

# Mülteciler ve İltica Hakkı

*Yaşamın Kıyısındakilere  
Hoşgeldin Diyebilmek*

Bülent Peker  
Mithat Sancar



İnsan Hakları Derneği İktisadi İşletmesi'nin Yayınıdır.

## İÇİNDEKİLER

### Önsöz

Yaşamın Kıyısındakilere Hoşgeldin Diyebilmek

### Mülteciler ve İltica Hakkı

- I. Mülteci Kavramı
- II. İltica: Bir hak mı, yoksa lütuf mu?
- III. Mülteci Hukuku
- IV. Mülteci Statüsü Kazanmanın Şartları
  - 1- Ülke Dışında Bulunma Şartı - Ülkesellik İlkesi
  - 2- Zulüm Korkusu
  - 3- Ayrımcılık Ölçütleri
- V. Mülteci Statüsünün Kazanılmasını Engelleyen Nedenler
- VI. Mülteci Statüsünü Sona Erdiren Nedenler
- VII. Mülteciler ve İnsan Hakları
  - 1- Mültecilere Özgü Haklar
  - 2- Mültecilerin İnsan Hakları
- VIII. Avrupa'da İltica Hakkı ve Mülteci Hukuku
- IX. İltica Hakkı ve Türkiye

### Zorla Yerinden Edilen Kişiler ve Uluslararası Koruma

- I. Yerinden Edilmeme Hakkı?
- II. İnsancıl Hukuk ve Zorunlu Göç
- III. Yerinden Edilenlerin İnsan Haklarını Korumak
- IV. Geri Dönüş, Yerleşim ve Entegrasyon Hakkı

## **Önsöz:**

# **Yaşamın Kıyısındakilere Hoşgeldin Diyebilmek...**

İlkel teknelere tepeleme doldurulmuş ya da kamyonlara yığılmış perişan insanlar; topluca yakalanıp spor salonlarına ya da hangar türü herhangi bir mekana savaş esiri tertibinde yerleştirilmiş ve az sonra mal sevkiyatı muamelesiyle sınırdışı edilecek insanlar; kamplarda sefalet içinde yaşayan ürkek bakışlı insanlar, sırtlarında taşıdıkları ve sadece "sabahın kapkara sütü "nü içirebildikleri belli bebekleriyle bilinmeze yol alan acılı kadınlar...

Bu ve benzer görüntüler, günümüz dünyasının neredeyse kanıksanmış bir olayı haline gelen "zorunlu göç" deneyimlerini tanımlıyor ve TV kanalları ya da gazeteler aracılığıyla hemen her gün oturma odalarımıza, iş yerlerimize taşıyor. Kim bu insanlar ve neden kaçıyorlar? Etnik kökenleri, ırkları, dinleri, siyasal aidiyetleri birbirinden çok farklı olsa da hepsini birleştiren ortak bir nokta var: yaşadıkları yerleri ve toplumları terk etmek zorunda kalmış olmak. Günlük dilde, terimin teknik ayrıntıları bir kenara bırakılarak, hepsi ortak bir isimle anılıyor: mülteciler. Yani, kendi ülkelerinde yaşam güvenliği olmayan; ırksal, etnik, dinsel, siyasal, cinsel, sınıfsal ayrımcılığa maruz kalarak ve/veya

savaş ve çatışmalar nedeniyle ülkelerini terk etmek zorunda kalan, başkalarının ülkelerine sığınmaktan başka şansı olmayan kişiler...

Yeşerdiği ve yaşadığı toprakları, günlük yaşamı birlikte kurup paylaştığı insanları, yaşam öyküsünün sıcak kaynaklarını ve güç bela birikmiş yarına dair umutları neden geride bırakır ve belirsiz bir geleceğe doğru yola çıkar insanlar? Yeni bir hayat kurmak için sürgüne gönüllü çıkanlar vardır elbette; hatta yersiz-yurtsuz bir yaşamı özellikle tercih edenler de olabilir. Yine de hemen her türlü sürgünde bir zorlama unsuru bulunur; örneğin çoğunlukla "gönüllü" kabul edilen çalışma amaçlı göçlerin gerisinde yoksulluktan kurtulma isteğinin yattığı sır değildir. Bu nedenle "zorunlu göç" ile "gönüllü göç" arasına görülebilir, anlaşılabilir bir ayrım çizgisi çekmek her zaman çok zordur. Ama terk edilmiş olaylarının büyük çoğunluğunda pek çok insan, sürgün ile gönüllülük arasında herhangi bir bağ kurabilecek tahayyül dünyasının ve yaşam şartlarının çok uzağındadır.

Büyük insanlığın bu bahtsız mensupları sadece hayatlarını ve özgürlüklerini zulümden koruyabilmek için yaşadıkları toprakları, daha önce kurdukları hayatı terk edip, neyle karşılaşacaklarını bilmedikleri başka ülkelerin, "başkalarının memleketi"nin, "bilinmezler ülkesi"nin yolunu tutarlar. Bu ülkelerde kendilerine hoş geldin diyecek erdeme sahip insanlar mutlaka olacaktır; ama sayısız tecrübeler öğretmiştir ki, büyük çoğunluk tarafından en iyimser ihtimalde bir "misafir", normalde ise bir sıkıntı kaynağı, bir yük olarak görülecekler; çoğu zaman "ötekileştirilerek" günlük yaşamın olağan akışının kıyısına itilecek, kimi zaman da günah keçisi sayılıp harcanmak istenecekler.

Mültecilerin sorunlarına gözü kapalı olan Türkiye'de bile, "umuda yolculuk" gibi olayların çoğunda sinik bir bakışı çağrıştıran ve/veya davet eden klişenin yerine, soğuk ama gerçeği daha çok kavrayan "ölüm yolculuğu" sözü kullanılır oldu artık. Kanıksanarak kullandığımız, gazetelerde sıkça karşılaştığımız bir terim bu: "Ölüm yolculuğu". Türkiye kıyılarında ve sınırlarında her yıl binlerce "kaçak göçmen" yakalanıp "ülkelerine" geri gönderiliyor; yüzlercesi yaşamını kaybediyor. Yaşamlarını, en sevdiklerinin, çocuklarının yaşamını da tehlikeye atarak, belirsiz yolculuklara çıkıyor insanlar. Bu salt onların sorunu mu? Başkalarının sorunu: "Ölüm yolculuğu".

Son yıllarda yoğunlaşmış olmakla beraber, bu olgu günümüze özgü de değil. Yüzyıllar boyunca insanlar, zulüm, siyasal-dinsel-ırksal baskı, silahlı çatışma ve şiddet olayları yüzünden yurtlarını ya da içinde yaşadıkları toplumları terk etmek zorunda kaldılar. Bu tür kaçışlara çok eski tarihlerden de örnekler bulunabilir belki. Fakat kitlesel zorunlu göçlerin gerçek tarihini, modern dünyanın oluşum aşamasından ve özellikle modern milli devletlerin kuruluşundan başlatmak daha doğru olur. Çünkü belli bir toprak parçası üzerinde en üstün erk anlamında "egemenlik" kavramının; ihlal edilmesi savaş dâhil çeşitli türden çatışma ya da gerilimlere yol açan "ülke sınırı" olgusunun; homojen topluluklar oluşturma iddiasının ortaya çıkışı bu döneme rastlar ve bütün bu saydıklarımız, insanları "istenen" ve "istenmeyen", "biz" ve "öteki" gibi kategorilere ayırmayı, daha önceki dönemlerle kıyaslanamayacak kapsam ve kolaylıkta imkan dahiline sokmuştur.

Modern dönemde ilk örnekler, görünüşte dinsel nedenlere dayanan, ama gerçekte siyasal egemenlik iddialarının çatışmasından kaynaklanan 30 yıl savaşlarında (1618 - 1648) ve Fransa'daki 1685 katliamında yaşandı. İlkinde 150 bin kadar protestan Avusturya ve Bohemya'daki yurtlarını terk etmek zorunda kaldı; ikinci örnekte ise, yerini yurdunu bırakmak zorunda kalan Huguenotların sayısı, bunun iki katı olarak tahmin ediliyor. Hatta ABD'nin kuruluşunun temelinde de, yaşadıkları ülkelerde güvenlik ve özgürlük bulamayan püritenlerin ve diğer dinsel grupların zorunlu göçü yatıyor.

Bu örnekler, zorunlu göç ve kaçış konusunda yeterince vahim bir tabloya vücut verse de, vahametini ulaşabileceği başka boyutlar konusunda fikir vermeye az gelir. Vahşet tecrübesinde insan potansiyelini biraz daha tanıyabilmek için 20. yüzyılı beklemek gerekti. Bu yüzyıl, kapsam ve sonuçlar itibarıyla önceki örneklerin hepsini gölgede bırakacak gelişmelerle başladı ve nasıl başladıysa öyle de bitti. Bu yüzyılın başında yaşanan Balkan Savaşları (1912/13), Türkler ve Elenler arasında büyük bir göç dalgasına neden oldu. Fakat zorunlu göç açısından yüzyıl başının en önemli olayı herhalde trajik "Ermeni tehciri" olmuştur.

