İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ YAYINEVİ

Public and Private International Law Bulletin

DOI: 10.26650/ppil.2022.42.2.996114
http://ppil.istanbul.edu.tr/tr/_

Public and Private International Law Bulletin

Başvuru: 15.09.2021
Revizyon Talebi: 24.09.2022
Son Revizyon: 04.10.2022
Kabul: 05.10.2022
Online Yayın: 11.11.2022

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH ARTICLE

Türk-Amerikan Yargı Kararları Işığında Yabancıların Sınır Dışı Edilmesinde Dış Politika Sebebi

Foreign Policy as a Basis for Deportation in Light of Turkish and American Court Decisions

Erman Eroğlu*

Öz

Devletler, egemenlik gücünü, uluslararası hukukun genel kabul görmüş ilkelerine uyarak makul gerekçelerle kullanırlar. Uluslararası hukukun genel kabul görmüş ilkelerinin yorumu ülkeler nezdinde değişkenlik gösterebilmektedir. Bazı hukuk sistemlerinde, Amerika Birleşik Devletleri'nde olduğu gibi, ülkenin dış politikası yabancıyı sınır dışı edebilmek için sebep oluşturabilir. Yabancının varlığı ya da yapmış olduğu eylemler üzerinde bulunduğu ülkenin dış politikasına tezatlık oluşturması halinde yabancı sınır dışı edilebilmektedir. Yabancıların sınır dışı edilmesine ilişkin olarak Amerikan Yüksek Mahkemesi, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararları kamu düzeni bağlamında incelenmiş ve sınır dışı edilme gerekçelerinin dayanakları irdelenmiştir. Bu makalede, Türk hukukunda yabancının sınır dışı edilme sebebi olarak dış politika unsuru kamu düzeni ve milli güvenlik açısından ele alınmakta ve çözümler önerilmektedir.

Anahtar Kelimeler

Sınır Dışı, Dış Politika, Kamu Düzeni, Kamu Güvenliği, Yabancıların Hakları

Abstract

States must exercise their sovereignty on reasonable grounds by obeying the generally accepted principles of international law. How the generally accepted principles of international law are interpreted may vary from state to state. Some legal systems such as that of the United States of America may use foreign policy as a basis for deport an alien even if the alien is not involved in any activity against the state. This study examines alien deportation in terms of state foreign policy and elaborates upon the test to be applied based on public and foreign policy by reviewing the United States Supreme Court judgments, Turkish Constitutional Court rulings, and the Turkish Council of State decisions on alien deportation. The paper discusses foreign policy as a basis for deportation in Turkish law in terms of public policy and national security and proposes practical solutions for dealing with such circumstances in future research.

Keywords

Deportation, Foreign Policy, Public Policy, National Security, Alien Rights

* **Sorumlu Yazar:** Erman Eroğlu (Öğr. Gör. Dr.), Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Milletlerarası Özel Hukuk Anabilim Dalı, Ankara, Türkiye. E-posta: erman.eroglu@asbu.edu.tr ORCID: 0000-0002-1371-3240

Atıf: Eroglu E, "Türk-Amerikan Yargı Kararları Işığında Yabancıların Sınır Dışı Edilmesinde Dış Politika Sebebi" PPIL. Advanced online publication. https://doi.org/10.26650/ppil.2022.42.2.996114

This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License

Extended Summary

Due to being directly linked to fundamental rights and freedoms as considered under international law, the alien expulsion and deportation process has been notably shaped by ethical principles, peculiarly in the sphere of human rights. Pursuant to the commonly accepted interpretation of customary international law, the subjects of entry, residence, settlement, and departure of aliens are considered within the exclusive power of each state. States' exclusive power regarding the entry of aliens, which also covers their expulsion and deportation, is known as state sovereignty in international law. The power to expel is a critical power states hold, peculiarly with regard to long-term alien residents who have been granted permission to reside in a state indefinitely. States are entitled to exercise jurisdiction at their borders; however, they must do so in view of their human rights obligations. In other words, the limitation on states' power with regard to excluding aliens from their territory is drawn by the international human rights standards as the restrictions are being imposed upon state sovereignty by customary international law. Therefore, states must exercise their sovereignty on reasonable grounds by obeying the generally accepted principles of international law. How the generally accepted principles of international law are interpreted may vary from state to state. Some legal systems such as that in the United States of America may use foreign policy as a basis for alien deportation even if the alien is not involved in any activity against the state. Furthermore, the presence of aliens may be grounds for expulsion and deportation. This study examines alien deportation and expulsion in Turkey based on foreign policy in light of Turkish and American court rulings.

After determining the definition of "alien" in both American and Turkish law, the study then examines deportation as a term, which has different meanings in legal systems, and its scope in terms of the literature and Turkish and American legislation. When considering the definition of deportation in Turkish law, the basis for deportation is categorized as: (1) security and related grounds, and (2) false documentation, fraud, and misuse of visas and permits. By evaluating the basis with regard to the Foreigners and International Protection Act of Turkey (FIPA; Act No. 6458) and then applying the American policy regarding the foreign matters deportation test as explicitly stated in the reasoning of the U.S. Department of Justice's Executive Office for Immigration Review, Board of Immigration Appeals regarding Ruiz-Massieu to Turkish law, public policy (i.e., *ordre public*) and the basis of FIPA's first category with regard to national security may be a reason for deporting an alien from Turkey. To this end, foreign policy as a basis for alien expulsion from Turkey may be considered under public policy and the basis of national security. This study will thus examine public policy in Turkish law. Whilst the debate about the slippery definition of the public policy is ongoing, one can infer from mainstream Turkish scholars that public policy addresses the social, moral, and economic values that bind a society together and are shaped by morality, the fundamental rule of law, and the policy considerations underlying prevailing laws.

When reviewing the Turkish Constitutional Court's decisions as well as the Turkish Council of State's decisions regarding alien deportation with respect to the basis of public policy, ambiguity exists about whether foreign policy-related matters may be a basis for expulsion. In this context, the study will scrutinize Turkish court rulings to ascertain the applicable deportation test in terms of its public policy. By evaluating the rulings from past cases, this study has deducted the deportation test to apply is based on the alien's activity. An alien who does not engage in any activity against Turkey's public policy or national security is not deportable. Regarding this case, the deportability of an alien who takes part in a protest against Turkish foreign policy is ambiguous in terms of public policy and the basis of national security. According to the U.S. Immigration and Nationality Act of 1965, an alien may be deported if their presence in the United States is in conflict with the United States' foreign policy. In this case, ambiguity exists when applying the American standards for alien deportation in Turkey as to whether the presence of an alien who jeopardizes Turkish foreign policy is deportable. Before the FIPA was ratified in 2013, the basis of foreign policy as a general security or political and administrative requirement under the Residence and Travel of Foreigners in Turkey Act (RTFTA; Act No. 5683 was exercisable for expelling an alien from Turkey. This study proposes a new solution for dealing with such situations by considering past legislation and court rulings. In conclusion, the foreign policy matters regarding alien deportation from Turkey is unclear. This ambiguity must be resolved from a wider perspective by considering US practices and must be supported by legislation.

This study focuses on alien deportation in terms of state foreign policy. This paper is divided into four sections. The first section introduces the background of the study. The second section considers the term "alien" and the grounds for deportation with regard to both the United States' and Republic of Turkey's legal systems. The third section discusses foreign policy as the basis for deportation in Turkish law in terms of public policy and national security and proposes practical solutions for dealing with such circumstances. Finally, the fifth section provides concluding remarks and makes some proposals for future research.

Türk-Amerikan Yargı Kararları Işığında Yabancıların Sınır Dışı Edilmesinde Dış Politika Sebebi

I. Giriş

Sınır dışı etme işlemi temel hak ve özgürlüklerle doğrudan bağlantılı olması sebebiyle iç hukukla birlikte uluslararası hukukun düzenleme alanı içerisinde yer almakta ve evrensel standartlar çerçevesinde gelişim göstermektedir. Uluslararası teamül hukuku ekseninde, kişilerin vatandaşı olmadıkları ülkelere girişi, ikameti ve ülkeden ayrılışı konuları devletlerin münhasır yetki alanında olduğu kabul edilmektedir.[1] Ülkelerin egemenlik hakları gereği sınırlarının içerisine yabancıların girmesine izin verebilme yetkisine sahip olması[2] uluslararası hukukta ülkesel egemenlik kuralı olarak adlandırılmaktadır.[3] Ülkesel egemenlik kuralı, devletlere yabancıların yalnızca sınırları içerisine girmesinde tayin yetkisi tanımamakta ayrıca sınırları içerisinde bulunan yabancıların sınırlarını terk etmesine de karar verebilme yetkisini tanımaktadır.[4] Ancak devletlerin sınırları içerisinde bulunan yabancıları sınırları dışarısına çıkarma gücü sınırsız değildir. Devletler bu gücü meşru sebeplerle ve belirli ilkelere riayet ederek kullanması gerekir.[5] Bu ilkeler çerçevesinde yabancıların sınır dışı edilebilmesi mümkün olabilmektedir. Ancak bu ilkelerin yorumlanması hukuk sistemleri içerisinde farklılık gösterebilmektedir. Bu çalışmada Türkiye ve Amerika Birleşik Devletleri yargı organlarınca verilen kararlar ekseninde yabancıların toprakları üzerinde bulundukları devletin dış politikasıyla varlıkları ya da fiilleriyle tezatlık oluşturmaları halinde sınır dışı edilmesi, dayanakları ve uygulamaları üzerinde durulacaktır. Bu bağlamda, Türk hukukunda dış politikanın yabancının sınır dışı edilmesine dayanak oluşturup oluşturulamayacağındaki belirsizlik giderilmeye çalışılacaktır.

1 Nuray Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku* (5., Beta 2018) 99; Peter H Schuck, *Citizens, Strangers and In-Betweens: Essays on Immigration and Citizenship* (Westview Press 1998) 4–13; David Weissbrodt, *Immigration Law and Procedure In A Nutshell* (West Publishing 1992) 6–10; Yılmaz Altuğ, *Yabancıların Hukuki Durumu* (3rd edn, İstanbul Üniversitesi Yayınları 1968) 139–141.; Levent Korkut, 'Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Devletlerin Sığınmacıları Sınırdışı Etme Egemen Yetkisine Etkisi: Türkiye Örneği' (2008) 66 Ankara Barosu Dergisi 20, 21–22; Saskia Sassen, *Losing Control?: Sovereignty in an Age of Globalization* (Columbia University Press).

