

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE’DE İKAMET İZNİ BAŞVURUSUNDA
BULUNAN YABANCILARIN SAĞLIK SİGORTASINA
İLİŞKİN UYGULAMALARIN ANALİZİ

Çağdaş TANER

Danışman
Prof. Dr. İbrahim Güray YONTAR

İZMİR – 2022

TEZ ONAY SAYFASI



YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Türkiye’de İkamet İzni Başvurusunda Bulunan Yabancıların Sağlık Sigortasına İlişkin Uygulamaların Analizi” başlıklı bu çalışmanın, bilimsel ve akademik kurallar çerçevesinde tarafımdan yazıldığını, yararlandığım eserlerin tamamının bibliyografyada gösterildiği ve çalışmamda bunlara atıf yapılarak yararlanmış olduğumu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

...../...../2022

Çağdaş TANER



ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Türkiye’de İkamet İzni Başvurusunda Bulunan Yabancıların Sağlık Sigortasına

İlişkin Uygulamaların Analizi

Çağdaş TANER

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Programı

İnsanlık tarihinin başlangıcından beri, insanların yaşadığı coğrafyadan başka bir alana göç etme istekleri hep var olmuştur. 21. yüzyıl itibariyle, dünya üzerinde yaşayan her 30 kişiden biri çeşitli sebepler ile yaşadıkları yeri terk ederek başka ülkelere göç etmiş durumdadır.

Türkiye’de 2021 yılı itibariyle, farklı statülerde beş milyonu aşan sayıda yabancı bulunmaktadır. Bu yabancılardan bazıları, savaş, ideolojik çatışmalar vb. sebeplerden ötürü ülkelerini terk edip kaçarak Türkiye’den korunma talep etmekte, bazıları ise turistik, eğitim, ticari faaliyetleri gibi amaçlarla Türkiye’de ikamet etmektedir.

4.4.2013 tarihinde kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ulusal yabancılar hukuku alanına birçok yenilik getirmiştir. Sağlık hakkının korunmasına yönelik uluslararası sözleşmeler ve ulusal mevzuatımızda yer alan hükümler kapsamında, ikamet izni alarak Türkiye’de kalmak isteyen yabancılar için düzenlenen sağlık sigortasına sahip olma şartı bu yeniliklerden biridir.

Sağlık sigortaları, sağlık hakkının korunması ve olası sağlık sorunları neticesinde, tedavi hizmetlerinden kesintisiz faydalanılması amacıyla geliştirilmiş yöntemlerdir. Türkiye’de ikamet izni başvuru sahipleri için hangi tür sağlık sigortalarının mevzuat kapsamında geçerli olacağı belirtilmiştir. Ancak uygulama alanındaki bazı aksaklıklar, kanun koyucu tarafından ortaya koyulan kamu yararı amacından uzaklaşılmasına sebep olmaktadır.

Bu doğrultuda, sigorta sisteminin dayandığı mevzuatın ve sağlık sigortası talep eden idarenin işleyişinin gözden geçirilmesi gerekli olmuş ve bu kapsamda ikamet izni başvurusunda bulunan yabancıların sağlık sigortalarına ilişkin aksaklıkların etkin çözümü tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Göç, yabancılar, ikamet izinleri, sağlık hakkı, sağlık sigortası.



ABSTRACT
Master's Thesis
Analysis of Practices Regarding Health Insurance of Foreigners Who Apply for
Residence Permit in Turkey
Çağdaş TANER

Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Sciences
Department of Public Administration
Public Administration Program

Since the beginning of human history, there has always been a desire of people to migrate from their geography to another area. As of the 21st century, one out of every 30 people living in the world has left their place of residence for various reasons and immigrated to other countries.

In 2021, there are more than five million foreigners with different statuses in Turkey. Some of these foreigners have been involved in war, ideological conflicts, etc. Some of them are residing in Turkey for purposes such as touristic, educational and commercial activities.

The Law on Foreigners and International Protection, adopted on 4.4.2013, brought many innovations to the field of national foreigners law. One of these innovations is the requirement to have health insurance, which is issued for foreigners who want to stay in Turkey by obtaining a residence permit within the scope of international conventions for the protection of the right to health and the provisions of our national legislation.

Health insurances are methods developed to protect the right to health and to benefit from uninterrupted treatment services as a result of possible health problems. It is stated that which types of health insurances will be valid within the scope of the legislation for residence permit applicants in Turkey. However, some deficiencies in the field of implementation cause it to move away from the public interest purpose set by the legislator.

In this respect, it was necessary to review the legislation on which the insurance system is based and the functioning of the administration requesting health insurance, and in this context, the effective solution of the problems regarding the health insurance of foreigners who apply for a residence permit was discussed.

Keywords: Migration, foreigners, residence permits, right to health, health insurance.



**TÜRKİYE’DE İKAMET İZNİ BAŞVURUSUNDA BULUNAN
YABANCILARIN SAĞLIK SİGORTASINA İLİŞKİN UYGULAMALARIN
ANALİZİ**

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
YEMİN METNİ	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	vi
İÇİNDEKİLER	viii
KISALTMALAR	xi
TABLolar LİSTESİ	xii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

**YABANCI KAVRAMINA GENEL BAKIŞ VE ULUSAL MEVZUAT
KAPSAMINDA YABANCILARIN STATÜLERİ**

1.1. YABANCI KAVRAMINA GENEL BAKIŞ	5
1.2. YUKK’A GÖRE TÜRKİYE’DE YASAL KALIŞ HAKKI BULUNAN YABANCILAR	8
1.2.1. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancılar	8
1.2.1.1. Tarihsel Sürece Genel Bakış	9
1.2.1.2. Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Yabancılar ve Genel Esaslar	11
1.2.1.2.1 Mülteci	26
1.2.1.2.2. Şartlı Mülteci	26
1.2.1.2.3. İkincil Koruma	27
1.2.2. Geçici Koruma	29
1.2.3. Vatansızlar	31
1.2.4. YUKK Kapsamına Girmeyen Yabancılar	34

İKİNCİ BÖLÜM

YABANCILARIN İKAMET İZİNLERİNE İLİŞKİN GENEL ESASLAR

2.1. YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA KANUNU KAPSAMINDA	
YABANCILARIN TÜRKİYE'YE GİRİŞ HÜKÜMLERİ	36
2.1.1. Tarihsel Süreç	36
2.1.2. Yabancıların Türkiye'ye Girişi: Genel Kapsamda Vize Uygulamaları	39
2.1.3. Girişine İzin Verilmeyecek ve Vize Verilmeyecek Yabancılar	45
2.1.4. Vize Muafiyetleri	46
2.1.5. Vize İptali	48
2.2. YUKK KAPSAMINDA YABANCILARIN TÜRKİYE'DE KALIŞ	
HÜKÜMLERİ	50
2.2.1. İkamet İznine İlişkin Genel Esaslar	51
2.2.2. İkamet İzni Başvuru Süreci ve Değerlendirme Aşamasında Yetkili	
Makamlar	52
2.2.3. İkamet İzninden Muaf Yabancılar	55
2.3. İKAMET İZİN TÜRLERİ	57
2.3.1. Kısa Dönem İkamet İzni	59
2.3.2. Aile İkamet İzni	63
2.3.3. Öğrenci İkamet İzni	68
2.3.4. Uzun Dönem İkamet İzni	70
2.3.5. İnsani İkamet İzni	73
2.3.6. İnsan Ticareti Mağduru İkamet İzni	75

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE İKAMET İZNİ SAHİBİ YABANCILARIN SAĞLIK

SİGORTALARINA İLİŞKİN UYGULAMALAR

3.1. GENEL OLARAK SAĞLIK HAKKI	78
3.2. SAĞLIK SİGORTASI KAVRAMI	79
3.3. TÜRKİYE'DE İKAMET İZNİ SAHİBİ YABANCILARIN SAĞLIK	
SİGORTASINA İLİŞKİN UYGULAMALAR	81

3.3.1. Vize Kapsamında Sağlık Sigortası	81
3.3.2. İkamet İzni Kapsamında Sağlık Sigortası	84
3.3.2.1. İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri	86
3.3.2.2. Provizyon Belgesi	91
3.3.2.3. Genel Sağlık Sigortası (GSS)	93
3.3.2.4. Özel Sağlık Sigortaları	103
3.4. İKAMET İZNİ SÜRECİNDE YABANCILARIN SAĞLIK SİGORTALARI:	
DİĞER ÜLKE UYGULAMALARI	108
3.4.1. Almanya	109
3.4.2. Kanada	117
3.5. İKAMET İZNİ BAŞVURU AŞAMASINDA GEREKLİ OLAN SAĞLIK SİGORTALARININ KAMU YARARI AÇISINDAN ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	121
3.5.1. İkamet İzni Başvurularının Konsolosluklarca Alınması Durumu	122
3.5.2. İkamet İzni Başvurularının Valiliklerce Alınması Durumu	124
SONUÇ	129
KAYNAKÇA	134

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AK	Avrupa Konseyi
BAĞKUR	Esnafl ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu
BM	Birleşmiş Milletler
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
BAMF	Federal Göçmen ve Mülteci Dairesi
EHIC	Avrupa Sağlık Kartı
ES	Emekli Sandığı
ESDC	Kanada Çalışma ve Sosyal Kalkınma Bakanlığı
GSS	Genel Sağlık Sigortası
ILO	Uluslararası Çalışma Örgütü
IOM	Uluslararası Göç Örgütü
IRCC	Kanada Göçmenlik, Mülteciler ve Vatandaşlık Bakanlığı
SPAS	Sağlık Provizyon Aktivasyon Sistemi
SGK	Sosyal Güvenlik Kurumu
SSK	Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TVK	Türk Vatandaşlık Kanunu
WHO	Dünya Sağlık Örgütü
YÇİHK	Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
YUKK UY	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Uygulama Yönetmeliği

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: 2010-2020 yılları arası Türkiye’deki Uluslararası Koruma Başvuru Sayıları	s. 15
Tablo 2: 2020 Yılı sonu itibariyle, Türkiye’deki Uluslararası Koruma Başvuru Sayılarında İlk 3 Uyrak	s. 16
Tablo 3: Türkiye’deki Uluslararası Koruma Sisteminin İşleyişi	s. 29
Tablo 4: 2011 – 2021 yılları arasında, Türkiye’de geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin sayısı	s. 31
Tablo 5: 2005-2020 yılları arası Türkiye’ye Giriş Yapan Yabancı Sayısı	s. 44
Tablo 6: 2005-2020 yılları arası Türkiye’den Çıkış Yapan Yabancı Sayısı	s. 44
Tablo 7: 2005 – 2021 Yılları Arasında, Türkiye’de İkamet İzni ile Bulunan Yabancıların Sayısı	s. 58
Tablo 8: Türkiye ile İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi Bulunan Ülkeler	s. 88
Tablo 9: Vade Yapısına Göre Yazılan Poliçe Adedi Dağılımı	s. 101
Tablo 10: Yenileme Yapısına Göre Yazılan Poliçe Adetleri Dağılımı	s. 102
Tablo 11: İkamet İzni Başvurularında Yaptırılacak Olan Sağlık Sigortasının Asgari Koşulları	s. 104
Tablo 12: Poliçe Durumuna Göre Yıllar Bazında Yazılan Poliçe Adedi Dağılımı	s. 107
Tablo 13: Almanya’da İkamet Eden Yabancılar İçin Genel Ve Özel Sağlık Sigortası Kapsamlarının Karşılaştırılması	s. 112
Tablo 14: Quebec Eyaleti İçin Geçerli Örnek Sağlık Kartı	s. 120

GİRİŞ

Tarihi geçmişİ uzun olan göç olgusu, 19. yüzyıl itibariyle düzenli olarak incelemelere konu edilmiştir. Gerçekleştirilen incelemelerde birbirinden farklı birçok kuram ortaya çıkmıştır. Hepsi göç olgusu üzerine odaklanmış olsa da öne çıkardıkları hipotezler birbirinden oldukça farklıdır. Bu bakımdan, uluslararası göç kuramlarının fazlalığından söz edilebilir. Göç olgusu konusundaki kuram çeşitliliği, modern çağda göç hareketlerinin sebep ve sonuçları bakımından, tek bir teori ile açıklanamayacağına da göstergesidir. Göç olaylarının karmaşık yapısı, sürecin birden fazla kuram ya da bakış açısıyla açıklanabilmesini mümkün kılmaktadır. Küreselleşmenin de etkisiyle, günümüz dünyasındaki toplumsal birçok olay parçalı şekilde gerçekleşmekte ve kendi içerisinde farklı süreçlerin neticesi olarak meydana gelmektedir. Kitlel olarak görülen birçok toplumsal olgu ve olayın kendi içerisinde parçalardan oluştuğuna şahit olmaktayız. İçerisinde bulunduğumuz yüzyılda kıtaları aşabilen nitelikteki göç süreçlerinin, geniş çaplı toplumsal hareketlere dönüştüğü ortamda birden farklı sebep ve sonucu içerisinde barındırdığını söylemek mümkündür.

İnsanların yaşadığı coğrafyadan çeşitli sebeplerle farklı bir alana göç etme istekleri, insanlık tarihinin başlangıcından bu yana var olmuştur. Genel olarak insanlığın göç etme arzusunu oluşturan dinamiğin kökeninde, memnuniyet düzeyi terk edilen ortama oranla daha yüksek olan yeni yaşam alanları oluşturma isteği bulunmaktadır. Tüketim ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla avcı toplayıcı toplumun üyeleri olarak yerini değiştiren ilk insanlarla başlayan göç hareketleri; modern dünyada savaş, sürgün, afet, işsizlik, ülke içi istikrarsızlıklar gibi çeşitli sebepler neticesinde uluslararası boyutta yaşanır olmuştur.

Kitlel göç hareketlerinden bazıları sebepleri ve sonuçları ile birlikte dünya tarihinde önemli derecede etki yaratmıştır. Türklerin Orta Asya coğrafyasından kuraklık, nüfus artışı gibi sebeplerle dördüncü yüzyılda başlayan ve doğudan batıya doğru gerçekleşen kitlel göç hamlesi, Avrupa devletlerinin temellerini atan Kavimler Göçü'nün tetikleyicisi olmuştur. Anadolu'ya yaşanan Türk göçleri ile birlikte bu bölgenin siyasi yapısı değişmiş, Bizans İmparatorluğu'nun yıkılması, Selçuklu ve Osmanlı Devletleri'nin kurulması da büyük göç hareketleri neticesinde gerçekleşen ve tarihe yön veren gelişmelerden olmuştur. Yine 1492 yılında Yeni

Dünya'nın keşfiyle birlikte ele geçirilen Amerika ve Avustralya'ya, Avrupa'nın hemen hemen her ülkesinden yoğun göç akınları yaşanmıştır. Bu göçmenlerin Yaklaşık üçte ikisi Kuzey Amerika bölgesine yerleşmiş, akabinde göç eden kişiler tarafından bu bölgeye çalıştırılmak üzere ve köle olarak Afrikalı insanların getirilmesi de kıtalararası en büyük göç hareketinin konusunu oluşturmuştur.

Günümüzde uluslararası göç hareketliliği kapsamında yer değiştiren göçmen sayısı İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana yüksek sayılara sahiptir. 20. yüzyılda küreselleşmenin de etkisiyle uluslararası göç olaylarının sayısı artmaya devam etmiştir. Dünya genelinde göç eden kişilerin sayısı 2000 yılından 2017 yılına kadar % 49 artış göstermiş ve 258 milyona ulaşmıştır. 2000 yılında 173 milyon, 2005 yılında 191 milyon olan göçmen sayısı, 2010 yılında 222 milyon, 2015 yılında 244 milyon ve 2017 yılında da 258 milyon olmuştur. Göçmenlerin, dünyadaki toplam nüfusa oranı 1990 yılında % 2,9 olarak hesaplanmış iken 2015 yılında %3,3'e doğru artmıştır. Dünya nüfusunun yaklaşık 7,3 milyar olduğu düşünüldüğünde, dünyada yaşamını sürdüren her 30 kişiden birinin göçmen olduğu ortaya çıkmaktadır. İlgili istatistikler, göç hareketlerine dâhil olmuş göçmen sayısının dünya çapında her geçen gün daha da arttığını göstermektedir.

Bugünkü dünya düzeninin kurulmasında başat rol oynayan toplumsal olaylar arasında sayılan uluslararası göç hareketleri, siyasi ortamın ve toplumların şekillenmesinde etkili olmuştur. Göçmen ülkeleri olarak bilinen Amerika Birleşik Devletleri, Arjantin, Yeni Zelanda, Kanada gibi ülkeler ilk uluslararası göç hareketlerinin hedefi olmuşlardır. Amerika kıtası sonrasında, Avrupa'nın kuzey ve batısında bulunan ülkeler de bu hareketlere ev sahipliği yapmışlar, İtalya ve İspanya gibi ülkeler 1980 öncesi göç veren konumdayken, göç alan ülkeler haline gelmişlerdir.

Türkiye tarih boyunca çeşitli sebeplerle birçok göç hareketi yaşamış; hem Osmanlı İmparatorluğu hem de Cumhuriyet sonrası dönemde bölgede göçmenler için en cazip merkezlerden olmuştur. Bu durumun ortaya çıkmasında en önemli paya sahip unsurların başında dışarıdan gelen kişilere yönelik hoşgörü anlayışı ve misafirperver bakış açısı gelmektedir. Dini, ırkı, kültürü ya da maddi sorunları sebebiyle yaşadıkları ülkeleri terk eden göçmenlerin hedef coğrafyası olarak geldikleri Türkiye toprakları, "kabul kültürü" varlığını günümüze kadar devam ettirmiştir. Farklı kitlelerin göçlerine sahne olan Türkiye Cumhuriyeti, kuruluşuyla birlikte göç hareketlerine ev sahipliği

yapmaya başlamıştır. İlk kuruluş yıllarında, soydaşların nüfus mübadelesi sonucu Türkiye'ye gelmesiyle nüfusu yenilenen Türkiye, 1950'li yıllardan itibaren Avrupa ülkelerinin işçi talebi karşısında, Almanya başta olmak üzere bu ülkelerde doğru göç veren bir ülke konumuna gelmiştir. Türk soylu göçmenlerin de Türkiye'ye göç ettiği bu dönem sonrasında, 21. yüzyıla doğru, Türkiye'ye komşu devletlerde yaşanan siyasi ve ekonomik istikrarsızlıklar, yoğun bir şekilde düzensiz göçmen hareketlerine sebep olmuştur. Artık göç ve göçmenlik tartışmaları hem Türkiye hem de Türkler için alışılmış bir durum haline gelmiştir.

Günümüzde Türkiye, Asya ve Avrupa kıtaları arasında yer alan konumu itibariyle, çevre ülkelerde yaşanan istikrarsızlıklar, bulunduğu bölgedeki ülkeler ile var olan hem tarihi hem kültürel alandaki bağları, ekonomik gücünün artması gibi sebeplerle, düzensiz ve düzenli göç olaylarında her geçen gün daha fazla sayıda yabancı uyruklu kişiye ev sahipliği yapmaktadır. Yaşanan göç hareketliliği, bünyesinde kimi zaman uluslararası koruma başvurusu amacıyla kaçak yollardan gelen yabancıları, kimi zaman da turistik, çalışma veya öğrenim vb. amaçlarla yasal şekilde Türkiye'ye giriş yapmış bulunan yabancıları barındırmaktadır. Artan göç hareketliliği ve çeşitli göçmen profilleri yabancılar ile ilgili alandaki mevzuatın güncel olması gerekliliğini ön plana çıkarmış ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunun (YUKK) hazırlanmasını elzem kılmıştır.

4.4.2013 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) kabul edilen 6458 sayılı YUKK'ta, altı farklı bölüme yer verilmiştir. Bu kapsamda, Yabancıların Türkiye'ye girişi ve vize işlemleri, yabancıların Türkiye'de ikamet ve seyahati, vatansızlar, yabancıların Türkiye'den sınır dışı edilmesi, uluslararası koruma ve idari teşkilat konuları düzenlenmiştir.

Bu tez çalışmasında, YUKK ile birlikte kuruluşu gerçekleştirilen Göç İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülen yabancılara ilişkin güncel iş ve işlemler çerçevesinde, ikamet izni başvurusunda bulunan yabancılardan idarece talep edilen sağlık sigortalarına ilişkin uygulamaların analizi amaçlanmıştır. 6458 sayılı YUKK ve sair mevzuat kapsamında ikamet izni başvurusunda bulunan yabancıların çoğundan istenen sağlık sigortası yaptırmış olma şartı sebebiyle, sağlık sigortası yaptırmak zorunda olan yabancılar, mevzuat gereği ilk başvurularında yasal zeminde belirtilen istisnai durumlar hariç olmak üzere yalnızca özel sağlık sigortası yaptırabilmekte, en

az bir yıl ikamet izni sahibi olduktan sonra 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında Genel Sağlık Sigortası (GSS) tescili mümkün olabilmektedir. Hem bir yıllık ikamet iznine sahip olma koşulu hem de yabancılara yönelik uygulanan yüksek GSS prim sistemi sebebiyle yabancılara bir yıl Türkiye’de kalmış olsalar dahi GSS tescili yaptırmayı talep etmediği gözlemlenmiştir. Bu durum uygulamada yabancılara tedavi amacıyla pek tercih etmediği ve zaman zaman ikamet izni başvurusundan sonra iptal bile ettirdiği ve kanuni zorunluluk olduğu için yaptırmak durumunda kaldığı nispi olarak daha ekonomik olan özel sağlık sigortalarını tercih etmesine sebep olmaktadır. Bu hususun yabancının sağlık açısından dezavantajlı konuma düşmesine sebebiyet verebileceği değerlendirilmiştir. Tez sonunda hem yabancılara adına hem de kamu idareleri açısından geleceğe dönük hâlihazırdaki durumdan daha etkin ve verimli olduğu değerlendirilen mevzuat değişikliğini de içeren bir işleyişin önerisi sunulmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

YABANCI KAVRAMINA GENEL BAKIŞ VE ULUSAL MEVZUAT KAPSAMINDA YABANCILARIN STATÜLERİ

1.1. YABANCI KAVRAMINA GENEL BAKIŞ

Yabancı kavramı, temel olarak hem kişi açısından hem de devlet mekanizması açısından değerlendirilebilir. Kişi açısından bakıldığında bulunduğu ülkenin vatandaşlığına sahip olmayan kişi; devlet açısından bakıldığında ise vatandaşı olmayan herkes yabancı olarak tanımlanmaktadır.

Yabancılar hukuku kitaplarında tekrarlanan klasik ‘yabancı’ tanımı Devletler Hukuku Enstitüsü tarafından 1892 yılında gerçekleştirilen Cenevre Toplantısı’nda benimsenen; “yabancı, bir devletin ülkesinde bulunup da, o devletin uyrukluğunu iddiaya hakkı olmayan kimsedir” tanımıdır. Tanımın içerisinde yer alan bazı ibareler günümüzde eleştirilere maruz kalmaktadır. Bu ibarelerden biri; “uyrukluğa iddia hakkı olmayan”, bir diğeri ise “ülkede buluma” ibaresidir. Vatandaşlık, bahse konu ibarede yer alan “iddia hakkı” hususundan bağımsız olarak objektif kurallarla belirlenmiş bir statüdür. Yine, “ülkede bulunma” ibaresi de günümüzde yabancıların farklı amaçlarla giriş yapmak istedikleri ülkelerin dış temsilciliklerine vize başvurularında bulundukları düşünüldüğünde, ilgili yabancı tanımı bir başka eleştiriye maruz kalmaktadır. Yani yabancının, bir devlet sınırları içerisinde bulunmadan da o devlet tarafından sunulan haklardan bazılarına erişimi mümkündür.

Hâlihazırda ülkeler, yabancıların giriş taleplerini, dış temsilcilikleri vasıtasıyla yabancılar ülkelerine girmeden değerlendirmektedir (Çiçekli, 2012: 23).

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) Ek 4 No’lu Protokolün hazırlık aşamasında, Devletler Hukuku Enstitüsünce bu tanımına, vatansız veya başka bir vatandaşlığı olmayanlar ibaresi de ilave edilmiştir. (Ergül, 2012: 215). Bu tanıma yakın bir şekilde, 1985 yılında yayınlanan Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurulu’nun Yaşadıkları Ülkenin Uyruğu Olamayan Bireylerin İnsan Hakları Bildirisi’nde “bulunduğu ülkenin uyruğu olmayan kişi” açıklamasına yer verilmiştir. Uluslararası Göç Örgütü (IOM) tarafından hazırlanmış Göç Terimleri Sözlüğü içerisinde de

yabancı için belirli bir devlet açısından o devletin uyruğunda olmayan kişi açıklaması yapılmıştır (IOM, 2013: 97).

1992 yılında kabul edilen Avrupa Konseyi'nin (AK) Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Yaşamına Katılma Sözleşmesi'nde yabancılar, "legal şekilde yaşadıkları ülke içerisinde, bu ülke ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiler" olarak belirtilmiştir (Öztürk, 2013: 223). Yine Avrupa Birliği (AB) istatistik birimi Eurostat da yakın bir ifade ile yabancıları "vatandaşlığı belli olmayan ve vatansız kişiler de dâhil olmak üzere, yerleşik oldukları ülkenin vatandaşı olmayan kişiler" olarak tanımlamaktadır (Yıldız, 2017: 39).

Türk yabancılar mevzuatı açısından, genellikle 'yabancı' tanımlanırken, Devletler Hukuku Enstitüsü tarafından kabul edilen tanıma uyulduğu görülmektedir. Bu kapsamda, "yabancı, bir devletin ülkesinde bulunup ve o devletin vatandaşlığını iddiaya hakkı olmayan kimsedir" açıklaması esas alınmaktadır (Aktaş, 2005: 69).

Yine bir başka benzer tanıma göre, bir devlet tarafından vatandaş olarak kabul edilen kişi, başka bir ülke sınırlarına geçtiği anda, içerisinde bulunduğu ülke açısından yabancı olarak kabul edilirken, vatandaşlık bağının bulunduğu ülke açısından ise ülke dışında bulunan vatandaş statüsünde bulunmaktadır (Çelikel ve Gelgel, 2009: 18).

Genel olarak yabancı kavramı, kişinin sınırları içerisinde bulunduğu devlet ile arasında vatandaşlık bağının bulunmaması halini belirtmektedir (Tekinalp, 2002: 6). Ancak, yabancı kavramının bunun da ötesinde daha geniş bir kavram olduğunu belirtmek gerekir. Yabancı kavramı, bir veya birkaç devlet vatandaşlığı bulunan kişi haricinde, vatansız, mülteci gibi kişileri de kapsamaktadır (Ekşi, 2010: 7). Dolayısıyla tanım içerisine, yabancı ülke vatandaşlığı bulunan kişi haricinde farklı statüdeki kişiler de dâhil edilmektedir (Asar, 2006: 12). Bu anlamda uluslararası belgelerde yabancı kavramının haricinde göçmen, vatandaş olmayan, üçüncü ülke vatandaşları gibi terimlere de rastlanmaktadır.

Yabancı kavramı için, "yabancı devlet vatandaşı kişi" şeklinde yapılan bir tanım Vatansızlık statüsü sebebiyle eksik kalmaktadır. Dolayısıyla bu kavram, yabancı devlet vatandaşlarını, vatansız kişileri, mültecileri, özel statülü yabancıları, birden çok vatandaşlığa sahip kişileri kapsayacak biçimde algılanmalıdır. Vatansızlık; herhangi bir devlet ile arasında vatandaşlık bağı bulunmayan, hiçbir devletin vatandaşı olarak kabul edilmeyen kişi olarak tanımlanabilir (Çelikel ve Gelgel, 2009: 18; Ekşi, 2006:

2). Kişi doğuştan bir ülke vatandaşlığına sahip olmayabileceği gibi, vatandaşlığını sonradan da kaybetmiş olabilir.

Haymatlos, vatansız gibi kavramlar ile adlandırılan bu gruptaki kişiler, tüm devletler tarafından yabancı olarak kabul edilmektedir (Aybay, 2007: 21). Bir ülke ile vatandaşlık bağı bulunmadığı için herhangi bir devletin vatandaşlık haklarından faydalanmaları da mümkün değildir. Bahse konu kişilerin sınır dışı edilmesiyle ilgili işlemlerde, kendisini vatandaşı olarak kabul edebilecek bir devlet olmadığı için uygulamada hangi ülkeye gönderileceklerine ilişkin bazı zorlukların da olduğunu belirtmek gerekir (Çelikel ve Gelgel, 2009: 19).

AB mevzuatında genel kullanıma bakıldığında, yabancılar için vatandaş olmayan kavramının kullanıldığı görülmektedir. Hem yabancılar hem de vatansız kişiler için “üçüncü ülke vatandaşları” kavramı kullanılmaktadır. Ancak bu kavram AB’ye üye ülke vatandaşları ile AB’ye üyeliği bulunmayan ülke vatandaşları arasında kullanılmaktadır. AB üyesi olan ülkelerin vatandaşları, AB sınırları içerisinde yabancı olarak kabul edilmemektedir. AİHS’de ‘yabancı’ terimi kullanılırken, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ise, kararlarında ‘yabancı’ ya da ‘vatandaş olmayan’ kavramlarını tercih etmektedir (Ergül, 2012: 217).

Literatürde yabancı tanımı yapılırken, vatandaşlık bağını ön plana çıkaran, yabancı devlet vatandaşı kavramı en çok kullanılan türdür. Bu kapsamda, kişi bir ülke vatandaşlığına sahip olmakla birlikte, vatandaşlığı bulunmayan diğer devletler açısından yabancı olarak sayılmaktadır. Yani kişi vatandaşı olduğu devlet haricindeki tüm ülkeler için yabancı olarak kabul edilmektedir (Aybay, 2007: 20). Bu tanımdan yola çıkacak olursak, Türkiye açısından Türk vatandaşı olmayan herkes yabancıdır.

Kişiler, bir veya birden çok vatandaşlığa da sahip olabilir. Bu durumda, yabancılık statüsünün hangi devlet vatandaşlığı göz önünde bulundurularak belirleneceği önem arz eder. Bu kişi için vatandaşlığının bulunduğu her devlet tarafından kendi vatandaşı olarak kabul edilmesiyle ilgili düzenleme 1930 tarihli, Lahey Sözleşmesi’nde düzenlenmiştir. Aynı husus, 1997 yılında kabul edilen Vatandaşlık Konusunda Avrupa Sözleşmesi’nde de yer almaktadır. Türkiye üzerinden örnek verecek olunursa, Türk vatandaşlığı haricinde başka vatandaşlıklara sahip kişi, Türkiye kamu kurumlarınca vatandaş olarak kabul edilecek ve ilgili kişi diğer ülke ile olan vatandaşlık bağını öne süremeyecektir. Bu hususa, Milletlerarası Özel Hukuk ve

Usul Hakkında Kanun kapsamında düzenlenmiş, “birden fazla devlet vatandaşlığına sahip olanlar hakkında, bunların aynı zamanda Türk vatandaşı olmaları halinde Türk hukukunun uygulanacağı” hükmünde yer verilmiştir (Ergül, 2012: 12).

Türk mevzuatında yabancı, 2009 yılında kabul edilen Türk Vatandaşlığı Kanunu’nda (TVK); “Türkiye Cumhuriyeti Devletiyle vatandaşlık bağı bulunmayan kişi” olarak düzenlenmiş ve bu tanımın aynısına YUKK’ta da yer verilmiştir.

Yabancı kavramının gerçek kişiler yanında tüzel kişileri de kapsayabileceği söylenebilir. Tüzel kişilerin uyruk tespiti, gerçek kişilere göre kıyasla daha güçtür. Ülkelerin mevzuatlarına göre çeşitli kriterler uygulanarak tespitler gerçekleştirilmektedir (Aybay, 2007: 10). Bu kriterler arasında, faaliyet sahibi tüzel kişiliğin kuruluş veya merkez adresi, ortaklıkta bulunan gerçek kişilerin vatandaşlığı, sermayesinin hangi ülkelerde toplandığı gibi unsurlar bulunmaktadır (Çelikel ve Gelgel, 2009: 28).

Göçmenler, imtiyazlı yabancılar (mavi kart sahipleri), özel statüde bulunan yabancılar (konsolosluklar, elçilikler, yabancı askeri personel) ve uluslararası korumadan yararlanan kişiler (mülteci, şartlı mülteci, ikincil korumadan yararlanan), geçici korumadan yararlanan kişiler yabancı devlet vatandaşlarının, Türk yabancılar hukukunda incelenen türleri olup (Ergül, 2012: 18) bunların detaylarına 6458 sayılı YUKK kapsamında ilerleyen bölümlerde yer verilecektir.

1.2. YUKK’A GÖRE TÜRKİYE’DE YASAL KALIŞ HAKKI BULUNAN YABANCILAR

İkamet izniyle ilgili hususlara çalışmamızın ikinci bölümde detaylıca yer verileceğinden, bu kısımda YUKK kapsamında, ikamet izni haricinde kalan yabancılara ilişkin bilgilere değinilecektir.

1.2.1. Uluslararası Koruma Kapsamındaki Yabancılar

Dünya üzerinde her dönem çeşitli sebeplerden ötürü insanlar daha iyi şartlarda yaşama isteğiyle ülkelerini terk etmek zorunda kalmışlardır. Bu kimi zaman siyasi bir hareketin sonucu, kimi zaman dini gereklilikler, bazı zamanlarda da etnik çatışmalar

gibi sebeplerden ötürü gerçekleşmiştir. Çoğu zaman korunma ihtiyacı ile gerçekleşen bu göç hareketleri uluslararası toplum tarafından insani temelde çözülmesi gereken konuların başında yer almıştır. Aşağıdaki bölümde ilk olarak uluslararası koruma işleyişinin dünyada ortaya çıkış sürecine değinilecek akabinde Türkiye ulusal mevzuatındaki düzenlemelere yer verilecektir.

1.2.1.1. Tarihsel Sürece Genel Bakış

Tarihsel olarak sığınma ile ilgili hususlar, ilk sığınma hakkını düzenleyen uluslararası metin olarak sayılabilecek 10 Aralık 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin 14. maddesinde; "Herkes zulüm karşısında başka memleketlere iltica etmek ve bu memleketler tarafından mülteci muamelesi görmek hakkına haizdir" hükmü ile öne çıkmaya başlamıştır (Birleşmiş Milletler, 1948: 4).

Sığınma prosedürlerinin gelişim evresi 2. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan olaylara tekabül etmektedir. Savaş ortamı neticesinde, milyonlarca insan zorunlu olarak yaşadıkları yerleri terk etmiş yaşanan olaylar karşısında Birleşmiş Milletler (BM) liderliğinde, uluslararası mültecilik hukukunun temel düzenlemesi sayılan 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ve buna ek olarak 1967 tarihli Protokol (New York Protokolü) ortaya koyulmuştur. Bu sözleşmede mültecilik ve iltica devletleri ile ilgili hukuksal temeller belirlenmiştir. Cenevre Sözleşmesi'ne göre mülteci: "...1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişi" olarak düzenlenmiştir.

Türkiye'nin sığınma ve göç hareketlerini ele alan ilk yasal düzenlemesi 1934 yılında yürürlüğe giren 2510 sayılı İskân Kanunu'dur. Bu düzenlemede Cumhuriyet öncesinde farklı bölgelere göç etmiş Türk soy ve kültüründen gelenlerin Türkiye'ye yerleştirilmeleri konusunda uygulanacak hükümlere yer verilmiştir. Türk soyundan olmayanların göç hareketleri ile ilgili hususlara değinilmemiş, ilgili Kanunun

dördüncü maddesinde “Türk kültürüne bağlı olmayanların, anarşistlerin, casusların, göçebe çingenelerin, ülke dışına çıkarılanların muhacir olarak alınamayacağı” belirtilerek sınırlı bir alan çizilmiştir.

Türkiye, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’ni, 1961 yılında imzalamış; bu kabule zaman ve coğrafi açıdan kısıtlama koymuş, yalnızca Avrupa’da 1951’den önceki olaylarda zarar görenler kişilerin mültecilik haklarından faydalandırılacağı bildirilmiştir. 1967 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Protokolde, diğer ülkeler gibi Türkiye için de zamana ilişkin kısıtlama kalkmış, fakat coğrafi kısıtlama sürmüştür.

1980 yılları itibariyle görülen kitlesel akınları yönetebilmek amacıyla 1994 yılında 1994/6169 sayılı Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik (1994 Yönetmeliği) kabul edilmiştir. Bu düzenleme ile önceki tarihte coğrafi çekince dolayısıyla, Avrupa dışındaki bir ülkeden gelen ve sığınma arayan ancak Türkiye tarafından mülteci olarak kabul edilmeyen yabancılara, üçüncü bir ülke tarafından kabul edilmesine kadar Türkiye’de geçici kalma hakkı getirilmiş ve sığınma hakkıyla ilgili mevzuatın temelleri atılmıştır (İltica ve Göç Mevzuatı, 2005: 14).

1994 Yönetmeliği’ni takip eden süreçte İçişleri Bakanlığınca hazırlanan 2006 tarihli 16147 sayılı Uygulama Talimatı (Genelge No 57) ile mültecilik hukukuna ilişkin kapsamı daha geniş usullere yer verilmiştir (Güleç, 2015: 94). İlgili Genelge ile AB’nin göç alanında ortaya koyduğu yasal düzenlemeler ve Türkiye’nin bu çalışmalara uyumuyla ilgili hususlara değinilmiştir.

Küreselleşmenin de etkisiyle Türkiye’ye artan göç hareketleri neticesinde uluslararası koruma (iltica) alanında Türkiye’deki mevzuat her geçen gün geçerliğini yitirmiş ve yaşanan sorunları gidermede etkisiz kaldığı anlaşılmıştır. Bu sonuç, Türkiye’nin iltica alanında yeni yasal düzenlemelere ve idari mekanizmalara ihtiyaç duyulduğunu ortaya çıkarmıştır.

Gerek yabancılar ile ilgili genel hususlarda gerekse uluslararası koruma mekanizmalarının yönetiminde etkinliğin artırılması amacıyla, 11 Nisan 2013 tarihinde 6458 sayılı YUKK’un yasalaşmasıyla birlikte Türkiye’den uluslararası

koruma talebi bulunan yabancılar hakkında yapılacak değerlendirme sonucunda, uluslararası koruma başvurusunun kabul edilmesi halinde Avrupa ülkelerinden gelen yabancılar mülteci olarak kabul edilmektedir. Avrupa dışından gelen yabancılar ise üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar şartlı mültecilik statüsü verilmektedir.

YUKK'un kabulü ile birlikte, önceki dönemde mevcut olan mülteci ve sığınmacı ayrımı farklı bir formda düzenlenerek "mülteci" ve "şartlı mülteci" ayrımı şeklinde ele alınmıştır. Bu ayrım 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin kabulü esnasındaki coğrafi çekinceyi içermektedir.

YUKK kapsamında mültecilik ve şartlı mültecilik haricinde, yabancıların uluslararası koruma başvurusunun kabul edilmesi neticesinde, mülteci kriterlerini taşımasa bile yabancı hakkında bazı değerlendirmeler yapılarak menşe ülkesine geri gönderilmesi halinde insan hakları ihlaline maruz kalacağının belirlenmesi ya da zulme uğrama riski araştırılmakta olup bu durumun tespit edilmesi halinde ise yukarıda değinilen iki statüden farklı olarak ikincil koruma statüsü verilebilme imkanı hüküm altına alınmıştır.

Uluslararası koruma başvurusuyla ilgili sürece dair tüm detaylar YUKK ve ilgili mevzuat kapsamındaki hükümlerde açık kurallar şeklinde düzenlenmiştir. Bu kapsamda başvuru aşaması, değerlendirmede esas alınan kriterler, mülakat yapılaş usulleri, değerlendirme neticesinde alınacak karar ve ilgililere tebliği ile bu karar karşı yabancıların başvurabilecekleri itiraz usulleri belirtilmiştir. Yine uluslararası koruma statülerinin hangi durumlarda sona ereceğine ilişkin hükümlere de yer verilmiştir.

İnsan odaklı bakış açısıyla yabancıların mağdur olmaması için tüm işleyiş net bir şekilde düzenlenmiş belirsizliğe sebep olabilecek hususlardan uzak durulmuştur.

1.2.1.2. Uluslararası Koruma Başvuru Sahibi Yabancılar ve Genel Esaslar

YUKK, uluslararası koruma kapsamında mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma olmak üzere birden fazla koruma statüsünü düzenlemiştir. Vatandaşlığı bulunan ancak ulusal koruma mekanizmasından faydalanamadığından bahisle ülkesini terk etmiş kişilerin koruma statülerini elde etmek için başvuru yapmalarından sonra kullanılan başvuru sahibi kavramı, YUKK maddesi 3/1-d bendinde belirtildiği üzere

uluslararası koruma talebinde bulunan ve henüz başvurusu hakkında son karar verilmemiş olan kişiyi belirtmektedir.

YUKK'un 65. maddesinde, uluslararası koruma başvurusuna ilişkin süreç düzenlenmiştir. Uluslararası koruma başvuruları valiliklerce alınmaktadır. Yabancıların Türkiye içerisinde veya sınır kapılarında kolluk birimlerine yapılan başvuruları, valiliğe bildirilir ve işlemlere valilikler devam eder. Kanun koyucu, insan odaklılık çerçevesinde, Türkiye'ye giriş yaptıktan sonra, ülkeye yeni giriş yapmış olması, dil engeli vb. sebepler ile doğru idari otorite ile irtibat kuramaması halinde, genellikle üniformaları, kullandığı ekipmanlar gibi unsurlar ile bir yabancı tarafından kamu görevlisi olarak daha kolay tanınma imkânı olan kolluk görevlileri vasıtasıyla da uluslararası koruma talebinde bulunma hakkını düzenlemiştir.

Uluslararası koruma başvurusu, yabancılar ve herhangi bir ülke ile vatandaşlık bağı bulunmayan vatansızlar tarafından kişisel olarak gerçekleştirilmekle birlikte, başvuru sahibi kişi, aynı sebeple uluslararası koruma talebinde bulunan diğer aile üyelerini kapsayıcı nitelikte de başvuru yapabilir. Aile adına başvuru durumlarında on sekiz yaş üstü aile bireylerinin tamamının yazılı onayı alınmaktadır.

Türkiye'ye yasa dışı girerek herhangi bir yakalama işlemine konu olmadan kendi istekleri doğrultusunda uluslararası koruma talebinde bulunan yabancılar, Türkiye'ye yasa dışı giriş ve kalıştan ötürü cezai işlemde muaf tutulmuşlardır. Makul süre içerisinde geçerli bir sebep sunmaları bu muafiyetten yararlanmaları için yeterli kabul edilmektedir. 1994 Yönetmeliği'nin ilk halinde, yasadışı giren yabancılar ile ilgili başvuru süresi 5 gün olarak düzenlemiş ancak uygulamada sebep olduğu mağduriyetler neticesinde makul süre anlayışı getirilmiştir. YUKK'ta da düzensiz göçmen statüsündeki yabancıların uluslararası koruma başvurusunda makul süre kavramına yer verilmiş olup ilgili kişilerin başvuru süreçlerinde esnekliğin korunması amaçlanmıştır.

Tutukluluk hali bulunan ya da hüküm giyerek cezaevlerinde mahkûmiyeti olan yabancıların uluslararası koruma talebinde bulunması halinde, ilgili başvurular kolluk kuvvetleri ile ilgili düzenlemede olduğu gibi adli ya da idari mercilerce valiliklere bildirilmektedir. İlgili başvuru, hürriyeti kısıtlanmış durumdaki yabancı hakkındaki adli ya da idari işlemlerden kaynaklı tedbir ve yaptırım süreçlerinin devamını engellememektedir.

YUKK'un 69. maddesinde de başvuru aşamasından sonra idarece yapılacak iş ve işlemlere yer verilmiştir.

Valiliklere yapılan uluslararası koruma başvuruları il göç idaresi müdürlükleri tarafından kayıt altına alınmaktadır. Başvuru talebinde bulunan yabancı, mevcut ise kimlik ve seyahat belgelerini İresi müdürlüklerine teslim etmek mecburiyetindedir. Bu yükümlülük dolayısıyla, idarece başvuru sahibi yabancının üzeri ve eşyaları mevzuat çerçevesinde ilgili görevlilerce kontrol edilebilmektedir. Ancak YUKK, başvuru sahibi yabancının kimliğine yönelik bir belge olmaması halinde de başvurunun alınacağını, bu kapsamda kimlik tespitine yönelik kişisel verilerin ve yapılan araştırmalardan faydalanılacağını, kimliğine ilişkin tespit yapılamaması halinde yabancının beyanına istinaden başvuru alınacağını düzenlemiştir. Uygulamada, kimlik sahibi olmayan yabancının başvuru esnasında konuştuğu dilin lehçelerine dikkat edilerek, vatandaşı olduğu veya Türkiye'den önce ikamet ettiği ülke ile ilgili genel bilgilere sahip olup olmadığına yönelik araştırmalar yapılmakta ve bu bilgiler doğrultusunda beyanları esas alınarak başvuru kayıtları oluşturulmaktadır. Bu beyanlar yabancıların okuma yazma bilmesi halinde yazılı metinler, bilmemesi halinde ise sözlü beyanlar şeklinde il göç idaresi müdürlüklerinde yabancıların ana dilindeki görevli tercümanlar vasıtasıyla Türkçe diline çevrilerek iş ve işlemler yürütülmektedir.

Yabancının Türkiye'ye gelmeden önce bulunduğu ülkeyi neden terk ettiği, ülkesinden ya da yaşadığı ülkeden Türkiye'ye gelene kadar hangi güzergâhları hangi araçla izlediği, bu süreçte yaşadığı olaylar, daha önce herhangi bir ülkeden uluslararası koruma talep edip etmediği gibi bilgilerin sorulması yabancı hakkında kayıt esnasında temin edilmesi gereken bilgilerdendir. Yabancının statü belirleme mülakatları esnasında, başvuru sürecinde paylaştığı bilgi ve belgelerin de kontrolü yapılmaktadır. Dolayısıyla bahse konu bilgiler yabancının uluslararası koruma başvuru değerlendirme sürecinde hem kamu yararı sağlamak hem de suiistimalleri önlemek adına önem arz etmektedir.

Yabancının uluslararası koruma başvurusu sürecinde mülakat zamanı ve yerinin kaydın alındığı anda bildirileceği düzenlenmiştir. Ancak uygulamada, düzensiz göçmenlerin her geçen gün sayılarının artması, buna paralel olarak da uluslararası koruma başvuru sayılarının artması ilgili düzenlemenin uygulanmasını zorlaştırmıştır. Kayıt altına alınan yabancılar genellikle kayıt sonrası telefon ile

kendilerine ulaşılarak ya da idareye bildirdikleri adrese tebligat gönderilerek il göç idaresi m d rl klerin e mülakatlara davet edilmektedir.

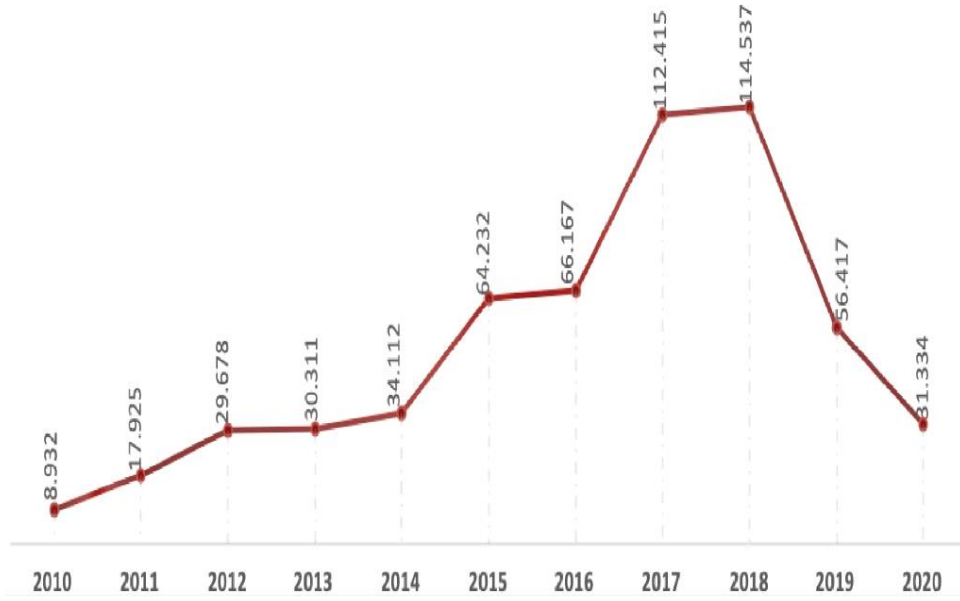
Uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancının kamusal alanda sağlık tehdidi oluşturma ihtimalinin olması durumunda idarece sağlık kontrolünün yapılması gerekmektedir. Ancak uygulamada, il göç idaresi m d rl klerin e kayıt esnasında yabancının gözle görülebilecek nitelikte bir sağlık sorununun mevcut olmaması ya da sağlık sorununa ilişkin rapor sunmaması halinde herhangi bir sağlık kontrolünün yapılması mümkün olmamaktadır.