Birinci Dünya Savaşının ardından, özellikle Avusturya-Macaristan Monarşisinin çöküşü de, yüzbinlerce, hatta milyonlarca insanın göç yollarına koyulması sonucunu doğurdu. İki dünya savaşı arasındaki

dönemde İtalya, Almanya ve İspanya'da faşistlerin iktidara gelişiyle birlikte, siyasal baskı ve zulüm yüzünden yine yüzbinlerce insan yurtlarından kaçmak zorunda kaldı. 1933 - 1939 yılları arasında sadece Almanya'dan kaçan Yahudilerin sayısı 350 bin olarak tahmin ediliyor. Bu hareketlilik Savaş sırasında da devam etti. Örneğin bu sırada yerlerinden edilen Polonyalıların sayısı 1,5 milyon civarındadır. Fakat en büyük hareketlilik savaşın sona ermesiyle yaşandı. 1944 - 1951 yılları arasında 20 milyon civarında insan yer değiştirmiştir. Bundan sonra da Avrupa'da mülteci hareketlerine tanık olundu; ama bu tarihten itibaren zorunlu göç olayının ağırlık merkezi Avrupa'dan Üçüncü Dünya Ülkelerine kaydı.

Özellikle sömürgeciliğin tasfiyesi süreci bu açıdan çok çarpıcı gelişmelere sahne oldu. Bağımsızlığına yeni kavuşan devletler arasında, sömürgecilik döneminde yerel özellikler dikkate alınmadan çizilen sınırlar, çeşitli türden çatışmalara neden oldu. Siyasal ve askeri çatışmalar ise, öteden beri mülteci hareketlerine yol açan faktörlerin başında gelir. Bağımsızlık hareketleriyle bağlantılı zorunlu göç olayları arasında herhalde Hindistan özel bir yer tutar. Bir bütün olarak Güney Asya, Afrika ve Latin Amerika, 1980'lerin sonlarına kadar zorunlu göç olayı açısından en hareketli bölgeler olarak kaldılar.

20. yüzyılın sonlarında ise, bir başka bölgede, Balkanlar ile Orta Asya'da yoğun göç dalgası ortaya çıktı. Bugün hukuki açıdan zorunlu göç kurbanı olarak adlandırılan yaklaşık 50 milyon civarındaki insanın büyük bir kısmı Balkanlar, Orta Asya ve eski Sovyetler birliğinin toprakları gibi, soğuk savaş yıllarında önemli sayılabilecek bir mülteci sorunu yaşamamış bölgelerde bulunuyor.

Bugün zorunlu göç olayı, hem etkilenen insan sayısı hem de yol açan faktörler açısından yepyeni boyutlar kazanmıştır. Dağılan ülkelerde yaşanan çatışmalarda "etnik temizlik" gibi yöntemlere başvurulması, çok sayıda insanın toplu şekilde bulunduğu yeri terk etmesine, sınır aşırı ve ülke içi göçe zorlanmasına yol açmıştır. Eski Sovyet topraklarında evlerini terk etmiş ya da yerinden edilmiş insan sayısı dokuz milyon civarında tahmin edilmektedir. Eski Yugoslavya topraklarındaki durum ise, bunun tipik örneğidir. Bu bölgedeki çatışmaların bilançosu, dört milyon civarında mülteci ve yerinden edilmiş kişi oldu. Kosova ve

Makedonya, halihazırda kitlesel yer değiştirme hareketlerinin en sıcak mekanları ve mültecilerle ilgili tartişmaların kanlı vesileleri durumundalar.

Benzer gelişmeler Afrika kıtasında da yaşandı. Afrika'da yaygın silahlı çatışmalara yoğun açlık gibi başka faktörler de eklenince yerlerini terk eden insan sayısı ürkütücü boyutlara ulaştı.

Bütün bu gelişmelerde insanları kaçışa yönelten başlıca neden, her zaman olduğu gibi, hayatlarının ve özgürlüklerinin ciddi bir tehdit altında olmasıdır. İnsanların çoğunun, böyle bir tehdit olmadıkça ülkelerini ya da ait oldukları toplulukları terk etmeyecekleri şeklindeki temel varsayım, göç hareketlerinin hepsinde doğrulanmıştır. Özellikle kitlesel göç, eğer bir doğal felaketin sonucu değilse, insan eliyle yaratılmış bir felaketin sonucu olarak yaşanır.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin saptamalarına göre, insanlığın ortak evinde, dünyada, Ocak 2001 itibariyle 12.148.000 kişi mülteci olarak ("uluslararası koruma" kapsamında olan ya da mültecilik statüsü resmen tanınmış olan kişiler) yaşamaktadır. Buna, kendi ülkesinde sabit bir toprak parçasına sığmayan ve sığınamayan, sığmasına ve sığınmasına imkan tanınmayan, ama bu ülkeyi de terk edemeyen, büyük bir kısmı istatistiklere bile giremeyen, "tahminen" 25 - 30 milyon civarındaki "kendi ülkesinde sürgün"leri de ekleyince, talan edilen insan hayatlarının gerçeğine daha fazla yaklaşırız.

*Sorumlusu olmadıkları bir durumun bedelini ödeyen insanlık...* Sizin, bizim, komşularımızın, çocuklarımızın da yaşayabileceği bir yazgının mağdurları... Bütün istedikleri, onlara hoş geldin demeyi becerebilen; ekmeğini, bazen geleceğini onlarla paylaşabilen başka insanlarla karşılaşmak olan insanlar. Bütün istedikleri, ülkelerinde tekrar insana yaraşır bir düzen kuruluncaya kadar yeni bir yaşam şansı olan insanlar.

Kaçmaktan, kaygılanmaktan, korkmaktan yılmış olan bu insanlar, hoşgeldin diyerek karşılanmak; acılarını dinleyecek ve yaralarını sarabilecek insanlarla karşılaşmak yerine, çoğu zaman, çoğu ülkede, en iyi ihtimalle onlara duyarsız, onları yük olarak gören "başkaları"yla karşılaşıyorlar. Gittikleri ülkede kaçmalarına sebep olan neyse onunla: silahlarla, ölüm tehlikesiyle, tecavüz ve işkenceyle karşılaşabiliyor ya

da geldikleri yere bu tehlikeyle yaşamaları için geri gönderiliyorlar.

*İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin ilan edilmesinin üzerinden yarım yüzyıldan fazla zaman geçti.* İnsan haklarının korunmasına yönelik olarak hükümetlere yükümlülükler getiren pek çok sözleşme yürürlüğe girdi. Oysa bugün, pek çok ülkede yaşam hakkı sistematik olarak ihlal ediliyor ve bu sözleşmeleri yapan devletlerin hükümetleri, insan hakları kuruluşlarının uyarılarına gözlerini kapatıyor. Özellikle zengin devletler, uluslararası koruma mekanizmalarını dar çıkarlarına aykırı buluyor; savaş gereçleri ve işkence aletleri satarak, baskıcı rejimleri destekleyerek tahrip ettikleri insan geleceği konusunda sorumluluklarını inkar ediyorlar.

BM Mülteciler Yüksek Komiseri, "Sanayileşmiş ülkeler, kapılarını çalan görece az sayıdaki mültecilere daha cömert uygulamalar sunamıyorsa, daha yoksul ülkelerin geniş sayıdaki mültecilere kapılarını açmasını nasıl bekleyebiliriz?" diye soruyor.

Günümüzde, mültecilerle ilgili uluslararası, bölgesel ve ulusal düzenlemelerin insan hakları hukuku alanının dışında, insan hakları fikrinden bağımsız bir alan olarak yapıldığı konusunda bir tür mutabakattan söz edilebilir. Mülteciler, bu anlamda da insanlığın kıyısında yaşamaya mahkum edilmiş ya da edilmek istenen geniş bir insan grubudur. Hükümetler, iltica hakkına ilişkin kısıtlayıcı yeni düzenlemeler yapar ve 1951 Cenevre Sözleşmesine kısıtlayıcı, dar özne yorumlarını getirirken, iltica hakkını insan hakları rejiminin, hatta Evrensel Bildirgenin dışında düşündüklerini de açıkça ortaya koymuş olmaktadır.

Bu kitapçık, iltica hakkı, dünya mültecilerinin durumu, Avrupa ve Türkiye'deki uygulamalar konusunda temel bilgileri derlemeyi; böylece iltica hakkının uygulanması, mültecilerin insan haklarının korunması yönünde bir kararlılığa küçük de olsa bir katkı sunmayı amaçlıyor. Kitapçıkta ayrıca ülkesinin sınırlarını geçmediği halde yerinden edilme deneyimi konusunda mültecilerle ortak bir yazgıyı paylaşan ve belki daha kötü bir insanlık durumuna mahkum olan zorla yerinden edilmiş kişilerin ya da "ülkelerinde mülteci olan" kişilerin durumları ve onların temel haklarının korunması amacıyla geliştirilmekte olan normlar hakkında ayrı bir başlıkta bilgi sunulacaktır.



