

1951 CENEVRE SÖZLEŞMESİ – DERS 11

METİN ÇORABATIR

Bugünkü 11. dersimizde, V. bölümün altındaki 10 maddeden altısını inceleyeceğiz.

V. bölüm adı İdari Önlemler:

Sırasıyla idari yardım başlıklı 25. madde,

Seyahat özgürlüğü ile ilgili 26. madde,

Kimlik belgeleri ile ilgili 27. madde,

Seyahat belgeleriyle ilgili 28. madde,

Mali yükümlülüklerle ilgili 29. madde

Ve değerli varlıkların naklini düzenleyen 30. madde üzerinde duracağız.

Bu maddelere geçmeden önce bir hatırlatma yaparsak...

Sözleşmedeki haklar, mültecinin geldiği ülkedeki bağlarının derinleşmesine göre genişliyor. Bunun istisnası, temel, mutlak haklar...

Bu nedenle maddeleri okurken sıkça, yasal olarak bulunmak, yasal olarak kalmak gibi ifadelerle karşılaşırız. Sözleşmede sığınmacı kavramı yer almıyor.

Fiili olarak kalmak bir ülke toprağına giriş yapmak,

Yasal olarak bulunmak, mülteci statüsü alabilmek için başvurmak,

Yasal olarak kalmak ise, bu başvurunun kabul edilip mülteci statüsünün kazanılması anlamını taşıyor.

25. Madde: İdari Yardım

1. Bir mültecinin, bir hakkı kullanması için normal koşullarda yabancı bir ülkenin yetkililerinin yardımına ihtiyaç duyduğu, ama böyle bir yardımdan yararlanamadığı durumlarda, topraklarında ikamet ettiği Taraf Devletler, mülteciye, söz konusu yardımın kendi makamlarınca veya uluslararası bir makam tarafından yapılmasını sağlayacaklardır.
2. Birinci fıkrada bahsedilen makam veya makamlar, normal koşullarda bir yabancıya, o kişinin kendi ülkesinin ulusal makamları tarafından veya onların aracılığı ile sağlanabilecek belgeleri ya da sertifikaları, mültecilere sağlayacaklardır veya denetimleri altında sağlatacaklardır.
3. Bu yolla sağlanan belgeler veya sertifikalar, yabancılar kendi ulusal makamları tarafından veya onların aracılığıyla ile verilen resmî belgeler gibi kabul edileceklerdir ve aksi kanıtlanmadıkça geçerli sayılacaklardır.
4. Bu maddede bahsedilen hizmetler karşılığında, muhtaç kişilere sağlanabilen ayrıcalıklı uygulamalar saklı kalmak koşuluyla, ücret alınabilir ama bu tür ücretler makul ölçüde ve benzer hizmetler için vatandaşlardan alınan harçlarla orantılı olacaktır.
5. Bu madde hükümleri hiçbir suretle 27 ve 28. maddeleri ihlal etmez.

İki Dünya Savaşı arasındaki dönemde birçok anlaşmalar var. İdari işlemleri Milletler Cemiyeti altında kurulan kurumların temsilcilikleri yapıyorlar. Konsolosluk gibi çalışıyorlar. Ama BMMYK'ya bu yetki verilmiyor.

1951 Sözleşmesi, mülteci haklarını güçlendirmek için sağlanacak yardımları, birinci derecede sözleşmeye taraf ülkelerin sorumluluğuna veriyor.

Bu tür yardımları adli ve idari yardımlar olarak düşünebiliriz. Adli yardım, mültecilerin statüsünün belirlenmesi açısından hayati öneme sahip.

Bazı ülkelerde mülteciler her zaman mahkemelere erişemiyorlar.

Sığınma başvurusunun reddi yönündeki, idari kararların temyizi de engellenebiliyor.

Sözleşme, uluslararası bir kuruma mülteci statüsü tanıma yetkisini tanımıyor. Sadece bazı devletler, devlet mülteci haklarının uygulanmasına imkân verecek bir mekanizma kuramadıkları için BMMYK'ya yönlendiriyorlar.

Mültecilerin haklarını kullanmada devletler yükümlülük altına giriyorlar. Hükümet idari yardım sağlama görevini uluslararası bir kuruma devredebilse de nihai olarak devletler bu konuda yetkili kılındı.

Bu bakış açısı bakımından, sözleşme taraf devletlerden kendi topraklarındaki tüm mültecilerin sözleşmeden doğan haklarını kullanmalarını kolaylaştırmak için **idari mekanizmalar kurmalarını** talep ediyor.

Ancak sözleşme, söz konusu idari yardım mekanizmanın nasıl olacağını tanımlamıyor.

