

## 1951 CENEVRE SÖZLEŞMESİ DERS-9

### METİN ÇORABATIR

Bu yıl sözleşmenin 70. yıldönümü. Bu sözleşmenin iyi anlaşılması, ülkemizdeki dört milyon mültecinin sorunlarının çözümü için çok büyük önem taşıyor.

Bugünkü dokuzuncu dersimizde sözleşmenin **gelir getirici işler** başlıklı **üçüncü bölümündeki 17, 18 ve 19.** maddeleri inceleyeceğiz.

Daha önceki derslerde belirttiğimiz gibi, sözleşmenin bölüm başlıkları ve bölümlerin altındaki madde başlıkları, sözleşmenin ayrılmaz ve değiştirilemez parçalarıdır. Bu çerçevede bölüm başlıklarına baktığımızda, sözleşmenin, mültecilerin fiilen yaşadıkları, yasal olarak buldukları, ya da yasal olarak kaldıkları ülkelerdeki haklarının teminat altına alınmasını hedeflediğini görüyoruz.

Bazı haklar temel haklardır. Temel haklar, fiilen yaşadığına, yasal olarak bulunduğu ya da yasal olarak kalışına bakılmaksızın, yani ülkedeki statüsüne bakmadan, her mülteciye tanınması gereken temel haklardır.

Diğer bazı haklar ise, fiilen yaşama, yasal olarak bulunma ya da yasal olarak kalınma gibi geldikleri ülkede son andaki statülerine veya o ülkeye geldiklerinden sonra geçen süreye göre kazanılıyor. Temel haklardan farklı olarak, ülkeye bağlılık derinleştikçe kimi hakların alanı da genişliyor. Mevcut statüye ve kalma süresine göre kademeli yani aşamalı olarak artan bu tür hakların sınırları da sözleşmede; söz konusu hakkın mülteciler açısından taşıdığı önemine göre, ayrıca sözleşmenin son şeklini aldığı 1951 Cenevre Konferansı sırasında taraf ülkelerdeki hassasiyetler dikkate alınarak belirlenmiş.

Örneğin kimi haklar, aynı ülkede yaşayan başka ülke vatandaşı yabancıların sahip olduğu genel haklarla eşitleniyor. Kimi daha hayati öneme sahip haklar ise,

ülkede imtiyazlı durumdaki başka ülke vatandaşı yabancılara tanınan haklara eşitleniyor. Bu ikisinin ayrımını daha açıklamak gerekirse: her ülkeye, birçok ülke, ülkesinde bulunan bütün yabancılar için genel bazı haklar tanıyorlar, mülteciler için tanınacak bazı haklar bunlarla eşitleniyor. Ama bazı ülkeler özel ilişki içinde buldukları başka ülkelerin, komşu ülkelerin vatandaşlarına, başka yabancılardan daha imtiyazlı haklar veriyorlar. Mültecilere tanınacak hakların bir kısmı önemli haklar, bu en imtiyazlı yabancı haklarla eşitleniyor. Çok daha önemli görülen bazı haklar da ev sahibi ülkenin vatandaşların sahip oldukları haklarla eşitleniyor. Burada bütün çaba en genel yabancıların faydalandıkları haklar konusu da söz konusu olsa, onlara verilecek yabancıların haklarındaki kısıtlayıcı düzenlemelerin, mültecileri etkilememesi arzu ediliyor.

Örneğin, mülteciler, şu ana kadarki derslerde gördüklerimizden **ayrımcılığın yasaklanması (3), dini ve inanç hürriyeti ile ilgili haklar (4), fikri ve artistik mülkiyet hakları (14), yargıya erişim hakları (16)**, konusunda ev sahibi ülke vatandaşlarıyla eşittirler. İlerideki derslerde göreceğimiz, düzensiz olarak ülkeye girişten ötürü cezalandırılmamaya dair 31. maddede belirtilen haklarla, uluslararası koruma kavramının en temel ilkesini oluşturan 33. maddedeki **risk bulunan ülkeye geri gönderilmeme hakkı** tartışmasız olarak **temel haklar** arasında bulunuyor.