## Mülteciler ve İltica Hakkı

### I- Mülteci Kavramı

Mülteci terimi, günlük dilde, genel olarak yaşadıkları yerleri terke zorlanan insanları tanımlamak için kullanılır. Günlük dilde, örneğin ülkelerini terk etmek zorunda bırakılan insanlarla ülkelerinin sınırları içinde göçe zorlananlar arasında bir ayırım gözetilmez genellikle. Bunun gibi, kaçışa yol açan nedenler üzerinde de durulmaz. İnsanlar ister zulümden, siyasal şiddetten, toplumsal çatışmalardan; isterse doğal afetler ya da yoksulluk yüzünden kaçsınlar, hepsine mülteci sıfatı yakıştırılır. Oysa, biraz sonra açıklanacağı üzere, uluslararası hukukta mülteci kavramının özel bir anlamı ve buna bağlı olarak mülteci statüsünün özgül sonuçları vardır. Yine de, bu özellik ve özgüllükleri belli ölçülerde göz ardı eden genel bir tanım yapmak gerekirse, denebilir ki, mülteci kavramı, *yaşamlarına ve özgürlüklerine yönelik ciddi tehditlerden dolayı ülkelerinden ayrılmak ya da ülkeleri dışında kalmak zorunda bulunan insanları* tanımlar.

## II. İltica: Bir hak mı, yoksa lütuf mu?

Modern uluslararası hukukta "iltica hakkı", İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin açık hükmüne rağmen, ortaya çıkışından bu yana kişilerin hakkı olarak değil devletlerin ihsan ettiği bir lütuf olarak anlaşılmıştır ve bugün de aynı anlayış egemenliğini sürdürmektedir. Bu zihniyette, "iltica" temel bir insan hakkı olarak değil de, devletlerin gönüllü olarak yükümlendiği insani ve ahlaki bir görev olarak algılanmaktadır. Buna göre iltica hakkı, devletin kendi iç hukukuna göre veya diğer devletlerle yapacağı anlaşmalar çerçevesinde kullanabileceği bir egemenlik tasarrufu ve buna bağlı olarak tanıyabileceği bir haktır. Bu anlayışa göre, iltica talebinde bulunan kişi, iltica hakkının tanınması konusunda hukuken güvence altına alınmış ve hukuksal mekanizmalarla, özellikle de yargısal korumayla donatılmış bir hakka sahip değildir. Kısacası iltica hakkı bireysel bir hak olmayıp, tanınması devletlerin tasarrufuna bırakılmış bir haktır, bir "devlet hakkı"dır.

Ancak uluslararası hukukta iltica hakkını -olması gerektiği gibi- temel bir hakka dönüştürme eğiliminin küçümsenmeyecek bir ağırlık kazandığı dönemler de olmuştur. Özellikle Alman Anayasasındaki düzenlemeden esinlenen ve İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 14. maddesini de dayanak alan bu girişim, 1970'li yıllarda BM bünyesinde iyice alevlenen tartışmalara rağmen herhangi bir olumlu sonuç doğurmadan sönmüştür. Bugün Evrensel Bildirgenin 14. maddesinden, iltica hakkının kişisel bir hak olduğu şeklinde bir sonuç çıkarılamayacağı görüşü uluslararası hukuk çevrelerinde iyice hakim olmuş görünüyor. Esasen devletlerin pratiği de tam tersi yönde, yani hakkı bireyselleştirme değil, mevcut güvenceleri de budama yönünde gelişmektedir. Çoğu devletin pratiğinde mülteci, insan onuruna uygun muamele görmesi bulunduğu devletin güvencesi ve sorumluluğu altında olan kişi değil, bazı hakların "bahsedilmesi" ya da "bahsedilmemesi" söz konusu olan bir yabancıdır.

1951 tarihli Sözleşme de, mültecilerin hukuksal statüleriyle ilgili ayrıntılı düzenlemeler içermesine rağmen, ilticanın temel bir hak olup olmadığı konusunda herhangi bir belirlemeye yer vermemiştir. Dolayısıyla Sözleşme, devletleri iltica hakkını tanıma konusunda bir yükümlülük altına sokmamakta, fakat iltica hakkının tanınmasından sonra uyulacak kuralları düzenlemektedir.

BM'nin 14 Aralık 1967'de yayınladığı Ülkesel Sığınma Bildirisinde de temel ya da kişisel bir hak olarak iltica hakkından söz edilmemiş, hatta devletlerin mülteci statüsü tanıma konusunda bir yükümlülüğe sahip olduklarına dair en ufak bir işarete bile yer verilmemiştir.

Buna karşılık bazı ülkelerin iç hukuklarında ilticayı bir kişi hakkı olarak tanıyan düzenlemelere rastlanır. Bu türden düzenlemelerin en radikalı, Alman Anayasasının eski 16. maddesidir. 1993'te değiştirilmeden önceki haliyle 16. madde kısa, açık ve yalın bir ifadeyle kayıtsız-şartsız bir iltica hakkı tanıyordu: "Siyasal nedenlerle takibata uğrayanlar iltica hakkından yararlanır." 1949'da kabul edilen Alman Anayasasının hangi fon ve zeminde hazırlandığı hatırlanacak olursa, bu düzenlemenin insani gerçeklik ve tarihsel sorumluluk açısından iltica olgusunun doğasına uygunluğunun nedenleri kolayca anlaşılabilir. Belki de Almanya, bu yolla, Hitler zulmünden kaçan 800.000 civarında insana sığınma hakkı tanıyan insanlığa olan minnet borcunu yerine getirmeyi ve anlamlı bir jestle şükranlarını bildirmeyi de hedefliyordu. Abartmadan denebilir ki, Alman Anayasası bu düzenlemeyle, o dönemde geçerli olan bütün insan hakları standartlarının üstüne çıkarak, insanlara herhangi bir kategorik ayırım yapmaksızın kişisel bir hakkın sağlayacağı bütün imkânları içeren bir iltica hakkı tanıyordu.

Ne var ki, özellikle Avrupa ülkelerinde son 10-15 yılda iyice belirginleşen iltica hakkını budama ve mülteci gelişini engelleme eğilimi, yine Almanya'nın öncülüğünde bütünsel bir stratejiye dönüştürüldü. Almanya, Avrupa'daki gelişmeleri belirleme konusunda ciddiye alınma kaygısının da etkisiyle olsa gerek, önce kendi evine "çeki düzen" vermeye girişti. Bu çerçevede iltica hakkı savunucularının her zaman model olarak gösterdiği ünlü 16. madde, sadece bu niteliğini ve dolayısıyla ününü kaybedecek şekilde değil, ilticayı bir hak olmaktan çıkarıp, mültecilerin girişini mümkün ölçüde engelleyecek ve eğer girebilmişlerse güvencelerini çoğu durumda işlevsiz kılacak şekilde değiştirildi.

Özü itibariyle iltica hakkı, yaşam hakkının, yani kişinin bedensel ve fiziksel bütünlüğünü koruma talebinin, yaşadıkları ülkelerde bu açıdan tehlike altında olan kişiler için gerektirdiği bir insan hakları normudur. Çünkü yerinden edilme, doğası gereği, kurbanlarını başta fiziksel ve ruhsal bütünlüğünü koruma ve hatta yaşam hakkı olmak üzere diğer

bir çok temel haktan da yoksun bırakır. Tersinden söyleyecek olursak, ülkelerini terk etmek zorunda kalan insanların evrensel insan haklarının (temel hakların) çoğundan yararlanabilmesi, yani insan olarak kalabilmesi, iltica hakkının varlığına bağlıdır. Esasen bu anlamda mültecilerin korunmasından değil, onların temel haklarının gerçekleştirilmesinden söz etmek daha doğru olur.

### III- Mülteci Hukuku

Mülteci hukuku kavramı, kısaca ülkeler tarafından uyulması gereken ilke ve standartların düzenlendiği uluslararası kaynakların toplamını anlatır.

Mültecilerin durumunu uluslararası hukuk açısından düzenleme ve mültecilerle ilgilenecek bir uluslararası kuruluş oluşturma ihtiyacı, yani 20. yüzyılın başlarından itibaren kendini yakıcı bir şekilde hissettirdi. Bu, mülteci hareketlerinin yepyeni bir boyut kazandığı ve sadece bir veya birkaç ülkeyi ilgilendiren bir sorun olmaktan çıkıp, uluslararası bir meseleye dönüştüğü bir dönemdi. 1912 yılında patlak veren Balkan Savaşı, 1914-1918 yılları arasındaki Birinci Dünya Savaşı ile 1917 Sovyet Devrimi sırasında Avrupa ve Asya kıtaları ile Orta Doğu'yu kapsayan büyük bir coğrafya milyonlarca kişiyi içine alan büyük göç olaylarına sahne oldu. Böylece, uluslararası göç hareketleri, tüm dünyanın öyle ya da böyle ilgilenmek zorunda kaldığı bir insanlık dramı haline geldi. Milletler Cemiyeti döneminde uluslararası düzenleme ve örgütlenme yönünde bazı girişimler olduysa da, asıl kalıcı sonuçlar Birleşmiş Milletler döneminde alındı.