YUKK'un 70. maddesinde, uluslararası koruma başvurusundan sonraki süreçle ilgili düzenlemeye yer verilmiştir. Başvuru sahibi yabancılara, başvuru anında Türkiye'de bulundukları sürece sahip oldukları haklar ve uyması gereken kurallar ile ilgili bilgilendirme yapılmaktadır. Uygulamada idarece belirlenen, belirli bir adreste ikamet etme, düzenli imza ya da parmak izi bildirimi gibi yükümlülükler ve bu yükümlülükleri hangi sıklıkta yerine getireceği, bahse konu yükümlülükleri ihlal etmesi ya da görevliler ile işbirliğine yanaşmaması halinde karşılaşacağı yaptırım türleri ve bunlara yönelik itiraz şekil ve süreleri hakkında yabancının anlayabileceği dilde kendisine yazılı ve sözlü olarak yapılmaktadır.

Yabancı için en önemli verilerden bir tanesi adres olmakla birlikte, uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancı için de adres kayıt sistemine zorunluluk ve ikamet adresini il göç idaresi müdürlüğüne bildirme zorunluluğu vardır. Yabancılara ilişkin yeni adres kaydı ya da var olan adresin değiştirilmesine bağlı tüm adres kayıtları il göç idaresi m d rl klerin e yerince getirilmektedir.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nde de benzer düzenlemelere yer verilmiş olup uygulamada kayıt esnasında yabancılara yapılan sözlü ve yazılı bilgilendirmeler neticesinde genellikle iki haftada bir vb. sürelerde imza yükümlülüğü ya da parmak izi kontrolü getirilmekte ve il göç idaresi m d rl klerin e bunların takibi yapılmaktadır. Kamu otoritelerince yabancılara yönelik tüm planlamalar, illerinde kayıt altında bulunan yabancılar üzerinden yapıldığından bu kapsamda başvuru sahibi yabancının mevzuat çerçevesinde belirli bir ilde ikamet etmesi sağlanmaktadır.

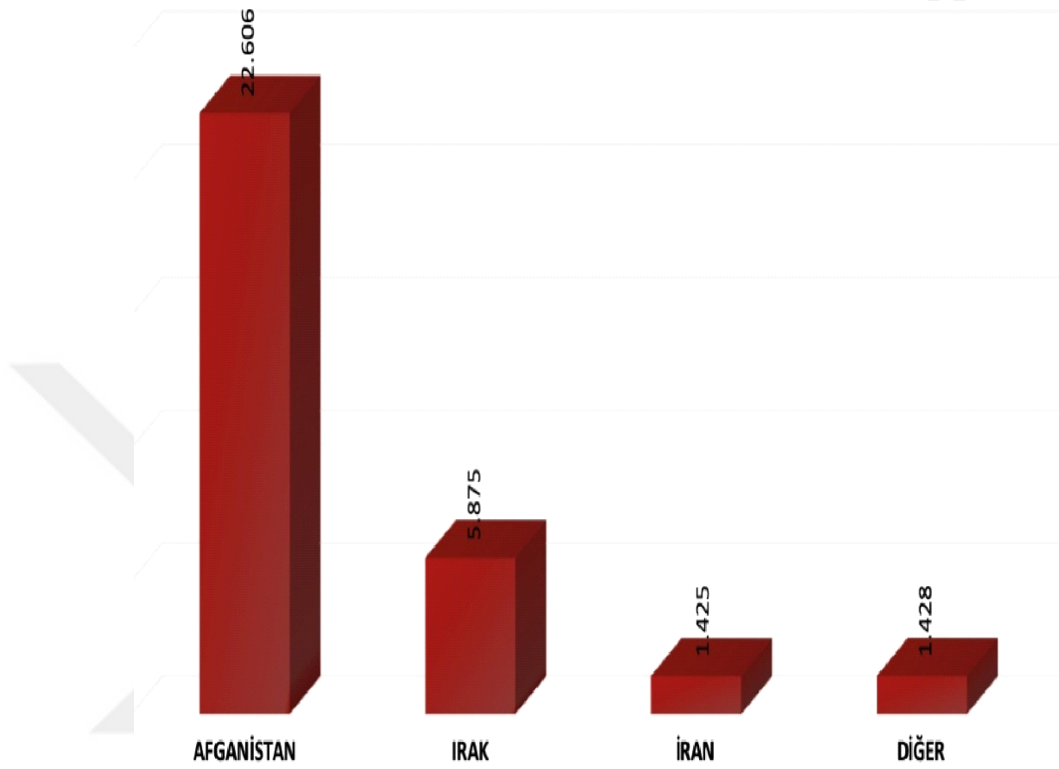
Tablo 1: 2010-2020 yılları arası Türkiye’deki Uluslararası Koruma Başvuru Sayıları



Kaynak: <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>

Çeşitli sebepler ile ülkelerini terk ederek Türkiye’den uluslararası koruma talebinde bulunan yabancıların sayısı 2010 yılından 8.932 iken, bu rakam 2018 yılı sonuna gelindiğinde 114.537, 2020 yılı sonu itibariyle ise 31.334 olarak tespit edilmiştir.

Tablo 2: 2020 yılsonu itibariyle, Türkiye’deki uluslararası koruma başvuru sayılarında ilk 3 uyruk



Kaynak: <https://www.goc.gov.tr/uluslararasi-koruma-istatistikler>

2020 yılsonunda Türkiye genelinde uluslararası koruma talep eden 31.334 kişinin, 22.606 tanesini Afganistan uyruklular, 5.875 tanesini Irak uyruklular, 1.425 tanesini ise İran uyruklu yabancılar oluşturmaktadır. Türkiye’nin batısına kıyasla doğusunda yer alan ülkelerden gelen ve görece siyasi istikrarsızlıklar ve yaşam zorluğu gibi sebepler ile ülkesini terk etmiş yabancıların sayısının yüksekliği ön plana çıkmaktadır.

Uluslararası koruma mekanizması, insan odaklı bir bakış açısıyla düzelemiş olup bahse konu durumun suiistimalini engellemek amacıyla YUKK’ta bir takım düzenlemelere yer verilmiştir. Bu kapsamda, hangi başvuruların kabul edilemez olacağı 72. maddede düzenlenmiştir.

Başvuru sahibi yabancının aktif başvurusu var iken ilk başvurusundakinden farklı olmayan sebepler ile tekrar bir başvuruda bulunması halinde, aile adına başvuru için onayının bulunmasına rağmen başvuru sonrası geçerli bir sebep sunmadan veya başvurunun idarece reddedilmesi sonrası yeni bir gerekçe sunmadan tekrar yeni bir başvuruda bulunmuşsa yabancının başvurusu kabul edilemez kapsamda değerlendirilmektedir.

Uluslararası koruma başvurusunda bulunmak isteyen yabancı hakkında yapılan araştırmalarda, daha önce farklı bir ülkede uluslararası koruma talebinde bulunduğu ve aktif başvurusunun olduğunu anlaşılması (ilk iltica ülkesinden gelenler) ya da sorun yaşadığı ülkesinden ya da üçüncü bir ülkeden kaçtıktan sonra, Türkiye'ye gelmeden önce geçiş yaptığı ülkenin güvenli olduğuna kanaat getirilmesi (güvenli üçüncü ülkeden gelenler) halinde de uluslararası koruma başvurusu kabul edilmemektedir.

Yukarıda sayılan durumların başvuru gerçekleşikten sonraki aşamada ortaya çıkması halinde ise, idarece uluslararası koruma başvurusuna ilişkin değerlendirme durdurulmaktadır.

Herhangi bir aşamada, uluslararası koruma başvurusu hakkında kabul edilemez kararı verilen yabancı ya da yasal temsilcisi veya avukatı bu durum hakkında yazılı olarak bilgilendirilmektedir. Bahse konu bilgilendirme metninde karar ilişkin itiraz şekilleri ve süreleri de yer almaktadır.

İlk iltica ülkesi; yabancının Türkiye'den önce herhangi bir ülkede mültecilik hakkı elde ettiğini ve bu hakka ilişkin korumadan faydalandığını belirten, bu kapsamda geri göndermeme ilkesini de içeren bir kavramdır.

Güvenli üçüncü ülke kavramı ise Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 Protokolüyle değişik 28/7/1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmesinde belirtilen koruma kapsamında, yabancının uluslararası koruma hakkının var olduğu ya da uluslararası koruma başvuru sürecinde olduğu Türkiye ve yabancının kendi ülkesi haricindeki üçüncü bir ülkeyi ifade etmektedir.

YUKK 74. maddede hangi ülkelerin güvenli üçüncü ülke olarak kabul edileceği düzenlenmiştir. Bu kapsamda, bir ülkenin güvenli ülke olarak sayılabilmesi için yabancının yaşamının ya da özgürlüğünün, etnik kökeni, dini inancı ve uyruğu ya da belirli bir toplumsal gruba mensubiyet ya da siyasi düşüncelerinden ötürü tehdit ile

karşı karşıya olmaması gerekmektedir. Yine yabancının geldiği ülkede işkence ya da insanlık onuruna yakışmayan ceza ya da muameleye maruz kalmış olmaması güvenli üçüncü ülke ile ilgili şartlar arasında yer almaktadır. Görüldüğü üzere yasa koyucu yabancının temel hakkı olan yaşam tehlikesini bertaraf etme amacının haricinde, özgürlüklerin korunmasına ilişkin de uluslararası insan hakları ilkelerine benzer bir düzenleme getirmiştir. Bu düzenlemeye benzer şekilde yabancı, üçüncü ülkede mültecilik statüsü elde etmiş olsa bile uluslararası hukuk bağlamında koruma ilkelerinden faydalanamaması halinde bahse konu ülke yabancı için güvenli üçüncü ülke olmaktan çıkmaktadır.

Başvuru aşamasında kabul edilemez başvuru ya da güvenli üçüncü ülke ile ilgili hususun da ortaya çıkması durumunda yabancıyı uluslararası koruma başvurusu kabul edilemez olarak değerlendirilmekte ve başvuruda bulunan kişilerin geldiği ilk iltica ülkesine ya da güvenli üçüncü ülkeye gönderilmeleri ile ilgili süreç başlatılmaktadır. Bahse konu gönderme sürecinde yabancıların Türkiye’de kalışlarına izin verilmektedir. Bu durum başvuru sahibi yabancıya ya da yasal temsilcisine yazılı olarak bildirilir. Yabancının üçüncü ülke tarafından kabul edilmemesi durumunda, uluslararası koruma başvurusuyla ilgili süreç devam edilir.

Görüldüğü üzere, YUKK uluslararası koruma sürecinde bireylerin uluslararası hukuk çerçevesinde suiistimalleri ve mükerrer kayıtlarını engellemek amacıyla ilgili düzenlemeye yer vermiştir. Her ne kadar ilgili başvuruların kabul edilemez olduğu tespit edilse de, ilk iltica edilen ya da güvenli olarak kabul edilen ülkenin, kişiyi tekrar ülkesine kabul etmemesi durumunda uluslararası koruma başvurusuna ilişkin iş ve işlemlere devam edileceği da açıkça belirtilerek üçüncü ülkelerden kaynaklı kararların yabancıların mağduriyetine yol açması engellenmiştir.

Kayıt işlemleri tamamlanan başvuru sahibine ilişkin sürecin nasıl ilerleyeceği YUKK 76. maddede düzenlenmiştir. Başvuru aşamasından sonra il göç idaresi müdürlüklerince uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgeleri ilgili yabancılara teslim edilmektedir. Bahse konu belgelerin üzerinde yabancılara ait fotoğraf, yabancı kimlik numarası ve ad soyad, anne ve baba adları, doğum yeri ile doğum tarihi gibi bilgiler yer almaktadır. İlgili başvuru sahibi, uluslararası koruma talebinde bulunduğu andan itibaren herhangi mülteci, şartlı mülteci ya da ikincil koruma alıp alamayacağına bakılmaksızın il göç idaresi müdürlüklerince hazırlanan resmi kimlik belgeleri teslim

edilmekte ve mülakat aşamasına kadar geçecek sürede yabancının mağdur olmaması amacıyla yasal mevzuat kapsamında eğitim, sağlık gibi kamusal hizmetlerden faydalanması sağlanmaktadır. Yabancının ülkede yasal kalış hakkını sağlayan bu kimlik belgesi için herhangi bir harç vb. ücret ödemesine gerek bulunmamaktadır.

YUKK'un 75. maddesinde başvuru sahibinin kayıt tarihi itibarıyla otuz gün içerisinde mülakatının gerçekleştirilmesi hükmüne yer verilmiştir. Uygulamada, uluslararası koruma başvuru sayılarının yüksekliği sebebiyle kanuni süre aşılmaktadır. Uluslararası koruma mülakatlarının kişiselliği ve paylaşılan bilgilerin gizliliği önemli ilkelerdendir. Yabancının başından geçen olayları en rahat şekilde ifade etmesi için gerekli şartlar İl göç idaresi müdürlüğü personeline sağlanır. Aile üyeleri ile birlikte Türkiye'ye gelerek uluslararası koruma talebinde bulunan kişinin mülakatı esnasında, aile üyelerinin bilgisine de başvurulabilir. Bu durumda mülakatı alınan kişinin onayı alınmalıdır. Başvuru sahibi yabancının talebi doğrultusunda avukatı da mülakatta gözlemci olarak mülakata katılabilir. Mülakat esnasında, başvuru sahibi tarafından anlatılanlar yabancının ana dilinde tercüman vasıtasıyla bire bir çeviri yöntemiyle mülakatı alan personel tarafından yazılı ortama geçirilir.

Mülakat esnasında, yabancının ana dilinde tercüman olmasına rağmen kendini rahat ifade edip edemediğinin mülakatı alan personelce titizlikle izlenmesi, kanuni bir yükümlülük olmasının yanında insan odaklı bakış açısının da bir gereğidir. Örneğin Afganistan uyruklu yabancılar ülke genelinde Farsça konuşmasına rağmen farklı şiveleri dolayısıyla her Farsça tercüman ile anlaşamayabilir ya da kadın başvuru sahibi, erkek tercüman ya da uzman personele başından geçen olayları anlatmaktan imtina edebilir. Bu gibi durumlarda, görevli personel tarafından bahse konu mülakatın yabancının hayatı ile ilgili bir dönüm noktası oluşturabilecek bir görüşme olduğu düşünülerek ve mevzuat gereği yabancının talebi olmasa bile kendini rahat ifade edebileceği ortamın sağlanması gerekmektedir.

Mülakat esnasında yabancının başvurusuna esas tüm olaylar irdelenir. Bu süreçte başvuru sahibi yabancı, iddialarını temellendirmek amacıyla kendisinde mevcut tüm bilgi ve belgeleri idareye ibraz etmekle mesuldür. İdarenin kendisi hakkında vereceği kararı etkileyici nitelikte bilgi ve belge sunamayan başvuru sahibinin bu durumla ilgili bir sebebi olması beklenmektedir.

Başvuru sahibinin mülakat öncesinde veya sırasında, özel ihtiyaç sahibi bireylerden olduğu anlaşılırsa psikolog, çocuk gelişimci veya sosyal hizmet uzmanı gibi personelden destek alınabilir ya da yasal temsilcisi ya da ebeveyni mülakat esnasında bulunabilir. Her il göç idaresi müdürlüğünde ilgili meslek sınıfında kamu personeli bulunmadığından, farklı il müdürlüklerinden görevlendirme yoluyla veya ildeki Aile ve Sosyal Hizmetler Müdürlüğünden personel talep edilmektedir. Türkiye genelinde her ilde sosyal hizmet alanında eğitim almış personelin il göç idaresi müdürlükleri bünyesinde kadrolu olarak görevlendirilmesinin, alandaki işlemlerin etkinliği ve bürokrasinin azaltılması açısından faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Özel ihtiyaç sahibi bireylerin uluslararası koruma mülakatları sonrasında da farklı kamu kurumlarına ihtiyaçlarının tespit edilmesi halinde hâlihazırda il göç idaresi müdürlüğü bünyesinde görevli uzman personel tarafından gerekli yönlendirmeler yapılmaktadır.

Çeşitli sebepler ile başvuru sahibi yabancı ile mülakatın gerçekleştirilememesi halinde, arada en az otuz gün olmak şartı ile idarece yeni bir tarih belirlenir ve başvuru sahibine yazılı şekilde bildirilir.

Mülakat yapan kişiyi bilgilendirmek şartıyla, mülakat esnasında ses ya da video kaydı da yapılabilir. Başvuru sahibi ile gerçekleştirilen mülakat formunun bir örneği mülakat sonrasında kendisine verilir.

YUKK kapsamında, uluslararası koruma başvurularının 6 ay içerisinde sonuçlandırılacağı belirtilmiştir. Başvuru sahibi yabancıların, haklarında karar alınıncaya kadar geçen sürede Göç İdaresi Başkanlığınca belirlenmiş olan ve uydu il olarak adlandırılan 62 farklı ilde ikamet etme imkânı bulunmaktadır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2016: 71). Uygulamada, il göç idaresi müdürlükleri tarafından özellikle uydu il olarak belirlenmiş ve uluslararası koruma başvuru sayılarının fazla olduğu illerde kanun metninde öngörülen başvuru sahibi yabancı hakkında karara ilişkin 6 aylık süre aşılmaktadır. Bu sürenin aşılması durumunda başvuru sahibi yabancı bilgilendirilmektedir.

Mülakat esnasında, başvuru sahibi tarafından verilen bilgiler üçüncü kişiler ile paylaşılmaz. Yalnızca üçüncü ülke yerleştirme işlemleri kapsamında Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) talebi olması halinde ilgili kuruluş ile paylaşılabilir. Bu durum mülakat başlangıcında başvuru sahibine

aktarılmaktadır. Başvuru sahibinin çeşitli sebepler ile ülkesinden çıkış hikâyesi önem arz etmektedir. Sözlü beyanı haricinde mülakat esnasında sunulan bilgi ve belgeler de incelenmektedir. Mülakata ilişkin karar raporu oluşturulurken yabancının menşe ülkesindeki durum hakkında idarece gerekli araştırmalar yapılarak başvuru sahibinin iddiaları detaylı bir şekilde değerlendirilmektedir

Başvuru sahibi hakkında yapılan değerlendirmeler sonucunda yabancının talebi hakkında olumlu ya da olumsuz kanaat oluşur. Bu kanaati içerir Valilik kararı ve karara karşı başvurabileceği itiraz usulleri, başvuru sahibi yabancıya ya da yasal temsilcisine anladığı dilde tebliğ edilir.

Uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancılar için normal prosedürün haricinde bir de hızlandırılmış değerlendirilmeye ilişkin düzenleme mevcuttur. Yabancının, uluslararası koruma başvurusu yaparken değindiği konuların uluslararası koruma kriterlerinden uzak olması, kimliği ya da başından geçen olaylar ile ilgili sunduğu belge ya da bilgilerin sahte ya da yanıltıcı olması, hakkında idarece verilecek olumsuz kararını engelleyebilmek adına bazı konulara değinmemesi yabancının başvurusu hakkında hızlandırılmış değerlendirme yapılmasını gerektirmektedir. Başvuru sahibi yabancının kötü niyetle hareketini engellemek ve uluslararası koruma işleyişinin suiistimallere açık hale gelmesini önlemek amacıyla kanuni düzenleme yoluna gidilmiştir.

Türkiye'ye yasa dışı giriş yapmış ve düzensiz göçmen statüsünde bulunan yabancılar, sınır dışı işlemlerine kapsamında, haklarında uygulanacak idari para cezası ya da Türkiye'ye giriş yasağı gibi yaptırımlar sebebiyle idari makamlara karşı bazen kimlik bilgilerine ilişkin gerçek olmayan beyanlarda bulunabilmektedir. Sınır dışı işlemleri devam ederken idari gözetim altında bulunan yabancıların salt idari gözetim altında bulunmaları ya da idari gözetimleri sona erdikten sonra beyanlarına ilişkin kimlik bilgilerinin gerçek olmadığının anlaşılması durumunda da uluslararası koruma talepleri hızlandırılmış kapsamda değerlendirilmektedir. Yabancıların çeşitli sebepler ile sınır dışı edilmelerini engellemek ya da geciktirmek amacıyla başvuruda bulunmaları halinde de benzer uygulama söz konusudur.

Uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancılar hakkında idarece gerekli güvenlik araştırmaları yapılmaktadır. Bu araştırmalar kapsamında, kamu düzeni veya güvenliğine yönelik tehlike oluşturduğu değerlendirilen ya da önceki

dönemde bu sebepler ile hakkında sınır dışı kararı alınan yabancılar da hızlandırılmış değerlendirme sürecine tabi olmaktadır.

Yabancı uluslararası koruma başvuru sahibi iken idarece üç kere mülakata davet edilen ve tüm mülakatlara mazeretsiz olarak katılmayan, idari gözetimi devam ederken kaçan, idarece hakkında getirilen imza bildirimi ya da belirli adreste ikamet etme gibi yükümlülükleri üç kere ihlal eden yabancılar hakkında da hızlandırılmış değerlendirme hükümleri uygulanmaktadır.

Uluslararası koruma başvuru veya statü sahibi yabancılar, istisnai haller harici kayıtlı bulundukları illerde ikamet etmek durumundadır. Mevzuat kapsamında farklı bir ilde yükseköğrenim kurumunda eğitim hakkı kazanması, çalışma izni sahibi olması, kendi ilinde tedavisi mümkün olmayan bir sağlık sorununa sahip olması, yakın derece aile üyeleri ile aynı şehirde ikamet etmek istemesi ve bu sebeplerini destekleyici bilgi ve belgeler ile idareye iletmesi durumunda, kayıtlı bulundukları ilden gitmek istedikleri ile sevk talepleri idarece değerlendirilmektedir. Bahse konu sebepler haricinde turistik, kendi ülke dış temsilcilikleri, akraba ziyareti, düğün, ölüm vb. sebepler ile İl göç idaresi müdürlüklerinden talep edebilecekleri yol izin belgesi ile kendileri için belirlenen sürelerde ziyaret gerçekleştirebilmektedirler. Kayıtlı bulundukları ili idareden izin almadan terk etmeleri halinde de uluslararası koruma başvuruları geri çekilmiş sayılmakta ve tekrar talepte bulunmaları halinde hızlandırılmış değerlendirmeye alınmaktadırlar.

Hızlandırılmış olarak değerlendirilen başvuru sahibi yabancıların, başvuru tarihi itibarıyla en geç üç gün içerisinde mülakatları gerçekleştirilmekte ve yine kanuni olarak belirlenmiş beş günlük sürede başvurularına ilişkin karar verilmektedir. İdare hızlandırılmış değerlendirmenin uzun sürmesi durumunda takdir yetkisi kullanarak bahse konu başvuruyu normal usullere çevirebilmektedir.

Kanun koyucu değerlendirme aşamasında refakatsiz çocuklar ile ilgili özel düzenlemeye yer vererek YUKK'un 79. maddesinin 4. fıkrasında refakatsiz çocuk olarak tespit edilen yabancıların özel ihtiyaç durumlarını göz önünde bulundurmuş ve başvurularının hızlandırılmış olarak değerlendirilmeyeceğini düzenlemiştir. Farklı hükümlerde olduğu gibi uluslararası koruma başvuru sahibi refakatsiz çocukların yüksek yararları göz önünde bulundurularak yukarıda değinilen ihlal durumlarında

dahi çocuklar ile ilgili değerlendirmenin normal usullerde takip edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Uluslararası koruma başvuru sahipleri bazı durumlarda idarece idari gözetim altına alınabilmektedir. Bu husus, istisnai bir uygulama şeklinde düzenlenmiştir. YUKK 68.madde kapsamında sayılan haller haricinde uluslararası koruma başvurusu bulunan yabancıların idari gözetim altına alınması mümkün değildir. Bu konuda idareye bir takdir yetkisi tanınmamıştır.

İdarece kayıt altına alınacak yabancı bir kişi için en önemli verilerin başında sahip olduğu kimlik bilgileri gelmektedir. Başvuru sahibi yabancının kimlik veya vatandaşlığı ile ilgili bir şüphenin söz konusu olması halinde idari gözetim mekanizması işletilmektedir. Sınır kapılarında yasa dışı şekilde Türkiye'ye girmeye çalışan ve bu esnada uluslararası koruma talebinde bulunan yabancılar ile uluslararası koruma başvurusunda bulunan ve başvuru esnasında belirttiği temel hususların belirlenemeyeceğine idarece karar verilmesi halinde başvuru sahibi yabancı için idari gözetim süreci başlamaktadır. Sayılan sebepler harici kamu düzeni ve güvenliği ile ilgili ciddi tehlike arz eden yabancılar da uluslararası koruma başvuru sahibi olsalar da idari gözetim altına alınmaktadır.

Sınır dışı hükümleri ile ilgili uygulanan idari gözetim süresi bir yabancı için en fazla bir yıl olarak belirlenmiş iken, kanuni olarak sayılan haller kapsamında uluslararası koruma başvuru sahibi yabancılar için alınabilen idari gözetim süresi en fazla otuz gün olarak düzenlenmiştir. Hakkında idari gözetim kararı bulunan kişilerin işlemleri kısa sürede sonuçlandırılmalıdır. İdari gözetime sebep şartların idarece ortadan kalktığı tespit edildiği anda bahse konu idari gözetim idare tarafından sona erdirilmektedir.

Başvuru sahibi yabancılar, kanuni idare ilkesi gereği haklarında alınmış kararlara karşı itiraz usullerine başvurabilmektedirler. İlgili kararlar, kendilerine anladıkları dilde yazılı ve sözlü olarak bildirilmektedir. YUKK 80. maddede bu hususa yer verilmiştir. Bu kapsamda uluslararası koruma başvuru sahibi yabancı ya da yasal temsilcisi, gerçekleştirilen mülakatların sonuçlarının tebliğinden itibaren on günlük süre içerisinde idari itiraz yolu olan Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu'na itiraz edebilir. Bu durumun bazı istisnaları mevcuttur. Başvuru sahiplerinin idari gözetim altında olması (m.68), kabul edilemez başvurunun tespit

edilmesi (m.72) ve hızlandırılmış kapsamda yapılan değerlendirmelere(m.79) karşı idari itiraz yoluna başvurulamamakta, yalnızca yargısal itiraz söz konusu olabilmektedir. Yargısal itiraz süreleri bakımından da bu üç husus için özel süre öngörölmüştür. İdari itiraz neticesinde itiraz sahibi yabancı, başvurusu kapsamında idarece bilgilendirilir. Hakkında olumsuz bir karar olması durumunda yine bilgilendirme metninde itiraz usullerine ilişkin detaylara yer verilmektedir.

Bu üç durum kapsamında yetkili idare mahkemesine gerçekleştirilecek yargısal itirazlara karşı süre karar tebliğinden itibaren on beş gün iken geriye kalan kararlara karşı otuz gündür. Yine yargı yerlerinin, idarenin kabul edilemez başvuru kararına karşı ve hızlandırılmış kapsamda verilen kararına karşı yargısal itiraz olması halinde, mahkeme bu başvuruları on beş gün içerisinde kesin karar şeklinde sonuçlandırmaktadır.

Yabancınn idari ya da yargısal itirazı neticesinde süreç sonuçlanıncaya kadar Türkiye’de kalışına izin verileceğı de hüküm altına alınarak yabancı hakkında karar veren idarenin hukuki denetimi esnasında yabancınn mağduriyetinin önlenmesi amaçlanmıştır.

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ile uyumlu şekilde, ulusal mevzuat kapsamında da bazı durumlarda uluslararası koruma başvurusundan hariç tutulacak durumlara yer verilmiştir. Yapılan araştırmalar kapsamında YUKK’un 64.maddesi kapsamında bir yabancınn BMMYK dışında farklı bir BM örgütü tarafından koruma veya yardım alması, Türkiye’den önce ikamet ettiğı ülke tarafından eşit muamele ilkesi kapsamında o ülke vatandaşlarının sahip olduğı hak ve yükümlölöklere sahip ise, barışa karşı suç, savaş suçu veya insanlığa karşı suç gibi suçlar için hükümler koyan uluslararası belgelerde tanımlanan bir suç işlediğıne; mülteci sıfatıyla kabul edildiğı ülkeye sığınmadan önce sığındığı ülkenin dışında ağır bir siyasi olmayan suç işlediğıne; Birleşmiş Milletlerin amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden suçlu olduğuna dair hakkında ciddi kanaat olan kişilerden olduğ u tespit edilir ise, başvurunun yukarıdaki unsurları içerdiğinden başvuru hakkında hariçte tutma prosedürü uygulanır.

Türkiye’de uluslararası koruma başvuru veya statü sahibi kişilerden ölkelerine gönüllü olarak geri dönüş yapmak isteyen yabancılar ile ilgili YUKK 87.maddede de aynı ve nakdi destek sağlanabileceğı belirtilmiştir. Uygulamada, göç İdaresi

Başkanlığınca, gönüllü geri dönüşlere ilişkin süreçler BM ve IOM ile koordineli olarak gerçekleştirilmektedir.

Ülkesine kendi isteğiyle dönüş yapmak isteyen yabancılar ile ilgili kolaylaştırıcı süreç kurgulayan kanun koyucu, ülkesine çeşitli sebepler ile ilgili geri gönderilmesi gereken yabancılar ile ilgili de insani odaklı bakış açısını yasal düzenlemeye yansıtmıştır. Şöyle ki; uluslararası insan haklarını düzenleyen temel mevzuata benzer şekilde; YUKK kapsamındaki hiç kimsenin, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemeyeceği 4. maddede düzenlenmiş durumdadır.

Türkiye'ye özellikle doğusunda bulunan ülkelerden gerçekleşen göçlerde genellikle önce genç erkek aile üyelerinin düzen kurmak amacıyla ülkesini terk ettiği, akabinde ailesinin de Türkiye'ye gelişini sağladığı bilinmektedir. Dolayısıyla Türkiye'ye giriş yapan oldukça yüksek sayıda uluslararası koruma sürecine dâhil olmuş ilk ve orta ortaöğretim çağında çocuk yabancı da mevcuttur. Bu kapsamda kayıt altına alınarak uluslararası koruma sürecinde bulunan kişilerin ilköğretim ve ortaöğretim hizmetlerinden faydalanması da mümkündür.

YUKK'ta uluslararası koruma statüsü sahibi kişiler, uluslararası insan hakları hukukunun da bir gereği olarak karşılıklılık şartından muaf tutulmuşlardır. Uluslararası koruma süreci ile ilgili tüm işleyiş insani bir bakış açısıyla kurgulanmıştır. Ancak bu işleyişte uluslararası koruma sürecine başvuru sahibi, statü sahibi olan veya başvurusu reddedilmiş kişilere sağlanan hak ve hizmetlerin, Türk vatandaşlarına sağlanan hak ve imkânlardan daha fazla olacak şekilde yorumlanmaması amacıyla da YUKK madde 88/2'de açıkça bir hüküm konulmuştur.

Uluslararası koruma başvuru sahibi yabancılar ve genel esaslar hakkında bilgilerin paylaşıldığı bu bölümle ilişkili olarak, başvurusu kabul edilen yabancıların alabileceği mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma konuları aşağıdaki bölümde detaylı şekilde incelenmiştir.

1.2.1.2.1 Mülteci

Mülteci kavramı denince akla ilk gelen düzenleme, uluslararası hukukta temel düzenleme olarak sayılan 1951 Tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi ve buna ek olarak oluşturulan 1967 tarihli Protokol (New York Protokolü)'dür. Türkiye 1951 tarihli bu sözleşmeyi hem zaman hem de coğrafi anlamda kısıtlama koyarak 1961 yılında kabul etmiştir. Sadece Avrupa'da ve 1951 yılından önce meydana gelen olaylardan etkilenmiş kişileri mülteci olarak kabul edeceğini duyurmuştur. 1967 yılında New York'ta imzalanan Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Protokol ile 1951 yılına ilişkin zamansal kısıtlamayı kaldırmış ancak kabule ilişkin coğrafi kısıtlamasını sürdürmeyi tercih etmiştir.

O tarihten beri ulusal mevzuatta bu haliyle yer alan kabul, 4.4.2013 tarihli YUKK'ta da kendine yer bulmuştur.

YUKK 61. maddede yer verilen düzenleme ile Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında mülteci statüsü verileceği belirlenmiştir.

İlgili maddede yer alan düzenleme ile uygulamada uluslararası koruma talebinde bulunan yabancıların başvuru süreçlerinin akabinde haklarında yapılacak değerlendirme neticesinde Avrupa'dan gelenler mülteci statüsünde kabul edilmektedir. Benzer sebepler ile Avrupa dışından gelerek şartlı mülteci şeklinde kabul alanlardan farklı olarak herhangi bir şarta bağlı olmaksızın Türkiye'de daimi olarak kalışlarına izin verilmektedir.

1.2.1.2.2. Şartlı Mülteci

YUKK 62.maddesinde ise, mültecilik tanımındaki düzenlemeye coğrafi kısıt hariç birebir yer verilmiştir. Bu düzenlemede; Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen

olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında şartlı mülteci statüsü verileceği ifade edilerek bahse konu şahısların üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar şartlı mülteci statüsünde Türkiye’de kalmasına izin verileceği belirtilmiştir.

YUKK öncesinde, 1994 Yönetmeliği çerçevesinde yürütülen iş ve işlemlerde Avrupa ülkeleri dışından gelen yabancılar, mültecilik hakkı elde etmek için başvuruda bulunmalarının akabinde başvurularının olumlu olarak değerlendirilmesi durumunda mülteci yerine sığınmacı olarak adlandırılmaktaydı.

YUKK ile birlikte mülteci ve sığınmacı ayırımına yasal mevzuat kapsamında düzenleme getirilmiş olup iki kavram arasındaki farkı yansıtan 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’ne konulan coğrafi kısıtlama yasal mevzuata aktarılmış ve mültecilik haricinde şartlı mültecilik kavramları düzenlenmiştir.

Bu kapsamda, mültecilerden farklı şekilde şartlı mülteci olarak statü almaya hak kazanan yabancıların, üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadarki süreçte Türkiye’de kalış hakkına sahip olacakları belirtilerek 1951 tarihli Sözleşme’den farklı olarak şartlı mülteci statüsü ulusal mevzuatta yerini bulmuştur (Özkan, 2013: 442).

1.2.1.2.3. İkincil Koruma

YUKK’un 3. maddesinde sayılan uluslararası koruma statülerinden üçüncüsü, ikincil korumadır. YUKK’un 63. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, ikincil koruma, mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilmeyen, ancak ülkesine gönderilmesi halinde ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak veya uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri ile şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz

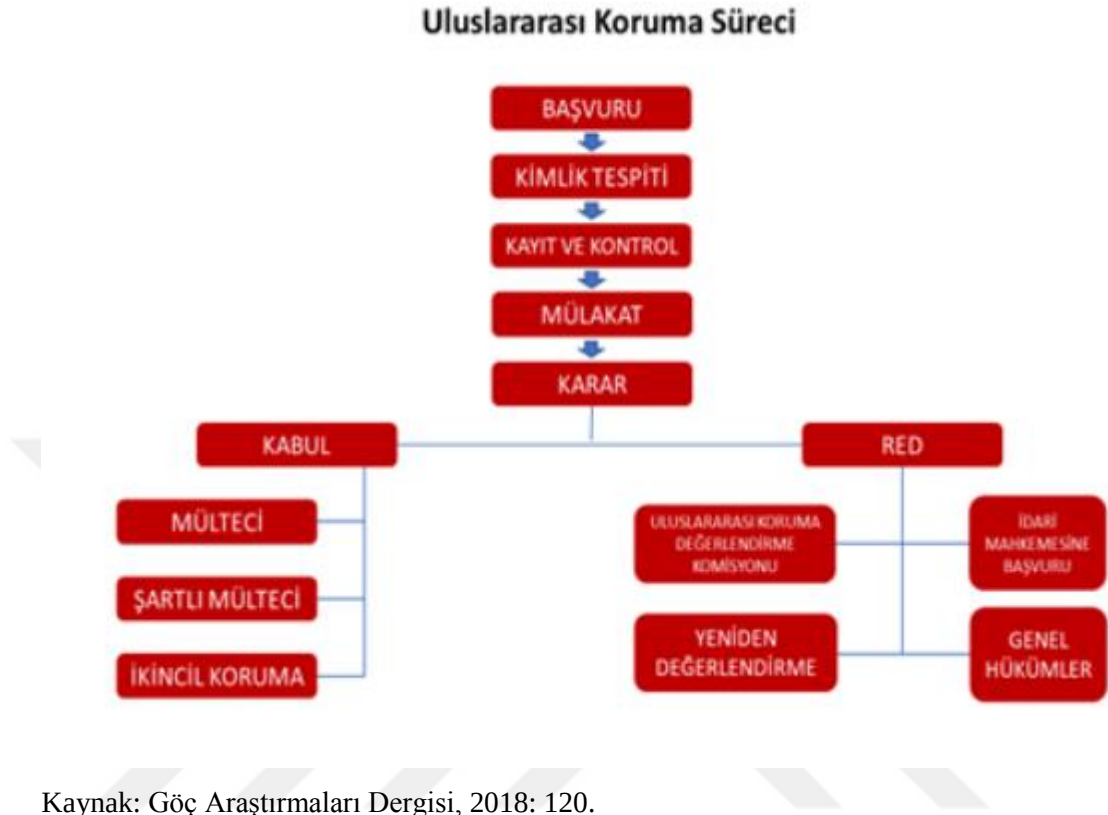
konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında ikincil koruma statüsü verileceği belirtmiştir.

İkincil koruma tanımından da anlaşılacağı üzere, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi kapsamında bulunan mültecilik kriterlerini taşımayan fakat ülkesine dönmesi halinde ölüm cezası ile karşılaşacak olan ya da insanlık dışı vb. onur kırıcı tutuma maruz kalacak ya da silahlı çatışma ortamından şahsi nitelikte ciddi bir tehditle karşılaşacak olan kişilere yönelik bir düzenlemedir.

Ulusal mevzuatımıza YUKK ile birlikte gelen ikincil koruma kavramı öncesinde, mültecilik kriterleri taşımayan ancak ülkesini döndüğü takdirde ölüm cezası vb. durumlar ile karşılaşabilecek durumda olan kişiler Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları dolayısıyla geri gönderilememektedir. (Ekşi, 2012: 171) YUKK ile birlikte, bahse konu uygulama ulusal mevzuatımız da kavramsal olarak da yerini almıştır.

Avrupa Birliği müktesebatına uyum çalışmaları kapsamında düzenlenen “ikincil koruma” statüsü, 1951 Cenevre Sözleşmesi ile belirlenen mülteci tanımlamasından farklı olarak, YUKK’un 63. maddesinde sayılan sebepler ile ülkelerine dönme konusunda ciddi bir zararla karşılaşabileceklerinden bahisle haklı korkuları bulunan ve uluslararası korunma ihtiyacı olan kişilere odaklanmaktadır. Bu kapsamda, mültecilik ya da şartlı mültecilik için beş kriter (ırk, din, tabiiyet, belli bir toplumsal gruba mensubiyet ve siyasi görüş) değerlendirmesi yapılırken, ikincil koruma için yapılan değerlendirmede beş kriter dışındaki durumlar için yabancının ülkesine dönmesi durumunda karşılaşabileceği zararın detayları araştırılmaktadır.

Tablo 3: Türkiye’deki Uluslararası Koruma Sisteminin İşleyişi



Tablo 3’te, yukarıda detayları paylaşılan Türkiye’deki uluslararası koruma mekanizmasının işleyişine ilişkin şemaya yer verilmiş; başvuru ve statü süreçleri ile idari ve yargısal itiraz yolları şeklen belirtilmiştir.

1.2.2. Geçici Koruma

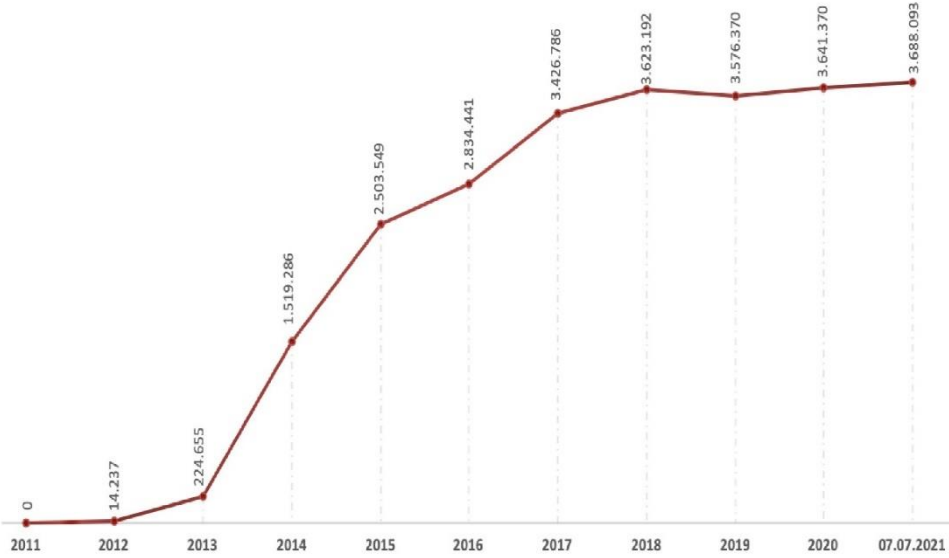
2011 yılı itibarıyla Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar neticesinde, Suriye uyruklu yabancılar Türkiye’ye giriş yapmaya başlamışlardır. Türkiye, sınırlara gelen Suriyelilere o esnada yürürlükte olan 1994 Yönetmeliği kapsamında ilk olarak sığınma hakkı tanımış olup 2012 yılında çıkartılan “Türkiye’ye Toplu Sığınma Amacıyla Gelen Suriye Arap Cumhuriyeti Vatandaşlarının ve Suriye Arap Cumhuriyetinde İkamet Eden Vatansız Kişilerin Kabulüne ve Barındırılmasına İlişkin Yönerge” kapsamında iş ve işlemler yürütülmüştür. YUKK’un yürürlüğe girmesiyle birlikte geçici koruma kavramı yasal düzlemde yerini bulmuştur.

YUKK 91. maddesinde, “(1) Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir. (2) Bu kişilerin Türkiye’ye kabulü, Türkiye’de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye’den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.” hükmü yer almaktadır. Bu kapsamda, 13/10/2014 tarihli ve 2014/6883 sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği o dönemki Bakanlar Kurulunca yürürlüğe sokulmuş olup Suriye’den savaş ortamı sebebiyle gelen yabancıların geçici koruma statülerine dair ayrıntılar düzenlenmiştir.

Suriye’de yaşanan iç karışıklığın kitlesel göçlere sebebiyet vermesi neticesinde, koruma talebiyle Türkiye’ye gelen Suriyeli yabancıların uluslararası koruma başvurularının bireysel değerlendirme seçeneği ortadan kalkmış, geçici koruma statüsü kapsamında kayıt altına alınmışlardır.

Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında 28/04/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti’nden kitlesel veya bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızların ve mültecilerin uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar bile geçici koruma altına alınacağı düzenlenmiştir.

Tablo 4: 2011 – 2021 yılları arasında, Türkiye’de geçici koruma kapsamında bulunan Suriyelilerin sayısı



Kaynak: <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma563>

Tablo 4’e göre, 2012 yılında geçici koruma kapsamında bulunan Suriyeli sayısı 14.237 iken, 2021 yılı ortası itibariyle 3.668.093’tür. Türkiye’de bulunan Suriyelilerin statülerine ilişkin, önceki dönemdeki kadar fazla olmasa da hala kavram karmaşasının olduğunu söylemek mümkündür. Kimi çevrelerce mülteci, sığınmacı, misafir vb. kavramlarla adlandırılmaktadırlar. Geçici koruma her ne kadar uluslararası koruma mekanizmasının bir parçası olarak görünse de mevzuat boyutu ile ele almak gerektiğinde, uluslararası korumaya bireysel başvuru hakkı olmayan ve kayıtlı altına alınmış Suriyelilerin, geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler olarak yaşamlarını sürdürdüklerini belirtmek mümkündür.

1.2.3. Vatansızlar

Vatansız kişi, kavramın kendisinden de anlaşılacağı üzere herhangi bir devletle vatandaşlık bağı bulunmayan kişiyi ifade eder. Bu durum, bahse konu kişilerin tüm ülkeler tarafından yabancı olarak kabul edilmeleri sonucunu ortaya çıkarmaktadır. YUKK 3/b bendinde de yabancı kavramının, yabancı devlet vatandaşları ve hiçbir devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olmayan vatansız kişileri ifade edeceği belirtilmiştir.

Bir kişinin vatansız kalmasının farklı sebepleri olabilir. Kamu düzeni güvenliği ve siyasal süreçler gibi hususlar ile kişi devletler tarafından sonradan vatansız bırakılabileceği gibi doğuşu esnasında da vatansız olarak dünyaya gelebilir.

Türkiye ulusal mevzuatında haymatlos olarak işlem gören vatansız kişiler hakkında kendilerini vatandaşı olarak kabul edecek ülkelerin yokluğundan ötürü sınır dışına yönelik uygulamalarda da zorluk olduğunu söylemek mümkündür (Çelikel ve Gelgel, 2009: 19).

Vatansızlık, ne bireysel ne de ülkesel anlamda arzu edilen bir durum değildir. Uluslararası alanda vatansızlığın önlenmesi ve vatansız kişilerin hukuki statülerinin tespit edilmesi amacıyla çalışmalar mevcuttur. 1954 tarihli Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme ve 1961 tarihli Vatansızlığın Azaltılmasına Dair Sözleşme vatansızlarla ilgili uluslararası temel dayanaklardandır (Aybay, 2004: 60).

Türkiye’de YUKK’un yürürlüğe girmesine kadar vatansızlar ile ilgili hususlar farklı mevzuat türlerinde yer almaktaydı. YUKK’un yürürlüğe girmesiyle birlikte vatansızlara ilişkin işleyiş netlik kazanmıştır.

Vatansız kişiler hakkında tespit kararı Göç İdaresi Başkanlığınca verilmektedir. Tespitin akabinde, kendilerine Vatansız Kişi Kimlik Belgesi düzenlenmekte olup bu kimlik ile Türkiye’de yasal kalış hakkı elde etmektedirler. Vatansız kişinin sahip olduğu haklardan faydalanabilmesi için tespiti konu yabancının vatansız teriminin kendisinden de anlaşılacağı üzere başka bir ülke vatandaşlık bağının bulunmaması kriteri haricinde başka bir ülke tarafından vatansız kişi olarak da işlem görmemiş olması da gerekmektedir.

Vatansız kişiler ile ilgili başvurular il göç idaresi müdürlükleri vasıtasıyla Göç İdaresi Başkanlığına gönderilmektedir. Yapılan değerlendirmeler neticesinde uygun görülen kişilere başvuruda bulunduğu il göç idaresi müdürlüğü tarafından herhangi bir harca tabi olmayan iki yıl süreyle geçerli Vatansız Kişi Kimlik Belgesi verilerek Türkiye’de kalışları sağlanmaktadır. Her iki yılda bir kimlik yenileme işlemi amacıyla ilgili kişiler tarafından başvuru gerçekleştirilir. Kanun koyucu kimlik tahsisi ve yenilenmesi sürecinde vatansız kişiler için insani açıdan hem maliyetsiz bir kayıt sistemi oluşturmuş hem de vatansız kişinin kimlik belgesinin iki yıllık süresi sebebiyle düzenli olarak idare ile irtibat kurmasını ve herhangi bir ülke ile vatandaşlık bağı kazanıp kazanmadığı ile kamu düzeni açısından gerekli kontrollerin güncel şekilde

yapılmasını amaçlamıştır. Geçici koruma, uluslararası koruma ve ikamet izni talebi bulunan tüm kişilerde olduğu gibi vatansız kişiler için de yabancı kimlik numarası belirlenerek ilgili kimlik belgesine işlenmekte ve bu kimlik numarası ile sunulan kamusal hizmetlerden faydalanması sağlanmaktadır.

Vatansız kişi kimlik belgesinin, vatansız kişinin bir ülke vatandaşlığını kazandığı tarih itibarıyla geçerliliği sona erer. Türkiye’de vatansız kişi olarak yasal şekilde geçirdiği süreler, uluslararası hukuk gereği vatansızlığın azaltılmasına yönelik çalışmalara kapsamında vatandaşlık veya uzun dönem ikamet gibi farklı bir türde kalış hakkına yönelik hesaplamalarda, toplam süreye dâhil edilmektedir.