25. maddenin 1. paragrafı, mültecilerin sözleşmeden kaynaklanan haklarını kullanmaları için 2. paragraftaki dokümanları sağlamanın ötesinde, yazışmalara, araştırma, tavsiyede bulunma, danışmanlık ve bireysel yardımı da içeriyor.

Sonuç olarak, taraf devlet mülteci haklarına saygıyı, sadece haklarını bağımsız çabalarıyla elde edebilen mültecilere sağlamakla yetinmemeli; madde 25 (1)'e göre, ev sahibi ülkelerin, mültecilerin hukuksal haklarından pratikte yararlanabilecekleri bir mekanizma kurmalarını öngörmeli.

Bu görevi yerine getirmenin bir yolu, ev sahibi ülkenin BMMYK ve diğer uluslararası kurumlarla ortak olarak mültecilerin haklarından yararlanabilecekleri aracı düzenlemeler yapmalarıdır. Alternatif olarak, mültecilere yardım için bağımsız bir ulusal otorite kurabilir ya da bir veya daha fazla mevcut kurum yetkilendirebilir.

Mülteci statüsü resmen belirlenmiş olsun ya da olmasın, her mülteci **idari yardımdan faydalanmak hakkına** sahip bulunuyor.

25. madde aynı zamanda mülteciye idari yardım sağlama yükümlülüğünü **mültecinin bulunduğu ülkeye** veriyor. Sözleşme, bazı hakların mülteci statüsü verilmeden başladığını kabul ediyor; mültecinin haklarına kavuşması için gereken yardımlardan mahrum edilmesi sözleşmenin mantığına ters!

Mülteciler için kaygı duyulan çok önemli bir konu, sığınma ülkesinde işlerini görebilmesi için resmî belgeler edinebilmesidir. Mültecinin ikamet ettiği ülkenin, yabancılara resmi yetkililerince verilecek belge ve sertifikaların mültecilere verilmesini gerektirir.

26. Madde: Seyahat Özgürlüğü

“Her Taraf Devlet, ülkesinde yasal olarak bulunan mültecilere, genel olarak aynı koşullardaki yabancılara yönetmeliklerce sağlanan, toprakları üzerinde ikamet edeceği yeri seçme ve özgürce seyahat etme hakkını tanıyacaktır.”

Bu madde ev sahibi ülke içindeki seyahat özgürlüğü ile ilgilidir. Kamplarda kalma zorunluluğu bir kısıtlamadır.

Devletlerin ülke güvenliğine tehdit oluşturan mültecileri gözaltında tutması ya da kitle göçlerinde geçici olarak tutulmaları sınır dışı etme ya da içeri almamayı düzenleyen kurallar çerçevesinden değerlendirildi. Madde 31 (2) devletlere, seyahat özgürlüğünü, bu durumlarda sınırlama konusunda esneklik tanıdı. Gelecek haftaki derste de ele alacağımız gibi 31 (2) madde, kamu düzeninin bozulmasına yol açabilecek durumları en aza indirmek ve ülkeye acil girişlerini organize etmek, lojistik ihtiyaçları karşılayabilmek amacıyla devletlere geçici bir gözaltı izni veriyor. Genel olarak ayrıca ev sahibi ülkelere aynı madde (31-2)

ülkeye girmek isteyen bir mültecinin seyahat özgürlüğünü, ulusal güvenliğe tehdit oluşturmadığının tespiti, belgelerin incelenmesi amaçlarıyla kısıtlayabilir.

Ama önemli olan mültecinin statüsünün **düzenli hale gelişiyle** beraber devletin seyahat özgürlüğüne sınırlama koyma hakkı sona erer. Burada statüsünün düzenli hale gelişi, mülteci statüsünün tanınması demek değildir. Oturma izni alan herhangi bir kişi düzenli statüdedir. Hatta oturma izni henüz almamış da olsa, ikamet için başvurduğu ve bu başvurunun belgesini aldığı andan itibaren **'düzenli'** durumdadır.

Madde 26'ya göre, mülteci, mülteci statüsünün tanınması için başvurusunu yapıp, devletin bunu değerlendirmesi için gerekli adımları atmasıyla birlikte statüsü düzenli hale gelir; o andan itibaren seyahat hürriyeti ve yaşayacağı yeri seçmesi önündeki sınırlamalar kalkmalıdır.

