrıca taraf devletlerin kendi topraklarından geçen üçüncü ülke yurttaşlarını geri kabul yükümlülüğü taşıyacakları koşulları da belirler. Geri kabul anlaşmalarını savunanlar bu anlaşmaların insan hakları açısından yansız olduklarını, sadece düzensiz göçmenlerin yerlerine gönderilmeleri için bir araç olarak işlev gördüklerini ileri sürerler. Daha kuşkucu bakanlar ise, geri kabul anlaşmalarının düzensiz göçmenlerin insan hakları ve uluslararası korunma ihtiyacı olanların da ülkelerine geri gönderilmeme hakkı açısından tehdit oluşturma riski barındırdığını iddia ederler.

Kaygıların ana nedeni, üçüncü ülke yurttaşlarının geri kabulüyle ilgilidir. Kendi kaynak ülkeleri olmayan bir ülkeye iade edilen düzensiz göçmenler, özellikle sosyal haklar bakımından sürdürülemez bir duruma düşme riskiyle karşı karşıya kalabilirler. Ayrıca, üçüncü ülkeye gönderilenlerin, geçtikleri ülkelerin herhangi birinde sığınma başvurusu imkânı bulamadan kendi çıkış ülkelerine geri gönderilmeleri gibi bir risk de söz konusudur. Avrupa Birliği geri kabul anlaşmaları 2007 yılından bu yana yalnızca bu gruba uygulandığından, bugüne dek üçüncü ülke yurttaşlarının geri kabulüyle ilgili pek az deneyim edinilmiştir. Geçiş ülkelerine dönüşlerin sayısında artış beklenebileceğinden, bu gelişime yakından bakılması önem kazanmaktadır. Geri kabul anlaşmalarının uygulanmasına ilişkin istatistik bilgi bulunmamaktadır.

Parlamenter Meclisi üye devletlerle Avrupa Birliği'nin yalnızca insan haklarına saygılı ve işleyen bir sığınmacı sistemine sahip ülkelerle görüşülüp uygulanmasını tavsiye etmektedir. Burada geri kabul anlaşmalarının insan hakları açısından uygun hukuksal güvenceler içermesinin sağlanması öngörülmektedir. Üye devletlerden ayrıca geri kabul anlaşmalarının uygulanmasına ilişkin istatistik toplamları ve bir de bunların kullanımına ilişkin bir izleme mekanizması oluşturma konusunu düşünmeleri istenmektedir.

A. Karar taslağı

1. Geri kabul anlaşmaları, bir ülkenin kendi yurttaşlarını geri kabul yükümlülüklerini ortaya koyar ve tanımlar ve bu tür anlaşmalara taraf devletlerin kendi topraklarından geçen üçüncü ülke yurttaşlarını geri kabul yükümlülüğü taşıyacakları koşulları da belirler. Bu anlaşmalar düzensiz göçmenler için geri dönüş kararlarının uygulanmasını kolaylaştırıp çabuklaştırdığı gibi, kaynak ve geçiş ülkelerinde göç kontrol işlemlerinin güçlendirilmesi için özendirici olarak da işlev görebilir. Benimsenen bakış açısına göre geri kabul anlaşmaları, Avrupa Konseyi üyesi devletlerin göç yönetim stratejilerinde önemli bir öge olarak görülebilecekleri gibi, sorgulanabilir iade kararlarında kolaylaştırıcı oldukları veya Avrupa ülkelerinin eleştirilen “göç kontrolünün dışsallaştırılması” yaklaşımının bir parçasını oluşturdukları da düşünülebilir.

2. Bir iade kararı uygulanmadan önce geri kabulün usulsel koşullarını açıkça ortaya koyduklarından, geri kabul anlaşmalarının saydamlığı da beraberinde getirdiği ileri sürülebilir. Titizlikle uygulandıklarında bu anlaşmalar, iade kararlarının uygulanmasını kolaylaştırıp hızlandırarak göçmenin belirsizlikte veya gözetimde geçen süresinin kısaltılmasına katkıda bulunabilir. Geri kabul anlaşmalarını savunanlar, bu anlaşmaların insan hakları açısından yansız olduklarını, yalnızca düzensiz göçmenlerin yerlerine gönderilmesi için bir araç olarak kullanıldığını ileri sürerler. İnsan haklarıyla ilgili bir kaygının ortaya çıkabileceği aşama, genellikle, ilgili kişinin sınır dışı edilme, geriye gönderilme kararı, alındığı aşamadır ve geri kabul eden ülkedeki durum bu arada değişmemişse, bu kararın geri kabul yoluyla yürürlüğe konulduğu aşama değildir.

3. Bununla birlikte geri kabul anlaşmalarının düzensiz göçmenlerin ve sığınmacıların insan haklarına yönelik doğrudan veya dolaylı bir tehdit oluşturması gibi bir risk de söz konusudur. Burada söz konusu olan, özellikle, geri gönderen veya geri kabul eden ülkenin Mültecilerin Statüsüyle ilgili Cenevre Sözleşmesi (1951 Cenevre Sözleşmesi), bu Sözleşmenin 1967 tarihli Protokolü ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi çerçevesindeki yükümlülüklerini yerine getirmeyip geri kabul anlaşmasını yanlış bir kararı uygulamak üzere kullanmasından kaynaklanan risktir. İade süreci bir bütün olarak görülmeli, geri kabul anlaşmaları da bu sürecin önemli bir ögesi sayılmalıdır.

4. Kaygının temel nedeni üçüncü ülke yurttaşlarının geri kabulüyle ilgilidir. Kendi kaynak ülkeleri olmayan bir ülkeye geri gönderilen düzensiz göçmenler sonuçta sürdürülemez bir durumla karşılaşabilirler. Üçüncü ülkeye gönderilenlerin zincirleme geri gönderilme gibi bir riskle karşılaşma olasılıkları vardır. Bundan kastedilen, söz konusu kişilerin geçtikleri ülkelerin herhangi birinde sığınmacı olma imkânı bulamadan veya yaptıkları başvuru incelenmeden kendi kaynak ülkelerine geri gönderilmeleridir. Kimi geri kabul anlaşmaları sınırlarda hızlandırılmış işlemler öngörmektedir ki böyle durumlarda göçmenler başvuruda bulunmak için zaman bulamayabilirler veya başvuruları yeterince titiz biçimde değerlendirilemeyebilir.

5. Geri kabul anlaşmalarının yardımıyla gerçekleşen geri dönüşlerin sayısı ile ilgili istatistik bulmak güçtür. Devletler ya bu konuda istatistik toplamamaktadır ya da bunları açıklamakta isteksizdir. Geri gönderilenlerin durumu nadiren değerlendirilmektedir. Bu bilgi yokluğu söz konusu anlaşmaların etraflı biçimde değerlendirilmesini engellemektedir.

6. İlgili düzensiz göçmenlerin insan haklarını tam olarak gözetilen geri kabul anlaşmalarının görüşülmesi ve uygulanması kesinlikle gereklidir. Ayrıca, söz konusu belgelerin daha iyi kavranıp değerlendirilmesi açısından, etkileri ve uygulanmaları hakkında veri toplanması büyük önem taşımaktadır. Dolayısıyla, Parlamenter Meclisi Avrupa Konseyi üye devletlerine aşağıdakiler için çağrıda bulunmaktadır:

6.1. geri kabul anlaşmalarının, yalnızca, ilgili insan hakları standartları ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne uyan, işlemekte olan sığınmacılık sistemleri bulunan, yurttaşlarının serbest dolaşım hakkını koruyan, söz konusu ülkeye ne izinsiz girişi ne de bu ülkeden izinsiz ayrılışı suç

sayan ülkelerle yapılması;

6.2. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi yükümlülüklerine, özellikle bu sözleşmenin 3. Maddesine, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne, ilgili diğer insan hakları belgelerine tam olarak uyulması; düzensiz bir göçmeni geri kabul anlaşması çerçevesinde kabul ederken veya gene böyle bir anlaşma çerçevesinde düzensiz göçmeni geri gönderme kararının uygulanması talebinde bulunurken, Zorla Geri Göndermelerle ilgili Avrupa Konseyi Yirmi Kılavuzunun izlenmesi;

6.3 başka hususların yanı sıra, yabancıların toplu sınır dışı edilmesini yasaklayan Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 4 sayılı Protokolünün onaylanması ve buna tam ve etkili biçimde uyulması;

6.4. hızlandırılmış sığınma işlemlerinde insan haklarının korunmasıyla ilgili Avrupa Konseyi Kılavuzlarına uyulması;

6.5. herhangi bir geri kabul anlaşması kullanıma sokulmadan önce, sınımacların sığınma başvurusunda bulunabilecek zamana, erteleyici sonuçları olan etkili bir hakka sahip olmalarının ve bu açıdan ortadaki gerçeklerin ve hukukun bağımsız bir ulusal merci tarafından incelenmesinin sağlanması;

6.6. üye devletin, talepleri yeterince incelenmeyen sığınmacılara ilişkin olarak "güvenli üçüncü ülke" kavramını uygulaması halinde, gidilecek ülkenin söz konusu kişi açısından güvenli olduğunun teyidi, bu bağlamda ilgili kişinin insan haklarının gözetilmesi, uygun bir sığınma işlemine meydan verilmesi ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne uyulması;

6.7. gönderen ülkeden, ilgili kişinin yalnızca geçiş yapmış olduğu ülke tarafından geri kabulünü istemeden önce, her zaman ilk olarak o kişiyi ilk çıktığı ülkeye göndermeye çalışmasını talep eden bir hükme geri kabul anlaşmalarında yer verilmesi;

6.8. talep eden ülkeden, üçüncü bir ülkeden geri kabul talebinde bulunmadan önce, geri kabul edecek üçüncü ülkenin ilgili kişiye asgari sosyal hakları tanıyacağına dair bir doğrulama yapmasını isteyen bir hükme geri kabul anlaşmalarında yer verilmesi. Böyle bir doğrulamanın yapılamayacak olması durumunda, geri kabul işlemi de gerçekleşmemeli, talep eden ülke bunun yerine ilgili kişiye ülkede kaldığı sürece bu haklara erişim imkânı tanımalıdır;

6.9. geri kabul edilen bir üçüncü dünya yurttaşının, kaynak ülkesine geri dönüş imkânları olmaksızın, geri kabul eden geçiş ülkesinde çaresiz kalmamasının sağlanması;

6.10. geri kabul anlaşmalarında yer alıp taraflar arasındaki sınıra yakın yerlerde yakalanan göçmenlere ilişkin işlemlerin hızlandırılmasını öngören hükümlerin etkisinin, sınırlarda sorgulanabilir uygulamaların olup olmadığının belirlenmesi amacıyla araştırılması;

6.11. geri kabul anlaşmalarının, göçmenlerin insan hakları ihlaline karşı korunmalarını sağlayacak, özellikle güç durumdaki kategoriler söz konusu olduğunda göçmenlerin haklarını somut olarak belirtecek hukuksal güvenceler içermesi;

6.12. ilgili kişinin kaynak ülkesinin, gönderen ülkeye verilen sığınma talebine ilişkin herhangi bir bilgi veya kanıt almamasının sağlanması;

6.13. geri kabul anlaşmalarının, anlaşmanın uygulanmasının gerektiği gibi izlenip değerlendirilmesine olanak sağlayacak bir sistem de öngörmesi; bu anlaşmalarla ilgili olarak, geri kabul eden ülkedeki yetkili mercilerin kamuya açık yıllık raporlar yayınlamaları ve bu raporlarda en azından geri kabul edilenlerin sonraki durumlarına (örneğin gözaltında tutulma, serbest bırakılma, sınır dışı edilme, sığınmacı sistemine girişim vb gibi konularda) ilişkin

istatistik verilerin yer alması;

6.14. daha eski iki taraflı geri kabul anlaşmalarının devreden çıkartılarak yerlerine Avrupa Konseyi insan hakları standartlarına tam uyumlu daha modern olanların geçirilmesi;

6.15. bunların insan hakları ihlallerine yol açma olasılığının olup olmadığını belirlemek üzere, gerek geri kabul eden gerekse gönderen ülkelerde taraf oldukları geri kabul anlaşmalarının işleyişi ve etkileri üzerine nicel ve nitel araştırmalar yapılması;

6.16. geri kabul anlaşmalarının her zaman kamuoyuna açıklanmasının sağlanması;

6.17. gayri resmi geri kabul düzenlemelerine başvurmadan kaçınılması veya en azından bu kararda dile getirilen tavsiyelerin bu tür düzenlemelere de uygulanması;

6.18. yeterli izleme organlarının kurulması ve geri kabul anlaşmalarıyla ilgili istatistiklerin toplanıp analiz edilmesi için Avrupa Komisyonu ile eşgüdümüne gidilmesi;

6.19. gerek gönderen gerekse kabul eden ülkelerdeki sınır güvenlik görevlileri, kamu görevlileri ve geri kabul anlaşmalarının uygulanmasında görev alan diğerlerinin eğitimi için programlar hazırlanması;

6.20. gerektiğinde, düzensiz göçmenlerin geri gönderilmeleri yerine düzenleyici programlar düşünülmesi.

7. Parlamento Meclisi Avrupa Birliği'ne, geri kabul anlaşmalarını görüşürken ve yaygınlaştırırken bu Kararda yer verilen tavsiyeleri göz önünde bulundurması; bu anlaşmaların ilgili insan hakları standartlarıyla, özellikle de Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 3'üncü maddesi ile Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı'nın 19'uncu maddesi ile uyumlu olmasını sağlama; geri kabul anlaşmalarının üye devletleri bu standartlara aykırı iade politikaları izlemeye yöneltmesine meydan vermeme; geri kabul işlemleriyle ilgili bütün istatistikleri açıklama ve geri kabul anlaşmaları ile ilgili bir izleme mekanizması oluşturma çağrısında bulunur. Daha özel olarak, Avrupa Birliği şunları yapmaya davet edilmektedir:

7.1. herhangi bir taraf ülkeyle geri kabul anlaşması görüşmelerine başlamadan önce söz konusu ülkede insan hakları durumunu ve iyi işleyen bir sığınmacı sisteminin bulunup bulunmadığını yeterince incelemesi;

7.2. geri kabul anlaşmalarında bunların uygulanacağı kişilerin insan haklarını güvence altına almak üzere anlaşma hükümlerinin görüşülmesinde güçlü pazarlık gücünü kullanma;

7.3. geri kabul anlaşmalarında, uygulama için bir koşul olarak şu hususa yer verilmesi: anlaşmanın uygulandığı bir sığınmacının, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 13'üncü Maddesinde yer aldığı üzere önce Avrupa Birliği üyesi devlette etkili bir çözüm için başvuruda bulunabilmesi ve yetkili merci bu başvuru konusunda karara varmadan önce anlaşmaların uygulanmaması;

7.4. üçüncü ülke yurttaşlarının sosyal haklar anlamında kendi onurlarıyla bağdaşmayacak duruma karşılaşma risklerinin olduğu geçiş ülkelerine gönderilmeyeceklerini hükmünü uygulama koşulu olarak koyma;

7.5. Avrupa Birliği'nin aracılık ettiği geri kabul anlaşmalarının uygulanmasını izlemek üzere uygun bir organa talimat verme ve Avrupa Birliği üye devletlerine ilgili eğitimi verme;

7.6. geri kabul anlaşmalarının uygulanmasına ilişkin istatistiklerin toplanmasında ve

değerlendirilmesinde üye devletlerle yakın işbirliği içinde olma ve istatistiklerin kamuoyuna açıklanmasını sağlama;

7.7. “güvenli üçüncü ülke” kavramı kuralları ile geri kabul anlaşmalarının uygulanması arasındaki etkileşimi inceleme ve sistemde kusurlu yanlar varsa bunları ortaya çıkarma;

7.8. Avrupa Komşuluk Politikası ve Avrupa Birliği uluslararası kalkınma politikası açısından, üçüncü ülke yurttaşlarıyla ilgili geri kabul anlaşmaları imzalanmasının, vize serbestisi ve işbirliği için bir koşul olarak getirilmesinin etkilerini araştırma.

