

1951 CENEVRE SÖZLEŞMESİ DERS-7

METİN ÇORABATIR

19. yüzyıl ile 20. yüzyıl başlarında gelişen **yabancılar hukuku** ve **azınlıklarla** ilgili anlaşmaların mülteci hukukunun fikri temellerini etkilediğini gördük. Devletler, bir başka ülkede yaşayan vatandaşlarının haklarını ikili anlaşmalarla koruma yolunu geliştirdiler. Bu anlaşmalarda karşılıklılık ilkesi ön plana çıkıyor. Devletler kendi topraklarındaki yabancıların haklarını karşılıklı olarak korumayı kabul ediyorlar. Mülteciler ise zorunlu olarak başka ülkelere göç ettiklerinden, geldikleri ülkede onların hakkını koruyacak bir devlet yok. Uluslararası koruma ve mülteci sözleşmesinin mantığı buna dayanıyor ve bu boşluğu doldurmayı amaçlıyor.

Birinci Dünya Savaşı sonrasında mülteci sorununun bir uluslararası sorun olarak kabul gördüğünü hatırladık. İkinci Dünya Savaşı sonrasında İnsan Hakları Evrensel Beyannameyi ile 1933 tarihli Uluslararası Mülteci Sözleşmesi'nin, bugünkü sözleşmenin çıkış noktaları olduğunu belirttik.

Ardından sözleşmenin analizine başladık. Burada öncelikle anlaşmanın kabul edildiği 1951 yılı temmuz ayında Cenevre'de toplanan Tam Yetkili Temsilciler Konferansı'nın nihai kararıyla, sözleşmenin giriş (başlangıç) bölümünün de sözleşmenin ana kısmı ile bir arada yorumlanması gerektiğini savunduk.

Daha sonra konferans öncesinde BM Genel Kurulunda onaylanan ve mülteci tanımının yapıldığı 1. maddeyi ele aldık. Bu maddenin üç bölümden oluştuğunu gördük. Birinci maddenin A paragrafı mültecinin tanımını yapıyor. B paragrafı, taraf ülkelere üstlenecekleri sorumlulukların sınırını çiziyor. C paragrafı mültecilik

statüsünün sona erme koşullarını tanımlıyor. D, E ve F paragrafları da kimlerin mülteci sayılmayacaklarını belirliyor.

Bu çok kritik birinci maddeyi takiben, sözleşmeyi incelemeye ikinci maddeden başladık. Bu çerçevede, sözleşmenin, kademeli, aşamalı bir yapısı olduğunu söyledik. Mülteciler için öngörülen haklar, sığındıkları ülke ile bağları derinleştikçe çoğalan haklardır. Bu bağlar da kimi özel durumlarda daha ülke toprağına ayak basmadan başlar. Ülkeye girdikten sonra devam eder. Ülkede kalış süresi uzadıkça ve yasal durumları kuvvetlendikçe kazanacakları haklar genişler. Amaç giderek vatandaşlarla eşit statüye kavuşmalarının sağlanmasıdır. Toplam beş kademe haklar genişler.

Kimi durumlarda sığınılacak ülkenin daha topraklarına varmadan, fiili kontrol sağladığı bir bölgeye giriş yapıldığında da bazı haklar başlar. Bu durumun bir sonraki aşaması, **ülke topraklarında bulunmaktır**. Ardından bu “**bulunma**” yasal bir bulunmaya dönüşür. Yasal bulunmayı “yasal kalma” aşaması takip eder. En sonunda da “**kalıcı bir kalış**” söz konusu olur. Ama daha ilk aşamadan itibaren, tüm aşamalarda geçerli bir takım temel haklar tanınır.

Bu haklar, bir sonraki bağlılık derecesine göre genişleyen haklar, daha çok mültecinin geldiği ülkeye entegrasyonunu kuvvetlendirecek, vatandaşlığa doğru giden haklardır.