Vatansız kişilerin sahip olduğu haklara ve güvencelere, YUKK’un 51. maddesinde yer verilmiştir. Türkiye’de yaşayan vatansız kişilerin başka bir ülke vatandaşlığı kazanmaları halinde, vatandaşlığını kazandıkları ülkenin pasaportu ile diğer yabancılar gibi kalış amaçlarına uygun ikamet izni alarak Türkiye’de yaşamlarını sürdürebilme imkânı mevcuttur.

Uygulamada vatansız kişiler kamu düzenine yönelik tehditler haricinde, fiili olarak sınır dışı edilememektedir. Vatansız kişilerin sınır dışı süreçleri ile ilgili olarak 1954 tarihli Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşmenin 31.maddesinde de benzer hükümler yer almaktadır. Ulusal güvenlik ihlallerine yönelik durumlarda vatansız kişinin başka bir ülke tarafından kabul edilmesi için makul bir süre tanınması gerektiği belirtilmiş ancak sınır dışı kararı alan ülkenin bu süre içerisinde sınır dışı kapsamındaki vatansız kişiye yönelik çeşitli önlemler alma hakkının saklı kaldığı hüküm altına alınmıştır. Uluslararası hukuk ve benzer düzenlemeler içeren Türkiye ulusal mevzuatı, vatansız kişilerin haklarını güvence altına aldığı gibi iyi niyetten uzak, salt vatansız olmasından kaynaklı sınır dışı edilemeyeceği gibi bir hisse kapılarak suç işleme vb. olası kamusal güvenlik ihlallerine yönelecek kişiler için de adli yaptırımlar haricinde sınır dışı ile ilgili idari yaptırımlar düzenlenmiştir.

Ülkeler arasında yabancılar ile ilgili birçok işlemde aranan karşılıklılık esası bakımından muafiyet kapsamında bulunan vatansızların, bu muafiyeti kazanabilmesi için 1954 tarihli Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşmenin 7.maddesinde bulundukları ülkede üç yıl ikamet etme zorunluluğu var iken, YUKK’ta böyle bir ikamet zorunluluğu bulunmamaktadır. Dolayısıyla, Türkiye’de vatansızlık statüsünü

kazanmış kişilerin, bu tarih itibariyle karşılıklılık şartlarından muafiyet kazanmaktadır.

Çalışmak isteyen kayıt altına alınmış vatansız kişiler, Türkiye'deki diğer statüdeki yabancılar gibi 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'a tabidirler.

Vatansız kabul edilen kişiler, temel haklar arasında kabul edilen seyahat hakkı bakımından da 5682 sayılı Pasaport Kanunu 18. maddesinde düzenlenen yabancılarla mahsus pasaportlardan faydalanabilmektedir. Bu kapsamda, vatansız kişilere İçişleri Bakanlığınca her seferinde bir çıkış ve bir giriş hakkı sağlayan pasaportlar düzenlenebilmekte ve böylece vatansız kişiler Türkiye haricinde farklı bir ülkeye seyahat edebilmektedir.

1.2.4. YUKK Kapsamına Girmeyen Yabancılar

6458 sayılı YUKK, Türkiye ulusal yabancılar mevzuatı açısından temel nitelikteki kanuni düzenleme olmakla birlikte YUKK kapsamına girmeyen bazı statüdeki yabancılar da mevcuttur. Bu yabancıların Türkiye'deki kalışları ile ilgili hususlardan bazıları özel kanun ya da milletlerarası sözleşmeler ile düzenlenmiştir. YUKK'un 2.maddesinin 1.fikrasında, Türkiye'nin taraf olduğu uluslararası anlaşmalar ile özel kanunlardaki hükümlerin saklı olduğu belirtilmiştir.

Türkiye'de bulunan yabancı askeri personelin statüsü, uluslararası anlaşmalar ile belirlenmiş durumdadır. Bu kapsamda Adalet Bakanlığı tarafından 2006 tarihli NATO – SOFA Uygulamasına İlişkin Genelge kapsamında iş ve işlemler yürütülmektedir.

Türkiye'de görevli bulunan elçilik ve konsolosluk görevlilerinin statüleri de Diplomatik İlişkiler Hakkındaki Viyana Sözleşmesi ve Konsolosluk İlişkileri Hakkında Viyana Sözleşmesi kapsamında düzenlenmiştir. Bu kapsamda Adalet Bakanlığı'nca 2008 tarihli Ülkemizde Görevli Diplomatik Misyon Mensuplarının Bağışıklık ve Ayrıcalıklarına İlişkin Genelge hazırlanmıştır.

5543 sayılı İskân Kanunu'nda tanımına yer verilen göçmenler hakkında da özel kanuni düzenlemelere yer verilmiştir. Göçmen kişiyi, genel olarak herhangi bir nedenle ülkesini terk ederek yabancı bir ülkeye yerleşme amacıyla göç eden kişi olarak

tanımlayabiliriz. Ulusal mevzuatımıza da göçmenlik tanımıyla ilgili daha farklı bir bakış açısı getirilerek İskân Kanunu'nun 3.maddesinde; "Göçmen: Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır." şeklinde tanımlanmıştır. Yerleşme amacı genel tanımdaki ile ortak öge olmakla birlikte Türk soyundan ve Türk kültüründen geliyor olması kriterleri göçmen kavramını genel tanımından farklılaştırmaktadır. Göçmen olarak kabul edilen bireylerin, bahse konu kanun kapsamında diğer yabancılara göre vatandaşlığa alınmaları da daha avantajlı bir şekilde sağlanmaktadır. Bu bakımdan İskân Kanunu YUKK'a göre özel hükümler içerdiğinden uygulama alanında önceliğe sahiptir (Ekşi, 2014: 63).

Mavi kart sahibi yabancıların durumu da YUKK haricinde özel hükümler ile düzenlenmiştir. Doğumla Türk vatandaşı olup sonradan çeşitli sebepler ile vatandaşlıktan çıkmak isteyen vatandaşlara Mavi Kart düzenlenmesi getirilmiştir. Bu durumdaki kişilerin diğer yabancılara göre Türkiye'de kalışı ile ilgili süreç kolaylaştırılmıştır. Mavi kart sahibi kişiler, vize almadan Türkiye'ye giriş yapabilmekte ve süre kısıtlaması olmadan ve herhangi bir ikamet iznine ihtiyaç duymaksızın Türkiye'de kalabilmektedir. Genellikle yurt dışında yaşamını sürdüren Türk vatandaşlarının, yaşadığı ülkedeki avantajlardan faydalanabilmesini sağlamak amacıyla, bulundukları ülkenin vatandaşlığı almak istediklerinde çifte vatandaşlığın ülke tarafından kabul edilmemesi durumunda Türk vatandaşlığından çıktıktan sonra talepte bulunmaları halinde Türkiye tarafından kendilerine verilen Mavi Kart verilmektedir. Mavi Kart sahibi kişilerin 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu (TVK) 28. maddesi kapsamında; seçme ve seçilme, vergiden muaf araç veya ev eşyası ithal etme hakları ile askerlik hizmetini yapma yükümlülüğü bulunmamaktadır.

KKTC vatandaşları da Türkiye Cumhuriyeti ile KKTC arasında imzalanan İki Ülke Vatandaşlarına İlave Kolaylıklar Tanınmasına İlişkin Anlaşma'ya istinaden Türkiye'de ikamet izni almadan ikamet edebilmektedir. Fakat talepte bulunmaları durumunda çalışma ve eğitim sebebiyle 5 yıl süreli ikamet tezkeresi alabilmektedirler (Ekşi, 2014: 65).

İKİNCİ BÖLÜM

YABANCILARIN İKAMET İZİNLERİNE İLİŞKİN GENEL ESASLAR

2.1. YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA KANUNU

KAPSAMINDA YABANCILARIN TÜRKİYE'YE GİRİŞ HÜKÜMLERİ

Yabancı, kavramsal olarak, genellikle kendi ülkesinden farklı bir ülkede kanuni olarak ikamet hakkı bulunan yabancı devlet vatandaşları olarak tanımlansa da mülteci, sığınmacı, düzensiz göçmen ve vatansız gibi farklı statülerde bulunan kişiler de bulundukları ülkede vatandaşlık bağları olmadığından yabancı kişi kategorisinde değerlendirilmektedir. Bu sınıflandırmalar, ulusal ve uluslararası mevzuat ve ülkelerin tercih ettikleri özel uygulamalar kapsamında ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Yabancıların da kendi içlerinde farklı statülere sahip olduğunu gösteren bahse konu kavramlar, hem ülke mevzuatı açısından hem de yabancıların sahip olabileceği haklar bakımından da farklılık arz edebilmektedir.

2.1.1. Tarihsel Süreç

Türkiye'deki yabancıların yasal kalışları ile ilgili ilk genel düzenleyici nitelikteki belge, 14 Haziran 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskân Kanunu'dur. Bu kanunda mülteciler, sığınmacılar ve göçmenlere yer verilmiştir. İlgili kanunda, Türkiye'ye yönelen göç hareketleri ile Türkiye'ye giriş yapmış göçmenlerin Türkiye içerisindeki yerleştirme esasları düzenlenmekteydi.

2510 sayılı Kanun, 2006 yılında yerini 5543 sayılı Kanun'a bırakmıştır. Kanunun sayısı ve içeriği değişmiş ancak yine İskân Kanunu olarak devam etmiştir. 5543 sayılı İskân Kanunu'nda göçmen türlerine detaylıca yer verilmiş; serbest, iskânlı, münferit ve toplu göçmen gibi düzenlemeler yer almıştır. Bu kanun dışında kalan yabancılara ilişkin iş ve işlemler ise önceki tarihte düzenlenen 1950 yılında kabul edilmiş 5682 sayılı Pasaport Kanunu ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun ile yürütülmüştür. Ancak Türkiye'nin de taraf olduğu belli başlı uluslararası ve bölgesel düzenlemelerden Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi'nin 1951, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin

Korunmasına İlişkin Sözleşme'nin (Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi) 1953 tarihli olduğu göz önünde bulundurulduğunda, yabancılar alanıyla ilgili mevzuat düzenlenmesine ihtiyaç ön plana çıkmaktaydı.

Uluslararası Koruma ile ilgili Türk ulusal mevzuatına bakıldığında, bu alandaki 1994 Yönetmeliği olarak bilinen “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” ilk düzenleme olarak yer almaktadır.

Bahse konu Yönetmelik’te, Türkiye’ye bireysel veya toplu olarak gelerek sığınma talep eden yabancılara ilişkin gerçekleştirilecek işlemlere ve bu işlemleri gerçekleştirmekle görevli kuruluşlara yer verilmiştir. Bu Yönetmelik haricinde farklı kanuni hükümler ve idari düzenlemeler ile sığınma prosedürlerine ilişkin işleyişin esasları oluşturulmuştur. Ancak bu alana özgü bir kanunun bulunmaması ve işleyişin dağınık mevzuat ile belirlenmeye çalışılması Türkiye açısından, sığınma işleyişinin uygulanması hususunda uluslararası hukuk bağlamında da sorumluluklarının yerine getirilmesini zorlaştırmıştır (Ekşi, 2013: 4).

Özellikle düzensiz göçmen statüsünde bulunan yabancıların Türkiye’den sınır dışı edilmesi ve uluslararası koruma işleyişi ile ilgili AİHM tarafından Türkiye aleyhine verilen kararların sayısındaki artış, bu alanda daha detaylı bir mevzuat ihtiyacını ortaya çıkaran sebeplerden olmuştur.

2007-2013 dönemi için hazırlanan Dokuzuncu Kalkınma Planında da düzensiz göç ile mücadele amacıyla etkin bir göç ve iltica yönetimi sisteminin oluşturulması, özgürlük ve güvenlik unsurları göz önünde bulundurularak, insan ticareti, göçmen kaçakçılığı gibi konularda etkin mücadelenin sağlanması ve sınır güvenliğinin gözden geçirilerek ihtiyaç duyulan düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, göç alanının yönetimi ile ilgili yasal mevzuat eksikliğini vurgulayan hususlardan olmuştur.

Göç yönetimi ve uluslararası koruma ile ilgili hususlar, AB ile yürütülen görüşmelerde “Adalet, Özgürlük ve Güvenlik” başlıklı “24.Fasıl” kapsamında da yer almıştır.

“2003 tarihli Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı” çerçevesinde oluşturulan “İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği

Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı” (İltica ve Göç Eylem Planı) o dönem var olan Başbakanlık makamı tarafından onaylanmış ve 2005 yılında uygulamaya geçilmiştir. Bu planda, göç alanında AB mevzuatına uyumlu çalışmaların gerçekleştirilmesi tasarlanmıştır. Bu doğrultuda 2008 yılında İçişleri Bakanlığı bünyesinde İltica ve Göç Mevzuatı ve İdari Kapasitesini Geliştirme ve Uygulama Bürosu oluşturulmuş ve yasal düzenlemeye olan ihtiyaç kapsamında ön hazırlık aşamasına geçilmiştir. Göç ve iltica hukuku kapsamında çalışmaları bulunan bilim insanlarının davet edildiği danışma kurulunda akademik camia haricinde İçişleri Bakanlığı uygulayıcı birimlerinin, farklı kamu kurumları ve sivil toplum temsilcilerinin de yer alması sağlanmıştır. BM ve IOM gibi göç alanında uluslararası boyutta önemli destekleri bulunan kuruluşların da teknik destekleri ile kapsamlı bir hazırlık çalışması yapılmıştır. Yasal alt yapının oluşturulması için gerçekleştirilen bu çalışmada, Türkiye’nin kabul ettiği uluslararası sözleşmelere uygunluğun da sağlanması amacıyla AIHM kararlarından faydalanılmış ve AB’nin ilgili kurumlarından destek alınmıştır.

Dünyanın küresel bir köy haline geldiği günümüzde, bahse konu sebeplerle Türkiye’de göç alanını daha iyi yönetme ihtiyacı hâsıl olmuştur. Bu alana birçok yenilik getiren katılımcı bir bakış açısıyla göçmenlere yönelik insan odaklı bir yaklaşım çerçevesinde bir göç yönetiminin oluşturulmasını sağlayan 6458 sayılı YUKK 04.04.2013 tarihinde TBMM’de kabul edilmiş, 11.04.2013 tarihinde de Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

YUKK ikinci kısım 5nci ve 60nci maddeler arasında ‘Yabancılar’ başlığı düzenlenmiştir. Genel olarak yabancıların Türkiye’ye giriş, kalış ve çıkış hükümlerinin düzenlendiği bölümde vize, vize muafiyeti, ülkeye girişine izin verilemeyecek, vize verilemeyecek yabancılar ele alınırken, ülkede vize süresi sonrasında kalış statünün belirlenmesi doğrultusunda ikamet izni değerlendirme koşulları, ikamet izni türleri ve sınır dışı etme konu başlıkları mevcuttur.

YUKK, yabancılarla ilişkin tüm konuları kapsamamaktadır. Yabancılarla ilgili konulardan bazıları hâlihazırda yürürlükte bulunan özel hükümler sebebiyle YUKK kapsamı dışında bırakılmıştır. Örnek vermek gerekirse; yabancıların Türkiye’de taşınmaz sahibi olmaları Tapu Kanunu ve çalışma izinleri de genel olarak Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (YÇİHK) kapsamında düzenlenmiştir. Yine

yabancıların Türkiye’de dernek ve vakıf kurması Dernekler Kanunu ile yabancı kişilerin sermaye yatırımlarına ilişkin hususlar ise 4875 sayılı Doğrudan Yabancı Sermaye Yatırımları Kanunu ile düzenlendiğinden bu durumlar YUKK kapsamı dışında tutulmuştur (Ekşi, 2015: 15).

YUKK’un amacı, 1’inci maddesinde “Yabancıların Türkiye’ye girişleri, Türkiye’de kalışları ve Türkiye’den çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancılara sağlanacak korumanın kapsamı ve uygulanmasına ilişkin usul ve esasları ve İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Başkanlığının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemektir.” şeklinde ifade edilmektedir. Bu kapsamda, çalışmamızın bir sonraki bölümünde yabancıların Türkiye’ye girişleri ve çıkışları ile ilgili temel düzenlemeler ele alınacaktır.

2.1.2. Yabancıların Türkiye’ye Girişi: Genel Kapsamda Vize Uygulamaları

Yabancılar farklı amaçlarla ülkelerini terk ederek dünyanın birçok ülkesine göç etmektedir. Bir yabancıнын kural olarak başka bir ülkede yasal olarak yaşayabilmesinin ön şartı, o ülkeye yasal bir şekilde giriş yapmış olmasıdır. Ancak yabancıнын vatandaşı olduğu ülkede yaşanan savaş, siyasal çatışmalar, ekonomik yetersizlikler gibi olumsuzluklar, başka bir ülkeye göç ederken her zaman yasal şekilde giriş yapmasına olanak sağlamayabilir. Yabancı yasa dışı şekilde giriş yaptığı ülkenin ulusal mevzuatı ve bağlı olduğu uluslararası sözleşmeler kapsamında değerlendirilerek sonradan da kayıt altına alınabilir. İlgili ülkede mülteci, sığınmacı vb. statülerde ikamet etmesi sağlanabilir.

Devletler tek başına, bir yabancıнын ülkeye girişine ve ikametine izin verme ve ülkeden çıkışı konusunda karar verme yetkisine egemen devlet olma özelliğinden mütevellit haizdir. Fakat devletlerin bahse konu yetkilerini makul gerekçelere dayandırmaları, ülkelerine giriş konusunda yasal düzenlemeler yaparken uluslararası hukukun temel ilkelerini göz önünde bulunduruyor olmaları beklenmektedir (Çiçekli, 2003: 28). Her ne kadar devletlerin egemenlik hakları gereği ülkelerine yabancıların girişi, ikamet izinleri ve ülkelerinden sınır dışı edebilme konularındaki tekel yetkilerinin uluslararası anlaşmalar ve bunlarla uyumlu iç mevzuat ile

sınırlandırılmaya çalışıldığı ifade edilmekteyse de son zamanlarda devletlerin ulusal mevzuattan kaynaklı yetkilerini sınırlamaktan ziyade özellikle son 10 yılda düzensiz hareketlerin artışı ve uluslararası etkiye sahip terör örgütlerinin varlığı gibi sebeplerle daha da arttırdığını değerlendirmek mümkündür (Kabaalioğlu ve Ekşi, 2004: 502).

6458 sayılı YUKK'un, tanımlar başlıklı üçüncü maddesinde, göç; yabancıların yasal yollarla Türkiye'ye girişini, Türkiye'de kalışını ve Türkiye'den çıkışını ifade eden düzenli göç ile yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye'ye girişini, Türkiye'de kalışını, Türkiye'den çıkışını ve Türkiye'de izinsiz çalışmasını ifade eden düzensiz göçü ve uluslararası korumayı ifade eder şeklinde tanımlanmıştır. Yabancıların Türkiye'ye giriş şekilleri, düzenli göç ve düzensiz göç temelinde, gereği yasal ve yasadışı olarak ikiye ayrılmıştır.

Düzenli göç kavramı, yabancıların yasal bir şekilde yani giriş için gerekli pasaport veya pasaport yerine geçen belgeler ile Türkiye'ye sınır kapısından geçerek girişini, Türkiye'de vize süresince ya da vizeyi aşan zaman dilimi için ikamet izni ile kalışını ve yasal kalış süresinin bitişi veya öncesinde Türkiye'den çıkışını içerir ve bahse konu yabancılar düzenli göçmen statüsünde değerlendirilir.

Düzensiz göç kavramı, yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye'ye girişi, Türkiye'de kalışı, Türkiye'den çıkışı ve Türkiye'de izinsiz çalışması şeklinde tanımlanır. Yasal düzenlemelere aykırı olarak Türkiye'ye giren, sınır ihlalleri yapan, ikamet veya çalışma izni olmaksızın ya da geçerli ikamet izinlerinin süresi bittiği halde süresi uzatılmaksızın Türkiye'de ikamet eden veya izinsiz çalışan yabancılar bu kapsamda düzensiz göçmen olarak ifade edilmektedir.

YUKK'un beşinci maddesinde Türkiye'ye giriş ve çıkışın hangi şekilde yapılacağı düzenlenmiştir. Sınır kapılarından geçerliliği mevcut pasaport ya da pasaport yerine kabul edilen belgelerin kamu görevlilerince kontrolü sonrasında Türkiye'ye giriş ve çıkış mümkündür. Yabancıların vatandaşı olduğu ülkenin Türkiye tarafından vizeye tabi tutulan ülkelerden olması halinde yabancı kişinin Türkiye'ye geliş amacına uygun vizeyi kural olarak Türk dış temsilcilikleri vasıtasıyla temin etmesi gerekmektedir. Ancak vizeye tabi olduğu halde vizesiz şekilde sınır kapısına gelen yabancıların belirli süreler ile Türkiye'ye girişleri, sınır kapılarında istisnai olarak verilen vize ile sağlanabilmektedir. Bu giriş ve çıkış sürelerine ilişkin kontrol; seyahat planı, rezervasyon belgesi, Türkiye'den çıkış bileti vb. belgelerin

değerlendirilmesi ile sağlanmaktadır. Valilikçe sınır vizesine ilişkin işleyiş, valiliğin onayı ile sınırda görev yapan kolluk birimleri tarafından yürütülebilir. İstisnai durumlarda düzenlenen sınır vizesi hakkında Bakanlar Kurulunca farklı bir süre düzenlemesi yapılmadığı takdirde Türkiye’de en fazla on beş güne kadar kalma hakkı sağlanmaktadır. Kural olarak vize almak isteyen her yabancınn sağlık sigortasına sahip olması gerekir. Ancak istisnai vize türü olan sınır vizesi almak isteyen yabancılarda bu kurala da bir istisna getirilmiş olup insani nedenler kapsamında zorunlu sağlık sigortası şartı aranmayabilmektedir dolayısıyla bu değerlendirme açısından idareye takdir yetkisi bırakılmıştır.

Vize, devletlerin ülkelerine seyahat etmek isteyen yabancılar için sınırlarından geçişlerine izin veren ve ilgili yabancıların pasaportları üzerine düşülen kaydı ifade eden kavramdır. Dış temsilciliklerine talep yoluyla başlayan vize süreci, sınır idarelerinin yabancıyı belirlenen prosedürlere uygun olarak ülkeye kabul etmesiyle devam eder. Dünya üzerindeki tüm devletler, egemenlik hakları gereği hangi yabancınn ülkesine girip girmeyeceğine ulusal çıkarları çerçevesinde karar verme hakkına sahiptir (Bozkaya ve Kıncal, 2018: 95).

Türkiye ulusal mevzuatında vize, Türkiye’de en fazla doksan güne kadar kalış hakkı ya da Türkiye’den başka bir ülkeye geçmek isteyen yabancılar için transit geçişi sağlayacak şekilde düzenlenmiştir. Vize muafiyeti bulunmayan ülkelerden gelecek her yabancı, vize almak için vatandaşlık bağı bulunan ya da fiili olarak yasal şekilde bulundukları ülkelerdeki konsolosluklardan vize talebinde bulunur. Vize muafiyeti kapsamında olan kişiler için böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Türkiye’ye giriş yapan her yabancı için, vizeye tabi olup olmadığına bakılmaksızın Türkiye’de kalış süresi her yüz seksen günde doksan günü geçmemektedir. Bu sürenin üzerinde kalmak isteyen yabancılar ikamet izni almak zorundadır.

Her yüz seksen günde doksan gün kalma hakkı sağlayan düzenlemeyi içerir madde metninin arka planında, yabancıların Türkiye’ye sınırlardan her giriş çıkışta sıfırdan doksan gün kalış hakkı elde etmelerini engelleyerek ikamet izni almadan yasal kalış haklarını suiistimal etmelerinin engellenmesinin amaçlandığı belirtilebilir (Çiçekli, 2014: 88). Yani yabancı vize veya vize muafiyeti kapsamında Türkiye’ye giriş yaptığı ilk tarihten itibaren ileriye dönük yüz seksen gün içerisinde ne kadar giriş

çıkış yaparsa yapsın, ikamet izni almadan en fazla doksan gün kalış hakkı elde edebilecektir. Her giriş çıkışında vize ya da vize muafiyet süresi sıfırlanmamaktadır.

Yabancıların vize sahibi olması, Türkiye'ye girişte mutlak hakka sahip olduğunu göstermez. YUKK'un 7.maddesinde, bu durum Türkiye'ye girişine izin verilmeyecek yabancılarla ilgili hükmünde de açıkça düzenlenmiştir.

Yabancılar için vizeler; kalış vizesi, transit vizesi, havalimanı transit vizesi ve sınır kapılarında verilen vize olarak dört farklı şekilde düzenlenmiştir. Dış temsilcilikler vasıtasıyla alınan başvurularda vizeler; resen ya da istizana tabi şekilde iki farklı yöntemle değerlendirilmeye alınmaktadır. Resen değerlendirme sürecinde konsolosluklar yetkili makam olup vize talepleri başvuruyu alan konsolosluklarca sonuçlandırılmaktadır. İstizana tabi olan vize başvuruları da yine konsolosluklarca alınmakta ancak değerlendirme aşamasında Göç İdaresi Başkanlığına gönderilmektedir. İlgili vize başvuruları kapsamında yapılan araştırmalar neticesinde, başvuru sonuçları, başvuruyu alan konsolosluklara iletilmekte ve onlar vasıtasıyla başvuru sahibine bildirilmektedir. YUKK kapsamında, vize başvurularının doksan gün içerisinde sonuçlandırılması gerektiği düzenlense de uygulamada özellikle istizana tabi vizelerin değerlendirme süreleri araştırma süresine bağlı olarak uzayabilmektedir.

Dışişleri Bakanlığınca, YUKK'un vize uygulamaları ile ilgili hükümler yürürlüğe girmeden önce, 17.04.2013 tarihinde turizm veya ticari faaliyet amacıyla Türkiye'ye gelmek isteyen ülke vatandaşlarından bandrol/kaşe vize alabilen kişiler için internet üzerinden temin edilebilen elektronik vize uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulama ile internet tabanlı sistemlere başvuru yapılarak vize teminine ilişkin sürecin kısaltılması, bürokrasiden uzaklaşılması, dış temsilcilikler ile sınır kapılarında oluşan kalabalığın engellenmesi ve bu sayede turizm ve yabancı sermaye yatırımlarının artmasına katkı sağlanması amaçlanmıştır. Bu değişiklik nedeniyle uygulamadan haberdar olamayan yabancıların mağduriyetini engelleyebilmek ve turizm sektörünün olumsuz etkilenmemesi amacıyla bandrol ya da kaşe vize olarak adlandırılan ve sınır kapılarında düzenlenen vizelerin devamlılığı konusunda bir geçiş süresi belirlenmiş ve elektronik vizeler ile birlikte eski tür vizeler 10.04.2014 tarihine kadar geçerli sayılmıştır (Erten, 2015: 17).

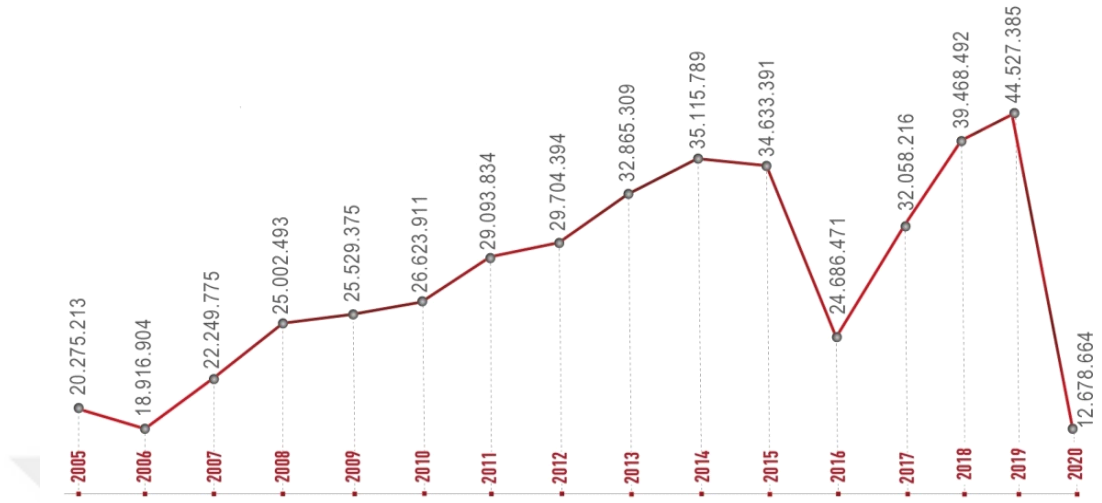
Kural olarak konsolosluklarca verilen vizeler, yabancı ülke diplomatlarının Türkiye'ye geliş süreçlerinde büyükelçilikler tarafından resen de

düzenlenebilmektedir. Ayrıca Türkiye açısından ülkeye fayda sağlayacağı değerlendirilen yabancılar hakkında da büyükelçilikler resen vize verebilmektedir. Her iki vize türü de harçtan muaf olarak verilmekte, ilgili kişilere ekonomik avantaj sağlanması amaçlanmaktadır (Kartal, 2010: 231).

YUKK'un uluslararası koruma başvurusuna ilişkin uygulama başlıklı 8. maddesinde; 5,6 ve 7. maddelerinde düzenlenen; Türkiye'ye giriş ve Türkiye'den çıkış, belge kontrolü ve Türkiye'ye girişlerine izin verilmeyecek yabancılar maddelerinde yer alan şartların, uluslararası koruma başvurusu yapmayı engelleyici şekilde yorumlanamayacağı ve uygulanamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeye benzer şekilde Bakanlar Kurulunca çıkarılan ve Türkiye'de bulunan Suriyelilerin tabi olduğu Geçici Koruma Yönetmeliğinin 4.maddesinde de bu konuların yabancıların geçici koruma kapsamına alınma talebini engelleyici şekilde yorumlanamayacağı ve uygulanamayacağı bildirilmiştir. Bahse konu durumun detaylarına uluslararası koruma ile ilgili bölümde yer verilmiştir.

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığının Tablo-5'te yer alan verilerine göre; Türkiye'ye farklı amaçlarla kara, hava, deniz ve demiryolu ile giriş yapan yabancıların sayıları her geçen yıl daha da artmaktadır. Bu sayının 2005 yılında 20.275.213 iken, 2016 yılında yaşanan darbe teşebbüsü sebebiyle düşen yabancı girişi haricinde yükseliş eğiliminde olduğu, 2019 yılında 44.527.385, dünyayı sarsan Covid-19 salgını sebebiyle 2020 yılında düşerek 12.678.664 olduğu tespit edilmiştir.

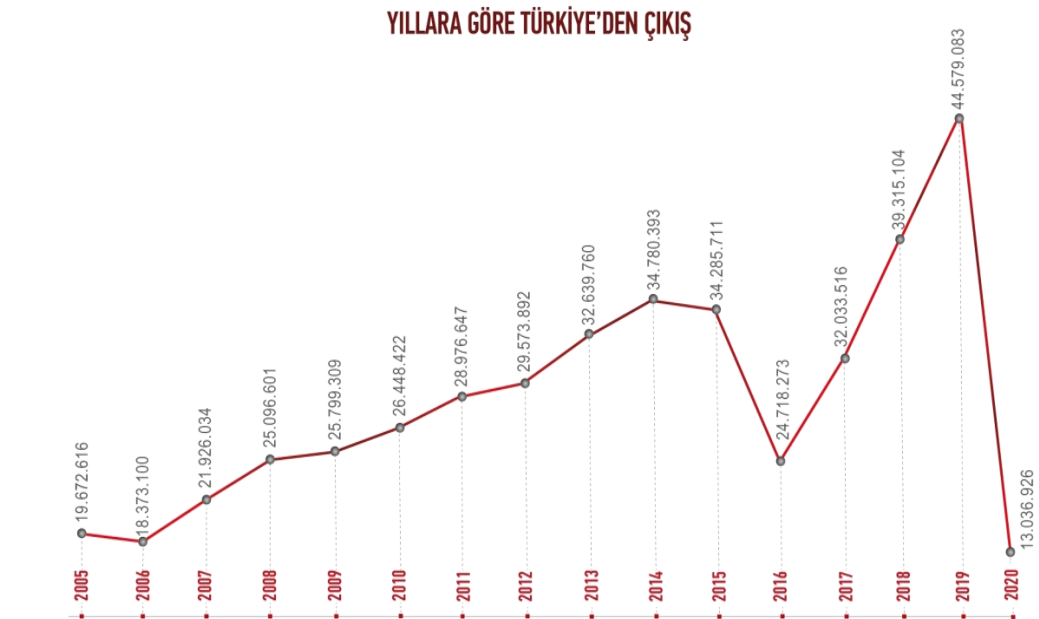
Tablo 5: 2005-2020 yılları arası Türkiye'ye Giriş Yapan Yabancı Sayısı



Kaynak: <https://www.goc.gov.tr/giris-cikis>

Tablo-6'da da 2005 – 2020 yılları arası Türkiye'den çıkış yapan yabancı sayılarına yer verilmiştir. Bu tabloda da, Tablo-5'tekine benzer şekilde sayıların genel olarak artış eğiliminde olduğu gözlemlenmektedir.

Tablo 6: 2005-2020 yılları arası Türkiye'den Çıkış Yapan Yabancı Sayısı



Kaynak: <https://www.goc.gov.tr/giris-cikis>

2.1.3. Girişine İzin Verilmeyecek ve Vize Verilmeyecek Yabancılar

YUKK'un 7. maddesinde Türkiye'ye girişine izin verilmeyecek yabancılar düzenlenmiştir. Türkiye'ye giriş için gerekli olan pasaport ya da pasaport yerine geçen belgeye sahip olmayan, vize alması gerekirken almayan, aktif ikamet ya da çalışma izni bulunmayan yabancıların Türkiye'ye girişi mümkün değildir. Bahse konu evrakların tamamı ilgili makamlarca incelenmektedir. Bu belgelerin sahte ya da hileli şekilde temin edildiğinin tespiti halinde de Türkiye'ye giriş engellenmekte, ayrıca adli ve idari süreç başlatılmaktadır.

Türkiye'ye giriş yapmak isteyen yabancıların geçerli pasaport vb. belgesi olsa bile sahip olduğu vize ya da ikamet izin süresinin bitiminden itibaren en az altmış gün daha geçerli pasaport süresine sahip olması beklenmektedir. Pasaport süresinin yetersiz olması Türkiye'ye girişe engel durumlardandır. Türkiye'ye kabul edilmeyecek yabancılar arasında değinilen en az altmış günlük pasaport düzenlemesiyle, vize/vize muafiyeti ya da ikamet izni ya da çalışma izni gibi yasal kalış hakkı olsa bile ilgili yabancıların ülkeden çıktıktan sonra tekrar giriş yapmak istediğinde vize, ikamet ya da çalışma izninin bitiş tarihinden itibaren pasaportunda en az altmış gün daha süresinin olması beklenmektedir. Buradaki kanuni düzenlemede, bahse konu yabancıların yasal kalış süresini kaçırdığında yani yasadışı göçmen olması durumunda ülkeden çıkışının yeni bir seyahat belgesine ihtiyaç duymadan kendiliğinden ivedi bir şekilde yapabilmesinin sağlanması ya da kamu gücü içeren sınır dışı işlemleri kapsamında seyahat belgesi temin sürecinde zaman kaybını önlemenin amaçlandığı değerlendirilebilir.

Sınır kapılarınca alınan girişine izin verilmeme kararı ilgili yabancılara yazılı olarak bildirilir. İlgili tebligatta bu karara karşı itiraz sürecine ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Yabancıların Türkiye'ye girişi ile ilgili değerlendirme makamı olan konsolosluklarca, vizeye tabi olan yabancılara hangi durumlarda vize verilmeyeceği YUKK 15.maddede düzenlenmiştir. Vize talebinde bulunan yabancıların, talep ettikleri vize süresinin sona ermesinden sonra en az altmış gün geçerli pasaport vb. belge sahip olmaları gerekmektedir. Bu belgelerin daha kısa süreli olması halinde vize talebi olumsuz değerlendirilmektedir.

Vize talebinde bulunan yabancınn Türkiye'ye giriş yasağının bulunduğunun anlaşılması halinde vize verilmemektedir. Göç İdaresi Başkanlığı, gerektiğinde ilgili kurumların görüşünü alarak Türkiye dışında bulunan bir yabancınn girişini, kamu düzeni ve güvenliğı ya da kamu sağlığına zarar vermemesi amacıyla yasaklayabilir.

Türkiye'nin kabul ettiğı suçluların iadesine ilişkin hükümleri içeren uluslararası anlaşmalar çerçevesinde yabancınn sanık veya hükümlü olduğunun anlaşılması, vize değerlendirmesine olumsuz kabul edilen durumlardandır. Bahse konu yabancılara vize düzenlenmez.

Yabancınn hangi amaçla Türkiye'ye geldiğini haklı nedenlere dayandırması gerekmektedir. Bu kapsamda Türkiye'ye girişı, geçişı ya da kalışına ilişkin destekleyici bilgi, belgeleri sunması ve bu sürede yeterli maddi imkâna sahip olduğunu kanıtlaması beklenmektedir. Türkiye'de geçirmek istediğı süreyi kapsayan sağlık sigortasına sahip olması da vize başvurusu esnasında bir zorunluluktur.

Türkiye'ye önceki girişleri ve kalışları ile alakalı olarak ortaya çıkan adli ve idari para cezalarını ödememesi durumunda vize talebi olumsuz olarak değerlendirilmektedir.

15. madde hükmü emredici nitelik taşımaktadır. Bahse konu durumlarda yabancıya vize verilmesinde vize vermeye yetkili makamların takdiri bulunmamaktadır. Ancak ilgili madde kapsamına girmesine rağmen Bakanın onayıyla vize verilmesinde yarar görülenlere vize verilebileceğı aynı maddenin ikinci fıkrasında düzenlenmiş olup Bakan'a bu konularda vize düzenlemesi konusunda takdir yetkisi sağlanmıştır.

Vizeye tabi ülke vatandaşları haricinde vize muafiyet kapsamındaki yabancılar da yukarıda sayılan durumlardan ötürü Türkiye'ye kabul edilmeyerek geri çevrilmektedir.

2.1.4. Vize Muafiyetleri

YUKK 12. maddesinde, vize muafiyeti ile ilgili düzenlemeye yer verilmiştir. madde iki fıkradan oluşmaktadır. Birinci fıkra, emir hüküm şeklindedir. Türkiye'ye girişte vize aranmayacakları belirtmiş olup vize vermeye ya da kontrol yapmaya yetkili makamların bahse konu durumlar ile ilgili takdir yetkisi bulunmamaktadır.

Uluslararası anlaşmalar veya Cumhurbaşkanı kararları ile takdir yetkisi kapsamında Türkiye'ye girişleri esnasında herhangi bir ülkenin vizeden muaf kılınması mümkündür. 2021 yılı itibariyle, doksan ülkenin Türkiye'ye girişte vize muafiyeti bulunmaktadır. Bu muafiyetlerden kimisi karşılıklı olarak belirlenmiş kimisi de turizm hareketliliği sağlamak, yabancı yatırımcı teşviki vb. sebepler ile tek taraflı olarak düzenlenmiştir (Dışişleri Bakanlığı, 2021: 1).

Türkiye'ye önceki tarihte giriş yaparak ikamet ya da çalışma izni almış yabancıların ülkeleri vizeye tabi olsalar bile sahip oldukları izin belgeleri Türkiye'ye girişlerinde bu şartı ortadan kaldırmaktadır. Benzer şekilde Pasaport Kanunu'nun 18. maddesinde Türkiye tarafından vatansız kişi olarak tanınmış kişiler de belirli şartlar dâhilinde yurt dışına giriş çıkış hakkına sahip olduğundan, talep etmeleri halinde temin edebildikleri yabancılara mahsus damgalı pasaportları ile herhangi bir vize uygulamasına tabi olmamaktadır.

Türk Vatandaşlığı Kanunu'nun 28. maddesi kapsamında 1995 yılından beri doğumla Türk vatandaşı olup da izin almak suretiyle vatandaşlıktan ayrılanlara Mavi Kart verildiğinden, bahse konu kişilerin Türkiye'ye vize almadan girişleri ve giriş yaptıktan sonra da ikamet iznine ihtiyaç duymadan yasal şekilde kalabilmeleri amaçlanmıştır.

Vize muafiyeti kapsamındaki ilgili maddenin ikinci fıkrası ise yabancılardan Türkiye'ye girişte vize şartı aranmayabileceğini belirterek yabancıların vize muafiyeti kapsamında bırakılıp bırakılmayacağı hususlarında takdir yetkisini idareye bırakmıştır.

Zorunlu sebepler ile Türkiye'ye ait hava ya da deniz limanlarını kullanmak durumunda bulunan araçlardaki yabancıların, bulundukları liman şehrine çıkışlarında vize zorunluluğu aranmayabilmektedir. Normal şartlarda Türkiye'ye ait hava ve deniz liman noktalarını kullanmayı planlamayan, ancak zorunlu şartlar sebebiyle buraları kullanmak durumunda kalmış olan uçak ya da gemi gibi araçlardan Türkiye'ye giriş yapmış kişilere sağlanan kanuni kolaylığın ardında ilgili kişilerin ihtiyaçlarının giderilmesi vb. insani amaçların gözetildiği değerlendirilebilir.

Türkiye ekonomisine turistik katkı amacıyla deniz taşıtı ile Türkiye'ye gelmiş yabancıların bağlı bulundukları liman şehirlerini veya yakındaki illeri turistik seyahat kapsamında ziyaret etmek istemeleri durumunda da vize zorunluluğu ile ilgili takdir

yetkisi idareye bırakılmıştır. Ancak ilgili ziyaretler, kanun koyucu tarafından en fazla yetmiş iki saat ile sınırlandırılmıştır. Bu düzenlemede havayolları hariç tutulmuş yalnızca deniz yolu bahse konu takdir yetkisi içerisinde ele alınmıştır. Bir üstteki düzenlemede, liman şehri ile ilgili izin konusunda idareye takdir yetkisi tanınmış iken bu bentte deniz limanı şehri haricinde civar iller için de turizm amacıyla gezilebilmesi konusunda takdir yetkisi imkânı sağlanmıştır. Bu düzenlemeler ile turizm gelirlerini artırmaya yönelik olarak, gemi ve yat turları ile Türkiye'ye gelecek turistlere kolaylık sağlanarak Türkiye limanlarını içeren deniz seyahat rotalarının tercih edilmesinin hedeflendiği değerlendirilebilir.

YUKK'un 14. maddesi kapsamında, hava yolu kullanarak Türkiye üzerinden başka bir ülkeye gitmeyi amaçlayan yabancılara, havalimanı transit vizesi şartı getirilebilmektedir. Hangi ülke vatandaşlarından havalimanı transit vizesi talep edilebileceği İçişleri Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığı tarafından müştereken belirlenmektedir. Bu vize türü de konsolosluklarca düzenlenmekte ve verildiği tarihten itibaren altı ay içerisinde kullanılmak zorundadır. İlgili yasal düzenlemeden, Türkiye havalimanlarını kullanarak farklı bir ülkeye gidecek yolcular için transit vize şartı getirilmesini idarenin takdir yetkisine bırakıldığı değerlendirilebilir. Yani burada da bir nevi vize muafiyetiyle ilgili takdir yetkisinden söz etmek mümkündür (Ekşi, 2016: 85).

2.1.5. Vize İptali

Devletlerin egemenlik hakları gereği vize rejimlerini düzenlemeleri kapsamında, ülkelere girecek yabancılar için verdikleri izin yabancıları kamu düzeni açısından denetleme sorumluluğunu da doğurmaktadır. Bu kapsamda devletlerce düzenlenen vizeler, veren makamlar veya valiliklerce yetki ve usulde paralellik ilkesi kapsamında iptal edilebilmektedir. Vizenin sahte olması, sahte olmasa bile idari makamlarca düzenlenen vize üzerindeki harflerde silme ya da kazıma gibi yöntemlerle zararın söz konusu olması iptali gerektiren hususlardandır.

Bir yabancıların vize sahibi olması Türkiye'ye girişinde mutlak hak sağlamaz. Vize sahibi olsa bile Türkiye'ye girişi esnasında yasaklı olduğunun sınır kapılarında tespit edilmesi, girişini engeller ve vize iptaline sebep olur.

Yabancı hakkında vize düzenlendikten sonra çeşitli sebepler ile suç işleyebileceği konusunda şüphenin mevcut olması, kamu düzenini koruma görevi açısından idari otoritelerce vizenin iptal edilmesi sonucunu doğurur. Uygulamada kuvvetli şüphe kavramının içeriği önem arz etmekte olup suç işlememiş bir şahsın salt şüphe sebebiyle Türkiye'ye girişinin engellenmesi idarenin egemenlik hakkının bir tezahürüdür. Ancak bu takdir yetkisinin kanuni idare ilkesi gereği insan hakları ihlallerine sebep olmayacak şekilde uygulanması önem arz etmektedir.

Vize talebinde bulunan yabancıнын idareye ibraz ettiği pasaportun vize değerlendirme sürecinde sahte olduğunun anlaşılmaması ve vizenin düzenlenmesi neticesinde Türkiye'ye girişi ya da kalışı esnasında bu durumun tespit edilmesi haricinde, vizenin dayandığı resmi kimlik belgesi niteliğindeki pasaportun sahteliği vizenin de iptal edilmesine sebep olmaktadır.

Vizeler, yabancıнын Türkiye'ye geliş amacına uygun olarak düzenlenmektedir. Turistik, eğitim, staj, sportif faaliyet vb. amaçlar ile verilen vizelerin amacı dışında kullanıldığının tespiti, vizelerin geçerliğini ortadan kaldırır ve iptal sonucunu ortaya çıkarır. Vize muafiyetleri de turistik amaçlarla vb. sağlanmakta olup vize muafiyeti kapsamında Türkiye'ye gelen yabancıнын farklı bir faaliyette bulunması vize muafiyetinin yabancı için geçerliliğini ortadan kaldırmaktadır. Uygulamada sıklıkla karşılaşılan vize ya da vize muafiyeti kapsamında, turistik amaçlı bulunduğunu belirterek Türkiye'ye giriş yapmış yabancıнын, çalıştığıнын kamu kurumlarınca tespiti halinde idari para cezası ile ilgili yaptırım süreci başlatılmaktadır.

Vize almak amacıyla yabancı tarafından idari makamlara sunulan belgelerin geçerli olmadığıнын anlaşılmaması, vize düzenlense bile iptalini gerektiren durumlardandır.

İfade edilen durumlarda vizenin iptal edilmesi sonucunda ilgili yabancılar hakkında YUKK'un sınır dışı hükümleri gereği sınır dışı kararı alınması mecburidir. Vizesinin iptalini gerektirecek durumlar haricinde farklı sebepler dolayısıyla vizenin geçerlilik süresi içinde yabancıyla ilgili sınır dışı etme kararı alınması hâlinde de vize iptal edilmektedir. Bahse konu düzenlemelerde, vize iptali ile ilgili karar sürecinde idareye herhangi bir takdir yetkisi bırakılmadığı açıktır.

Vize talebi reddedilen ya da vize aldıktan sonra vizesi iptal edilen yabancıya ilgili işleminin tebliğ edilmesi gerektiği de kanuni idare ilkesi kapsamında düzenlenmiştir.

2.2. YUKK KAPSAMINDA YABANCILARIN TÜRKİYE’DE KALIŞ HÜKÜMLERİ

Dünya üzerinde sürekli olarak birçok kişi çeşitli sebepler ile yaşadığı ülkeyi terk ederek farklı ülkelere göç etmektedir. Kişilerin yer değiştirebilmesini sağlayan; seyahat özgürlüğü ve yerleşme hakkına hem uluslararası hem de ulusal mevzuat kapsamında yer verilmiştir.

Bahse konu haklar ile ilgili temel nitelikte sayılabilecek uluslararası bir sözleşme olan AİHS 2/1. maddesinde “bir devletin ülkesi içinde usulüne uygun olarak bulunan herkes, orada serbestçe dolaşma ve ikametgâhını seçebilme hakkına sahiptir.” hususuna yer verilmiştir. AİHS kapsamında bir ülkede bulunan herkes denilerek hem vatandaş hem de yabancıların bu hakka sahip olduğu belirtilmiştir. Yabancılar ile ilgili olarak vurgulanan husus, ülkeye yasal şekilde giriş yapmış olmak şartıdır. Ancak AİHS hükümlerine göre, bir yabancının başka bir devlet sınırlarına girişinde mutlak hakkı söz konusu değildir. İlgili ülkenin yabancıyı topraklarına kabul etmesi durumunda, 2. maddedeki haklardan faydalanması söz konusu olabilecektir (Çiçekli, 2014: 58).