B. Taslak tavsiye

1. Parlamenter Meclisi, “geri kabul anlaşmaları: düzensiz göçmenlerin iadesinde bir mekanizma” başlıklı 2010 tarih ve ... Sayılı kararına atıfla, geri kabul anlaşmalarının Avrupa Konseyi üyesi devletlerin düzensiz göçmenleri iade politikalarında oynadığı role ve insan hakları açısından doğan kaygılara dikkat çeker.

2. Bakanlar Komitesinin, Parlamenter Meclisi tarafından üye devletlere yapılan ve yukarıdaki kararda yer alan tavsiyeleri dikkate alıp üye devletleri bunlara uymaya davet etmesi.

3. Parlamenter Meclisi, geri kabul anlaşmalarının düzensiz göçmenler ve sığınmacılar üzerindeki etkilerini, ilgili istatistiklerin toplanması ve değerlendirilmesinden başlayarak incelenmesi için çok daha fazla çaba sarf edilmesi gerektiği kanısındadır. Parlamenter Meclisi bu nedenle Bakanlar Komitesini şunları yapmaya davet etmektedir:

3.1. geri kabul anlaşması görüşmelerinin başlatılabileceği ülkelerin seçilmesinde başvurulacak insan hakları ölçütlerini belirleme;

3.2. tespit edilen örnek uygulamalar da dikkate alınarak, geri kabul anlaşmalarının insan haklarına saygı duyulmasını ve bu hakların korunmasını gözetken yollardan nasıl görüşülüp uygulanabileceği konusunda kılavuzlar hazırlama; bu bağlamda ve özellikle aşağıdaki hususları inceleme:

3.2.1. üye devletlerce uygulanan geri kabul sürecinin, özellikle azınlık gruplara mensup kişilerin geri dönüşüyle ilgili olarak, geri dönenlerin yeniden bütünleşmelerine yönelik yeterli kapasite geliştirme ve yardım programları sunması;

3.2.2. üçüncü ülke yurttaşlarının kendilerine sığınma sistemine erişim güvencesi tanınmayan ülkelere dönüşlerini öngören geri kabul anlaşmalarının etkisi;

3.2.3. geri dönenlerin asgari sosyal haklardan yoksun kalmaları ve sürdürülebilir yaşam projeleri geliştirememeleri gibi durumlardan kaçınmanın yolları;

3.2.4. Avrupa Birliği tarafından görüşülmüş geri kabul anlaşmalarının uygulanması ve bu anlaşmaların bazılarında (Rusya, Ukrayna ve diğer ülkelerle olanlar) hızlandırılmış geri kabul usullerine başvurulmasından kaynaklanan insan haklarıyla ilgili sonuçlar.

C. Raportör Ms Strik'in açıklayıcı notu

İçindekiler

I. Giriş

II. Geri kabul anlaşmaları nedir?

III. Geri kabul anlaşmalarında insan haklarıyla ilgili duyarlılıklar

IV. Sonuç ve öneriler

I. Giriş

1. Geri kabul anlaşmaları, Avrupa Konseyi üyesi devletlerin Avrupa Birliği ortak geri dönüş politikasında başvurdukları yönetim stratejilerinin önemli bir ögesidir. Bu anlaşmalar, düzensiz göçmenler söz konusu olduğunda geri gönderme kararlarının uygulanmasını kolaylaştırmakta ve hızlandırmakta ve varsayımsal olarak da, geri kabul anlaşmalarına taraf olan kaynak veya geçiş ülkelerinin sınır kontrollerini daha iyi hale getirmeleri için bir özendirici işlevi görmektedir. Bu raporda tartışılan ama soru, geri kabul anlaşmalarının varlığının ya da uygulanmasının düzensiz göçmenlerin insan haklarına doğrudan veya dolaylı bir tehdit oluşturup oluşturmadığıdır. Bu kaygı, özellikle, gönderen veya geri kabul eden ülkenin Mültecilerin Statüsüyle ilgili 1951 Cenevre Anlaşması, bu anlaşmanın 1967 tarihli Protokolü ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne göre yükümlülüklerini yerine getirmeme olasılığından kaynaklanmaktadır.

2. Geri kabul anlaşmaları, taraf devletlerin kendi yurttaşlarını, kimi durumlarda da kendi topraklarından geçen üçüncü ülke yurttaşlarını yeniden yükümlülüğünü taşıyacakları koşulları belirlemektedir. İnsan haklarıyla ilgili kaygılar, özellikle, bunlardan ikincisi söz konusu olduğunda gündeme gelmektedir. İleri sürülen bir görüşe göre, kendi çıkış ülkeleri olmayan bir ülkeye geri gönderilen düzensiz göçmenler sığınma başvurusunda bulunma veya bulunsalar bile bu başvurunun esasa ilişkin olarak incelenmesi fırsatına sahip olamayabilmekte, bu yüzden zincirlere "eri gönderilmeye" maruz kalabildikleri gibi sosyal haklar açısından olumsuz bir duruma düşebilmektedir.

3. Şaşırtıcı olmayan biçimde, ulusal hükümetlerin temsilcileri ve Avrupa Birliği geri kabul anlaşmalarının insan hakları açısından güvenli ve yansız olduklarını ileri sürmektedir. İleri sürülen görüşe göre bir geri kabul anlaşması düzensiz göçmenlerin çıkartılmasına yönelik bir araçtan ibarettir ve insan haklarıyla ilgili tüm hususların ilgili kişi sınır dışı edilirken, yeni geri gönderme kararı alınırken gündeme getirilmesi gerekir.

4. Örneğin HDK'ların temsilcileri bu görüşe katılmamakta, geri kabul anlaşmalarının insan hakları açısından yansızlığının sorgulanması gerektiğini ileri sürmektedir. İleri sürdükleri teze göre, bir kişinin geri gönderilmesine yol açan zincirin farklı halkaları birbirinden ayrı tutulamaz ve sürece bir bütün olarak bakılması gerekir. Dolayısıyla, bu bütün çok önemli bir parçası olan geri kabul anlaşmaları da ondan ayrı ele alınmamalıdır. Dahası, bir geri kabul anlaşmasının varlığı, sorgulanabilir iade kararları için katalizör işlevi de görebilir. Bu durumda, geri kabul anlaşmalarının etkisi değerlendirmeye tabi tutulmalıdır. Geri kabul talebinde bulunulmadan önce bireysel korunma ihtiyaçları konusunda inceleme yapılmamışsa (örneğin, başvuruları "güvenli üçüncü ülke" gerekçesiyle reddedilen kişiler gibi) veya geri kabul eden ülkede geri gönderme kararı ile geri kabul talebi arasındaki dönemde koşullar kötüye gitmişse özel bir sorun ortaya çıkacaktır.

5. Avrupa Birliği, geri kabul anlaşmalarının yaygınlaşmasında sürükleyici güç durumundadır. Avrupa Birliği'nin müzakere ettiği geri kabul anlaşmaları daha sonra üye devletlerin kullanımına sunulmakta ve uygulanmaktadır. Ülkeler arasında ayrıca tamamen iki taraflı geri kabul anlaşmaları yapılmaktadır. Avrupa Konseyi üyesi olan AB üyesi olmayan ülkeler de üçüncü ülkelerle iki taraflı geri kabul anlaşmalarına girmektedir. Ancak bu devletler, en başta ve en önemlisi, AB üyesi ülkelerle yapılan geri kabul anlaşmalarının alıcı taraftaki ucudur. Örneğin 2007 yılında "Eski Yugoslav Cumhuriyeti

Makedonya" hepsi Avusturya, Almanya, Macaristan veya İsviçre'den olmak üzere 528 kişiyi geri kabul etmiştir.

6. Avrupa Birliği şu ülkelerle geri kabul anlaşmaları gerçekleştirmiştir: Hong Kong, Makao, Sri Lanka, Arnavutluk, Rusya, Bosna Hersek, "Eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya", Gürcistan, Moldova, Karadağ, Pakistan, Sırbistan ve Ukrayna. Fas ve Türkiye ile görüşmeler sürerken, Avrupa Komisyonu'nun geri kabul anlaşması görüşmeleri görevi Çin, Cezayir ve Yeşil Burun'u da kapsamaktadır. Avrupa Birliği Konseyi, Komisyona, Belarus'la yapılacak geri kabul anlaşması için görüşmelere başlamak üzere bir görev belirleme çağrısında bulunmuştur.

7. Avrupa Birliği geri kabul anlaşmalarının ötesinde, iki taraflı yüzlerce geri kabul anlaşması bağitlanmıştır. Örneğin Almanya, bu tür 29; İtalya 30; Polonya 19, Macaristan ise 25 anlaşmanın tarafıdır. Bu iki taraflı anlaşmaların çoğu Avrupa Birliği üyesi devletlerdir. Almanya'nın taraf olduğu anlaşmalardan 13'ü, İtalya'ninkilerin ise 15'i diğer AB ülkeleriyledir. "Eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya" 21 geri kabul anlaşması yapmıştır ve Moldova da üç anlaşmaya taraf durumdadır.

8. Geri kabul anlaşmaları sayesinde uygulanan geri dönüş sayısı ile ilgili istatistik bulmak kimi zaman güç olmaktadır. Devletler bu konuda istatistik toplamamakta veya bunları yayınlamakta isteksiz davranmaktadır. İstatistik bulunduğu durumlarda ise bunlar genel olarak iadeleri vermekte, geri kabul anlaşmaları sayesinde gerçekleşen geri dönüşlerle göre ayrıştırılmamaktadır. Geriyle gönderilenlerin durumu nadiren değerlendirilmekte, geri kabul anlaşmalarının uygulanmasının geriye gönderilenlerin durumu üzerindeki etkisi ise daha da az araştırılmaktadır. Bu bilgi yokluğu, bu araçların avantajlarının ve dezavantajlarının etraflı bir değerlendirmeye tabi tutulmasını engellemektedir.

9. Yukarıdaki hususların ışığında raportör, geri kabul anlaşmalarının insan haklarıyla ilgili sonuçları konusunda bu raporu hazırlamıştır. Hazırlık çalışmalarının bir parçası olarak raportör 15-16 Şubat 2009'da Brüksel'e gitmiş, burada BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), Avrupa Komisyonu, Uluslararası Af Örgütü ve Avrupa Siyasal Araştırmalar Merkezi temsilcileri ve bağımsız uzmanlarla görüşmeler yapmıştır. Görüşülen kişiler konuya ilişkin değerli bilgiler vermiştir. Daha sonra 27 Mayıs 2009'da raporun konusuyla ilgili olarak Paris'te bir toplantı düzenlenmiştir. Toplantı, başka temasların yanı sıra Avrupa Komisyonu, BMMYK ve Uluslararası Göç Örgütü (IOM) görevlileri ile sivil toplum temsilcileri arasında görüş alışverişi için bir ortam ve zemin oluşturmuştur. Hazırlık çalışmaları sırasında Avrupa Göç Komitesine (CDMG) anket formları gönderilmiş ve bu formlar üyeler tarafından yanıtlanmıştır. Raportöre ayrıca Ms Joanne van Selm de önemli yardımlarda bulunmuştur. Raportör, Ms Joanne van Selm tarafından bu konuda hazırlanan rapordan girdi olarak yararlanmıştır. Raportör, bu değerli katkılarından dolayı adı geçenlere teşekkür borçludur.

II. Geri kabul anlaşmaları nedir?

10. Ülkelerin uluslararası hukuka göre kendi yurttaşlarını geri kabul yükümlülükleri vardır.¹ Ne var ki, bir kişinin ikamet ettiği ülke bu kişiyi kendi kaynak ülkesine geri göndermek istediğinde, kaynak ülkenin bu yükümlülüğünü yerine getirmediği durumlar görülebilmektedir. Bunun nedeni olarak ileri sürülebilen resmi gerekçeler arasında örneğin ilgili kişinin gerekli belgelere sahip olmaması gösterilmektedir. Oysa gerçek neden başka yerlerde de yatabilmektedir; örneğin, söz konusu kişinin ülkede istenmemesi veya hükümetin birtakım siyasal veya ekonomik nedenlerle kendi yurttaşlarını ülkeye geri kabul etmek istememesi gibi. Ülkeler, geri dönüşleri kolaylaştırmak ve çabuklaştırmak için geri kabul anlaşmaları bağitlamıştır. Bu anlaşmalar, belirli koşullar öngörür ve bu koşulların yerine getirilmesi halinde kaynak ülkeye, uluslararası hukuktan kaynaklanan yükümlülüğe ek olarak ilgili kişiyi kendi topraklarına kabul etme yükümlülüğü getirir. Anlaşma, talep edilen geri kabulün karşılanması için yerine getirilmesi

¹ Bakınız, BM Uluslararası Sivil ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin 12.4 maddesi ve AİHS'nin 4. Sayılı protokolü, Madde 3.2.

gereken koşulları net biçimde belirler.

11. Belirli nedenlerle, kendi topraklarında kalmasını istemedikleri kişileri sınır dışı etmek isteyen ülkeler, kimi durumlarda bu kişileri kendi kaynak ülkelerine değil de üçüncü bir ülkeye göndermek isteyebilirler. Bu üçüncü ülke çoğu durumda ilgili kişinin kendisini artık istemeyen ülkeye gelirken geçtiği ülkedir. Bunun nedeni, geçiş ülkesiyle işbirliğinin kolaylığı olabilir. Ancak, ülkelerin kendi topraklarına girecek yabancılar hakkında karar verme ayrıcalığı vardır ve bu nedenle uluslararası hukuk çerçevesinde kendi yurttaşları olmayan kişileri kabul etme gibi bir yükümlülükleri yoktur. Dolayısıyla geri kabul anlaşmaları kimi durumlarda alan ülkelere kendi yurttaşı olmayan geri gönderilen kişileri kabul etme yükümlülüğü getiren hükümler içerir. Bu kişilere burada “üçüncü ülke yurttaşları” olarak atıfta bulunulacaktır.

12. Geri kabul anlaşmaları, düzensiz göçmenlerin geri kabulü ile ilgilidir. Bunlar, şu veya bu nedenle belirli bir ülkenin topraklarında ikamet hakkı olmayan kişilerdir. Bir göçmen çeşitli nedenlerden dolayı “düzensiz” olarak nitelenebilir.² Başvurusu reddedilen veya hiç değerlendirilmeyen bir sığınmacı olabilir veya ülkeye gerekli belgeler olmadan giriş yapmış olabilir. Ülkeler, düzensiz göçmenleri sınır dışı etme hakkına sahiptir; ancak bunun için sınır dışı etme işleminin 1951 Cenevre Sözleşmesi’ni³ veya Uluslararası Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesi veya BM İşkence Karşıtı Sözleşme dahil diğer uluslararası insan hakları belgelerini ihlal etmemesi gerekir. Ancak bu söylenen, bir kişiyi sınır dışı etmenin her zaman ve mutlaka mazur görüleceği anlamına gelmez; bununla birlikte, az önce sözü edilen hükümler çerçevesinde bu hak her zaman vardır. Bu bağlamda, üçüncü ülke yurttaşlarının haklarına odaklanılması özellikle önemlidir. Bu konumdaki geri dönenlerin sığınma sistemine erişemeyecek bir durumla karşılaşma riskleri daha da büyüktür.