2 Amerikan Yüksek Mahkemesi (*Supreme Court of the United States*) ülkesel yetki üzerine yıllar boyu kullanılacak emsal kararını, *Nishimura Ekiu v. United States*, 142 U.S. 651 (1892), oluşturmuştur. İlgili davaya konu olay Japon uyrukluğundaki kişinin gümrük muhafaza memurlarınca ABD sınırlarından içeriye alınmaması üzerinedir. Dayanak olarak, 1882 tarihli Göçmenlik Yasası'nı kullanmış ve gerekçe olarak da 2 yıllık eşi olan ve 1 yıldır ABD'de ikamet eden eşinin adresini bilmemesi ve üzerinde yalnızca 22 Amerikan dolarının olmasını göstermiştir. Sonrasında görülen davada Yüksek Yargıç Horace Gray, mahkeme adına yazmış olduğu gerekçede, devletin egemenlik haklarını şu şekilde tanımlamıştır:

> Her egemen ulusun, egemenliğin doğasında mevcut olan ve kendini korumanın esası olarak, yabancıların kendi topraklarına girmesini yasaklama veya yalnızca belirtilen durumlarda ve koşullarda kabul etme gücüne sahip olduğu, uluslararası hukukun kabul edilen bir düsturudur.

Amerikan Yüksek Mahkemesi sonrasında birçok kararında buna vurgu yapmıştır bkz. *Yamataya v. Fisher*, 189 U.S. 86 (1903*)*; *Juilliard v. Greenman*, 100 U.S. 421; *Logan v. United States*, 144 U.S. 263; *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 421.

3 Detaylı bilgi için bkz. İlhan Lütem, *Egemenlik Kavramı ve Devletlerarası Hukuk* (Sakarya 1947); John Torpey, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State* (Cambridge University Press 1999).

4 Rona Aybay and Esra Dardağan Kibar, *Yabancılar Hukuku* (3rd edn, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2010) 105. Türk hukuk uygulamasında devletlerin egemenlik hakları bağlamında yabancıların sınır dışı edilebileceği açık bir biçimde belirtilmiştir. Zira Anayasa Mahkemesi bu durumun altını Peri Kırık kararında şu şekilde çizmiştir: "Devletlerin uluslararası hukuktan kaynaklanan yabancıların ülkeye giriş yapmasını ve ikamet etmesini kontrol etme ve gerektiğinde ülkedeki yabancıları sınır dışı etme konusunda geniş takdir yetkileri bulunmaktadır." Anayasa Mahkemesi, 2015/19795, 9.1.2019.

5 Chen Lung-Chu, *An Introduction to Contemprorary International Law* (2nd edn, Yale University Press 2000) 182.

Bu çalışmanın konusu, sınır dışı işleminin doğası gereği,[6] gerçek yabancı kişiler üzerine kuruludur. Yabancı gerçek kişiler içerisinde vatansızlar, uluslararası korumadan yararlananlar, geçici korumadan yararlananlar ya da Amerikan hukukunda tanımlanan yerleşik yabancılar (*permanent resident*) gibi alt bir ayrıma gidilmeyecektir. Özgül bir alt ayrımından ziyade gerçek yabancı kişilerin sınır dışı edilmesi iki hukuk düzeninde ele alınacak ve dış politikanın sınır dışı üzerinde etkisine değinilecektir. Yabancıların sınır dışı edilmesi kavramı ile suçluların iadesi ve yabancıların geri çevrilmesi Türk ve Amerikan hukukunda farklı anlamlara gelmektedir. Keza diplomasi hukuku kapsamındaki yabancı diplomatik temsilcilerin istenmeyen kişi (*persona non grata*) ilan edilmesi bu çalışmaya esas teşkil etmemektedir. Bu çalışmada yabancıların sınır dışı edilmesinde dış politikanın bir sınır dışı sebebi oluşturup oluşturmadığı irdelenecektir.

Bu makalenin devamı 4 ana başlık üzerine kuruludur. İkinci kısımda Türk-Amerikan hukukunda yabancılar ve sınır dışı edilme sebepleri tanımlanıp, tahlili yapılmıştır. Üçüncü bölümde dış politika sebebiyle yabancıların sınır dışı edilmesi ele alınmış, Türk-Amerikan mahkeme kararları ışığında yabancıların sınır dışı edilmesi ve uygulamadaki yansımaları irdelenmiştir. Makalenin dördüncü bölümünde dış politika sebebiyle sınır dışı uygulamalarına ilişkin eksiklikler ve önerilerde bulunulmuştur.

II. Yabancıların Sınır Dışı Edilmesinin Yasal Dayanakları

Sınır dışı işlemi yabancılara uygulanan bir yaptırım olduğu için öncelikle yabancı kavramının tanımlanması gerekmektedir. Türk hukukunda kabul edilen yabancı kavramı 1892 tarihli Devletler Hukuku Enstitüsü (*Institut de Droit International)*'nün Cenevre Toplantısı'na dayanmaktadır.[7] Buna göre; yabancı, bir devletin toprakları üzerinde olup da o devletin uyrukluğunu ileri sürmeye hakkı olmayan kimse olarak tanımlanmaktadır.[8] Yabancının tanımı Türk mevzuatı içerisinde de benzer bir biçimde ele alınmıştır. Yabancılara ilişkin temel mevzuat olan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)'na[9] göre: "Yabancı: Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişi" şeklinde tanımlanmıştır. Bu bağlamda Türk hukukunda yabancının tanımı vatandaşlık bağı esas alınarak yapıldığı görülmektedir.[10] Yabancıların dış politika sebebiyle sınır dışı edilmesinde Amerikan uygulaması esas teşkil etmektedir.

6 Rona Aybay, 'Bir İnsan Hakkı Sorunu Olarak Sınırdışı Edilme' (2003) 2 Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 141, 142.

7 Aybay and Dardağan Kibar (n 4) 13; Aysel Çelikel and Günseli Öztekin Gelgel, *Yabancılar Hukuku* (26th edn., Beta 2021) 16; Ekşi (n 1) 38; Aydoğan Asar, *Yabancılar Hukuku* (Seçkin Yayıncılık 2017) 19–20; Gülören Tekinalp, *Türk Yabancılar Hukuku* (Beta 2003) 6.

8 Yabancıların Kabulü ve Sınır Dışı Edilmesine Dair Uluslararası Kurallar (*Règles internationales sur l'admission et l'expulsion des étranger*)'ın ilk maddesinde belirtilmiştir. İlgili maddenin çevirisi:

> Bu düzenleme kapsamındaki yabancı, ülke toprakları üzerinden yalnızca geçip geçmediğine, ülkede mukim olup olmadığına, ülkede mülteci olarak ya da özgür iradesiyle kalıp kalmadığına bakılmaksızın, toprakları üzerindeki devletin vatandaşlık haklarına sahip olmayan kişidir.

9 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Kanun Numarası: 6458, Kabul Tarihi: 4.4.201, RG 11.4.2006/28615.

10 Çelikel and Öztekin Gelgel (n 7) 16; Aybay and Dardağan Kibar (n 4) 13; Ekşi (n 1) 38.

Bu sebeple Amerikan hukuk düzeninde yabancının tanımını irdelemek gerekmektedir. 1965 Tarihli Amerikan Göçmenlik ve Vatandaşlık Yasası (*Immigration and Nationality Act of 1965*)'nda[11] yabancı açık bir biçimde tanımlanmaktadır. Buna göre: "Yabancı tabiri, Birleşik Devletler vatandaşı veya uyruğunda olmayan herhangi bir kişi anlamına gelir."[12] şeklindedir. Amerikan hukukunda Türk hukukundaki yabancı tanımının benzeri, yani vatandaşlık bağının esas alınması, üzerine bir tanımlama yapılmaktadır. Öyleyse kanımızca Türk ve Amerikan hukuku ekseninde yabancının tanımı şu şekilde yapılabilir: yabancı, vatandaşlık bağı ile bağlı olmadığı ya da uyruğunda bulunmadığı bir ülkenin sınırları içerisinde bulunan kimsedir. Bu tanımlama ekseninde yabancıların sınır dışı edilmesi sebeplerini ele almak gerekmektedir.

A. Yabancıların Sınır Dışı Edilmelerinin Dayanakları: Türk Uygulaması

Devletler, ülkenin menfaatleri ile bağdaşmayacak fiillerde bulunan yabancıları, sınırları dışına çıkarma yetkisini haizdir.[13] Devletlerin, genel güvenlik ve kamu düzenlerini korumak maksadıyla, hareketleri tehlikeli addedilen yabancıları topraklarından çıkarma yetkisine sahip olması ülkesel yetkinin bir sonucudur.[14] Zira Türk hukukunda sınır dışı hakkı devletin, ülkesel yetki gereği, münhasır alanı içerisine girmektedir.[15] Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'na[16] göre kişilerin dokunulmazlığı ve güvenliği garanti altına alınsa da yabancıların sınır dışı edilmesi Anayasa'da belirtilen bu güvencelere istisna teşkil etmektedir.[17] Bu durum Anayasa'nın 19. maddesinde açıkça hakkında dışı etme kararı verilen bir yabancının yakalanması ya da tutuklanmasının kişi dokunulmazlığı ve güvenliğine aykırı olmadığı şeklinde hükme bağlanmıştır.[18]

Türkiye'de bulunan yabancıların sınır dışı edilmelerine dayanak oluşturan durumlar YUKK'da sıralı bir biçimde düzenlenmiştir. Kanun'da sistematik olarak bir ayrıma gidilmemiş olsa da YUKK 54.maddenin kapsamında yabancıların sınır dışı edilmesini iki ana başlık etrafında toplamak mümkündür.[19] İlk ana başlık ülkenin emniyetine

11 8 U.S.C.

12 8 U.S.C. § 1101(a)3.

13 Aybay and Dardağan Kibar (n 4) 225; Haluk Kabaalioğlu and Nuray Ekşi, 'Yabancıların Türkiye'den Sınırdışı Edilmesi' (2011) 24 Public and Private International Law Bulletin 503, 503; Ergül Ergin, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Hukuku'nda Sınırdışı Etme Geri Gönderme ve Geri Verme* (Yargı Yayınevi) 39.

14 Aybay and Dardağan Kibar (n 4) 125; Rifat Erten, 'Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme' 3, 5.

15 Gülüm Bayraktaroğlu Özçelik, 'Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hükümleri Uyarınca Yabancıların Türkiye'den Sınır Dışı Edilmesi' (2013) 108 Türkiye Barolar Birliği Dergisi 211, 211.

16 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Kanun Numarası: 2709, Kabul Tarihi: 18.10.1982, RG 9.11.1982/17853.

17 Aybay (n 6) 141–142.

18 Konu hakkındaki detaylı inceleme için bkz. Esat Caner Yılmazoğlu, 'Yabancıların Sınırdışı Edilmesinin Anayasa Mahkemesinde Yargısal Denetimi' (2015) 5 Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 905.