Ancak bu, ülkede hukuken, **yasal olarak kalan** /present (mülteci statüsü başvurusunun sonucunu beklemekte olanlar da dahil) mültecilerin seyahat özgürlüklerine hiçbir sınırlama getirilemeyeceği anlamına gelmez. Tersine madde 26, Taraf Devletlere benzer durumdaki yabancılara genel olarak uyguladıkları kısıtlamaları uygulamalarına izin vermektedir. Örneğin İspanya ve İsveç'te, çok kısa süreli kalmayan yabancıların buldukları bölgeye kayıt yaptırmaları zorunluluğu, mültecilere de uygulanabilir. Çünkü mültecilerin ülke içindeki seyahatlerine yönelik kısıtlamalar genel olarak yabancılara uygulanan bir kısıtlama olduğundan 26. maddenin şartına uyulmuş olunmaktadır.

Özellikle bazı ülkelerin yabancıların girmesini sakıncalı buldukları sınır bölgelerinde bazı stratejik bölgeleri bulunabilmektedir. Aynı şekilde yabancıların güvenliklerinin teminat altına alınamayacağı doğal bir afet, bir isyan, iç çatışma, kapsamlı bir güvenlik operasyonu olan bölgelere girişlerini kısıtlayabilir. Ama bu tür kısıtlamalar, sadece mültecilere yönelik olamaz.

Mültecilerin seyahat özgürlüğüne getirilecek sınırlamanın genel olarak yabancılara getirilenlerle eşit olmasının iki istisnası bulunmaktadır:

Birincisi, 26. maddeye göre **aynı koşullardaki yabancılara uygulanabilecek seyahat kısıtlaması** ifadesi, mülteciler için dezavantajlı bir durum yaratılmamasını sağlamayı hedefler. Örneğin bir ülkede yabancının bir bölgede eğitim, ticaret gibi nedenlerle oturma izni alması için pahalı bir izin süreci kuralı getirilmişse, mülteciler bu koşulu sağlayamayacaklarından dezavantajlı duruma düşebilirler.

27. Madde: Kimlik Belgeleri

“Taraflar Devletler, ülkelerinde bulunan ve geçerli bir seyahat belgesine sahip olmayan her mülteciye kimlik kartı çıkartacaklardır.”

Mültecinin haklarından bahsetmenin, eğer kimliğini doğrulama imkanına sahip değilse hiçbir önemli değeri olmaz. Madde 27'nin amacı, bir taraf ülkeye giren tüm mültecilerin mülteci olduklarını gösteren bir belgeye sahip olabilmeleridir.

Madde, ‘ **geçerli bir seyahat belgesi olmayan mültecilere kimlik belgesi çıkartılır**’ dediği için, devletin yükümlülüğünün, bir mülteci kimliği değil sadece bir kimlik çıkartmaktan ibaret olduğu düşünülebilir. Dolayısıyla ‘bir pasaportu veya vizesi olan mülteciye 27. madde çerçevesinde kimlik verilmesi gereksizdir’ denebilir. Ancak, bu tür belgeler mültecinin mülteci olarak muamele görmesi için yeterli değildir.

Sözleşmeye taraf bir ülkenin topraklarında bulunan ve bir mülteci seyahat belgesine sahip olmayan her bir mültecinin, 27. madde gereğince mülteci statüsü başvurusu ret ya da kabul edilinceye kadar bir mülteci seyahat belgesi alma hakkı vardır.

Bu sözleşmenin temel yaklaşımıyla uyumlu bir durumdur. Taraf ülke, sınırına gelen bir mülteci karşısında iki seçenektен birisini uygulamak zorundadır; ya 32. maddedeki hakkını kullanarak, - eğer geri göndermeme ilkesini ihlal etmeden yapabiliyorsa- ülkesinde bulunuşunu henüz yasallaştırmamış bir sığınmacıyı sınır dışı eder veya sığınmacıya geçici olarak kimlik belgesi sağlar ve mülteci statüsü belirleme işlemleri tamamlanıncaya kadar mülteci olarak muamele görmesine imkân tanır.

Madde 27 sığınma teorisi ve pratiğinin arasındaki çok önemli bir bağıdır. Madde 27'de öngörülen geçici mülteci kimlik belgesi, ülkelerin korumasından yararlanmasının en önemli aracıdır.