Türkiye'deki mülteci karşıtı söylemlerde, başta Suriyeliler olmak üzere, mültecilere tanınan bazı imkanlar ve sunulan hizmetler eleştiri konusu yapılıyor. Oysa uluslararası mülteci hukuku taraf devletlere; sosyal ve ekonomik hayatın her alanıyla ilişkili uzun bir haklar listesini mültecilere tanımalarını bir yükümlülük olarak yüklüyor. İlk derslerde de gördüğümüz gibi mülteci sözleşmesinin iki dayanağından birisi **İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'dir**. Sözleşme, İnsan Hakları Beyannamesi'nin, **tüm insanların hiçbir ayrıma uğramadan temel hak ve özgürlüklerden yararlanacağı ilkesinden** yola çıkıyor.

Dolayısıyla, mülteciler insan haklarına sahip eşit fertlerdir, bireylerdir. Özel durumları nedeniyle geldikleri ülkedeki haklarını koruyacak bir devletin desteğine sahip değildirler. Sözleşmeye taraf ülkeler, bu hakların bazılarını sadece ülkelerindeki yabancılara genel olarak tanınan haklara eşit olacak şekilde sınırlandırabilirler.

Bugünkü dokuzuncu dersimizin konusu olan geçim kaynaklarına erişimle ilgili maddeler, sadece Türkiye’de değil birçok ülkede toplumların hassas oldukları, sendikaların karşı çıkabildikleri konular. Bu alanlar, ev sahibi toplum vatandaşlarıyla mülteciler arasındaki rekabetin en somutlaştığı alanlar. Buna rağmen Cenevre Konferansı’na katılan 26 ülkenin tam yetkili temsilcileri, mültecilerin topluma entegre olmaları, karınlarını doyurabilmeleri ve diğer tüm haklarını hakkıyla kullanabilmelerinin kaçınılmaz olduğu konusunda fikir birliğine varıyorlar. Bu üç madde (17,18 ve 19. madde), 1966’da kabul edilen İkiz Sözleşmeler de denilen, Uluslararası Ekonomik, Sosyal Ve Kültürel Haklar Sözleşmesi’ne göre mülteciler için daha ileri haklar getiriyor.

Şimdi III. bölüm altındaki üç maddeye göz atalım:

### **III. Bölüm: Gelir Getirici İşler**

#### **Madde 17: Ücretli Çalışma Hakkı**

1. Taraf devletler, topraklarında **yasal olarak ikamet eden** her mülteciye, ücretli bir işte çalışmak konusunda ülkedeki yabancı bir devletin aynı şartlardaki vatandaşlarına uyguladıkları en müsait (elverişli) muameleyi uygulayacaklardır.
2. Hangi şartta olursa olsun, ulusal işgücü piyasasını korumak amacıyla yabancılara veya yabancılardan çalıştırılmalarına konan sınırlayıcı önlemleri, **bu sözleşmenin taraf devlette yürürlüğe girdiği tarih itibariyle muaf**

**tutulmuş** olan veya aşağıdaki koşullardan birini karşılayan bir mülteciye uygulanmayacaktır:

(a) ülkede üç yıldır ikamet ediyorsa;

(b) ikamet ettiğı ülkenin vatandaşı olan **bir eşi** varsa. Söz konusu birlikteliğı koparmış bir mülteci, bu hükümden yararlanmayı talep edemeyebilir;

(c) ikamet ettiğı ülkenin vatandaşlığını taşıyan bir veya daha fazla çocuğı varsa;

3. Taraf devletler, bütün mültecilere, özellikle ülkelerine; bir işçi bulma programına ya da göçmen getirme planına göre giren mültecilere, ücretli işlerde çalışma hakları bakımından vatandaşlarına tanıdıkları hakların aynısını tanımaya sıcak (olumlu-sempatik) bakacaklardır.