19 Doktrinde yabancıların sınır dışı edilmesini, (1) güvenlik tedbiri olarak, (2) kamu düzenini koruma maksadıyla ve (3) ülkeye giriş, çıkış ve ikamete ilişkin mevzuata aykırı davranışlar ve idari usulsüzlükler, şeklinde üç ana başlığa ayrıldığı görüşmektedir. Esra Dardağan Kibar, 'Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısında ve Başlıca Avrupa Birliği Düzenlemelerinde Yabancıların Sınırdışı Edilmelerine İlişkin Kurallar: Bir Karşılaştırma Denemesi' (2012) 11 Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi 53, 53. Ancak bu çalışmada üçlü bir ayrımdan ziyade kamu düzeni ve güvenlik tedbirini tek bir başlık altında değerlendirmenin daha yerinde olacağı kanaatindeyiz.

ya da menfaatlerine tezatlık oluşturan haller olarak adlandırılabilir. İkinci başlık ise yabancıların sınır dışı edilmesine sebep olan idari ihlallerdir.

Yabancıların ülkenin güvenliğine ve menfaatlerine zarar verecek fiiller içerisinde bulunmalarına ilişkin durumlar YUKK'un 54. maddesinin 1. fıkrasında sayılmıştır. Buna göre: (1) hapis cezasına çarptırılan yabancının koşullu salıvermeden yararlandıktan sonra ya da cezası infaz edilmesine müteakip (YUKK m.54(1)(a)); (2) Türkiye'de bulunan yabancının örgütlü suçlar içerisinde yer alması halinde (YUKK m.54(1)(b)); (3) yabancının, fuhuş, insan kaçakçılığı ya da insan ticareti gibi, gayri meşru işler üzerinden geçimini temin ediyor olması halinde(YUKK m.54(1)(ç)); (4) yabancının Türk kamu düzenini, kamu sağlığını ya da güvenliğine zarar verecek fiiller içerisinde olması halinde(YUKK m.54(1)(d)); (5) uluslararası kurum ve kuruluşlarca tanımlanan terör örgütleriyle bağı olması (YUKK m.54(1)(k)) halinde sınır dışı işlemi yapılmaktadır.

İdari ihlaller yabancıların sınır dışı edilmesinde ikinci sebep olarak kabul edilmektedir. Yabancılar, ülke sınırları içerisine girerken ya da girdikten sonra yapmış olduğu fiiller sebebiyle idari kural ihlalleri sebebiyle sınır dışı edilmesi YUKK'un 54. maddesinin 1. fıkrasında sıralanmıştır. Buna göre: (1) Türkiye'ye girerken, vize başvurusunda ya da ikamet izninde gerçeğe aykırı bilgi sunan ya da sahte belge kullanan (YUKK m.54(1)(c)); (2) vize süresi ya da vize muafiyeti süresini on günden fazla aşanlar ile vizesi geçersiz kılınan (YUKK m.54(1)(e)); (3) ikamet izni ayrımı yapılmaksızın ikamet izni süresi dolanlar on gün içerisinde ikamet izinlerini uzatmayan (YUKK m.54(1)(g)); (4) ikamet izni iptal edilmiş olan (YUKK m.54(1)(f)); (5) çalışma izni olmaksızın çalışan ya da çalışma iznini veriliş amacına uygun olarak kullanmayan (YUKK m.54(1)(ğ)); (6) Türkiye'ye yasal giriş ve çıkışlara riayet etmeyenler ya da bu hükümleri ihlale teşebbüs eden (YUKK m.54(1)(h)); (7) Türkiye'ye girişine yasak getirilmesine rağmen ülkeye giren(YUKK m.54(1)(ı)); (8) ikamet izin süreleri bittikten sonra ikamet izin sürelerini uzatmak için başvuranların ikamet izinlerinin uzatılmaması kararını müteakiben on gün içerisinde ülkeyi terk etmeyen (YUKK m.54(1)(j)) yabancılar sınır dışı işlemine konu olabilmektedir.

Türk hukukunda yabancıların sınır dışı edilme işleminde kamu güvenliği ve ülke menfaatleri sebeplerinin etkin bir biçimde kullanıldığı görülmektedir.[20] Bu sebeple yapılan sınır dışı uygulamalarında kamu düzeni ve kamu güvenliğine aykırı fiiller ise yaygın bir biçimde yer almaktadır.[21] Mevzuatta her ne kadar sınır dışı edilme sebebi olarak çeşitli durumlar sıralı bir biçimde sayılmış olsa da dış politikaya açık bir biçimde yer verilmediği görülmektedir. Türkiye'de bulunan bir yabancının Türkiye Cumhuriyeti'nin dış politikasıyla bağdaşmayacak eylemlerde bulunması ya da salt

20 Kabaalioğlu and Ekşi (n 13) 515; Ayşe Yasemin Aydoğmuş, 'Türk Hukukunda Geçici Korumadan Yararlananların Sınır Dışı Edilmesi' (2017) 37 Public and Private International Law Bulletin 141, 149.

21 Asar (n 7) 147.

varlığının dış politikayla çelişmesi halinde sınır dışı işlemine konu olup olamayacağına dair açık bir düzenleme mevcut değildir. Bu sebeple zannımızca emsal olması açısından dış politikanın açık bir biçimde sınır dışı edilme sebebi olarak ele alınan Amerikan hukukuna bakmak gerekmektedir.

B. Yabancıların Sınır Dışı Edilmelerinin Yasal Dayanakları: Anglo-Amerikan Uygulaması

Amerikan hukukunda sınır dışı müessesesi neredeyse ABD'nin kuruluşuna dayanmaktadır.[22] İlk olarak 1798 tarihli Yabancılar ve İsyana Teşvik Yasası (*Alien and Sedition Act of 1798*)'nda[23] yabancıların sınır dışı edilmesi düzenlenmiştir.[24] Buna göre Amerikan Başkanı, (1) ABD'nin savaş halinde bulunduğu devletin vatandaşını ya da (2) ülkenin güvenliğine ve sükûnuna zarar verdiğine karar verdiği, yabancıyı ülke dışına çıkarma yetkisine sahiptir.[25] Zaman içerisinde çeşitli değişikliklere uğramış olsa da ABD'de yabancıların sınır dışı edilme sebepleri genel çerçevesini korumuştur. Bu bağlamda, Amerikan hukukunda iki tip sınır dışı kuralı olduğu söylenebilir. Bunlar (1) genişletilmiş sınır kontrolü *(extended border control*) ve (2) sınır geçişi sonrası sosyal kontrol *(post-entry social control*)dür.[26] Genişletilmiş sınır kontrolü devletin egemenlik gücünden doğan ülkesel yetki ve vatandaş ile yabancı arasındaki hukuki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Genişletilmiş sınır kontrolü ekseninde sınır dışı edilme işlemini iki durumda mümkündür. İlki yanlış beyan ya da sahte evrak ile usulsüz sınır geçişine dayanılarak yapılmaktadır. İkincisi ise ülkeye girişinde beyan ettiği bulunma amacından farklı şeylerle uğraşan kimseler hakkında yapılmaktadır. Bu iki durum devletin egemenlik hakkından kaynaklı sınır dışı etme halleridir. İkinci kural ise sınır geçişi sonrası sosyal kontrol olarak adlandırılan durumdur. Buna göre yabancı, ABD sınırını usulüne göre geçtikten sonra, dış politika veya suçla alakalı ya da yasaklı siyasal fiillerde bulunması durumunda sınır dışı edilebilmektedir. Burada yabancının bu fiili geçmişe etkili şekilde ele alınabilmektedir.[27] Bunun ilk örneği ise yukarıda belirtildiği üzere 1798 tarihli Yabancılar ve İsyana Teşvik Yasası'dır.[28] Bu bağlamda gerek genişletilmiş sınır kontrolü gerekse sınır geçişi sonrası kontrol temelli sınır dışı sebeplerini ele almak konuyu belirginleştirebilmek açısından faydalı olacaktır.

Amerikan Göçmenlik ve Vatandaşlık Yasası'nda sınır dışı sebepleri belirtilmiştir. İlgili yasanın 237.bölümünde sınır dışı sebepleri şu şekildedir: (1) Ülkeye girdiği

22 Torrie Hester, *The History of Immigrant Deportations* (Oxford University Press 2020).

23 Sedition Act, ch. 74, 1 Stat. 596 (1798).

24 Yabancıların Amerikan topraklarından sınır dışı edilmesinin tarihsel perspektifi için bkz. Howard L Bevis, 'The Deportation of Aliens' (1920) 68 University of Pennsylvania Law Review 97.

25 Sedition Act, ch. 58, 1 Stat. 570 (1798).

26 Detaylı bilgi için bkz. Daniel Kanstroom, *Deportation Nation: Outsiders in American History* (Harvard University Press 2007).

27 ibid 5–6.

28 Aristide R Zolberg, *A Nation by Design — Aristide R. Zolberg* (Harvard University Press 2008) 87–88.

zamanda kabul edilemez olanlar ya da göçmenlik statüsünü ihlal eden (INA § 237(a)(1)(A)); (2) bir suçtan mahkûm olan (INA § 237(a)(2)); (3) sahte belge ya da kayıtta hataya sebep olan (INA § 237(a)(3)); (4) ulusal güvenlik ya da dış politikayla alakalı sorunlar ortaya çıkarak fillerde bulunan (INA § 237(a)(4)); (5) yasa dışı yollarla oy kullanan (INA § 237(a)(6)) yabancılar sınır dışı işlemine konu olabilmektedir.

Amerikan göçmenlik mevzuatı incelendiğinde sınır dışı sebepleri fiil ve varlık eksenli olduğu görülmektedir. Keza ulusal güvenliğin ve kamu düzeninin sınır dışı edilme açısından önem taşıdığı görülmektedir. Ulusal güvenlik ve kamu düzeni sebebiyle yapılan sınır dışı işlemlerinde suç unsuru esas olarak benimsenmiştir.[29] Her ne kadar eylem unsurlu sınır dışı sebepleri çoğunlukta olsa yalnızca ülkede bulunan varlıkları sebebiyle de yabancılar sınır dışı işlemine konu olabilmektedir. Dış politika yabancıların hem eylemleri ile hem de varlıkları ile sınır dışı işlemine konu olabilecekleri bir sebep olarak Amerikan göçmenlik hukukunda kendine yer bulmaktadır.[30]

C. Sınır Dışı Uygulamalarına Yaklaşım Farkları

Türk ve Amerikan hukuku sınır dışı sebepleri konusunda ayrışmaktadır. Amerikan hukukunda yabancıların ülke dışına çıkarılmasına dair iki durum söz konusudur. Bunlar (1) kabul edilemezlik (*inadmissability*) ve (2) sınır dışı etme (*deportation*) dir. Amerikan hukuku ile Türk hukuku arasındaki sınır dışına ilişkin tanımlama ve uygulanacak hukuk farklılardan birisi yasa dışı yollarla ülkeye girenlere ilişkin sınır dışı konusudur. Türk hukukunda yasa dışı yollarla girmiş kişi sınır dışı işlemi uygulanacak kişiler içerisinde yer almaktadır. Amerikan hukukunda kişinin yasa dışı yollarla sınırı geçip Amerika'ya girmesi halinde kişi sınır dışı işlemi kapsamında değildir. Burada sınır dışı işleminden(*exclusion*) ziyade kabul edilemezlik(*inadmissibility*) kapsamında ele alınmaktadır.[31] Bu sebeple de uygulanacak kurallar değişiklik göstermektedir. Bu farklılık kendini yabancıların dış politika sebebiyle sınır dışı edilmesinde göstermektedir.[32] Örneğin, ABD'de yabancıların dış politika sebebiyle ülkeye kabul edilmemeleri daha sınırlı bir çerçevede ele alınmaktadır.[33] Bu eksende

29 Amerikan sınır dışı politikası suça bulaşmış yabancıları toprakları üzerinde bulundurmamak üzerine kurulu olduğu söylenebilir. Deirdre M Moloney, *National Insecurities: Immigrants and U.S. Deportation Policy since 1882* (University of North Carolina Press 2012) 1–27.