Anayasa’nın 23. maddesinde de, uluslararası hukuka uygun olarak herkesin, yerleşme ve seyahat hürriyetine sahip olduğu hükmüne yer verilmiş olup yerleşme ve seyahat hakkının kullanımı açısından vatandaş ve yabancı ayrımının yapılmadığını söylemek mümkündür. Bahse konu özgürlüklerin kamu düzeni güvenliği gibi zorunlu sebepler ile ancak kanun yolu ile sınırlandırılabilmesi düzenlenmiştir. (Doğan, 2017: 81)

İkamet kavramı, IOM tarafından hazırlanan Göç Terimleri Sözlüğü’nde “Belirli bir süre için belirli bir yerde yaşama fiili veya gerçek ikametgâhtan farklı olarak bir kimsenin yaşadığı yer” olarak tanımlanmıştır. İlgili tanım ikamet etmeyi fiili olarak bir yer de bulunmak, oturmak olarak ele almıştır. Aynı sözlük ikamet izni kavramını da bir devletin yetkili mercileri tarafından bir yabancıya verilen ve belgenin

geçerliliği süresince yabancıların o devlette yaşama hakkı bulunduğunu teyit eden belge olarak tanımlamıştır.

2001 tarihli 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nda yerleşim yeri ya da eski terimiyle ikametgâh kavramı; bir kimsenin sürekli kalma niyetiyle oturduğu yer olarak tanımlanmaktadır. Medeni Kanun'da ikametgâh daimi olarak kalma amacı ile oturlan yerdir. Yabancılar hukukundaki ikamet ya da ikamet izni kavramı ise devletlerin uygun gördüğü zaman diliminde, yabancıların amacına uygun olarak süreli şekilde kalış hakkına izin vermek anlamına gelmektedir. Bu bakımdan ikametgâh ve ikamet kavramlarının farklı olduğunu belirtebiliriz.

YUKK kapsamında da ikamet izni kavramı, Türkiye'de kalmak üzere verilen izin belgesi olarak düzenlenmiştir. Aşağıdaki bölümde YUKK kapsamında ikamet iznine ilişkin detaylara yer verilecektir.

2.2.1. İkamet İznine İlişkin Genel Esaslar

Yabancıların seyahat ve ikamet izinleri ile ilgili düzenlemeler YUKK öncesinde, 1950 tarihli 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Kanunu kapsamında yer almaktaydı. Artan yabancı sayısı ve sunulan kamusal hizmetin yenilenme ihtiyacı neticesinde YUKK yürürlüğü girmiş ve yeni teşkilat yapısı ile birlikte ikamet iznine ilişkin yeni esaslar düzenlenmiştir.

YUKK'da 19 ile 50. maddeleri arasında ikamet izinleri ile ilgili bölüme yer verilmiştir. İlgili Kanun'un 3/1-j bendinde, ikamet izninin Türkiye'de kalış sağlamak üzere verilen belge olduğu belirtilmiş, 11/1 fıkrasında da Türkiye'de vizenin veya vize muafiyetinin tanıdığı süreden ya da doksan günden fazla kalacak yabancıların ikamet izni almaları zorunlu olduğu ve ikamet izninin altı ay içinde kullanılmaya başlanmadığında geçerliliğini kaybedeceği düzenlenmiştir. Altı aylık sürenin ne zaman başladığına ilişkin bilgiye ise YUKK Uygulama Yönetmeliğinin 19. maddesi 5. fıkrasında yer verilerek yurt dışından alınan ikamet izinlerinin altı ay içinde kullanılmaya başlanmadığında geçerliliğini kaybedeceği belirtilmiştir.

2.2.2. İkamet İzni Başvuru Süreci ve Değerlendirme Aşamasında Yetkili Makamlar

İkamet izni başvurularında kural, başvurunun yabancının vatandaşlığının bulunduğu veya yasal olarak ikamet ettiği ülkedeki Türk Konsolosluklarına yapılmasıdır. YUKK öncesinde sadece Türkiye içinden Emniyet Müdürlükleri bünyesindeki Yabancılar Şube Müdürlüklerine gerçekleştirilen ikamet izni başvuruları yeni düzenleme ile artık yurt dışından da yapılabilecektir. Bu güncelleme ile ikamet izinlerinde de vize başvurularına benzer bir süreç kurgulanmıştır. Yabancıya Türkiye'ye giriş yapmadan önce vize ya da vize muafiyet süresini aşan sürede kalmak istemesi durumunda ikamet izni başvurusunda bulunabilme imkânı tanınmıştır. Bir kişinin yaşamında ülke değiştirmek gibi radikal bir karar verirken ülke makamlarınca kendisi için uygun görülen süreyi bilerek yaşamına dair planlama yapabilmesi kolaylaştırılmış hem de ülke içinde olası düzensiz göç olaylarının önlenmesi amaçlanmıştır.

Türkiye'de henüz uygulama aşamasına geçilmeyen ve YUKK 21. maddede düzenlenen konsolosluklara yapılan ikamet izni başvurularında, Göç İdaresi Başkanlığı tarafından belirlenmiş evrakların yabancılar tarafından teslimi gerekmektedir. Başvuru esnasında eksik evrak tespit edilmesi durumunda, ilgili eksiklikler başvuru sahibine belirtilir ve otuz günlük ek süre yazılı şekilde tebliğ edilerek tamamlanması talep edilir. Verilen sürede eksik evraklarını tamamlamayan başvuru sahibinin başvurusu işlemden kaldırılır. Başvuruyu kabul eden Konsolosluklarca ilgili başvurunun Konsolosluk görüşü de eklenerek Göç İdaresi Başkanlığına gönderileceği, yapılan değerlendirmenin neticesinde ikamet izninin kabul edilmesi ya da reddedilmesi için Konsolosluka bilgi verileceği ve tüm değerlendirme süresinin doksan günü geçemeyeceği düzenlenmiştir.

YUKK ikamet izinleri ile ilgili başvuruların yalnızca istisnai durumlarda valiliklere de yapılabileceğini düzenlemiştir. Genel kural yabancının Türkiye'ye giriş yapmadan ikamet izni başvurusunda bulunması ise de bazı durumlarda bu kurala istisna getirilmiştir.

Yabancınn vize ya da vize muafiyeti kapsamında Türkiye'ye giriş yaptıktan sonra, adli ya da idari makamların kararlarına veya taleplerine bağılı olarak valiliklere ikamet izni başvuru imkânı bulunmaktadır.

Tedavi gerektiren kişisel sağıık sorunları, küresel nitelikteki bulaşıcı hastalıklar ya da savaş vb. sebepler ile vatandaş olduğu ülkeye uçuşların durdurulması gibi durumlar neticesinde yabancınn Türkiye'den ayrılması makul ya da mümkün değilse ikamet izni ile ilgili başvuruların konsolosluktan yapılması mümkün olmayacağından Türkiye içerisinde gerçekleştirilebilir.

Detaylarına sonraki bölümlerde değinilecek olan uzun dönem, öğrenci, aile, insani, insan ticareti mağduru ikamet izinlerinin de Türkiye içerisinde başvurusunun yapılabilmesi mümkündür. Hâlihazırda ikamet sahibi yabancı, geçerli ikamet iznine esas teşkil eden sebeplerin ortadan kalkması halinde de yeni amacına uygun olarak geçiş başvurusu yaparak ikamet iznini Türkiye içerisinde yenileyebilmektedir.

Türkiye'ye önceki tarihte giriş yapmış bulunan yabancıların Türkiye'de çocuklarının doğması halinde, çıkış giriş yapmalarına gerek kalmaksızın çocuğun yüksek yararı ilkesi gereğı doğan çocukları için valiliklere ikamet izni başvurusunda bulunabilirler.

Türkiye'de görevleri ya da uluslararası anlaşmalar kapsamında ikamet izni muafiyeti bulunan kişilerin özel statüleri (diplomat, konsolosluk memurlarının aileleri, uluslararası kuruluş çalışanları, Türkiye'nin dâhil olduğu anlaşmalar ile ikamet izninden muaf olanlar gibi) sona erdikten sonra Türkiye'de kalmaya devam etmek istemeleri halinde en geç on gün içerisinde valiliklerden kalış amaçlarına uygun ikamet izni başvurusunda bulunmaları gerekmektedir.

Yabancı kişilerden Türkiye'de yükseköğretimini tamamlayanların da Türkiye'de çıkış giriş yapmadan valiliklere müracaat ederek yeni amacına uygun ikamet izni alması mümkündür.

Fiili uygulamada, YUKK Uygulama Yönetmeliğı Geçici 1.maddesinin 3.fıkrası kapsamında; ikamet izin başvurularının tamamı Valiliklere bağılı il göç idaresi müdürlüklerince alınmakta olup Göç İdaresi Başkanlığı'nın yurt dışı teşkilat yapısını oluşturmasının akabinde başvurular konsolosluklarca alınacaktır.

Türkiye içerisinde gerçekleştirilen ikamet izni başvurularının tamamı, elektronik ortamda alınarak başvuru sahibi yabancıların randevu günü ve saatinde İl göç idaresi müdürlüklerine evraklarını teslim etmesiyle sonuçlandırılmaktadır.

İkamet izni başvurusunun başvuru sahibi yabancı tarafından gerçekleştirilmesi esastır. Yasal temsilcisi ya da vekâletname sahibi avukatı da başvuru yapabilmek imkânına sahiptir. 2016 yılında YUKK üzerinde gerçekleştirilen bazı değişiklikler ile Göç İdaresi Başkanlığı tarafından yetkilendirilecek aracı kuruluşlar ile ikamet izni başvurusu yapılabilme seçeneği düzenlenmiştir. Hâlihazırda aracı kuruluşlara ilişkin yönetmelik çıkarılmadığından bu seçeneğin henüz uygulama alanı oluşmamıştır.

Konsolosluklardan başvuru alınmaya kadar Türkiye içerisinde alınan ikamet izni başvurularında, YUKK UY geçici madde 3/1 kapsamında, yüz seksen günde doksan gün kuralı uygulaması düzenlenmiştir. Bu doğrultuda, Türkiye'ye giriş yaptıktan sonra kendisine sunulan vize ya da vize muafiyet süresini aşarak Türkiye'den çıkan yabancıların tekrar Türkiye'ye giriş yapmak üzere sınır kapılarına gelmesi durumunda, Türkiye'ye giriş yaptıktan sonraki on gün içerisinde il göç idaresi müdürlüklerine ikamet izni başvurusunda bulunması tebliğ edilmektedir. Bu süreç uygulamada şartlı giriş olarak adlandırılmakta olup yabancıların vize ihlali sonrası ikinci girişinde yeni bir doksan güne sahip olmadığından, kısa sürede Türkiye içerisinde kayıt altına girmesini sağlayarak yasal suiistimallerin ve düzensiz göçün önüne geçmeyi amaçlamaktadır.

İkamet izni başvurularında dikkat edilmesi gereken hususlardan biri tanesi de başvuru esnasında en az 60 gün geçerli pasaport ya da pasaport yerine geçen belgesinin mevcut olmasıdır. YUKK madde 21/2 kapsamında, Türkiye'de vize veya vize muafiyetini aşan sürede kalmak isteyen yabancı bu süresinden ileriye dönük en az altmış gün geçerli pasaportunu il göç idaresi müdürlüklerine ibraz etmek durumundadır. Benzer şekilde YUKK madde 23/1 kapsamında ikamet izin talepleri olumlu değerlendirilen yabancıların ikamet izin bitiş tarihleri de başvuru sahibinin pasaportunun son geçerlilik tarihinden 60 gün öncesine kadar düzenlenebilmektedir. Bu düzenleme ile Türkiye'de yasal kalış hükümlerini ihlal eden yani ikamet ya da vize ihlali yapan yabancıların sınır dışı işlemleri esnasında Türkiye'den çıkışı sağlanırken seyahat belgesinden kaynaklı sorunların önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

Başvurusu alınan yabancıya idarece ikamet izni müracaat belgesi düzenlenir. Bahse konu belge üzerinde başvuru sahibi yabancının fotoğrafı, kimlik bilgileri ve uzun dönem ikamet izni başvuruları hariç ikamet izin başlangıç ve bitiş tarihleri yer almaktadır. Bu belge, ikamet izni işlemleri sonuçlandırılıncaya kadar Türkiye’de yasal kalış hakkı sağlamaktadır.

Başvuru olumlu olarak değerlendirilirse, başvuru sahibi yabancının beyan ettiği adresine ikamet izin kartı Göç İdaresi Başkanlığınca gönderilir. Başvurunun olumsuz değerlendirilmesi durumunda ise başvuru sahibi yabancıya ilgili ret kararı yazılı olarak tebliğ edilir. İkamet izninin başvuru kapsamında reddedilmesi haricinde yabancı hakkında İl göç idaresi müdürlüklerince önceki tarihte düzenlenmiş ikamet izninin amacı dışında kullanıldığının tespit edilmesi halinde, ikamet izni iptal edilir ve yine bu durum ikamet izni sahibine anlayabildiği dilde yazılı olarak tebliğ edilir. Bu tebliğde karara karşı başvurabileceği itiraz yolları da belirtilmektedir.

Türkiye içerisinde ikamet izni sahibi bir yabancının kendisine ikamet izni ile verilen süreden daha uzun Türkiye’de kalmak istemesi durumunda, ikamet izni uzatma işlemleri için il göç idaresi müdürlüklerine başvuruda bulunması gerekmektedir. Bu başvuru, en erken ikamet izni bitiş tarihinden altmış gün öncesinde yapılabilir. Uzatma başvurularında da ilk başvuru aşamasındaki değerlendirme süreci geçerlidir.

İkamet izin başvuruları reddedilen ile iptal edilen yabancılar, tebliğ tarihinden itibaren altı ay içerisinde başvuruda bulunduklarında yeni bir kalış sebebi sunmaları istenmektedir. Örneğin, yabancının kısa dönem turistik ikamet izin talebi idarece reddedildikten sonra tekrar kendisine tebliğde belirtilen sürede ya Türkiye’den ayrılmalı ya da ikamet izni için turistik amaç haricinde yeni bir gerekçe ile ikamet izni talep etmelidir. Yeni kalış amacı da yine il göç idaresi müdürlükleri ve kolluk kuvvetlerince kontrole tabidir.

2.2.3. İkamet İzninden Muaf Yabancılar

YUKK Türkiye’de vize veya vize muafiyet süresinden daha uzun ikamet etmesine rağmen bazı yabancıları ikamet izni alma zorunluluğundan muaf olarak düzenlemiştir. Bazı muafiyetler genel kural niteliğinde tüm yabancılar için geçerli iken bazıları yabancıların sahip olduğu ikamet izni haricindeki yasal kalış hakkı sağlayan

kimlik kartları bazılarının yabancı ülke temsilcilik ya da uluslararası kuruluşlardaki görevleri dolayısıyladır. Türkiye tarafından, bazı ülkeler ile imzalanan anlaşmalarla da bu ülke vatandaşları için ikamet izni muafiyeti sağlanmıştır.

YUKK 20. maddesinde muafiyet sahibi yabancılara yer verilmiştir. Bu kapsamda, yabancının Türkiye'ye vize ya da vize muafiyeti kapsamında girişi sonucu vize ya da vize muafiyeti süresinde ikamet iznine gerek kalmaksızın Türkiye'de kalış sağlayabilirler. Vatansız kişi olarak kabul edilen ve vatansız kişi kimlik kartı sahibi olan yabancının da ikamet iznine ihtiyacı yoktur. Mavi kart sahibi kişiler ile Türkiye'de geçici koruma kapsamında Suriyeliler ile farklı uyruktan uluslararası koruma başvuru ve statü sahibi yabancının da ücretsiz şekilde temin ettikleri kimlik belgeleri ile ikamet iznine gerek kalmadan Türkiye'de kalışları mümkündür.

Yabancı ülke dış temsilciliklerinde görevli olan diplomat ve konsolosluk çalışanlarının aile üyeleri de Dışişleri Bakanlığı tarafından bildirimde bulunmak şartıyla aile yakınlarının görevleri dolayısıyla ikamet izninden muaftırlar. Kanun koyucu bu düzenlemede resmi görevleri bulunan yabancının her aile üyesini değil, yalnızca Dışişleri Bakanlığı tarafından bildirimde bulunulanlar ile ilgili ikamet izni muafiyeti getirmiş olup bu bildirim haricinde kalan diğer aile üyelerinin ikamet izni prosedürüne tabi olduğu açıktır.

Türkiye'de göç alanı başta olmak üzere ekonomik ve sosyal politikalar temelinde birçok uluslararası kuruluşun temsilciliği mevcuttur. Sınır aşan nitelikte göç olgusunun küresel çapta yönetimi noktasında büyük rol sahibi olan BM ve bağlı kuruluşları başta olmak üzere uluslararası kuruluş çalışanları, ikamet izni muafiyeti kapsamında Türkiye'de yasal kalış hakkına sahiptir.

Türkiye ile yabancı ülkeler arasından imzalanan anlaşmalar ile muafiyet kapsamında bulunan yabancılar ile yabancı ülke temsilciliklerinde görevli kişilerin aile yakınları ve uluslararası kuruluş temsilciliklerinde çalışan kişilerin ikamet izninden muafiyet sağlayan kimlik belgeleri, İçişleri Bakanlığı ve Dışişleri Bakanlığınca birlikte belirlenmekte olup bahse konu yabancılar muafiyet durumları sona erdikten sonra da Türkiye'de kalmaya devam edeceklerse en geç on gün içinde ikamet izni almak üzere il göç idaresi müdürlüklerine başvurmakla yükümlüdürler.

İkamet izninden muaf yabancılar YUKK 20.maddede düzenlenmiş olmakla birlikte yukarıda sayılanlar haricinde YUKK ve YUKK UY'da mevcut düzenlemeler

ile farklı kimlik belgelerine sahip kimi yabancıların da ikamet izninden muaf olduğunu belirtmek mümkündür. Bu kapsamda; çalışma izni ya da çalışma izni muafiyet belgesi sahiplerinin belgeleri ikamet izni yerine geçmektedir. İskân Kanunun hükümleri kapsamında, Göçmen Belgesi sahibi olan kişilerin de ikamet izninden muaf olduğu YUKK UY madde 20/1-h kapsamında düzenlenmiştir.

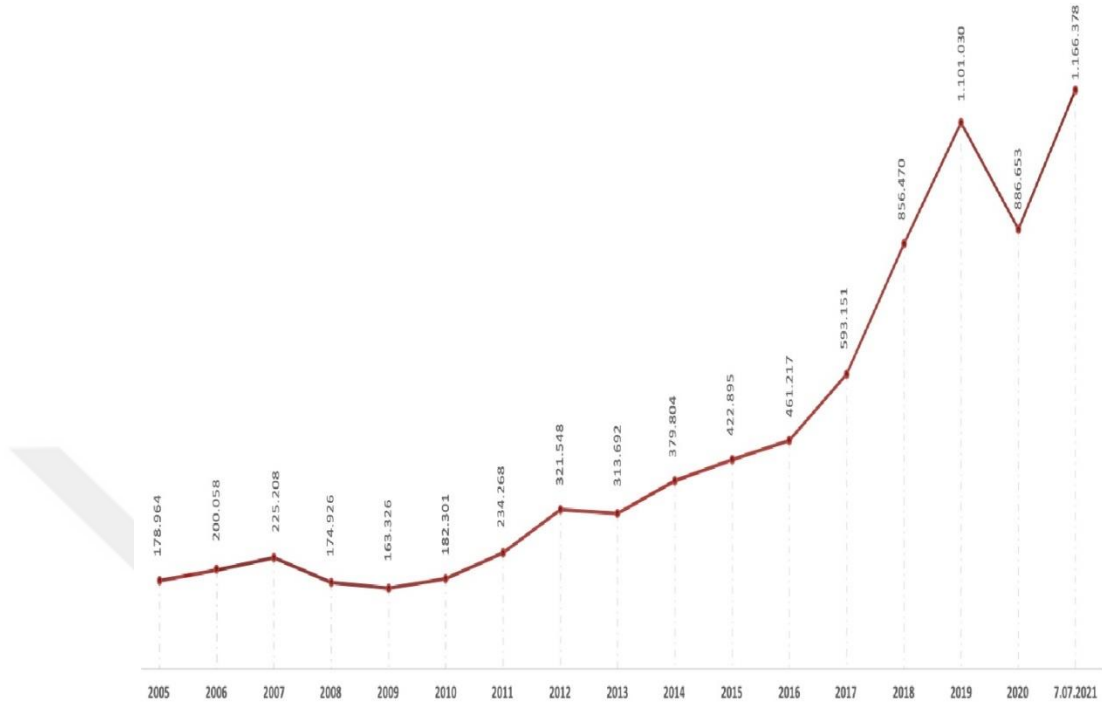
Çalışma izni ya da çalışma izni muafiyet belgesi sahibi yabancılar haricinde geçici koruma ve Göçmenlik Belgesi sahibi kişiler hakkındaki iki durum YUKK UY kapsamında düzenlenmiş ve Kanun'da sayılmayan muafiyet durumları yabancıların lehine olacak şekilde yönetmelikle genişletilmiştir (Koca, 2016: 50).

YUKK'un yabancılar alanına getirdiği yeniliklerden bir tanesi de çalışma izni sahibi yabancıların ikamet izni almalarına ihtiyaç olmamasıdır. YUKK öncesi mevzuat kapsamında yabancılar, Türkiye'ye giriş yaptıktan sonra çalışmaya başlamadan önce ikamet izni almak zorundaydılar. Esas amacı çalışmak olan yabancı önce ikamet izni almak için çaba sarf eder, akabinde çalışma izni ile ilgili bürokratik süreçlere maruz kalırdı. Hâlihazırda, yurtdışından temsilcilikler vasıtasıyla çalışma vizesi alarak Türkiye'ye gelen yabancıların çalışma izni aldıktan sonra ikinci bir ikamet izni almalarına gerek bulunmamaktadır.

2.3. İKAMET İZİN TÜRLERİ

Türkiye'ye çeşitli sebepler ile gelen yabancıların vize veya vize muafiyet süresi sonrasında Türkiye'de kalmaya devam etmek istemeleri durumunda, geliş amaçlarına uygun olarak alabilecekleri farklı ikamet türleri vardır. YUKK öncesindeki dönemde, Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Kanunu kapsamında ikamet izin türlerinin kalış amaçlarına göre bir sınıflandırması bulunmamaktaydı ancak uygulamada İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından çıkarılan genelge ve yönergeler ile ikamet izin türlerinin belirlenmesi sağlanmıştır. Ancak bu durum iş ve işlemlerin etkinliğini mevzuat dağınıklığı sebebiyle olumsuz etkilemekteydi. YUKK ve YUKK Uygulama Yönetmeliği ile birlikte uygulamada yabancıların Türkiye'de bulunma amaçlarına göre ikamet izin alabilmelerinin yasal alt yapısı oluşturulmuş ve idare açısından da işlemlerin dayanak noktası mevzuat sistematik hale getirilmiştir (Çelik, 2015: 69).

Tablo 7: 2005 – 2021 Yılları Arasında, Türkiye’de İkamet İzni ile Bulunan Yabancıların Sayısı



Kaynak: <https://www.goc.gov.tr/a-izinleri>

Tablo7 incelendiğinde, 2005 yılından 2019 yılına kadar Türkiye’de ikamet izni ile kalan yabancı sayısının artış seyri izlediğini, 2020 yılı itibariyle dünyayı etkileyen COVID-19 salgını sebebiyle ikamet izni sayısının bir önce yıla göre düştüğünü görebiliriz. İkamet izni sayıları 2021 yılı Temmuz ayı itibariyle ise 2019 yılsonu rakamını geçmiş bulunmaktadır.

YUKK’ta yabancıların kalış amaçlarına göre başvuruda bulunabilecekleri altı farklı ikamet izin türü mevcuttur. İkamet izinleri, işleyişte etkinliği sağlayabilmek adına amaçlara göre isimlendirilmiş ve bu kapsamda kısa dönem, aile, öğrenci, uzun dönem, insani ve insan ticareti mağduru ikamet izni şeklinde düzenlenmiştir. Bu bölümde ilgili ikamet izni türlerinin detaylarına yer verilecektir.

2.3.1. Kısa Dönem İkamet İzni

YUKK 31.maddesi kapsamında Türkiye’de kısa dönem ikamet izninin gerekçeleri on dört madde ile belirlenmiştir. Kısa dönem izin süresi, yabancının içerisinde bulunduğu duruma göre farklılık göstermekle birlikte, genel kural en fazla iki yıl olarak düzenlenebilmesidir.

Kısa dönem ikamet izninin kanunda sayılan on dört durum dışında düzenlemeyeceği (Çelikel ve Gelgel, 2015: 100) öne sürülse de YUKK UY madde 28/10’da ilgili maddede belirtilen kısa dönem ikamet izni başvuruları dışındaki ikamet başvurularının turizm amaçlı olarak değerlendirilmesi gerektiği belirtilerek Kanun’da diğer ikamet izni türlerinde sayılan amaçları taşımayan başvuruların kısa dönem ikamet izni kapsamında turizm amaçlı olarak işleme alınacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla ikamet izni başvurularının uygulamada sayılan gerekçeler haricinde de gerçekleştirildiği göz önünde bulundurulduğunda, YUKK UY’daki bu madde ile işleyişte esnekliğin sağlanmasının amaçlandığı belirtilebilir.

Hangi yabancılar için kısa dönem ikamet izni düzenleneceği açıkça belirtilmiştir. Bilimsel araştırma amacıyla Türkiye’ye gelen kişilerin talepleri kısa dönem ikamet izni kapsamında değerlendirmeye alınmaktadır. Bu amaçla gelen yabancıların gerekçe sunmaları beklenmektedir. İdarece, araştırmanın izne tabi olması halinde ilgili izin yazısı, izin zorunluluğu yok ise araştırma konusunu içerir beyan talep edilmektedir. Bilimsel araştırmanın, arkeoloji ile yüzey araştırmaları kapsamında yapılması halinde Türkiye’ye giriş vizesinin amacına uygun olması gerekmektedir. Uygulamada, turistik amaçla gelen bir kişinin arkeolojik kazı amacıyla bilimsel araştırma kapsamında ikamet izni talepleri il göç idaresi müdürlüğüne alınmakta ve akabinde gerekçeleri ile birlikte Göç İdaresi Başkanlığına gönderilmektedir. Ancak yabancının arkeolojik amaçlı bilimsel araştırma haricindeki çalışmalar için ilgili kurumlar tarafından (İl Kültür Turizm Müdürlüğü vb.) uygun görülen süre içerisinde gerekli görüş ve izinlerin il müdürlüğüne iletilmesi durumunda bilimsel araştırma kapsamında izin alabilmesi mümkündür. Kanun koyucu, arkeolojik kazı vb. amaçlı yabancıların hem Türkiye’ye girişi hem de sonraki ikamet izin süreçlerini, emsalsiz nitelikte olan tarihi eser vb. ürünlerin niteliği dolayısıyla diğer araştırma amaçlarına göre daha sıkı kurallarla düzenlemiştir. Bahse konu arkeoloji ve yüzey araştırmaları

haricindeki çalışmalar amacıyla Türkiye’de bulunan yabancıların araştırma sonucu oluşturdukları raporlar da yine izin sürecinde başvuruda bulunulan kurum ve kuruluşlara iletilir.

İdare, bilimsel araştırmanın türü ne olursa olsun yabancılar tarafından gerçekleştirilecek çalışmalarda araştırma planına ilişkin bilgi ya da belge talep edebilmektedir. Ayrıca bilimsel araştırmaların sonuç raporunun gönderilmesini zorunlu kılmıştır. Görüldüğü üzere birçok medeniyete ev sahipliği yapmış Türkiye coğrafyasında, farklı toplumlara ait eserlerin keşfedilmesi ve dünya kültür mirasına kazandırılması amacıyla yabancıların da bu alanda çalışması mümkün olmakla birlikte gerek Türkiye’ye giriş, gerek kalış gerekse çalışma planı ve sonuç raporu gibi aşamalarda idarenin denetim ve gözetiminde yapılması kanuni olarak düzenlenmiş ve böylece Türkiye’nin turizm hareketliliğine katkı sağlanması amaçlanırken olası tarihi eser kaçakçılığı vb. eylemlerin önüne geçilmesi de sağlanmıştır.

Türkiye’de taşınmaz sahibi yabancılar da kısa dönem ikamet izni başvurusunda bulunabilir. İkamet iznine konu taşınmazın konut olması gerekmektedir. Ticari işletme yerleri vb. bu kapsamda gerekçe olarak kabul edilmez. Yine aile üyelerinden paylı ya da elbirliği ile mülkiyet hakkına sahip olan yabancılar da bu tapuyu idareye ibraz ederek bu seçenek üzerinden ikamet izni başvurusunda bulunabilir. Aile üyesi olmasına rağmen tapu üzerinde ismi yer almayan aile üyeleri ise farklı ikamet izni başvurusunda bulunması durumunda bahse konu tapuyu başvurusunu destekleyici belge olarak ekleyebilir ve maddi dayanak olarak gösterebilir. Uygulamada, yabancılar satın almak istedikleri taşınmazı genellikle Türk vatandaşlığının kazanılması aşamasında faydalanmak üzere tüm aile üyelerini pay sahibi olarak göstererek satın almaktadır. Türk Vatandaşlığının kazanılmasına ilişkin şartlar 5901 sayılı TVK’nın 11. maddesi kapsamında düzenlenmiştir. İlgili düzenlemede, vatandaşlığın kazanılmasına esas teşkil eden hususlardan biri yabancının Türkiye’ye yerleşmeye karar verdiğini ispatlamasıdır. Bu kararın ne şekilde anlaşılacağı Türk Vatandaşlığı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmeliğin 15.maddesinin c bendinde yer verilmiştir. Bir yabancının Türkiye’de taşınmaz mal edinmesi, Türkiye’de yerleşme niyetinde olduğunu gösteren durumlar arasında sayılmıştır. Ancak ikamet izni ya da vatandaşlığa konu taşınmazın değerinin ne şekilde olacağına ilişkin herhangi bir yasal düzenleme mevcut değildir. Bu durum mevzuat açısından taşınmaz alışverişi yoluyla

özel sektör hareketliliği ve kamusal açıdan vergi geliri elde edilmesini amaçlamakta ise de uygulamada taşınmazların değerine ilişkin bir alt limit olmayışı ve aile üyelerinin kaç tanesinin tapuda pay sahibi olabileceği ilişkin düzenlemenin var olmaması kanun koyucunun amacından uzaklaşmasına sebebiyet vermektedir. Bu husus, yabancıların Türk vatandaşlığını kazanabilmek amacıyla zaman zaman çok düşük tutarlı, konut niteliğindeki gecekondü vb. taşınmazlar üzerinden ikamet izni alınmasını, beşinci yılsonunda da taşınmaz üzerinden ikamet izni sahibi yabancıların mevzuatın aradığı kamu düzenliği güvenliği açısından sakıncalı olmamak vb. şartları taşıması halinde Türk vatandaşlığını kazanmalarını sağlamaktadır. Türk vatandaşlığına esas teşkil eden taşınmaz üzerinden ikamet izni alan yabancılara ilişkin olarak bahse konu taşınmazların değerine ve buna bağlı olarak kaç kişi tarafından pay sahibi olabileceklerine yönelik bir limit belirlenmesinin kanun koyucunun amacına hizmet edeceği değerlendirilmektedir.

Ticari faaliyet amacıyla kısa dönem ikamet izni talep eden yabancıların üç aydan daha fazla ikamet izni istemeleri halinde idarenin takdirine bağlı olarak gerçekleştireceği ticari bağlantı ya da kuracağı işe ilişkin davet mektubu ve sermayesini gösterir banka hesabı ibraz etmesi istenebilmektedir.

Hizmet içi eğitim amacıyla Türkiye’de bulunacak yabancıların kısa dönem ikamet izin talepleri ilgili eğitimin süresince düzenlenmektedir. Yurt dışında bir yükseköğretim programına dâhil olan, uluslararası anlaşmalar ya da Erasmus vb. değişim programlarına konu öğrenciler ve kamu kurumu stajı vb. programlara dâhil olan kişiler de kısa dönem ikamet izni almaktadır. Bu izin süresi de yine kabul edildikleri kurumlarca belirlenen süre kadardır. Türkçe öğrenim amacıyla Türkiye’de bulunan yabancılar da kurs süresi boyunca kısa dönem ikamet izni alabilmekle birlikte, bu durumun suiistimalini engellemek amacıyla bu seçenek ile en fazla iki kere kısa dönem ikamet izni alabilmektedir.

Türkiye’deki turistik hareketliliği artırmak amacıyla yabancılar, vize/vize muafiyet süresinden daha fazla kalmak istemeleri halinde kanun koyucu tarafından düzenlenen turistik ikamet izni alabilmektedirler. Bir yabancıнын, turistik amacı olmasa bile kısa dönem ikamet izninde sayılan durumlar haricindeki Türkiye’deki kalışları turistik olarak değerlendirilmektedir. Bu bakımdan turistik amaçlı kısa dönem ikamet izni düzenlemesinin torba bir düzenleme olduğu söylenebilir.

Türkiye’de tedavi amacıyla gelecek yabancılar da kısa dönem ikamet izni kapsamında değerlendirilir. Tedaviye konu hastalığı kamu sağlığına tehdit oluşturmaması, hastanenin yabancıyı kabulü bu talep kapsamında yeterli sayılmaktadır.

Çeşitli suçlardan haklarında adli süreç bulunan ya da idari makamlarca Türkiye’de kalması uygun görülen kişiler de kısa dönem ikamet izni almaktadır. Bu kalış süresi, kamu otoritelerinin kararlarına bağlı olarak belirlenir.

Türk ya da yabancı bir ülke vatandaşı ile evli olarak ve aile ikamet izni almış yabancıların, en az üç yıl süre ile aile ikamet izni sahibi olarak Türkiye’de yaşadktan sonra eşin ölümü ya da boşanma vb. durumlarda kısa dönem ikamet iznine geçiş hakkı mevcuttur. Bu düzenleme ile Türkiye’de kurulu düzeni bulunan yabancının eşiyle sona eren evlilik durumlarından sonra da Türkiye’de yaşamak istemesi halinde Türk vatandaşlığı vb. avantajlardan faydalanması amaçlanmıştır.

Türkiye’de bir yükseköğretim kurumundan mezun olan yabancılar, mezuniyetlerinden itibaren altı ay içerisinde talep etmeleri halinde kısa dönem ikamet izni alabilirler. Bu seçenek yalnızca bir kere geçerli olup bu kısa dönem ikamet izni en fazla bir yıl süreyle verilmektedir. Bu düzenleme ile yükseköğretim mezunu kişilerin Türkiye’de planlayabilecekleri yüksek lisans ve doktora gibi sonraki eğitim süreçlerine ya da nitelikli iş ortamı oluşturmalarına katkı sağlanmak amaçlanmıştır.

Yatırım amacıyla Türkiye’de bulunacak yabancılar için de kısa dönem ikamet izni verilmesi mümkündür. Yatırım kapsam ve miktarı Cumhurbaşkanınca belirlenmekte olup yatırım sahibi yabancı ve aile üyelerinin beş yıla kadar ikamet izni alabilme imkânları vardır. Bu düzenleme kısa dönem ikamet izni süresinin genel kuralı olan iki yıl süre sınırına istisna niteliğindedir.

Kanun koyucu Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti vatandaşları için de kısa dönem ikamet izniyle ilgili istisnai bir düzenleme getirmiş olup talepleri halinde beş yıla kadar ikamet izni düzenlenebilmektedir.

Kısa dönem ikamet izni alabilmenin şartları YUKK’un madde 32/1 fıkrasında düzenlenmiştir. Bu kapsamda;

Yabancıların kısa dönem ikamet izni ile ilgili yukarıda sayılan gerekçeler ile başvuruda bulunmaları ve bu başvurusuna ilişkin bilgi ve belgeleri il göç idaresi müdürlüklerine ibraz etmeleri gerekmektedir.

Başvuruların değerlendirme aşamasında, yabancının Türkiye'ye giriş yasağının bulunup bulunmadığı (Her ne kadar yabancı, fiili uygulamada Türkiye içerisinde ikamet izni başvurusunda bulunuyor olsa da il göç idaresi müdürlüklerindeki iş ve işlemleri sırasında, hakkında Türkiye'ye giriş yasağının bulunup bulunmadığı ayrıca incelenmektedir.) genel sağlık ve güvenlik kriterlerine ilişkin durumu, takdir yetkisine bağlı olarak kendi ülkesindeki adli sicil durumu ve Türkiye'de ikamet edeceği adresi incelenmektedir.

Bahse konu başvurunun yukarıdaki şartlar uygun olması durumunda dahi ikamet izninin verilmesi ile ilgili takdir yetkisi idarede bulunmaktadır. Yasa maddesinin lafzından da anlaşılacağı üzere, kanun koyucu kısa dönem ikamet izninin verilmesiyle ilgili takdiri idareye bırakmıştır. İkamet izninin düzenlenmesi ile birlikte kendisine ikamet hakkı tanınan yabancının bir takım yükümlülöklere uyması beklenmektedir. Bu kapsamda yabancının kanuni şartları taşıyamaması ya da sonradan bu şartların ortadan kalkması, ikamet iznini amacı dışında kullandığının belirlenmesi, hakkında aktif sınır dışı kararı ya da giriş yasağının bulunması, ikamet izni sahibi iken son bir yılda yüz yirmi günden daha uzun süre Türkiye dışında bulunması ikamet izni ile ilgili engel teşkil eden durumlardandır. Eğer ikamet izni düzenlenmiş ise de bu hususlara rastlanılmışsa ikamet izni iptal edilmektedir.

2.3.2. Aile İkamet İzni

Literatürde aile kavramıyla ilgili birçok tanım bulunmakla birlikte genel olarak; dar anlamda ailenin evlilik birliği içerisinde bulunan eşlerden oluştuğu, geniş anlamda ailenin ise çocukların dar anlamda aileye dâhil olması neticesinde meydana geldiği belirtilmektedir (Öner, 2011: 97). Boşanma, evlat edinme, kimi kültürlerde ikinci eşin de evlilik birliğine dâhil olması gibi durumlarda bahse konu aile tanımı ikamet izni bakımından önem arz etmektedir.

YUKK ikamet izinleri kapsamında aile kavramını düzenlerken destekleyici kişi unsurundan yola çıkmıştır. YUKK'un 34.maddesinde; Türk vatandaşları, ikamet izin sahibi yabancılar, 5901 sayılı TVK'nın 28. maddesinde düzenlenen (çıkma izni olarak Türk vatandaşlığından çıkan) ile mültecilerin ve ikincil koruma statüsü sahiplerinin yabancı eş ve çocuklarının aile ikamet izni alabileceği belirtilmiştir.

Kanun koyucu destekleyici ya da yabancı eşin ergin olmayan çocuk ile ergin olmasına rağmen bağımlı haldeki çocukların da aile ikamet izni alabileceğini düzenleyerek olası mağduriyetlerin önüne geçmiştir.

Aile ikamet izninin süresi üç yıl ile sınırlandırılmıştır. Bahse konu üç yıl, YUKK m.34 kapsamında, destekleyicinin yabancı uyruklu olması durumunda, sahip olduğu ikamet izin süresini aşmayacak şekilde düzenlenmektedir. Türk vatandaşları destekleyiciler ile ilgili 3 yıllık süre kısıtlaması haricinde herhangi bir hüküm bulunmazken, yabancı uyruklu destekleyiciler için ikinci kısıtlama ise sahip oldukları yasal kalış izninin süresidir. Yani destekleyici yabancı kişinin ikamet izni süresi üç yıldan kısa ise, yabancı eşin ikamet izni değerlendirilmesinde bu süre esas alınmaktadır.

YUKK UY 30.maddesinde ilgili hükmü detaylandırmış; ikamet iznine sahip destekleyici durumdaki yabancıların en az bir yıl süreli ikamet izni olması şartını getirmiş ve ikamet izni yerine geçen belgelere sahip yabancıların da destekleyici olabileceğini belirtmiştir. Ergin olmayan yabancı çocuklar haricinde yabancı evlatlıkların da ikamet izni alabileceğini düzenlemiştir.

YUKK UY ilgili maddede, destekleyici yabancının birden fazla eşe sahip olması durumunda yalnızca bir eşin aile ikamet izni alabileceği, ancak aile ikamet izni alamayan eşten olma çocukların ise aile ikamet izni kapsamında değerlendirilebileceği düzenlenerek kanun koyucu tarafından çocuğun yüksek yararı gözetilmiştir. Çocukların aile ikamet izninde, ortak velayeti var ise Türkiye dışındaki anne ya da babanın muvafakati olup olmadığı incelenmektedir.

Yine çocuğun yüksek yararı gözetilerek aile ikamet izni sahibi çocukların on sekiz yaşına kadar öğrenci ikamet iznine ihtiyaç duymaksızın ilk ve ortaöğretim kurumlarında eğitim alabilecekleri düzenlenmiştir.

Türk vatandaşıyla evliliği bulunan yabancı, boşanması durumunda eğer üç yıl boyuna aile ikamet izni ile Türkiye’de ikamet etmiş ise kısa dönem ikamet iznine geçiş yapabilmektedir. Bahse konu boşanma sürecinde, yabancının aile içi şiddete bağlı bir mağduriyeti söz konusu ise üç yıllık aile ikamet izin şartı aranmaksızın kısa dönem ikamet iznine geçiş sağlanabilmektedir. Yine yabancının mağduriyetini önlemeyi gözetken aile ikamet izniyle alakalı bir diğer hüküm kapsamında, destekleyici eşin

ölümü halinde aile ikamet izninden kısa dönem ikamet iznine geçişte herhangi bir süre şartı aranmamaktadır.

YUKK 35.maddesinde aile ikamet izniyle ilgili şartlara yer verilmiştir. Şartlar destekleyici ve yanındaki yabancı için ayrı ayrı belirlenmiştir.

Destekleyiciler için şartlardan biri gelir kontrolüne dayanmaktadır. Destekleyicinin toplam gelirin asgari ücretten az olmaması ve ailedeki her birey için asgari ücretin en az üçte biri kadar gelire sahip olması beklenmektedir. Yabancı eş haricinde ister Türk ister yabancı olsun çocuklar ile ilgili olarak da minimum gelir şartı getirilmiştir.

Genel kurallardan olan sağlık ve güvenlik açısından herhangi bir sakıncalı durumun bulunmaması ve yalnızca ikamet izni başvurusunda bulunan değil tüm yabancıların sağlık sigortasına sahip olması gerekmektedir.

Yabancı eşin destekleyicisi konumunda olan kişinin ikamet izni başvurusu esnasında adli sicil durumu da kontrol edilmektedir. Bu kontrolde başvuru tarihinden geriye doğru beş yıllık süre içerisinde aile düzenine karşı bir suçtan (İlgili suçlar; birden çok evlilik, hileli evlenme, çocuğun soy bağına değiştirme, kötü muamele, aile hukukundan kaynaklanan yükümlülüğün ihlali, çocuğun kaçırılması ve alıkonulması ve aile düzenine karşı suçlarıdır.) hüküm giymemiş olması gerekmektedir. Bahse konu suçların varlığı halinde yabancının olası mağduriyeti önlemek amacıyla aile ikamet izni düzenlenmemektedir.

Destekleyicinin ikamet izni başvurusu esnasında adres kaydının mevcut olması ve yabancı olması halinde, aile ikamet izni alabilmesi için türü fark etmeksizin en az bir yıllık ikamet izni sahibi olması gerekmektedir. Destekleyici yabancı eşin bilimsel amaçlı olarak ikamet izni sahibi olması ya da çıkma izni olarak Türk vatandaşlığından çıkan kişilerden olması halinde bir yıllık ikamet izin şartı aranmamaktadır.

Destekleyiciler haricinde aile ikamet izni talebi bulunan yabancıların da bazı şartlara sahip olması beklenmektedir. Aile ikamet izninin esası evlilik ilişkisine dayanmaktadır. Bu bakımdan yabancının il göç idaresi müdürlüğüne evli olduğuna ilişkin evlilik cüzdanı vs. bilgi ve belgeleri sunması gerekir. Bahse konu evraklar idarece incelenir. Bu incelemede evliliğin gerçek bir evlilik olup olmadığı, yabancının eşi ile birlikte yaşama niyetinin varlığı önem arz etmektedir. Evliliğin ikamet izni

almak amacıyla yapıldığının anlaşılması halinde idari yaptırım mekanizması işletilmektedir.

Aile ikamet izniyle ilgili diğer şartlar ise aile ikamet iznine konu her iki kişinin de on sekiz yaşını doldurmuş olması ve ikamet izni talep eden yabancınn Türkiye'ye giriş yasağının mevcut olmamasıdır.

Kanun koyucu, Türkiye'de uluslararası korumaya başvurarak statü almaya hak kazanmış mülteci ya da ikincil koruma statüsü kişilerin destekleyici olması durumunda koruma sahibi destekleyicileri yukarıda sayılan şartlardan muaf kılmıştır. Ancak yine uluslararası koruma sahibi olan şartlı mülteciler bu muafiyet dışarısında bırakılmıştır. Bu düzenleme ile üçüncü ülkeye yerleştirilmek üzere Türkiye'de şartlı bir şekilde mültecilik statüsü verilen ve diğer uluslararası koruma statülerine göre geçici olarak Türkiye'de bulunan yabancıların aile ikamet izni kapsamında destekleyici olmaları halinde YUKK 35. maddesinde sayılan kriterleri sağlamaları amaçlanmıştır.

YUKK öncesinde anlaşmalı evliliklere ilişkin olarak herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktaydı. Genellikle Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından uygulamada edinilen tecrübelerden sonra çıkarılan düzenleyici idari işlemler ile işleyiş belirlenmekteydi. İlgili konu, YUKK 37.maddesinde "Anlaşmalı evlilik yoluyla talep edilen aile ikamet izni" olarak ayrı bir başlık altında düzenlenmiştir.

YUKK öncesinde genellikle yalnızca ikamet izni almak ya da Türk vatandaşlığını kazanmak veya maddi menfaat sağlamak amacıyla gerçekleştirilen anlaşmalı evliliklere ilişkin iptal edilen ikamet izni başvuruları, yargı yerlerince dayanaktan yoksun bulunduğu için iptal kararlarına konu olmaktadır. Ancak YUKK açık bir şekilde evliliğin gerçek olup olmadığı ile ilgili araştırma yetkisini valiliklere vermiştir. Bu kapsamda YUKK'un 37. maddesinde bu hususun detaylarına yer verilmiştir.

Aile ikamet izni için ilk ya da uzatma başvurularında, makul şüphe kavramına yer verilerek evliliğin salt ikamet izninin almak amacıyla olup olmadığının araştırılması neticesinde bu amaca yönelik evlilik yapıldığı resmi olarak tespit edilirse aile ikamet izinleri düzenlenmemekte veya iptal edilmektedir. Bahse konu denetim yalnızca başvuru aşamasında değil, ikamet izni düzenlendikten sonra da yapılabilmektedir. Bu sebeple iptal edilen aile ikamet izinleri, vatandaşlık, uzun dönem ikamet vb. süreçlerin hesaplamasında dikkate alınmamaktadır. Böylelikle hileli

yollardan aile ikamet izni almış yabancının ikamet sahibi olmasından kaynaklı vatandaşlık vb. farklı hakları elde etmesi önlenmiştir.

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı tarafından makul şüphe kavramı somutlaştırılarak keyfi uygulamaların önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Buna ilişkin YUKK UY madde 34/1'de düzenleme yapılmıştır. İl göç idaresi müdürlüklerine gerçekleştirilen ikamet izni başvurusu ya da sonraki aşamada kolluk tahkikatı neticesinde, aile ikamet iznine konu eşlerin aynı konutta ikamet etmemeleri ya da aynı konutta ikamet etseler bile aile birliğinin mevcut olmadığının tespit edilmesi makul şüphe kavramı olarak kabul edilmektedir. Eşlerin birbirleriyle iletişim kurabilecekleri ortak bir dile sahip olmamaları ya da aralarındaki yüksek yaş farkları, anlaşmalı evliliklerine ilişkin beyanları da makul şüphe kavramı içerisinde yer almaktadır.

Eşlerden birinin geçmiş dönemde fuhuş vb. gibi geçimini gayrimeşru şekilde kazandığına ilişkin ya da kaçak çalışmadan ötürü bir işlem yapılması, ailenin idareye beyan edilen ya da sonradan idarece tespit edilen gelir ile kıyaslanmayacak ölçüde yaşam standardına sahip olması da aile ikamet izninin iptaline giden süreçte makul şüphe olarak kabul edilmektedir. Kanun koyucu yabancının vize ya da ikamet izni ihlallerinde bulunması halini de makul şüphe olarak sayılabilecek durumlar arasında saymış olsa da uygulamada bu türden ihlallerin ekonomik, eğitim vb. sebepler ile sıklıkla mevcut olduğu göz önünde bulundurulduğunda aile ikamet izninin iptaline ilişkin dayanak olarak kabul edilmesi halinde idarece detaylıca incelenmesinin faydalı olacağı aksi takdirde yabancının mağduriyetine sebep olacağı değerlendirilmektedir. Kanunun lafzından da yola çıkarak bahse konu ihlallerin birden fazla kez olması durumunda, ilgili makul şüphe kavramı içerisinde dayanak olarak kabul edilmesi kamu yararının tesisi açısından uygun olacaktır.