13. Avrupa Komisyonu Avrupa Birliği geri kabul anlaşmalarını şu şekilde tanımlamaktadır: “Bir Topluluk Geri kabul Anlaşması, Avrupa Topluluğu ile üçüncü bir ülke arasında bağtlanıp karşılıklı yükümlülükleri, başka bir ülkede yasa dışı olarak kalmakta olanların kendi kaynak ülkelerine veya geçiş ülkelerine geri dönüşlerini kolaylaştıracak ayrıntılı idari ve işlemsel usulleri belirler.”⁴ Aynı tanım normal olarak, Avrupa Birliği’nin yer almayışı dışında, iki taraflı geri kabul anlaşmalarına da uygulanabilir.

14. Geri kabul anlaşmaları, talepte bulunan ülkenin başvurusu üzerine, anlaşmada belirtilenlerin dışında başkaca formaliteye gerek kalmaksızın, kendisinden talepte bulunulan ülkenin, talepte bulunan ülkeye giriş veya o ülkede ikamet koşullarını taşımayan herhangi bir kişiyi kabul etmesini öngörür. Bunun koşulu, söz konusu kişinin talepte bulunulan ülke yurttaşı olduğunun birinci derecede kanıtlarla ortaya konulmasıdır. Ülke yurttaşlığına ilişkin kanıt olarak işlev gören çeşitli belgeler her geri kabul anlaşmasında ek olarak yer alır. Eğer koşullar karşılanmışsa, kendisinden talepte bulunulan devlet geri kabul edilecek kişiye, dönüşü için, en az altı ay geçerliliği olacak bir seyahat belgesi çıkaracaktır.

15. Geri kabul anlaşmaları normal olarak ayrıca kendisine talepte bulunulan ülkenin, talepte bulunan ülkenin başvurusu üzerine, talepte bulunan ülkeye giriş veya bu ülkede ikamet koşullarına sahip olmayan veya bu hakları artık geçerlilik taşımayan herhangi bir üçüncü ülke veya devletsiz bir kişiyi kendi topraklarına geri kabul etmesini öngörür. Ancak, böyle bir kabul için aşağıdaki koşullar gereklidir:

² Avrupa Birliği “yasa dışı göçmenlere” atıfta bulunmaktadır. Bununla birlikte Parlamento Asamblesi “düzensiz göçmenler” ifadesini tercih etmiştir.

³ Cenevre Sözleşmesi’nin 33’üncü maddesi şöyle demektedir: “Sözleşme ile bağlı hiçbir Devlet, herhangi bir mülteciyi ırkı, dini, milliyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasal görüşü nedeniyle yaşamının ve özgürlüğünün tehdit altında olacağı bölgelerin sınırlarına geri yollayamaz.”

⁴ Avrupa Komisyonu Adalet, Özgürlük ve Güvenlik Genel Müdürlüğü’nden bir görevli tarafından sağlanan bilgi, Mayıs 2009.

- kişinin, talepte bulunan ülke topraklarına, kendisinden talepte bulunulan ülkenin topraklarına doğrudan doğruya ve yasa dışı yollardan girmesi;
- bu giriş sırasında, kendisinden talepte bulunulan ülke tarafından verilmiş geçerli bir ikamet iznine sahip olması;
- giriş sırasında, kendisinden talepte bulunulan ülke tarafından verilmiş geçerli bir vizeye sahip olması.

Eğer bu koşullar yerine gelmişse, kendisinden talepte bulunulan devlet geri kabul edilecek kişiyle ilgili olup dönüş için gereken seyahat belgelerini en az altı ay geçerli olacak şekilde çıkarmalıdır.⁵

16. Yukarıdaki tanımda yer alan “ayrıntılı ve işlemsel usuller” ile kastedilen, düzensiz bir göçmenin anlaşmanın uygulanması çerçevesinde nasıl geri gönderildiğidir. Bu usulleri düzene bağlayan hükümler, başka hususların yanı sıra, şunlarla ilgilidir: geri dönenin yurttaşlığına ilişkin olup geri kabul eden ülke tarafından kabul edilecek kanıtlar; geçiş işlemleri, kişisel verilerin korunması, anlaşmanın yaşama geçirilmesi ve bölgesel uygulanması, masraflar ve veri korunması ile ilgili kurallar. Anlaşmalarda ayrıca bir de tarafları ilgili göçmenlerin insan haklarına saygıya davet eden veya “uluslararası hukukla, geçerli herhangi bir uluslararası sözleşme veya anlaşmadan doğan yükümlülükler ve sorumluluklara” atıfta bulunarak bu belgelerdeki hükümlerin saklı olduğuna ilişkin bir hüküm de yer alır.

17. Geri kabul anlaşmaları uzun bir süredir çeşitli biçimler almaktadır. Bu alanda üç ana akım tespit edilebilir: 19. Yüzyıl, 1950’ler ve 1990’ların başında ortaya çıkan üçüncü akım.⁶ 1990’larda AB üyesi devletlerin çoğu, göç politikaları söz konusu olduğunda kendileri açısından en fazla önem taşıyan ülkelerle iki taraflı geri kabul anlaşmalarına yönelmiştir. Uygulamada giderek daha fazla güçlükle karşılaşılan ulusal dönüş politikaları ile birlikte AB üyesi devletler bu kez üye olmayan devletlerle işbirliği ortamı yaratmak amacıyla toplu girişimlere başvurmaya başlamıştır.

18. Daha önce de söz edildiği gibi, bugüne dek yüzlerce iki taraflı geri kabul anlaşması gerçekleştirilmiştir. Bulgaristan, Fransa, Almanya, İtalya, Letonya, Lituanya, Romanya ve İspanya iki taraflı geri kabul işbirliği bakımından en öne çıkan AB üyesi ülkelerdir. “Eski Yugoslav Cumhuriyeti Makedonya”, İsviçre ve Ukrayna da AB üyesi ülkelerle bu tür anlaşmalara sıkça giren AB dışı ülkelerdir. Avrupa Birliği, geri kabul anlaşmaları imzaladığı devletleri bu kez başka kaynak ülkelerle böyle anlaşmalar yapmaya teşvik etmektedir.

19. Kimi durumlarda ülkeler, bu işbirliğini bir geri kabul anlaşmasıyla zorunlu olarak resmileştirmeksizin geri kabul ile ilgili konularda işbirliğini kabul etmişlerdir. Bu ülkeler, geri kabul konusunu daha kapsamlı bir işbirliği çerçevesine yerleştirerek ele almanın alternatif yollarını tercih etmiş olabilirler. Örneğin, karşılıklı yardımın ek biçimleri veya işbirliğini başka tür anlaşmalarla teyit etme yolunun seçilmesi böyle tercihler olabilir. Karşılıklı yazışmalar ve mutabakat zabıtları böyle bir işlev görebilir.⁷

20. Avrupa Topluluğu 1999 yılında Amsterdam Anlaşması ile üye devletler tarafından geri kabul anlaşmaları görüşmelerinde yetkilendirilmiştir. Bu anlaşmalar bağitlandığında, üye devletlerin

⁵ Üçüncü ülke yurttaşı veya devletsiz bir kişi için geri kabul yükümlülüğü, ilgili kişinin talepte bulunulan ülkenin uluslararası bir havaalanında yalnızca aktarma amacıyla bulunması gibi durumlarda uygulanmaz.

⁶ Geri kabul anlaşmalarının tarihçesi için bakınız, Coleman, Nils; “European Readmission Policy, Third Country Interests and Refugee Rights”; Bölüm 1.

⁷ Bakınız, “Ülkelerine Dönen Göçmenlerin Yeniden Bütünleşmelerini Desteklemek Üzere Toplu Girişim” (MI.RE.M.-projesi).

kullanımına sunulacaktır.⁸ Geri kabul anlaşmalarına ilişkin olarak verilen bu yetki tartışma konusudur. Avrupa Birliği'nin bu alanda tek yetkili olup olmadığı net değildir. Avrupa Birliği üye devletleri durumun bu olduğu görüşündedir. Komisyon ile üye devletler arasındaki geleneksel ilişki, belirli kurallara tabi paylaşılmış yetki kullanımınıdır. Avrupa Birliği üyesi devletlerin daha önce müzakere edip bağittadıkları iki taraflı geri kabul anlaşmaları halen yürürlükte ve kullanılmaktadır. Bununla birlikte, Avrupa Birliği geri kabul anlaşmaları, devletler tarafından bağittanmış anlaşmalara göre öncelik ve üstünlüğe sahiptir. Ayrıca, üye devletler, yukarıda değinilen Avrupa Birliği Konseyi görevi kapsamına girmeyen ülkelerle de geri kabul anlaşmaları yapabilirler. Geri kabul anlaşmalarının müzakeresinden Avrupa Komisyonu sorumlu olmakla birlikte, bunların uygulanmasında yer almamaktadır. Bir kişiyi geri gönderme ve geri kabuller ilgili karar, tümüyle ilgili ülkenin tasarrufundadır.⁹

21. Avrupa Birliği geri kabul anlaşmaları, daha önce de belirtildiği gibi, Avrupa Komisyonu tarafından müzakere edilmektedir. Avrupa Komisyonu bu konuda Avrupa Birliği Konseyi tarafından yetkilendirilmiştir. 2000 yılından bu yana Avrupa Birliği ile üçüncü ülkeler arasında müzakere edilen ortaklık ve işbirliği anlaşmaları, bunların arasında özellikle Cotonou Anlaşması ve bu Anlaşmanın 13'üncü maddesi tarafların kendi yurttaşlarını geri kabul etmeleri talebinde bulunan hükümler içermektedir.¹⁰

22. Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından Ekim 2008 Avrupa Zirvesi'nde kabul edilen Avrupa Göç ve Sığınma Paketi, Avrupa Birliği'nin geri kabul anlaşmaları yapmasını onaylamakta ve tavsiye etmektedir. Belirtildiğine göre, Avrupa Birliği geri kabul anlaşmalarının etkililiği değerlendirilecek, yeni anlaşmalar müzakere edilirse üye devletlerle Komisyon yakın iştişare içinde olacaktır. Aralık 2009'da benimsenen "Stockholm Programı – yurttaşlarına hizmet eden ve onları koruyan açık ve güvenli Avrupa", geri kabul anlaşmalarından Avrupa Birliği'nin göç yönetim stratejilerinde yeri olan önemli bir öge olarak söz etmektedir. Buna göre, Avrupa Birliği Konseyi şu noktaya odaklanmalıdır: "Komisyonun, 2010 yılında geri kabul anlaşmaları ve sürmekte olan müzakerelerle ilgili bir değerlendirme ve uygulamayı izlemeye yönelik bir mekanizma önermesi. Konsey, bu zemin üzerinde, geri kabule ilişkin bütünlüklü ve yenilenmiş bir strateji tanımlamalı, bu tanımda kendi yurttaşlarını geri kabul etmede işbirliğine yanaşmayan üçüncü ülkelere yönelik ortak yaklaşıma da yer verilmelidir." (Kesim 6.1.6).

23. İki taraflı geri kabul anlaşmaları uluslararası anlaşmalardır ve bu nedenle ülkelerin büyük çoğunluğu tarafından ilgili tarafların hükümetleri tarafından imzalanıp gene bu ülkelerin parlamentoları tarafından onaylanmalı, kimi durumlarda da yürürlüğe girmeden önce ülkelerin kendi iç hukuklarına içselleştirilmelidir. Avrupa Birliği tarafından müzakere edilen geri kabul anlaşmaları söz konusu olduğunda ise, Nice anlaşmasına göre Avrupa Parlamentosuna danışılmış, o da bağlayıcı olmayan bir görüş belirtmiştir. Bu durum Lizbon anlaşmasıyla değişmiştir; bu anlaşmaya göre anlaşmaların Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanması gerekmektedir (Madde 216). Avrupa Birliği tarafından bağittanan geri kabul anlaşmaları "karma anlaşmalar" denilen türde anlaşmalar değildir ve bu nedenle üye devletlerin hükümetleri veya parlamentoları tarafından ayrıca onaylanmaları gerekmemektedir.

⁸ Avrupa Birliği Anlaşması Madde 63(3)(b).

⁹ Avrupa Komisyonu Adalet, Özgürlük ve Güvenlik GM'den Migreurope Başkanına gönderilen 23 Mart 2009 tarihli mektup.

¹⁰ Avrupa Birliği ile ACP (Afrika, Karayib ve Pasifik) ülkeleri arasındaki Cotonou Anlaşması 2000 yılında imzalanmıştır. Anlaşma'nın 13. Maddesi standart bir geri kabul hükmü içermektedir. Buna göre, her Taraf Devlet "bir başka Taraf Devlet topraklarında yasa dışı bulunan herhangi bir yurttaşının dönüşünü ve geri kabulünü o Devletin talebi üzerine başka bir formaliteye gerek kalmadan kabul edecektir." Metin ayrıca "Taraflardan herhangi birinin gerekli görmesi halinde, üçüncü ülke yurttaşlarıyla devletsiz kişilerin geri kabulüne ilişkin düzenlemeleri" gerçekleştirme olasılığını da öngörmektedir.

24. Geri kabul anlaşmalarının yardımıyla gerçekleşen geri dönüşlerin sayısı ile ilgili istatistik bulmak güçtür. Devletler bu konuda istatistik toplamamıştır veya topladıklarını açıklamak istememektedir. İstatistikler açıklandığında ise bunlar çoğu kez genel olarak dönüşleri göstermektedir ve geri kabul anlaşmaları çerçevesinde gerçekleşen dönüş sayısı belirtilmemektedir.

25. Bununla birlikte, raportörün sorularını yanıtlayan devletler belirli rakamlar vermişlerdir. Avrupa Birliği'nin Rusya ile geri kabul anlaşması 1 Haziran 2007 tarihinde yürürlüğe girmiştir (üçüncü ülke yurttaşları ile ilgili hükümler 1 Haziran 2010'da yürürlüğe girecektir). Rusya yalnızca çok az sayıda ülke ile iki taraflı anlaşma imzalamış olmasına karşın, Avrupa Birliği geri kabul anlaşmasını uygulayabilmek için bunu pratikte Avrupa Birliği üyesi ülkelerde yasa dışı olarak bulunan Rusya yurttaşları için şaşama geçirmektedir. Mayıs 2009 itibarıyla Rusya AB üyesi 16 devletten 2025 geri kabul talebi almıştır. Onay verilen 820 talepten 211 Rus yurttaşı geri dönmüştür. Rusya tarafından kabul edilen bu kişilerin üçte biri geri gönderildikleri ülkeye yeniden gitme teşebbüsünde bulunmuştur.