28. Madde: Seyahat Belgeleri

- 1. Taraf devletler, ülkelerinde 'yasal olarak' kalan mültecilere, ulusal güvenlikleri veya kamu düzenleri ile ilgili engelleyici ciddi sebepler bulunmadıkça, kendi toprakları dışında seyahatlerini temin edecek seyahat belgeleri vereceklerdir ve bu belgelere, bu Sözleşme'nin Cetvel'indeki hükümler uygulanacaktır. Taraf devletler, bu tür bir belgeyi, ülkelerinde bulunan herhangi bir mülteciye verebilirler; kendi topraklarında bulunan ve yasal olarak ikamet ettikleri ülkeden bir seyahat belgesi almak imkânından mahrum olan mültecilere bu tür bir belge vermeye özellikle sıcak bakacaklardır.**
- 2. Önceden yapılmış uluslararası antlaşmalar çerçevesinde, o antlaşmalara taraf olan Devletler tarafından mültecilere verilmiş seyahat belgeleri, Taraf Devletlerce tanınacaktır ve bu maddeye göre düzenlenmiş gibi muamele görecektir.**

Madde 28 mültecilerin ülkeler arasındaki, pasaport olmadan geçişlerini sağlayacak uluslararası bir sistemi kabul etmelerini sağlıyor.

Madde 28 ve Cetvel'e göre devletler sadece sözleşme seyahat belgesi düzenlemekle kalmayacaklar, aynı zamanda başka bir devlet tarafından sağlanan bu dokümanı kabul ederek, gereken vizeyi verecek ve ülkesine girişine izin verecektir.

Mülteci seyahat belgesi sayesinde, mülteciler başka bir ülkeye iş amaçlı ya da tatil amaçlı gidebileceklerdir. Daha önemlisi, kalıcı bir çözüm amacıyla, kendi ilk sığınma ülkesinden başka ülkelere seyahat edebileceklerdir.

Sözleşme seyahat belgesi, ülkelerin ortak bir sistemi işletme arzusunun bir ürünüdür.

29. Madde: Mali Yükler

- 1. Taraf Devletler, mültecilere, her ne isimle olursa olsun, benzer koşullarda vatandaşlarına uyguladıklarından veya uygulayabileceklerinden farklı ya da daha yüksek resim, harç ve vergi uygulamayacaklardır.**
- 2. Yukarıdaki fıkra hükümleri, kimlik kartları da dahil, yabancılara verilecek idari belgeler hakkındaki harçlara ait yasa ve yönetmelik hükümlerinin mültecilere uygulanmasına engel değildir.**

Bu madde mültecileri özel vergilerden, mali külfetlerden korumaya yöneliktir. Birçok yabancı, ikili anlaşmalar sayesinde imtiyazlı vergilemeden muaf olabilmektedir. Vergi anlaşmaları **mütekabiliyet** esasına göre yapılırlar. Mültecilerin bundan yaralanmaları mümkün olamaz.

Sözleşmenin amacı mültecileri vergilendirmede uyruğa göre ayrımcılık yapılmasını yasaklayan sözleşmeler çerçevesinde, ev sahibi ülke vatandaşlarıyla aynı durumda tutmaktır.

Daha çok kazanan mülteçiden, mülteci olduğu için değil, yasal kategorilere göre daha fazla vergi almak sözleşme ihlali olamaz.

Madde 30: Değerli Varlıkların Nakli

- 1. Her Taraf Devlet, kendi yasa ve yönetmeliklerine uygun olarak, mültecilerin, topraklarına getirdikleri değerli varlıkları, yerleşmek üzere kabul edildikleri bir başka ülkeye nakletmelerine izin verecektir.**
- 2. Her Taraf Devlet, yerleşmek üzere kabul edildikleri bir başka ülkeye yerleşmeleri için gerekli olan herhangi değerli varlığı nakletmek amacıyla mültecilerin yapacakları izin başvurusunu, sıcak (sempatik) bir biçimde inceleyecektir.**

Bu konu daha çok üçüncü ülkelere yerleştirmelerde geçerlidir. Yasa ve yönetmeliklere uygunluk, bazı devletlerin kısıtlayıcı kurallarını gündeme getiriyor.

İki tür devlet yükümlülüğü öngörüyor madde 30: birincisi, bir mülteci bulunduğu ülkeye getirdiği tüm değerli varlıklarını (ister bu varlıkları beraberinde getirsin ister mülteci olarak girdikten önce ya da sonra nakletsin) yerleşme ülkesine nakledebilecektir. Ev sahibi ülke kendi döviz kontrol mekanizmalarına göre ayarlamalar yapabilese de bu atamaları, mültecinin tüm varlıklarını nakledebileceği ilkesine uygun olarak yapmalıdır.

İkincisi, bulunduğu ülkede elde ettiği varlıkları ve başka ülkelerdeki varlıklarını da nakledebilirler. Ancak, 2. paragrafta bir yükümlülük bulunmuyor. Ancak, mülteciler varlıklarının naklinde genel olarak yabancılardan daha düşük muamele görmeyecekler.

Gelecek ders, uluslararası korumanın en önemli maddeleri olan 31, 32, 33 ve 34. maddelerini ele alacağız.