Aile ikamet izni kapsamında gerçekleştirilen başvurular hakkında valiliklerce yapılacak araştırma ve denetimin içeriği önem arz etmektedir. Aile ikamet iznine konu evliliğin sahte olup olmadığı araştırılırken alınacak yanlış bir denetim kararının, yabancının mağduriyetine ve aile birliğinin dağılmasına sebebiyet verebileceği unutulmamalıdır. YUKK UY madde 34/2'de bu durum düzenlenmiştir. Bu kapsamda bahse konu kontrol sürecinin insanlık onurunu kırıcı davranışlardan uzak şekilde gerçekleştirilmesi, özel hayatın gizlilik ilkesi ve konut dokunulmazlığı hakkının ihlalini engelleyici gerekli tedbirlerin idarece alınması önem arz etmektedir.

İlgili düzenlemede dikkat edilmesi gereken hususlar arasında genel hukuki kurallardan hariç denetimin şekline ilişkin hükümler de mevcuttur. Evliliğin sahte olup olmadığına ilişkin gerekli kontrollerin eşler ile ayrı ayrı ve akabinde birlikte görüşülerek gerçekleştirilmesi, bu görüşmenin aile konutunda değil de idarece belirlenen bir adreste yapılması halinde eşlerin görüşme davetine uymaları zorunludur. Aile birlikteliği içerisinde sahip oldukları sorumlulukların paylaşımına dayalı olup olmadığı da araştırılmaktadır. Aile ikametine konu adreste yapılacak araştırmada, yakın komşular ve mahalli çevreden de bilgi alınmaktadır. Mahalle muhtarı, karakol vb. kurumlardan istenen bilgi ve belge talepleri derhal yerine getirilmek durumundadır. İhtiyaç olması halinde, araştırma esnasında sosyolog, psikolog gibi meslek personelinin ve kolluk personelinin destek istenebilmektedir.

Yapılan araştırmalar neticesinde evliliğin anlaşmalı olduğu anlaşılırsa; durumun değerlendirilmesi ve tespit kararı için il göç idaresi müdürlüğünden bir personel başkanlığında, Aile, Çalışma ve Sosyal Hizmetler, İl Nüfus ve Vatandaşlık ile İl Emniyet Müdürlüğünden temsilcilerin de katılımıyla (içlerinden en az bir personel kadın olmak şartıyla) bir komisyon oluşturulur. Salt çoğunluğa göre alınan komisyon kararlarında, oyların eşit olması halinde komisyon başkanının kullandığı oy dikkate alınarak o yönde karar oluşturulur. Sayılan kurumlar haricinde başka kamu kurumlarından da temsilci davet edilebilmektedir.

Anlaşma yoluyla evlilik haricinde aile ikamet izni talebinin reddi, iptali veya uzatılmaması durumuyla ilgili hükümler kısa dönem ikamet izni ile benzerlik gösterdiğinden bu bölümde tekrar değinilmemiştir.

2.3.3. Öğrenci İkamet İzni

Eğitim hakkı, uluslararası hukuk ve ulusal mevzuatımız kapsamında temel insan hakları arasında yer almaktadır. Küreselleşmenin de etkisiyle, eğitim imkânlarının ulusal sınırların ötesine geçerek uluslararası seçeneklere sahip olmasıyla yabancı öğrenci hareketliliği tüm dünya üzerinde kıtalar arası boyutlarda bile yaşanmaya devam etmektedir. Türkiye’de yükseköğrenim imkânları ve devlet tarafından özellikle dil, tarih ve kültür birliği bulunan ülkelerdeki öğrencilere sağlanan

burslar neticesinde, bu ülkelerdeki birçok yabancınn eğitim alanında Türkiye’yi tercih etmeleri sağlanmıştır.

YUKK’un 38.maddesinde hangi yabancılar hakkında öğrenci ikamet izni düzenleneceği belirtilmiştir. Bu kapsamda, bir yabancınn Türkiye’de bulunan yükseköğretim kurumlarında eğitim göreceğ olması halinde eğitim süresi boyunca öğrenci ikamet izni alabilmektedir. Öğrenci ikamet izninin genel şartı ön lisans ve üstü eğitim aşamasında öğrenim göreceğ olmaktır. Ancak eğitim masrafları gerçek ya da vakıf, dernek vb. tüzel kişiliğe sahip kurumlarca karşılanacak olan ilk ve orta kademedeki eğitim göreceğ yabancı öğrencilerden aile ikamet izni olmayanlara da bir yılla sınırlı olmak ve eğitimleri devam ettiğ müddetçe yine birer yıllık sürelerle uzatılmak üzere öğrenci ikamet izni düzenlenebilmektedir. On sekiz yaş altı ilk ve orta kademe öğrencilerinin ikamet izni başvuruları velileri ya da yasal temsilcileri vasıtasıyla yapılır.

Öğrenci ikamet izni sahibi yabancı eş ve çocukları için aile ikamet izni sürecinde destekleyici olabilirken öğrencinin anne ya da babasına ikamet izni alma konusunda herhangi bir hak sağlamaz.

YUKK madde 38/1. fıkrasında, yükseköğrenim görmek amacıyla gelmiş yabancılar gereğ şartları sağlaması halinde, idare tarafından ikamet izni düzenlemesi hususunda bir takdir yetkisine yer verilmemiş; “...öğrenci ikamet izni verilir” hükmü ile bu durum bağı yetki olarak kanun maddesine aktarılmıştır. Ancak kısa dönem ve aile ikamet izni ile ilgili hükümler incelendiğinde başvuru sahibi tüm şartları yerine getirse bile ikamet izni düzenleme ile ilgili yetkinin idarenin takdirine bırakıldığını belirtebiliriz.

Yükseköğretim kurumlarında eğitim almak amacıyla Türkiye’de bulunan yabancı öğrencilerin okul kayıt tarihlerinden itibaren dâhil oldukları yükseköğrenim programının süresi boyunca tek seferde öğrenci ikamet izni düzenlenebilmektedir. Böylece bürokratik süreçlerde daha az vakit kaybetmeleri sağlanarak, idare tarafından eğitim amacına yönelik kolaylık sağlanmaktadır. Normal eğitim süresinde mezun olamayan öğrencinin ikamet izninin en fazla birer yıllık sürelerle ve azami eğitim süresini aşmayacak şekilde uzatılabilmesi de mümkündür.

YUKK’un 41. maddesi ile ulusal mevzuatta daha önce olmayan bir yeniliğe yer verilmiş; Türkiye’de örgün öğrenim görmesi şartıyla, ön lisans, lisans, yüksek

lisans ve doktora öğrencilerine, çalışma izni almak kaydıyla çalışabilme imkânı sağlanmıştır. Yüksek lisans ve doktora öğrencileri ikamet izinlerini aldıkları anda çalışma iznine başvuru hakkına sahipken, ön lisans ve lisans öğrencileri için çalışma iznine başvuru hakkı birinci yılın sonunda başlamaktadır. İlgili kanun hükmünden de anlaşılacağı üzere, Türkiye’ye eğitim almak amacıyla gelmiş yabancı öğrencilerin hem kendilerine hem de Türkiye’ye sağlayabilecekleri potansiyel katkıları daha öğrencilik aşamasında ortaya çıkarabilmek adına çalışma hakkı tanınmıştır. Bu kapsamda nitelikli bireylerin Türkiye ekonomisine katkı sağlanmasının da yasal alt yapısı oluşturulmuştur. Örgün öğretime dâhil olmayan ilk, orta ya da yükseköğretim kurumlarında eğitim alan yabancılar öğrenci ikamet izni alamadığı gibi çalışma izni ile ilgili öğrencilere sağlanan avantajlardan da faydalanamamaktadır.

Yukarıdaki maddeye benzer bir biçimde, YUKK madde 31/1-i kapsamında Türkiye’de yükseköğrenimini tamamlamış yabancılara, mezun oldukları tarihten itibaren altı ay içerisinde başvuruda bulunmaları halinde bir kereye mahsus olmak üzere bir yıl süre ile sınırlı ikamet izni düzenlenebilmektedir. Mezuniyet tarihinden sonra, Türkiye’de nitelikli bir iş gücü ya da sermaye sahibi olması durumunda ise yeni iş alanlarının oluşturulabilmesi adına kısa dönem ikamet izni sahibi olabilmesi ilgili kolaylaştırıcı bir süreç tasarlanmıştır.

Öğrenci ikamet izninin, idarece değerlendirilmesi sürecine ilişkin hususlar da kısa dönem ikamet izni ile benzerlik gösterdiğinden tekrar belirtilmemiştir.

2.3.4. Uzun Dönem İkamet İzni

Uzun dönem ikamet izni Türkiye’de daha önce ikamet izniyle kalmış yabancıların belirli şartları sağlaması halinde sahip olabilecekleri ikamet izni türüdür. Bu ikamet izni türü YUKK ile birlikte mevzuatımıza girmiştir. Türkiye’de uzun zamandır ikamet ediyor olmasına rağmen çeşitli sebepler ile Türk vatandaşlığını alamayan ya da almak istemeyen yabancılara uzun dönem ikamet izni sahibi olmaları durumunda vatandaşlığa benzer haklar sağlanmaktadır. Kanuni şartları sağlayarak uzun dönem ikamet izni başvurusu kabul edilen yabancılara süresiz olarak ikamet izni düzenlenmektedir.

YUKK 42. madde kapsamında uzun dönem ikamet iznine ilişkin genel esaslar belirlenmiştir. Uzun dönem ikamet izni iki temel esasa dayanmaktadır. Türkiye’de en az sekiz yıl kesintisiz ikamet izniyle kalmış yabancılar ile İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenen şartlara uyan yabancılar için uzun dönem ikamet izni düzenlenebilmektedir. (2019 yılında Kanun’da yapılan değişiklik ile Göç Politikaları Kuruluna ilişkin uzun dönem ikamet izni şart belirleme ve onay yetkisi, İçişleri Bakanlığı’na devredilmiştir.) Uzun dönem ikamet izni başvurusunda ikamet izniyle kalmış olma şartı arandığından, geçici koruma kapsamında bulunan yabancılar ile uluslararası koruma statü sahiplerinin (mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma) uzun dönem ikamet iznine geçiş hakkı bulunmamaktadır.

İstisnai durumlarda idarece düzenlenen insani ikamet izni sahibi kişiler ile insan ticareti mağdurları ikamet izni (toplam en fazla 3 yıl verilebilir) haricinde bir ikamet izni türünde sekiz yıl boyunca kesintisiz kalmış bir yabancının, uzun dönem ikamet iznine başvuru hakkı bulunmaktadır. Uzun dönem ikamet izni hesaplamasında dikkat edilen kesinti kavramının içeriğine ilişkin olarak YUKK’un 28. maddesinde düzenleme yapılmıştır. Bu kapsamda; zorunlu kamu görevleri ile eğitim ve sağlık sebebiyle gerçekleştirilen kesintiler hariç olmak üzere bir yıl içerisinde toplam altı ay ve üzeri Türkiye dışında yani ikamet izni olmadan geçirilen süre veya uzun dönem ikamet izni başvuru tarihinden geriye doğru son beş yıl içerisinde toplam bir yıl ve üzeri Türkiye dışında geçirilen süreler ikamette kesini olarak sayılmaktadır. Kesinti durumlarında, kesintinin sona erdiği tarih itibariyle süre hesabı yapılmakta uzun dönem ikamet izni vb. ikamet geçişlerinde kesinti öncesi süreler dikkate alınmamaktadır.

Öğrenci ikamet izinleri kapsamında geçen kesintisiz sürenin yarısı bu hesaba katılırken diğer ikamet izinlerinden uzun dönem ikamet izni başvurusunda geçerli olanların tüm kesintisiz süreleri değerlendirme aşamasında dikkate alınmaktadır.

Uzun dönem ikamet izni için gerekli olan hususlar YUKK’un 43. maddesinde düzenlenmiştir. Türkiye’de ikamet izniyle sekiz yıl kesintisiz kalmış olma şartı haricinde yabancının sosyoekonomik durumuna ilişkin de bazı şartları sağlaması gerekmektedir. Başvuru tarihinden geriye doğru son üç yıl içerisinde, herhangi bir sosyal yardım kuruluşundan yardım alıp almadığı, kendisi ve ailesinin geçimini sağlayacak gelir kaynağına ve geçerli bir sağlık sigortasına sahip olup olmadığı

araştırılmaktadır. Bahse konu şartları sağlayan ve kamu düzeni veya güvenliği açısından da sakıncalı olmadığı değerlendirilen yabancılara, uzun dönem ikamet izni düzenlenmektedir.

İçişleri Bakanlığı'na belirlenen şartlar kapsamında uzun dönem ikamet izni verilmesi uygun bulunan yabancılar için ise kamu düzeni veya güvenliği açısından herhangi bir tehdit oluşturmamaları ve takdir yetkisi kapsamında belirlenecek şartları taşımaları yeterlidir.

Görüldüğü üzere, uzun dönem ikamet izniyle ilgili kanun koyucu iki farklı uygulama alanı oluşturmuştur. Bakanlık tarafından uzun dönem ikamet izni verilmesi uygun görülen yabancılar ile ilgili tek şart kamu düzeni ya da güvenliğine yönelik bir ihlallerinin bulunmamasıdır. Bu noktada İçişleri Bakanlığı'na kanuni şartlar bakımından takdir yetkisi bırakılmıştır. 2017 yılında başlatılan uygulama ile Türk soylu yabancılar için uzun dönem ikamet izni ile ilgili kanun maddesi kapsamında Batı Trakya Türkleri, Bulgaristan Türkleri, Uygur Türkleri ve Ahıska Türklerinden İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenen şartları sağlayanlara uzun dönem ikamet izni düzenlenmekte olup bahse konu uygulama halen yürürlüktedir. Uzun dönem ikamet izni sahibi yabancıların süresiz bir şekilde dilediği kadar Türkiye'de kalış hakkına sahip olacağı düşünüldüğünde, kamu düzeni ve güvenliği ile ilgili araştırmanın yabancıların mağduriyetine de sebep vermeden kamu yararını göz önünde bulundurarak detaylıca yapılması faydalı olacaktır.

Uzun dönem ikamet izni, sağladığı haklar bakımından diğer ikamet izni türlerinden keskin bir şekilde ayrılmaktadır. YUKK'un 44. maddesi kapsamında uzun dönem ikamet izni bulunan yabancılar birkaç hak hariç Türk vatandaşlarına tanınan haklardan faydalanabilmektedir. Türk vatandaşlarından farklı olarak uzun dönem ikamet izni sahibi yabancıların askerlik yapma zorunluluğu bulunmamaktadır. Askerlik görevinin ulusal çıkarları korumadaki önemi dolayısıyla kanun koyucu belirli kurallar çerçevesinde Türkiye'de yaşamı boyunca süresiz kalış hakkına sahip yabancıyı askerlik görevinden muaf tutmuştur. Uzun dönem ikamet izni sahibi yabancıların siyasi haklar arasında bulunan seçme ve seçilme ile ilgili süreçlerde de herhangi bir hakları mevcut değildir. Memurluk vb. gibi kamu görevlerine girişleri de kanuni olarak engellenmiştir. Başka bir ülkenin vatandaşlığına sahip uzun dönem ikamet izni faydalanıcıları vatandaşı oldukları ya da herhangi bir ülkeden araç ithalatı

yapmaları durumunda Türk vatandaşlarına bazı durumlarda tanınan muafiyet hakkından faydalanamamaktadır. Kanun koyucu uzun dönem ikamet izni sahibi yabancıların yukarıda bahsedilenler hariç olmak üzere, özel kanunlardaki hükümler ve sosyal güvenlik alanındaki kazanılmış hakları saklı kalmak kaydıyla mevzuata bağlılık ilkesi kapsamında Türk vatandaşlarına tanınan haklara sahip olabileceklerini düzenlemiş durumdadır. Bu haklar ile ilgili olarak kısmen ya da tamamen kısıtlama getirme yetkisi ise Cumhurbaşkanında bulunmaktadır.

Mevzuat açısından uzun dönem ikamet izninde, kanun metninde belirtilen dört hak ve özel kanunlardaki düzenlemeler hariç Türk vatandaşlığından bir farkı bulunmamaktadır. Sahip olunan haklar bakımından Türk vatandaşlığından çıkarak Mavi Kart almış kişiler ile ilgili düzenlemeye benzediğini söylemek mümkündür.

Uzun dönem ikamet izni YUKK'un 45. maddesi kapsamında, yabancının yukarıda sayılan kamu düzeni veya güvenliğine yönelik ciddi bir tehdit olarak değerlendirilmesi, sağlık sorunları, eğitim sebebi ya da kendi ülke vatandaşlığından kaynaklı zorunlu bir kamusal görev haricinde Türkiye dışında bir yıldan fazla süreyle bulunması halinde iptal edilmektedir.

2.3.5. İnsani İkamet İzni

Türkiye, dünya üzerindeki konumu gereği birçok kez yoğun göç akınları altında kalmış olup hâlihazırda bu akınlar devam etmektedir. Türkiye'ye giriş yapmış bulunan ancak diğer ikamet izin türlerinden herhangi birine çeşitli sebepler ile başvurma imkânı olmayan yabancılar için YUKK'un yürürlüğe girmesiyle, ikamet izninin adından da anlaşılacağı üzere insani bir bakış açısı geliştirilmiş ve yabancıların çoğu zaman mağduriyetlerini önleyebilmek amacıyla insani ikamet izni mekanizması yasal alt yapıya kavuşturulmuştur.

İnsani ikamet izni seçeneği, istisnai olarak başvurulmuş bir ikamet izni olup hangi durumlarda düzenlenebileceği YUKK'un 46. maddesi kapsamında yer almaktadır. İnsani ikamete konu durumlar, kanuni olarak sayılmış olup insani gerekçeler ile düzenlenen ikamet izninde takdir yetkisinin çerçevesi çizilmiştir. İkamet izin talepleri, uygulamada genel kural olarak valiliklere bağlı il göç idaresi

müdürlüklerince verilmekte iken insani ikamet izni diğer ikamet izni türlerinden farklı olarak İçişleri Bakanlığının onayı alındıktan sonra düzenlenmektedir.

Gerek uluslararası hukuk, gerekse Türkiye ulusal mevzuatı açısından çocukların yüksek yararı ilkesi kamusal işlemlerde özel prosedürleri ortaya çıkarmıştır. İnsani ikamet izni bu durumlarda düzenlenen istisnai uygulamalardandır. Çocuğun yüksek yararı söz konusu olduğunda kanun koyucu diğer ikamet izinlerinin düzenlenmesindeki şartlara bakılmaksızın insani ikamet izni verilebilmesini sağlamıştır. Çeşitli sebepler ile Türkiye'ye gelmiş yabancı bir çocuğun idarece yapılacak değerlendirme neticesinde ikamet izninin ilk ve en temel koşullarından olan yasal giriş şartı ya da pasaportu bile bulunmaksızın ikamet izni alması mümkün olmaktadır.

Türkiye'ye yasal şekilde giren ancak daha sonra da yasa dışı duruma düşen veya kaçak giriş yapmış düzensiz göçmen durumundaki kişiler başta olmak üzere mevzuata bağlı olarak birçok durumda yabancılar hakkında sınır dışı kararı alınabilmektedir. Sınır dışı kararının yaşlılık, hamilelik, sağlık sorunu gibi hususlardan ötürü uygulama imkânının olmaması veya Türkiye'ye giriş yasağı bulunan yabancıların bu tespitin akabinde herhangi bir sebeple çıkışlarının sağlanamaması halinde Türkiye'de gönderilmeleri mümkün olmayan ya da idarece makul karşılanmayan durumlarda insani ikamet izni düzenlenebilmektedir.

Sınır dışı edilmesi gerektiği halde sınır dışı edileceği ülkede yaşamının tehlikeye girecek olması ya da işkence ya da onur kırıcı cezaya maruz kalacak olması ya da sağlık sorunları ile yaşlılık ve hamilelik durumu, insan ticareti mağduriyeti yabancılar hakkında sınır dışı kararı alınmasını engeller. Bu durumda olan yabancıların Türkiye'de yasal kalış hakkına sahip olması gerektiğinden, durumları idarece incelenir ve insani ikamet izni düzenlenebilir. Görüldüğü üzere kanun koyucu sınır dışı kapsamında olsa bile yabancılar hakkında insani gerekçeler ile sınır dışı kararının alınmasını ötelemektedir. Haklarında sınır dışı kararı alınmış olsa bile uygulama imkânı mevcut değil ise idareyi yine insani ikamet iznine yönlendirmektedir.

Kanuni idare ilkesinin neticesi olarak idari işlemler yargısal denetime tabidirler. Yabancılar hakkında idarece alınan sınır dışı etme, uluslararası korumanın kabul edilemez olması kararı ya da uluslararası koruma başvurusunun geri çekilmiş

sayılması kararlarına karşı yargısal itirazda bulunan yabancılar yargı süreçleri neticeleninceye kadar talep etmeleri halinde insan ikamet izni sahibi olabilmektedir. Yine başvuru sahibinin güvenli üçüncü ülkeye iadesi ya da ilk iltica ülkesine gönderilmesi süreçlerinde de yabancılar insan ikamet izni kapsamına girmektedir.

Kanun koyucu, ayrıca acil ve olağanüstü durumlar ile ülke menfaati ve kamu düzeni açısından Türkiye’de bulunması gereken yabancıların diğer ikamet izni türlerini alamamaları halinde insani ikamet alabileceklerini düzenlemiştir. Bu düzenleme içerdiği kavramlar gereği idarenin takdir yetkisini ön plana çıkarmakla birlikte insani ikamet iznine ihtiyaç duyan yabancıların idarece insani bakış açısıyla ancak kanuni sınırlar çerçevesinde suiistimallere izin vermeden değerlendirilmesi, kanun koyucunu ortaya koyduğu etkin kamu yararı amacına ulaşılmasını sağlayacaktır.

İnsani ikamet izni talebi bulunan yabancıların başvuruları il göç idaresi müdürlüklerince alınmakta ve değerlendirilmek üzere Göç İdaresi Başkanlığına gönderilmektedir. Bu esnada talepleri olması halinde kendilerine insani ikamet izni başvuru belgesi verilmekte ve değerlendirme aşamasında Türkiye içerisinde kayıt altında olmaları sağlanmaktadır. İnsani ikamet izni talebi onaylanan yabancılar iznin verilmesi itibarıyla yirmi iş günü içerisinde kamu otoritelerine adreslerini kaydettirmek zorundadır.

İnsani ikamet izni sahibi yabancılar hakkında geçerliliğinin devamı ya da uzatma talebine ilişkin gerekli ön değerlendirme il göç idaresi müdürlüklerince yapılır ve Bakanlığın onayı alınmak kaydıyla iznin verilmesini zorunlu kılan şartlar ortadan kalktığında insani ikamet izni iptal edilir ve uzatılmaz.

2.3.6. İnsan Ticareti Mağduru İkamet İzni

Günümüzde modern kölelik olarak da adlandırılan insan ticaretinin dünya genelinde birçok insanın hayatını olumsuz şekilde etkilemesi, bu konuda küresel boyutta tepkileri ortaya çıkarmıştır. Ağır şartlarda çalışan ve emek sömürsüne uğrayan kişiler, cinsel nitelikte sömürüye maruz kalan kişiler, doku ve organ ticareti, çocuk yaşta zorunlu evlilikler ve askerlikler gibi durumlar insan ticareti kavramının kölelik ile ilişkisini net bir biçimde ortaya çıkarmaktadır (Davidson, 2010: 244).

Kölelik konusunda 19. yüzyılda ABD’de ve 20. yüzyılda BM’ye üye ülkeler tarafından resmi olarak köleliğin ortadan kaldırılması konusunda bazı eylemler gerçekleştirilmişse de 21. yüzyıla gelindiğinde insan ticareti kavramı, köleliğin şekil değiştirerek tekrar dünya gündemine gelmesine sebep olmuştur. Bunun neticesinde uluslararası hukukta ve birçok ülke ulusal mevzuatında insan ticaretinin önlenmesi ve mağdurlarının korunmasına ilişkin çalışmalar yapılmıştır (Erol, 2020: 262).

Palermo Protokolü olarak da bilinen Birleşmiş Milletler tarafından Sınır Aşan Örgütlü Suçlarla Mücadele Sözleşmesine Ek İnsan Ticaretinin, Özellikle Kadın ve Çocuk Ticaretinin Önlenmesine, Durdurulmasına ve Cezalandırılmasına İlişkin Protokol’ün 2000 yılında kabul edilmesiyle birlikte diğer AB ülkeleri gibi Türkiye’de de insan ticaretini önleme alanında gelişmeler yaşanmıştır. Bu kapsamda, protokole taraf devletler uluslararası hukuk çerçevesinde ortaya konulan uygulamaya benzer bir şekilde ulusal mevzuatlarında da insan ticareti suçuna yer vermişlerdir. İnsan ticareti suçunun tanımı, Türk Ceza Kanunu 80.maddesinde; zorla çalıştırmak, hizmet ettirmek, fuhuş yaptırmak veya esarete tâbi kılmak ya da vücut organlarının verilmesini sağlamak amacıyla tehdit, baskı, cebir veya şiddet uygulamak, nüfuzu kötüye kullanmak, kandırmak veya kişiler üzerindeki denetim olanaklarından veya çaresizliklerinden yararlanarak rızalarını elde etmek suretiyle kişileri ülkeye sokan, ülke dışına çıkaran, tedarik eden, kaçırın, bir yerden başka bir yere götüren veya sevk eden ya da barındıran kimseye sekiz yıldan on iki yıla kadar hapis ve on bin güne kadar adli para cezası verilir şeklinde düzenlenmiştir.

İnsan ticareti kavramı zaman zaman göçmen kaçakçılığı ile karıştırılsa da iki kavram arasında net farklar bulunmaktadır. Göçmen kaçakçılığına konu kişilerin insan ticaretinden farklı olarak rızaları söz konusudur. Yani bir kişi, belirli bir miktar para karşılığı bir yerden başka bir yere gitme niyetini ortaya koymaktadır. Ülkeler arasından kaçak giriş durumlarında, geçiş süreci sona erdikten sonra göçmen kaçakçısı kişi ile göçmenin ilişkisi son bulmaktadır. Ancak insan ticaretine maruz kalmış kişinin, zorla ve baskı altında bu durumda bulunması ya da kandırıldığı için mağduriyetinin farkında olmaması durumu mevcuttur ve göçmen kaçakçılığından farklı olarak sömürü ilişkisi vardır. Bir diğer fark ise suçun türü ile ilgilidir. Göçmen kaçakçılığı neticesinde herhangi bir ülke sınırından o ülke makamlarının bilgisi haricinde geçiş durumu

olduğundan ÷lkeye karşı bir suç işleniyor iken insan ticareti suçu ise kişilere karşı işlenebilen bir suç türüdür.

İnsan ticareti suçuna maruz kalmış kişilerin mağduriyetlerini gidermek amacıyla, YUKK'un 48. maddesinde diğer ikamet izni türlerinden farklı olarak bazı kolaylıklar sağlanmıştır. Bu kapsamda, insan ticareti mağduru olduğu tespit edilen ya da mağdur olmasa bile bu yönde kuvvetli şüphe taşıyan muhtemel mağdur olarak tanımlanan yabancılara maruz kaldıkları sömürü vb. süreçler sebebiyle iyileşmeleri ve insan ticareti suçunu işleyen kişilerin yetkili makamlara bildirilmesi ile ilgili iş birliği yapıp yapmayacaklarına karar vermesi amacıyla il göç idaresi müdürlüklerince otuz günlük süreli ikamet izni verilmektedir. Kısa süreli olarak düzenlenen bu ikamet izni türüyle ilgili idarenin herhangi bir takdir yetkisi yoktur. Yabancınn yukarıdaki şartların taşıdığınnın tespiti neticesinde talebi olması durumunda otuz günlük ikamet izni düzenlenmektedir. Bu süreden sonra iyileşme sürecinin devamı, güvenliğinin sağlanması veya mağduriyetinden kaynaklı özel durumların olması halinde en fazla altı aylık sürede düzenlenmek üzere ve toplamda üç yılı aşmamak kaydıyla her türlü harçtan muaf insan ticareti mağduru ikamet izni düzenlenebilmektedir. Kanun koyucu mağdur ya da muhtemel mağdur olan kişilere insani bakış açısıyla, kolaylıklar içeren mevzuat düzenlemesi yapmış ancak bahse konu kişilerin kötü niyetli olmaları durumunu da göz önünde bulundurmuştur. İnsan ticareti mağduru ya da muhtemel mağdur kişilerin, insan ticareti suçunu işleyen kişiler ile kendi istekleri ile bağ kurduklarının yetkili makamlarca tespiti halinde, ikamet izinleri iptal edilmektedir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE İKAMET İZNİ SAHİBİ YABANCILARIN SAĞLIK SİGORTALARINA İLİŞKİN UYGULAMALAR

3.1. GENEL OLARAK SAĞLIK HAKKI

İnsanoğlunun yaşam hakkının devamını sağlayabilmesi için gerekli olan temel kavramların başında sağlık hakkı gelmektedir. Sağlık, kavramsal olarak vücudun hastalık halinden uzak ya da sağlam olması veya sağ olunması olarak ele alınabilir.

İnsanın doğuşu ile birlikte sahip olduğu sağlık hakkı ilk kez, 1946 yılında Dünya Sağlık Örgütü’nün (WHO) Anayasası’nda düzenlenmiş ve yalnızca hastalık ya da sakatlığın var olmaması değil, aynı zamanda bedensel, ruhsal ve sosyal yönden tam bir iyilik hali şeklinde açıklanmıştır (Dünya Sağlık Örgütü, 1946: 1).

1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi’nin 25.maddesinde herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı var olduğu” belirtilmiş, sağlık ve refah hakkı temelinde diğer haklara ulaşabilme hakkını düzenlemiştir (Birleşmiş Milletler, 1948: 6).

Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi’nin 12. maddesinde sağlık standardı hakkı bölümünde, tüm insanların en yüksek sağlık seviyesine sahip olma ve hastalık halinde ihtiyaç duyulan bütün sağlık hizmetlerinden faydalanma hakkının bulunduğu dair maddeye yer verilmiştir (Birleşmiş Milletler, 1966: 5).

AİHS’de sağlık hakkını doğrudan düzenleyen ayrıca bir madde bulunmamaktadır. 2.maddede düzenlenen yaşam hakkı çerçevesinde, devletin yaşam hakkını yasal düzlemde koruma görevine ve belli istisnalar haricinde hayattan yosun bırakmama yükümlüğüne yer verilmiştir (Yavuz, 2014: 83). Kişilerin yaşamlarını koruma sorumluluğu kapsamında, sağlıklı bir yaşam sürdürmelerinin sağlanması ilgili sözleşmeyi kabul etmiş devletlerin görev ve sorumlulukları arasında yer almaktadır.

Ulusal alanında 1921 ve 1924 Anayasaları’nda sağlık hakkıyla ilgili herhangi bir hüküm bulunmazken, 1961 Anayasası ile sağlık hakkına Anayasa metninde yer verilmiştir. “Devlet, herkesin beden ve ruh sağlığı içinde yaşayabilmesinin ve tıbbi bakım görmesini sağlamakla ödevlidir” hükmüne yer verilerek pozitif bir yükümlülük oluşturulmuştur. Sağlık hakkı, 1961 Anayasası’ndaki düzenlemeye benzer şekilde,

sosyal devlet anlayışını yansıtan yükümlülük ile 1982 Anayasası'nda da Sağlık Hizmetleri ve Çevrenin Korunması başlığı altında düzenlenmiştir. Anayasa'nın 56.maddesinin ilgili bölümünde herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir hükmüyle ifade edilmiş ve yine aynı maddenin 3. fıkrasında ise devlet, herkesin hayatını, beden ve ruh sağlığı içinde sürdürmesini sağlamak; insan ve madde gücünde tasarruf ve verimi artırarak, işbirliğini gerçekleştirmek amacıyla sağlık kuruluşlarını tek elden planlayıp hizmet vermesini düzenler şeklinde düzenleme yapılmıştır. Bu hüküm ile devletin sağlık alanında yükümlülüğünün çerçevesi belirlenmiş, sağlık kuruluşları ile ilgili planlama ve denetleme görevini üstlendiği belirtilmiştir.

Sağlık kavramı ve sağlık hakkı niteliği gereği, her bireyi yakından ilgilendiren konulardandır. Bu kapsamda, uluslararası kavramsal tartışmalar ve sağlık hakkının içeriğine yönelik çalışmalar neticesinde uluslararası hukuk bağlamında düzenlenmesinin yanında, ülkelerin birçoğunun anayasasında olduğu gibi Türkiye'de de anayasal düzlemde temel insan hakları kapsamında düzenlenmiştir (Oral, 2002: 68).

3.2. SAĞLIK SİGORTASI KAVRAMI

Sigorta kavramı, yaşamları boyunca kişilerin herhangi bir alanda karşı karşıya kalabilecekleri kayıpları göz önünde bulundurarak bahse konu olumsuz sonuç ortaya çıkmadan önce önlem alma ihtiyacı kapsamında ortaya çıkmıştır. Sigorta, kişilerin öngöremedikleri durumlar neticesinde meydana gelebilecek zararların telafisi amacıyla dâhil oldukları sistemin esasını oluşturmaktadır.

Türk Dil Kurumu tarafından hazırlanan sözlükte, sigorta kelimesinin açıklamasına; bir şeyin veya bir kimsenin herhangi bir yönden ileride karşılaşılabileceği zararı gidermek için önceden ödenen prim karşılığında bu işle uğraşan kuruluşla yapılan iki taraflı bağlantı sözleşmesi olarak yer verilmiştir.

Türk Ticaret Kanunu 1401.maddesinde Sigorta sözleşmesi sigortacının bir prim karşılığında, kişinin para ile ölçülebilir bir menfaatini zarara uğratan tehlikenin, rizikonun, meydana gelmesi hâlinde bunu tazmin etmeyi ya da bir veya birkaç kişinin hayat süreleri sebebiyle ya da hayatlarında gerçekleşen bazı olaylar dolayısıyla bir para

ödemeyi veya diğer edimlerde bulunmayı yükümlendiği sözleşmedir şeklinde düzenlenmiştir.

Tanımlardan da anlaşılacağı üzere, sigorta talebinde bulunan taraf, zarar ortaya çıkmadan önce muhtemel riskler göz önünde bulundurularak belirlenen prim ödemesi ile birlikte sigorta kapsamından faydalanabilmektedir. Ödenen primlerden oluşan havuzdan ortaya çıkan zararların tazmini sağlanmaktadır.

Sağlık sigortaları, zor durumda kalan kişilerin birbirlerine yardım etme eylemlerinin daha profesyonel biçimde yapılmasıyla ortaya çıkmıştır. İlk ortaya çıkışında kişilerin sağlığının bozulması yani hastalık durumu etkili olmuştur (Kaya, 1999: 16).

Sağlık sigortası, kişilerin sağlık sorunları karşısında ihtiyaç duydukları tetkik ve tedavi süreçlerine yönelik hizmetlerin masraflarını limitler dâhilinde karşılayan bir sigorta türüdür. Bazı sağlık sigortasının konusu temel olarak kaza haricindeki hastalık durumlarını kapsar iken bazıları ise kazalar sonucunda meydana gelen yaralanma vb. tedavilerin de masraflarını içermektedir (Güven, 1995: 94). Tıbbi yardım, ameliyat, ilaç giderleri bu kapsamda ele alınabilir. Sağlık sigortası ile karşılaşılabilecek olan sağlık sorunlarının sebep olacağı maddi kayıpların önlenmesi amaçlanmaktadır.

Kişilerin karşılaşılabilecekleri riskler karşısında kendileri güvence altına alma istekleri, devletler tarafından sosyal güvenlik sistemlerinin oluşturulmasını da beraberinde getirmiştir. Sosyal güvenlik kavramı, kişilerin doğumundan ölümüne kadar olan süreçte birçok hizmetin sunumu içermektedir. Bu kapsamda, toplumda yaşayan bireylerin sağlıklarını tehlikeye atabilecek risklerden korunması da en temel alanlardandır.

Ancak dünya genelinde hiçbir sosyal sigorta sisteminin, tüm sağlık sorunlarına yönelik tedavi masraflarını karşılamadığı göz önünde bulundurulduğunda, tedavi ihtiyacı olan bireyler ya kendi imkânları doğrultusunda ücret karşılığı sağlık hizmeti alabilmekte ya da ilgili tedavi masraflarını dâhil oldukları özel sigortaların şirketleri ile paylaşmaktadırlar (Fişek, 1983: 140).

Sosyal sigorta türlerinde en önemli ortak özellik üyeliğin zorunlu oluşudur. Yani ülke genelinde işçi ve işveren primleri ile devlet katkısından oluşan gelir sosyal sigorta hizmet finansmanı sağlanmaktadır. İlgili prim oranlarının nasıl belirleneceği ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir.

3.3. TÜRKİYE’DE İKAMET İZNİ SAHİBİ YABANCILARIN SAĞLIK SİGORTASINA İLİŞKİN UYGULAMALAR

3.3.1. Vize Kapsamında Sağlık Sigortası

Sağlık kavramının evrenselliği gereği tüm insanların sağlık hakkını koruyabilmeleri uluslararası hukuk bağlamında düzenlenmiştir. YUKK’un yürürlüğe girmesine kadarki süreçte yabancıların sağlık sigortaları ile ilgili bir yasal düzenleme mevcut değildi. YUKK ile birlikte önceki dönemde yabancılar ile ilgili mevzuatımızda olmayan bir yenilik getirilerek Türkiye’ye vize ile giriş yapmak isteyen yabancılar ile giriş yaptıktan sonra vize süresinden daha uzun kalmak amacıyla ikamet izni almak isteyen yabancılar için Türkiye’de bulunacakları zaman zarfında sağlık sigortasına sahip olma zorunluluğu hüküm altına alınmıştır.

YUKK’ta Türkiye’ye giriş yapmak için vize talebinde bulunan yabancılarda sağlık sigortasının gerekli olduğu düzenlenmiştir. İlgili madde kapsamında Türkiye’ye gelmek isteyen yabancıların sağlık sigortası ile ilgili zorunluluğu henüz ülkeye giriş yapmadan başlamaktadır. Vize alabilmek için sağlık sigortasını zorunlu kılan YUKK’un 15/1-e bendinde de sağlık sigortasına sahip olmayan yabancıların vize alamayacakları belirtilmiştir. Aynı maddenin (ç) bendinde de kamu sağlığına yönelik tehdit oluşturan hastalıkları taşıyan yabancılara da vize verilmeyeceği düzenlenmiştir. YUKK UY 17/2 fıkrasında kamu sağlığına tehdit olarak nitelendirilen hastalıkların belirlenmesinde, hastalığın 24/4/1930 tarihli ve 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunu’nda belirtilen hastalıklardan olup olmadığının yanı sıra WHO’nun Sağlık Tüzüğünde tanımlanan salgın potansiyeli olan hastalıklar ile bulaşıcı veya bulaşıcı parazit hastalıklardan olup olmadığının göz önünde bulundurulacağı belirtilmiştir.

Valiliklerce istisnai durumlarda düzenlenebilen sınır vizelerinde insani nedenler çerçevesinde sağlık sigortası şartı aranmayabileceği de aynı maddenin ikinci fıkrasında düzenlenmiştir. YUKK UY 15.maddesinde hangi durumlarda bu tür vizelerin verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Türkiye’ye giriş yasağı bulunmaması şartıyla, vizesiz bir şekilde Türkiye sınır kapılarında bulunan yabancılara Türkiye’den ayrılacakları tarihi belgelemeleri şartıyla yalnızca belirlenen istisnai durumlarda valiliklerce vize verilebileceği belirtilmiştir.

Genel kural dış temsilcilikler vasıtasıyla vize düzenlenmesi olmakla birlikte, yabancının kendi vatandaşlığı bulunduğu ya da yasal olarak ikamet ettiği ülkede Türkiye Cumhuriyeti konsolosluklarının olmaması ya da bulunmasına rağmen vize ile ilgili işlemlerin gerçekleştirilememesi ya da yabancının bulunduğu ülkede konsolosluk bulunmasına rağmen eşi ya da yakın akrabalarının sağlık sorunları ya da ölümü gibi mücbir sebep durumlarında konsolosluğa başvurmadan doğrudan Türkiye'ye gelmesi halinde valiliklerce istisnai vize düzenlemesi mümkün olabilmektedir. İnsani bakış açısı gereği, Türkiye'de sınır dışı vb. sebepler ile yabancının geri gönderilmesi halinde sağlık sorunlarının doğma ihtimalinin yetkili birimlerce tespiti, yabancının Türkiye'de gerçekleşecek ulusal ya da uluslararası etkinlikler amacıyla gelmesi, ticari gemi mürettebatının zorunlu sebepler ile gemi değiştirecek olması, sınır kapılarında vize verilmesi gerekliliğinin kamu kurumlarınca bildirilmesi durumlarında da istisnai olarak kapı vizesi valilikler tarafından düzenlenebilmekte olup bahse konu vize durumları kanuni olarak sayılmıştır.

Vize taleplerinde farklı bir sigorta sistemine dâhil olmayan yabancıların, özel sağlık sigortası yaptırmaları durumunda bu sigortanın içeriğine ilişkin asgari teminatlar 16/2016 Sayılı Vize ve İkamet İzni Taleplerinde Yaptırılacak Sağlık Sigortalarına İlişkin Genelge kapsamında belirlenmiştir. Türkiye'ye giriş yapmak isteyen yabancının vize başvurusu kapsamında seyahat sağlık sigortası yaptırması gerektiği hükme bağlanmıştır. Bu seyahat sigortasının içermesi gereken asgari koşullar;

- Ani rahatsızlık ve hastalıklara ilişkin tıbbi tedavi teminatı (asgari 30.000 EUR)
- Sigorta kapsamında bulunan yabancının, tedavi ihtiyacı olması halinde en yakın sağlık kurumuna seyahati, bunun mümkün olmaması halinde nakli
- Tedavi süreci sona erdikten sonra, ikamet adresine nakli
- Vefat eden yabancının nakli

Yukarıda sayılan hususlar asgari şartları belirtmekte olup bunlardan daha geniş kapsamlı olanaklar sunan sağlık sigortasının yapılması mümkündür. İlgili seyahat sağlık sigortalarında “İşbu poliçe, 10/05/2016 Tarihli ve 16/2016 Sayılı Vize ve İkamet İzni Taleplerinde Yaptırılacak Sağlık Sigortalarına İlişkin Genelgede belirtilen asgari koşulları kapsamaktadır” ibaresinin de yer alması gerektiği Genelgede hüküm altına alınmıştır.

Vize başvurularında ibraz edilen seyahat sağlık sigortalarının yabancı tarafından sonlandırılması için vize izin süresini kapsayan yeni bir seyahat sağlık sigortası veya sözleşmesinin ancak sigorta şirketine ibrazı veya vize iptal durumlarında sonlandırılabilceği Genelge kapsamında düzenlenen hükümlerendir. Böylelikle vize başvurusu onaylandıktan sonra seyahat sigortasını iptal etmek isteyen yabancılara karşı sigorta şirketlerine uyarı niteliğinde bilgilendirme yapılmaktadır. Bahse konu durumların geçerli olması halinde, sonlandırılan seyahat sigortası sözleşmesi çerçevesinde şirket tarafından gün esası üzerinden primlerin yabancıya iadesi gerçekleştirilmektedir

Valiliklerce düzenlenen kapı vizelerinin süresinin dolması neticesinde, ilgili yabancının kalış süresini uzatmak istemesi durumunda ya ülkeden çıkarak normal giriş vizesi almalı ya da mevzuat izin verdiği çerçevede ikamet izni başvurusunda bulunulmalıdır. Her iki durumda da giriş yapan yabancının sağlık sigortasına sahip olması gerektiği YUKK kapsamında düzenlenmiştir.

İstisnai durumlar hariç olmak üzere, yabancının Türkiye'ye giriş yaptıktan sonra vize süresi içerisinde olası sağlık sorunlarının çözümüne ilişkin hem yabancının mağduriyetinin giderilmesi hem de kamu idarelerine külfetin engellenmesi amaçlanmaktadır. Kanun koyucu, yabancı Türkiye'ye giriş yaptıktan sonra, gümrük kapıları hariç herhangi bir kamu otoritesine kaydı bulunmasa bile yabancının sağlık sorunları ile ilgili muhtemel sorunların çözümünü idari otoritesinin kamu sağlığı ile ilgili sorumluluğu kapsamında kolaylaştırmaktadır.

İstisnai durumlarda, valiliklerce verilen sınır vizelerinin genellikle ivedi durumlarda ve en fazla on beş gün geçerli olmak üzere verilebileceği düzenlenmiştir. Bu vize türünde idareye sağlık sigortasının talep edilmesiyle ilgili takdir hakkı tanınmıştır. Ancak hem kamu sağlığının gözetilmesi, hem de Türkiye'ye ilk olarak sınır vizesi ile giriş yapmış yabancının olası sağlık sorunlarında, bilmediği bir ülkede bulunduğu da düşünülürse tedavi maliyeti vb. sebepler ile sağlık kuruluşlarına başvurmadan çekinmesini engellemek ya da kayıt dışı tedavi olmasının önüne geçmek adına kısıtlı süreli da olsa Türkiye'ye girişine izin verilen yabancının yasal mevzuat kapsamında sigorta şartının zorunlu kılınmasının uygun olabileceği değerlendirilmektedir.

Yine YUKK 12. maddesi kapsamında vize şartı aranmayacak yani vize muafiyeti bulunan yabancılar belirlenmiş olup bu kapsamda bulunan yabancıların sağlık sigortası ile ilgili özel bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Vize muafiyeti kapsamında da olsa Türkiye'ye giriş yapmış bulunan yabancıların, muafiyet süresince sağlık sigortasına sahip olmasının yabancıların olası sağlık sorunları karşısında tedavi sürecini kolaylaştıracağı açıktır. Vize muafiyeti bulunan yabancılarla, ikinci bölümde detaylıca yer verilmiş olup vize almaksızın Türkiye'ye giriş hakkı bulunan yabancıların sağlık sigortaları ile ilgili genel hükümler kapsamında gerekli kontrollerin yapılmasını sağlayacak ve uygulamada aksaklığa sebebiyet vermeyecek yeni bir yasal düzenleme yapılmasının kamu sağlığı açısından faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

3.3.2. İkamet İzni Kapsamında Sağlık Sigortası

Ulusal mevzuatımızda YUKK ile birlikte ilk kez Türkiye'de ikamet izni almak isteyen yabancılar için sağlık sigortasına sahip olma şartı getirilmiştir. Kanun koyucu tarafından temel insan haklarından sayılan ve kamu otoritelerine pozitif sorumluluk yükleyen sağlık hakkının, Türkiye'de ikamet eden yabancılar için de koruma altına alınması amaçlanmıştır. İkamet izni başvurusunda bulunan 18 yaş altı (aile ikamet izni dışında) ve 65 yaş üstü yabancı kişiler haricinde herkes için sağlık sigortası şartı aranmaktadır.

YUKK kapsamında altı farklı ikamet izni düzenlenmiş durumdadır. İkamet izin türlerinin detaylarına ikinci bölümde yer verildiğinden bu bölümde yalnızca sağlık sigortası ile ilgili hükümlere değinilecektir. Altı ikamet izninden, kısa dönem ikamet izni, aile ikamet izni, öğrenci ikamet izni ve uzun dönem ikamet izni olmak üzere dört farklı türü ile ilgili İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı'nın e-ikamet sistemi üzerinden ilk başvuru imkânı bulunmaktadır. İnsani ikamet izni istisnai bir izin türü olduğundan başvurular il göç idaresi müdürlüklerinden bir takım mülakatlar yapılarak alınmaktadır. Bu sebeple, insani ikamet izniyle ilgili yalnızca bu türde ikamet iznine sahip yabancılar tarafından valiliklerce değerlendirilmek üzere uzatma başvurusu yapılabilmektedir. YUKK'un 46/1 fıkrasında düzenlenen insani ikamet izni ile yine elektronik ortamda başvuru imkânı bulunmayan, YUKK'un 48/2 fıkrasında düzenlenen insan ticareti mağduru ikamet izninin ilgili diğer ikamet izinlerinin

verilmesindeki şartlar aranmadan düzenlenebileceği belirtildiğinden sağlık sigortasına ilişkin mevzuat kapsamında genel geçer bir uygulama bulunmamaktadır. İnsani ikamet izni sahiplerinin, uzatma başvurularında sigorta ibraz edebilmelerinin mümkün olup olmadığı idare tarafından araştırılmakta, başvuru sahiplerinin maddi imkânları dâhilinde sigorta ibrazının mümkün olması halinde sigorta evrakı talep edilmektedir.