17. madde, 1951 Cenevre Konferansı'nda yoğun tartışmalara yol açan maddelerden birisidir. Ayrıca uygulamada, ister gelişmekte olan ülkeler isterse gelişmiş ülkeler, kendi çalışan nüfusunun hassasiyetleri, iş imkanlarının sınırlılığı gibi gerekçelerle sözleşmenin bu maddesini ihlal ediyorlar.

Konferansa katılan ülkelerden bazıları, çalışma haklarını genel yabancılara uygulananlarla eşitlenmesine itiraz ettiler.

Bugünkü çağdaş uluslararası insan hakları genel standardında bile vatandaş olmayanlar anlamlı bir şekilde ücretli bir işte çalışma hakkına erişemiyorlar. Genel anlayış, çalışma hakkının bir ekonomik hak olduğu yönünde. Bu nedenle **Uluslararası Ekonomik, Sosyal Ve Kültürel Haklar Sözleşmesi**, gelişmekte olan ülkelerin vatandaş olmayanlara çalışma hakkını ne oranda tanıyabileceklerini kendilerine bırakıyor.

**Ekonomik, Sosyal Ve Kültürel Haklar Sözleşmesi'nin** minimalist yaklaşımıyla karşılaştırıldığında Mülteci Sözleşmesi'nin teminat altına aldığı çalışma hakkı çok ileri düzeyde bulunuyor. Mülteci Sözleşmesi'nin 17. maddesi, her şeyden önce çalışma hakkını, ülkenin ekonomik gelişmişlik düzeyine göre artarak tanınmasına bağlamıyor. Maddedeki koşullar yerine getirildiği anda mültecilerin çalışma hakkı hemen oluşuyor- ülkenin gelişmişlik düzeyine bağlı olmadan- Daha da önemlisi, ekonomik gelişimi ne düzeyde olursa olsun 17. Madde, tüm taraf ülkeleri aynı şekilde bağlıyor.

Bu durum Cenevre Konferansı'nın mültecilere, vatandaş olmayanları emek piyasasının dışında tutmaya çalışan, en düşük düzey uygulamaları öngören devlet politikalarına karşı durmasının sonucudur. Konferans, mültecilere daha iyi koşullar yaratma konusundaki kararlılık gösterdi. Daha önceki mülteci sözleşmelerinin aksine 1951 Sözleşmesi'ni hazırlayanlar, 17. maddenin mültecilere çalışma imkanlarına tercihli erişimlerini sağlamasını teminat altına almasını istediler.

Konferansta, birçok ülkenin temsilcisi savaş sonrasında ülkelerinin yeni yeni ekonomilerini düzeltmeye çalıştıklarını, mültecilere böyle geniş bir hakkın tanınmasının bu çabaları engelleyeceğini öne sürdüler. Bu tür güçlü itirazlar karşısında ya mültecilere çalışma hakkı tanınmayacaktı ya da söz konusu bu hak en alt düzeyde minimalist bir sorumluluk olarak belirlenecekti. Ancak sonuç tam bunun tersi oldu. Taslağı hazırlayanlar bu tehditleri **en imtiyazlı yabancıların yararlandığı çalışma hakkının aynısı** ifadesiyle bertaraf ettiler.

**James Hathaway**'e göre, aksi tezlere ve devletlerin endişelerine rağmen bu cesur tavrın altında bir inanç yatmaktaydı: Sözleşmeyi yazarlar mültecilerin kendi kendilerine yeterli olabilmelerinde en önemli haklardan birisinin çalışma hakkı olduğuna inandılar. Çalışma hakkı olmadan hiçbir mülteci ikamet ettiği ülkeye

entegre olamaz. Bu nedenle konferans, çalışma hakkını anlamlı bir biçimde yüksek bir düzeyde tutmak istedi. Mültecileri iç çalışma piyasasına dahil etmekte zorlanacak ülkeler ancak *maddeye çekince koymak* zorunda bırakıldılar. Buna karşılık sonuçta taraf devletlerin yüzde 80'inden fazlası bu maddeyi çekincesiz kabul etti.