Bugün sözleşmenin 6, 7, 8, 9 ve 10’uncu maddelerini ele alacağız. Bu maddeleri incelerken de göreceğimiz gibi, 6. ve 10. madde arasındaki maddeler, sözleşmenin “**ayrımcılık yasağı**” getiren 3. maddesini tamamlayıcı nitelikte hükümler içerir. Ayrımcılık yasağı, mülteciler arasında ayrımcılık ve temel insan hakları açısından ayrımcılığı yasaklarken, bu maddeler; ülkedeki diğer

yabancılar, ülkedeki daha imtiyazlı yabancılar ve nihayet ülke vatandaşlarına karşı eşitliği hedefliyorlar. Amaç, aşama aşama, mültecilerin yeni bir hayat kurmaları önündeki engellerin kaldırılmasıdır.

Daha sonraki maddelerde tanınan hakların uygulanmasında diğer yabancılar da aranan mütekebiliyet koşullarının aranmamasını öngörür. Çünkü mültecinin arkasında duran bir ülkesi yoktur. Mültecilerin şartlarının ve haklara erişimlerinin ülkedeki diğer yabancılar uygulanan genel muameleye eşitlenmediği hükmeder. Bağlılık derecesi arttıkça, ülkedeki en ayrıcalıklı yabancıların durumu ile eşitlenmeye, giderek de vatandaşların şartlarına benzer şartları edinmesine doğru ilerler. Son amaç vatandaşlıktır.

1951 Sözleşmesinden daha sonra gelişen İnsan Hakları Hukuku, mültecilerin haklarını da kapsamakla beraber, bugün inceleyeceğimiz mültecilerin özel durumlarına temas etmeyebilir. Bu nedenle, İnsan Hakları Hukuku, Mülteci Hukukunu destekler ama onu gereksiz kılmaz.

Bu arada bir hatırlatma yapmak yararlı olacaktır. Sözleşme maddelerinin başlıkları da sözleşmenin bir parçasıdır ve değiştirilemez. Bu bağlamda küçük bir eleştiri yapmak gerekirse Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün web sitesinde, Türkçe metin bu başlıkları kullanmamaktadır.

Bugünün konusu olan maddelerin çoğu 1951 de toplanan Tam Yetkili Temsilciler Konferansında çok yoğun tartışmalar sonucu kararlaştırıldı. Devlet temsilcileri, ön görülen hakların sınırlandırılması için pazarlıklar yaptılar.

Madde 6: Aynı Şartlar Kavramı

“Bu sözleşme bakımından “aynı şartlar” kavramı, belli bir kimsenin söz konusu bir haktan yararlanabilmesi için, içinde bulunduğu durum nedeniyle bir mültecinin yerine getiremeyecekleri dışında, mülteci olmasaydı söz konusu hakkı kullanması için yerine getirmesi gereken bütün şartları (geçici ya da daimî ikamet süresine ve şartlarına ait olanlar da dahil) yerine getirmesi gerektiğini ima eder.”

Aynı şartlar ifadesi; taşınır ve taşınmaz malların mülkiyetiyle ilgili 13. maddede, dernek kurma hakkıyla ilgili 15. maddede, ücretli işlerde çalışma hakkıyla ilgili 17. maddede, iş yeri açma hakkıyla ilgili 18. maddede, belli meslekleri icra etme hakkıyla ilgili 19. maddede, barınma hakkıyla ilgili 21. maddede, eğitim hakkıyla ilgili 22. maddede ve seyahat özgürlüğü ile ilgili 26. maddede, yabancıların genel olarak tabi olacakları muameleyle bağlantılı bir biçimde kullanılıyor.

Pasaport veya diğer sertifikalara sahip olma şartı mültecinin yerine getiremeyeceği şartlardan sadece birisidir.

Bu madde ile mültecilerin, bir başka ülkenin vatandaşı olan yabancılardan istenen koşulların bazısını karşılayamayacağı varsayımından hareket ediliyor. O koşulları sağlayamayacağından dolayı, dezavantajlı duruma düşmelerinin önlenmesi amaçlanıyor. Mültecilerin özel durumlarından dolayı gerçekleştiremeyecekleri bazı ön koşullardan muaf olmaları hedefleniyor.

Madde 7- Mütekabiliyetten (Karşılıklılıktan) Muafiyet

Mütekabiliyet ya da karşılıklılık ilkesi, ülkeler arasındaki anlaşmalarda uygulanan temel bir ilkedir: ülkeler, karşılıklı olarak birbirlerine yönelik sorumluluk

üstlenirler. Bu ilke yabancılar hukukunun da temelidir. Devletler, bir başka ülkede bulunan vatandaşlarının haklarını korumak için o ülke ile anlaşma yaparlar. Yurtdışındaki vatandaşlarının haklarının korunması karşılığında kendileri de diğer ülke vatandaşlarının haklarını korumayı taahhüt ederler. Bunun bir istisnası insan hakları hukukudur. Bu alanda mütekabiliyet söz konusu olamaz.