26. İtalya raportör tarafından gönderilen soru formuna verdiği yanıtta 2008 yılında 8.651 geri kabul talebinde bulunduğunu, bunlardan 8.340'ının kabul edildiğini belirtmektedir. 2008 yılında İtalya'da geri gönderilen yabancı yurttaşların sayısı 9.606'dır. Dolayısıyla, bu kişilerin büyük çoğunluğu geri kabul anlaşmaları çerçevesinde geri dönmüştür. Ayrıca belirtmek gerekirse, 2008 yılında İtalya'da düzensiz göçmenlere ilişkin olarak ek 46.391 sınır dışı veya ret kararı alınmış, ancak bunlar *uygulanamamıştır*. Bu durumun nedeni söz konusu göçmenlerin pasaportlarının veya geçerli diğer belgelerinin olmayışıdır. Sırbistan'ın raportöre verdiği yanıtta göre 2007 yılında bu ülke iki taraflı 17 geri kabul anlaşması çerçevesinde 2.577 geri kabul talebi almış, bunlardan 2.465'i kabul edilmiştir. 2008 yılına ait rakam ise 1.572 olup bunların hepsi kabul edilmiştir. 2007 yılında toplam 55.938 kişi İspanya'dan sınır dışı edilmiş veya bu ülkeye girişi reddedilmiştir. Bu geri dönüşlerden 6.248'i geri kabul anlaşmaları çerçevesinde gerçekleşmiştir. 2008 rakamları ise sırasıyla 46.426 ve 6.178'dir.

III. Geri kabul düzenlemelerinde insan haklarıyla ilgili duyarlılıklar

i. Giriş

27. Bir göçmenin kendi isteği dışında bir ülkeden çıkartılması normal olarak iç hukuka göre alınan bir iade kararının sonucudur. Eğer burada söz konusu ülke AB üyesi bir ülke ise, alınan kararın Avrupa Birliği Talimatına dayanması gerekir.¹¹ Geri kabul anlaşmaları da bu tür bir kararı uygulamanın aracıdır. Dolayısıyla, anlaşmalar ancak, gönderen ülkedeki yetkili mercilerin belirli bir kişinin o ülkede kalma hakkına sahip olmadığını sonunda belirlediklerinde uygulanabilir.

28. Ülkeler kendi topraklarına kimlerin Kabul edileceği ve kimlere bu topraklarda kalma izni verileceği konusunda karar verme hakkına sahip olsalar bile, bir kişinin sınır dışı edilmesi, o kişinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve diğer insan hakları belgeleri tarafından güvence altına alınan insan haklarının ihlali anlamına gelebilir. Örneğin, kişinin geri gönderildiği ülkeye varışında, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihadında tanımlandığı şekliyle işkenceye, insanlık dışı veya aşağılayıcı muameleye maruz kalma, temel sosyal haklarından mahrum bırakılma özellikle de kendi kaynak ülkesi olmayan, dolayısıyla sürdürülemez bir duruma düşeceği bir ülkeye gönderime riski varsa, durum böyledir. Dahası, sınır dışı edilme, kişinin geri döndüğü yerde kovuşturmayla uğraması söz konusuysa ülkenin 1951 Cenevre Sözleşmesi çerçevesindeki yükümlülüklerinin ihlali anlamına da gelebilir. Ayrıca, kişinin gönderilmesi dahil sınır dışı edilmesine giden süreç de insan hakları açısından çeşitli kaygılara yol açabilir.

29. Geri kabul anlaşmalarının yararlılığını ve zararsızlığını savunanlar, geri kabul anlaşmalarının insan

¹¹ Üye Devletlerde yasa dışı ikametdeki üçüncü ülke yurttaşlarının geri gönderilmesinde gözetilecek ortak standart ve usullerle ilgili Avrupa Parlamentosu ve Konseyinin 16 Aralık 2008 tarih ve 2008/115/EC sayılı talimatı.

haklarıyla bağdaşıp bağdaşmadığını sorgulamanın anlamsız olduğunu ileri sürmektedir. Söylediklerine göre, insan haklarıyla ilgili sorunlar baş gösterirse – ki pekâlâ gösterebilir- bu durum iade kararı alınırken ortaya çıkar; bu kararın geri kabul anlaşması aracılığıyla uygulanması sırasında değil. Çünkü söz konusu karara varılırken insan haklarıyla ilgili kaygıların zaten ele alınmış olması gerekir. Geri kabul anlaşmaları bir hukuksal çerçeve sunar ve bu anlaşmalar geri göndermeyi kolaylaştıracak bir araçtan ibarettir. Hatta geri kabul anlaşmaları saydamlık da sağlar; çünkü geri kabule ilişkin usulsel koşullar iade kararının uygulanmasından önce açıkça beyan edilir. Dikkatle uygulanmaları halinde anlaşmalar, göçmenin belirsizlikte veya gözaltında geçen süresini kısaltabilir. Örneğin Uluslararası Af Örgütü de geri kabul anlaşmalarına ilkesel olarak karşı çıkmamaktadır.¹²

30. Geri kabul anlaşmalarını eleştirenler, aslında bu hakların insan hakları açısından yansızlığının sorgulanması gerektiğini ileri sürmektedir. İleri sürülen görüşe göre, bir kişinin iadesiyle sonuçlanan - ki bu iade insan hakları bakımından sorgulanabilir- zincirin farklı halkaları birbirinden yalıtılamaz ve sürece bir bütün olarak bakılması gerekir. Geri kabul anlaşmaları da bu bütünün bir parçasıdır, dolayısıyla bundan ayrılmamalıdır. Geri kabul anlaşmalarının varlığı, savunulamayacak iade kararlarının alınmasına yol açabilir ve sonuçta bu tür sorgulanabilir kararların uygulanmasında katalizör olarak işlev görebilir. Burada, kendilerini güç durumda bulması mümkün ve sığınma sistemine erişimi olmayabilecek üçüncü ülke yurttaşlarının hakları üzerinde odaklanılması özellikle önem taşımaktadır.

31. Dahası, kimi geri kabul anlaşmaları sınırlarda işlemlerin hızlandırılmasını öngören hükümler içermektedir. Bu hükümler, incelemelerin insan hakları noktasından yapılmasını öngörmektedir. Ayrıca, geri kabul anlaşmaları çerçevesinde bir iadenin hızlı biçimde gerçekleştirilmesi, geri dönenin yararlanabileceği veya yararlanması gereken tüm hukuki telafi yollarına gerektiği gibi erişmesini engelleyebilir. Geri kabul anlaşmalarının izlenmesine ve derlenmesine ilişkin önemli sorular da halen gündemdedir.

32. Ülkeler arasında yapılan resmi geri kabul anlaşmaları yanı sıra, gayri resmi nitelikte başka tür geri kabul anlaşmaları da giderek yaygınlaşmaktadır; bu çerçevede kullanılan araçlar örneğin mutabakat zaptları, mektup teatisi, gayri resmi işbirliği ve sınır yetkilileri veya diplomatik personel arasında ortak uygulamalar biçimini alabilmektedir. Gönüllü geri dönüşlere ilişkin anlaşmalar da geri kabul öğeleri içermektedir. Bu tür daha az saydam uygulamalar düzensiz göçmenlerin insan hakları açısından özel bir tehdit oluşturmaktadır ve titizlikle izlenmelidir.

33. Geri kabul talebinin, geri dönen kişinin talepte bulunan ülkede geçirdiği süre içinde bulunduğu devletin yerini bir alan bir başta devlete veya uluslararası hukuka göre statüsü henüz belirlenmemiş ayrılan bir bölgeye yapılması gibi durumlarda özel bir sorun ortaya çıkabilir. Geri kabul anlaşmaları imzalanırken veya uygulanırken bu konu devletler tarafından dikkate alınmalıdır.

34. 2007 yılında Parlamenter Meclisi düzensiz göçmenlerin belirli bir düzene bağlanmasıyla ilgili 1807 (2007) sayılı Tavsiyeyi benimsedi (raportör: Mr John Greenway, Birleşik Krallık, EGD). Bugün Avrupa’da, kendi kaynak ülkelerine dönmeleri beklenemeyecek milyonlarca düzensiz göçmen vardır. Tavsiye, bu durumu dikkate alarak, üye devletlerden, düzensiz göç olgusunu ele alacak genel bir stratejinin parçası olarak düzene bağlama programları seçeneğini göz önünde bulundurmalarını talep etmektedir. Bu seçenek ayrıca, geri kabul anlaşmaları çerçevesindeki geri gönderme konusu tartışılırken de dikkate alınmalıdır. Raportör, üye devletlere, geri göndermenin yanı sıra bir seçenek olarak düzene bağlama girişimlerini düşünmeleri çağrısında bulunmaktadır.

¹² Uluslararası Af Örgütü Raporu, Temmuz 2008: “Moritanya: “Kimse bizimle bir şey yapmak istemiyor”: Avrupa’ya girişleri kabul edilmeyen göçmenlerin tutuklanmaları ve topluca ülke dışına çıkartılmaları”: “Uluslararası Af Örgütü, kendi başlarına yasa dışı mahiyette olmayan geri kabul anlaşmalarına ilkesel olarak karşı değildir. Bununla birlikte kuruluş, herhangi bir geri kabul anlaşmasının, anlaşmaya taraf olan devletlerin insan hakları alanındaki yükümlülüklerine tam olarak uygun düşmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Bu anlaşmalarda göçmenlerin ve iltica talebinde bulunanların haklarını koruyan net hükümler yer almalıdır.”

ii. *İnsan haklarıyla ilgili hükümler*

35. Avrupa Birliği tarafından gerçekleştirilen ilk üç geri kabul anlaşması özet bir “etkilememe” hükmü içermektedir. Bu hükme göre, yapılan anlaşma “Topluluğun, üye devletlerin ve [üçüncü ülkenin] uluslararası hukuktan ve özellikle de taraf olunan yürürlükteki herhangi bir sözleşme veya anlaşmadan kaynaklanan hakları, yükümlülükleri ve sorumlulukları etkilemeyecektir.” Daha sonra, Arnavutluk’la yapılan 2004 Anlaşması ile başlamak üzere, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1984 BM İşkence Sözleşmesi gibi insan hakları belgelerine yapılan göndermeler kimi geri kabul anlaşmalarına dahil edilmiştir. İki taraflı anlaşmalar da benzer hükümler içerebilir; ancak bunlar her durumda uygulanmayabilir. Geri kabul işlemlerinin gayri resmi özellik taşıdığı ülkelerde durum budur.

36. Geri kabul anlaşmaları normal olarak tekil durumlarda anlaşmanın uygulanmamasına ilişkin güvenceler içermemektedir. Bu durumun nedeni, muhtemelen, insan haklarıyla ilgili kaygıların olması durumunda iade kararının daha en başında hiç alınmaması ve dolayısıyla geri kabul anlaşmasının hiç uygulanmaması gerekliliğidir.

37. Başka bir sorun da ortaya çıkabilir. Ülkelerin normal olarak mümkün olduğu kadar az sayıda göçmeni kabul etmek isteyecekleri dikkate alındığında, *geri kabul eden ülkenin* insan haklarına saygılı olmasını geri kabul için bir *önkoşul* olarak koymak, bu amaç için pozitif bir özendirici anlamı taşımayacak, tersine geri kabul eden ülkeyi insan haklarına saygılı olmamaya yöneltecektir (istenmeyen geri dönüşlerin önlenmesi için). Ne var ki bu daha çok kuramsal bir gözlemdir ve aslında raportörün de özendirdiği gibi geri kabul anlaşmalarına güvenceler koyarak korumanın güçlendirilmesini engelleyecek herhangi bir şey olmamalıdır. Bu yolla göçmenlere daha fazla güvence sağlanacak ve tarafların insan hakları taahhütleri açıkça ortaya konacaktır. Başlangıç noktası, gönderen ülkelerin, geri kabul anlaşmalarını müzakere ederken, ilgili uluslararası belgelerin alıcı ülkeler tarafından onaylanmış ve gerektiği gibi uygulanıyor olmasına dikkat etmeleri olacaktır.

38. Bu tartışma bağlamında unutulmaması gerekir ki anlaşan taraflar uluslararası insan hakları anlaşmalarının tarafları olarak kuşkusuz insan haklarına saygılı olma yükümlülüğü altındadır. Hal böyle iken müzakerelere insan hakları konusunu da dahil etme ihtiyacı, bu yükümlülükler her zaman saygılı olunmamasından kaynaklanmaktadır. Avrupa Konseyi üyesi devletlerden, kanıtlanmış uzun bir işkence siciline sahip olan ülkelere zorla geri gönderilmeler, bunları ortaya koyan Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri açısından özel bir kaygı konusu olmuştur.

iii. *Geri kabul anlaşmaları insan haklarını ihlal eden dönüş kararları için bir katalizör olabilir mi?*

39. Bir geri kabul anlaşmasının varlığı, yetkili mercilerin sorgulanabilir geri gönderme kararları – anlaşmanın olmaması halinde bu mercilerin almayacakları kararlar- almaları için gerekli bir koşul, hatta bunu teşvik eden bir unsur olabilir mi?

40. Bu duruma örnek olarak, Kosova ve Sırbistan çıkışlı, çoğu Roman sığınmacıların batı ve orta Avrupa ülkelerinden Sırbistan’a geri gönderilmeleri verilebilir.¹³ Bu geri göndermeler BMMYK’nın Roman ve ilgili grupların Kosova veya Sırbistan’a gönderilmeleri ile ilgili 2006 ve 2009 tarihli tavsiyelerinde sorgulanmış ve eleştirilmiştir.¹⁴ BMMYK’nın bu konudaki tutumu bugün de eskiden olduğu gibidir: Kosova ve Sırbistan’daki toplumsal koşullar, ayrıca Kosova söz konusu olduğunda

¹³ Coğrafi bölge, kurumlar veya insanlar olsun, Kosova’ya yapılan bütün atıflar, Kosova’nın statüsü saklı kalmak kaydıyla tamamen BM Güvenlik Konseyi’nin 1244 sayılı kararı çerçevesinde anlaşılmalıdır.

¹⁴ “Kosova’dan Kişilerin Sürmekte olan Uluslararası Koruma İhtiyaçlarıyla İlgili BMMYK’nın Konumu”, Haziran 2006 ve “Kosova’dan kişilerin uluslararası koruma ihtiyaçlarının değerlendirilmesine yönelik BMMYK seçilebilirlik kılavuzları”, Kasım 2009.

güvenlik durumu, Romanların ve ilgili grupların bu ülkelere gönderilmemesini gerektirmektedir.

41. Ekim 2009 itibarıyla Kosova çeşitli üye ülkelerle geri kabul anlaşmaları müzakere etmiş, Almanya ve Fransa dahil olmak üzere bunlardan bir bölümüyle anlaşma imzalamıştır. Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri'nin görüşüne göre, Kosova, geri dönemleri gerekli saygı ve güvenlik sınırları içinde kabul edecek bir bütçeye veya kapasiteye sahip olmadığı halde bu anlaşmaları kabulü doğrultusunda siyasal basınç altındadır. Kosova Sınır Yönetimi, Sığınma ve Göç İdaresine göre (DBAM), Almanya 18.500 Kosovalının geri kabulünü talep etmeye hazırdır.¹⁵ Bu kişilerden 15 bini azınlıklara mensuptur ve aralarında 11.500 kadar da Roman bulunmaktadır. Geri kabul anlaşmalarının yürürlüğe girişinin bu kişilerin geri dönüşü için bir önkoşul olduğu veya bunu büyük ölçüde kolaylaştıracağı varsayılabilir.¹⁶ Almanya İçişleri Bakanına göre 1999 yılından bu yana 92.000 Kosovalı Almanya'dan gönüllü olarak dönmüş, 22 bin kişi de zorla geri gönderilmiştir.