Öte yandan 17. maddedeki “**yasal olarak kalan**” ifadesi, çalışma hakkının, ev sahibi ülkeyle ilişkisinin derin, ileri bir aşamasında doğabileceğini belirtiyor. Yasal olarak ülkede kalış, geçici koruma durumları da dahil ülkede bulunuşunun sürekliliği ile başlar.

17. maddenin 2. fıkrası, mültecilere, en imtiyazlı yabancılara yönelik olası hak kısıtlamalarına karşı dört durumda koruma getiriyor. Bu şartlar mültecinin halihazırda ülke ile bağlar kurduğunun göstergesidir;

- (a) Daha önce elde edilmiş muafiyetler,
- (b) Ülkede üç yıldır ikamet (hukuken kalma hakkı olmasa bile),
- (c) İkamet ettiği ülkenin vatandaşı olan bir eşi varsa. Söz konusu birlikteliği koparmış bir mülteci, bu hükümden yararlanmayı talep edemeyebilir;
- (d) İkamet ettiği ülkenin vatandaşlığını taşıyan bir veya daha fazla çocuğu olmak;

Bu şartlardan birisini yerine getiren bir mülteci çalışma hakkından, resmen mülteci statüsü almadan da yararlanabilecektir.

17. maddenin **son paragrafı**, 3. paragrafı, taraf devletlerin, bütün mültecilere ücretli işlerde çalışma hakları bakımından vatandaşlarına tanıdıkları hakların aynısını tanımaya sıcak (olumlu) bakmalarını da talep ediyor.

Burada bu hakkın, genişletmekte zorluk çekebilecek ülkelerin durumuna rağmen mültecinin yeni bir hayat kurabilmesi için çok merkezi bir rol oynadığının kabul ediliyor. 17. maddenin 3. paragrafı, daha sonra inceleyeceğimiz çalışma yasaları ve sosyal güvenlikle ilgili 24. madde ile bağ kuruyor.

24. madde, taraf devletlerden, sosyal güvenlik, iş kazaları, emeklilik hakları, devlet destekleri, meslek hastalıkları, vefat, işsizlik destekleri gibi konularda vatandaşlara uyguladıkları muamelenin aynısını, ülkede yasal olarak bulunan mültecilere uygulayacaklarını hükme bağlıyor.

### **18. Madde: Kendi İşini Kurma Hakkı**

“Taraf devletler, ülkelerinde yasal olarak bulunan mültecilere, tarım, sanayi, küçük sanatlar ile ticaret sahalarında kendi işyerlerini açmak ve sanayi, ticari şirketler kurmak hakkıyla ilgili olarak mümkün olduğunca müsait ve her koşulda genel olarak aynı şartlardaki yabancılara tanıdıklarından daha az müsait olmayan muameleyi uygulayacaklardır.”

**Mültecilerin yaşadıkları travmalar geldikleri ülkede zorunlu olarak işsiz, hareketsiz ve bağımlı kalmalarıyla artar. Mültecilerin yeniden tam bir kişilik oluşturması, kendi hayatını kazanır hale gelmesiyle mümkündür. Kendi kendine yeterlilik, mültecinin kendisine olan saygısını ve içinde bulunduğu durumun üstesinden gelebileceği inancını kazandırır.**

Mülteci Sözleşmesi'nin, hakların ülkeye bağımlılık derecesine göre tedricen (aşamalı olarak) artmasını öngören yapısı açısından, kendi hayatını kazanma ve bağımsız ekonomik faaliyette bulunma hakkı, ücretli çalışma veya serbest meslek

icra etme hakkından daha önceki bir aşamada kazanılır. Bu iki geçim kaynağı biçimine erişim, ilk aşamalarda mültecilere verilmediğinden, onların, yaşamak için gıda üretmeleri, alıp satmaları, kendi işlerini kurmaları, mülteci statüsü kazanana kadarki süreçte çok önemlidir.

