

Mülteciler (refugees)

Mülteci terimi, çok uzun zamandır kullanılmaktadır. Hukuki bir kavram haline dönüşmesi ise oldukça kısa bir sürede, son yüz yıl içinde gerçekleşmiştir. Milletler Cemiyeti (MC) döneminde bir taraftan mülteciler sorunu ile ilgilenecek örgütlenmeler başlamış, diğer taraftan da mültecilerin hukuki statüsünün belli cepheleri ile ilgili bazı andlaşmalar yapılmıştır. Bu andlaşmalarda mülteci kavramı, her defasında ele alınan somut mülteci sorunu bağlamında tanımlanmıştır. Yapılan tanımlar, ilgili gurubun ulusal ya da etnik kökenlerini ve bunlara kendi devletlerinin hükümetleri tarafından koruma sağlanmamasını ölçü kabul etmiştir.

Rus ve Ermeni Mültecilere Kimlik Verilmesine ilişkin 5 Temmuz 1922 ve 31 Mayıs 1924 Andlaşmalarını değiştiren 12 Mayıs 1926 tarihli Cenevre Andlaşması'nın içerdiği tanımlar örnek olarak gösterilebilir¹.

BM'nin mültecilerle ilgilenmeye başlamasıyla, mülteci probleminin bir bütün olarak ele alınması konusunda genel bir uzlaşma ortaya çıkmıştır. Uluslararası Mülteciler Örgütü [International Refugee Organization(IRO)] kurucu andlaşmasında, spesifik olarak savaş öncesi ve savaş zamanı mülteci guruplarına işaret etmesine rağmen, mültecinin tanımı başlığı altında bu terimin "vatandaşı olduğu ya da oturduğu ülkeyi terk eden ya da bu ülkenin dışında bulunan ve bu devletin korunmasından yararlanamayan ya da geçerli nedenlerle yararlanmak istemeyen kişilere de", uygulanacağını öngören bir genel kurala yer verilmiştir (IRO And. Ek. I, Böl. I, Kısım A, md.1). Bu hüküm daha sonraki tanımların da temel unsurunu oluşturmuştur. Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (UNHCR) Statüsü'nde ve 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsü'ne ilişkin Sözleşme'de yapılan tanımlarda da yer almıştır.

Mülteciler Yüksek Komiserliği, BM Genel Kurulu'nun 14 Aralık 1950 tarih 428/V sayılı Kararı ile mültecilere uluslararası koruma sağlamak ve sorunlarına kalıcı çözümler temin etmek üzere üç yıllık bir süre için kurulmuştur. Daha sonra, Komiserliğin görevi üç yıllık sürelerle uzatılmıştır. Mülteciler Yüksek Komiserliği halen bu görevini sürdürmektedir.

Mültecilerin Hukuki Statüsü'ne ilişkin Sözleşme, 28 Temmuz 1951 tarihinde Cenevre'de toplanan BM Genel Kurulu'nda, kabul edilmiş, 22 Nisan 1954'de yürürlüğe girmiştir. Türkiye, Sözleşmeyi 24 Ağustos 1951 tarihinde imzalayıp ve 29 Ağustos 1961 tarihinde onaylayarak taraf olmuştur.

1951 Sözleşmesi'ne göre; "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme

¹ Russian: Any person of Russian origin who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Union of Socialist Soviet Republics and who has not acquired another nationality.

Armenian: Any person of Armenian origin formerly a subject of the Ottoman Empire who does not enjoy or who no longer enjoys the protection of the Government of the Turkish Republic and who has not acquired another nationality.

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 her şahsa," mülteci denilir (1951 Sözleşmesi md. 1/A-2.).

"1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar" ifadesi, ya, "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar" (1951 Sözleşmesi md. 1/B-1-a.); veya, "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar" anlamında anlaşılacak ve her taraf devlet bu Sözleşme'yi imzaladığı, tasdik ettiği veya ona katıldığı sırada bu Sözleşme'ye göre taahhüt ettiği yükümlülükler bakımından bu ifadenin kapsamını belirten bir beyanda bulunacaktır (1951 Sözleşmesi md. 1/B-1-b.).

Türkiye "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar" ibaresinin, "1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar" şeklinde uygulanacağını beyan etmiştir (359 Sayılı Onay Kanunu²). Türkiye, beyanında md. 1/B 1 a ile sınırlı kalmış, md. 1/B 1 b çerçevesinde mülteci kabul edeceği coğrafyayı genişletmemiştir.