İkinci Dünya Savaşı sırasında, insanlığa karşı suçlar bakımından tarihte eşi görülmemiş olaylar yaşanması, savaş sonrası uluslararası düzeninin inşasında insanlık ve insan hakları kavramlarının ve değerlerinin özel bir önem, belirleyici bir rol edinmesine neden oldu. Mültecilerin durumu da, esas itibarıyla bu çerçevede ele alındı ve yeni düzenleme arayışlarına girildi.

Mültecilerin durumunu uluslararası hukukun konusu haline getirme çabalarının temelinde, bu insanların ulusal korumadan yararlanma imkanı bulamadıkları için yerlerini terk etmek zorunda kalmaları gerçeği

yatar. Mülteciler, arzuları ya da kişisel tercihleri sonucu değil, mutlak zorunluluk yüzünden ülkelerinden ayrıлып bir başka ülkede güvenlik ve özgürlük arayan kişilerdir. Ülkelerini terke zorlanan insanların yaşamlarına ve özgürlüklerine yönelik tehditler, esas olarak vatandaşı oldukları devletten kaynaklanır ya da devlet görevlileri, onları bu tür tehditlere karşı korumamakta ya da koruyamamaktadır. Bu durumda devlet ya doğrudan zulüm ve baskı uygulayarak ya da bu insanların özgürlük ve güvenliklerini sağlama işlevini yerine getirmeyerek, kaçıışı tek çare olarak koyar önlerine.

Dünyayı "ülke" adı altında parsellere ayıran ve her bir parselde yaşayan insanların korunmasını vatandaşlık bağıyla sıkı bir ilişki içine yerleştiren modern ulus devletler sisteminde, vatandaş oldukları devletin ülkesini terk etmek zorunda kalanlar kolayca "insanlık" statüsünün de dışında kalabilirler. Bu durumda, sözkonusu insanların korunmasını mensubu oldukları veya diğer ulus devletlerin insafına bırakmak düşünülmemeyeceğinden, bu görevi "insanlığın", daha teknik ve mesafeli deyişle "uluslararası topluluğun" üstlenmesinden başka yol yoktur.

Uluslararası sistemin ve siyasetin işin içine, hele de merkezine yerleştiği her meselede olduğu gibi burada da, sadece insani boyutun belirleyici olacağını beklemek naifliğin sınırlarını zorlar. Yani mültecilerin durumunu uluslararası düzenlemelere bağlama isteğinin ve çabalarının ardında soğuk hesaplar da vardır. Bunların başında da, büyük ölçekli nüfus hareketlerinin önceden kestirilebilir bir biçimde ve genel kabul görmüş ilkelere göre gerçekleşmesini sağlayarak, uluslararası düzenin istikrarını korumak gelir. Büyük ölçekli nüfus hareketlerinin bu şekilde bir düzene bağlanmasıyla, mültecilerin devletler arasında çatışmalara yol açması ihtimalinin önüne geçmenin daha kolay olacağı hesaplanır.

Bu saiklerle, İkinci Dünya Savaşının hemen ardından mültecilerin durumunu belirgin bir statüye bağlamak ve sorunlarını çözmek amacıyla çok sayıda düzenleme yapıldı. İşte mültecilerle ilgili gelişmeleri düzenlemek ve sorunları çözüme kavuşturmak amacıyla hazırlanmış belgelerin ve oluşturulmuş kurumların tümüne genel olarak "uluslararası mülteciler rejimi" ya da "uluslararası koruma sistemi" adı verilir. Global düzenlemeler yanında bölgesel nitelik taşıyanlar da bu çerçeveye dahildir.

Mülteciler konusunda savaş sonrası uluslararası düzenleme girişimlerinin ilk sonucu, 31 Aralık 1946'da Uluslararası Mülteciler Örgütü'nün kurulması oldu. Kuruluş belgesinde mülteci statüsünü "Nazi ya da faşist rejimlerin ya da II. Dünya Savaşında onların yanında yer alan rejimlerin kurbanları; İspanya'daki Falanjist rejimin kurbanı İspanyol Cumhuriyetçiler veya diğer kurbanlar; İkinci Dünya Savaşından önce iltica statüsü alanlar"la sınırlayan bu örgütün amacı da, mülteciler ile yerlerini terk etmeye zorlanmış kişilerin sorunlarına hızlı, acil, olumlu ve genel bir çözüm bulmak olarak belirlenmişti. Uluslararası Mülteciler Örgütü'nün görevi 1952'de sona ermiştir. Bugün mültecilerle ilgili uluslararası koruma sisteminin merkezinde yer alan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, 14 Aralık 1950'de BM Genel Kurulu kararıyla kurulmuş ve 1 Ocak 1951'de göreve başlamıştır.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR: BMMYK), uluslararası topluluğun iltica hakkına ilişkin çalışmalarını yürüten kurumların başında gelir. BMMYK, "mültecilerin sığındıkları ülkelerce korunmalarını sağlamakla görevlendirilmiştir ve bu görev çerçevesinde, hükümetlere mümkün olan her türlü yardımı sağlar... BMMYK'nin ana rolü, mültecileri ve sığınmacıları korumakla görevli oldukları bilincini devletlere aşılacak ve yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamaktır."

BMMYK Statüsüne göre, mültecilerin korunması açısından Yüksek Komiserliğin görevleri şunlardır (Madde 8):

- a) *Mültecilerin korunmasıyla ilgili uluslararası sözleşmelerin sonuçlandırılmasını ve onaylanmasını desteklemek, bu sözleşmelerin uygulanmasını denetlemek ve bu sözleşmelerde değişiklik yapılmasını önermek;*
- b) *Hükümetlerle özel anlaşmalar yaparak, mültecilerin durumunu iyileştirebileceği ve korumaya gereksinim duyanların sayısını düşürebileceği hesaplanan önlemlerin uygulanmasını desteklemek;*
- c) *Mültecilerin gönüllü olarak geldikleri ülkeye geri dönmeleri ya da yeni ulusal topluluklar içinde asimile edilmelerine yönelik hükümetler tarafından ya da özel girişimler tarafından yapılan çabalara yardımcı olmak;*

- d) *En çaresiz kategorilerde olanlar dışlanmayacak şekilde, mültecilerin devletlerin topraklarına kabulünü desteklemek;*
- e) *Mültecilerin varlıklarını ve özellikle de yeniden yerleşimleri için gerekli olan varlıklarını transfer edebilmeleri için izin almaya çalışmak*
- f) *Hükümetlerden, topraklarındaki mültecilerin sayısı ve koşulları ile onlara ilişkin yasa ve düzenlemeler konusunda bilgi almak;*
- g) *Hükümetler ve ilgili hükümetler arası kuruluşlarla yakın temas halinde bulunmak;*
- h) *Mülteci sorunlarıyla ilgilenen özel kuruluşlarla, en iyi olacağını düşündüğü tarzda temas kurmak;*
- i) *Mültecilerin refahıyla ilgili özel kuruluşların çabalarının eşgüdümlemesini kolaylaştırmak.*

Mültecilere ilişkin genel bir sözleşme hazırlama çalışmaları bir yandan devam ederken, BM Genel Kurulu 10 Aralık 1948'de uluslararası insan hakları hukukunun temel taşı olan İnsan Hakları Evrensel Beyannamesini kabul etti. Beyannamenin 14. maddesi, mülteci sorunu açısından çok önemli bir gelişme olarak sığınma hakkını, temel insan hakları arasında saydı. Buna göre, *"herkes zulüm karşısında başka ülkelerde sığınma talebinde bulunma ve sığınma imkanından yararlanma hakkına sahiptir."* Bildirinin bunun dışında 9., 13 ve 15. maddeleri de mülteci sorunuyla doğrudan ilgilidir.

Mültecilerle ilgili ilk genel nitelikli global belge BM tarafından 1951 yılında kabul edilen "Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme"dir. Toplam 46 maddeden oluşan bu Sözleşmede tanımlandığı biçimiyle mülteci, *"ırkı, dini, milliyeti veya belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti ya da siyasal görüşü nedeniyle zulme uğrayacağı yolunda haklı bir korku taşıyan ve vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve o ülkenin korumasından yararlanamayan ya da aynı korku yüzünden yararlanmak istemeyen"* kişidir.