Madde 7, 5 paragraftan oluşuyor:

7. maddeyi paragraflarıyla teker teker okuyalım:

(1) Bu Sözleşme'nin daha uygun hükümler içerdiği durumlar hariç tutulmak koşuluyla, her taraf devlet, mültecilere, genel olarak yabancılar uyguladığı muameleyi uygulayacaktır.

Burada yabancıların koşullarının mülteciler için de sağlanması öngörülüyor:

Konferans, madde 7 (1)'i geniş bir biçimde yorumladı. Madde 7 (1)'in amacı mültecilerin yabancılar uygulanan tüm yasa ve politikalardan yararlandırılmasıdır.

Bu paragraf ile genel bir standart getirilmek isteniyor. Genel standart sadece sözleşmede belirtilen özel hakları değil tüm hakları içermelidir. Basit bir ifadeyle, mülteciler ev sahibi ülkenin diğer yabancılar uyguladığı haklardan mahrum edilemezler.

Dolayısıyla madde 7 (1), mülteciler için Uluslararası Yabancılar Hukukunun belirlediği sınırlı hakları ve yabancıların tabi oldukları muameleyi düzenleyen uluslararası insan haklarının uygulanmasına hükmeder.

Cenevre Konferansında, “**genel yabancılar**” kavramı ile bazı ülkelerin diplomatik mütekabiliyet konusundaki endişeleri giderildi. Fransa ve Belçika, sözleşmenin kendilerini mültecilere özel bazı ortak devletlerin vatandaşlarına tanıdıkları ayrıcalıkları tanımak durumunda bırakmaması konusunda ısrarcı oldular. Örneğin Belçika, Benelüks ülkelerinin vatandaşlarına neredeyse kendi vatandaşlarınıninkine **eşit istisnai haklar** tanıyor. Bugün aynı durum AB vatandaşları için de söz konusu. Bu nedenle mültecilerin de bu en geniş haklardan yararlanmaları olasılığına itiraz edildi.

Bu tür istisnai haklar, **genel olarak yabancılar** kavramı sayesinde mültecileri özel durumların kapsamı dışında bırakıyor.

Ancak sözleşme, ülkelerin diplomatik mütekabiliyet kanalıyla bazı özel ilişkilerini devam ettirmelerine izin vermekle beraber, mültecilerin dışlanacağı bu haklar alanının sınırlaması konusunda kararlılık gösteriyor. Böylece, bir tanesi hariç (seyahat özgürlüğü) bütün temel sözleşme hakları (mülkiyet, mesleğini icra, özel çalışma, konut ve yüksek eğitim hakları) her hâlükârda yabancılar da genel olarak uygulanandan **daha az elverişli** olmayacak şekilde ve **mümkün olan en elverişli biçimde uygulanacak şekilde** formüle edildi (İstisna madde 26'daki seyahat özgürlüğü maddesi: burada mültecilerin ikamet yerlerini serbestçe belirlemeleri ve ülke toprakları içinde serbest hareket etmeleri, aynı koşullardaki yabancılar a genel olarak uygulanabilecek düzenlemelere tabi tutuldu.).

Öncelikle bu ifade hükümetlerin sadece diplomatik mütekabiliyete tabi haklardan kısıtlama yapmalarına izin veriyor.

Bu formül, 13. madde ve diğerlerinde müttekabiliyet durumu olup olmadığına bakılmaksızın mültecilere yabancılara uygulanan genel muameleden daha elverişsiz muamele yapılmamasını, daha da ötesi mümkünse **daha iyi bir muameleyi** teşvik ediyor.

İkinci olarak devletlerin mültecilere en elverişli muamele yapma yükümlülüğü, taraf devletlerin iyi niyet ilkeleri altında genel olarak yabancılara uyguladıkları hak kısıtlamalarını mültecilere uygulamamalarını talep ediyor. Mültecilere en verimli muamele yapılmasa da yabancılara **genel olarak tabi olacakları muameleden daha iyisinin yapılmasını** öngörüyor.