42. 2002 yılında Almanya ve o zamanki Yugoslavya Federal Cumhuriyeti, çoğu Roman olmak üzere, Almanya'da kalmaları yasa gereği mümkün olmayan kişilerin geri dönüşleriyle ilgili düzenlemeler getiren bir geri kabul anlaşması imzaladı. Bu geri kabul anlaşmalarının yürürlüğe girmesinin, bu kişilerin doğrudan doğruya fiziksel güvenlik açısından olmasa da sosyal ve ekonomik açılardan sürdürülebilirliği kuşkulu koşullara geri dönüşlerinin önkoşulu olduğu veya bunu en azından büyük ölçüde kolaylaştırdığı varsayılabilir. Rapor hazırlanırken, bu geri kabul anlaşması çerçevesinde Almanya'dan Sırbistan'a gerçekleşen geri kabul sayısı hakkında raportörün elinde istatistik bilgi bulunmuyordu.

43. Dolayısıyla, BMMYK ve İnsan Hakları Komiseri'nin yukarıda anlatılan konumu dikkate alındığında, söz konusu geri kabul anlaşmalarının insan hakları açısından sorgulanması meşrudur. Raportör, düzensiz göçmenlerin Kosova ve Sırbistan'a dönüşünün ve belirleyici oldukları açık geri kabul anlaşmalarının bu sürece etkisinin daha fazla incelenmesi gerektiği görüşündedir.

iv. Üçüncü ülke yurttaşları, geçiş ülkelerinde sığınma imkânları ve zincirleme sınır dışı sorunu

44. Geri kabul anlaşmaları söz konusu olduğunda en duyarlı konu, düzensiz göçmenlerin yurttaşı olmadıkları ülkelere geri gönderilmelerinde oynadıkları rolle ilgilidir. Üçüncü ülke yurttaşları, asıl kaynak ülkelere "zincirleme geri göndermeyle" dönme mağduru olabilmektedir. Başka bir deyişle, bir göçmen, bir ülkeye sığınma başvurusunda bulunma ya da bu başvurusunu geri gönderen ülkede veya kendisini Kabul eden geçiş ülkesinde inceletme fırsatını bulamadan sonuçta ülkesine dönmek zorundadır. Üçüncü ülke yurttaşlarının bu zincirleme geri gönderme uygulamasına karşı korunmaları gerekmektedir.

45. Bununla birlikte, üçüncü ülkeden kişilerle ilgili bir geri kabul anlaşmasının uygulanmasının güç olabileceği gözlemlenmelidir. Bunun nedeni, gönderen ülke açısından, anlaşmalarda öngörülen ölçütleri karşılamanın ve kanıtları göstermenin çok güç olmasıdır. Temelde, üçüncü ülkeden bir kişinin geri kabulünü sağlamak, ancak, bu kişinin sınırı kaçak geçerken yakalanması veya geçiş ülkesinden bir vize veya ikamet iznine sahip olması durumunda mümkün olabilir. Avrupa Komisyonu çalışanı bir görevli, raportöre, üçüncü ülke yurttaşlarının Avrupa Birliği geri kabul anlaşmaları çerçevesinde geri kabulünün çok sınırlı kaldığı bilgisini vermiştir. Gene de, geçiş ülkelerine geri dönüş sayısının arması beklenebileceğinden, bu gelişime özellikle dikkat edilmesi gerekmektedir.

46. Geri kabul talebinde bulunan ülkeler kimi zaman geri kabul edilen kişinin, bir sığınma sisteminden yararlanma imkânları bakımından daha sonraki durumuyla ilgili sorumluluk taşımadıklarını belirtmektedir. Bununla birlikte, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin *T.I. v. Birleşik Krallık* davasında

¹⁵ Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiserliği Kosova Özel Misyonu Raporu, 23 – 27 Mart 2009, para. 156.

¹⁶ Ayrıca bakınız, Süddeutsche Zeitung, 14 Ekim 2009, "Tausende Kosova-Flüchtlinge offenbar vor Abschiebung".

verdiği karardan belirli bir sonuç çıkmaktadır. Buna göre, gönderen devletin, usulsel güvencelerin alıcı ülkede yerli yerinde olmasını ve bu güvencelerin tekil vakalarda da işlerlikli olmasını gözetme sorumluluğu vardır.¹⁷ Genel olarak sığınma taleplerini inceleme sorumluluğunun, güvenli üçüncü ülke uygulamasında olduğu gibi aktarılmasını değerlendirmek gerekmektedir. Bu politikalara henüz geri kabul anlaşmalarında yer verilmese bile iki sistem birlikte işlemektedir. Avrupa Mülteciler ve Sürgünler Konseyi (ECRE) tarafından işaret edilen bir başka kaygı konusu ise, geri kabul anlaşmalarının, iadeyi çok kısa bir süre içinde gerçekleştirebileceği ve hukuk yollarına başvurmayı engelleyebileceği için ikinci aşama sığınma işlemleri önünde ciddi engel oluşturabilmeleridir.¹⁸

47. Geri gönderme kararının alınması, insan hakları bakımından değerlendirmenin yapılması gereken an olarak görülebilir; ancak, geri kabul eden ülkenin, geri gönderme kararının alınmasıyla geri kabul anlaşmasının uygulanması arasındaki sürede değişebileceği de dikkate alınmalıdır.

48. Ayrıca, bir sığınmacı tarafından yapılan başvurunun özüne ilişkin inceleme yapılmayıp bu başvurunun “güvenli üçüncü ülke” zemininde reddedildiği durumlar da olabilir. Bir sığınmacının böyle durumlarda geri kabulü, kendisinin risk durumuna ilişkin bir değerlendirme yapılmadan aranacaktır. Raportör bu usule karşı çıkılmasını tavsiye etmekte ve üye devletlere sığınmacıların kişisel taleplerini her zaman değerlendirmeleri çağrısında bulunmaktadır. Raportör, ayrıca, başvuruları öze ilişkin bir değerlendirmeye tabi tutulmayan sığınmacıların hiçbir zaman kendi kaynak ülkeleri olmayan, sığınma başvurusunda bulunamayacakları veya bulunsalar bile bu başvuruların incelenmeyeceği ülkelere gönderilmemeleri gerektiğini vurgulamaktadır. İlgili kişi hiç kuşkusuz, gereğince değerlendirmeye tabi tutulan bir sığınma başvurusu hakkında önceden olumsuz bir karar alınmadıkça kendi kaynak ülkesine de gönderilmemelidir. Aşağıda, geri kabul anlaşmalarının uygulanmasının üçüncü ülke yurttaşları açısından kaygıya yol açtığı birkaç örnek yer almaktadır.

49. Libya, iki taraflı geri kabul anlaşmaları çerçevesinde her yıl Libyalı olmayan çok sayıda düzensiz göçmenin geri gönderildiği bir ülkedir. Libya 1951 Cenevre Sözleşmesi’ni imzalamamıştır ve bir sığınmacı sistemine de sahip değildir. Dolayısıyla, Libya’ya gönderilen sığınmacılar sığınma başvurusunda bulunmalarının mümkün olmadığı bir durumla karşılaşmaktadır. Son dönemde, göç ve sığınma uzmanlarıyla genel kamuoyunun dikkatleri belirli bir olaya yönelmiştir: İtalya, kendi kıyılarına doğru yol alan ve muhtemelen sığınmacı konumunda yüzlerce düzensiz göçmeni Libya’ya geri göndermiştir. Henüz denizde yol alırken yolları kesilen göçmenlerin İtalya topraklarına ayak basmalarına izin verilmemiştir.¹⁹ Görüldüğü kadarıyla bu operasyon iki ülke arasındaki iki taraflı bir geri kabul anlaşmasına veya hükmüne dayandırılmaktadır.

50. İtalyan yetkililer denizde kaçak göçmen taşıyan tekneleri durduran deniz araçlarında gezici sığınmacı belirleme ekipleri bulunduğunu ileri sürmektedir. Yapılan başvurulardan hiçbiri, İtalyan yetkililer tarafından sığınmacı statüsü tanınması veya koruma sağlanması açısından yeterli bulunmamış, teknedekilerin hepsi hemen Libya’ya gönderilmiştir. Oysa bu kişiler arasında uluslararası koruma ihtiyacı olanların da bulunması muhtemeldir. 2008 yılında, İtalya’ya deniz yoluyla gelenlerin tahminen yüzde

¹⁷T.I. v. UK (App. No. 43844/98), 7 Mart 2000 tarihli karar ve K.R.S. v. UK (Appl No. 32733/08), 2 Aralık 2008 tarihli karar.

¹⁸Avrupa Mülteciler ve Sürgünler Konseyi (ECRE), “Avrupa’da Mültecilerin Korunma Hakkının Savunulması”, Aralık 2007.

¹⁹Avrupa’ya deniz yoluyla ulaşan göçmenlerin çilesi için bakınız, 1637 sayılı karar (2008): ““Avrupa’nın tekne insanları”:Güney Avrupa’ya deniz yoluyla karışık göç” (Raportör: Mr Østergaard, Denmark, ALDE) ve ilgili rapor (Doc. 11688). Ayrıca, Göç, Mülteciler ve Nüfus Komitesi’nin yakında yayınlanacak raporuna bakınız: “İltica talebinde bulunanların, mültecilerin ve düzensiz göçmenlerin denizde yakalanması ve kurtarılması” (Raportör: Mr Díaz Tejera, İspanya, SOC).

75'i sığınma talebinde bulunmuş, bunların yüzde 50'sine bir biçimde koruma sağlanmıştır.²⁰

51. Raportör, Avrupa sınırlarında yer alan ülkelere göçle ilgili olarak uygulanan özel basıncı dikkate alırken, Avrupa Konseyi üyesi devletlerin göçmenleri sığınma başvurusunda bulunma ve bunu geçerli biçimde yapma imkânları bulamadan geri çevirmek üzere başvurdukları herhangi bir uygulamayı şiddetle kınar. Söz konusu hakkın yaşama geçirilmesi için, sığınmacının kendi durumunu gerektiği gibi ortaya koyabilmesi için, yeterli bir hazırlık süresi tanınması, kanıt derlemek üzere uzmanlar ve hukuk danışmanlarıyla temas edilebilmesi gerekir. Uzun ve hayli tehlikeli bir yolculuk sırasında denizin ortasında tutuklanma, en ilkel haliyle bile olsa düzgün bir sığınma başvurusu hazırlanmasına elverişli bir durum değildir. Raportör, Libya'ya geri gönderilen göçmenler konusunda İtalya'nın 1951 Cenevre Sözleşmesi çerçevesindeki yükümlülüklerini yerine getirdiğinden kuşkuludur.

52. Sonuç olarak raportör bundan böyle benzer operasyonların durdurulmasını, İtalya ile Libya arasındaki geri kabul anlaşmalarının eksiksiz biçimde kamuoyuna açıklanmasını ve durumun bir de geri kabul anlaşmalarının uygulanması açısından gereğince değerlendirilmesini istemektedir. Eğer geri kabul anlaşmaları kendi başlarına yansıtılmakla birlikte sözü edilen geri dönüşlerin ön koşulu ise, o zaman bunların titizlikle incelenmesi, yeniden düzenlenmesi veya iptal edilmesi gerekir.

53. Yunanistan ile Türkiye arasındaki iki taraflı 2001 geri kabul anlaşmasının uygulanması kaygılara neden olmuştur. Bu anlaşma çerçevesinde İranlı ve Iraklılar Yunanistan'dan Türkiye'ye iade edilmiştir. İleri sürüldüğüne göre bu kişilerden bazıları Yunanistan'da veya Türkiye'de sığınma talebinde bulunma fırsatı bulamadan Türkiye tarafından İran'a veya Irak'a geri gönderilmiştir. Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin uygulanmasında Avrupalı olmayanlar için kimi sınırlamalar getirmektedir. Bununla birlikte görüldüğü kadarıyla sözü edilen iadelerin çoğu geri kabul anlaşması uygulanmadan gerçekleştirilmiştir.

54. Geri kabul anlaşmaları çerçevesinde çok sayıda düzensiz göçmenin gönderildiği bir başka ülke de Moritanya'dır. Uluslararası Af Örgütü 2008 yılındaki bir raporunda geri gönderilen bu kişilerin durumlarının güçlüğünden söz etmiştir.²¹ 2003 yılında Moritanya'nın İspanya ile imzalamayı kabul ettiği anlaşma, bu ülkeye, yalnızca Moritanya yurttaşlarını değil, üçüncü ülke yurttaşlarını da kendi topraklarına kabul yükümlülüğü getirmektedir. Ancak bunun için, söz konusu kişilerin İspanya'ya doğru Moritanya kıyılarından yola çıktığının "teyit edilmesi" veya "varsayılması" gerekmektedir. Moritanya, üçüncü ülke yurttaşı olup İspanya'dan gelen birkaç bin kişiyi kabul etmiştir. Bu ise, sığınma başvurusunda bulunmak isteyenler açısından sorunlar yaratmıştır; çünkü Moritanya pratikte işleyen bir sığınmacı sistemine sahip değildir. Moritanya ayrıca, daha sonra Moritanya'dan sınır dışı edilen üçüncü ülke yurttaşlarının geri kabulünün komşu ülkelerle gerilimler yarattığını ileri sürmektedir.

55. Biri Avrupa Birliği ile olmak üzere çeşitli iki taraflı geri kabul anlaşmalarına taraf olan Ukrayna kendi sığınmacı sistemiyle ilgili sorunlar yaşamıştır. Human Rights Watch Avrupa Birliği ile Ukrayna arasındaki geri kabul anlaşmasına "geçiş hükmü" konulmasını savunmuştur. Böyle bir hüküm, Ukrayna etkili bir soruma sağlayıp sığınmacıların insan haklarını güvence altına alıncaya kadar üçüncü ülke yurttaşlarının Avrupa Birliği'nden Ukrayna'ya gönderilmelerini geciktirecektir. Ancak, anlaşmaya böyle bir hüküm konulmamıştır.

56. Avrupa Birliği Libya ile bir çerçeve anlaşma müzakere etmektedir ve bu anlaşmada geri kabulle ilgili bir hükmün de yer alması öngörülmektedir. Avrupa Birliği'nin geri kabul anlaşmaları müzakere

²⁰"BMMYK İtalya'dan Libya'ya dönüşlerle ilgili derin kaygı duyuyor", 7 Mayıs 2009'da yapılan basın açıklaması. Libya'ya dönenlerin durumuyla ilgili kaygılar için bakınız, "BMMYK Libya'ya geri gönderilen ilticacılarla görüştü", 14 Temmuz 2009'da yapılan basın açıklaması.

²¹Af Örgütü raporu, Temmuz 2008: "Moritanya: "Kimse bizimle bir şey yapmak istemiyor: Avrupa'ya girişleri kabul edilmeyen göçmenlerin tutuklanmaları ve topluca ülke dışına çıkartılmaları"

etmek istediği, Cezayir, Çin ve Fas gibi ülkelerin insan hakları sicilini ve iyi işleyen bir sığınmacı sistemi bakımından ciddi açıkları vardır. Libya dışındaki Kuzey Afrika ülkelerinin hepsi 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni onaylamıştır ve bu ülkelerin hepsinde BMMYK ofisleri vardır. Ne var ki, bu ülkelerin hiçbirinin kendi sığınmacı sistemi veya mültecilerin hukuksal korunmasına yönelik bir çerçevesi yoktur. Mısır, ikamet izni veren tek ülkedir. Aralık 2008'de Mısır, BMMYK'nın ulaşabildiği ve mülteci statüsünün değerlendirmeye tabi tutulabileceği toplama merkezine gidişlerine bile izin vermeden 1.200 Eritreliyi sınır dışı etmiştir.²² Üye devletler ayrıca uygun bir sığınmacı sistemi bulunmayan ülkelerle de geri kabul anlaşmaları müzakere etmeye isteklidir.