YUKK UY 22/15. fıkrasında sağlık sigortası ile ilgili istisnai bir düzenlemeye yer verilmiştir. Bu kapsamda, Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca, özel sağlık sigortasının yapılmasının mümkün olmadığının bildirildiği durumlarda sağlık sigortası koşulu aranmaksızın ikamet izni başvurularının kabul edileceği düzenlenmiştir. Uygulamada örneğine henüz rastlanılmadıysa da Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın bu konudaki bilgilendirmesinin haricinde ikamet izinlerinde özel sağlık sigortasının talebi hususunda idareye herhangi bir takdir yetkisi bırakılmamıştır.

Aynı maddenin devamında Türkiye'de ikamet edecek yabancıların sağlık sigortası aranması koşulu ile ilgili farklı istisnalara yer verilmiştir. Bu kapsamda, YUKK UY 22/16 fıkrasında; Dışişleri Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı tarafından yapılan anlaşma, protokol ve ilgili mevzuat kapsamında Türkiye'de ücretsiz olarak tedavileri yapılmakta olan veya yapılmak üzere Türkiye'ye getirilen yabancılardan bu durumlarını belgelemeleri kaydıyla sağlık sigortası şartı aranmayacağı belirtilmiştir.

YUKK UY 22/17 fıkrasında; yabancı devletlerin bizzat ya da temsilcilikleri aracılığıyla sağlık giderlerinin karşılanacağını bildirdikleri vatandaşları için sağlık sigortası şartı aranmayabileceği düzenlenerek bu grupta bulunan yabancılar ile ilgili olarak sağlık sigortasının talebi konusunda idareye takdir yetkisi bırakmıştır.

Türkiye'de çeşitli sebepler ile ikamet edecek olan ve sağlık sigortası şartı bakımından istisnai kapsamda bırakılan gruptaki yabancılara ilişkin düzenlemeye bakıldığında, idarenin özel onay ve takibiyle sağlık durumlarına ilişkin tedavi ihtiyaçlarının Türkiye'ye giriş yapmadan önce belirli usullerle karşılanacağı belirlenmiştir. Bu bakımdan, YUKK'un sağlık sigortasıyla ilgili diğer hükümleri açısından çelişkili bir durum ortaya çıkmamaktadır.

Genel olarak Türkiye'de ikamet izniyle kalabilmenin şartlarından bir tanesi geçerli bir sağlık sigortasına sahip olmaktır. E-ikamet sistemi üzerinden ilk başvuru yapılabilen ikamet izni türlerinin tamamında sağlık sigortasına sahip olma zorunluluğu bulunmaktadır. İnternet ortamından temin edilebilen başvuru formunun üzerinde

başvuru sahibi yabancının sigortasıyla ilgili bilgiler talep edilmektedir. Sigorta bilgileri ile ilgili bölümde sağlık sigortasının türü, sigorta şirketi, sağlık sigortası geçerlilik tarihi ve poliçe numarası sorulmaktadır. Aynı başvuru formunda başvuru sahibi yabancıların “kalacağım süreyi kapsayan sağlık sigortam var” beyanında bulunmaları istenerek, yabancının ikamet izniyle ilgili talebini il göç idaresi müdürlüklerine iletmeden önce sağlık sigortası ile ilgili sürecinin tamamlanmış olması beklenmektedir.

İkamet izniyle ilgili başvuru sürecinde hangi sağlık sigortalarının geçerli olacağına ilişkin gerekli açıklamalar da başvuru formunda yer almaktadır. Bu seçenekler, ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri kapsamında sağlık sigortaları, sosyal güvenlik kurumundan temin edilecek provizyon belgesi, genel sağlık sigortasına başvuru yapılması, özel sağlık sigortaları olarak belirlenmiştir. İlgili seçeneklerin detaylarına aşağıdaki bölümde yer verilecektir.

3.3.2.1. İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri

Küreselleşme ile birlikte dünya üzerindeki insan hareketliliği her geçen gün artmaya devam etmektedir. Uluslararası hukuk tarafından devletler yalnızca kendi vatandaşlarının değil, yabancı kişilerin de temel bir insan hakkı olan sağlık hakkını gözetmekle mesul tutulmuşlardır. Bu anlamda insan sağlığı, göç alan ülkelerde sosyal güvenlik alanına farklı bir boyut kazandırmıştır.

Göç edilen ülkelerdeki ulusal sosyal güvenlik mekanizmaları, mevzuat sonucu ve/veya milliyetçilik ideolojisinin etkisiyle genellikle yabancı işçilerin tamamen sistem dışı kalmalarına sebep olmuş veyahut hem kendi hem de bulunduğu ülkedeki sosyal güvenlik sisteminin arasında kalarak ağır primler ödemek durumunda bırakılmışlardır. Bu durum kendileri haricinde yanlarında bulunan aile üyelerini de etkilemiştir. İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri, sosyal güvenlik alanına uluslararası bir bakışın sonucu olarak oluşturulmuş, özellikle işçi sınıfının iş imkânları doğrultusunda göç hareketlerinde payını artırmasıyla ortaya çıkan sorunların çözümünde etkili bir araç olmuşlardır. Ortaya çıkışı, birçok uluslararası sözleşmeden daha eskiye

dayanmasına rağmen ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri ile ilgili çok fazla akademik kaynak bulunmamaktadır (Limoncuoğlu, 2017: 2167).

20. yüzyıl itibariyle genellikle ülkeler hem göç alan hem de göç veren durumdadır. Bu esas, uluslararası alanda birçok konuda ülkelerin ortak hareket etme ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. İkinci dünya savaşı sonrasında başlayan ulus aşırı işçi ve göçmen hareketleri bu ortak karar alma sürecine hız kazandırmıştır. Kendi ülkelerinden başka bir ülkeye göç eden kişilerin göç ettikleri ülkede sosyal risklere karşı korunma güdüsü ortaya çıkmış ve vatandaşlığı bulunduğu ülkedeki sosyal güvenlik sistemiyle ilişkileri de farklı bir sorun olarak gündeme gelmiştir (Thimothy, 2013: 11). Göçmenlerin bulundukları ülkede sosyal güvenlik sistemine dâhil olmaları her zaman çok da kolay olmamakla birlikte, dâhil olmaları durumunda ödemeleri gereken prim giderleri, kendi devletlerine sosyal güvenlik için ödedikleri primler ile üst üste gelince yabancı ülkelerde yaşam zorlukları ile karşı karşıya kalmışlardır. Ülkeler kendi aralarında sözleşmeler yaparak, ülkeleri içerisinde bulunan yabancı işçilerin yerli işçiler ile eşit muamele görmesini sağlamak, çift prim ödeme sistemlerini düzenlemek, yurtdışında geçirilen sürelerin emeklilik hesaplanmasında sisteme dâhil edilmesini sağlamak gibi bir takım düzenlemeleri ortaya koymuşlardır.

İlk ikili sosyal güvenlik sözleşmesi İtalya ile Fransa arasında 1904 yılında imzalanmıştır (Öztürk, 2006: 14). İkili anlaşmalar haricinde bahse konu sorunların çözümüne yönelik çok taraflı uluslararası sözleşme niteliğindeki ilk örnek, Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından düzenlenen 102 sayılı Sosyal Güvenlik (Asgari Standartlar) Sözleşmesi olmuştur.

Türkiye, ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin ilkinin 1961 yılında göçen Türk işçilerine ev sahipliği yapan Almanya ile imzalamıştır (Kütük, 2015: 611). Ulusal mevzuatımız açısından da 1982 Anayasası'nın 62. maddesinde “Yabancı Ülkelerde Çalışan Türk Vatandaşları” başlığı altına “Devletin, yabancı ülkelerde çalışan Türk vatandaşlarının sosyal güvenliklerinin sağlanması için gereken tedbirleri alacağına ilişkin hükme yer verilmiştir. İlgili Anayasa maddesi ile Türk vatandaşlarının yabancı ülkelerdeki sosyal güvenliklerinin sağlanması ile ilgili uygulama, Türkiye’de farklı amaçlarla ikamet eden ve ikili sosyal güvenlik sözleşmesi bulunan ülke vatandaşı yabancı uyruklu kişilerin de karşılıklılık esası kapsamında da sosyal güvenlikten faydalandırılmasını beraberinde getirmektedir. Tablo8’de görüleceği üzere,

Türkiye'nin 2021 yılı itibariyle 33'ü onaylanmış, 2'si onay aşamasında olan 35 farklı ülke ile ikili sosyal güvenlik sözleşmesi mevcuttur.

Tablo 8: Türkiye ile İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmesi Bulunan Ülkeler

ÜLKELER	İmza Tarihi	Yürürlük Tarihi	ÜLKELER	İmza Tarihi	Yürürlük Tarihi
1) İNGİLTERE	9.09.1959	1.06.1961	19) KEBEK	21.11.2000	1.01.2005
2) ALMANYA	30.04.1964	1.11.1965	20) BOSNA-HERSEK	27.05.2003	1.09.2004
3) HOLLANDA	5.04.1966	1.02.1968	21) ÇEK CUMH.	2.10.2003	1.01.2005
4) BELÇİKA	4.07.1966	1.05.1968	22) LÜKSEMBURG	20.11.2003	1.06.2006
5) AVUSTURYA	12.10.1966	1.10.1969	23) HIRVATİSTAN	12.06.2006	1.06.2012
6) İSVİÇRE	1.05.1969	1.01.1972	24) SLOVAKYA	25.01.2007	1.07.2013
7) FRANSA	20.01.1972	1.08.1973	25) SİRBİSTAN	26.10.2009	1.12.2013
8) DANIMARKA	22.01.1976	1.02.1978	26) İTALYA	8.05.2012	1.08.2015
9) LİBYA	20.03.1976	1.10.1976	27) KORE	1.08.2012	1.06.2015
10) İSVEÇ	30.06.1978	1.05.1981	28) KARADAĞ	15.03.2012	1.12.2015
11) NORVEÇ	20.07.1978	1.06.1981	29) TUNUS	28.05.2013	1.04.2018
12) KKTC	9.03.1987	1.12.1988	30) MACARİSTAN	24.02.2015	1.04.2018
13) KANADA	19.06.1998	1.01.2005	31) MOLDOVA	5.05.2017	1.06.2020
14) MAKEDONYA	6.07.1998	1.07.2000	32) KIRGIZİSTAN	9.04.2018	1.11.2020
15) ARNAVUTLUK	15.07.1998	1.02.2005	33) MOĞOLİSTAN	7.03.2018	1.03.2021
16) AZERBAIJAN	17.07.1998	9.08.2001	34) İRAN	16.04.2016	Onay Aşaması
17) GÜRCİSTAN	11.12.1998	20.11.2003	35) POLONYA	17.10.2017	Onay Aşaması
18) ROMANYA	6.07.1999	1.03.2003			

Kaynak: <https://www.csqb.gov.tr/>

Türkiye tarafından imzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin içeriklerinin uluslararası hukuk bağlamında temel düzenleyici belgeler arasında yer alan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) tarafından hazırlanan Muamele Eşitliği (Sosyal Güvenlik) Sözleşmesi, Avrupa Sosyal Güvenlik Sözleşmesi ile bu konudaki Avrupa Birliği mevzuatının temel hazırlanarak oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Türkiye tarafından imzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinin ortak maddeleri şu şekildedir (Limoncuoğlu, 2017: 2172).

-Eşit muamele ilkesi; her iki ülkenin vatandaşının bulundukları ülkede sosyal güvenlik kapsamındaki hak ve yükümlükler bakımından eşit sayılması. (Türkiye’de ikamet eden yabancı veya yurt dışında ikamet eden Türk vatandaşı, sosyal güvenlik bağlamında vatandaşlardan farklı sayılmamakta birbirine eşit değerlendirilmektedir.)

-Sosyal güvenlikten doğan yardım hakkının değerlendirilmesinde diğer ülkede geçen sürelerin de hesaba katılması. (Yurt dışında çalışan kişinin, ülkesine döndükten

sonra emeklilik hakkının kazanılmasında her iki ülkede sigortalı olarak geçen sürenin de hesaba katılması gibi)

-Tedavi ihtiyacı halinde sigortalı kişinin ve ailesinin her iki ülkede de sağlık yardımlarından faydalandırılması

- Aile yardımından faydalandırılması(çocuk yardımı vb.)

-Yaşlılık veya emeklilik aylığına hak kazanmış kişinin diğer ülkeye geçmesi halinde de ödemelerine devam edilmesi

-Maluliyet aylığı alanlar ile ilgili sağlık kontrollerinin bulunduğu ülke sosyal güvenlik ekiplerince yapılması

-Ölüm halinde geriye kalan hak sahiplerine diğer ülkede olsalar bile dul ve yetim aylığının bağlanması

-Her iki devletin sosyal güvenlik kurumları arasında gerekli yardımlaşma ve iş birliğinin sağlanması ilkeleridir.

İkili sosyal güvenlik sözleşmesi uygulama alanı bakımından ya da maddi kapsam bakımından, kısa ve uzun vadeli olarak veya her ikisini de kapsayıcı şekilde belirlenebilmektedir. Kısa ve uzun vadeli olmasına bağlı olarak sözleşmenin hangi sosyal güvenlik alanlarını kapsayacağı belirlenmektedir (Spiegel, 2010: 16). Kısa ve uzun vadeli sigorta kollarının içerikleri ülkeden ülkeye göre değişebilmektedir. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu kapsamında; kısa vadeli sigorta kolları; İş kazası ve meslek hastalığı, hastalık ve analık sigortası kollarını; uzun vadeli sigorta kolları ise malûllük, yaşlılık ve ölüm sigortası kollarını kapsamaktadır. Bu doğrultuda sözleşmeler yapılırken öncelikle sözleşmenin maddi kapsamının sigorta kolları sayılarak belirlenir ve sonrasında bu belirlenen sigorta kollarına ilişkin ayrıntılara yer verilmektedir. Örneğin kimi ülkelerle yapılan sözleşmelerde işsizlik sigortasına yer verilirken aile yardımları kapsam dışı bırakılabilir.

Türkiye'nin imzalamış olduğu ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde genellikle uzun vadeli ve kısa vadeli sigorta kollarına birlikte yer verildiği görülmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun web sitesinde paylaşılan tabloya istinaden Tablo8'de yer alan ülkelerden 34'ü ile uzun vadeli, 21'i ile ise hem uzun hem kısa vadeli sigorta kollarını düzenlemelerini içerir sosyal güvenlik sözleşmesi yapılmıştır. Libya ile de ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalanmış ancak sigorta kollarının içeriğine ilişkin henüz bir düzenleme yapılmamıştır.

Örneğin; Almanya, Makedonya, Lüksemburg, Hollanda, Azerbaycan, Hırvatistan, Belçika, Romanya, Sırbistan, Avusturya, Çekya, Karadağ, Fransa, Bosna-Hersek, İtalya, K.K.T.C, Arnavutluk, Macaristan, Tunus ile imzalanan ikili sosyal güvenlik sözleşmelerinde malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarına ilişkin hükümlerin yanı sıra sağlık yardımlarına ilişkin hükümleri de yer almaktadır. Bahse konu ülkelerden Makedonya, Lüksemburg, Hollanda, Azerbaycan, Hırvatistan, Romanya, Sırbistan, Avusturya, Çekya, Fransa, Bosna-Hersek, K.K.T.C, Arnavutluk sözleşmelerinde yalnızca hizmet sözleşmesi ile çalışma izni bulunanlar ve ilgili kişilerin aile üyeleri kısa vadeli sigorta kolları kapsamındadır. Ancak, Azerbaycan ile hastalık sigortasına ilişkin uygulama Azerbaycan ülkesinin iç hukukundan kaynaklı sebeplerden ötürü henüz yürürlüğe girmemiştir (SGK, 2021: 1).

İkili sosyal güvenlik sözleşmelerinin sosyal güvenlik hukuku bağlamında kapsayabildiği birçok sigorta kolu bulunmaktadır. Ancak çalışmamız kapsamında ikamet izinlerine konu sağlık sigortası incelendiğinden diğer sigorta kolları ile ilgili daha fazla detay verilmemiştir.

İkili sosyal güvenlik sözleşmelerinin ortaya çıkışı göçmen işçilere dayanmakla birlikte işçi statüsünde olmayan göçmenlerin de sözleşme kapsamında değerlendirilebilmesinin yolu Avrupa Konseyi'nin 1994 tarihli İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri için Model Hükümler başlıklı belgesi ile sağlanmıştır. Bu belgede işçiler haricinde çalışmayan fakat sigortalı olan kişilerin de yabancı ülkelerde sözleşme kapsamına alınması sağlanarak, sosyal güvenlik sistemine dâhil olmaları sağlanmıştır.

Bu bağlamda Türkiye'de işçi sınıfında bulunan veya herhangi bir iş koluna dâhil olmayıp kendi ülkesinde sosyal güvenlik sistemine dâhil yabancıların vatandaşlığı bulunduğu ülkenin, Türkiye ile ikili sosyal güvenlik sözleşmesinin içeriğinde sağlık sigortası mevcut ise sağlık hizmetlerinden faydalanma bakımından Türkiye sosyal güvenlik sistemine dâhil olmaktadır. Bu durumu belgelemek şartıyla ikamet izni başvurusu yapabilmektedir.

Türkiye ile ikili sosyal güvenlik sözleşmesi imzalayan ülkelerin vatandaşı olan ve Türkiye'de ikamet izni başvurusunda bulunmak isteyen yabancılar, ikili sosyal güvenlik sözleşmesi kapsamında Türkiye'de sağlık hizmetlerinden faydalanıldığına dair sosyal güvenlik kurumu il müdürlüklerinden alınan onaylı belgeyi il göç idaresi müdürlüklerine başvuru esnasında ibraz ederek işlemlerine devam edebilmektedir.

Sosyal güvenlik hukuku bakımından yabancı bir ülkede yaşayan kişinin kendi ülkesindeki sosyal güvenlik sistemi güvencesi kapsamında ülkesi ile Türkiye arasındaki ikili sosyal güvenlik sözleşmesi hükümleri ile sağlık hizmetlerinden faydalanyor olması fayda ve maliyet analizi çerçevesinde büyük avantaj oluşturmaktadır. Türkiye’de bulunacağı süre içerisinde sağlık ile ilgili olası sorunlarının çözümünü Türk vatandaşlarına benzer şekilde çözme imkânına sahip olacak ve maddi külfet açısından da vatandaşlardan farkı olmayacaktır.

Bahse konu evrak ikili sosyal güvenlik sözleşmesine dayalı olarak üretildiği için yabancının ülkesindeki sosyal güvencesi devam ettiği sürece geçerliğini koruyacaktır. Bu sebeple evrak üzerinde sağlık sigortasının bitişine ilişkin herhangi bir süre yer almamaktadır. İkamet izni başvuru işlemleri esnasında Türkiye’deki sosyal güvenlik kurumundan alınmış ve onay usulüne uygun evrakın ibrazı yeterli kabul edilmektedir. Ancak uygulamada başvuru aşamasından sonra, bahse konu yabancının sigortasının geçerliliğinin kontrolüne ilişkin herhangi bir işleyiş bulunmamaktadır. Başvuru gününden sonra herhangi bir sebeple sağlık sigortası sona ermiş kişinin sağlık sorunları sebebiyle tedaviye ihtiyaç duyması halinde sigorta kapsamı dışında kalacak olması kanun koyucu tarafından ortaya konulan yabancının mağduriyetinin önlenmesi ve kamu otoritelerinin tedavi yüküyle karşı karşıya kalmasının engellenmesi amaçlarıyla çelişkili bir durum ortaya çıkaracaktır. Bu doğrultuda başvuru sahibi yabancının, Türkiye içerisinde bulunduğu süre zarfında, aktif sigorta takibini yapabilecek kontrol tabanlı yazılımların işleyişe dâhil edilmesi veyahut sosyal güvenlik kurumu tarafından, sigorta kesintisi olduğu anda yabancı uyruklu bireyin ve Göç İdaresi Başkanlığı’nın bilgilendirilmesi ikili sosyal güvenlik sözleşmelerine dayalı sağlık sigortalarına dair işleyişin daha da etkin olmasını sağlayacaktır.

3.3.2.2. Provizyon Belgesi

2006 yılında 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu’nun yürürlüğe girmesi ile birlikte ulusal sosyal güvenlik sisteminin temelini oluşturan Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK), Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigorta Kurumu (Bağ-Kur) ve Emekli Sandığı (ES) faaliyetlerine son vererek hizmet alanları Sosyal Güvenlik Kurumunun (SGK) çatısı altında toplanmıştır. Üç farklı

kuruma bağılı sağık yardımı hak sahipliğı işlemlerinin ortak bir sistem üzerinden yürütölmesi amacıyla 2012 yılında Sağık Provizyon Aktivasyon Sistemi (SPAS) yazılımı geliştirilmiş ve kullanıma sunulmuştur.

SPAS sistemi ile kişilerin sağık sigortalılığı ile ilgili kayıt ve kontrol işlemleri sosyal güvenlik kurumlarına başvuruya gerek kalmaksızın gerçekleştirilmektedir. Çocuk doğumu, işe başlama, işten ayrılma, emeklilik, evlilik, ölüm gibi durumlar karşısında diğerkurumlar ile entegre sistem sayesinde sosyal güvenlik kayıtları güncellenmektedir.

5510 sayılı Genel Sağık Sigortası Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanunu kapsamında, hizmetlerinden yararlanma hakkı bulunan kişiler hak sahibi olarak ifade edilmiştir. Provizyon sorgulama işlemi ile hak sahiplerinin sağık hizmet sunucularında sağık yardımlarını hak edip etmediklerinin kontrolü yapılmaktadır. İşe başlayan bir kişinin eşi ve 18 yaş altı çocukları da ikinci bir işleme gerek kalmaksızın otomatik olarak sisteme dâhil edilmekte ve sağık sigortası kapsamından faydalanmaları sağlanmaktadır.

İkamet izni başvurusunda bulunmak isteyen yabancının sağık sigortasına ilişkin sosyal güvenlik kurumu temsilcilikleri veya e-devlet üzerinden temin edebilecekleri provizyon belgesi ile başvuru işlemlerine devam edilebilmektedir. Provizyon belgesinin içeriğı başvurunun devamı için belirleyicidir. İlgili belge ile başvuru sahibi yabancının sağık sigortasının bulunup bulunmadığı kontrol edilir. Belge üzerinde başvuru sahibi yabancının müstahaklık durumu yani sosyal güvence kapsamında olup olmadığı özellikle belirtilmektedir. “Müstahaktır, provizyon alabilir” ibaresi, başvuru sahibi yabancının sosyal güvence kapsamında sağık hizmetlerinden faydalanabileceğı anlamına gelmektedir. İlgili belge üzerinden başvuru sahibi yabancının sağık hizmetlerinden faydalanmayacağı belirtilmişse, bu durumda idarece kanuni şartlara uyan yeni bir sağık sigortasına sahip olması talep edilmektedir

Yabancı kişi ilk ikamet izni başvurusunda bulunduğunda mevzuat kapsamında Türkiye’de çalışma amacı haricinde bir sebeple kalış sağlayacağı değerlendirilmektedir. Bu kapsamda, yabancı tarafından idareye ibraz edilen provizyon belgesinde asıl hak sahibi kişi sosyal güvenlik sistemine kayıtlı Türk vatandaşı eşi, yabancı uyruklu çalışma izni sahibi eşi olabilmektedir. Provizyon belgesinin üstünde başvuru sahibi yabancı, mevzuat kapsamında sigorta hak

sahiplerinin bakmakla yükümlü olduğu kişiler arasından yakınlık türü ayrıca belirtilmekte; başvuru sahibinin asıl hak sahibinin eşi ya da çocuğu gibi açıklamalar yer almaktadır.

YUKK 35/1.fıkrası kapsamında aile ikamet izni başvurusunda bulunan yabancıların, tüm aile üyelerinin sağlık sigortası kapsamında olması gerektiği belirtilmiştir. Kanun koyucu burada ikamet izni başvuru sahibi yabancı ve yabancı aile üyeleri haricinde Türk vatandaşı eş ya da çocuklarının da sağlık sigortasına sahip olma zorunluluğu getirmiştir.

İkamet izni sahibi yabancı ancak bir yıllık ikamet izni ile Türkiye’de kaldıktan sonra talebi halinde genel sağlık sigortası kapsamına girmesi neticesinde, hak sahibi olarak kendi adına da provizyon belgesi temin edebilmektedir.

İkamet izni sahibi yabancının, mevzuat kapsamında çalışma izni alarak Türkiye’de bulunması halinde çalışma izni ya da çalışma izni muafiyet belgesine sahip yabancıların, YUKK’un 27.maddesi kapsamında ikamet izninden muaf olduğu düzenlendiğinden kendileri hak sahibi olarak yalnızca aile üyelerinin ikamet izni işlemleri için provizyon belgesi ibraz edebilmektedirler.

İdarece ikamet izni başvurularında provizyon belgesinin kabul edilmesindeki amaç, yabancının Türkiye’de kaldığı süre boyunca geçerli bir sağlık sigortasına sahip olma şartına dayanmaktadır. Provizyon belgesinin geçerliliğinin başvuru aşamasından sonra düzenli kontrolüne yönelik herhangi bir sistem bulunmamaktadır. Bu da yabancının ikamet izni başvurusu sona erdikten ve kendisine ikamet izni düzenlendikten sonra provizyon belgesindeki sağlık sigortasının geçerliliğini yitirmesi durumunda uygulamadan kaynaklı kanuni şartlara aykırı bir sonuç doğurabilecektir.

3.3.2.3. Genel Sağlık Sigortası (GSS)

Genel sağlık sigortaları kişilerin gelir durumlarına ve taleplerine bakılmaksızın zorunlu olarak dâhil edildikleri, öncelikli olarak kişilerin sağlığını korumayı amaçlayan ve sağlık sorunlarının olması durumunda da tedavi sürecinde oluşan masrafların finansmanını mevzuat çerçevesinde sağlayan bir sigorta türüdür. Sağlık hakkının korunması çerçevesinde sağlık hizmetlerine erişimde eşitlik ilkesi hem uluslararası hem de ulusal mevzuatımızda düzenlenmiştir.

Türkiye’de SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı kapsamında işçiler, bağımsız çalışanlar, memurlar gibi parçalı yapıdan oluşan sosyal güvenlik hukuku, sağlık hizmetlerinden yararlanma bakımından da eşitlik durumunu zedeleyici uygulamalara sebep olmaktaydı (Çelik, 2006: 162). Kaliteli sağlık hizmetlerine erişim bakımından tüm vatandaşlar için hakkaniyete uygun bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmuş ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 31.05.2006 tarihinde TBMM’de kabul edilerek 01.10.2008 tarihinde de yürürlüğe girmiştir.

Genel sağlık sigortası ile sağlık sigortası sistemine herkesin dâhil edilmesi amaçlanmıştır. GSS ile birlikte sağlık hizmetlerine erişim kolaylaşmış, standart uygulamalar kurgulanmış ve sağlık hizmetlerinin sunumunda verimlilik artmıştır. Toplumda dezavantajlı durumdaki nispeten geliri düşük olan kişiler için sağlık kontrolleri ve tedavi masraflarının finansmanı konusunda büyük yenilikler sağlanmıştır.

5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu, 60.maddesi kapsamında, genel sağlık sigortalı sayılanlara ilişkin detaylı bir düzenlemeye yer vermiştir. Bu doğrultuda;

- Çalışanlar,
- Emekli vb. aylık alanlar,
- Bakmakla yükümlü olunan kimseler (eş ve çocuk),
- İşsizlik ve kısa çalışma ödeneği alanlar,
- Sığınma, koruma, bakım ve iyileştirme hizmetlerinden ücretsiz yararlananlar,
- Stajer Avukatlar,
- Yarı zamanlı çalışanlar,
- İsteğe bağlı sigortalılar,
- 18 yaşına kadar çocuklar,
- Uluslararası Koruma başvuru veya statü sahibi yabancılar,
- Vatansızlar,
- Yabancı uyruklu öğrenciler,
- İsteğe bağlı olarak yabancı uyrukluların genel sağlık sigortasına dâhil

olabilecekleri düzenlenmiştir.

Bahse konu durumları genel olarak üç başlık altında belirtmek mümkündür. Bu kapsamda; çalışarak gelir elde edenler ve bu gelir üzerinden prim ödeyerek sisteme

dâhil olanlar, çalışmaya bağlı geliri olmayan fakat kendi istekleriyle ödeme yaparak sisteme dâhil olanlar, ödeme gücü bulunmayan ve primleri devlet tarafından karşılanarak sisteme dâhil olanlar olmak üzere üç temel gruba yer verilmiştir (Ancı ve Alper, 2013: 294).

Uluslararası koruma başvuru veya statü sahibi ile vatansız kişiler kayıt altına alındıkları andan itibaren herhangi bir sağlık güvencelerinin olmaması ve ödeme gücü bulunmamaları şartıyla il göç idaresi müdürlüklerince genel sağlık sigortalısı olarak tescil işlemi yapılır. Genel sağlık sigortasına ilişkin primleri ilgili İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı tarafından ödenir.

2019 yılı Aralık ayında YUKK'un 89/3. fıkrasında yapılan değişiklik ile herhangi bir sağlık güvencesi olmayan ve ödeme gücü bulunmayan 18 yaş üstü uluslararası koruma ve başvuru sahiplerinin GSS'leri ilk başvuru kayıt tarihinden itibaren bir yıl ile sınırlandırılmıştır. Önceki dönemde, kayıtlı bulundukları anda aktif edilen ve Türkiye'de yasal mevzuat kapsamında uluslararası koruma işleyişi içerisinde kaldıkları sürece bu yabancılar için devam eden GSS, yeni düzenleme ile bir yıllla sınırlandırılmıştır. Ancak getirilen sınırlama, özel ihtiyaç sahipleri ve İçişleri Bakanlığınca sigorta kaydının devamı uygun görülen yabancıları kapsamamaktadır. Kamu otoritesi üzerindeki sigorta primi ödemelerinden kaynaklanan yükün azaltılmasının hedeflendiği kanuni değişiklikte, Bakanlıkça GSS kapsamında kalması uygun görülenler ile 18 yaş altı çocukları ve yaşlarına bakılmaksızın özel ihtiyaç sahibi yabancılar kapsam dışında tutulmuş olup uluslararası sözleşmelerde hassas grupta yer alan kişilerin ulusal mevzuat kapsamında sağlık hizmetlerinden faydalanmaları bakımından ayrıcalıklı durumları gözetilmiştir.

YUKK'un 89/3. fıkrası kapsamında uluslararası koruma işleyişi içinde bu husus düzenlenmiştir. Bu kapsamda, uluslararası koruma başvuru sahiplerinden herhangi bir sağlık güvencesi olmayanlardan ödeme gücü bulunmayanlar, başvuru tarihlerinden sonra bir yıl süreyle GSS hükümlerinden faydalanabilmektedir. Bir yıllık süre sınırı, özel ihtiyaç sahibi olduğu valiliklerce tespit edilenler ve İçişleri Bakanlığınca sigorta kaydının devamı konusunda uygun görüş bildirilenler için geçerli değildir. Yani bu iki gruptaki uluslararası koruma başvuru sahipleri, haklarında başkaca aksi bir hüküm bulunmadığı taktirde GSS kapsamında hizmet alabilmektedir. Mevzuatta her ne kadar GSS primleri Göç İdaresi Başkanlığınca ödenen kişilerden

maddi durumlarına göre primlerin bir kısmı ya da tamamı talep edileceği yer alıyorsa da uygulamada bu durum pek mümkün olmamaktadır. Genellikle maddi durum tespitine ilişkin il göç idaresi müdürlükleri tarafından, farklı kamu kurumlarının da işbirliği ile yapılan mahalli araştırmalar neticesinde ödeme gücü bulunanların GSS hizmeti değerlendirmeye alınarak ya devamına ya da kesilmesine karar verilmektedir. Uluslararası koruma başvuruları sonrası, statü belirleme mülakatlarına davet edilen yabancılar hakkında menfi karar verilmesi halinde GSS kapsamından çıkarılmaktadırlar. GSS kapsamına dâhil olmakla birlikte idarece bahse konu yabancıların farklı bir sağlık güvencesinin olduğunun ya da maddi gücünün varlığının tespiti halinde GSS yine sona erdirilmekte ve GSS kapsamında karşılanan tedavi ve ilaç masrafları yabancılardan talep edilmektedir. Uygulamada tespiti çok mümkün olmasa da kanun koyucu kötü niyetli kişiler için maddi yaptırımını öngörmüştür.

Madde metninden de anlaşılacağı üzere GSS kapsamında statüleri gereği vatansızlar ile ilgili herhangi bir hükme yer verilmezken uluslararası koruma başvuru veya statü sahibi yabancılar tarafından genel sağlık sigortası ile ilgili suiistimallerin önlenmesi adına ödeme gücüyle ilgili gerekli araştırmanın yapılması hususu önemli görülmüştür. Sağlık güvencesi, ödeme gücü bulunduğu veya sadece sağlık sorunlarının çözümü için uluslararası korumaya başvurarak GSS'ye dâhil olmuş kişiler hakkında masrafların geri alınacağı belirtilmiştir. Bahse konu tespitin yapılması esnasında valiliklerce detaylı araştırma yapılmalıdır. Kamu kaynaklarının israfının önlenmesi adına GSS'ye haksız yere dâhil olmuş kişilerin tespiti yapılırken hassas inceleme yapılmasının faydalı değerlendirilmektedir. Detay ve dayanaktan yoksun araştırmaların yabancıların mağduriyetine yol açma ihtimali göz önünde bulundurulmalıdır.

İkamet izni sahibi yabancılar bakımından GSS kapsamından faydalanılmasının temelinde, uluslararası koruma işleyişi ve vatansızlık statüsünden farklı olarak karşılıklılık (mütekabiliyet) esası gözetilmektedir. Ayrıca bir yıllık ikamet izni ile Türkiye'de kalmış olma şartı aranmaktadır. 5510 sayılı Kanunun isteğe bağlı sigorta primleri ve ödenmesi başlıklı 52.maddesinde yabancı ülke vatandaşlarından Türkiye'de yerleşik olma hali bir yılı doldurmadıkça genel sağlık sigortası primi alınmayacağı ve bu kişilerin genel sağlık sigortalısı sayılmayacağı düzenlenmiştir.

60. maddede ise oturma izni almış yabancı ülke vatandaşlarından yabancı bir ülke mevzuatı kapsamında sigortası bulunmayan yabancıların GSS kapsamında sağlık sigortalı olarak sayılabileceği belirtilmiştir.

Bu çerçevede ulusal mevzuatımız kapsamında ikamet izni sahibi yabancılar ile ilgili GSS'ye dâhil olabilmelerinin üç koşulu bulunmaktadır. Yabancıların kendi ya da üçüncü bir ülke mevzuatı kapsamında sigortası olmamalı, karşılıklılık esası çerçevesinde yabancıların vatandaşlığının bulunduğu ülkedeki Türk vatandaşlarının da sosyal sigorta kapsamına alınabilmesinin mümkün olması ve Türkiye'de en az bir yıl ikamet izni ile kalmış olma şartlarını sağlaması gerekmektedir.

Yukarıdaki şartları sağlayan ikamet izni sahibi yabancılar, ikamet adreslerine en yakın sosyal güvenlik kuruluşuna başvuruda bulunarak GSS kapsamına dâhil olabilmektedir. Başvuru aşamasında ikamet izin kartı veya yerine geçen başvuru belgesi, vatandaşlığının bulunduğu ülke sosyal güvenlik kurumundan ya da çalışma ataşeliğinden alınan sosyal güvenlik durumlarını gösteren yazının aslı veya fotokopisi ve taahhütname formu yeterli kabul edilmektedir.

GSS'ye dâhil olmuş yabancı uyruklu kişilerin veya bakmakla yükümlü oldukları kişilerin; sigortasının aktif olduğu tarihten önce mevcut olan kronik hastalıkları dışında kalan diğer hastalıklarının tedavisi genel sağlık sigortası kapsamında karşılanmaktadır. Kanun koyucu, 5510 sayılı Kanunun 64.maddesinde kurumca finansmanı sağlanmayacak sağlık hizmetleri başlığı altında ilgili hususu düzenlemiştir. Bu bakımdan kanun koyucu temel haklar arasında sayılan sağlık hakkının korunmasını gözetirken, kamu yararı ilkesinin kötü niyetli kullanılmasının önüne geçmeyi hedeflemiştir. Uygulamada uluslararası düzlemde sağlık kontrolleri ile ilgili verilerin ülkeler arasında hasta mahremiyeti ilkesi gereği paylaşımına açık olmaması sebebiyle, GSS kapsamındaki yabancıların kendi iradesiyle GSS'ye dâhil olmadan önceki süreçte var olan kronik rahatsızlığını sağlık kuruluşu ile paylaşmaması halinde bahse konu hükmü uygulamanın pek mümkün olmayacağı değerlendirilmektedir. Özellikle düzensiz göçmen statüsünde iken uluslararası koruma talebinde bulunan başvuru veya statü sahiplerinin bazen pasaport dâhil herhangi bir belge almadan ülkelerinden ayrıldıkları veyahut alsalar bile Türkiye'ye kaçak giriş yaparken genelde kaybettiklerini beyan ettikleri göz önünde bulundurulduğunda hükmü uygulamanın zorluğu ortaya daha da net çıkmaktadır.

Yabancı uyruklu kişilerin Türkiye içinde ikamet eden, Türkiye veya başka bir ülke mevzuatı kapsamında sigortası bulunmayan;

-Eşleri,

-18 yaşını doldurmamış çocukları,

-Lise ve dengi öğrenim görmesi halinde 20 yaşını doldurmamış ve evli olmayan çocukları,

-Yükseköğrenim görmesi halinde 25 yaşını doldurmamış ve evli olmayan çocukları,

-Yaşına bakılmaksızın malûl olduğu tespit edilen evli olmayan çocukları,

-Geçiminin yabancı uyruklu kişi tarafından sağlandığı Sosyal Güvelik Kurumunca belirlenen kriterlere göre tespit edilen anne ve babası, GSS kapsamında sağlık hizmetlerinden faydalanabilmektedir.

GSS bakımından Türkiye'ye yükseköğrenim görmek amacıyla gelen yabancı öğrenciler için diğer ikamet izni türlerine göre farklı düzenlemelere yer verilmiştir. İlgili durum 5510 sayılı Kanun'un 60.maddesinin ek fıkrasında belirtilmiştir. Bu kapsamda, yabancı öğrenciler eğitim kurumlarına ilk kayıt tarihinden itibaren üç ay içerisinde okulundan talepte bulunmaları halinde GSS kapsamına katılmaktadırlar. Görüldüğü üzere, öğrenci ikamet izni sahiplerinin GSS'ye dâhil olabilmeleri için diğer ikamet izni türlerindeki gibi önceki dönemde bir yıllık ikamet izniyle Türkiye'de kalmış olma şartı bulunmamaktadır. YUKK UY 35/8. fıkrası da ilk kayıt tarihlerinden itibaren üç ay içinde genel sağlık sigortalısı olmak için talepte bulunan yabancı öğrencilerden ikamet izni başvuruları esnasında ayrıca sağlık sigortası istenmeyeceğini düzenlemiştir. Böylelikle, yükseköğrenim kaydı bulunan ve GSS başvurusunda bulunduğunu belgeleyen yabancı öğrencilerin GSS'leri aktifleşme bile idarece başka bir sigorta talep edilmeden ikamet izni başvurularının alınması gerektiğine yer verilmiştir.

Öğrenim amaçlı olarak Türkiye'ye giriş yaptıkları düşünüldüğünde, bir yıldır Türkiye'de ikamet izniyle kalıyor olma şartının aranmaması ve okulları aracılığı ile GSS'ye dâhil edilebilmeleri, ikamet izni işlemleri esnasında GSS başvurularına ilişkin evrak ibrazının geçerli sağlık sigorta şartını karşılaması; eğitim amacıyla Türkiye'de bulunan yabancı öğrencilerin bürokratik süreçlerden uzak kalmasını sağlamaktadır. Yabancı öğrencilerin talebi halinde GSS bir yıllık sürelerle aktif hale getirilmektedir.

İlgili hükümde yer alan üç aylık sürenin dolması, hak düşürücü niteliktedir. Yabancı öğrenciler, üç aylık sürede GSS için başvuruda bulunmazlar ise öğrencilere yönelik GSS hükümlerinden faydalanamamaktadırlar. Uygulamada üç aylık hak düşürücü süre ile ilgili yabancı öğrencilerin muhtelif kereler idareye ilettiği değişiklik talebi bulunmaktadır.

İkamet izni başvurusunda bulunmak isteyen kişilerin yukarıda belirtilen kapsamda GSS'ye başvuruda bulunduklarına dair onaylı belgeyi il göç idaresi müdürlüklerine ibraz etmeleri durumunda ikamet izni için gerekli olan sağlık sigortası şartı yerine getirilmektedir.

İkamet izni sahibi yabancıların Türkiye'de bulundukları süre boyunca ikamet izinleri devam ettiği, başka bir ülke tarafından sigortalılık durumu olmadığı, başka bir statüde genel sağlık sigortası kapsamında bulunmadıkları sürece GSS'leri devam etmektedir.

Uygulamada ikamet izin almak amacıyla Türkiye'de bulunan yabancıların GSS'ye dâhil olmaları konusunda bazı tereddütlerinin olduğunu belirtmek mümkündür. İkamet izni başvurularında yüksek oranda özel sağlık sigortası poliçelerinin ibraz ediliyor olması bu durumu destekler niteliktedir. GSS kapsamı dışında kalmak isteyen yabancı kişilerin mevzuattan kaynaklı çeşitli sebepleri vardır.

GSS sistemine dâhil olmak için yabancı kişilerin ödemeleri gereken prim ücreti brüt asgari ücretin yüzde yirmi dördü olarak belirlenmiştir. 2022 itibariyle, bu ücret aylık olarak yaklaşık bin iki yüz liraya tekabül etmektedir. Türk vatandaşları için bu ödeme aylık gelirlerine bağlı olarak değişebilmektedir. Gelir testi kapsamında Türk vatandaşlarının durumu incelenmektedir. Aylık gelirleri brüt asgari ücretin üçte birini aşıyorsa brüt asgari ücretin yüzde üçü oranında prim ödemesi yapılmakta, aşmıyorsa primler devlet tarafından ödenmektedir. Türk vatandaşlarından prim ödemesi gerekenlerin aylık tutarı yaklaşık yüz elli lira civarındadır.

Eğitim amacıyla Türkiye'de bulunan yükseköğrenim kapsamındaki yabancı uyruklu öğrencilerin GSS primleri tutarları bakımından da avantaj sağlamaktadır. Yabancı uyruklu öğrenciler brüt asgari ücretin yüzde dördü tutarında aylık prim ödemesi gerçekleştirerek GSS kapsamına dâhil olabilmektedirler. Yabancı uyruklu öğrencilere yönelik fayda sağlanması amacıyla diğer ikamet izni türlerinde bulunan yabancılara kıyasla daha düşük prim ödeme imkânı sunulmaktadır. Türk

vatandaşlarının aylık prim tutarına yakın seviyede prim ödemeleri yapabilmeleri sağlanmıştır.

Yabancılar için ulusal mevzuat kapsamında belirlenen GSS prim ödemelerinin vatandaşlara göre yaklaşık sekiz kat olan nispi yüksekliğinin en önemli çekince sebeplerinden olduğu değerlendirilmektedir. Ayrıca YUKK gereği çalışma amacı dışındaki yabancıların ikamet izni başvurusunda bulunduğu düşünüldüğünde, birikimi veya ülkesinden düzenli geliri olmayan yabancının bahse konu prim ücretinin ödemesinde zorlanabilecekleri kanaati oluşmaktadır. Ücretsiz sunum, ikamet iznine konu yabancılar için kamusal gelir ve külfet açısından kabul edilebilir olmamakla birlikte GSS için belirlenen primlerin batılı bazı ülkelerdeki gibi makul seviyelere çekilmesi tartışılmalıdır.

İkamet izni sahibi yabancıların GSS sistemine giriş yapmalarının ön koşulu, bir yıl Türkiye’de ikamet izniyle kalmış olmaktır. Türkiye’de turistik, araştırma, staj vb. sebepler ile gelen yabancı sayısı diğer ikamet izni türlerine göre daha fazladır. Göç İdaresi Başkanlığı’nın verilerine göre 2021 yılı Temmuz ayı itibariyle, 1.166.378 ikamet izninden 839.236’sını kısa dönem ikamet izinleri oluşturmaktadır. Bir yıllık ikamet izni sahibi olma zorunluluğu nedeniyle Türkiye’ye gelen yabancı profili de incelendiğinde, bahse konu yabancıların GSS kapsamında sağlık sigortasından faydalanma imkânları zorlaşmaktadır.

Tablo 9: Vade Yapısına Göre Yazılan Poliçe Adedi Dağılımı

ÜRÜN GRUBU	VADE SÜRESİ (AY)	2020				2021			
		Haziran		Ocak - Haziran		Haziran		Ocak - Haziran	
		FERDİ	GRUP	FERDİ	GRUP	FERDİ	GRUP	FERDİ	GRUP
SAĞLIK	1	37,7%	10,4%	35,3%	7,7%	35,4%	13,5%	34,5%	10,5%
	2-6	8,0%	38,4%	8,5%	21,9%	19,8%	39,0%	11,7%	16,3%
	7-12	54,4%	51,2%	56,2%	70,4%	44,9%	47,5%	53,8%	73,2%
SEYAHAT	1	98,4%	99,8%	99,4%	99,9%	99,3%	99,9%	99,1%	99,9%
	2-6	1,6%	0,2%	0,6%	0,1%	0,7%	0,1%	0,9%	0,1%
	7-12	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
SAĞLIK ACİL SAĞLIK	1	98,7%	70,4%	98,0%	71,9%	93,0%	10,6%	95,5%	13,6%
	2-6	0,2%	0,0%	0,3%	6,7%	0,3%	3,9%	0,5%	2,0%
	7-12	1,1%	29,6%	1,6%	21,4%	6,7%	85,6%	4,1%	84,4%
TAMAMLAYICI SAĞLIK	1	47,1%	22,3%	42,8%	17,4%	54,1%	87,2%	47,3%	59,8%
	2-6	10,3%	44,6%	10,7%	46,3%	9,7%	7,5%	10,8%	33,1%
	7-12	42,6%	33,1%	46,5%	36,4%	36,2%	5,3%	41,9%	7,1%
HASTALIK	1	90,8%	0,0%	92,2%	100,0%	85,5%	0,0%	87,4%	100,0%
	2-6	2,9%	0,0%	2,1%	0,0%	7,3%	0,0%	5,4%	0,0%
	7-12	6,3%	0,0%	5,7%	0,0%	7,1%	0,0%	7,1%	0,0%
YABANCILAR İÇİN SAĞLIK	1	96,5%	0,0%	96,7%	0,0%	96,9%	0,0%	96,9%	0,0%
	2-6	1,4%	0,0%	1,6%	0,0%	1,3%	0,0%	1,1%	0,0%
	7-12	2,1%	0,0%	1,8%	0,0%	1,9%	0,0%	2,0%	0,0%

Kaynakça: <https://www.sbm.org.tr/>

Tablo 9’da yer alan Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi istatistiklerinde, yabancılar tarafından yapılan sağlık sigortalarının vadelerine yer verilmiştir. Vadeler üç farklı bölümde incelenmiştir. İlk bölüm bir yıl ve daha kısa vadeleri, ikinci bölüm iki ve altı yıl arasındaki vadeleri, üçüncü bölüm ise yedi ve on iki yıl arasındaki sigorta poliçeleri vadeleri ile ilgili bilgi aktarmaktadır. Bir yıllık vade için yaptırılan sağlık sigortaları, 2020 yılında yabancılar tarafından yapılan sağlık sigortalarının %96,5’i oluşturmakta, 2021 yılında ise %96,9’unu oluşturmaktadır. Bahse konu istatistikler, Türkiye’de ikamet izni almak isteyen yabancıların çok büyük bir çoğunluğunun bir yıl ve altında ikamet izni talebinde bulundukları konusunda fikir vermektedir.