1951 Sözleşmesi 16 Aralık 1966 tarihli Ek Protokol ile iki önemli noktada değiştirilmiştir. Sözleşme md. 1 A (2)'deki "1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar " ve "bu tür olaylar" ifadeleri kaldırılmıştır (Ek Protokol md. 1/2). Böylece, Sözleşme'deki mülteci tanımının zaman sınırı tüm taraf devletler için ortadan kalkmıştır. Buna karşılık; md. 1/3'de, "Sözleşmeye taraf devletlerce, md. 1 B (1) (a)'da öngörülmüş olan mevcut beyanlardaki sınır, md. 1 B (2) ye göre genişletilmemişse bu Protokol açısından da geçerli kalacak, Ek Protokol bu beyanlar dışında, her hangi bir coğrafi sınırlama olmaksızın uygulanacaktır" hükmüne yer verilmiştir (Ek Protokol md. 1/3). Böylece, Sözleşmedeki mülteci tanımının coğrafi sınırı, sadece md. 1 B (2)'ye göre bu sınırı genişleten taraf devletler için kaldırılmıştır.

Türkiye, 1 Temmuz 1968'de Ek Protokole de taraf olmuştur. Böylece Türkiye; Protokole taraf olduktan sonra, Sözleşme ile 1951'den sonraki olaylara bağlı olarak da, mülteci kabul etme yükümlülüğü altına girmiştir. Buna karşılık, 1951 Sözleşmesi md. 1/B-1'e göre yaptığı beyan, söz konusu maddenin a fıkrası ile sınırlı kaldığı için, Ek Protokol md. 1/3'e göre geçerlidir. Bu durumda, Türkiye'nin mülteci kabul etme mükellefiyeti Avrupa'daki olaylarla sınırlı kalmaya devam etmektedir.

Kısa bir süre sonra, mülteci kavramının genişletilmesine ihtiyaç duyulmaya başlanmıştır. BM Genel Kurulu, UNHCR'nin faaliyetleri ile ilgili olarak 1977'den beri "mülteciler ve yerinden edilmiş kişiler" deyimini kullanmaya başlamıştır. Mülteci tanımını genişletme ihtiyacının etkisi

² Cenevre'de 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış olan Mültecilerin Hukuki Durumuna dair Sözleşmenin onaylanması hakkında Kanun, Kanun No: 359, Kabul tarihi: 29/08/1961. RG. S. 10898, 5 Eylül 1961.

ile Afrika Birliđi Örgütü (OAU) inisiyatifinde “Afrika’da Mülteci Sorunlarının Özel Yanlarını Düzenleyen Sözleşme (OAU Sözleşmesi) gerçekleştirilmiştir. OAU Sözleşmesi, mülteci tanımını 1951 Sözleşmesinin tanımına ilaveten “Mülteci terimi aynı zamanda, kendi menşee ülkesinin ya da vatandaşı olduğu ülkenin bir bölümünde ya da tümünde, dış saldırı, işgal, yabancı egemenliği ya da kamu düzenini ciddi biçimde bozan olaylar nedeniyle, menşee ülkesi ya da vatandaşı olduğu ülke dışında bir başka yerde sığınma aramak için daimi ikamet ettiği yeri terk etmeye zorlanan herkes için geçerli olacaktır” (OAU Sözleşmesi md. 1/2) hükmüne de yer vererek genişletmiştir.

Mültecilerin hukuki korunması

Genel olarak mültecilerin korunmasına ilişkin örf ve adet hukuku kuralları konusunda bir açıklık yoktur. Bu genellemenin belki de tek istisnası, mültecilerin kaçtığı devlete geri verilmemesi kuralıdır. Bu kural, 1951 Sözleşmesinde de yer almıştır. Hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade (“refouler”) etmeyecektir (md. 33/1).

1951 Sözleşmesi mültecilerin korunabilmesi için, taraf devletlerin mültecilere nasıl davranması gerektiğini ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Bu kuralları; “mültecilere, ırk, din veya geldikleri ülke bakımından ayırım yapılamayacağını” öngören (md. 3) temel bir ilkenin etrafında, üç grup halinde tasnif edebiliriz.