57. Raportörün görüşüne göre "Dublin sistemi", Avrupa Birliği'ne giriş yapan her sığınmacının talebinin öze ilişkin olarak en azından bir kere değerlendirmesini öngörmektedir. Raportör, Avrupa Birliği üye devletlerine, sığınma talebini incelemeksizin kişileri Avrupa Birliği dışındaki ülkelere iade ederek bu ilkeyi ihlal etmeme, Avrupa Birliği kalifikasyon ve prosedürler direktifine uygun davranmaya çağırılmaktadır.

58. Raportör ayrıca, sığınma başvurusu reddedilmiş bir sığınmacının geri kabulünü talep etmeden önce söz konusu kişinin yerinde bir telafiye ulaşıp ulaşmamasının önemine vurgu yapmaktadır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesine göre "etkili telafi" erteleyici etkisi olan bağımsız bir merciin durumu değerlendirmesi anlamına gelmektedir. Geri kabul anlaşmaları bu zorunluluğa da yer vermelidir. Mahkeme henüz başvurusu konusunda bir karar vermemişken bir sığınmacının iadesi, *geri göndermeme* ilkesinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 13. Maddesinin ihlali anlamına gelir.²³ Gerçekten de Avrupa Birliği ülkeleri iade direktifinin 13. Maddesine göre geri gönderilmek üzere olan düzensiz göçmenlere etkili bir telafi sağlama yükümlülüğü altındadır.

v. *Kaynak ülkeye veya geçiş ülkesine dönüşten sonraki koşullar*

59. Yukarıda özetlendiği gibi, Kosova veya Sırbistan'a geri gönderilen göçmenler örneği, geri dönenin geri döndükten sonra ekonomik ve sosyal açıdan güç koşullarla karşılaşmasına örnek oluşturmaktadır. Geri dönüşün sürdürülebilirlik taşımadığı ve bunun sonucunda geri dönenin ülkeyi en kısa sürede yeniden terk etmek zorunda kalacağı düşünülebilir. Eğer geri dönen kişi üçüncü ülke yurttaşı veya devletsiz ise, alan ülkenin yurttaşına göre daha da büyük sorunlarla karşılaşacaktır. Küçük çocukları olan ana babalar, yaşlılar veya tek kadınlar gibi daha güç durumda olanları bekleyen riskler de daha büyüktür. Avrupa Konseyi üyesi ülkelerin bir bölümünde sistemli ayrımcılığa maruz kalan, örneğin Romanlar gibi azınlık gruplar için de aynı şey geçerlidir. Raportörün görüşüne göre geri kabul anlaşmaları, sürdürülebilirlik olasılığı düşük geri gönderme uygulamalarına karşı ek güvenceler içermelidir.

60. Gönderen ülke, halen bu ülkede buldukları sürece düzensiz göçmenlerin ekonomik, sosyal ve kültürel haklarına asgari de olsa erişebilmelerini her zaman güvence altına almalıdır.²⁴ Eğer bir düzensiz göçmenin kaynak ülkesine gönderilmesi ve gönderilebileceği geçiş ülkesinde bu hakların güvence altına alınması mümkün görünmüyorsa, gönderen ülke geri kabul talebinde bulunmaktan kaçınmalıdır. Raportörün görüşüne göre, düzensiz göçmenlerin kendi kaynak ülkeleri olmayan; konut, sağlık, ilköğretim, istihdam ve sosyal güvenlik gibi temel haklardan yoksun kalma, özellikle çok güç durumlara düşme olasılıkları olan ülkelere geri gönderilmeleri, bu kişilerin insanlık onurlarına aykırı bir fiildir.

²² Bu bilgi Migreeurope tarafından şifahen sağlanmıştır.

²³ Bakınız, Gebremedhin [Gebremedhian] v. Fransa davası, 26 Nisan 2007 tarihli hüküm, Appl. No. nr. 25389/05.

²⁴ Avrupa Sosyal Haklar Komitesi 8 Eylül 2004 tarihinde yayınladığı bir tavsiye kararında (No14/2003) Değiştirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 17'inci maddesine yorum getirerek imzacı devletlerin düzensiz göçmen çocuklara tıbbi hizmet vermelerini öngörmüştür.

61. Uluslararası Göç Örgütü'nün (IOM) raportöre verdiği bilgiye göre Rusya Federasyonu tarafından geri kabul anlaşmaları tarafından geri alınan kişilerin neredeyse üçte biri, geldikleri ülkelere geri dönme girişiminde bulunmaktadır. Dolayısıyla, geri kabulle ilgili yardımların sağlanması zorunlu görünmektedir. Bu tür yardımlar geri kabul anlaşmalarında özet olarak yer almalıdır. Rusya hükümeti, geri kabul anlaşmaları çerçevesinde geri dönenler için altı aylık bir değerlendirme programı başlatmıştır. Bu program, özellikle istihdam ve barınma gibi konularda ihtiyaçların belirlenmesine yöneliktir. IOM tarafından belirlendiğine göre Mayıs 2009'a kadar geri kabul edilenlerin hiçbiri iş bulamamıştır.

62. Human Rights Watch Libya güvenlik görevlilerinin mültecileri, ülkeye giriş yapan veya ülkeden ayrılan veya sınırlarda olan göçmenleri genellikle tutukladıklarını tespit etmiştir. Her iki durumda da göçmenler Libya polislerinin ve gardiyanların kendilerine fiziksel saldırıda bulduklarını, hatta ölümlerle sonuçlanan olaylar olduğunu iddia etmektedir. İnsanların gözaltında tutuldukları yerlerin aşırı kalabalık olduğu, sanitasyon ve yiyecek açısından durumun kötülüğü, gözaltında tutulma gerekçelerinin açıklanmadığı, avukata veya hukuk incelemelerine başvurma taleplerinin reddedildiği gibi şikâyetler iletilmektedir. Libya, geri kabul anlaşmaları çerçevesinde çok sayıda göçmeni geri kabul eden bir ülkedir.

63. Kimi ülkelerde, örneğin Fas veya Tunus'ta, ülkeden kurallar dışı ayrılma suç sayılmaktadır ve sonuçta geri dönen kişi bu yüzden hapse grime veya ağır para cezası ödeme riskiyle karşı karşıyadır. Bu da bir kişinin, kendi ülkesi dahil, herhangi bir ülkeden ayrılma hakkının ihlali demektir.²⁵ Kimi ülkelerde yabancı bir kişinin ülkeye kaçak girişi de suç sayılmaktadır. Eğer böyle bir kişi ayrıldıktan sonra o ülkeye geri gönderilirse, üçüncü ülke yurttaşı olarak, geçiş ülkesine döndüğünde cezalandırılma riskiyle karşı karşıyadır. Raportör, insanların bu tür senaryoların uygulanabileceği ülkelere geri gönderilmemeleri ve dolayısıyla geri kabul anlaşmalarının bu tür geri göndermelerde kullanılmaması gerektiği görüşündedir.²⁶

64. Kaynak ülkelerine geri gönderilen üçüncü yurttaşlarıyla ilgili bir soruna BMMYK tarafından dikkat çekilmiştir. Belirtildiğine göre, kişileri geri kabul etme yolunda hükümetleri üzerinde baskı olan ülkeler, yurttaşlığı tanımada farklı bir yaklaşımı benimseyebilmektedir. Kimi durumlarda, bir ülkede kendilerinden yurttaşları kabul etme talebinde bulunan yetkililer, bu kişilerin kendi yurttaşları olduğunu reddetmiştir. BMMYK bu duruma ilişkin şu değerlendirmede bulunmuştur: "Geri kabulün reddi, kimi durumlarda, bir yurttaşın veya devletsiz kişinin kendi ülkesi tarafından fiilen sınır dışı edilmesine çıkmaktadır ki, bu uluslararası hukuka göre yasaklanmıştır. İdari ve bürokratik engellerle keyfi geciktirmeler dahil bu uluslararası yükümlülüklerden kaçmak üzere geliştirilen önlemler, uluslararası işbirliği genel ilkelerine ve iyi niyete aykırıdır. Ayrıca, böyle tutumların, genellikle gözaltında tutulan ve çabuk bir geri dönüşten yararlanabilecek kişilerin aleyhine sonuçlar verebilmektedir."²⁷

vi. Güç durumdaki üçüncü ülke yurttaşları

65. Yukarıda da anlatıldığı gibi, üçüncü ülke yurttaşları zincirleme geri gönderme gibi bir riskle karşı karşıyadır. Ancak, bu kişilerin karşılaştıkları bir başka risk daha vardır: geçiş ülkesinde çok güç durumda kalmak. Kaynak veya geçiş ülkeleri dönüşleri için elverişli olsun olmasın bağımsız olarak geri dönecek durumu olmayanlar kendi kaynak ülkelerine dönme haklarını kullanamayacak duruma düşebilirler. Buna

²⁵ Bir kişinin ülkesini terk etme hakkı, Birleşmiş Milletler Uluslar arası Medeni ve Siyasal Haklar Sözleşmesi'nin 12.2 maddesi ile Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 4. Protokolünün 2.2 ve 3.2 maddelerinde yer almaktadır.

²⁶ Lütfen bakınız, Göç, Mülteciler ve Nüfus Komitesi'nin yakında yayınlanacak olan raporu: "Avrupa'da İltica Talebinde Bulunanların ve Düzensiz Göçmenlerin Göz Altına Alınmaları" (Raportör: Ms Mendonça, Portekiz, SOC).

²⁷ BMMYK, "Uluslararası Koruma İhtiyacı Olmayan Kişilerin Geri Dönüşü", Uluslararası Koruma Daimi Komitesi.

karşılık, unutulmaması gereken bir başka nokta da, üçüncü ülke yurttaşlarının, tam tamına buldukları ülke ile kaynak ülkeleri arasında bir geri kabul anlaşması *olmaması* nedeniyle güç duruma düşebilmeleridir.²⁸

66. Bugün yerleşik bir uygulama haline gelmiş olsa ve Avrupa Birliği tarafından bağitlanan geri kabul anlaşmalarında yer alsada, geri kabul anlaşmaları, devletlerden, bir kişiyi öncelikle kendi kaynak ülkesine gönderme girişiminde bulunmasını talep eden bir hüküm içermelidir. Bu yükümlülüğün yerine getirildiği ayrıca bir kişinin bir ülkeden diğerine gönderildiği her kararda teyit edilmelidir. Kişi, geri kabul anlaşması çerçevesinde bir geçiş ülkesine, ancak önce söylenen gerçekleşemediği zaman gönderilmelidir. Devletler bu ilkeye sadık kalsalar bile, bir sorun ortaya çıkmaktadır: Talepte bulunan ve elinin altında çok daha fazla kaynak ve imkân olan ülke bunu yapamamışsa, kendisinden talepte bulunulan geçiş ülkesi ilgili kişiyi nasıl belirleyip onu kaynak ülkesine geri gönderecektir? Dolayısıyla, geri kabul edilen üçüncü ülke yurttaşı ya son derece sınırlı haklar ve fırsatlarla geçiş ülkesinde takılıp kalacak ya da sığınma başvurusunda bulunmadan veya bu yöndeki başvurusu gereğince incelenmeden kaynak ülkesine iade edilecektir.

vii. Dışsallaştırılmış göç kontrolü, sınır işlemleri ve hızlandırılmış sığınma usulleri

67. Geri kabul anlaşmalarının amacı, düzensiz göçmenlerin geri dönüşünü kolaylaştırmaktır. Bu yanıla söz konusu anlaşmalar Avrupa ülkelerinin düzensiz göçü dizginleme projelerinde önemli bir araç olmuştur. Geri kabul anlaşmaları ayrıca Avrupa ülkelerinin çok eleştirilen “göç kontrolünü dışsallaştırma” politikalarının bir unsuru olarak da görülebilir.²⁹ Avrupa dışındaki bir ülkenin geri kabul anlaşmaları çerçevesinde kendi topraklarından geçen üçüncü ülke yurttaşlarını geri alma yükümlülüğü taşıması, o ülkenin sınır denetimlerini sıkılaştırması için bir özendirici işlevi görür. Buna bir de Avrupa Birliği'nin ve üye devletlerinin söz konusu ülkeler aracılığıyla uyguladıkları baskılar (ticaret anlaşmaları, yardım, vize koşulları, siyasal destek anlamında) eklenmektedir. Bu sorumluluk kaymasının gerçekten daha gelişkin bir sınır kontrolüne imkân sağlayabileceği, ancak sığınmacılara gerekli güvencelerin sağlanması bakımından eksik kayabileceği kuşkuvarı vardır. Bu potansiyel sonuç, Avrupa Birliği için ciddi bir kaygı konusu olmalıdır. Dolayısıyla, ihtiyaçları karşılayabilecek bir sığınmacı sistemine kavuşmalarında geçiş ülkelerine yardımcı olunmalıdır.

68. Avrupa Birliği'ne komşu ülkeler, Avrupa Birliği'ne ulaşmak üzere geçiş yapan sığınmacı ve diğer göçmenler bakımından giderek artan sayıda insanla karşılaşmaktadır. Avrupa Birliği, göçmenleri ve sığınmacıları bir düzeye bağlayacak sistemleri olmayan ülkelerle ortaklık aranışı içindedir. Bunlar her durumda “güvenli ülkeler” olmadıkları halde Avrupa Birliği bunları hemen böyle nitelemeye yatkındır. Düzensiz göçmenler de geri kabul anlaşmaları çerçevesinde bu ülkelere gönderilmektedir. Sonuçta tekil sığınmacılar ve diğer göçmenlerin bu yüzden karşılaştıkları riske ek olarak, göçmenlerin belirlenmesi, yakalanması, bir yerde toplanması ve geri gönderilmesi; ayrıca sığınmacıların belirlenmesi, kendilerine eksiksiz ve adil bir sığınmacı belirleme işlemleriyle yaklaşılması açısından bu ülkelerin üzerine ağır bir sorumluluk yüklenmektedir.

69. IOM raportöre Arnavutluk'la ilgili bir çalışma sunmuştur ve bu çalışma üçüncü ülke yurttaşlarına ilişkin olarak geri kabul anlaşmaları uygulama yükümlülüğü taşıyan bu ülkenin karşılaştığı sorunları ortaya koymaktadır. Geri kabul anlaşmalarının uygulanmasında Arnavutluk tarafından belirlenen ana sorun, bir yanda talepte bulunan ülke, diğer yanda da Arnavutluk ile komşu ülkeler arasında ciddi bir bilgi alışveriş eksikliği bulunmasıdır. Dahası, Arnavutluk yetkilileri sınır noktalarında çok fazla sayıda geri

²⁸ Uluslararası Af Örgütü: Türkiye'deki mültecilere koruma sağlanmıyor, Nisan 2009, sayfa 27.