30 Konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Lenni B Benson, 'The Danger of Dissent: A Century of Targeting Immigrants' 65 NYLS Law Review 133.

31 Aslında bu durum 1996 tarihli Yasa Dışı Göçmen Reformu ve Göçmenlik Sorumluluğu Yasası'ndan önce kabul (admission) bir kıstas olarak görülmemekteydi. 1996 yılından önceki düzenlemelerde sınırı yasal yollarla geçip geçmediğine bakılmaksızın kişi sınır dışı (deportation) işlemine tabi tutulmaktaydı. Sınır dışı işlemi, kabul edilemezlik işlemine nazaran yabancıya daha fazla usuli haklar tanımaktaydı. Thomas Aleinikoff and others, *Immigration and Citizenship: Process and Policy* (8th edition, West Academic Publishing 2016) 583.

32 ibid 584.

33 Amerikan Göçmenlik ve Vatandaşlık Yasası, § 212(a)(3)(C)(iii), şu şekilde hüküm koymuştur: bir yabancı, eğer yabancının geçmiş, şimdiki veya beklenen inançları, beyanları veya üye olduğu dernekler nedeniyle, Amerika Birleşik Devletleri'ne girişte kısıtlama veya koşullara tabi tutulamaz veya kabul edilemezlik yapılamaz. Dışişleri Bakanı kişisel olarak yabancının kabulünün Birleşik Devletler dış politika çıkarlarını tehlikeye atacağını belirlemedikçe, ABD'de yasal olan inançlar, beyanlar ya da dernek üyelikleri sebebiyle yabancı ülkeye kabul edilemezlik yapılamaz.

bu çalışmanın ana konusu olarak sınır dışı işlemi (*exclusion*) değerlendirilmektedir. Türk hukukunda sınır dışı edilme sebepleri incelendiğinde kamu düzeni veya kamu güvenliği unsurlarının başat olduğu görülmektedir. Bu kavramlar Amerikan hukuk uygulamasında da sınır dışı sebebi olarak benimsenmektedir. Amerikan hukuk uygulamasında kamu düzeni ve kamu güvenliğinin kavramlarından bağımsız olarak dış politikanın yabancıların sınır dışı edilmesinde sebep olduğu görülmektedir.[34] Zira yabancıların Amerikan dış politikasına aykırılık sebebiyle sınır dışı edilmesi oldukça yaygın bir uygulamadır. Örneğin, 1950li yıllarda 230 yabancı, 1960lı yıllarda 15 yabancı, 1970lerde 18 yabancı bu sebeple sınır dışı edilmiştir.[35]

Türk hukuk uygulamasında kamu düzeni ve kamu güvenliği kavramlarının dış politikayı kapsayıp kapsamadığına dair bir muğlaklık söz konusudur. Bu bağlamda bu muğlaklığı giderebilmek açısından dış politika sebebiyle yabancıların sınır dışı edilmesini tanımlamak gerekmektedir. Dış politikanın doğrudan uygulanan bir sınır dışı edilme sebebi olması sebebiyle Amerikan hukuk uygulaması ele alınıp sonrasında da Türk hukuk uygulamasında kamu düzeni ya da kamu güvenliği kavramı temel alınarak yabancıların sınır dışı edilmesinde dış politikanın etkisi olup olmadığı değerlendirmekte fayda olacaktır.

III. Dış Politika ve Sınır Dışı İlişkisi

Devletler kamu menfaatleri ve güvenlikleri sebebi ile toprakları üzerinde bulunan yabancıları sınır dışı edebilme yetkisine sahiptirler.[36] Amerikan hukukunda sınır dışı sebepleri dikkatle incelendiğinde kişilerin salt varlıklarının sınır dışı sebebi olabildiği görülmektedir.[37] Bu durum Amerikan Göçmenlik ve Vatandaşlık Yasası'nda, ABD'deki varlığı veya faaliyetleri, ABD'nin dış politikasının menfaatlerine potansiyel olarak ciddi aykırılık oluşturacağına inanılan yabancının sınır dışı edilebileceği, açık bir biçimde belirtilmiştir.[38] Burada yabancının varlığı (*presence*), fiillerinden bağımsız olarak dış politikaya aykırılık içermesi halinde de sınır dışı işlemine konu olabilmektedir.[39]

Tarihsel gelişim içerisinde birçok kararda dış politikanın etken bir biçimde kullanıldığı görülmektedir. Amerikan Yüksek Mahkemesi 1889 tarihli *The Chinese Exclusion Case*[40] kararında yabancıların dış politika sebebiyle sınır dışı edilebilmesine

34 Aleinikoff and others (n 31) 663.

35 1980ler ile birlikte istatistik yayınlama durdurulmuştur. O sebeple ilgili tarihten günümüze istatistiklere erişilememektedir bkz. ibid.

36 Tekinalp (n 7) 94; Aybay and Dardağan Kibar (n 4) 225; Aybay (n 6) 142.

37 Anglo-Amerikan hukukunda dış politikanın sınır dışı sebebi oluşturması kabul görmüş bir haldir. Örneğin, Birleşik Krallık yalnızca kendi menfaatleri değil müttefiklerinin menfaatlerini de gözeterek sınır dışı karar verebilmektedir. Birleşik Krallığın ya da dost addettiği ülkelerin menfaatine aykırı kabul edilen fillerde bulunan yabancılar İngiliz kamu düzenini ihlal ettiği kabul edilmektedir. A Gündüz Ökçün, *Devletler Hususi Hukuku'nun Kaynakları ve Kamu Düzeni* (Sermaye Piyasası Kurulu) 100.

38 8 U.S.C § 237(a)(4).

39 Yabancıların dış politika sebebiyle sınır dışı edilmesinin 2 istisnası mevcuttur. Bunlardan ilki Amerika Birleşik Devletleri'nde bulunan yabancı devlet memuru ikincisi ise yabancı devlet seçimlerinde aday olan kimsedir. Aleinikoff and others (n 30) 645.

40 *Chae Chan Ping v. United States*, 130 U.S. 581 (1889).

dair karar vermiştir. Devletlerin dış politikaya dayanarak iç huzuru ve kamu güvenliğini sağlayabilmek adına yabancıların varlığını tehdit gördükleri takdirde sınır dışı etme yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Yüksek Yargıç Stephen Johnson Field, mahkeme adına yazdığı gerekçede, şu şekilde gerekçelendirmiştir:

> Amerika Birleşik Devletleri hükümeti, yasama organı vasıtasıyla, bu ülkede bizimle asimile olmayacak farklı bir ırktan yabancıların varlığının barış ve güvenliği için tehlikeli olduğunu düşünüyorsa, sınır dışı edilmeleri bizim için sorunlu oluşturmayacaktır.

Amerikan dış politikası temelli sınır dışı uygulamalarında etken olan unsur ideolojik saikler olmuştur.[41] *The Chinese Exclusion Case'*den yola çıkıldığında Birinci ve İkinci Dünya Savaşları arasındaki dönemde ABD'de dış politikanın etken bir sınır dışı sebebi olarak kullanıldığı görülmektedir.[42] Bu dönemde Amerikan dış politikası komünizm karşıtlığı üzerine kuruludur.[43] Amerikan Komünist Partisi (*Communist Party USA*)'ne[44] üye olmak hukuk kurallarına aykırılık oluşturmamasına karşın partinin üyelerinin çoğunluğu çeşitli cezalara çarptırılmıştır.[45] Keza Amerikan Komünist Partisi'nin Amerikan vatandaşı olmayan üyeleri ise kanunları ihlal eden hiçbir eylemde bulunmamalarına karşı sınır dışı edilmişlerdir.[46] 1938 tarihinde ünlü sendikacılardan Harry Bridges yalnızca Amerikan Komünist Partisi'ne üye olduğu için hakkında sınır dışı kararı alınmıştır. Bu süreç sonucunda ortaya çıkan *Bridges v. Wixon*[47] davasında mahkeme devletlerin sınırları içerisindeki yabancıları dış politikanın gereği olarak sınır dışı edebileceğine hükmetmiştir. Amerikan Yüksek Mahkemesi başka bir kararında, *Kessler v. Strecker,*[48] bu durumun altını bir kere daha çizerek dış politikanın bir sınır dışı sebebi olabileceğini ancak kişinin bir partiye üye olmasının Amerikan dış politikasıyla bağdaşmasa da sınır dışı için sebep oluşturmayacağının belirtmiştir. Amerikan Yüksek Mahkemesi bir başka kararında, *Kleindienst v. Mandel,*[49] devletlerin dış politika sebebiyle yabancıları ülkelerine kabul etmeme ya da ülkelerinden çıkarma hakkı olduğunu belirtmiştir.

41 Aleinikoff and others (n 31) 652.

42 Amerika Eski Çalışma Bakanı Louis F. Post kişisel hayatını ve süreci anlatmış olduğu "The Deportations Delirium of Nineteen-Tweenty: A Personal Narrative of An Historic Official Experience" adlı eserinde yabancılara karşı 1920 ile başlayan ve 'Kızıl Haçlı Seferleri' olarak adlandırılan binlerce yabancının sınır dışı edilmesi olaylarını detaylı bir biçimde anlatmaktadır. Kitabında sınır dışı edilmelerin temel dayanak noktasının dış politika ve siyasi kaygılar olduğunu belirtmiştir. Louis F Post, *The Deportations Delirium of Nineteen-Twenty ; A Personal Narrative of An Historic Official Experience* (CH Kerr 1923) 18–91.

43 Konu hakkında detaylı bilgi için bkz. Steven W Hook and John Spanier, *American Foreign Policy Since World War II* (CQ Press 2018).

44 Komünist Parti'ye yasal olarak üye olanların bazıları ajanlık suçlamasıyla yargılanmış ve çeşitli cezalar almışlardır. İlgili dava bkz. *Dennis v. United States,* 341 U.S. 494 (1951).