Ancak Sözleşme, ilk halinde bu tanımı "1951'den önce meydana gelen olaylar" diyerek bir "tarih sınırlaması" ile daraltmış, ayrıca "Avrupa'da meydana gelen olaylar" ve "Avrupa'da veya başka bir yerde meydana

gelen olaylar" şeklinde bir ayrımla "coğrafi kayıt" koyma imkanını da açık tutmuştur. Sözleşmenin Avrupa merkezci bir bakışla hazırlandığının açık kanıtı olan bu sınırlama, izleyen yıllarda meydana gelen önemli mülteci hareketlerinin Sözleşme kapsamında değerlendirilememesine neden olduğu için uluslararası kamuoyunda ciddi sıkıntılara yol açtı. Durumu düzeltmek için yapılan çalışmalar çerçevesinde bir Protokol hazırlanmış, bu Protokol BM Genel Kurulunda 1966'da kabul edilmiş, 1967'de de yürürlüğe girmiştir. Bu Protokolle sözkonusu sınırlamalar geleceğe yönelik olarak kaldırılmış ve Sözleşmede yer alan tanım dünya genelinde uygulanabilir hale getirilmiştir. Ancak Sözleşmeyi coğrafi sınırlamayla kabul eden devletlere bu sınırlamayı devam ettirme imkanı tanındığı için, yine bazı çarpıklıkların doğması tam olarak önlenemedi.

1967 tarihli Protokol, 1951'den bu yana mülteci hareketlerinin sebep ve şekillerinde önemli değişimler yaşanmış olmasına rağmen, mülteci tanımının maddi içeriğinde herhangi bir değişiklik yapmadı. Böylece iç savaş, ekonomik çöküş, siyasal kargaşa ve doğal afetler gibi nedenlerle ülkelerini terk etmek zorunda kalan kişilerin durumu Sözleşme kapsamı dışında tutulmuş oldu.

Uluslararası mülteci hukukunun bölgesel kaynaklarında, mülteci tanımın çok daha geniş tutulduğu dikkat çekiyor. Afrika Birliği Örgütünün 1969'da kabul ettiği Mülteci Sözleşmesi bu kaynakların başında gelmektedir ve iltica hukuku açısından örnek bir metindir. Sözleşmeye göre, *"mülteci deyimi, dış saldırı, işgal, yabancı egemenliği veya vatandaşı olduğu kendi ülkesinin bir bölümünde ya da bütününde kamu düzenini ciddi bir biçimde tehdit eden olaylar yüzünden, ülkesi dışında başka bir yere sığınmak için yaşadığı yerden ayrılmak zorunda kalan her insanı kapsar."*

Orta ve Güney Amerika'da kabul edilen mültecilere ilişkin belgelerde de, yurttaşı olunan ülkelerdeki şiddet ve karışıklığın nesnel şartlarını ön plana çıkaran tanımlar benimsenmiştir. Örneğin 1984 tarihli Cartagena Bildirisinde, 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü kapsamına giren mülteciler yanında, ayrıca yaygın şiddet hareketleri, dış saldırı, iç çatışmalardan kaynaklanan olaylar, yaygın insan hakları ihlalleri, kamu düzenini ciddi şekilde bozan olaylar sonucunda yaşamı, güvenliği ve özgürlüğü tehdit altına giren ve bu nedenlerle ülkesini terk eden kişiler



mülteci sayılmıştır.

Avrupa Konseyi damgasını taşıyan 1977 tarihli Ülkesel Sığınma Bildirisinde de geniş kapsamlı bir mülteci tanımı yer almıştır. Bildiri, 1951 Cenevre Sözleşmesinin esas aldığı ırk, dil, din, milliyet, belli bir toplumsal gruba mensubiyet veya siyasi düşünce baskı ve zulüm altında bulunma ölçütü yanında, "insani" nedenlerle de sığınma hakkı tanınmasını öngörüyor.

#### **IV- Mülteci Statüsü Kazanmanın Şartları**

Burada diğer belgeleri bir kenara bırakarak, mültecilerle ilgili temel metin olan 1951 Cenevre Sözleşmesine göre kimlerin mülteci kabul edilebileceğini biraz daha ayrıntılı ele alacağız.

Sözleşmeye göre, "ırkı, dini, milliyeti veya belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti ya da siyasi görüşü nedeniyle zulme uğrayacağı yolunda haklı bir korku taşıyan ve vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve o ülkenin korumasından yararlanamayan ya da aynı korku yüzünden yararlanmak istemeyen" kişilere mülteci statüsü tanınabilir. Bu tanım unsurlarına ayrıştırıldığında, mülteci statüsü kazanmanın üç temel şarta bağlı olduğu görülür: 1) Vatandaşı olunan ülkenin dışında bulunma ve o devletin korumasından yararlanma ya da yararlanmak istememe, 2) bu durumun zulme uğrama konusunda haklı bir korkuya dayanması ve 3) zulüm korkusunun ırk, din, dil, milliyet veya belirli bir toplumsal gruba mensubiyet ya da siyasi görüş nedenlerinden kaynaklanması. Daha açık bir şekilde ifade edersek,

- Mülteci statüsü tanınacak kişi, ülkesine dönmesi halinde temel hakları ve özgürlüğü gerçekten zarar görecektir;
- görmesi muhtemel olan zarar ciddi olmalı ve zarar riski gösterilebilmelidir;
- devlet, onu bu zarardan koruyamayacak durumda ya da korumayacak olmalıdır;
- söz konusu zarar, Sözleşmede sayılan ayrımcılık ölçütleriyle ilgili olmalıdır;

mülteci, yurttaşı olduğu ülkeye ya da iltica etmeden önce yaşadığı ülkeye dönme olanağından yoksun olmalı ya da bu ülkeye dönmek istemiyor olmalıdır.

### **1 -Ülke Dışında Bulunma Şartı - Ülkesellik İlkesi**

Ülke sınırları dışında bulunma koşulu, mülteci statüsünün ülkesellik ilkesine bağlanması olarak nitelenmektedir. Bu ilkenin, göç hareketlerinin zaman içinde kazandığı yeni biçimlerin Sözleşme kapsamı dışında kalmasına yol açarak dünyadaki yerinden olma (displacement) ve korumadan yoksun kalma gerçekliğinin önemli bir bileşeniyle çeliştiği belirtilmektedir. Baskı ve zulüm korkusu altında yaşadığı ülkenin dışına çeşitli nedenlerle çıkamayan insanlar, bu bileşenin başlıca boyutunu oluşturmaktadır.

Mülteci statüsünün ülkesellik ilkesine bağlanması özellikle ülke içi savaşlarda ve çoğunlukla bunun bir uzantısı olarak ortaya çıkan zorunlu iç göç hareketlerinde önemli sıkıntılar yaratmaktadır. 1990'ların başından beri yaygınlaşan bazı silahlı çatışma bölgelerine çokuluslu askeri güçler gönderme politikası, uluslararası insani hukukun temel belgeleri olan Cenevre Sözleşmelerinde esasen yer alan "silahlı çatışmalar sırasında özel korumalı bölgeler oluşturma" uygulamasını,"güvenli bölge" ya da "güvenlik bölgesi" adı altında biraz daha değişik bir stratejiyle birlikte yürütülmüştür. Amacı, zorunlu iç göçe maruz bırakılan insanlara ve savaştan etkilenen kalabalık topluluklara ilave koruma sağlamayı ve yerinden edilmiş toplulukların evlerine geri dönmesine imkan sağlamayı amaçladığı söylenen bu strateji, uygulamada tam tersi sonuçlara yol açmıştır. Başlıca uygulama bölgeleri olan Kuzey Irak, Bosna ve Ruanda'da yerel savaş beylerinin terör ve sömürsüne engel olunamamış, hatta kitlesel katliamlara varan felaketler yaşanmıştır.

Konumuz açısından altı çizilmesi gereken (ve BMMYK tarafından zaten çizilen husus), güvenli bölge stratejisinin iltica ilkesini ve hareket özgürlüğü hakkını ciddi ölçülerde tehdit etmesidir. Kuzey Irak'taki uygulama, Türkiye'nin, kıyım tehlikesinden kaçan Kürtleri kabul etmedeki gönülsüzlüğünün doğrudan bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Eski Yugoslavya'da, insanların "güvenli bölgeler"i terk etme özgürlüğü, hem Bosnalı Sırp'ların kuşatması, hem de Bosna hükümetinin denetimi

altında kalan bölgelerdeki insanların göç etmesine izin verme konusundaki gönülsüzlüğü yüzünden sınırlanmıştır. Bu örneklerde karşımıza çıkan durum, münferit bir vaka değil, dünya ölçeğindeki genel eğilimin somut bir yansıması, bir teyididir.