Madde 7 (2)

Bütün mülteciler, taraf devletlerin topraklarında üç yıl ikametden sonra kanuni müttekabiliyet şartından muafiyet kazanacaklardır.

Madde 7 (3)

Her taraf devlet, bu Sözleşme kendisi hakkında yürürlüğe girdiği tarihte mültecilerin, müttekabiliyet şart olmadan yararlanabilecekleri hakları ve çıkarları kendilerine tanımaya devam edecektir.

Madde 7 (4)

Taraf Devletler, müttekabiliyet şartının bulunmaması halinde, mültecilere 2. ve 3. fıkralara göre yararlanabilecekleri haklardan ve çıkarlardan başka hak ve çıkarlar sağlamak imkânlarına ve 2. ve 3. fıkralarda belirtilen şartlara sahip olmayan mültecileri müttekabil muamele muafiyetinden istifade ettirmek imkânını uygun biçimde dikkate alacaklardır.

Madde 7 (5)

Yukarıdaki 2. ve 3. fıkralar hükümleri, gerek bu Sözleşme'nin 13, 18, 19, 21 ve 22. maddelerinde belirtilen haklara ve çıkarlara, gerekse bu Sözleşme'de belirtilmeyen haklara ve çıkarlara uygulanır.

Mütekabiliyetten Muafiyet

Madde 7 (2)

Bütün mülteciler taraf devletlerin topraklarında üç yıl ikamet ettikten sonra kanunu mütekabiliyet şartından muafiyet kazanacaklardır.

1951 Konferansında bazı ülkeler, ikamette sürekliliğin uzun tutulmasını istediler. Üç yıl koşulu bir uzlaşma çabası ürünü olarak getirildi.

Mülteci sözleşmesinin genel muamele standardı, diplomatik mütekabiliyete dayanan ülkelerde tercihli yabancılar rejiminin süreceği varsayıyor.

Bu ülkelerde mülteciler, sığındıkları ülkenin özel ilişkileri olan ülkelerin vatandaşlarına bir anlaşma çerçevesinde tanıdığı hakları talep edemezler.

Farklı bir mütekabiliyet anlayışına sahip bu ülkelere farklı yükümlülükler vermekten kaçınmak amacıyla, mültecilerin diğer iki çeşit mütekabiliyet türünü, **hukuki ve fiili mütekabiliyeti** uygulayan ülkelerde, mültecilerin vatandaşlara asimile olmasını geciktirmek için bu paragraf ve üç yıl koşulu getirildi.

Madde 7 (3)

Her taraf ÷lke, bu sözleşme yrrlge girdiği tarihten itibaren mültecilerin mütekabiliyet şartı olmaksızın yararlanabilecekleri hakları ve imkanları kendilerine tanıyacaktır.

Bu da mültecilerin arkasında haklarını savunacak bir ÷lke olmadığı varsayımından hareketle konulan bir hkmdr. Diğer yabancılara göre ayrımcılığa tabi olmalarının önlenmesi hedefleniyor.

Madde 7 (4)

Taraf devletler, mütekabiliyet şartının bulunmaması halinde, mültecilere 2. ve 3. fıkralara göre yararlanabilecekleri haklardan ve imkanlardan daha fazlasını tanımaya ve eğer 2 ve 3 paragraflardaki şartları yerine getiremiyorlarsa mtekabiliyetten muafiyetlerini genişletmeye sıcak bakacaklardır.

Bu paragrafta mültecilerin mtekabiliyetten muaf olmalarının ötesinden daha geniş haklara kavumalarını hükmediyor.

Madde 7 (5)

Bu maddenin 2. ve 3. paragrafları, bu sözleşmenin 13, 18, 19, 21 ve 22. maddelerindeki haklara ve imkanlara uygulanır ve aynı zamanda bu sözleşmede belirtilmeyen hakları da içerir.

Bu madde ile diğer maddelerdeki haklar daha açıkça tanımlanıyor. Bunun ötesinde de mültecilerin sözleşmede tanımlanmayan daha geniş hakların da sahibi olduğu belirtiliyor.