45 Joseph B Joyce, 'Constitutional Law: Rights of Communist Aliens Subject to Deportation' (1955) 30 Notre Dame Law Review 438, 438–441.

46 Aleinikoff and others (n 31) 653.

47 *Bridges v. Wixon,* 326 U.S. 135 (1945).

48 *Kessler v. Strecker*, 307 U.S. (1939).

49 *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972).

Amerikan Yüksek Mahkemesi, *Fong Yue Ting v. United States*[50] kararında, dış politikayı ele alırken "…ancak uluslararası amaçlar için, yabancı uluslarla ilişkilerimizi kucaklarken, biz sadece bir halkız, tek bir ulus, tek bir gücüz" şeklinde belirtmiştir. İlgili kararda, bu birliği sağlayabilmenin yolunun ise kamu düzeni ve kamu güvenliğini sağlayarak mümkün olduğunu vurgulamış[51] ve dış politikanın bir sınır dışı işleminde sebep olabileceği belirtilmiştir.

Yabancıların varlığının sınır dışı sebebi olarak kullanıldığı bir başka karar 1999 yılında verilmiştir. Bu husus Ruiz-Massieu Meselesi (*Matter of Ruiz-Massieu*)'nde[52] ele alınmıştır. Meksika Eski Adalet Bakan Yardımcısı Mario Salvador Ruiz-Massieu sınır dışı işlemine karşı başvurusu değerlendirilmiştir. ABD Dışişleri Bakanı'nın Ruiz-Massieu'nun Amerika'daki varlığının dış politikaya tezatlık oluşturduğunu o sebeple de sınır dışı edilmesi gerektiğini belirtmiştir. ABD Dışişleri Bakanlığı tarafından yazılan raporda bu durum şu şekilde ifade edilmiştir:

> Meksika ile kolluk kuvvetleriyle alakalı konularda çalışma kabiliyetimize zarar verebilir. İki hükümetin içerisinde bulunduğu diğer konularda da potansiyel olarak caydırıcı etki yaratabilir. ABD Hükümeti, Ruiz Massieu'yu Meksika'ya iade etmezse, Meksika yargı sistemi gibi reformlara olan desteğimiz anlamsız addedilecek ve Meksika Başkanı Zedillo ve bizim ortak gayretlerimizle çizdiğimiz yeni ve işlevsel Amerika-Meksika ilişkilerinde büyük bir gerileme olacaktır.[53]

Amerikan Dışişleri'nin vermiş olduğu gerekçeye karşı itirazda bulunan Ruiz-Massieu yeterli delilin olmadığını o sebeple de sınır dışı edilemeyeceğini ileri sürmüşse de yapılan inceleme sonucunda varılan kararda ABD Dışişleri Bakanı'nın yeterli şüphe olduğunu belirtmesinin yeterli delil olarak kabul edilebileceği ve sınır dışı işleminde bir usulsüzlük bulunmadığı belirtilmiştir.[54]

Soğuk savaşın bitmesiyle birlikte yabancıların dış politika sebebiyle sınır dışı işlemine konu olması azalmıştır.[55] Ancak 11 Eylül 2001 saldırısının ardından ABD'de dış politika sebebiyle yabancının ülkeye kabul edilmemesi ya da ülkedeki yabancının sınır dışı edilmesi tekrar önem kazanmıştır.[56] Yukarıda açıklandığı üzere ülkeye kabul edilemezlik ile sınır dışı kavramları Amerikan hukukunda farklı anlamlara gelmektedir. Bu eksende, yabancıların ülkeye dış politika sebebiyle kabul edilemezlikleri terörle yakın ilişkili oldukları düşünülen kişiler bağlamında yapılmaktadır.[57] Ancak ülkeden sınır dışı işlemlerinde bu durum farklılık göstermektedir. Her ne kadar Amerikan

50 *Fong Yue Ting v. United States*, 149 U.S. 698 (1893).

51 ibid 699.

52 22 I & N Dec. 833 (1999)

53 ibid 834.

54 ibid.

55 Aleinikoff and others (n 31) 663.

56 ibid.

57 ibid 644.

Göçmenlik ve Vatandaşlık Yasası dış politikayı ayrı bir sebep olarak ele alsa da Amerikan Yüksek Mahkemesi kararları incelendiğinde kamu düzeni ve kamu güvenliği kavramlarının dış politikayla birlikte değerlendirildiği görülmektedir.[58] Öte yandan Türk hukukunda kişilerin dış politika sebebiyle sınır dışı edilebilmesine dair özel bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak YUKK m.54(1)(d) bağlamında kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı sebebiyle yabancılar sınır dışı edilebilmektedir. Amerikan hukuk uygulamasındaki dış politikanın kamu düzeni ve kamu güvenliğiyle birlikte değerlendirilmesinden yola çıkarak Türk dış politikasının kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı içerisine girip girmediği hususunu ele almanın yerinde olacağı kanaatindeyiz.

A. Kuramsal ve Uygulama Açısından Kamu Düzeni ve Güvenliği Kavramı

Türk hukukunda, devletin dış politikasına aykırı fiiller içerisinde bulunan ya da ülkedeki varlıkları devletin dış politikasına zarar veren yabancıların sınır dışı edilebilmesi için, özel bir düzenleme getirilmediği görülmektedir. Bu bağlamda bu sebebin etkin olarak kullanıldığı hukuk sistemlerine bakmakta fayda olacaktır. Dış politikanın, sınır dışı sebebi olarak uygulandığı Amerikan hukukuna bakıldığında, kamu düzeni ve ulusal güvenlikle birlikte değerlendirildiği anlaşılmaktadır.[59] Kanımızca YUKK kapsamında devletin dış politikasına aykırılık sebebiyle yabancının sınır dışı edilebilmesine ilişkin düzenleme 54(1)(d) bağlamında olabilecektir. YUKK m. 54(1)(d)'de kamu düzeni, kamu güvenliği veya kamu sağlığı yabancının sınır dışı edilme sebepleri olarak birlikte anılmaktadır. Burada kamu düzeni ve kamu güvenliği kavramı ile kamu sağlığı kavramını birbirinden ayırmakta fayda olacaktır. Kamu düzeni ve kamu güvenliği kavramını da tek bir çatı altında değerlendirmek yerinde olacaktır. Zira zannımızca kamu düzeni unsuru kamu güvenliğini de ihtiva etmektedir.[60] Bu konudaki Anayasa Mahkemesi kararları incelendiğinde YUKK m. 54(1)(d) ekseninde sınır dışı sebepleri belirtilirken kamu düzeni ve kamu güvenliği unsurları ekseriyetle beraber ele alınmaktadır. Kamu güvenliğinin, kamu düzenin bütünleyici parçası olduğu görülebilmektedir. O sebeple kamu düzeni ve kamu güvenliği kavramlarını beraber incelemek yerinde olacaktır. Bu eksende ilk olarak kuramsal olarak kamu düzeni kavramı ortaya konulması gerekmektedir.

58 *Yamataya v. Fisher*, 189 U.S. 86 (1903); *Logan v. United States*, 144 U.S. 263; *McCulloch v. Maryland*, 17 U.S. 421; *Kessler v. Strecker*, 307 U.S. (1939); *Kleindienst v. Mandel*, 408 U.S. 753 (1972); *Fong Yue Ting v. United States*, 149 U.S. 698 (1893); *Bridges v. Wixon,* 326 U.S. 135 (1945).

59 Aleinikoff and others (n 31) 582–583.

60 Doktrinde kamu güvenliğinin kamu düzeninin altında yer alıp almadığı konusunda tartışmalar sürmektedir. Kıratlı'ya göre güvenlik unsuru, devletin komplolara karşı korunmasından basit trafik kazalarının önlenmesine kadar tüm emniyet unsurlarını kapsamaktadır. O sebeple kamu düzeni tarafından kapsanmaktadır. Metin Kıratlı, *Koruyucu İdari Hizmetler* (Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları 1973) 34. Bununla birlikte Kaboğlu'na göre ülke dışından yönelen tehditler de kamu düzeni içerisinde değerlendirilmesi gerekir. İbrahim Özden Kaboğlu, *Kolektif Özgürlükler* (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1989) 135.

Kamu düzeni kavramı geçmişten günümüze tartışılan bir konudur.[61] Bu tartışma uluslararası ve yerel hukuk bağlamında henüz kesinliğe kavuşmamıştır.[62] Kamu düzeninin zaman, yer ve konu bakımından değişken olması kamu düzeni kavramının tam anlamıyla tanımlanmasının önünde engel olmaktadır.[63] Bu da doğal olarak kamu düzeni kavramının muğlaklığına sebep olmaktadır.[64] Türk hukuk sözlüğüne göre kamu düzeni şu şekilde tanımlanmaktadır: "Bir ülkedeki kurum ve kuralların, devletin güvenliğini, kamu hizmetlerinin iyi işlemesini ve bireyler arasındaki ilişkilerde huzuru, hukuk ve ahlak kurallarına uygunluğu sağlamasıyla oluşan düzen."[65] Bu tanım Türk hukuk doktrinde de genel olarak kabul edilmiştir.[66] Aybay kamu düzeninin tarifi şu şekilde yapılmaktadır: "Bir memlekette kamu hizmetlerinin iyi yapılmasını, devletin emniyet ve asayişini ve fertlerin aralarındaki münasebetlerde huzuru ve ahlak kaidelerine uygunluğu temine yarayan müessese ve kaidelerin bütünüdür."[67] Çelikel'e göre kamu düzeni bir toplumun siyasi, sosyal, ekonomik ve hukuki açıdan temel yapısını ve temel menfaatlerini ilgilendiren kurallardır.[68] Altuğ ise kamu düzenini şu şekilde tanımlamaktadır; belli bir ülkede ve elli bir zamanda kabul edilmiş özel şartlar, koşullar sebebiyle o memleketin esaslı çıkarlarından sayılan hukuki kuralların bütünüdür.[69] Ökçün'e göre: "Kamu düzenin kesin bir tanımını yapmak güçtür. Genel olarak denilebilir ki, belirli bir ülkede, belirli bir zamanda kamu yararlarını, kamu vicdanı ile genel ahlakı çok yakından ilgilendiren hususlar kamu düzeninin içine girer."[70] Dayınlarlı ise; toplum halinde yaşayan insanların kanun ve nizamları, örf ve adetleri, yaşadıkları toplumun hukuk kurallarını oluşturduğunu vurgular. Bu hukuk kuralları toplumdaki huzur ve sükunu temin etmek için vardır. Keza kamu düzeni kuralları da aynı amaca hizmet ettiğini belirtir.[71] Kanımızca Türk hukuk uygulamasında kamu düzeni kavramı genel ahlak, mevzuatın esas kuralları ve kanunların dayandığı genel siyaset olarak tanımlanabilir. Bu durumda kamu düzeninin kapsamı doktrindeki kamu düzeni tanımlarından yola çıkarak şu şekilde yapılabilir: uluslararası hukukun genel ilkeleri, Anayasa'da belirtilen temel hak ve özgürlükler, Türk kanunlarının özü, iyi niyet kuralarına dayanan kurallar, medeni toplulukların benimsedikleri ortak ahlak anlayışına dayanan hukuk kuralları ve toplumun ekonomik, siyasi ve sosyal yapısına ilişkin kurallardır.[72]

61 Ökçün (n 37) 108–113.