²⁹ Örneğin bakınız, Human Rights Watch Raporları, No. 2, 2006, “Göçün Yönetilmesi, Komşu Devletlerdeki Göçmen ve Sığınmacı İstismarında Avrupa Birliği'nin Potansiyel Suç Ortaklığı Anlamına Gelir”.

dönenle karşılaşmaktadır ve bu kişilerin ihtiyaçlarına yanıt karşılamaya hazırlıklı değildir.³⁰

70. Bir yanda Avrupa Birliği ile diğer yanda ayrı ayrı olmak üzere Rusya ve Ukrayna ile geri kabul anlaşmaları 1 Ocak 2008’de, bu anlaşmaların üçüncü ülke yurttaşlarına ilişkin hükümleri de 1 Ocak 2010’da yürürlüğe girmiştir. Bu iki anlaşmada yer alan hükümlere göre, yasa dışı yollardan sınırı geçen ve iki ülke arasındaki sınırın 30 km içinde olan bir göçmen için, yakalanmasından sonraki iki iş günü içinde geri kabul talebinde bulunulabilecektir. Talebin alınmasından sonra iki gün içinde bu talebe yanıt verilecek ve ilgili kişi de yanıt tarihini izleyen iki gün içinde geri gönderilecektir. Yakalama olayının, ağırlıklı olarak, Rusya ve Ukrayna olmamak anlaşmaya taraf devletin topraklarında gerçekleşeceği varsayılabilir.

71. Bu düzenleme kaygılara yol açmaktadır. Çünkü ilgili kişinin varış ülkesinde fiziksel olarak kalmasına izin verilen çok kısa zaman süresi, bir sığınma başvurusunda bulunmasına olanak tanımaz. Eğer sığınmacı böyle bir başvuruda fiilen bulunabilirse, o zaman hiç kuşkusuz geri kabul işleminin bu başvuru titiz bir değerlendirmeye tabi tutuluncaya kadar durdurulması gerekir. Gene de, bu kısa süre içinde, özellikle başvuru bu tür durumlarda yapılması gerekenler konusunda eğitim almamış sınır görevlilerine yapıldığında veya talep yeterince incelenmeden üstünkörü ele alındığında, başvurunun bir kenara itilmesi riski de yüksektir.

72. Human Rights Watch tarafından yapılan bir araştırmaya göre Ukrayna ile ayrı ayrı olmak üzere Polonya ve Slovakya arasındaki geri kabul anlaşmalarının yürürlüğe girmesi üzerine, Polonya ve Slovakya sınır muhafızları Ukrayna’dan gelenleri hukuksal durumlarını yeterince incelemeyen veya bu kişilerin uluslararası korunma ihtiyacı olup olmadığını dikkate almadan 48 saat içinde geri göndermiştir.³¹ Raportör, ilgili Avrupa Birliği direktiflerine ve zorla geri göndermeme ilkesine uyulmasının önemine vurgu yapmaktadır. Dahası, söz konusu geri kabul anlaşmaları geniş bir çerçevede değerlendirilmeli ve uygulama yakından izlenmelidir. Uluslararası korunma ihtiyacı olan herkese, sığınma işlemleriyle ilgili bilgiler anlayabilecekleri dilden hemen verilmeli, bu kişilere sığınma başvurusunda bulunmak isteyip istemediklerini beyan etmeleri ve istiyorlarsa böyle bir başvuruda bulunmaları için yeterli zaman tanınmalıdır.

viii. İzleme ve eğitim ihtiyacı

73. Raportörün görüşüne göre, geri kabul anlaşmaları çerçevesindeki geri dönüşlerin uygulanması söz konusu olduğunda halen özel bir izleme sistemi bulunmamaktadır. Geri kabul anlaşmalarının düzensiz göçmenlerin insan haklarına yönelik ihlaller için bir zemin oluşturmasının önlenmesi için, bu anlaşmaların uygulanması yakından izlenmeli, bu izleme kapsamına düzensiz göçmenin geri gönderilmesinden sonraki durumu da dahil edilmelidir. Dolayısıyla, Avrupa Birliği üye devletleri söz konusu olduğunda raportör, Avrupa Birliği Geri Dönüş Direktifi’nde yer alan Madde 8.6’yı memnuniyetle karşılamaktadır. Bu maddeye göre “üye devletler, zorla geri göndermeler için etkili bir izleme sistemi oluşturacaklardır.”

74. Tüm geri kabul anlaşmaları düzensiz göçmenlerin ve sığınmacıların haklarını gözetken net hükümler içermelidir. Bu bağlamda, söz konusu kişilerin serbestlik ve özgürlüklerinin keyfi biçimde ihlali önlenmeli, kişiler işkenceye ve kötü muameleye karşı korunmalı; adil ve tatmin edici sığınma işlemlerine erişimleri güvence altına alınmalı, insan hakları açısından ciddi ihlallere maruz kalabilecekleri ülkelere veya bölgelere gönderilmelerine meydan verilmemelidir. Bu hükümler uygulamada yakından izlenmelidir.

³⁰ IOM iç çalışma belgesi.

³¹ Human Rights Watch, “Kenarlarda: Avrupa Birliği’nin Yeni Doğu Sınırında Göçmenlere ve İltica Talep Edenlere Yönelik İnsan Hakları İhlalleri”, Kasım 2005.

75. Ne var ki, çok masraflı olduğu görüldüğünden, izleme sisteminin yerleştirilmesi güçtür. İzleme bağımsız olmalı ve bu görev HDK'lara verilmelidir. Ayrıca, uluslararası kuruluşlardan parlamenter delegeler, geri kabul anlaşmaları çerçevesinde göçmenleri geri kabul eden ülkelerde izleme yapabilirler. Avrupa Komisyonu tarafından raportöre verilen bilgilere göre, bir izleme komitesi – “Ortak Geri kabul Komitesi”- düzenli olarak toplanarak geri kabul anlaşmalarını ve Avrupa Birliği geri kabul anlaşmaları ile iki taraflı anlaşmalar arasındaki ilişkiyi değerlendirmektedir. Ancak bu komiteler, anlaşmalara ilişkin teknik konuları ele almakta, uygulamaya bakmamaktadır. Raportöre göre bu komitenin görev alanı insan haklarının korunmasıyla ilgili konuları da içine alacak şekilde genişletilebilir.

76. Tüm kamu görevlilerinin ve sığınma başvurularının değerlendirilmesinde görev alan başkalarının görevlerine, insan hakları ve sığınmacı hukukuna ilişkin eğitim almalarının sağlanması önemlidir. Bu, hiç kuşkusuz geri kabul anlaşmalarının uygulanmasıyla ilgilidir. Halen ortada birtakım girişimler ve işbirliği programları vardır. Bu girişimler işbirliği programları, geri kabul eden ülkelerdeki ilgili personelin geri kabul anlaşmalarının uygulanması konusunda eğitilmesine yöneliktir. Örneğin, “Budapeşte Süreci”, Eylül 2007 ve 2008’de geri dönüşler ve geri kabul ile ilgili olarak Varşova’da iki seminer, Ağustos 2009’da Zagreb’de “Güneydoğu Avrupa Bölgesinde geri kabul anlaşmalarının pratikte uygulanması” başlıklı bir kolokyum düzenlemiştir. Mart 2010’da “Söderköping Süreci” ilk konferansını gerçekleştirecek, bu konferansta katılımcı devletlerin geri dönüş politikaları, Avrupa Birliği geri kabul anlaşmalarının pratikte uygulanışı ve Belarus, Moldova ve Ukrayna ile yapılan anlaşmalar ele alınacaktır. Raportör, geri kabul anlaşmalarını uygulayan personelin eğitilmesinin kurumsallaşması, kalıcılaştırılması ve yüksek kalite standartlarını gözetmesi gerektiği kanısındadır.

ix. İstatistikler ve saydamlık

77. Geri kabul anlaşmalarıyla gerçekleştirilen geri dönüşlerin sayısı ile ilgili istatistiklerin bulunması güçtür. Devletler bu konuda istatistik toplamamakta, toplasa bile bunları açıklamakta isteksiz davranmaktadır. Geri dönenlerin durumuna ilişkin değerlendirme nadiren yapılmaktadır ve geri kabul anlaşmalarının uygulanmasının bu durum üzerindeki etkilerine ilişkin değerlendirmeler daha da azdır. Bu bilgi yokluğu söz konusu araçların ve telafi için atılabilecek adımların etraflı bir şekilde değerlendirilmesini önlemektedir.

78. Başlangıç noktası olarak, geri kabul anlaşmalarının ne ölçüde uygulandığına, geri kabulün tanınması ve yaşama geçirilmesi açısından ne ölçüde etkili olduklarına ilişkin istatistiklerin elde bulunması önemlidir. İkincisi, bu geri dönüşlerin mahiyeti konusunda istatistik bulunması da yararlı olacaktır: Geri dönüşler ne kadar süre almaktadır? Geri dönüş öncesinde gözaltında tutulma söz konusu mudur? Geri dönenler kabul eden ülkenin yurttaşı mıdır değil midir? Geri dönüşten sonra bu insanlara ne olmaktadır? Geri dönenler arasında yeniden göçe teşebbüs ne ölçüdedir? Raportör, Avrupa Konseyi üye devletlerini ve Avrupa Komisyonu’nu, bu tür istatistik ve bilgileri toplamak üzere birlikte bir sistem oluşturmaya özendirilmektedir. Bu çalışma, izleme mekanizması oluşturma çalışmasıyla eşgüdümlü yürütülmelidir.

x. Müzakere süreci

79. Geri kabul anlaşmaların müzakeresinde çoğu kez farklı pazarlık konumunda yer alan iki taraf söz konusudur. Avrupa Birliği üye devletleri için iki taraflı müzakere edilen anlaşmalara göre geri kabul anlaşmalarının ek değeri, Avrupa Birliği’nin pazarlık gücünün tek tek ülkelere göre daha fazla olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak taraflar fiilen neyin pazarlığını yapmaktadır? Başlangıç noktası, geri gönderen tipik bir ülke mümkün olduğunca çok sayıda düzensiz göçmeni geri göndermek isterken, kabul eden ülke de bunlardan mümkün olan en az sayıda kişiyi geri kabul etmek isteyecektir. Ülkeler kendi yurttaşlarını geri kabul yükümlülüğü taşıdıklarından, asıl önemli mesele üçüncü ülke yurttaşlarının kabulüdür.

80. HDK'lar ve diğerleri bir noktayı öne çıkarmak istemektedir: müzakereci taraflar arasındaki güç eşitsizlikleri, pazarlık gücü daha zayıf olan ülkelerin, daha güçlü konumdaki geri gönderen ülkelere "sömürülmesine" yol açabilir. Diğerleri ise, bir kez daha, durumun hiç de böyle olmadığını, aslında bunun tam tersinin geçerli olduğunu, farklı çıkarlar ve yararlar için "daha zayıf" ülkelerin güçlü ülkeleri sömürmekte olduğunu ileri sürmektedir. Raportörün görüşü ise şu yöndedir: müzakerelerin başlatılabileceği ülkelerin seçilmesi sırasında başvurulacak insan haklarına saygı ve bu hakları koruma ölçütleri önceden belirlenmelidir.

81. Geri kabul anlaşması çerçevesinde göçmenleri geri göndermesi beklenebilecek bir ülkenin neler teklif ettiğinin bir örneği Fransa Dışişleri Bakanlığının web sayfasında verilmektedir. Burada açıklandığına göre Fransa, mallarının Avrupa pazarına girişi konusunda Pakistan'a kolaylıklar sağlamaya karar vermiştir ve böylece bu ülkeyle kalkınma, bilim ve çevre konularını kapsayan bir anlaşma yapılmıştır. Bu anlaşma 2005 yılında imzalanmıştır; ancak, anlaşmanın uygulanması Pakistan'ın bir geri kabul anlaşmasını kabul etmesine bağlanmıştır. Bu, iki taraflı düzeyde, pazarlık sürecinin pratikte nasıl işlediğini göstermektedir. Pakistan 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni onaylamamıştır.

82. İnsan hakları söz konusu olduğunda, Avrupa Komisyonu temsilcileri, Avrupa Birliği bağlamının, üçüncü ülkelerle insan hakları konusunun gündeme geleceği geri kabul anlaşması pazarlıkları için uygun bir bağlam olmadığını ileri sürmektedir. Bunun yerine insan hakları konusu, örneğin, vize kuralları ile ilgili müzakereler sırasında gündeme getirilmelidir. Raportör bu görüşü anlayabilmektedir. Vize müzakereleri söz konusu olduğunda, bir şey *sunabilecek* (örneğin vize koşullarının yumuşatılması) ve karşılığında bir şey isteyebilecek durumda (örneğin insan haklarına fiilen daha fazla saygı) olan Avrupa Birliği'dir. Geri kabul anlaşmaları söz konusu olduğunda ise durum tersine dönmektedir. Burada *bir hizmet sunacak olan* gönderen ülke değil, *geri kabul eden* taraftır: Avrupa Birliği'nde istenmeyen üçüncü ülke yurttaşlarını geriye geri kabul. Dolayısıyla burası ek bir yükümlülük talebinde bulunulması açısından uygun bir zemin değildir.

83. Bu anlayış, geri kabul anlaşmalarının nasıl algılanacağı bakımından anlamlıdır; ancak insan haklarıyla ilgili hükümlerin bu anlaşmalarda yer almaması anlamına gelmez. Anlaşmalara bu yönde hükümler konulması için ısrar, önceki paragrafta ileri sürülen savdan hareketle sonuç alınmasını güçleştirir. Ancak, Avrupa Birliği'nin bu güvenceleri sağlaması gerekir. Alan ülkenin bu tür hükümleri anlaşmaya koymadaki tereddüdü haklı olarak olumsuz bir işaret sayılabilir. Kimi durumlarda geri kabul anlaşmaları, örneğin ticaret ve vize anlaşmaları gibi, insan haklarıyla ilgili hususların daha kolay dahil edilebileceği başka pek çok konuyu kapsayan müzakerelerde yalnızca tek bir ögedir. Tüm bu müzakerelerde saydamlık esas olmalıdır.

84. Aşağıdaki gerçekler rapor hazırlıklarının bir parçası olarak raportör tarafından üye devletler hükümetlerine gönderilen bir soru formuna verilen yanıtlardan hareketledir ve bunlar geri kabul anlaşması müzakerelerinin konusunu ortaya koymaktadır. Almanya, İtalya ve Polonya örnek olarak seçilmiştir.

85. Almanya, kaynak ve geçiş ülkelerinin geri kabul anlaşmalarının görüşülmesinde ve uygulanmasında sorunlar çıkardıklarını, bunun da en başta ülke içi siyasal etmenlerden (örneğin hükümetlerin sık sık değişmesi gibi) ve ayrıca ekonomik istikrarsızlıktan (örneğin doğal felaket veya finansal kriz gibi) kaynaklandığını belirtmiştir.

86. İtalyan yetkililer, sorunların asıl olarak geri kabul anlaşmalarının uygulanmasında ortaya çıktığı görüşündedir. Bu sorunlar genel olarak taraflar arasında işbirliği olmayışından kaynaklanmaktadır. İtalyan yetkililer, geri kabul anlaşmalarının diğer taraflarının anlaşmaların uygulanmasına ilişkin usuller ve biçimlere saygı göstermediklerini belirtmiştir (geri kabul edilecek kişiyle görüşme, geri kabul başvurusunun yanıtlanması, verili zaman sınırı içinde seyahat belgelerinin hazırlanması, geri kabul başvurusunun reddi halinde bunun yazıyla bildirilmesi).

87. Polonya, hem görüşmelerin başlatılmasında ki bu zaman zaman siyasal veya ekonomik iticiler gerektirmektedir, hem de anlaşmaların uygulanmasında güçlükler görmektedir. Uygulamadaki sorunlar, geri kabul taleplerine yanıt almada, yurttaşlığın teyidinde ve geri dönenler için yeterli seyahat belgelerinin zamanında alınmasında ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte Polonya durumun düzelmekte olduğunu belirtmektedir.