Madde 8- İstisnai nlemlerden Muafiyet

Taraf devletler, yabancı bir devletin vatandaşlarının kişiliğine, malına ve menfaatine yönelik uygulayacakları istisnai tedbirleri, resmen söz konusu yabancı devletin vatandaşı olan bir mülteciye, sırf bu vatandaşlığından ötürü uygulamayacaklardır. Kendi mevzuatları bu maddede ifade edilen genel prensibin uygulamasına engel olan taraf devletler, uygun hallerde söz konusu mülteciler yararına muafiyet tanıyacaklardır.

İkinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla Almanya, İtalya ve Japonya'nın oluşturduğu mihver devletlerin hükümetlerince zulme uğrayan çok sayıda mülteci, hala fiilen bu ülkelerin vatandaşı olduklarından sığındıkları ülkelerde, "düşman devletlerin vatandaşlarına uygulanan" istisnai muameleye tabi tutuldular. Tutuklandılar, mallarına el kondu, değerli varlıkları bloke edildi. Bu haksızlığın fark edilmesiyle, bu politikalarından vaz geçildi.

1949'da Cenevre'de toplanan diplomatik konferans, savaş zamanında sivillerin korunması sözleşmesine, düşman devletin tabiiyetini taşıdıkları gerekçesiyle mültecilere bu tür önlemler uygulanmasını yasaklayan bir madde koydu.

8. maddenin ilk cümlesi aynen bu sözleşmeden alındı. Farklı olarak 1951 Sözleşmesinde milliyete dayalı önlemler alınmaması söz konusu değildir. Kastedilen, düşman ülke vatandaşlarına peşinen, önyargılı önlemler uygulanmasının önüne geçilmesidir.

İkinci cümle yasaları bu tür önlemlerin kime uygulayacağı konusunda hükümetlerine yetki veren ülkeleri hedefliyor. Bu önlemler, gözaltına alma,

seyahat özgürlüğünü sınırlama, telsiz cihazlarının veya kamera bulundurulmasının yasaklanması, mülkiyete el koyma olabilir.

Madde 9- Geçici Önlemler

Bu sözleşme hiçbir şekilde taraf bir devletin savaş zamanında ya da diğer vahim ve istisnai durumlarda, belli bir kişi hakkında, kişinin gerçekten mülteci olduğunu belirleyinceye ve geçici önlemlerin devamının ulusal güvenlik için elzem görmeye devam ettikçe, geçici önlemleri almasını engellemez.

9. madde, ülke güvenliğinin çıkarları için, kişinin gerçek bir mülteci olup olmadığı kararlaştırılana kadar ve bu önlemlerin devamında lüzum görülmesi halinde ülkelere bazı önlemler alma yetkisi tanıyor. Bu durumda kişi mülteci olabilir ama savaşta düşmanla iş birliği yapmıştır.

9. madde, alınacak önlemleri savaş ve ulusal acil durum dönemleriyle sınırlı tutmak isteyenlerle, bu önlemlerin gerekli görülen her zaman uygulanmasını isteyenler arasında bir uzlaşmayı yansıtıyor. Önlemler, ekonomik müeyyideleri, misillemeyi kapsamıyor

10. Madde

(1) Bir mülteci İkinci Dünya Savaşı sırasında sürgün edilerek bir taraf ülkeye götürülmüş ve burada ikamet ediyorsa, bu mecburi ikamet süresi bu ülkedeki yasal ikamet süresi olarak sayılacaktır.

(2) Bir mülteci İkinci Dünya Savaşı sırasında sözleşmeye taraf bir ülkeden sürgün edilmiş olup Sözleşme'nin yürürlüğe girişinden önce, ikamet amacıyla bu ülkeye geri dönmüşse sürgünden önceki ve sonraki süreler, hangi amaçla

olursa olsun kesintisiz ikametın şart koşulduğu durumlar için kesintisiz ikamet süresi sayılacaktır.

(10. madde artık güncel değil.)

Sözleşmenin bazı maddeleri, madde 7, 2. paragraf, madde 17, 2. paragraf, madde 6, ikamet süreleriyle hakları bağlıyor.

10. madde, özellikle, uyruk kazanma açısından (madde 34) önemli çünkü birçok ulusal yasada, vatandaşlık kazanmak için yasal kalış süresi veya kesintisiz kalış süreleri öngörölüyor.