Açık bir söyleyişle, uluslararası toplumun güvenli bölge kavramına olan ilgisinin temelinde, esas olarak ülkelerin kalabalık toplulukları kabul etme ve onlara mülteci statüsü tanıma konusundaki artan isteksizliği yatmaktadır. Ancak unutmamak gerekir ki, "güvenli bölge" stratejisi de şimdiye kadarki uygulanma şekliyle, bu eğilimi güçlendirmeye, meşrulaştırmaya ve yerleştirmeye hizmet etmektedir. Büyük ölçüde uygulamadan kaynaklanan bu sorunlara rağmen, ülke içinde koruma seçeneğinin, kitlesel yerinden edilme deneyimlerinde, ülke sınırlarını henüz geçmemiş kişiler için sözkonusu olabileceğini de göz ardı etmemek gerekir. Fakat bu seçeneğin desteklenebilmesi için, her şeyden önce

(i) bu girişimin özü itibarıyla ve ilk amaç olarak tehdit altındaki insanları korumaya yöneldiğinden emin olmak gerekir. Bunun için de;

(ii) ülke içinde koruma önlemlerinin alınacağı bölgede insanların bir zarara uğrama ya da tehdit veya tehlikeye maruz kalma riskinin bulunmaması;

(iii) yerinden edilenler ya da zulüm ve baskıdan kaçanların, bu bölgeye güvenli, onurlu ve hukuka uygun bir şekilde varabilecek durumda olmaları;

(iv) bu bölgeye yerleştirilen insanlara 1951 Sözleşmesinde belirtilen temel hakların gerçekleşeceği ve korunacağı şartların sağlanması ve

(v) koruma bölgelerinin, insanların iradesini yansıtan ve ihtiyaçlarını gözetilen bir sistemle yönetilmesi, böylece zulüm uygulamalarına elverişli ortamın engellenmesi hayati önem taşır.

Bütün bu şartlar sağlanmış olsa bile,

(vi) ülke içi koruma uygulamasının ve bu çerçevedeki tüm girişimlerin, insanların bir tehlike bölgesini terk etme ve ister diğer bir ülkede ister kendi ülkelerinin farklı bir yerinde olsun, başka bir yere sığınma hakkını

ihlal etmemesine mutlaka dikkat etmek gerekir. Çünkü ülke içi koruma, iltica hakkını ikame eden, onun yerine geçen bir imkan değil, daha çok geçici bir tedbirdir ve iltica hakkının sağladığı güvenceyi sağlayamaz.

Bu konuyla bağlantılı bir başka sorun da, özellikle bazı Avrupa devletlerinin son yıllarda yerleştirmeye çalıştıkları, zulüm ya da baskı görme riski altındaki kişilerin ülkenin daha güvenli bir bölgesinde de korunabilecekleri tezidir. Bu teze göre, insan hakları ihlalleri ülkenin belli bir bölgesinde yoğunlaşmış, fakat diğer bölgelerde durum "normal" ya da "olağan" ise, "olağanüstü" şartların hüküm sürdüğü bölgede yaşayan tehdit altındaki insanların başka bir devletten iltica talep etmek yerine, kendi ülkelerinin "olağan" ve dolayısıyla "güvenli" bölgelerine gitmeleri gerekir. Açıkçası, ülkenin belirli bir bölgesinin iltica talebinde bulunan kişi ya da kişiler için güvenli olduğu kabul edilebiliyorsa, bu kişilerin iltica talebi reddedilecektir.

Fakat 1951 Sözleşmesinde, ilticaya neden olan korkunun ülkenin bütün bölgelerinde geçerli olması gibi bir ölçüde yer verilmemiştir. Yerinden olan kişinin ülke içinde başka bir yere sığınması gibi bir koşulun aranması, istismara sonuna kadar açık, hatta giderek iltica hakkını ve dolayısıyla uluslararası koruma sistemini işlevsizleştirebilecek bir tutumdur.

Bu bahsi bitirmeden şunları da ilave etmekte yarar vardır: Uluslararası topluluk, onun kurumsal temsilcisi olarak BM ve onun bir birimi olarak çalışan MYK 1980'lerin sonlarına kadar, öncelikle sınır ötesi mülteci hareketleriyle ilgilendi ve çabalarını sığınılan ülkelerdeki mülteci kitlelerine koruma ve yardım sağlamaya yoğunlaştırdı. Başka bir deyişle bu dönemde mültecilik sorunu, sonuçlardan hareketle ele alındı, nedenler üzerinde durulmadı; dolayısıyla onarıcı çalışmalar esas alındı, önleyici tedbirler gündem dışı tutuldu.

Ancak son yıllarda bu geleneksel yaklaşımın kökten sorgulandığına tanık oluyoruz. Buna bağlı olarak, mülteci üreten ülkelerde yaşanan insani sorunlara çözüm bulmanın ve mülteci hareketlerine yol açan koşulları ortadan kaldırmanın gerekliliğini kabul eden bir eğilim belirginleşmeye başladı. Ancak bu eğilimi, iltica hakkını işlevsizleştirmeyi hedefleyen "ülke içinde koruma" stratejisiyle kesinlikle karıştırmamak gerekir.

Ayrıca böyle bir eğilimden söz etmek, mülteci hukuku ve iltica hakkı alanında yaşanan ciddi sorunları gözden kaçırma ya da tartışma gündeminin dışına veya kıyısına çekme çabalarının bir uzantısı ya da taktiği olarak da anlaşılmalıdır.

Mülteci konusunu inandırıcı biçimde ve her yönüyle genel insan hakları sorunu çerçevesinde değerlendirmeyi gerektiren bu eğilim, tam tersine, uluslararası insan hakları belgelerinde yer alan geleneksel sığınma hakkına yeni bir normun eklenmesini öneriyor: *insanların maddi, hukuksal ve fiziksel güvenlik içinde kendi ülkelerinde ve topluluklarında kalma hakkı*. BM İnsan Hakları Komisyonu da, "kişilerin kendi evlerinde, topraklarında ve ülkelerinde barış içinde yaşamaya hakları olduğunu" belirten bir karar aldı. İnsan hakları normlarının temel bir önvarsayımını norm olarak getiren böyle bir gelişmenin yerinden edilen insanların durumu ve uluslararası hukuk açısından ne tür olanaklar ve sonuçlar taşıyacağını zaman gösterecek.

Son olarak, iltica talebinin değerlendirilmesinde asıl olan, kişinin bedensel ve zihinsel bütünlüğüne yönelik tehdidin varlığıdır. Bu nedenle, kişinin ülkesinden ayrıldığı tarihten sonar böyle bir tehdidin ortaya çıkması, örneğin yurttaşı olduğu ülkede koşulların değişmesi sonucunda gösterilebilir bir tehdidin ortaya çıkması, iltica talebinin kabul edilmesi için yeterli olmalıdır. Böyle bir durum, kişinin yurtdışında bulunduğu sıradaki faaliyetlerinden de kaynaklanabilir. Örneğin, ülkesindeki rejime ya da hakim bir gruba karşı siyasal faaliyetlere katılması ya da açıklamalar yapması, böyle bir tehdidi doğurabilir.

Dahası, kişinin yurtdışında bulunduğu sürede iltica talebinde bulunmuş olmasının da, ülkesinde kendisine karşı böyle bir tehdidin ortaya çıkmasına -iltica talebinden önceki durumdan bağımsız olarak- yol açabildiği görülmektedir.

## 2- Zulüm Korkusu

Zulüm kavramı, ne 1951 Sözleşmesinde ne de başka bir uluslararası belgede tanımlanmamıştır. İltica hukuku bağlamında zulümden genel olarak anlaşılan, kişinin *bazı* temel haklarının, uluslararası koruma gerektirecek düzeyde ihlal edilmesidir. Günümüz uluslararası insan hakları hukukunda, bu türden temel haklar şunlardır: kişinin bedensel

ve zihinsel bütünlüğü (yaşam hakkı, işkence ve kötü muamele ile insanlıkdışı cezalandırma yasağı, zorla kaybetme yasağı, kölelik ve zorla çalıştırma yasağı, hukuk önünde kişi olarak tanınma hakkı); ayrımcılık yasağı; kişi güvenliği ve özgürlüğü hakkı (keyfi gözaltı, tutuklama ve hapsedme yasağı); düşünce, ifade ve inanç özgürlüğü hakkı; ifade özgürlüğü hakkı; toplantı ve örgütlenme özgürlüğü hakkı; adil yargılanma hakkı ve suçluluğu kanıtlanıncaya kadar masum sayılma hakkı; kişisel mahremiyet ve ailenin dokunulmazlığı hakkı; kişinin ülkesini terk etme ve ülkesine dönme hakkı.

1951 Sözleşmesi, mülteci statüsünün şartlarını belirlerken, "ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan" kişilerden söz etmektedir. Böylece Sözleşme, iltica talebinde bulunan bir kişinin bu talebinin kabul edilebilmesi ve uluslararası koruma altına alınabilmesi için, "haklı nedenlere dayalı zulüm korkusu içinde olması"nı ve bu korkunun "ırk, din, dil, tabiiyet, belli bir toplumsal gruba mensubiyet veya siyasi düşünce" gibi ayrımcılık ölçütlerine dayanmasını şart koşmaktadır.

Burada öncelikle ve özellikle dikkat edilmesi gereken nokta, iltica talebinin kabul edilmesi için sayılan ayrımcılık sebepleri yüzünden "fiilen zulme uğramış olma"nın gerekmediği, "zulme uğrama konusunda haklı nedenlere dayalı bir korku içinde olma"nın yeterli bulunduğudur.