Tablo 10: Yenileme Yapısına Göre Yazılan Poliçe Adetleri Dağılımı

ÜRÜN GRUBU	YENİLEME TİPİ	2020				2021			
		Haziran		Ocak - Haziran		Haziran		Ocak - Haziran	
		FERDİ	GRUP	FERDİ	GRUP	FERDİ	GRUP	FERDİ	GRUP
SAĞLIK	Geçiş	16,0%	0,5%	13,7%	0,1%	26,7%	0,0%	14,8%	0,0%
	Yeni İş	19,2%	34,0%	21,3%	53,5%	19,2%	36,2%	20,3%	21,1%
	Yenileme	64,8%	65,5%	65,0%	46,4%	54,1%	63,8%	64,9%	78,8%
SEYAHAT	Geçiş	1,2%	0,6%	7,3%	9,9%	2,6%	1,6%	2,7%	1,6%
	Yeni İş	59,1%	99,3%	72,7%	89,9%	77,3%	98,4%	76,5%	98,4%
	Yenileme	39,7%	0,1%	20,0%	0,3%	20,1%	0,0%	20,8%	0,0%
SAĞLIK ACİL SAĞLIK	Geçiş	0,1%	0,0%	0,2%	0,0%	0,2%	0,0%	0,2%	0,0%
	Yeni İş	99,2%	38,5%	98,5%	39,5%	98,7%	98,3%	97,8%	91,8%
	Yenileme	0,7%	61,5%	1,3%	60,5%	1,1%	1,7%	2,0%	8,2%
TAMAMLAYICI SAĞLIK	Geçiş	0,6%	0,5%	0,7%	0,4%	0,6%	0,0%	0,8%	0,0%
	Yeni İş	61,4%	51,5%	59,0%	47,2%	63,0%	97,4%	60,5%	96,5%
	Yenileme	38,0%	48,0%	40,3%	52,3%	36,4%	2,6%	38,8%	3,5%
HASTALIK	Geçiş	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	0,0%
	Yeni İş	77,4%	0,0%	75,5%	0,0%	87,0%	0,0%	84,3%	0,0%
	Yenileme	22,5%	0,0%	24,5%	100,0%	13,0%	0,0%	15,7%	100,0%
YABANCILAR İÇİN SAĞLIK	Yeni İş	99,4%	0,0%	99,4%	0,0%	99,7%	0,0%	99,6%	0,0%
	Yenileme	0,6%	0,0%	0,6%	0,0%	0,3%	0,0%	0,4%	0,0%

Kaynakça: <https://www.sbm.org.tr/>

Tablo 10’da sigorta poliçelerinin yeni bir talep mi yoksa var olan bir poliçenin yenilenmesi üzerine mi gerçekleştirildiğine ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Yabancıların sağlık sigortalarıyla ilgili verilerde, 2020 yılında %99,4’ünün yeni poliçe ile işleme alındığı, 2021 yılında da %99,6’sının yeni işlem olduğu paylaşılmıştır. Türk vatandaşları için ferdi olarak yeni sigorta poliçesi oranı %21,3 2021 yılı için ise %20,3’tür. Bahse konu tablo, yeni iş olarak belirtilen poliçelerin Türkiye’de ilk kez sağlık sigortası yaptırmak isteyen yabancılar tarafından talep edildiği hususunu ortaya çıkarmaktadır. İlgili istatistikler de Türkiye’de ikamet izni almak isteyen yabancıların birçoğunun önceki sigorta poliçelerindeki süre dolmadan yani bir yıldan daha kısa sürede Türkiye’den ayrıldıkları konusunda fikir vermektedir.

Her iki tabloda birlikte değerlendirildiğinde, prim ücretlerinin yüksekliğinin yanında, kısa süreli olarak Türkiye’de kalma amacı taşıyan yabancı uyruklu kişilerin büyük çoğunluğunun bir yıllık ikamet izni kadar bile Türkiye’de kalmadıkları anlaşıldığından, özel sağlık sigortalarına yöneldikleri değerlendirilmektedir.

Aşağıdaki bölümde, yabancıların özel sağlık sigortaları ile ilgili detaylara yer verilecektir.

3.3.2.4. Özel Sağlık Sigortaları

Sağlık sigortaları kapsam gereği kişilerin tıbbi yardım, tedavi ve ilaç masraflarına ilişkin süreçleri kapsamaktadır. Özel sağlık sigortaları da bu doğrultuda sigorta şirketleri tarafından sunulan bir hizmet türüdür. Bu sigorta türleri genel kapsamda kamu otoritesi tarafından sunulan zorunlu sağlık sigortasının içerdiği teminatlara ek hizmetler sunmakta ve zorunlu sağlık sigortasının finanse etmediği tedavi olanaklarını içerisinde barındırmaktadır.

Sağlık sigortalarının içeriğine göre maliyetleri belirlenmektedir. Kişiler tarafından talep edilen kapsamına veya sigorta yaptırmak isteyen kişinin risk durumuna göre ödenecek primler tespit edilmektedir. Sigorta yaptıran kişilerin prim ödemeleri ile oluşan havuzdan sigorta kapsamındaki masrafların finansman kaynağı sağlanmaktadır.

Özel sağlık sigortaları, kişilerin öngöremedikleri sağlık sorunları karşısında ortaya çıkabilecek tedavi masraflarının finansmanını sağlayarak sosyal güvenlik sisteminin işleyişine katkıda bulunmaktadır. Özel sağlık sigortalarının temel mantığı, sigortalı kişinin olası riskler karşısında sağlık durumunda meydana gelebilecek zararların ortadan kaldırılmasını ve kişinin sigortalanmadan önceki haline kavuşmasını amaçlamaktadır (Yiğit, 2007: 25).

Hangi tür zararların sağlık sigortası kapsamında karşılanabileceği taraflar arasında belirlenebilir olmakla birlikte kural olarak sigorta başlangıcı sonrasında meydana gelen zararların telafisi amaçlanmaktadır. Sağlık sigortalarında poliçe süresi bir yıldır ancak uygulamada daha uzun sağlık sigorta poliçeleri de düzenlenebilmektedir. Sigorta sahibi, risk durumunda riski öğrendiği tarihten itibaren sekiz gün içerisinde durumu sigorta şirketine bildirmekle mesuldür. Kaza ya da hastalık durumuyla ilgili raporu da bu bildirim esnasında ya da sonrasında iletmelidir (Pamir, 2010: 38).

İkamet izni başvurusunda bulunan yabancılar açısından sağlık sigortası kapsamında birden fazla seçenek söz konusudur. Yani yabancılar isterse GSS'ye dâhil

olmak yerine özel sağlık sigortası yaptıırma imkânına da sahiptir. Türkiye’de ikamet izni başvurusunda bulunmak isteyen yabancıların sağlık sigortalarının asgari koşullarına ilişkin standartlar, geçmiş dönem Hazine Müsteşarlığı’nca hazırlanmış 10/05/2016 Tarihli ve 16/2016 Sayılı Vize ve İkamet İzni Taleplerinde Yaptırılacak Sağlık Sigortalarına İlişkin Genelge ile belirlenmiştir. Belirlenen bu standartlar, Göç İdaresi Başkanlığı’nca tüm sigorta şirketlerine bildirilmiştir.

Tablo 11: İkamet izni başvurularında yaptırılacak olan sağlık sigortasının asgari koşulları

Asgari Poliçe İçeriğı

	Anlaşmalı		Anlaşmasız	
	Yıllık Asgari Limit	Katılım Payları	Yıllık Asgari Limit	Katılım Payları
Ayakta Tedavi	2.000. -TL	Sigortalı : % 40 Şirket : % 60	2.000.-TL	Sigortalı : % 40 Şirket : % 60
Yatarak Tedavi	Limitsiz	Sigortalı : % 0 Şirket : % 100	20.000.-TL	Sigortalı : % 20 Şirket : % 80

Kaynakça: Hazine Müsteşarlığı 16/2016 Sayılı Genelge

Tablo 11’de, ikamet izni başvurularında kullanılacak özel sağlık sigortası poliçelerinde yeknesaklığın sağlanması ve yabancıların olası sağlık sorunları karşısında mağduriyetlerinin önlenmesi amacıyla asgari koşullar belirlenmiştir. Sigorta şirketleri ile sigorta yaptırmak isteyen yabancı uyruklu kişilerin iradeler doğrultusunda asgari koşullar belirtilerek, asgari standartlardan daha geniş kapsamlı sağlık sigortası sözleşmelerinin yapılmasının mümkün olduğu da ayrıca belirtilmiştir.

Bu kapsamda ikamet izni işlemleri kapsamında ibraz edilecek sağlık sigortası poliçelerinde yabancıların olası bir kaza durumunda hafif yara alması veya çok ağır olmayan bir sağlık sorunuyla karşılaşması neticesinde ayakta tedavinin yeterli olduğu

durumlarda, yıllık tedavi masraflarının asgari iki bin Türk Lirasını karşılayacak biçimde ve bahse konu masrafların %40'ına yabancının, % 60'ına ise şirketin katılımını içerecek şekilde düzenlenmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayakta tedaviye ihtiyaç duyan yabancıların başvurdukları sağlık kuruluşunun sigorta poliçesinde belirtilen anlaşmalı yerlerden olup olmaması tedavinin asgari limitlerinin belirlenmesinde veya tedavi masraflarına katılım oranlarında herhangi bir değişikliğe sebep olmamaktadır.

İkamet izni sahibi yabancının özel sağlık sigortası yaptırdıktan sonra yatarak tedavisini gerektiren bir hastalık ya da kaza durumu neticesinde, tedavi göreceği sağlık kuruluşunun sahip olduğu sigorta poliçesindeki anlaşmalı kuruluşlardan olması halinde limitsiz bir şekilde tedavi masraflarının tamamının sigorta şirketi tarafından karşılanması gerektiği 16/2016 sayılı Genelge kapsamında belirlenmiştir. Başvurulan sağlık kuruluşunun sigorta poliçesinde anlaşmalı olduğu belirtilen kurumlar haricinde olması durumunda ise, sağlık sigortaları minimum yirmi bin Türk Lirasını karşılamalı, tedavi sonucunda oluşacak masrafların %20'sine yabancı, %80'ine ise sigorta şirketi katlanmalıdır.

Görüldüğü üzere, 16/2016 Genelge kapsamında ikamet izni sahibi yabancının başına gelebilecek hastalık ya da kaza durumları neticesinde ihtiyaç duyacağı tedavi türünün ayakta ya da yatarak olmasına göre iki farklı durum düzenlemeye konu edilmiştir. Başvuracağı sağlık kuruluşlarının da sigorta poliçesi kapsamında anlaşmalı sağlık kurumlarından olup olmaması durumlarına göre tedavi limiti ve katılım oranları değişebilmektedir. Bu düzenleme ile yabancının sağlık sorunları karşısında mağdur olmasını önlemek ve bunu gerçekleştirirken de serbest piyasa koşullarında faaliyet yürüten sigorta şirketlerinin işleyişlerindeki karlılık motivasyonlarının zedelenmemesi amaçlanmıştır.

İlgili poliçeler üzerinde, "İşbu poliçe, 10/05/2016 Tarihli ve 16/2016 Sayılı Vize ve İkamet İzni Taleplerinde Yaptırılacak Sağlık Sigortalarına İlişkin Genelgede belirtilen asgari koşulları kapsamaktadır" ibaresi yer almalıdır. Bu durum Göç İdaresi Başkanlığı tarafından sigorta şirketlerine bildirilen hususlar arasındadır. İkamet izni başvurusunda bulunmak isteyen yabancılar, e-ikamet sistemi üzerinde elektronik ortamda başvurularını gerçekleştirirken yabancılara da ilgili bildirim yapılmaktadır.

Böylelikle hem sigorta şirketlerine hem de başvuru yapacak yabancılara, sigorta poliçesinde yer alması gereken asgari koşullarla ilgili sorumluluk yüklenmektedir.

16/2016 sayılı Genelge'nin 4.maddesinde ikamet izni başvurusunda bulunanların Türkiye'de yerleşik kişi kabul edileceği, Türkiye'de ikameti izni başvurusunda bulunan ve ikamet izni alan yabancılar tarafından yaptırılacak olan özel sağlık sigortalarının 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu uyarınca ilgili branşta faaliyet izni bulunan sigorta şirketleri ile yurt dışında kurulmuş sigorta şirketlerinin Türkiye'deki teşkilatları tarafından akdedilmesi gerektiği düzenlenmiş ve bu hükme aykırı olan poliçelerin işleme alınmayacağı belirtilmiştir. Bu kapsamda ikamet izni başvurusunda bulunan yabancıların Türkiye içerisinde bulunan sigorta şirketlerinden sigortalarını yaptırabilecekleri, yurt dışında yaptırdıkları sağlık sigortalarının ise ancak Türkiye'de bulunan temsilcilikleri tarafından onaylanması halinde geçerli olabileceği belirtilmiştir. İlgili hüküm ile olası tedavi ihtiyaçları durumunda hem idarece hem de sigorta sahibi yabancı tarafından, yurt dışındaki şirketten ziyade, Türkiye içerisinde irtibat kurabilecekleri bir sigorta temsilciğinin bulunmasının sağlık hizmetlerinin işleyişi ve yabancının olası mağduriyetinin önlenmesi açısından da etkinlik sağlayacağı hem de ulusal sigortacılık sektörüne katkı sağlayabileceği değerlendirilmektedir.

2021 yılı itibariyle ikamet izni ile ilgili başvurular istisnai olarak Valiliklere yapılmakta ise de YUKK'un düzenlediği haliyle Göç İdaresi Başkanlığı'nın yurt dışı teşkilatının tamamlanmasının akabinde konsolosluklardan alınmaya başlayacaktır. Bu kapsamda ikamet izni başvurularının yurt dışı temsilciliklerine yapılması halinde yabancı sigorta şirketlerince düzenlenen sağlık sigortasının, yukarıda bahsedilen asgari teminatları içermesi halinde geçerli sayılacağına 16/2016 sayılı Genelge'nin 4/3 fıkrasında yer verilmiştir.

İkamet izni başvurusunda bulunan yabancıların, Türkiye'de kalmak istedikleri süreyi kapsayan özel sağlık sigortasına ilişkin poliçeleri il göç idaresi müdürlüklerine ibraz etmeleri durumunda, işlemlerine devam edilmektedir.

YUKK'un yürürlüğe girmesi ile birlikte, ikamet izin başvurularına getirilen sağlık sigortasına sahip olma şartı neticesinde birçok yabancı düşük maliyetli, çoğu zaman il göç idaresi müdürlüğüne başvuru için gittiğinde bina çevresinden bile kolaylıkla temin edebileceği özel sağlık sigortalarını tercih etmiştir. Her yabancının

ülkesi ile Türkiye arasında ikili sosyal güvenlik sözleşmesinin mevcut olmaması, GSS sistemine kayıt aşamasında yaşanan zorluklar, yabancıya sağlık sorunları konusunda etkin bir fayda sağlamasa da özel sağlık sigortasına olan talebi her geçen gün artırmıştır.

Tablo 12’de yer alan yabancılar için sağlık bölümünde, Türkiye’de bulunan yabancılar tarafından yaptırılmış sağlık sigortalarına yer verilmiştir. Tabloda, sağlık sigortalarının iptal ya da meri yani geçerli olduğu ile ilgili bilgiler mevcuttur. Yabancıların ikamet izniyle ilgili başvurularının il göç idaresi müdürlükleri taşra teşkilatları tarafından alınmaya başlandığı yıl olan 2015 yılında tüm sağlık sigortaları vade süreleri sonuna kadar aktif kalmıştır. Ancak 2016 yılına gelindiğinde yabancılar tarafından yaptırılmış sağlık sigortalarının %80’inin bitiş tarihi beklenilmeden iptal edildiği görülmektedir.

Tablo 12: Poliçe Durumuna Göre Yıllar Bazında Yazılan Poliçe Adedi Dağılımı

		2015	2016	2017	2018	2019
GÜNDELİK HASTANE TAZMİNATI	İPTAL	100%	100%	100%	100%	0,0%
HASTALIK	İPTAL	8%	3%	4%	4%	2%
	MERİ	92%	97%	96%	96%	98%
SAĞLIK	İPTAL	3%	5%	3%	2%	1%
	MERİ	97%	95%	97%	98%	99%
SAĞLIK ACİL SAĞLIK	İPTAL	7%	11%	10%	0%	-2%
	MERİ	93%	89%	90%	100%	102%
SEYAHAT	İPTAL	0%	0%	1%	0%	0%
	MERİ	100%	100%	99%	100%	100%
TAMAMLAYICI SAĞLIK	İPTAL	9%	11%	9%	3%	1%
	MERİ	91%	89%	91%	97%	99%
YABANCILAR İÇİN SAĞLIK	İPTAL	0,0%	80%	2%	1%	0%
	MERİ	100%	20%	98%	99%	100%

Kaynakça: <https://www.sbm.org.tr/>

Tablo 12’de 2016 yılında, aynı sigorta türünde Türk vatandaşları tarafından yaptırılan poliçelerin ise yabancı sağlık sigortalarının aksine bir şekilde %95’inin bitiş süresine kadar aktif kaldığı yani iptal edilmeyerek faydalandığı görülmektedir. İkamet izni başvuruları sonrasında gerek yabancı gerek ise sigorta şirketi tarafından iptal edildiği değerlendirilen sağlık sigortası poliçeleri ile sahte sigorta evrakları ile ikamet izni başvurusunda bulunmaya çalışan yabancı kişilerin tutumları neticesinde, Göç İdaresi Başkanlığı tarafından ikamet izni başvurusu aşamasında Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi ile imzalanan protokol kapsamında sigorta poliçelerinin aktif olup olmadığı ile ilgili sistemsal kontrol mekanizması geliştirilmiştir. Böylelikle, başvuru aşamasında idareye ibraz edilen sigorta poliçelerinin gerçekliğinin ve geçerlilik sürelerinin ve iptal bilgilerinin kontrolü sağlanır hale gelmiştir.

Uygulamada özel sağlık sigortası ile ilgili yabancı kişilerin, sağlık sorunları olması durumunda, sigorta poliçelerinin darlığından ötürü tedavi hizmetlerinden vb. faydalanamadıkları yönündeki şikâyetleri yoğun bir şekilde tepkilere sebep olmaktadır. İlgili sistem güncellemesi ile başvuru sahibi yabancıların ikamet izni başvurusu hem sahte sağlık sigortası poliçesinin ibrazı engellenmiş hem de sağlık poliçesi orijinal olsa bile başvuru aşamasında geçerli olup olmadığının kontrol edilebilmesi sağlanmıştır. Bu gelişmeler neticesinde, Tablo 12’de paylaşıldığı üzere 2017 yılında %2, 2018 yılında %1 sağlık sigortası poliçesi iptal edilmiştir. 2019 yılında ise iptal edilen yabancı sağlık sigortası poliçesi olmamıştır. Görüldüğü üzere, idari kontroller neticesinde ikamet izni başvuru sahibi yabancıların özel sağlık sigortalarının Türkiye’de bulundukları süre içerisinde devamlılıkları sağlanabilmektedir.

3.4. İKAMET İZNİ SÜRECİNDE YABANCILARIN SAĞLIK SİGORTALARI: DİĞER ÜLKE UYGULAMALARI

Sağlık hakkının korunması amacına hizmet eden sağlık sigortalarının, kanun koyucu tarafından getirilen düzenlemeler, Türkiye’ye seyahat edecek ya da Türkiye’de ikamet edecek yabancılar tarafından yaptırılması beklenmektedir. Sağlık sigortasına ilişkin uygulamada ve mevzuattaki bazı aksaklıklardan yola çıkılarak, çalışmanın bu bölümünde dünya üzerinde yoğun göç akınına uğramış ve göçmen ülkeleri olarak

bilinen, Almanya ve Kanada örnekleri her iki ülkede bulunan yabancıların sağlık sigortaları temelinde incelenmiştir.

3.4.1. Almanya

İkamet izni ve ulusal mevzuat kapsamında yabancılar için belirlenmiş tüm statülerin göç politikası yönetiminde tek kurum yetkili olarak belirlenmiş olan birim Federal Göçmen ve Mülteci Dairesi (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - BAMF) adında faaliyet yürütmektedir ve Türkiye'dekine benzer şekilde İçişleri Bakanlığı'na bağlı bulunmaktadır. Görevleri arasında ikamet izni ve sığınma taleplerini değerlendirmek, mülteci statüsünün verilmesi ve korumanın sağlanması, ulusal düzeyde uyumun sağlanması, göç alanında araştırmalar yapmak ve bu araştırmalar doğrultusunda edinilen analitik bilgiyle göç politikalarının veriye dayalı şekilde geliştirilmesinin teşvik edilmesi vardır (Boswell, 2009: 40).

Federal Göçmen ve Mülteci Dairesi'nin, Almanya'nın çeşitli bölgelerine yayılmış durumda farklı birimleri mevcuttur. Türkiye'deki yapılanmaya benzer şekilde şubeleri, yabancı karşılama merkezleri, karar merkezlerinden oluşan teşkilat yapısına sahiptir. Yabancılar dair işlemler kapsamında, Almanya genelindeki Federal Eğitim ve Araştırma Bakanlığı, Sosyal hizmetler ve Çalışma Bakanlığı, Aile Bakanlığı, Kadın ve Genç Bakanlığı gibi bakanlıklar ile irtibat halindedir ve yabancıların ülkedeki statüleri ile ilgili olarak ana koordinatör olarak hizmet vermektedir. Ocak 2017 itibariyle Federal Daire Şubesi, bölge müdürlükleri ve karşılama merkezleri toplam 67 noktada faaliyet göstermektedir (Tuncer, 2012: 799).

Federal Göçmen ve Mülteci Dairesi'nin, internet sitesindeki 2020 yılının sonundaki verilere göre göçmenler 11,4 milyonluk nüfus ile 83,1 milyonluk Almanya'daki toplam nüfusun yaklaşık %14'ünü oluşturmaktadır. İkinci ve üstü kuşaktan göçmen geçmişine sahip olan kişi sayısı ise 17,1 milyon ile ülkenin %20'sini oluşturmaktadır. Yani ülkede 5 kişiden 1'i göçmenlik geçmişine sahiptir (Federal Göçmen ve Mülteci Dairesi, 2021: 1).

Federal Göçmen ve Mülteci Dairesi tarafından, Almanya'da ikamet etmek isteyen yabancılar ile ilgili bilgilendirme amaçlı bir el kitabı hazırlanmış ve sanal ortamda da internet sitesi kurulmuş olup (<https://handbookgermany.de/>) bahse konu

içerikler ile yabancı uyruklu kişiler, Almanya'ya gelmeden önce veya geldikten sonra ikamet izni, iltica, sağlık sigortaları, uyum kursları vb. birçok konuda bilgi sahibi olabilmektedir.

Almanya'da yaşayan herkesin temel tıbbi bakım hakkına sahip olduğu kabul edilmektedir. Alman vatandaşları gibi tüm yabancıların da bir sağlık sigortasına dâhil olma zorunluluğu bulunmaktadır. Yabancılar için sağlık hizmetleri ve tıbbi tedavi kapsamı, yabancıların uyruklarına ve ülkedeki yasal statülerine göre değişiklik göstermektedir (Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı, 2013: 74). Alman sağlık sigortası mevzuatı kapsamında, başka bir sigorta hakkı olmayan ve Almanya'da ikamet eden vatandaş ve yabancı tüm kişilerin hastalık halinde özel ya da genel sağlık sigortası koruması altında olduğu düzenlenmiştir (Koçer, 2014: 35).

Avrupa Birliği üyesi ülkelerden Almanya'ya çeşitli amaçlar ile gelmiş bulunan yabancıların ziyaretleri esnasında, üç ay geçerli Avrupa Sağlık Sigortası Kartı (EHIC) tarafından sağlanan sağlık alanındaki hizmetler yeterli kabul edilmektedir. Ancak bahse konu AB üyesi ülke vatandaşı yabancıların yerleşme amaçlı kalışlarında genel veya özel sağlık sigortası yaptırmaları gerekmektedir. Almanya'nın da Türkiye'ye benzer şekilde ikili sosyal güvenlik anlaşması bulunan ülke vatandaşlarının sosyal güvenlik durumları bahse konu anlaşmalar ile belirlenmiştir. Herhangi bir sözleşme bulunmayan ve AB üyesi olmayan ülkelere gelen yabancıların ise yerleşme amaçları olmasa bile Almanya'ya seyahatleri öncesinde, minimum otuz bin Avro kapasiteli ve tüm Schengen bölgesinde geçerli seyahat sigortası yaptırmaları zorunluluğu vardır (Handbook, 2021: 1).

İltica başvurusu onaylanmış ve kayıt altında bulunan mülteciler, Türkiye'dekine benzer şekilde genellikle bir sağlık sigortası programına dâhil olurlar ve kendilerine kanuni kapsamda sağlanan tüm hizmetlerden faydalanma hakları olur. Mültecilerin ülkedeki durumlarına göre de kendilerine sağlık hizmetlerine erişim konusunda, Almanya tarafından sağlanan sosyal güvence bakımından, iki farklı ayrıma gidilmektedir. Federal Mülteciler Yardım Yasası kapsamında, yardım alan mültecilere ekstra sosyal güvence sağlanmaktadır. İlgili sosyal güvencenin de yine sağlık hizmetlerine erişim ve belirli sağlık kurumlarından faydalanma gibi bazı sınırlamaları bulunmaktadır (Handbook, 2021: 1).

Henüz iltica süreci devam eden ve mültecilik hakkı elde etmemiş yabancılar ise Almanya’da kalış sürelerine bağlı olarak farklı sağlık sigortası kapsamında dâhil edilmektedir. Almanya’da kalış süresi on sekiz aydan az olanlar yalnızca acil sağlık hizmetleri bakımından sosyal sigorta kapsamındadır. İlgili mevzuat, hamilelikten doğum aşamasına kadar olan süreci istisna kapsamında tutar. Bu grupta olan tüm iltica başvuru sahibi yabancıların tüm sağlık hizmetlerinden faydalanması mümkündür. Ayrıca dünya çapında bulaşıcılık etkisi gösteren korona salgınının önlenmesi amacıyla kullanılan aşılarda başta olmak üzere birçok aşı da devlet tarafından sağlanan sosyal güvence kapsamında ücretsiz olarak yapılmaktadır. Almanya’ya gelişinin üzerinden on sekiz ayı geçirmemiş yabancılar, bahse konu sağlık hizmetlerinden faydalanmak istediklerinde bağlı bulundukları bürodan, üç ay geçerli sağlık hizmeti kuponu olarak sağlık hizmetlerinden faydalanmaktadır. Her üç ayda bir ilgili kuponların yenilenmesi gerekmektedir. Nispi olarak göçmen sayısı fazla olan eyalet göçmen büroları ise bürokrasiyi azaltmak amacıyla üç ayda bir verilen ilgili kupona yerine verilen sağlık kartı düzenlenmektedir. İltica başvuru sahibi yabancı, bu kart ile sağlık kuponuna ihtiyaç duymadan sağlık kuruluşlarına müracaat edebilmektedir (Handbook, 2021: 1).

İltica başvurusu üzerinden on sekiz ay geçmiş ve henüz hakkındaki değerlendirme sona ermemiş yabancılar için sağlık kartı uygulaması mevcuttur. Bu kart ile göçmen sayısı fazla olan eyaletler tarafından verilen sağlık kartına benzer şekilde, üç ayda bir yenilenmesi gereken sağlık kuponuna gerek kalmadan yabancıların sağlık kuruluşlarından hizmet almasını sağlar. Bu karta sahip yabancılar, uzun süreli bakım sigortası hariç genel (yasal) sağlık sigortası tarafından sağlanan tüm hizmetlerden faydalanabilir. İlgili kartın üzerinde mültecilik hakkı elde etmiş kişilerin sahip olduğu diğer sağlık sigortası kartından farklı olarak düzenli bir üyeliğe sahip olmadığını gösteren ibareler mevcuttur. Sağlık kuruluşundan hizmet alan yabancıların sağlık görevlisi tarafından hangi statüde olduğunu anlamak mümkündür. Dolayısıyla, Almanya’daki başvuru süresi on sekizi ayı doldurmuş yabancıların mülteci olup olamayacağı kesin olmadığından, mültecilik statüsü elde etmiş kişilerden farklı olarak sağlık hizmetleri bakımından ikili bir ayrıma tabi tutulduğu görülmektedir (Handbook, 2021: 1).

Almanya’da ikamet izni almak isteyen yabancıların Türkiye’dekine benzer şekilde sağlık sigortasına sahip olma zorunluluğu bulunmaktadır. Kural olarak sağlık

sigortasının, doktor muayenelerini, yatarak tedavi hizmetlerini ve ilaç türüne bağlı olarak bir kısmını veya tamamının masraflarını karşılaması gerekmektedir. Bir yabancı için sağlık sigortaları genel ve özel sağlık sigortaları bakımından iki seçeneklidir. Özel sağlık sigortalarının devlete bağlı şirketlerce veya özel sektör şirketlerinden yapılması mümkündür. İki sigorta türünün, içerik bakımından yabancılara sağladığı fayda benzerdir. Yabancılar istedikleri sağlık sigortası türünü seçme özgürlüğüne sahip olmakla birlikte, özel sağlık sigortası programlarının kabul kriterleri farklılık gösterebilmektedir. Bazı özel sağlık sigortaları, yüksek gelirleri olan çalışanlar, memurlar, öğrenciler gibi belirli grupları kabul etmektedir (Handbook, 2021: 1).

Tablo 13: Almanya’da İkamet Eden Yabancılar İçin Genel Ve Özel Sağlık Sigortası Kapsamlarının Karşılaştırılması

Yabancılar İçin Genel Sağlık Sigortası	Yabancılar İçin Özel Sağlık Sigortası
Primler: Gelire bağlı olarak değişen prim ödeme sistemi. Çalışanların primlerinin yarısını işveren yarısını kendileri öder. Serbest meslek sahipleri için asgari aylık primler değişkenlik göstermektedir. (Minimum 149 Avro, maksimum 736 Avro’dur.)	Primler: Yabancıнын talep ettiği hizmetler, yaşı ve sağlık durumu belirleyicidir. Genel sağlık sigortasından farklı olarak, aylık gelir prim ödemelerinde dikkate alınmaz.
Hizmetler: Genel sağlık sigortasına dâhil kurumların büyük çoğunluğunda aynıdır. Ek hizmetler bakımından farklılıklar bulunabilir.	Hizmetler: Sigortalı kişi hangi hizmetleri almak istediğini kendi belirler. Örneğin, profesör muayenesi, tek yataklı oda gibi tercihler belirlenebilir. Özel sağlık sigortasına sahip yabancılar, acil tedavi hizmetler acil olmak üzere

	poliklinik vb. aşamalarda öncelik hakkına sahip olabilmektedir.
Ön ödeme: Tedavi masrafları, genel sağlık sigortası tarafından, sağlık kuruluşuna ödenir. Sigorta kapsamında bulunan kişilerin ön ödemesine ihtiyaç bulunmamaktadır.	Ön ödeme: Özel sağlık sigortası faydalanıcısı olan kişiler, tedavi masraflarını kendileri öder, ödeme faturalarını sigorta şirketine ibraz ettikten sonra kendilerine sigorta şirketi tarafından ödeme yapılır. Yatılı tedavi durumlarında, sigorta şirketleri sağlık kurumlarına direk ödeme yapar.
Katılma payı: Genel sağlık sigortası kapsamında, yabancıların sağlık kurumlarına genel olarak bir katılım payı ödeme zorunluluğu bulunmamaktadır. Yabancılar tercihleri doğrultusunda, katılım paylı hizmet tarifesine dâhil olabilirler.	Katılma payı: Özel sağlık sigorta poliçelerinde, katılım payları yabancılar tarafından sigorta yapılışı esnasında belirlenir. Katılım payının yüksekliği, aylık prim ödemelerinin düşmesini sağlar.
Önceden var olan hastalıklar: Genel sağlık sigortası kapsamındaki yabancılar sağlık sigortası gerekliliklerini karşılıyorsa, prim miktarları değişmez ve sağlık sigortası kurumları bahse konu yabancıları önceki hastalıkları sebebiyle reddedemez.	Önceden var olan hastalıklar: Özel sağlık sigortası şirketleri, daha yüksek primler öngörebilir ya da sigorta yapmayabilir.

Kaynakça: <https://handbookgermany.de/en/live/health-insurance.html>

Özel sağlık sigortalarında, prensip olarak sigorta primleri yabancıların sağlık risklerine göre belirlenmektedir. Yabancıların yaşı, cinsiyeti, önceki sağlık sorunları

gibi hususlar bu primlerin belirlenmesinde rol oynamaktadır. Ancak ülke genelinde özel sağlık sigorta şirketleri tarafından belirlenen primler, genel sağlık sigortası primlerinden yüksek seviyelerdedir. Bahse konu prim yüksekliği sebebiyle hizmet sunumu aşamasında acil sağlık hizmetleri hariç olmak üzere rutin sağlık kontrolleri ya da randevu usulü ile çalışan kuruluşlardan öncelikli olarak randevu almak gibi bazı avantajları mevcuttur. Genellikle özel sağlık sigortası poliçelerindeki işleyiş, hizmeti alan yabancı kişi tarafından sağlık kontrolü, ilaç masraflarının ödenmesi ve akabinde sigorta şirketinden tahsil edilmesi esasına dayanmaktadır.

Almanya, ülkede ikamet izni sahibi yabancılardan sanatsal faaliyetleri bulunan veya medya sektöründe çalışan kişilere yönelik Alman Sanatçılar Sosyal Güvenlik Fonuna giriş imkânı sağlamaktadır. İlgili fona başvuru yaparak kabul alan yabancıların özel sağlık sigortası yaptırmak istemeleri halinde ilgili primlerin yarısı bahse konu fon tarafından karşılanmaktadır (Handbook, 2021: 1).

Genel sağlık sigortalarına ise yabancının meslek ve gelir seviyesine bakılmaksızın tüm ikamet izni sürecindeki tüm yabancıların katılabilmesi mümkündür. İkamet izni sahibi bir yabancının genel sağlık sigortası için ne kadar prim ödeyeceği gelire bağlı olarak değişmektedir. Almanya devleti tarafından yüksek gelir seviyesine sahip olan yabancılar için yüksek, düşük gelire sahip yabancılar için ise düşük miktarlarda aylık ödeme imkânı sunulmaktadır. Yabancılar için genel sağlık sigortası prim ödeme sisteminde Türkiye'dekinden farklı olarak yabancıların gelirine göre ödeme usulü benimsenmiştir. Bu primler yabancının çalışma hayatında bulunup bulunmamasına göre de değişiklik göstermektedir (Handbook, 2021: 1).

Genel sağlık sigortasının yabancılar için bir diğer avantajı, yabancının eşinin ve çocuğunun ayrıca bir geliri yok ise aile sigortası kapsamında yabancı kişinin eşi ve çocukları için de kapsayıcı olmasıdır. Özel sağlık sigortaları bireysel nitelikte poliçeler şeklinde düzenlenmekte iken genel sağlık sigortaları da aile sahibi yabancılar için maliyet avantajları sağlamaktadır. Çocuklar için on sekiz yaşına kadar kapsayıcı olan genel sağlık sigortası, çocukları çalışmaması halinde yirmi üç yaşına kadar kapsamında tutar. Ayrıca çocukların lise veya yükseköğrenime devam etmeleri, gelir getirici nitelikte olmayan mesleki eğitim alıyorlar ya da gönüllü olarak bir işte çalışıyorlar ise yirmi beş yaşına kadar ebeveynlerinin genel sağlık sigortalarından

faaydalanabilmektedir. Fiziksel bir engeli mevcut olan çocuklar ise ömür boyu anne ya da babalarının genel sağlık sigortası kapsamında sayılmaktadır (Handbook, 2021: 1).

Yabancılaraya yönelik sağlık hizmeti sunan özel sağlık kuruluşlarından hangilerinin, genel sağlık sigortasına dâhil olup olmadığını kontrol etme yükümlülüğü yabancıların sorumluluğundadır. Yabancılar ikamet adreslerine göre, hangi sağlık kuruluşunun genel sağlık sigortası kapsamında hizmet sağladığını yabancılar için hazırlanmış Alman Tabipler Birliği'nin internet adresinden kontrol edebilmektedir. Dolayısıyla, her sağlık kuruluşu genel sağlık sigortası kapsamında hizmet vermediğinden özel ve genel sağlık sigortalarının hizmet sunumları bakımından sağlık hakkına erişim hususunda ikili bir uygulama mevcuttur (Handbook, 2021: 1).

Almanya'da ikamet izni sürecindeki yabancılar için genel sağlık sigortası belirli tıbbi masrafları karşılamaktadır. Bu kapsamda, sağlık kontrollerine ilişkin doktor muayenesi, psikolojik tedavi ve yatarak tedavi sigorta içeriğinde mevcuttur. İlaçların sigortadan temin edilebilmesi için öncelikli şart doktor tarafından reçeteye eklenmesidir. Reçeteli ilaçların satın alınması esnasında da ilaç başına yabancılar tarafından belirli bir miktar katkı payı ödenmektedir. Bu rakam 2021 yılı için on Avro olarak belirlenmiştir. Reçetesiz ilaçlar, protez diş operasyonları, estetik ameliyatları, gözlük ihtiyaçları yabancıların dâhil olduğu genel sağlık sigortasının kapsamı dışında tutulmuştur. Ancak doktorlar tarafından çocuklara reçete edilen ilaçlar ile ilgili herhangi bir katkı payı ödemesi bulunmamakta olup, kanun koyucu tarafından çocukların sağlık hakkına erişimi ile ilgili yüksek yarar gözetilmiştir (Handbook, 2021: 1).

Genel sağlık sigortası ile ilgili primler aylık olarak ödenebilmektedir. İşsizlik ödeneği ya da sosyal yardım alan yabancıların için sigorta primleri sosyal güvenlik kurumlarınca ödenmektedir. 2021 yılı için aylık dört yüz elli Avro ve üstü bir işte çalışan yabancıların sigorta primlerinin yarısı işveren tarafından doğrudan ödenmekte, diğer yarısı ise yabancıların maaşından düşmektedir. Dört yüz elli Avro altında çalışan yabancı kişiler için “mini job” kavramı kapsamında mesleklerine göre belirlenen tutarı kişisel olarak her ay sonunda sağlık sigortasının hesabına yatırmaları beklenmektedir (Handbook, 2021: 1).

Almanya'da ikamet izni sahibi yabancılar için belirlenen genel sağlık sigortası rejiminde, yabancıların sigortalı olmadan önceki sağlık sorunları, sigorta kapsamına

girmesine engel değildir ve geçmiş sağlık sorunları dolayısıyla, genel sağlık sigortası primlerinin yükselmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Ancak özel sağlık sigortaları, yabancının önceki hastalık ve tedavi süreçlerini göz önünde bulundurarak, yabancının sağlık sigortası primlerini kar odaklı bir anlayış ile yükseltebilmekte ve hatta isterse bahse konu yabancı ile sigorta anlaşması yapmamaktadır (Handbook, 2021: 1).

Almanya otoritelerince, ülkede bulunan yabancıların vatandaşı oldukları ülkelerin AB üyesi olup olmaması, ülkedeki yasal statüleri gibi hususlar göz önünde bulundurularak yabancılar için sağlık sigortası zorunluluğu düzenlenmiştir. Bu kapsamda yabancıların iltica başvuru sahibi ve statü sahibi olmaları sahip oldukları genel sağlık sigortasından faydalanma şartlarını etkilemektedir. Türkiye’de iltica (uluslararası koruma) alanında kayıt altında bulunan kişiler, Almanya’dakinden farklı olarak mültecilik statüsü elde edip etmeyeceklerine bakılmaksızın, iltica başvurusunda bulundukları anda Almanya’dakine benzer herhangi bir süre kısıtlaması olmaksızın genel sağlık sigortasından faydalanmaya başlamakta, mültecilik, şartlı mültecilik ya da ikincil koruma statüsü kazanmaları ile genel sağlık sigortalılıklarına ilişkin sağlık kurumları tarafından sunulan hizmet bakımından herhangi bir değişiklik olmamaktadır (Handbook, 2021: 1).

İkamet izni sahibi yabancılar açısından, sağlık sigortası alanında Türkiye ile Almanya arasında uygulama açısından farklılıkların mevcut olduğu benzer kurallar bulunmaktadır. Hem Türkiye’de hem Almanya’da ikamet izni almak isteyen yabancılar için sağlık sigortasına sahip olma şartı bulunmaktadır.

Almanya’da ikamet almak isteyen yabancılar tercihleri neticesinde özel sağlık sigortası yaptırabilmekte veya genel sağlık sigortasına giriş yapabilmektedir. Türkiye’den farklı olarak genel sağlık sigortasına girmek için bir yıllık oturma izni şartı aranmamaktadır. Türkiye’de yabancılar genel sağlık sigortasına dâhil olmak istediklerinde, asgari ücretin yüzde yirmi dördü oranında aylık prim ödemesi yapmakta, Almanya’da ise yabancılar için genel sağlık sigortası primleri yabancıların kişisel durumlarına göre belirlenmekte ve her yabancı için farklılık gösterebilmektedir.

Türkiye’de GSS’ye dâhil olan yabancıların sigortalı olmadan önceki kronik rahatsızlıkları kapsam dışında bırakılmış iken, Almanya’da GSS’ye dâhil olan yabancılar prim ödeme vb. sağlık sigortası gerekliliklerini karşılıyorsa, önceki sağlık

sorunları bakımından prim miktarları değişmemekte ve sigorta kapsamına dâhil edilmektedir.

Türkiye ve Almanya açısından ikamet izni talebi bulunan yabancıların, sağlık sigortasına sahip olma şartı ortak bir uygulama olmakla birlikte, genel sağlık sigortasına dâhil olma süreçleri bakımından var olan farklılıklar göz önünde bulundurulduğunda, sağlık hakkına erişim konusunda kamu yararının daha etkin şekilde sağlanması ve kamuya gelir oluşturulması hususlarında Almanya'dakine benzer şekilde yabancıların gelir durumlarına göre prim ödenmesi sisteminin benimsenmesi ve genel sağlık sigortasına dâhil olmak için bir yıllık ikamet izni şartına sahip olma zorunluluğunun kaldırılması hakkındaki mevzuat değişikliğinin faydalı olacağı tarafımızdan değerlendirilmektedir.

3.4.2. Kanada

Bir göçmen ülkesi olarak kabul edilen Kanada'da bütün siyasi partiler ülkeye göçü teşvik etmektedir. Ülkede eyalet yapılanması mevcuttur. Kanada Göçmenlik, Mülteciler ve Vatandaşlık Bakanlığı (Immigration, Refugee and Citizenship Canada-IRCC) teşkilatı göç yönetimi konusunda ana sorumlu kurumdur. Göç öncesi ve sonrasındaki göçmenlerin ve mültecilerin ülke içerisindeki yerleştirilme ve uyum politikalarından sorumludur. Kebek (Quebec) Eyaleti, göçmenlik ile ilgili uygulamalar bakımından, federal devlet yapılanmasından özerk bir yapıya sahiptir. Mülteci ve göçmen kabulü ve uyumu ile ilgili Kebek Göç, Çeşitlilik ve İçerme Bakanlığı (Québec's Ministère de l'Immigration, de la Diversité et de l'Inclusion) yürütme organı olarak görev yapmaktadır. Kanada Mirası Bakanlığı (Canadian Heritage) da Kanada'ya giriş yapalı üç yılı geçmiş göçmenlerin, uzun vadeli göçmen uyum politikalarını yürütme görevi bulunan bir diğer kurumdur (IRCC, 2021: 1).

Bu kurumlar haricinde Çalışma ve Kanada Sosyal Kalkınma Bakanlığı (Employment and Social Development Canada -ESDC) ve Kanada Konut ve Kredi Kurumu (Canada Mortgage and Housing Corporation), Kadınların Sosyal Durumu Bakanlığı (Status of Women Canada), ve Halk Güvenliği ve Acil Duruma Hazırlık Bakanlığı (Public Safety and Emergency Preparedness Canada) aktif bir şekilde

göçmen uyumu ile ilgili görev ve sorumlulukları bulunan kurumlardır (IRCC, 2021: 1).

Görüldüğü üzere göçmen ve mültecilerin ülkeye kabulü ile ilgili birden fazla kurumun görevi bulunmakta olup, uyum konusunda da eyalet yapılanmasına bağlı olarak kurumlar arasında görev dağılımı yapılmış durumdadır.

Kanada genelinde sunulan tüm kamusal hizmetlerin sunumunda, hem İngilizce hem de Fransızca ortak dil olarak kullanılmaktadır. Kanada’da coğrafi olarak ülkenin konumu gereği düzensiz göç akımından ziyade, yabancıların ülkeye kabulü düzenli göç kapsamında gerçekleşmektedir. Çok kültürlülük kavramı kapsamında ülkede genellikle yaşlanan nüfusu gençleştirmek ve iş gücü amaçlı olarak göçmen alımını teşvik eden birçok politik düzenleme mevcuttur. 1970’li yıllarda Avustralya ve Kanada’da kültürel çeşitliliğin teşviki ile ortaya çıkan çok kültürlülük kavramı, günümüzde de Kanada’nın göçmen alımında geçerli uygulamaların temelini oluşturmaktadır (Doytcheva, 2009: 15). Bu konuda gerçekleştirilen araştırmalar kapsamında Kanada’nın çok kültürcü politikalarının göçmenlere yönelik uygulamalar bakımından başarı elde eden ülkeler arasında yer aldığı tespit edilmiştir. Bu görüşten farklı olarak ülkeye kabul edilen göçmenlere yönelik, çok kültürlü politikaların uygulanmasından ziyade, göçmenlerin bazı özellik ve kurallara göre, elenerek -yani seçmeci bir anlayış ile- ülkeye kabul edilmesinin etkili olduğunu savunan fikirler de mevcuttur (Kymlicka, 2012: 315).

Kanada’da 2021 yılı itibariyle dört yüz bir bin göçmen hedefi mevcut olup 2022 yılında dört yüz on bir bin, 2023 yılında ise dört yüz yirmi bir bin yabancıya daimi ikamet ve çalışma hakkı verilmesi planlanmaktadır. Kanada’da 2020 itibariyle yaklaşık otuz sekiz milyon kişi yaşamakta olup bu sayının %20’sini göçmenler oluşturmaktadır (Publications, 2020: 24).

Kanada’da yabancılar, mülteciler ve daimi ya da geçici ikamet sahibi olmak üzere iki ana sınıfa ayrılmaktadır. Mülteciler genellikle uluslararası örgütler tarafından gerçekleştirilen yerleştirme programları ya da ülkeler arası sponsorluk anlaşmaları ile ülkeye kabul edilirler. İdari otoriterlerce gerçekleştirilecek değerlendirmeler neticesinde gerekli şartları sağlayan mülteci sınıfında bulunan yabancıların da kalıcı ikamet alma hakları vardır.

Kanada'ya çeşitli amaçlar ile gitmek isteyen yabancılar için internet ortamında Almanya'dakine benzer şekilde (Handbook Germany), "Come to Canada Wizard" adında bir kılavuz oluşturulmuştur. Kişilerin bu kılavuz üzerinden hangi amaçla Kanada'ya geleceklerine ilişkin olarak vize sürecine başlamadan önce kabul kriterlerini gözlem şansları bulunmaktadır. Bahse konu kılavuzda ikamet izninden vatandaşlığa, mültecilikten Kanada'daki eğitim imkânlarına kadar göç alanına ilişkin birçok sorunun yanıtı mevcuttur. Bu kılavuz üzerinden yabancıların milliyeti, yaşı, dil bilgisi, aile üyeleri, iş tecrübesi, kazancı, ya da Kanada'dan bir iş teklifi alıp almadığı bazı kişisel bilgileri talep edilmekte ve neticesinde Kanada'da hangi türden kalış hakkı elde edebilecekleri ve bu sürece ilişkin gerekli evraklar ve izlemeleri gereken adımlar detaylı bir biçimde anlatılmaktadır. Yabancıların isteği doğrultusunda, Kanada'ya kabul ile ilgili başvuru sürecini yine aynı kılavuz üzerinden internet ortamında gerçekleştirme imkânı da bulunmaktadır.

Daimi ikamet izni almak isteyen yabancılar Türkiye'dekine benzer şekilde ülkede bulunma amaçlarına göre yatırımcı, nitelikli işçi, aile gibi farklı türdeki kalıcı ikamet izni türlerine başvurabilmektedir. Kanada'da eğitim amacıyla bulunan öğrenciler ya da belirli iş sözleşmeleri kapsamında gelmiş bulunan işçiler ise daimi olarak ikamet izni başvurusunda bulunamazlar. Kalış türlerine uygun olarak geçici ikamet izni seçenekleri mevcuttur (Wizard, 2021: 1).

Kanada'ya seyahat edecek yabancılar yönelik seyahat sigortası yaptırmalarına dair herhangi bir zorunluluk bulunmamaktadır. İkamet izni başvurusu esnasında da yabancıların diğer evraklar haricinde gerekli evraklar arasında sayılmış olan sağlık raporlarını ibraz etmeleri yeterli olup ikamet izni başvuruları onaylandıktan sonra Kanada vatandaşlarına benzer şekilde sağlık sigortası sistemine dâhil edilmektedirler.

Kanada'da bulunan farklı statüdeki her yabancı Kanada vatandaşı gibi bir sağlık sigortası sahip olmak zorundadır. Kanada otoritelerince, yabancıların göçmen ya da mülteci olarak ülkeye kabulünden sonra Kanada vatandaşlarına benzer şekilde kamu sağlık sigortası kapsamına alınmaktadırlar. Sağlık sigortasından faydalanmak isteyen yabancıların bulundukları eyaletten sağlık kartı temin etmeleri gerekmektedir. Sağlık kartları birçok eyalette göçmen ya da mülteci statüsü kaydı esnasında, Ontario, British Colombia gibi eyaletlerde ise yoğunluk vb. sebepler ile ikamet tarihinden itibaren üç ay sonra teslim edilmektedir. Arada kalan üç aylık sürede göçmen

statüsündeki yabancılar özel sağlık sigortası yaptırmak zorundadır. Mülteciler ise Geçici Sağlık Sigortası Programı (Interim Federal Health Program) kapsamında sağlık sigortası sisteminde dâhil edilmektedirler. Göçmenler için olan sağlık sigortası kapsamında dış ile ilgili tedavi masrafları kapsam dışında tutulmuş ancak mülteciler için bu durum söz konusu değildir.