**18. madde, birçok açıdan çok özel bir maddedir. Öncelikle orijinaldir. Yani bu hak ne daha önceki mülteci sözleşmelerine ne de İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nde bulunmaktadır. 1951 Sözleşmesi, mültecilerin bağımsız ekonomik faaliyet yapmaları hakkını tanıyan ilk uluslararası sözleşmedir.** Daha sonra kabul edilen insan hakları sözleşmeleri de bu hakka yer vermemektedirler. Ayrıca bu madde mülteciler açısından hayati öneme sahiptir. Bu hak mültecilerin taşınır ve taşınmaz mülk edinmeleri, bu mülkler üzerindeki tasarruflarını, devletin vergi sisteminden adilce yararlanmalarını öngörür.

Mültecilerin sahip oldukları becerileri kullanmaları bu maddenin gereğini apaçık ortaya koymaktadır.

Öte yandan eğer bir taraf devletin yasaları, vatandaş olmayanlara bağımsız ekonomik aktivitede bulunmayı yasaklıyorsa, mültecilerin de bu yasak kapsamında olmaları, sözleşmeye aykırı bir durum yaratmamaktadır.

#### **19. Madde: Serbest Meslekler**

1. Her taraf devlet, ülkesinde yasal olarak ikamet eden ve bu devletin yetkili makamlarınca tanınan diplomalara sahip olup bir ihtisas mesleği icra etmek isteyen mülteciye mümkün olduğu kadar müsait ve her koşulda aynı şartlar içindeki tüm yabancılara sağlanandan daha az müsait olmayan şekilde muamele uygulayacaktır.
2. Taraf devletler, bu gibi mültecilerin ana toprakları dışında kalan ve uluslararası ilişkiler açısından sorumlu sayıldıkları topraklara, yasaları ve

anayasaları izin verdiği ölçüde yeniden yerleştirilmeleri konusunda ellerinden gelen gayreti göstereceklerdir.

1951 Konferansı'na sunulan BM Genel Sekreteri'nin taslağında, mültecilerin geldikleri ülkelerde bildikleri tek işi icra edememekten dolayı karşılaştıkları güçlükler dile getirilmişti. Bu nedenle taslakta, belli mesleği icra etmeye yetkili mültecilerin ülkedeki en imtiyazlı yabancıların sahip oldukları haklara eşit olarak bildikleri işleri yapabilmeleri önerildi. Ancak bu konuda genel olarak bir isteklilik oluşmadı. Mesleklere erişimde **mümkün olduğu kadar müsait ifadesi** tercih edildi. Ancak mültecilerin bu hakkının daha iyi korunması için **daha az müsait olmayan şekilde muamele** ifadesi 19. maddeye eklendi.

Maddede, serbest meslekler tanımı çok net yapılmıyor. Ama liberal mesleklerden kast edilen daha çok bir eğitimle, bir sertifikayla, bir diplomayla kazanılan mesleklerdir. Bunlar, geniş bir alanı kapsamakla beraber, mühendislik, mimarlık, sağlıkla ilgili hemen hemen bütün meslekler, öğretmenlik, doktorluk, sosyal meslekler ve aklınıza gelen birçok üniversite eğitimi ile kazanılan mesleklerdir ve bu madde içerisinde koruma altına alınmaktadır. Yani, böyle bir mesleğiniz varsa, bir şekilde buna yetkin olduğunuzu ispat ederseniz, geldiğiniz ülkede o işi yapma hakkınız bulunuyor. Eğer yasal olarak kalma hakkınız doğmuşsa, yani mültecilik statünüz kabul edilmişse.