62 Döndü Kuşçu, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hükümleri Uyarınca Yabancıların Sınır Dışı Edilmeleri* (Onikilevha 2017) 99–105.

63 Arda Atakan, 'Kamu Düzeni Kavramı' (2007) 13 Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 59.

64 Kamu düzeni/güvenliği kavramındaki muğlaklığın sonucu olarak kanun koyucu birçok kere bu kavramı YUKK içerisinde kullanmıştır. Kanun Koyucu, 6458 sayılı Kanun'da aynı maddede üç, toplamda 18 kez, kamu sağlığıyla birlikte 'kamu düzeni veya kamu güvenliği' tabirine, yer vermiştir. Asar (n 7) 158.

65 'Kamu düzeni', <https://sozluk.adalet.gov.tr/kamu%20d%c3%bczeni> Erişim Tarihi 10 Eylül 2021

66 Atakan (n 63) 59.

67 Aybay and Dardağan Kibar (n 4) 113.

68 Aysel Çelikel and B Bahadır Erdem, *Milletlerarası Özel Hukuk* (16th edn, Beta 2020) 141.

69 Yılmaz Altuğ, 'Amme İntizamı ve Tesirleri' (1972) 27 Ankara Üniversitesi SBF Dergisi 372.

70 Ökçün (n 37) 9.

71 Kemal Dayınlarlı, ', Milletlerarası Özel Hukukta Kamu Düzeni', *Prof. Dr. Yaşar Karayalçın'a 65 inci Yaş Armağanı* (Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 1988) 654.

72 Atakan (n 63) 63–64.

Kavramsal olarak kamu düzeninin tanımından yola çıkıldığında dış politikanın açık bir biçimde tanımlanmadığı görülmektedir. Zira kamu düzeni kavramının kapsamı da oldukça muğlaktır.[73] Kamu düzeninin içerisine bir hususun girebilmesi için kanunda açık bir biçimde düzenlenmesi gerekmemektedir.[74] Açık olarak düzenlenmeyen hallerde kanunun genel olarak güttüğü siyasete bakılır.[75] Nitekim dış politikanın kamu düzeni içerisinde yer aldığına dair açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesi kararlarında kamu düzeni kavramını ele alarak kanun ve uygulamadaki genel siyaseti tespit etmek yerinde olacaktır.

Anayasa Mahkemesi Peri Kırık kararında kamu düzeni kavramına değinmiştir. İlgili kararda devletlerin egemenlik haklarından kaynaklı olarak yabancıları sınırlarından içeriye almaya ya da sınırları içerisinde bulunan yabancıları sınırları dışına çıkarmaya yetkili olduğu belirtilmiştir.[76] İlgili Anayasa Mahkemesi kararında kamu düzenine şu şekilde belirtilmiştir: "Kişinin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamanın önkoşulu kamu düzeninin tesisidir."[77]Anayasa Mahkemesi'nin kararlarından yola çıkarak kamu düzeni kavramı ele alındığında toplumun refah, huzur ve mutluluğu esas alınması gerekmektedir. Bu durumda toplumun refah, huzur ve mutluluğuna aykırı fiiller aynı zamanda kamu düzeni ihlali anlamına da gelebilecektir. Öte yandan yabancının hiçbir eylem içerisinde bulunmasa da kamu düzenine, başka bir deyişle toplumun refah, huzur ve mutluğuna, aykırılık sebebiyle sınır dışı işlemine konu olup olamayacağı konusu muğlaktır. Bu belirsizliğin giderilebilmesi için kamu düzeni kavramının ele alınış açısıyla değerlendirilmesi gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi, Peri Kırık Başvurusu'nda kamu düzeni kavramının yorumlanırken devletlere geniş yetki tanındığını şu şekilde ifade etmiştir: "Devletin kamu düzenini korumak üzere yabancıların ülkeye girişini ve ikamet etmesini denetleme konusundaki takdir yetkisinin daha geniş olduğu bir kez daha vurgulanmalıdır."[78]Anayasa Mahkemesi başka bir kararında kamu düzenin yorumlanmasına ilişkin olarak takdir yetkisinin genişliğini şu şekilde belirtmiştir:

> Devletin egemenliğinden kaynaklanan yabancıların ülkeye girişi ve ikametini denetleme yetkisi bu konuyla ilgili konulmuş kanun hükümlerine aykırı davrananlara caydırıcı yaptırımlar uygulanmasını da doğal olarak içermektedir. Kamu düzeni ve millî güvenlik yönünden tehlikeli olduğu tespit edilen yabancıların sınır dışı edilmesi bu yaptırımlar arasında en başta gelmektedir.[79]

Gerek belirtilen Anayasa Mahkemesi kararlarından gerekse de doktrindeki kamu düzeni tanımından yola çıkıldığında kamu düzeni yorumlanırken geniş bir bakış

73 Erten (n 14) 31.

74 Dayınlarlı (n 71) 654.

75 Ökçün (n 37) 103.

76 Anayasa Mahkemesi, 2015/19795, 9.1.2019.

77 ibid.

78 ibid.

79 Anayasa Mahkemesi, 2018/6143, 16.12.2020.

açısıyla yaklaşılması gerekmektedir. Bu geniş perspektif içerisinde yabancıların varlıklarının fiillerinden bağımsız olarak kamu düzenine tehdit olup olamayacağını değerlendirmek gerekecektir.[80]

Kamu düzeni kavramı yorumlanırken yabancının eylem unsurundan hareket edilip edilmediğini ele almak faydalı olacaktır. Anayasa Mahkemesi'nin kamu düzeni ve kamu güvenliği kavramına ilişkin vermiş olduğu kararlar eylem unsurunun temel alınıp alınmadığını ortaya çıkaracaktır. Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi, Şekip Karkur Başvurusu'nda,[81] kişinin yasaklı askeri bölgeye girmesini kamu güvenliği açısından tehlike görülmesine şerh koymamıştır. Keza buna dayanılarak yapılan sınır dışı işleminde kamu düzeni ve kamu güvenliğine tehlike ve buna dayanılarak yapılan sınır dışı işlemiyle alakalı kararda kamu güvenliği açısından tehlike oluştuğunu belirtmiştir. Keza Azizjon Hikmatov Başvurusu'nda,[82] başvurucunun Türkiye'den yasa dışı yollarla Suriye'deki çatışma bölgelerine geçmeye çalıştığı tespit edilince kamu güvenliğime tehdit oluşturduğu gerekçesiyle sınır dışı edilmesine ilişkin vermiş olduğu kararda da fiil ekseninde kararını inşa etmiştir. Anayasa Mahkemesi, Yusuf Ahmed Abdelazım Elsayad Başvurusu'nda,[83] Suriye'deki çatışmalı bölgeye geçmek için bir evde toplanan bir grup İtalya, Fransa, Suudi Arabistan, Endonezya, Tunus ve Mısır tabiiyetindeki kişilerin kamu güvenliğine tehdit oluşturduğu gerekçesiyle sınır dışı edilmesine ilişkin verilen kararda bu kişilerin fiillerinden yola çıkarak kamu güvenliğine tehdit oluşturmasına ilişkin iddiayı reddetmemiştir. Anayasa Mahkemesi, Majid Momtaz Başvurusu'nda,[84] kişinin resmi evrakta sahtecilik ve mühürde sahtecilik fiillerini gerçekleştirerek kamu düzeni ve kamu güvenliğinin ihlal edilmiş olmasından sınır dışı edilmesini ele almıştır. Bu eylemlerin kamu düzeni ve güvenliği açısından tehlike olduğu kanaatinin yerinde olduğuna hükmetmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin kararlarından yola çıkıldığında kamu düzeni ve kamu güvenliğini tehdide ilişkin olarak eylemi esas aldığı görülmektedir.[85]

Anayasa Mahkemesi nezdinde dış politika sebebiyle yabancının sınır dışı edilmesi iddiası gündeme gelmiştir. Bu husus Abdulkadir Yapuquan Başvurusu[86] hakkında

80 Dardağan Kibar, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında yabancıların yalnızca varlıkları sebebiyle sınır dışı edilebileceklerini belirtmiştir. Yazar sonrasında Türkiye için tehlike addedilenlerin terör örgütleriyle faaliyet birliğinde olanlar olarak vurgulamıştır. Fakat zannımızca terör örgütüyle bağlantılı olma hali yabancının salt varlığının sınır dışı edilme sebebi olmasından farklılık arz etmektedir. Esra Dardağan Kibar, 'An Overview and Discussion of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection' 18 Perceptions: Journal of International Affairs 109, 119.

81 Anayasa Mahkemesi, 2020/7458, 2.6.2020.

82 Anayasa Mahkemesi, 2015/18582, 10.05.2017.

83 Anayasa Mahkemesi, 2016/5604, 24.05.2018.

84 Anayasa Mahkemesi, 2017/24261, 30.9.2020.

85 Anayasa Mahkemesi kararları gibi Danıştay kararlarında da eylem unsurunun esas alındığı görülmektedir. Danıştay bir kararında kaçakçılıktan mahkûm edilen yabancının sınır dışı edilmesinin mevzuata uygun olduğunu belirtmiştir. Bkz. Danıştay 10 D 2063/2750, 21.4.1983. Keza başka bir kararında döviz kaçakçılığı suçundan mahkûm olmuş kimsenin sınır dışı edilmesinin mevzuata aykırı olmadığını belirtmiştir. Bkz. Danıştay 10 D 2063/934, 21.4.1983. Başka bir kararında İstanbul'daki İran Başkonsolosluğu'nu işgal eden yabancının sınır dışı edilmesinin kanuna aykırı olmadığını belirtmiştir. Bkz. Danıştay 10 D 3706/2619, 15.12.1983.