Sağlık kartlarına başvuru süreçlerine ilişkin tüm detaylar internet ortamındaki sanal kılavuz üzerinde yer almaktadır. Sağlık kartları tarafından sağlanan sağlık hizmetlerinin genel esasları Kanada Sağlık Yasası hükümlerine göre belirlenmektedir. Bu kartlar, temel sağlık hizmetlerini (doktorların ve diğer sağlık profesyonellerinin hizmetleri gibi) ve hastanelerdeki tedavi bakımlarını içermektedir. Doktorlar tarafından düzenlenen reçeteli ilaçlar da sağlık sigortası kartlarından karşılanmaktadır. Bahse konu kılavuzda tedavi limitlerine on üç farklı eyalet biriminde ayrı ayrı yer verilmiştir. İlgili limitlerin, eyaletin göçmen profiline göre belirlendiği belirtilmiştir.

Tablo 14: Quebec Eyaleti İçin Geçerli Örnek Sağlık Kartı



Kaynak: <https://www.ramq.gouv.qc.ca/en/citizens/health-insurance/using-card>

Sağlık hizmetinden faydalanmak isteyen kişinin sağlık kartını yanında bulundurması zorunludur ve sağlık kartının başka kişiler tarafından kullanılması yasaktır. Acil tedavi ihtiyacı bulunan hastalar, kartı bulunmayan bir yaştan altındaki çocuklar, ebeveynlerinin izni olmadan doktora başvuran on dört ve on yedi yaş arası çocuklar, rehabilitasyon veya bakım merkezlerinde yaşayan kişiler için tedavi aşamasında kartı ibraz etme zorunluğu ile ilgili istisnalar getirilmiştir.

Sağlık hizmetlerinden faydalanmak amacıyla Kanada'da yaşayan yabancılar Kanada'da ikamet ettikleri süre boyunca, her yıl devlet tarafından belirlenen katılma

oranları kapsamında sigorta primleri öderler. Mülteci durumundaki yabancılar ile sosyal yardıma muhtaç özel ihtiyaç sahibi bireyler prim ödemesinden muaftırlar. Bahse konu primler her eyalet tarafından farklı tarihlerde ve bir yıllık olarak düzenlenmektedir. Örneğin, Quebec eyaleti 1 Temmuz ile sonraki yılın 30 Haziran'ına kadar prim tarifi yayınlamaktadır. Yıllık primlerin belirlenmesinde yabancıların gelir vergisi beyannameleri dikkate alınmakta, bu rakam 2021 / 2022 yılı için yabancının net aile gelirine bağlı olarak kişi başı sıfır ile yedi yüz on dolar arasında olabilmektedir. Sigorta primi haricinde Almanya'daki sisteme benzer şekilde, reçeteli ilaçların bedelleri için de bir miktar katkı payı alınmaktadır. Bu miktar da kişi başı aylık doksan altı doları, yıllık ise bin yüz atmış bir doları geçmemektedir. Yani olası sağlık sorunlarında, ortaya çıkabilecek ilaç maliyetlerinin yabancının mağduriyetine engel olması için idari otoriteler tarafından üst sınır getirilmiştir (Quebec Portal, 2021: 1).

Kanada'da var olan eyalet sistemi nedeniyle sosyal sigorta primleri değişiklik göstermekle birlikte ikamet izni alışı aşamasında sağlık raporu ibrazının yeterli sayılarak, istisnai eyaletler haricinde ikamet izni başvurusu akabinde yabancının gelir durumuna bağlı olarak belirlenen prim sistemiyle sosyal sigorta ya da genel sağlık sigortası sistemine dâhil olması sağlık hakkının korunması ve kamuya gelir oluşturması açısından kazan kazan ilişkisi içerisinde avantajlı durum sağlamaktadır.

3.5. İKAMET İZNİ BAŞVURU AŞAMASINDA GEREKLİ OLAN SAĞLIK SİGORTALARININ KAMU YARARI AÇISINDAN ETKİNLİĞİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Hâlihazırda Göç İdaresi Başkanlığı'nın yurt dışı teşkilatı henüz oluşturulmadığından, tüm ikamet izni başvuruları valiliklere bağlı il göç idaresi müdürlüklerince alınmaktadır. Ancak kanun koyucunun belirlediği şekilde ikamet izni başvurularının genel kural olarak konsolosluklarca alınacağı göz önünde bulundurulduğunda, ikamet izni başvuru süreçlerine dair sağlık sigortası şartı iki farklı durum içinde değerlendirilmiştir.

3.5.1. İkamet İzni Başvurularının Konsolosluklarca Alınması Durumu

Türkiye’de ikamet izni sahibi olmak isteyen yabancıların geçerli bir sağlık sigortalarının bulunması YUKK kapsamında zorunlu olduğundan, bu şart fiili uygulamada yabancıların Türkiye içerisinde il göç idaresi müdürlüklerine başvuruları esnasında ilgili sigorta evraklarının ibrazı ile sağlanmaktadır. Bu bağlamda, ikamet izni başvurusunda bulunan yabancıların ülkesinin Türkiye ile ikili sosyal güvenlik anlaşması kapsamında yakınlarının sosyal güvenliğine dayalı temin edeceği provizyon belgesiyle kendi adına yaptıracığı genel sağlık sigortası ya da özel sağlık sigortası ile sigorta sahibi olduğunu kanıtlatabilmektedir.

YUKK’un 21.maddesi kapsamında ikamet izin başvurularının yabancıların ülke vatandaşlığının bulunduğu ülkedeki ya da yasal olarak yaşamını sürdürdüğü farklı bir ülkedeki Türkiye konsolosluklarına yapılacağı düzenlenmiştir. Fiili uygulamada, konsolosluklarca ikamet izni başvuruları henüz alınmadığından kanuni şart olan sağlık sigortası ibrazına yönelik de herhangi bir yasal düzenleme mevcut değildir. Yasal düzenleme yapılacak dahi olsa, sağlık sigortası ile ilgili uygulamadaki durumun bazı aksaklıklara sebep olabileceği aşikârdır. Göç İdaresi Başkanlığı yetkilileri ile yapılan görüşmelerde de ikamet izni ile ilgili talep edilen sağlık sigortası kapsamında mevzuattan kaynaklı bazı sorunların yaşanabileceğine ilişkin endişelerin mevcut olduğu bilgisine ulaşılmıştır.

YUKK 22.maddesi, 7.maddesinin 1/c bendi ve 15.maddesinin 1/e bendi kapsamında idarelerce her yabancından Türkiye’de kalacağı süreyi kapsayan geçerli sağlık sigortası istenmektedir. Bu şartı sağlamayan yabancıların ise YUKK’un 13.maddesinde değinilen sınır kapılarında verilen istisnai vizeler ile Türkiye’ye girenler hariç olmak üzere Türkiye’ye girişine izin verilmeyeceği de yine kanuni olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, fiili olarak ikamet izni başvuruları konsolosluklarca alınmadığı için ikamet izni amacıyla Türkiye’ye giriş yapan yabancıların ikamet izni ile kalmak istedikleri süre değil vize ya da vize muafiyeti süresince sağlık sigortası şartı kontrol edilmektedir. Göç İdaresi Başkanlığınca yurt dışı teşkilatı tamamlandıktan sonra konsolosluklarca alınacak başvurularda, genel sağlık sigortası ile ilgili süreç mevzuattan kaynaklı sebeplerden ötürü (bir yıllık ikamet izni şartı) sağlık sigortasına ilişkin seçenekler arasında bulunmayacaktır. Yine

yabancıların, kendi ülkelerinde geçerli özel sağlık sigortalarının, Türkiye’de temsilcilikleri tarafından onaylanması suretiyle aktif hale gelmesi ve ikamet izni başvurularında geçerli sayılması uygulaması, yabancı ikamet izni başvurusunu Türkiye dışında yaptığından fiilen mümkün olamayacaktır. 5684 sayılı Sigortacılık Kanunu 15.maddesinde de Türkiye’de yerleşik kişilerin bazı istisnai durumlar hariç (ithalat, ihracat işlemleri vb.) sigortalarını Türkiye’de faaliyette bulunan sigorta şirketlerinden yaptırma zorunluluğu getirilmiş olup farklı bir detay hüküm mevcut değildir.

Göç İdaresi Başkanlığınca Maliye Bakanlığı Sigortacılık Genel Müdürlüğü yetkilileri ile yapılan görüşmelerde, ilk defa yurtdışından ikamet izni başvurusunda bulunacak kişilerin sağlık sigortasının kapsamının ve poliçenin sahip olması gereken şartların ne olacağı, yabancıların yurt dışından yaptırdığı uluslararası geçerliliğe sahip olan sigortalarının Sigortacılık Kanunu kapsamında ne şekilde değerlendirilmesi gerektiği hususlarında görüş alış verişi gerçekleştirildiği ancak mevzuat değişikliği gerektirecek içeriği ilişkin herhangi bir somut bir aşama kaydedemedikleri bilgisi alınmıştır.

Hâlihazırda ikamet izni ilk ve uzatma başvurularının tamamı yabancı Türkiye içerisine giriş yaptıktan sonra alınmaktadır. Ancak kanun koyucunun amacına göre idarece teşkilat yapısının tamamlanması neticesinde ikamet izni başvuruları konsolosluklarca alınacağından, kanuni idare ilkesi gereği ikamet izni başvurularına ilişkin sağlık sigortası işleyişinin mevzuat kapsamında netleştirilmesi önem arz etmektedir. Henüz elzem olarak görülmediği kanaatiyle yurt dışı teşkilatına yönelik ikamet izni başvuru süreçlerinin bekletildiği değerlendirilmekte ise de fiili uygulama neticesinde sağlık sigortası ile ilgili hususların yurt dışı teşkilatı tamamlandıktan sonra yukarıda sayılan sebepler dolayısıyla sorun alanı oluşturabileceği değerlendirilmektedir. Fiilen uygulanmıyor olsa da yurt dışından ikamet izni başvurularında, yabancıların Türkiye’ye girişinde istenen ve kalacağı süreyi kapsamaması gereken seyahat sağlık sigortası benzeri bir sağlık sigortasının ikamet izni için detaylarının belirlenmesi ve sağlık sigortası açısından hâlihazırda yurt içindeki ikamet izni başvurularında da etkin bir işleyişe cevaz vermeyen mevzuatın yeniden değerlendirilmesi ve değişikliği durumunda göz önünde bulundurularak

düzenlenmesi, idarenin iş verimliliği ve zamanın etkin kullanımı açısından da faydalı olacaktır.

Bu bakımdan Göç İdaresi Başkanlığı ile Sosyal Güvenlik Kurumu arasında yapılacak görüşmeler neticesinde sonradan ortaya çıkarılan sigorta provizyon sorgulama sisteminin il göç idaresi müdürlüklerinin kullanımına açılması, ikamet izin süreleri ve sigorta provizyon bilgilerinin ortak ekrandan takip edilebilmesi gibi kolaylaştırıcı uygulamalar gerekmektedir. Dışişleri, İçişleri Bakanlıklarının ilgili birimleri ve Sosyal Güvenlik Kurumu ile gerçekleştirilecek istişare toplantıları neticesinde etkin uygulama alanı oluşturacak mevzuat düzenlemesinin gerekli olacağı açıktır.

3.5.2. İkamet İzni Başvurularının Valiliklerce Alınması Durumu

YUKK kapsamında İkamet izin başvurularının istisnai durumlarda valiliklerce alınacağı düzenlenmiş olsa da uygulamada tüm ikamet izni başvuruları valiliklere bağlı il göç idaresi müdürlüklerince alınmaktadır. Bu kapsamda, ikamet izni başvurusu bulunan yabancıların sağlık sigortasına sahip olma şartına ilişkin detaylara yer verilecektir.

Vatandaşlığı bulunduğu ülke ile Türkiye arasında ikili sosyal güvenlik sözleşmesi bulunan yabancı, bahse konu sözleşmenin hükümleri kapsamında Türkiye içerisinde, karşılıklılık esası çerçevesinde sosyal sigortadan faydalanabilmektedir. Buna ilişkin usulüne göre düzenlenmiş belgeyi il göç idaresi müdürlüklerine sunduğu anda zorunlu sağlık sigortasına sahip olma şartını yerine getirmiş olmaktadır. Ancak ilgili sözleşmeler dünya çapında 35 ülke ile imzalanmış durumda olduğundan uygulama alanı açısından çok büyük bir paya sahip olmadığı belirtilebilir. İkili sosyal güvenlik sözleşmelerinin diğer ülkeler ile de kamu yararı çerçevesinde imzalanması durumunda, ikamet izni sahibi yabancılar ve idari otorite açısından etkin bir işleyiş sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

Genel sağlık sigortasına başvuru belgesi de ikamet iznine başvuru işlemlerinde geçerli evraklardandır. Ancak uygulamada yabancılar için GSS prim ücretlerinin Türk vatandaşları tarafından ödenen ücretin sekiz katı olması ve GSS başvuru şartları arasında Türkiye’de bir yıllık ikamet etmiş olma şartının bulunması, ikamet izni

başvurusunda bulunacak yabancıların GSS hususunda çekimser kalmalarına sebep olmaktadır. Sağlık hakkına erişim açısından temel nitelikteki sağlık hizmetlerini kamu güvencesiyle sunan GSS hakkında yabancılara yönelik mevzuat değişikliği olması durumunda verimlilik esası da göz önünde bulundurularak ikamet izni sahibi yabancıların sosyal sigorta sistemine dâhil edilmesi kanun koyucunun insan odaklı bakış açısıyla oluşturduğu yabancılar mevzuatına katkı sağlayacaktır.

Provizyon belgesi ibraz ederek ikamet izni başvurusunda bulunan kişiler kamu sigortası kapsamında bulunduklarından, ikili sosyal güvenlik sözleşmeleri kapsamında bulunan yabancılar gibi maliyet yükünün altına girmeden ikamet izni başvurusu için sağlık sigortası şartını sağlamaktadırlar. Provizyon belgesi ibraz eden kişiler ile ilgili idare açısından uygulama alanındaki en önemli husus, sigortalarının aktifliğine dair takip ve kontrol sistemlerinin oluşturulmasıdır. Aktif sigorta faydalanıcısı olarak başvuru yaptıktan sonra, sigorta durumlarının pasife düşmesi yabancı kişilerin olası sağlık sorunlarında mağduriyet yaşamalarına sebep olma ihtimali yaratmaktadır.

Özel sağlık sigortası ile ilgili olarak sağlık hizmetlerinden faydalanılması ilkesi kapsamında, yabancıların ikamet izniyle ilgili süreçte sosyal sigorta haricinde özel sigorta şirketlerine de sorumluluk yükleyen kanun koyucunun amacına yönelik sonraki idari düzenlemeler ile bazı aksaklıklar giderilmeye çalışılsa da etkin ve verimli bir işleyiş sistemi oluşturulamamıştır. İkamet izni başvurularında kamu yararı amacıyla talep edilen sağlık sigortalarından özel sağlık sigortaları seçeneği, ikamet izni başvuru sahibi yabancıların yasa gereği ibraz etmek zorunda olduğu için yaptırdığı bir sigorta türüne dönüşmüştür. Bu anlayış ile özel sağlık sigorta poliçelerinde ucuz olanlar tercih edilmekte, bu da kapsam bakımından daha dar sigorta poliçesine denk gelmektedir. Bahse konu sigortalar da niteliği gereği kamu yararı sağlamaktan uzak olmaktadır. Yasal şartları sağlayan özel sağlık sigortaları poliçeleri, ikamet izni başvuru aşamasında geçerli kabul edilerek ikamet izinleri düzenlenmektedir. Ancak kanun koyucu tarafından hem yabancıların olası sağlık sorunları karşısında tedavi maliyetlerinden korunması ve mağduriyetinin önlenmesi hem de oluşabilecek tedavi masraflarının kamu otoritelerine külfet olarak yansımaması amaçlanmaktadır. Ancak sigorta şirketlerinin serbest piyasa işleyişinde kar odaklı hareket etmesi, ikamet izni başvurusu olumlu değerlendirilen yabancıların sağlık sigortalarını kendileri için bir maliyet kalemi gibi görmeleri sebebiyle sahte sigorta evrakları ile başvuru yapmaya

alışmaları, zel sağlık sigortası yaptırsalar bile başvuru işlemi bittikten sonra iptal etmeleri, çoğu zaman sadece asgari şartları kapsayan ve poliçe kapsamında yer alan anlaşmalı sağlık kuruluşlarının ise sınırlı sayıda olduğu ve fayda ilkesinden uzak tasarlanmış sağlık poliçelerini ikamet iznine başvuru aşamasında prosedür şartı olarak görmelerine sebep olmaktadır. Bu sebepler kamu yararı ilkesini zedelemekte olup özel sağlık sigortası kapsamı uygulama noktasında ideal şekilde sonuç doğurmamaktadır.

Özel sağlık sigortalarının ikamet izni başvuru aşamasında sahte olmadığı, yabancının Türkiye’de kalmak istediği süreyi kapsadığı ve başvuru aşamasında aktif olup olmadığı il göç idaresi müdürlüklerinde kontrol edilse de başvuru bittikten sonraki aşamada yabancının özel ya da genel sağlık sigortasının geçerliğine ilişkin herhangi bir uygulama bulunmamaktadır. Özel sağlık sigortasını başvuru sonrası iptal ederek sigorta parasını iade almak isteyen yabancılar, kanunun arkasından dolaşarak kamu yararını zedelemektedirler.

Sağlığın korunması ve sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması amacıyla, Türkiye’de ikamet izni başvuru sahipleri için ulusal mevzuatımızda yenilik olarak geliştirilen sağlık sigortaları ile ilgili bazı düzenlemelerin uygulamada aksadığı değerlendirilmektedir. Bahse konu aksaklıklara ilişkin SGK yetkilileri ile muhtelif sayıda yapılan görüşmelerde, mevzuata bağlı durumlar haricinde çeşitli sebepler ile ikamet iznine konu yabancıların sosyal güvenlik kurumu bünyesinde sosyal sigorta ya da GSS’ye dâhil edilmesine ilişkin tereddütlerin mevcut olduğu değerlendirilmiştir.

SGK merkez teşkilatında yer alan Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü yetkilileri ile yapılan görüşmelerde şifahi olarak Türkiye’de bulunan yabancılardan geçici koruma ve uluslararası koruma kapsamındaki yabancılar hariç olmak üzere, yaklaşık on altı bin civarında ikamet izni sahibi yabancının GSS sisteminden faydalandığı bilgisi edinilmiştir. On altı bin yabancının on üç binini ğrenci ikamet izni sahibi yabancılar, geriye kalan yaklaşık üç bin kişisini ise çeşitli ikamet iznine sahip yabancılar oluşturmaktadır. Türkiye’deki toplam ikamet izni sahibi yabancı sayısı göz önünde bulunduğunda, yaklaşık bir milyon iki yüz bin kişiden GSS faydalanıcısı kişi sayısı nispi olarak çok düşük kalmaktadır. İkamet izni sürecindeki yabancıların GSS sistemine girişiyle ilgili sürecin etkin hale getirilmesi ile ilgili doğan tereddütlerin başında, ortaya çıkacak talepten kaynaklı kurumsal iş yoğunluğunu artırma potansiyeli bulunmaktadır. Diğer bir tereddüt ise, yabancıların sisteme dâhil

olmasıyla prim ödeme düzenlerinin takip edilmesinin zor olacağı yönündedir. Türk vatandaşlarından farklı olarak yabancıların Türkiye’de kayıt dışı kalma, Türkiye’yi geri dönmek üzere terk etme kararı gibi unsurların bu düşünceyi desteklediği dile getirilmiştir. Yabancıların GSS sürecine dâhil olması ile ilgili bir diğer tereddüt ise kronik rahatsızlığa sahip kişilerin, GSS vasıtasıyla faydalanacakları tedavi sürecinde kamu bütçesi üzerinde oluşturabileceği yüküdür. Bu kapsamda, 2021 yılı Ağustos ayında SGK Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü tarafından bir genelge (2021/25) yayınlanarak yabancılardan GSS’ye girmek isteyenlerin 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu’nun 64/1-C bendi kapsamında genel sağlık sigortalısı sayılmadan önceki dönemde mevcut kronik rahatsızlıklarının tedavi finansmanları karşılanmadığından, bahse konu kronik hastalıkların (168 adet) hangileri olduğu genelge ekinde belirtilmiş ve yabancıların GSS tescil işlemi sonrası bu rahatsızlıkların nasıl tespit edilebileceğine ilişkin detaylara yer verilmiştir. Bu genelge ile uluslararası koruma başvuru veya statü sahibi yabancılar ile vatansız kişiler hariç olmak üzere, Türkiye’de ikamet eden yabancının kronik rahatsızlığı olması halinde yetkili sağlık kurulları marifetiyle tescil tarihinden önce mevcut olup olmadığının tespitini sağlama imkânı getirilmiştir. İlgili düzenleme ile SGK yetkilileri tarafından dile getirilen kamu bütçesine olası yük ile ilgili çözüm önerisi geliştirilmeye çalışılmıştır.

SGK Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü yetkilileri ile yapılan görüşmelerin özünde, yukarıda bahsedilen gerekçeler ile ikamet izni sahibi yabancıların GSS sistemine dâhil edilmelerine pek sıcak bakılmadığı kanaati doğmuştur. Bu bakımdan bazı ülkelerdeki gibi ikamet izni sahibi yabancının gelirine uygun farklılaştırılmış ödeme sistemi ya da ikamet izniyle ilgili bir yıllık zorunlu sürenin kaldırılması gibi önerilere pek makul yaklaşılmamıştır.

Hem yurtdışı hem de yurt içinden yapılacak ikamet izni başvurularında ortak sorun alanları olmakla birlikte, her başvuru şeklinin kendine ait spesifik sorun durumları göz önünde bulundurulmuştur. İkamet izni sahibi yabancıların yararı ve idari otoritenin mali yük altında kalmasının önlenmesi adına, kurumlar arası işbirliği ile gerek genel sağlık sigortası gerekse özel sağlık sigortasının yabancının ikamet izni geçerli olduğu sürece aktif kalmasını sağlayacak yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu işbirliği kapsamında, teknolojiyen de faydalanılarak yabancı

Türkiye'ye giriş yapmadan önce talep ettiği ikamet izni süresi kadar sağlık sigortasına sahip olmasını sağlayacak ya da sahip olduğu sağlık sigortasını iptal eden veya iradesi dışında sigorta kapsamı dışı kalan yabancı bireylerin tekrar sigortalı hale gelmesini sağlayacak ve kanun koyucunun kamu yararı temelindeki amacına hizmet edecek yukarıda değinilen çözüm önerilerinin geliştirilmesi insani bakış açısına ve kamusal etkin işleyişe hizmet edecektir.



SONUÇ

Dünya’da çeşitli sebeplerle vatandaşı oldukları veya yaşadıkları ülkeyi terk eden kişilerin sayısı her geçen gün artmaktadır. Anadolu coğrafyası da yıllar boyunca birçok göç hareketine ev sahipliği yapmıştır. Göç hareketleri, hem göç veren hem de göç edilen topraklarda yeni toplumsal düzenin oluşmasına sebebiyet vermektedir. Bugün sayıları beş milyonu aşan, farklı amaçlarla Türkiye’ye gelmiş yabancıların Türkiye’ye giriş, kalış ve çıkışları ile koruma ihtiyacına ilişkin iş ve işlemleri, ulusal mevzuatta yabancılar hukukuna ilişkin güncel gelişmelere göre tasarlanmış YUKK temelinde yürütülmektedir.

Türkiye’ye komşu ülkelerde yaşanan sorunlar ile ilgili başlayan göç süreçleri, bu ülkede bulunan kişilerin Türkiye yasal veya yasadışı yollar ile gelerek genellikle korunma talebinde bulunmalarıyla sonuçlanmıştır. Bu gruptaki sayıların en büyüğünü, 2011 yılında Suriye’de başlayan iç karışıklık neticesinde ülkelerini terk ederek Türkiye’ye gelen geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler oluşturmaktadır. Türkiye 2021 yılı itibarıyla dünya genelinde en fazla Suriyeliye ev sahipliği yapan ülke konumundadır.

Suriyeliler haricinde çevre ülkelerdeki siyasi istikrarsızlık, ideolojik çatışmalar vb. sebepler ile uluslararası koruma talebinde bulunan birçok yabancı da Türkiye’de uluslararası koruma mekanizması içerisinde başvuru sahibi, mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma statüsü içinde yaşamını sürdürmektedir.

Geçici koruma ve uluslararası koruma işleyişi haricinde dünya üzerinde hiçbir ülke ile vatandaşlık bağı bulunmayan dolayısıyla her ülke için yabancı sayılan vatansız kişilerin de Türkiye’de ikamet etmeleri sağlanmaktadır.

Yukarıda sayılan yabancı grupları haricinde statüleri uluslararası sözleşmeler ile belirlenmiş ve YUKK kapsamına girmeyen yabancı askeri personel, elçilik ve konsolosluk görevlileri gibi yabancı uyruklu kişiler de bulunmaktadır.

İkamet izni ile Türkiye’de kalmayı planlayan yabancılara ilişkin sayı da her geçen gün artmaktadır. YUKK kapsamında, yabancıların Türkiye’ye girişi ile ilgili hükümlere yer verilmiş, Türkiye’ye giriş yaptıktan sonra vize veya vize muafiyetini aşan sürelerde Türkiye’de kalmak istemeleri halinde amaçlarına uygun olarak farklı ikamet izni türlerine başvurma imkânlarının olduğu belirtilmiştir.

İkamet izni başvurularında gerekli olan şartlara, çalışmamızda detaylıca yer verilmiş olup, başvuru şartlarından biri olan Türkiye’de kalmak istediği süreyi kapsayan sağlık sigortası yaptırmış olma şartıyla ilgili hem mevzuat hem de uygulamadan kaynaklı bazı sorunların olduğu belirtilmiştir.

İkamet izni başvuruları esnasında, yabancıların durumlarına uygun şekilde hangi türde sigorta yaptırabilecekleri gerek mevzuat gerekse İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı’nın internet tabanlı çalışan e-ikamet randevu sisteminde belirtilmiştir. Sağlık ve sağlık hizmetlerine ulaşım haklarının evrensel niteliği gereği, Türkiye’de ikamet izni ile kalmak isteyen yabancılar için sağlık sigortasına sahip olma şartını, yasa koyucu YUKK kapsamında ilk kez düzenlenmiştir.

İkili sosyal güvenlik sözleşmeleri kapsamında, sigortalı olduğunu belirten yabancıların bu hususa ilişkin sosyal güvenlik kurumlarından temin edebileceği onaylı belge ile sosyal sigortadan faydalandığı kabul edilerek, il göç idaresi müdürlüklerince işlemlerine devam edilmektedir. Bahse konu sözleşme hükümlerinin karşılıklılık esası uyarınca ve Türkiye tarafından yalnızca otuz beş ülke ile uygulandığı göz önünde bulundurulduğunda ikamet izni başvurularında ibraz edilen sigorta poliçeleri arasında çok fazla paya sahip olmadığı değerlendirilmektedir.

Genel sağlık sigortasına ve ikamet izni başvurusunda bulunmak isteyen yabancılar ile ilgili sürece bakıldığında, GSS prim ücretlerinin yüksekliği ve GSS’nin fiyat ve kapsam bakımından Türk vatandaşları için var olan avantajını ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca yabancılar için GSS başvurusu için gerekli olan en az bir yıllık ikamet izni sahibi olma koşulu da GSS ile ilgili uygulamanın işlerliğini ortadan kaldırmaktadır. Bahse konu durumların revize edilmesi amacıyla gerçekleştirilecek kanun değişikliği neticesinde yabancılar için makul seviyede belirlenecek GSS primleri ile hem kamu bütçesine katkı sağlanabilecek, hem de yabancıların sağlık hakları kamu otoriteleri tarafından güvence altına alınarak, özel sektörden farklı olarak kamu yararı amacıyla çalışan sosyal sigorta sistemine dâhil olmaları sağlanacaktır. GSS böylelikle yabancı kişiler için daha mantıklı hale gelecektir. Tüm ülkeler açısından, yabancılar için vatandaşa eşit muamele ilkesi belirlenmiş olsa da uygulamada çeşitli sebepler ile yerlilerin yabancı kişilere göre bir çok avantajı bulunabilmektedir. Ancak sağlık ve sağlık hizmetlerine erişim hakkının evrenselliği ilkesi göz önünde bulundurulduğunda, sağlık sigortasından faydalanmalarının etkin bir

biçimde sağlanmasının, kamusal sorumluluklar arasında yer aldığı değerlendirilmektedir.

Özel sağlık sigortalarının ikamet izni başvurusunda bulunmak isteyen yabancılar için diğer sigorta türlerine göre en büyük dezavantajı, sigorta şirketlerinin kar odaklı çalışma prensipleridir. Diğer sigorta türleri, ulusal mevzuatın izin verdiği ölçüde kamu yararı ilkesinin bir gereği olarak sağlık hizmetlerinin finansmanında belirli standartlar kapsamında yeknesak hizmet sunumu sağlamaktadır. Uygulamada, ikamet izni başvuru sahibi tarafından il göç idaresi müdürlüklerine ibraz edilen sigorta poliçelerinin düşük ücrete yaptırılmaları sebebiyle kapsamı dar olarak düzenlenmektedir. İdare tarafından, düzenleyici işlemler ile özel sağlık sigortaları tarafından sunulacak asgari hizmet koşulları belirlense de ikamet izni başvuru sahibi yabancı tarafından sigortadan faydalanma amacından ziyade ikamet izni başvurusu için bir zorunluluk olduğu değerlendirildiğinden işleyişte kanun koyucunun tasarladığı amaçtan uzak bir tablo ortaya çıkmaktadır.

Bu kapsamda yabancı ülke uygulamalarına da yer verilerek Türkiye uygulaması ile karşılaştırma imkânı oluşturulmuştur. İncelenen ülkelerde, ikamet izni talebi bulunan yabancıların hem ülkeye giriş hem de sonraki kalış sürecinde sağlık sigortasına sahip olma zorunluluğu Türkiye ile benzer olmakla birlikte Almanya’da Türkiye’dekinden farklı olarak ikamet izni sahibi yabancıların genel sağlık sigortasına sabit bir prim sistemi üzerinden dâhil olmak yerine, gelirlerine göre prim ödeme sistemi benimsenmiş olup bahse konu genel sağlık sigortasına giriş için bir yıllık ikamet alma zorunluluğu bulunmamaktadır. Yine incelenen bir diğer ülke olan Kanada’da da eyalet sistemi sebebiyle uygulama farklılıkları mevcut olsa da genel kural ikamet izni talebi bulunan yabancıların sağlık sigortasına sahip olmasıdır. Almanya’ya benzer şekilde Kanada da sosyal sigorta primleri yabancıların gelir durumlarına göre belirlenmektedir. İkamet izni başvurusu esnasında, sağlık raporu ibrazı işlemin devamı için yeterli olup ikamet izni başvurusu sonrasında gelir durumuna göre genel sağlık sigortasının sistemine değişkenlik gösteren prim ödeme yöntemiyle ikamet izni başvurusunda bulunan yabancıların girişi mümkündür. İncelenen ülkelerde Türkiye’de uygulama için sunduğumuz önerilere benzer şekilde hem sağlık hakkının evrenselliği kapsamında her insanın uyruğu fark etmeksizin

sağlık hakkının kamu yararını tesis edecek şekilde korunması mümkün olmakta hem de kamusal gelir kaynağı oluşturulmaktadır.

Göç İdaresi Başkanlığı ve SGK Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü yetkilileri ile yapılan görüşmelerde, ikamet iznine konu yabancıların genel sağlık sigortası sistemine dâhil edilmesi ile istişare toplantılarının gerçekleştirildiği belirtilmiştir. Ancak somut uygulamada çalışmamızda değinilen Göç İdaresi ve SGK Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü arasında bazı verilerin bütünleşmiş bir sistem ile kamu personelinin kullanımına açılması gibi revize çalışmaları yapılmış olsa da bahse konu güncellemelerin tamamı özel sağlık sigortası poliçelerinin doğruluğunu teyit etmek vb. aşamalardan öteye geçememektedir. Yukarıda hem fiili hem de YUKK kapsamında öngörülen konsolosluk vasıtasıyla ikamet izni alış süreçlerine dair çeşitli öneriler sunulmuştur. GSS'ye dâhil olma talebi bulunan yabancıların suistimale konu durumlarda kamu bütçesine ekstra mali yük oluşturmaması adına GSS dâhil olmadan önce yurt içinden ya da yurt dışından temin edecekleri sağlık durumlarını gösterir rapor ile sağlık sorunlarının tespiti ve gelir durumlarına bağlı olarak farklılaştırılmış prim ödeme sistemi ile GSS'ye dâhil edilebilmelerinin mümkün hale gelmesini sağlayacak mevzuat güncellemesinin faydalı olacağı aşıkardır. Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü yetkililerinin sistemsal olarak kendisine yabancı kimlik numarası verilmemiş kişilerin, nasıl GSS sistemine dâhil olacağına ilişkin endişeleri mevcut olduğu açıktır. Bahse konu endişelerin çözümü için Göç İdaresi Başkanlığı ile Yüksek Öğretim Kurulu arasında yabancı öğrencilerin ikamet izni, okul kaydı vb. bürokratik süreçleri daha hızlı şekilde tamamlayabilmeleri için geliştirilmiş sistemin incelenmesinin bahse konu endişelerin giderilmesi için çözüm kapasitesini geliştirici etki yaratabileceği değerlendirilmektedir. Yabancı öğrenciler, gerek yurt içi gerekse yurt dışı eleme sınavları neticesinde, kayıt olmaya hak kazandıkları okullara kayıt olduktan sonra ikamet izni başvurusunda bulunmaktadır. Okulları kayıtları için yabancı kimlik numarası zorunlu değildir. İlgili protokol hükümleri gereğince, kendilerine Yüksek Öğretim Kurulu tarafından tıpkı doksan dokuz ile başlayan yabancı kimlik numarasına benzer şekilde doksan sekiz ile başlayan yabancı öğrenci kayıt numaraları verilmektedir. Nitekim YUKK'ta öngörülen amaca bağlı olarak öğrenci ikamet izni başvurusunda bulunan kişilerin öğrenci belgesi ibrazı zorunlu şartlar arasındadır. Yani yabancı öğrenciler, ikamet izni aşamasında gerekli olan en

önemli belgelerden birini okula kayıt sonrasında temin etmektedir. İkamet izni başvuruları sonuçlandıktan sonra ikamet izin kartları ile birlikte yabancı kimlik numaraları da tahsis edilmektedir. Buradaki uygulamaya benzer olacak şekilde, ikamet izni almak isteyen yabancıların güncel sağlık raporu ve gelir durumunu belgeleyerek konsolosluklardan ya da valiliklerden yapacakları ikamet izni başvurusu öncesi, herhangi bir yabancı kimlik numarasına ya da bir yıllık ikamet iznine ihtiyaç duymadan kendilerine Genel Sağlık Sigortası Genel Müdürlüğü tarafından tahsis edilebilecek bir sigorta numarası vb. ile GSS sistemine dâhil olabilmelerinin mümkün olabileceği değerlendirilmektedir.

Gerek mevzuat, gerek sigorta şirketi, gerekse yabancidan kaynaklı meydana gelen yabancılar için sağlık sigortalarının işleyiş aksaklıklarının haricinde, idarenin günlük işleyişinden kaynaklı sorunların çözümüne odaklanması da önem arz etmektedir. Tüm sigorta türlerinde ikamet izni başvuru sahibinin il göç idaresi müdürlüklerine başvurusu esnasında aktif olup olmadıklarına ilişkin sistemin mevcut olduğu bilinmekle birlikte, başvuru sonrası sigorta durumuna ilişkin düzenli bir kontrol mekanizması bulunmamaktadır. Yabancıların mevzuat kapsamında zorunlu olarak yasal kalış süresi içerisinde sağlık sigortasına sahip olup olmadıklarının kontrolüne yönelik mevzuat ve uygulama değişikliklerinin yapılması, ilgili alandaki işleyiş etkinliğinin artırılmasına katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

Aktaş, E. (2005). Yabancıların Türkiye’de Çalışma Hakları. *Kazancı Hukuk Dergisi*, 69(10): 66-100.

Ancı, K, Alper, Y. (2013). *Sosyal Güvenlik*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi

Asar, A. (2006). *Türk Yabancılar Mevzuatında Yabancı Ve Hakları*. Ankara: Turhan

Aybay, R. (2004). *Vatandaşlık Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi

Aybay, R. (2007). *Yabancılar Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Birleşmiş Milletler. (1948). *İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi*, <https://www.hsk.gov.tr/Eklentiler/Dosyalar/9a3bfe74cdc44ae4b8768cb1d7eeae05.pdf>, 01.11.2021.

Birleşmiş Milletler. (1966). *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi*, <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/tr/content/120-ekonomik-sosyal-ve-kulturel-haklara-iliskin-uluslararası-sozlesme/>, 02.11.2021.

Boswell, C. (2009). *The Political Uses of Expert Knowledge: Immigration policy and social research*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bozkaya, Ö., & Kıncal, A. (2018). Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri ve Suriyeli Yerinden Edilmiş Kişiler Bağlamında Türkiye’nin Göç Politikasındaki Gelişimin Değerlendirilmesi. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 4(2): 90-126.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı. *Sosyal Güvenlik Anlaşmaları*, <https://www.csgeb.gov.tr/digm/contents/dis-iliskiler/ikili-anlasmalar/sosyalguvenlikanlasmalari/>, 10.04.2021.

Çelik, Hüseyin. (2006). GSS İle Getirilen Yenilikler. *MESS Mercek Dergisi*. Özel Sayı: 162-182.

Çelik, N. (2015). Türk Hukukunda Uluslararası Koruma Başvurusunda Bulunan veya Uluslararası Korumadan Yararlanan Yabancıların Hak ve Yükümlülükleri. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. (Özel Sayı): 81-134.

Çelikel, A, Gelgel G. (2009). *Yabancılar Hukuku*. İstanbul: Beta

Çiçekli, B. (2003). *Yabancılar ve Polis*. Ankara: Seçkin.

Çiçekli, B. (2012). *Yabancılar Hukuku*, 3.B. Ankara: Seçkin.

Çiçekli, B. (2014). *Yabancılar ve Mülteci Hukuku*. Ankara: Seçkin.

Koca Çörtoğlu, S. (2016). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Uyarınca Yabancıların Türkiye’de İkameti ve Uzun Dönem İkamet İznine İlişkin Değerlendirmeler. *Ankara Barosu Dergisi*. 16(2): 41-88.

Davidson, J. O. C. (2010). New Slavery, Old Binaries: Human Trafficking and the Borders of ‘Freedom’. *Global Networks*. 10(2): 244-261.

Dışişleri Bakanlığı. (2021). *Yabancıların Tabi Olduğu Vize Rejimi*, <https://www.mfa.gov.tr/yabancilarin-tabi-oldugu-vize-rejimi.tr.mfa>, 04.04.2021.

Doğan, V. (2017). *Türk Yabancılar Hukuku*. Ankara: Savaş.

Doytcheva, M. (2009). *Çokkültürlülük*. Akıncılar Onmuş, T. (Çev). İstanbul: İletişim.

Dünya Sağlık Örgütü. (WHO) (1946) *Anayasası*, <http://www.tiphukuku.org.tr/icerik.php?gid=169&cat=29>, 01.11.2021.

Ekşi N. (2006). *Yabancılar Hukukuna İlişkin Temel Konular*. İstanbul: Beta

Ekşi, N. (2010). *Mülteciler ve Sığınmacılara İlişkin Mevzuat*. İstanbul: Beta

Ekşi, N. (2012). *Yabancılar ve Mülteci Hukukuna İlişkin Danıştay 10. Mahkeme Kararları*. İstanbul: Beta.

Ekşi, N. (2013). *Yabancı Mahkeme Kararlarının Tanınması ve Tenfizi*. İstanbul: Beta

Ekşi, N. (2014). *Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Hukuku*, İstanbul: Beta Yayınları.

Ekşi, N. (2015). *Milletlerarası Özel Hukuka İlişkin Temel Mevzuat*. İstanbul: Beta.

Ekşi, N. (2016). *Yabancılar Hukukuna İlişkin Mevzuat ve Antlaşmalar*. İstanbul: Beta

Ergül, E. (2012). Uluslararası Hukuk ve Türk Mevzuatında Yabancı Kavramı ve Türleri. *Türk İdare Dergisi*. (475): 213-228.

Erol, E. G. (2020). İnsan Ticaretine Karşı Hazırlanan Kampanyaların Modern Kölelik Bağlamında Claude Lévi-Strauss'un İkili Karşıtlıklar Modeli Üzerinden İncelenmesi. *Göç. Araştırmaları Dergisi*.15(5): 16-38.

Erten, R. (2015). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel bir Değerlendirme. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19(1): 3-52.

Federal Çalışma ve Sosyal İşler Bakanlığı. (2013). *Özetle Sosyal Güvenlik*, <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a985-soziale-sicherung-gesamt-tuerkisch.pdf>, s. 112.

Federal Göçmen ve Mülteci Dairesi. (2021). (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge - BAMF), *Series of Reports on Migration & Integration*, <https://www.bamf.de/EN/Themen/Forschung/Veroeffentlichungen/BerichtsreihenMigrationIntegration/berichtsreihen-migration-integration-node.html>, 10.05.2021.

Filiz, K. (2010). Yurttaşlık mı İnsan Hakları mı?. *Yurttaşlık Tartışmaları Yeni Yaklaşımlar*, 223-242.

Fişek, N. H. (1983). *Halk Sağlığına Giriş*. Baskı. Ankara: Çağ Matbaası.

Göç İdaresi Başkanlığı. (2016). Göç Raporu, https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/files/2016_yiik_goc_raporu_haziran.pdf, 01.06.2021.

Güleç, C. (2015). Avrupa Birliği'nin göç politikaları ve Türkiye'ye yansımaları. *Tesam Akademi Dergisi*, 2(2): 81-100.

Güven, O. (1995). Açıklamalı Sigorta ve Reasürans Terimleri Sözlüğü. *İstanbul: Milli Reasürans Yayınları*.

Handbook Germany. (2021). *Germany From A to Z*, <https://handbookgermany.de/en.html>, 12.06.2021.

Handbook Germany. *Health Insurance*, <https://handbookgermany.de/en/live/health-insurance.html>, 12.06.2021.

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı. (2021). *Yıllara Göre Uluslararası Koruma Başvurusu ve Başvuru Yapan İlk Uç Uyruk*, <https://www.goc.gov.tr/uluslararasi-koruma-istatistikler>, 10.05.2021.

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı. (2021). *Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin Sayısı*, <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>, 10.05.2021.

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı. *Yıllara Göre Türkiye'ye Giriş ve Çıkış*, <https://www.goc.gov.tr/giris-cikis>, 10.05.2021.

İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı. *İkamet İzniyle Ülkemizde Bulunan Yabancıların Yıllara Göre Dağılımı*, <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri>, 10.05.2021.

IOM (2013). *Göç Terimleri Sözlüğü* https://publications.iom.int/system/files/pdf/i-ml31_turkish_2ndedition.pdf, 01.11.2021

IRCC. (2021). *Immigration, Refugees and Citizenship Canada*, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship.html>, 10.11.2021.

İltica ve Göç Mevzuatı. (2005). *Başkent yayın evi, Ankara Editörler Kurulu: Kadir Ay, Yabancılar, Hudut ve İltica Daire Başkan Yardımcısı, Emniyet Genel Müdürlüğü Thomas vom Braucke, Katılım Öncesi Danışmanı, İltica ve Göç Konulu AB Eşleştirme Projesi Işıl Tokcan, Avukat, Kıdemli Hukuk Danışmanı, BMMYK Mustafa Öztürk, İltica, Göç ve Vatandaşlık Şube Müdürü, Emniyet Genel Müdürlüğü Çiğdem Alp, Katılım Öncesi Danışman Yardımcısı, İltica ve Göç Konulu AB Eşleştirme Projesi*

Kabaalioğlu, H., ve Ekşi, N. (2020). Yabancıların Türkiye'den Sınır Dışı Edilmesi. *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, 24(1-2), 503-522.

Kaya, M, (1999). *Bankacılık ve Sigortacılık*. Ankara: Murat Açık Öğretim Yayınları.

Koçer, Özmert, Ş. (2014). *Almanya Federal Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sistem İçerisinde Sosyal Sigorta Uygulamaları*. Ankara: Çalışma Ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı

Kütük, Ş. B. (2015). Türkiye'den Batı Avrupa'ya İşçi Göçünün Sosyolojik Çalışmalara Yansımaları. *Journal of Sociological Studies/Sosyoloji Konferansları*, (52).

Kymlicka, W. (2012). Çok Kültürlülük: Başarı, Başarısızlık ve Gelecek. İÜHFİM içinde (s. 297-332). Öztürk, F. (Çev.). Erişim adresi: <http://dergipark.gov.tr/download/article-file/97742>, 12.06.2021.

Limoncuoğlu, S. A. (2017). The Scope of the Bilateral Social Security Agreements. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19, 2165.

Oral, A. İ. (2002). ABD ve İngiltere Kamu Sağlık Sigortası Programları Üzerine Karşılaştırmalı Bir Değerlendirme. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2): 61-78.

Özkan, I. (2013). *Göç, İltica ve Sığınma Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Öztürk, E. (2006). *Türk Sosyal Sigorta Sisteminde Kısa Vadeli Sigorta Kolları Bakımından İkili Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Öztürk, N. (2013). AVRUPA Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi Çerçevesinde Danışma Kurulları Oluşturulması: Alanya Yabancılar Meclisi. *Akdeniz İİBF Dergisi*. 13(25): 223-241

Publications, Canada Government. (2020). *Annual Report to Parliament on Immigration Annual Report to Parliament on Immigration*, https://publications.gc.ca/collections/-collection_2021/ircc/Ci1-2020_eng.pdf, 12.06.2021.

Pamir, Z. İ. (2010). *Türkiye’de Özel Sağlık Sigortası Sektöründe Hizmet ve Ürün Yeterliliğinin Değerlendirilmesi ve Bir Uygulama* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Quebec Portal. (2021). *Using Your Health Insurance Card*, <https://www.ramq.gouv.qc.ca/en/citizens/health-insurance/using-card>, 12.06.2021.

Öner, Ş. N. (2011). *Aile Konutunun Özellikleri, Unsurları, Koruma Süresi ve Korunma Nedenleri*. Türkiye Barolar Birliği Dergisi, (97): 117-154.

Sigorta Bilgi ve Gözetim Merkezi. *Sagmer İstatistikleri*, https://www.sbm.org.tr/sbm-_rapor/sagmer/2019/2019_12.pdf, 10.04.2021.

Spiegel, B. (2010). Analysis of Member State's Bilateral Agreements on Social Security With third Countries. *Report Ordered by the European Commission, Employment, Social Affairs, and Equal Opportunity DG, Brussels, December.*

Sosyal Güvenlik Kurumu. (2021). *Sosyal Güvenlik Sözleşmeleri*, http://www.sgk.gov.tr/wps/portal/sgk/tr/emekli/yurtdisi_islemler/sosyal_guvenlik_sozlesmeleri, 10.10.2021

Tekinalp G. (2002). *Türk Yabancılar Hukuku*. İstanbul: Beta: İstanbul

Thimothy, R. (2013). *Social Security for International Labour Migrants: Issues and Policy Options*, NLI Research Studies Series No. 104/2013. Delhi: Chandu Press.

Tuncer, A., (2012). Federal Almanya'nın Avrupa Birliği Bölgesel Politikalarının Oluşumundaki Etkisi. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, Erişim: <http://www.insanbilimleri.com>, 12.06.2021.

Yavuz, A. (2014). Mukayeseli Hukukta Yaşama Hakkı. *Adalet Dergisi*. 48(2014): 83.

Yıldız, A. (2017). Göç ve Entegrasyon Politikalarında Vatandaşlık. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 3(1): 36-67.

Yiğit, F., (2007). *Özel Sağlık Sigortası Olmayan Kişilerde Genel Sağlık Ve Özel Sağlık Sigortacılığına Bakış*. Marmara Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). İstanbul: Sağlık Kurumları Yöneticiliği Anabilim Dalı.

Yusuf A. (2013). *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi Sosyal Sigortalar Hukuku*. Bursa: Dora Yayınları.

Wizard, Come to Canada. (2021) *Immigration, Refugees and Citizenship Canada*, <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship>, 10.08.2021.