Mültecinin vatandaşlarla eşit olarak yararlanabileceği haklar

Taraf devletler, ülkelerindeki mültecilere, dini vecibelerini yerine getirme hürriyeti ve çocuklarının dini eğitim hürriyeti bakımından, en az vatandaşlara uyguladıkları muamele kadar uygun muamele uygulayacaklardır (md. 4).

Buluşlar, desenler, modeller, ticari markalar, ticari unvanlar gibi sınai mülkiyet haklarıyla, edebi, artistik ve ilmi çalışmalarla ilgili haklarının korunmasıyla ilgili olarak, her mülteci, sürekli ikametgahının bulunduğu ülkede, bu ülkenin kendi vatandaşlarına sağladığı korumanın aynısından yararlanacaktır (md.14).

Her mülteci, bütün taraf devletlerin toprakları üzerindeki hukuk mahkemelerine serbestçe ve kolayca başvurabilecektir (md. 16/1).

Taraf devletler, mültecilere, temel eğitim konusunda, vatandaşlarına uyguladıkları muamelenin aynısını uygulayacaklardır (md. 22/1).

Taraf devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere, sosyal yardım ve iane konularında vatandaşlarına uyguladıkları muamelenin aynısını uygulayacaklardır (md. 23).

Çalışma koşulları ve sosyal güvenlik konusu da benzer şekilde düzenlenmiştir (md. 24).

Mültecilerin En çok gözetilen ulus ilkesinden yararlanabileceği haklar

Taraf devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden her mülteciye, ücretli bir meslekte çalışmak hakkı bakımından, aynı şartlar içinde yabancı bir memleketin vatandaşına uyguladıkları en müsait muameleyi uygulayacaklardır (md. 17).

Taraf devletler, yasal olarak ülkelerinde ikamet eden mültecilere, siyasi amaç ve kar amacı taşımayan dernekler ile meslek sendikaları bakımından, aynı koşullar içindeki başka bir ülkenin vatandaşlarına tanıdıkları en müsait muameleyi uygulayacaklardır. (md. 15).

Mültecilerin en az öteki yabancılar kadar yararlanabileceği haklar

Taraf devletler, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere, tarım, sanayi, küçük sanatlar ile ticaret sahalarında kendi işyerlerini açmak ve sanayi, ticari şirketler kurmak haklarıyla ilgili olarak, mümkün olduğu kadar müsait ve her halde genel olarak aynı şartlardaki yabancılara tanıdıklarından daha az müsait olmayan muameleyi uygulayacaklardır (md. 18).

Her taraf devlet, ülkesinde yasal olarak ikamet eden ve bu devletin yetkili makamlarınca tanınan diplomalara sahip olup bir ihtisas mesleğini icra etmek isteyen mültecilere, mümkün olduğu kadar müsait ve her halde aynı şartlar içindeki tüm yabancılara sağlanandan daha az müsait olmayan şekilde muamele uygulayacaktır (md.19/1).

Taraf devletler, mültecilere, temel eğitimin dışındaki eğitim konusunda ve özellikle çalışmalardan yararlanma, yabancı ülke okullarından alınmış eğitim sertifikalarının, üniversite diplomalarının ve derecelerinin tanınması, harç ve resimlerden muafiyet ve eğitim bursları alanlarında mümkün olduğu kadar müsait ve her halde genel olarak aynı şartlar içindeki yabancılara tanınanlardan daha az müsait olmayan şekilde muamele edeceklerdir (md. 22/1).

Her taraf devlet, ülkesinde yasal olarak ikamet eden mültecilere, genel olarak aynı koşullardaki yabancılara yönetmeliklerce sağlanan, toprakları üzerinde ikamet edeceği yeri seçme ve özgürce seyahat etme hakkını tanıyacaktır (md. 26).

Taraf devletler, mültecilere, her ne isimle olursa olsun, benzer koşullarda vatandaşlarına uyguladıklarından veya uygulayabileceklerinden farklı ya da daha yüksek resim, harç ve vergi uygulamayacaklardır (md. 29).

Taraf devletler, menkul ve gayrimenkul mülkiyet edinme ile buna bağlı diğer hakları, menkul ve gayrimenkul mülkiyete ait kira ve diğer sözleşmelerle ilgili hakları, her mülteciye, mümkün olduğu kadar müsait ve her halde genel olarak aynı koşullardaki yabancılara sağlanandan daha az müsait olmayan bir şekilde uygulayacaktır (md. 13).