Zulüm kavramının belirlenmesinde "insan haklarının devamlı ve sistemli bir şekilde ihlal edilmesi"nin esas alınması gerektiği konusunda bir mutabakat bulunduğu belirtelim. İhlaller doğrudan devlet görevlilerinin eylemlerine dayanabileceği gibi, devletin onayı ya da hoşgörüsü altında başka kişi veya örgütlerin faaliyetlerinden de kaynaklanabilir. Zulmün varlığından söz edebilmek için, devletin koruma görevini doğrudan veya dolaylı bir şekilde yerine getirmemesi ya da getirememesi yeterlidir.

İltica talebinin değerlendirilmesi açısından gösterilmesi gereken önemli bir ölçüt de, kişinin yurttaşı olduğu ya da normalde yaşadığı ülke devleti hükümetinin, kişiyi koruma yeteneği ya da isteğidir. Bu ölçüt, hükümetin belirli kişilere ya da topluluklara yönelik politikasından etkilenebileceği gibi, ülkenin belirli bir bölgesinde ya da tamamında iktidarının varlığı

ya da yapılanma biçimiyle de belirlenebilir.

Devletin yurttaşını ya da yetkisi altında bulunan kişiyi koruma yeteneğinin ortadan kalktığı durumlar:

- Temel hak ihlallerinin ya da zulmün devlet adına hareket eden görevliler ya da kişi veya gruplar tarafından gerçekleştirildiği durumlar;
- Hükümet birimlerinin bu tür uygulamaları hoşgördüğü ya da teşvik ettiği durumlar;
- Hükümetin bu tür uygulamalara müdahale edemediği, kişi ya da topluluğu bu tür uygulamalara karşı koruyamadığı ya da korumaktan kaçındığı durumlardır.

Devlet adına yapılan ihlaller ya da zulüm ve baskılar, genellikle yasallık ya da biçimsel meşruiyet görünümü taşımaktadır. Bu nedenle, bu tür uygulamalar, yasaların ya da mevzuatın kötüye kullanılması ya da belirli kişilerin durumunda onlar açısından olumsuz sonuçlar doğuracak şekilde uygulanması şeklinde de ortaya çıkabilir. Devletin kişinin temel haklarını ihlal eden ya da ciddi zarar riski getiren uygulamalara karşı belirli kişilere etkin hak arama yolları sağlamamış olması ya da bu tür hak arama yolları varolduğu halde o kişilerin durumunda işlemeylemiyor olması, o kişilere yönelik baskının önemli bir göstergesidir.

1951 Sözleşmesindeki mülteci tanımı, devletin koruma sağlamaması ya da sağlayamaması ölçütüne yer vermekle birlikte, baskı ya da zulmün devlet adına hareket eden ya da devlet tarafından hoş görülen veya teşvik edilen kişi ya da gruplar olması haline açıklık getirecek bir formül içermemektedir. BMMYK ve iltica hakkıyla ilgili uluslararası kuruluşlar, devlet dışı aktörlerin, örneğin silahlı gruplar ya da çeşitli cemaat veya kişilerin zulmünden kaçan kişilerin de mülteci olarak tanınması gerektiğini vurgulamaktadır. Buna karşılık, Almanya başta olmak üzere bazı Avrupa devletleri, ABD, Kanada ve Avustralya, iltica taleplerinin değerlendirilmesinde, baskı ya da zulmün devlet aktörlerince yapılması şartını aramaktadır. Bu uygulamayı Sözleşmenin ruhuyla bağdaştırmak mümkün değildir. Çünkü Sözleşme, zulmün doğrudan devlete bağlanabilmesini değil, devletin koruma sağlamaması ya da sağlayamamasını, yani devletin koruma sağlama istek ve yeteneğini esas almaktadır.

Bu daraltıcı yorumu tercih eden devletler, çelişkili bir şekilde, bir devletin ortadan kalkması halinde fiili otoritelerin Sözleşmedeki koruma ölçütünü karşılayabileceğini ileri sürmektedir. Bu anlayışa göre, devlet otoritesinin yıkıldığı, dolayısıyla temel hakları koruyacak bir devletin olmadığı koşullarda, devletin bazı işlevlerini kısmen ya da tamamen üstlenen fiili otoritelerin varlığı, kişinin korunacağını varsaymak için yeterlidir. Bu durumda kişiler, ülkelerinde korunabilir ve dolayısıyla iltica talepleri reddedilir ya da daha önce kabul edildiyse mülteci konumları sona erdirilerek ülkelerine geri gönderilebilir.

Bu, temel hakların korunmasında uluslararası muhatabın ancak uluslararası topluluk tarafından tanınmış bir devlet olabileceği ilkesine aykırı bir uygulamadır. Daha önemlisi, mültecilerin teşkil ettiği düşünülen "yük"ten kurtulmak için onların yaşamını tehlikeye atan bir yorumdur. Uluslararası hukuk açısından, ayrıca, bir ülkedeki otoritelerin tanınabilmesi için insan hakları yükümlülüklerini üstlenmeleri ve bu yükümlülükleri pratikte uygulayabileceklerini göstermeleri gerekir.

Kişiyi ülkesini terk etmeye yönelten zulüm korkusunun haklı nedenlere dayanıp dayanmadığının hangi usul ve yöntemlerle tespit edileceği, kişinin iltica hakkından yararlanıp yararlanmayacağını belirlemede kilit önem taşır. Korkunun tespitini iltica talebinde bulunan kişinin göstereceği nesnel kanıtlara bağlamaya, yani kişiyi katı bir ispat yükü altına sokmaya yönelik her uygulama neticede iltica hakkının kullanım alanını daraltma anlamına gelecektir. BMMYK'nin hazırladığı konuya ilişkin El Kitabında, "başvuruda bulunan her kişinin zulme uğramaktan korktuğunu kanıtlayacak gerekçeler göstermesi" gereği vurgulanmış ve "zulme uğrama korkusu"na ilişkin bütün gerekçelerin ayrıntılı olarak incelenmesi önerilmiştir. Ancak korkunun nedenlerinin her zaman nesnel vasıtalarla kanıtlanamayacağı gerçeğini de dikkate alan Kitapta kişinin öznel beyanlarına da itibar gösterilmesi tavsiyesine yer verilmiştir. Bu bağlamda, zulüm korkusunun haklı bir nedene dayanıp dayanmadığı belirlenirken, "olayın içinde gerçekleştiği şartların açık seçik olmaması halinde kişinin beyanlarına inanmak" ve "başvuruya temel oluşturan asıl nedenin koruk olduğunu ortaya koyan her unsur dikkat almak" gerektiğinin altı çizilmiştir.

Zulme esas oluşturan hareketlerin çoğu zaman doğrudan devlet organları



ve görevlileri tarafından gerçekleştirildiği, böyle olmadığı hallerde de devletin bu tür eylemlere girişenleri hoş görmek ya da görmezden gelmek suretiyle dolaylı ama merkezi bir rol oynadığı dikkate alınır, bu eylemlerin yarattığı korku dolayısıyla ülkesini terk eden kişilerin bireysel durumlarına ilişkin nesnel kanıtlar toplayıp sunmasının ne kadar zor, hatta çoğu zaman imkansız olduğu kolayca anlaşılır. Modern devletin cebir aygıtının, her türlü ihlali tam bir gizlilik içinde gerçekleştirme ya da kanıtları hiçbir iz kalmayacak şekilde yok etme konusunda olağanüstü bir beceriye sahip olduğunu unutmamak gerekir. Bu durumda, iltica talebinin gerekçelendirilmesinde, kişinin ülkesini terk etmeden önce zulüm gördüğüne dair somut kanıt istemek, iltica hakkını fiilen kullanılmaz hale getirmekle aynı kapıya çıkacaktır. Oysa iltica hakkının özü, kişinin zulümden ya da temel haklarının ihlal edilmesinden korunması ilkesidir. Dolayısıyla asıl gösterilmesi gereken, *kişinin ülkesinde zulüm görmesi ya da temel haklarının ihlal edilmesi riskidir*. Geçmişte yaşanmış olan ihlaller ya da baskılar, ancak kişinin ülkesinde kalması halinde gelecekte maruz kalabileceği baskının ya da ihlallerin belirtisi olarak değerlendirmeye katılmalıdır. Bu nedenle, iltica başvuruları değerlendirilirken, bireylerin hak arama özgürlüğünü her aşamada güvence altına alabilen adil bir iltica prosedürü çerçevesinde, terk edilen ülkenin genel insan hakları tablosunu göz önünde bulunduran ve öznel beyanları ciddiye alan bir sistem, iltica hakkının ve mülteci gerçeğinin yapısına daha uygun olacaktır.