86 Anayasa Mahkemesi, 2016/35009, 20.05.2019.

verilen kararda ele alınmıştır. Uygur kökenli Çin Halk Cumhuriyeti vatandaşı olan Abdulkadir Yapuquan sınır dışı edilmesi işlemine karşı yargı yoluna başvuruda bulunmuştur. Örgüt kurduğu gerekçesiyle uzun yıllar Çin ceza infaz kurumlarında kaldığını, çeşitli işkencelere maruz bırakıldığını, o sebeple de 1996 yılında Çin'den kaçtığını belirtmiştir. Türkiye'ye 2001 yılında gelen Abdulkadir Yapuquan'a Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (*United Nations High Commissioner for Refugees*)'nce 12.2.2007 tarihinde mülteci kabul belgesi verilmiş ve o tarihten itibaren uluslararası düzeyde korumaya mazhar olmuştur. Abdulkadir Yapuquan, Çin'de yaşadığı ağır politik baskılar sebebiyle Türkiye'ye geldiğini fakat Türkiye'ye geldikten sonra Çin'in diplomatik talepleri çerçevesinde birkaç kez gözaltına alındığını belirtmiştir. Keza Çin yargı makamlarınca, ülkeden ayrıldıktan sonra, milli güvenliği tehlikeye düşürmek, cinayet, terör örgütü kurmak, örgüte liderlik etmek ve örgüt içinde aktif rol almak suçlarından mahkûm edilmiştir. Bu sebeple de hakkında uluslararası düzeyde kırmızı bülten çıkarılmıştır. Çin, belirtilen sebeplere dayanarak Abdulkadir Yapuquan'ın iadesi talep etmişse dahi Türkiye yabancıyı iade etmemiştir. Nihai olarak, Çin, Türkiye'nin Abdulkadir Yapuquan'ın da aralarında bulunduğu 11 kişiyi iade etmemesi sebebiyle, Türkiye'ye nota vermiştir. Abdulkadir Yapuquan, verilen nota neticesinde sınır dışı edilme sürecinin başlatıldığı, iddia etmiştir. Bir başka anlatımla, Türkiye'nin dış politikasına zarar vereceğini düşündüğü yabancıyı sınır dışı ettiği ileri sürülmüştür. Her ne kadar Abdulkadir Yapuquan bunun bir diplomatik ilişki sonucunda devlet politikasına aykırılık sebebiyle olduğunu belirtse de sınır dışı edilme sebebine bakıldığında aslında YUKK m.54(1)(d) kapsamında olduğu görülmektedir. Abdulkadir Yapuquan'ın Bakırköy 2. Ağır Ceza Mahkemesi'nde silahlı terör örgütüne üye olma suçundan yargılandığı ve bundan dolayı kamu düzeni ve kamu güvenliğine tehdit oluşturduğu gerekçesiyle iade süreci başlatılmıştır. Zira burada dış politika sebebiyle iadeden ziyade Abdulkadir Yapuquan'ın Türkiye'de işlediği fiillerden dolayı sınır dışı işlemine konu olduğu görülmektedir. İlgili karar incelendiğinde dış politikanın sınır dışı edilmek için bir sebep oluşturacağına dair bir tespitte bulunulmamıştır. Mahkeme olguları ele alarak sınır dışı edilme sebebinin, yabancının örgüt üyeliğinden yargılanması olduğunu, kamu düzeni ve kamu güvenliğine aykırılık oluşturduğunu belirtmiştir. Bunu yaparken de yabancının içerisinde bulunduğu eylemleri esas almıştır.

Türk mahkeme kararları ve hukuk uygulamaları incelendiğinde ortaya çıkan sonuç yabancıların sınır dışı edilmesinde kamu düzeni ve kamu güvenliği sebepleri ele alındığında kişilerin fiillerinin sınır dışı edilmede esas olduğu kanaatindeyiz. Kişinin salt varlığının dış politikaya aykırılık oluşturacağına dair açık bir düzenleme olmadığı gibi, Anayasa Mahkemesi'nin Abdulkadir Yapuquan Başvurusu'nda da değindiği gibi, yabancının eylemi sınır dışı işleme konu edilebilmektedir.

B. Kamu Düzeni Bağlamında Dış Politika

Dış politika, bir devletin başka devletlerle etkileşimlerinde faaliyetlerine ve ilişkilerine rehberlik eden genel hedefler olarak tanımlanabilir.[87] Dış politikanın gelişimi, iç siyasetten, diğer devletlerin politikaları veya davranışlarından veya belirli jeopolitik tasarımları geliştirme planlarından etkilenir.[88] Bu eksende iç siyaset ve dış politika etkileşim halinde ilerleyen süreçlerdir. Bu sebeple, dış politikanın tanımından yola çıkarak, yabancıların sınır dışı edilmesinde genel siyasetin dış politikanın parçası olup olamayacağını ele almak yerinde olacaktır.

Yürürlükte mevzuatta dış politika sebebiyle sınır dışı edilmesine ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak öte yandan mülga 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun (YİSHK)'da[89] "Muzır Şahıslar" başlığıyla yabancıların siyasi icaplar gereği sınır dışı edilebileceği belirtilmiştir. İlgili Kanun'un 19. maddesine göre; İçişleri Bakanlığı tarafınca ülkede kalması "umumi güvenlik, siyasi ve idari icaplara" aykırı kabul edilen yabancıların verilen süre içerisinde ülkeden çıkmaya davet olunacağı ifade edilmiştir. Verilen süre içerisinde ülkeden ayrılamayan yabancıların sınır dışı edileceği belirtilmiştir. Kanun maddesinde açıkça görülmektedir ki genel güvenlik, siyasi ve idari gereklilik sebebiyle yabancılar sınır dışı edilebilmektedir. Bu sebepler sıralanırken kamu düzeni kavramına açıklıkla değinilmese de uygulamada kamu düzeni olarak kabul edilmiştir.[90]

Genel güvenlik, siyasi veya idari gereklikler kavramının doğrudan dış politikayla alakalı olduğu hususu Danıştay kararına[91] konu olmuştur. İlgili karar 4 İsveç vatandaşının sınır dışı edilmesine dayanmaktadır. İsveç Radyo Televizyon Kurumu bünyesinde çalışan 4 yabancı Türkiye hakkında belgesel yapmak maksadıyla 1977 tarihinde İstanbul'a gelmişlerdir. İzinsiz olarak çeşitli çekimlerde bulunmuşlardır. Bu sebeple emniyet görevlilerince bu kişiler gözaltına alınmış, ellerindeki kayıtlara el konulmuş ve sonrasında sınır dışı edilmişlerdir. İsveç vatandaşı olan bu kişiler sınır dışı kararına karşı iptal istemiyle dava açmışlardır. Danıştay bu davaya ilişkin oluşturduğu kararda yabancıların sınır dışı edilmesinde genel güvenlik, siyasi ya da idari gerekliliklerin sınır dışı sebebi olarak kullanılmasında duyarlı davranılması gerektiğini, bunun doğrudan uluslararası ilişkilerle ilgili olduğunu şu şekilde belirtmiştir: "Maddede geçen 'genel güvenlik, siyasi veya idari icap' gibi deyimlerin aslında, belirsiz yasal kavramlar oluşturduğunda ve bu günkü yoğun uluslararası ilişkiler karşısında, uygulamada çok büyük bir duyarlılığı gerektirdiğinden kuşku yoktur."[92] Film çekimi

87 Joseph Frankel, 'The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making' (1969) 45 International Affairs 117.

88 ibid.

89 Yabancıların Türkiye'de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 5683, Kabul Tarihi: 24/71950, RG 24.7.1950/7564.

90 K Sedat Sirmen, 'Yabancıların Türkiye'den Sınırdışı Edilmesine İlişkin Temel Düzenlemeler ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Türkiye Hakkında Verdiği Örnek Kararlar' (2009) 67 Ankara Barosu Dergisi 29, 31.

91 Danıştay 12 D, 1349/955, 24.4.1978.

92 ibid.

için izin alınmamasının genel güvenlik, siyasi ya da idari icaplar sebebiyle sınır dışı edilmesine sebep oluşturmayacağını, bu fiillerin uluslararası ilişkilere doğrudan etki etmediğine, hükmetmiştir. Mülga 5683 sayılı Kanun'un 19.maddesini Danıştay uygulamasıyla birlikte değerlendirdiğimizde genel güvenlik, siyasi ya da idari icapların uluslararası ilişkiler ekseninde değerlendirilebileceğini görmekteyiz. Ancak her ne kadar Mülga 5683 sayılı Kanun'da sıralı sebepler içerisinde fiil aranmasa da Danıştay uygulamasında görüldüğü üzere fiil ekseninde bir değerlendirme söz konusu olmuştur.

6458 sayılı Kanun'da umumi güvenlik, siyasi ya da idari icaplar kavramına yer verilmemiştir.[93] Doktrinde güvenlik, siyasi ya da idari icaplar gibi oldukça eleştirilen kavramlar[94] yerine kamu düzeni ya da kamu güvenliği kavramları ekseninde yabancıların sınır dışı edilebileceğini belirtmiştir.[95] Türk hukukunda kamu düzeni kavramı toplumun yapısal olarak dayanaklarını oluşturan etmenler üzerine kuruludur.[96] Dış politikanın toplumların kamu düzeni içerisinde sayılıp sayılamaması aslında toplumun düzeni üzerindeki etkisiyle değerlendirilmesi gerekir.[97] Kamu düzenin ihlalinin tespitinde Türk kanunlarının dayandığı genel siyaseti Türk hukuk uygulaması ekseninde ele aldığımızda fiillerin esas olduğu görülmektedir. Keza Türk mahkeme kararları incelendiğinde kamu düzeni ve kamu güvenliği sebebiyle yabancıların sınır dışı edilmesinin dayanak noktasının yabancının fiilleri oluşturmaktadır. Bu durumda kamu düzeni ve kamu güvenliğine tehdit ancak eylem temelli olabilmektedir. Dış politika, kamu düzeni ve kamu güvenliği başlığı altında ele alındığında ancak yabancının eylemiyle sınır dışı işlemi mümkün olabilmektedir. Burada dış politikayı kamu düzeni altında ele aldığımızda yabancının Türk dış politikasına aykırı protestolarda bulunmasının sınır dışı işlemine konu olup olamayacağı muğlaklık içermektedir.

Dış politikayı kamu düzeni içerisinde değerlendirdiğimizde kişilerin yalnızca varlıklarının dış politikayla çelişmesi halinde sınır dışı işlemine konu olup olamayacağı konusunda belirsizlik hakimdir. Türk hukukunda dış politika açık bir sınır dışı sebebi olarak belirtilmemiştir. Ancak YUKK m.54(1)(d) kapsamında kamu düzeni ve kamu güvenliği kavramlarının dış politikayı kapsaması durumu değerlendirilirken kamu düzenine ve kamu güvenliğine ilişkin genel siyasette benimsenen ölçüte bakıldığında Türk yargı uygulamalarında eylem ölçütünün temel alındığı görülmektedir. Yabancı ancak bir eylem içerisinde bulunarak kamu düzeni ve kamu güvenliğine tehdit

93 Bu kavramların Mülga 5683 sayılı Kanun döneminde sınır dışı edilmelerin omurgasını oluşturduğunu ve uygulamada idareye geniş takdir yetkisi verdiğini o sebeple de YUKK'ta kullanılmadığı belirtilmiştir. Asar (n 7) 147; Dardağan Kibar (n 19) 57.