88. Alman yetkililer, özendiricilerle geri kabul anlaşmaları arasında doğrudan bir bağlantı kurmadıklarını, böyle yapmaları halinde bunun kaynak ülkelerin koşul ileri sürmeden kendi yurttaşlarını kabul yükümlülükleriyle çelişeceğini belirtmektedirler. Ancak gene de, Alman yetkililerin belirttiğine göre, deneyimler, kaynak, geçiş ve varış ülkeleri arasındaki ilişkilerde örneğin geri kabul alanındaki işbirliği birçok alanda daha olumlu koşulların ortaya çıkmasına katkıda bulunabilmektedir.

89. İtalya geri kabul ile ilgili işbirliğini sağlamada daha açık ve doğrudan özendiricilere başvurmaktadır. Birçok örnekte, ekonomik, sosyal ve siyasal maliyetinden dolayı geri kabul anlaşmasına yanaşmakta isteksiz olan ülkelere, çalışma izni tanınmasında tercihlili kota ve donanım teminine ilişkin teknik yardım programları önermiştir. İtalya tarafından yapılan geri kabul taleplerinin yüksek sayısına (bakınız paragraf 26) ve yüksek başarı oranına bakıldığında bu politikanın iyi işlediği sonucuna varılabilir. Örneğin 2008 yılında Polonya İçişleri Bakanlığı Sierra Leone'den gelen bir uzmanlar ekibiyle bu ülkedeki sınır hizmetlerini güçlendirmeyi ve her iki ülkedeki göçmenlik işleri görevlileri arasında diyalogu geliştirmeyi öngören bir proje çerçevesinde görüşmeler yapmıştır. Polonya, İtalya ve Almanya gönüllü geri dönüşleri yaygınlaştırmak isteyen ülkelerdir.³²

IV. Sonuçlar ve Öneriler

90. Geri kabul anlaşmalarının değerlendirilmesinde bir yanda göç politikasındaki duruşla diğer yanda bu anlaşmaların insan haklarına ne ölçüde uyduyuyla ilgili hukuksal konuyu birbirine karıştırmamak gerekir. Raportör, geri kabul anlaşmalarının yararlarına göç yönetimi açısından bakmakta ve en azından yüzeysel olarak bu anlaşmaların yansız olduğunu kabul etmektedir. Geri kabul anlaşmaları, geri kabul koşullarının herhangi bir geri gönderme kararının uygulanmasından önce net olarak ifade edilmesi bakımından öngörülebilirlik sağlamaktadır. Bir geri kabul anlaşması, titizlikle uygulandığında, ilgili kişinin içinde bulunduğu belirsizlik durumunun ve gözaltında tutulma süresini kısaltarak geri gönderme sürecinin daha insani biçimde gerçekleşmesine katkıda bulunabilir. Geri kabul anlaşmalarının göç politikasının olumlu bir yönü olduğuna ilişkin görüşe, zorunlu olarak, bu anlaşmaların insan haklarıyla ilgili herhangi bir kaygıya yol açmaması yolundaki görüş de eşlik etmelidir.

91. Bu anlaşmaların insan hakları açısından sonuçlarıyla ilgili olarak kimi noktaların gündeme getirilmesi gerekir. Geri kabul anlaşmalarının varlığı, olumsuz geri kabul kararlarının alınması sürecini de hızlandırabilir. Örneğin, batı Avrupa'daki Romanların Sırbistan'a ve diğer ülkelere gönderilmesindeki durum budur. Bir kez daha burada da, bu tür bir geri kabul anlaşması yansızdır ve sorun söz konusu kişilerin sınır dışı edilmeleri kararıyla ilgilidir. Ancak, geri kabul anlaşmaları bu kararların uygulanması için gerekli bir koşul olduğundan, bu anlaşmalar en azından tarafların insan hakları ve sığınma gibi konulardaki yükümlülükleri teyit eden hükümler içermeli ve bu yükümlülüklerin yerine getirilmesini anlaşmanın kullanımı için önkoşul saymalıdır.

92. O halde geri kabul anlaşması gerek gönderen gerekse alıcı ülkelerin kendi ülkelerine gelenlerin insan haklarına saygı gösterme yükümlülüklerini teyit etmeli, diğer ülkenin bu kişilerin insan haklarına saygılı olamayacak, bu hakları koruyamayacak durumda olduğuna ilişkin kuşku duyulması halinde geri

³² Lütfen bakınız, Göç, Mülteciler ve Nüfus Komitesi'nin yakında yayınlanacak olan raporu: "Düzensiz göçmenler için gönüllü dönüş politikaları ve programlarının insan haklarıyla ilgili sonuçları" (Raportör, Ms Türköne, Türkiye, EPP/CD)

kabul talebinde bulunulmamalıdır. Geri kabul anlaşmalarının müzakeresinde, hazırlanmasında ve uygulanmasında üçüncü ülke yurttaşlarının durumuna özel önem verilmelidir.

93. Bir kişinin geri kabul edildiği geçiş ülkesinin o kişiye sığınma başvurusu için kolaylıklar sağlaması, bir başvurunun öze ilişkin incelemesi henüz yapılmamışsa veya sığınma talebinde bulunan kişi henüz etkili bir telafiden yararlanmamışsa gönderen ülke tarafından bilgilendirilmesi güvence altına alınmalıdır. Raportör, güvenli üçüncü ülke kavramının uygulanması halinde bile, kendisini geri göndermeden önce sığınmacı için kişisel bir değerlendirme yapılması ve etkili bir telafi getirilmesi gerekliliğini vurgular. Genel olarak sığınma başvurularının incelenmesi sorumluluğunun bir ülkeden diğerine aktarılması konusuna bakılması gerekmektedir. Bu, örneğin güvenli üçüncü ülke politikaları gibi normal olarak geri kabul anlaşmalarına dahil edilmeyen anlaşmalarla bağlantılıdır. Bununla birlikte, iki sistem birlikte işlemektedir. Sığınma başvurularının ve reddedilen sığınma taleplerine karşı itirazların her zaman ertelemeyi de beraberinde getirmesi sağlanmalıdır ki, halen üye devletlerin çoğunda bu husus gözetilmemektedir. Raportör, yurttaşlığın belirlenmesinde özel anlaşmaların elde hazır bulunmasını tavsiye etmektedir.

94. Raportör, Avrupa Konseyi üyesi devletlerin başvurdukları, sonuçta sığınmacıların sığınma başvurusunda bulunma imkânı bulamadan geri çevrildikleri ya da kaynak veya geçiş ülkelerine “geri itildikleri” uygulamaları şiddetle kınamaktadır. Bu söylenen, yeterli bir sığınmacı sistemi bulunmayan alıcı ülkeler açısından daha da geçerlidir.

95. Görüşmelerin başlatılabileceği ülkelerin belirlenmesinde başvurulacak insan haklarına saygı ve bu hakları koruma ölçütleri önceden tespit edilmelidir. Bu ölçütler arasında, söz konusu ülkelere insan hakları bakımından uygun güvencelerin bulunması ve geri gönderilmeme (non-refoulement) ilkesine saygı da yer almalıdır.

96. Geri kabul talep eden üye devletler, bu talebi bir üçüncü ülke yurttaşıyla ilgili olarak yalnızca bu kişinin kendi ülkesine gönderilmesinin mümkün olmadığı durumlarda yapmalı, talepleri derinlemesine incelenmeyen sığınmacılarla ilgili olarak da geçiş ülkesi bu kişi için üçüncü güvenli ülke olmalıdır.

97. Bir geçiş ülkesinden düzensiz bir göçmeni geri kabul etmesi talebinde bulunurken, öncelikle talepte bulunulan ülkenin geri dönene sürdürülebilir bir durum sağlayıp sağlayamayacağına bakılması veya en azından bu kişinin temel sosyal haklara erişiminin güvence altına alınması gerekir. Eğer bu koşullar yoksa gönderen ülke geri kabulü uygulamaktan kaçınmalı ve her durumda göçmen kişiye kendi ülkesinde kaldığı süre içinde asgari sosyal haklara erişim sağlamalıdır.

98. Üçüncü ülke yurttaşlarına ilişkin geri kabul anlaşmaları henüz yenidir ve bu tür anlaşmalar zemininde geçiş ülkesine aktarılan üçüncü ülke yurttaşı sayısı da hayli azdır. Ancak bu durum hızla değişebilir. Bir geçiş ülkesi için bir üçüncü ülke yurttaşını geri kabul etme gibi bir hukuki yükümlülük bulunmadığından, raportör bir hususu vurgulamak ister: ortada, ele alınması gereken ahlaki bir soru vardır; Avrupa Konseyi üyesi devletler, düzensiz göçmenlerle ilgili sorumluluklarını, gerek ekonomik gerekse hukukun üstünlüğü açısından daha olumsuz durumdaki ülkelere kaydıracaklar mı, kaydırmayacaklar mı? Sözü edilen durumdaki ülkeler üçüncü ülke yurttaşlarının geri kabulü ile ilgili anlaşma imzalamış olsalar bile, sözü edilen insanlarla ilgili sorumluluklarını gereğince yerine getirip getiremeyecekleri net değildir.

99. Üye devletlerin örneğin ticaret kolaylıkları, yardım programları ve vizelerin serbestleştirilmesi gibi “havauçlar” kullanmaları durumunda, geçiş ülkeleri de göçmenlerin insanlık onuru ile ilgili sonuçlarını dikkate almadan anlaşmalara girebilirler. Dolayısıyla üye devletler, çok sayıda üçüncü ülke yurttaşının zaman zaman kırılğan durumdaki bu ülkelere varışının olası sonuçlarını dikkate almalıdır. Dahası, ülkeler göçmenlerle ilgili kendi sorumluluklarını pazarlığın bir parçası olarak diğer ülkelere kaydırma konusunda çok dikkatli olmalıdırlar.

100. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği üye devletleri, ilgili konuları sahiplenerek ve bu alandaki gerçeklerle ilgili etraflı bilgilere sahip HDK'larla ve BMMYK ve IOM gibi uluslararası kuruluşlarla yakın mesai içinde olmaktan kazançlı çıkacaklardır. Sivil toplumla işbirliği içinde yapılabilecek işlerden biri de geri kabul anlaşmalarının uygulanmasını izlemektir. Raportör, göçmenlerin çıkarlarının güvence altına alınması ve geri kabul anlaşmalarının nasıl işlediği konusunda daha iyi bir kavrayışa varılması bakımından izlemenin kritik önem taşıdığı kanısındadır. İzlemenin bağımsız yetkililer tarafından gerçekleştirilmesi de önemlidir.

101. İstatistiklerin toplanması da son derece önemli bir noktadır. Raportör, Avrupa Konseyi üye devletlerini ve Avrupa Komisyonunu birlikte çalışarak ulusal verileri toplamaya, böylece geri kabul anlaşmalarının uygulanmasına ilişkin yıllık raporlar hazırlamaya teşvik eder. Ülkeler, istatistik toplanmasının kolaylaştırılması ve geri kabul anlaşmalarının değerlendirilmesi için saydamlığı artırmalıdır. Bu söylenen, halen üye devletler tarafından kullanılan çok sayıda gayri resmi geri kabul düzenlemeleri için özellikle geçerlidir.

102. Başta geri kabul edenler olmak üzere birçok ülke geri kabul anlaşmalarının uygulanmasında izlenecek usuller bakımından en son duruma uyum sağlayamamış olabileceğinden, geri kabul eden ülkeler için eğitim programları hazırlanması ve mevcut programların takip edilmesi yerinde olacaktır.

103. Raportör, geri kabul anlaşmalarının ve sonuçlarının gerek nicel gerekse nitel anlamda yeniden araştırılmasının gerektiği kanısındadır. Bu anlaşmaların insan hakları bakımından etkilerini değerlendirmenin tek yolu budur.

* * *

Rapor Komitesi: Göç, Mülteciler ve Nüfus Komitesi

Komiteye Atıf: Doc 11519, Ref. 3429, 14 Nisan 2008

Taslak karar ve tavsiye Komite tarafından 28 Ocak 2010 tarihinde oybirliğiyle benimsenmiştir.

Komite üyeleri: Mr John **Greenway** (Başkan), Mr Giacomo Santini (1. Başkan Yardımcısı), Mr Tadeusz **Iwiński** (2. Başkan Yardımcısı), Ms Tina **Acketoft** (3. Başkan Yardımcısı), Mr Francis Agius, Mr Pedro Agramunt, Mr Francisco Assis (yedeğe: Ms Ana Catarina **Mendonça**, Mr Alexander **van der Bellen**, Mr Ryszard **Bender**, Mr Márton Braun, Mr André **Bugnon**, Mr Sergej Chelemendik, Mr Vannino Chiti, Mr Christopher Chope (yedeğe: Mr Michael **Hancock**), Mr Desislav Chukolov, Mr Boriss **Cilevičs**, Mr Titus CorlăÑean, Ms Claire Curtis-Thomas (yedeğe: Lord Donald **Anderson**), Mr David Darchiashvili (yedeğe: Mr Guiorgui **Kandelaki**), Mr Nikolaos **Dendias**, Mr Arcadio Díaz Tejera, Mr Tuur Elzinga (yedeğe: Ms Tineke **Strik**), Mr Valeriy **Fedorov**, Mr Oleksandr Feldman, Mr Relu Fenechiu, Ms Doris **Fiala**, Mr Bernard Fournier, Mr Aristophanes Georgiou, Mr Paul Giacobbi, Ms Angelika Graf, Ms Anette Groth, Mr Michael Hagberg (yedeğe: Mr Göran **Lindblad**), Ms Gultakin Hajibayli, Mr Doug Henderson, Ms Anette **Hübinger**, Mr Jean **Huss**, Mr Denis Jacquat, Mr Zmago Jelinčič Plemeniti, Mr Mustafa Jemiliev, Mr Tomáš **Jirsa**, Ms Corien W.A. **Jonker**, Mr Reijo Kallio, Mr Ruslan Kondratov, Mr Franz Eduard **Kühnel**, Mr Geert **Lambert**, Mr Pavel **Lebeda**, Mr Arminas Lydeka, Mr Jean-Pierre Masseret, Mr Slavko Matić, Ms Nursuna Memecan, Mr Ronan Mullen (yedeğe: Mr Frank **Fahey**), Mr Gebhard Negele, Ms Korneliya Ninova, Ms Steinunn Valdís Óskarsdóttir, Mr Alexey Ostrovsky, Mr Evangelos **Papachristos**, Mr Jørgen **Poulsen**, Mr Cezar Florin Preda, Mr Gabino Puche, Mr Milorad **Pupovac**, Mr Volodymyr Pylypenko, Ms Mailis Reps, Mr Branko Ružić, Mr Džavid Šabović, Mr Samad Seyidov, Mr Joachim Spatz, Mr Florenzo

Stolfi, Mr Giacomo **Stucchi**, Mr László Szakács, Ms Elke **Tindemans**, Mr Dragan Todorović, Ms Anette Trettebergstuen, Mr Tuğrul **Türkeş**, Ms Özlem **Türköne**, Mr Michał Wojtczak (yedeK: Mr Bronisław **Korfanty**), Mr Marco Zacchera, Mr Yury Zelenskiy, Mr Andrej **Zernovski**, Ms Naira **Zohrabyan**

N.B.: Toplantıya katılan üyelerin adları **siyah** yazılmıştır.

Komite Sekretaryası: Mr Neville, Ms Odrats, Mr Ekström