94 İbrahim Soysüren, 'Yabancıların Sınırdışı Edilmesi: Kavramsal Bir Tartışma ve Alternatif Bir Tanım Için Notlar' in Didem Danış and İbrahim Soysüren (eds), *Sınır ve Sınırdışı: Türkiye'de Yabancılar, Göç ve Devlete Disiplinlerarası Bakışlar* (Notabene 2014) 160.

95 Bayraktaroğlu Özçelik (n 15) 226.

96 Atakan (n 63) 59–61.

97 Ulusal güvenlik ve kamu düzeni ekseninde benzer değerlendirme kriteri için bkz. Kaboğlu (n 59) 135.

oluşturabilmektedir. Dış politikayı kamu düzeni içerisinde değerlendirdiğimizde yabancının Türk dış politikasına aykırı fiiller içerisinde olmasının sınır dışı işlemine sebep olup olamayacağı belirsizdir. Yabancının yalnızca varlığı kamu düzeni ve kamu güvenliğine tezatlık oluştursa da sınır dışı işlemine konu teşkil etmemiştir. Zannımızca Türk hukukunda dış politikayı kamu düzeni ve kamu güvenliğinin altında değerlendirdiğimizde yabancının sınır dışı edilmesinde salt varlığı bir sebep olarak uygulanamaz.

IV. Sonuç ve Genel Değerlendirme

Yabancıların sınır dışı edilmesi devletlerin egemenlik hakları bağlamında değerlendirilmektedir. Devletler egemenlik haklarını, makul gerekçelere dayanarak, devletlerin mevzuatı ve uluslararası düzenlemelere göre kullanmaları gerekmektedir. Yabancıların sınır dışı edilmesine ilişkin ülkelerin benzer sebepleri temel aldığı görülmektedir. Türk hukuk uygulamasında yabancıların sınır dışı edilme sebepleri 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda sıralı bir biçimde belirtilmiştir. Kanunda belirtilen yabancıların sınır dışı edilmesi işlemine dayanak oluşturacak haller içerisinde dış politikaya tezatlık yer almamaktadır. Yabancıların fiillerinin ve varlıklarının Türk dış politikasına tezatlık oluşturması halinde sınır dışı uygulaması işlemine konu olup olamayacakları ise belirsizlik içermektedir. Türkiye'deki yüksek mahkeme kararları, yabancıların Türk dış politikasına tezatlık içermesi halleri bağlamında, incelendiğinde kamu düzeni ve kamu güvenliği temelli sınır dışı edilme kararları verildiği görülmektedir. Kamu düzeni ve kamu güvenliği sebepleriyle, Türkiye'de sınır dışı işlemine tabi tutulan yabancıların Türkiye'deki yüksek mahkemede sonuçlandırılan başvuruları incelendiğinde eylem unsurunun ölçüt olarak benimsendiği görülmektedir. Öte yandan kamu düzeni ve kamu güvenliğine ilişkin eylemde bulunmayan kişilerin yalnızca varlıkları sebebiyle kamu düzeni ve kamu güvenliğine ihlal ettikleri konusunda bir düzenleme ya da yargı kararı bulunmamaktadır. Gerek mevzuat gerekse Türk hukuk uygulamasında yabancıların sınır dışı edilmesinde dış politikanın müstakil olarak sınır dışı sebebi olup olamayacağı konusunda muğlaklık söz konusudur. Fiil eksenli ve kamu düzeni kapsamlı sınır dışı sebeplerine bakılarak bu eksikliğin giderilmesi gerektiği görülmektedir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.
Çıkar Çatışması: Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.
Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

Peer-review: Externally peer-reviewed.
Conflict of Interest: The author has no conflict of interest to declare.
Grant Support: The author declared that this study has received no financial support.

Bibliyografya/Bibliography

Aleinikoff T and others, *Immigration and Citizenship: Process and Policy* (8th edition, West Academic Publishing 2016)

Altuğ Y, *Yabancıların Hukuki Durumu* (3rd edn, İstanbul Üniversitesi Yayınları 1968)

Altuğ Y, 'Amme İntizamı ve Tesirleri' (1972) 27 Ankara Üniversitesi SBF Dergisi

Anayasa Mahkemesi, 2015/18582, 10.05.2017

Anayasa Mahkemesi, 2016/5604, 24.05.2018

Anayasa Mahkemesi, 2016/35009, 20.05.2019

Anayasa Mahkemesi, 2017/24261, 30.9.2020

Anayasa Mahkemesi, 2020/7458, 2.6.2020

Asar A, *Yabancılar Hukuku* (Seçkin Yayıncılık 2017)

Atakan A, 'Kamu Düzeni Kavramı' (2007) 13 Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi 59

Aybay R, 'Bir İnsan Hakkı Sorunu Olarak Sınırdışı Edilme' (2003) 2 Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi 141

Aybay R and Dardağan Kibar E, *Yabancılar Hukuku* (3rd edn, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları 2010)

Aydoğmuş AY, 'Türk Hukukunda Geçici Korumadan Yararlananların Sınır Dışı Edilmesi' (2017) 37 Public and Private International Law Bulletin 141

Bayraktaroğlu Özçelik G, 'Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hükümleri Uyarınca Yabancıların Türkiye'den Sınır Dışı Edilmesi' (2013) 108 Türkiye Barolar Birliği Dergisi 211

Benson LB, 'The Danger of Dissent: A Century of Targeting Immigrants' 65 NYLS Law Review 133

Bevis HL, 'The Deportation of Aliens' (1920) 68 University of Pennsylvania Law Review 97

Bridges v. Wixon, 326 U.S. 135 (1945)

Çelikel A and Erdem BB, *Milletlerarası Özel Hukuk* (16th edn, Beta 2020)

Çelikel A and Öztekin Gelgel G, *Yabancılar Hukuku* (26th edn., Beta 2021)

Chae Chan Ping v. United States, 130 U.S. 581 (1889)

Danıştay 12 D, 1349/955, 24.4.1978

Danıştay 10 D 2063/2750, 21.4.1983

Danıştay 10 D 2063/934, 21.4.1983

Danıştay 10 D 3706/2619, 15.12.1983

Dardağan Kibar E, 'Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Tasarısında ve Başlıca Avrupa Birliği Düzenlemelerinde Yabancıların Sınırdışı Edilmelerine İlişkin Kurallar: Bir Karşılaştırma Denemesi' (2012) 11 Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi 53

Dardağan Kibar E, 'An Overview and Discussion of the New Turkish Law on Foreigners and International Protection' 18 Perceptions: Journal of International Affairs 109

Dayınlarlı K, ', Milletlerarası Özel Hukukta Kamu Düzeni', *Prof. Dr. Yaşar Karayalçın'a 65 inci Yaş Armağanı* (Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları 1988)

Dennis v. United States, 341 U.S. 494 (1951)

Ekşi N, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku* (5., Beta 2018)

Ergin E, *Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Türk Hukuku'nda Sınırdışı Etme Geri Gönderme ve Geri Verme* (Yargı Yayınevi)

Erten R, 'Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hakkında Genel Bir Değerlendirme' 3

Fong Yue Ting v. United States, 149 U.S. 698 (1893)

Frankel J, 'The Making of Foreign Policy: An Analysis of Decision-Making' (1969) 45 International Affairs 117

Hester T, *The History of Immigrant Deportations* (Oxford University Press 2020)

Hook SW and Spanier J, *American Foreign Policy Since World War II* (CQ Press 2018)

Juilliard v. Greenman, 100 U.S. 421

Joyce JB, 'Constitutional Law: Rights of Communist Aliens Subject to Deportation' (1955) 30 Notre Dame Law Review 438

Kabaalioğlu H and Ekşi N, 'Yabancıların Türkiye'den Sınırdışı Edilmesi' (2011) 24 Public and Private International Law Bulletin 503

Kaboğlu İÖ, *Kolektif Özgürlükler* (Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları 1989)

Kanstroom D, *Deportation Nation: Outsiders in American History* (Harvard University Press 2007)

Kessler v. Strecker, 307 U.S. (1939)

Kleindienst v. Mandel, 408 U.S. 753 (1972)

Kıratlı M, *Koruyucu İdari Hizmetler* (Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları 1973)

Korkut L, 'Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Kararlarının Devletlerin Sığınmacıları Sınırdışı Etme Egemen Yetkisine Etkisi: Türkiye Örneği' (2008) 66 Ankara Barosu Dergisi 20

Kuşçu D, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Hükümleri Uyarınca Yabancıların Sınır Dışı Edilmeleri* (Onikilevha 2017)

Logan v. United States, 144 U.S. 263

Lung-Chu C, *An Introduction to Contemprorary International Law* (2nd edn, Yale University Press 2000)

Lütem İ, *Egemenlik Kavramı ve Devletlerarası Hukuk* (Sakarya 1947)

McCulloch v. Maryland, 17 U.S. 421

Moloney DM, *National Insecurities: Immigrants and U.S. Deportation Policy since 1882* (University of North Carolina Press 2012)

Nishimura Ekiu v. United States, 142 U.S. 651 (1892)

Ökçün AG, *Devletler Hususi Hukuku'nun Kaynakları ve Kamu Düzeni* (Sermaye Piyasası Kurulu)

Post LF, *The Deportations Delirium of Nineteen-Twenty ; A Personal Narrative of An Historic Official Experience* (CH Kerr 1923)

Sassen S, *Losing Control?: Sovereignty in an Age of Globalization* (Columbia University Press)

Schuck PH, *Citizens, Strangers and In-Betweens: Essays on Immigration and Citizenship* (Westview Press 1998)

Sirmen KS, 'Yabancıların Türkiye'den Sınırdışı Edilmesine İlişkin Temel Düzenlemeler ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Türkiye Hakkında Verdiği Örnek Kararlar' (2009) 67 Ankara Barosu Dergisi 29

Soysüren İ, 'Yabancıların Sınırdışı Edilmesi: Kavramsal Bir Tartışma ve Alternatif Bir Tanım Için Notlar' in Didem Danış and İbrahim Soysüren (eds), *Sınır ve Sınırdışı: Türkiye'de Yabancılar, Göç ve Devlete Disiplinlerarası Bakışlar* (Notabene 2014)

Tekinalp G, *Türk Yabancılar Hukuku* (Beta 2003)

Torpey J, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State* (Cambridge University Press 1999)

Weissbrodt D, *Immigration Law and Procedure In A Nutshell* (West Publishing 1992)

Yamataya v. Fisher, 189 U.S. 86 (1903*)*

Yilmazoğlu EC, 'Yabancıların Sınırdışı Edilmesinin Anayasa Mahkemesinde Yargısal Denetimi' (2015) 5 Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi 905

Zolberg AR, *A Nation by Design — Aristide R. Zolberg* (Harvard University Press 2008)