Öte yandan, zulüm ya da sürekli baskı niteliğindeki muamele, sık rastlandığı üzere, tek bir kişiden çok bütün bir gruba ya da topluluğa yönelik politika ya da uygulamalardan kaynaklanıyor olabilir. Zulüm ya da sürekli baskı niteliğindeki uygulamanın belirli bir topluluğa yönelik olduğunun gösterilebildiği durumlarda, iltica talebinin değerlendirilmesinde kişinin zulme uğradığına dair bireysel kanıt yerine, kişinin zulüm uygulamalarına maruz kalan ya da kalabilecek olan topluluğa mensup olduğunun kanıtlanması yeterli kabul edilmeli; iltica talep eden kişi, topluluğun başka üyelerinden daha fazla risk altında olduğunu göstermek zorunda bırakılmamalıdır. Nitekim BM MYK EI Kitabında da, mülteci statüsünün tespitinde her başvuru sahibinin bireysel durumunun tek tek değerlendirilmesinin asıl olduğu belirtildikten sonra, grup halinde ülkeyi terk etmek zorunda kalan

kişilerin durumlarının grubun bütünüyle bağlantılı olarak incelenmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Bu noktada tuhaf, aslında sinik bir çarpıtma pratiğine değinmekte yarar var. Kuzey Amerika ve Avrupa ülkeleri, iltica hakkının ayrımcı zulüm ve baskı uygulamalarına karşı koruma sağlayan kişisel bir hak olması noktasından hareketle; savaş, yaygın şiddet ya da çatışma ortamı, etnik temizlik ve soykırım gibi durumlardan kaçan gruplara bu hakkın tanınamayacağını savunmaktadırlar. Bu durumlar, kitlesel nüfus hareketlerine yol açmakta ve bu ülkelerin yorumuna göre, böyle durumlarda iltica talep eden bir kişi, grubun diğer üyelerinden daha fazla baskı görmemekte, bu anlamda, yani zulme maruz kalmak bakımından ayrımcı bir uygulamaya maruz kalmamaktadır.

BMMYK Yürütme Komitesinin de belirttiği gibi, "savaş ve şiddet, belirli gruplara karşı baskı ya da zulüm aracı olarak, onların ırk, din, milliyet, belirli bir toplumsal gruba mensup olmaları ya da siyasal görüşü benimsemeleri nedeniyle giderek daha fazla kullanılan yöntemlerdir". Ayrıca, bir grubu hedef alan uygulamalar, o grubun mensuplarını tek tek de etkileyecektir kuşkusuz. Dolayısıyla, yaygın şiddet hareketleri, bir kişinin zulüm görme korkusunu ve temel haklarının tehdit altında olması gerçeğini ortada kaldıran değil, pekiştiren durumlardır.

Gerçekten de, bir grubun bütün üyelerinin eşit ölçüde tehdit altında olması, Sözleşme kapsamında uluslararası korumayı reddetmek için kullanılacak en sinik gerekçedir. Bu, bireyci ideolojinin evrensel insan hakları fikrinin yerini aldığı bir yorum şeklidir ve Sözleşmenin uygulanabilirliğini tehdit etmektedir. Bu gibi durumlarda yapılması gereken, tam tersine, Sözleşmede belirtilen ölçütlere göre zarar ya da zulüm görme riski altında olan herkese iltica hakkını tanımak olmalıdır. Bir devlette büyük bir topluluk bu tehdit altında ise, potansiyel olarak bu topluluğa mensup herkes iltica hakkından yararlanabilmelidir.

### 3. Ayrımcılık Ölçütleri

1951 Sözleşmesinde ya da başka belgelerde, zulüm kavramına açık bir tanım getirilmemektedir. Ancak mülteci statüsü açısından zulüm ya da sürekli baskı kavramının, kişinin temel haklarına yönelik ciddi bir ihlal ve ihlallerin devam etmesi tehlikesi olarak anlaşılması yerinde

olur. Öyle ki, kişi olağan yaşam ortamında insan onuruna uygun bir yaşam şansını o zaman diliminde yitirmiş olsun.

Bir ihlalin ciddi olması, kişinin bedensel ve zihinsel bütünlüğüne yönelik olmasıyla sınırlı değildir. Uluslararası korumanın gerekliliği, tek tek kişilerin durumlarına bakarak belirlenmelidir. Örneğin genç kadınların, çocukların ya da dezavantajlı, tehditlere karşı görece daha duyarlı grupların durumunda, ihlalin ciddiliği daha geniş anlaşılmalıdır. Ayrıca, uluslararası korumayı gerektiren, yani iltica talebine haklı gerekçe oluşturabilecek durumların belirlenmesinde, ihlal edilen temel haklar da farklı değerlendirilmelidir. Örneğin yaşam hakkına yönelik her tehdit iltica için haklı bir gerekçe oluşturabilir, ama eğitim ya da örgütlenme özgürlüğü konusunda ayrımcı ve baskıcı muamele böyle bir gerekçe oluşturabilir.

Burada söz konusu olan, Evrensel Bildirge ve diğer insan hakları belgelerinin bütünselliği içinde, bir hak ihlalinin ya da bir hakkın korunmamasının, kişiye verdiği zararın boyutudur. Bir kişiye verilen zarar, onun kişisel ve zihinsel bütünlüğüne yönelik müdahale olabileceği gibi, kişisel gelişiminin engellenmesi şeklinde de ortaya çıkabilmektedir. Uluslararası insani hakları hukuku, her iki durumda da devletler topluluğuna yükümlülükler getirmiştir.

Zulüm ya da sürekli baskı niteliğindeki muamele, genel olarak tek bir kişiden çok bütün bir gruba ya da topluluğa yönelik politika ya da uygulamalardan kaynaklanmaktadır. Sözleşmedeki mülteci tanımında ayrımcılık ölçütlerinin belirtilmesi de, bu olgudan kaynaklanmaktadır. Zulüm ya da sürekli baskı niteliğindeki uygulamanın belirli bir topluluğa yönelik olduğunun gösterilebildiği durumlarda, iltica talebinin değerlendirilmesinde kişinin zulme uğradığına dair bireysel kanıt yerine, kişinin zulüm uygulamalarına maruz kalan ya da kalabilecek olan topluluğa mensup olduğunun gösterilmesi yeterli olabilir. İltica talep eden kişi, topluluğun başka üyelerinden daha fazla risk altında olduğunu göstermek zorunda değildir.

Uluslararası hukukun mültecilik statüsünün tanınması için getirdiği ayrımcılık ölçütleri ırk, din, milliyet, belirli bir sosyal gruba mensubiyet ya da belirli bir siyasal görüşü benimseme, dar anlamlarıyla değil, insan

haklarının evrensellik gibi genel kurallarına dayanılarak anlaşılmalıdır. Burada söz konusu olan, kişinin baskı karşısında değiştirmesi beklenmeyen özellikleridir ve baskı yapan güçler, bu özellikleri değiştirmeyi ya da ortadan kaldırmayı hedeflemektedir. Dolayısıyla, ayrımcılık ölçütleri anlaşılırken, tarihsel ve sosyal değişim ile birlikte, ihlali yapan aktörlerin algıları da önemlidir.

Örneğin bir dönemde ya da kültürel alanda belirli bir dine mensubiyet kişileri ihlallere açık hale getirirken, başka koşullarda bütün dinsel inançları kapsayan bir inanç türü, bir dinsel inancın farklı yorumu ya da dinsel inançlara karşı bir tutum, ihlallere zemin oluşturabilir. Sözleşmenin doğduğu koşullarda daha belirgin olan ırksal farkın ve söylemin yerini, bölgesel, dilsel, kabilesel farklar almıştır; gruplar arası düşmanlıklar ve çatışmalar bu temellerde de gerekçelendirilebilmektedir.

Öte yandan, kadınlar bazı toplumlarda dinsel inançlar temelinde, başkalarında sosyal bir gruba mensup oldukları (kadın oldukları) için baskı ya da zulüm görebilirler. Örneğin Müslüman kadınlara vajinal sünnet uygulaması yapılarak bedensel ve zihinsel bütünlüklerine saldırılan toplumlarda kadınlar, kendi etnik ve dinsel gruplarına mensup, hatta kendileri de kadın olan kişiler tarafından bu uygulamaya maruz bırakılmakta ve devlet tarafından korunmamaktadırlar. Bu, onların kadın olmalarından dolayı maruz kaldıkları bedensel ve zihinsel bütünlüklerine saldırı karşısında uluslararası korumaya gereksinim duydukları anlamına gelir.

Uluslararası hukuk açısından eşcinseller ve cinsiyet değiştiren kişiler de sosyal bir grup oluştururlar. Cinsel kimlik ya da yönelimlerini saklamak zorunda kalmadan başka açılardan kendi durumlarındaki diğer yurttaşlarıyla eşit muamele görmemeleri, Sözleşme açısından ayrımcılığa uğradıkları anlamına gelir.

Askerlik hizmetini reddedenlerin Sözleşmedeki tanıma uymaları için, reddetme gerekçelerinin ya da reddetmeleri halinde karşılaşılabilecekleri baskının Sözleşme ölçütleriyle ilgili olması gerekir. Askere alma işlemi yasal olsa bile, bu işlem sonucunda kişinin yapmaya zorlanacağı eylemlerin kişinin siyasal görüşlerine ya da dinsel inançlarına aykırı olması, insan hakları açısından geçerli ölçütlerden biridir. Bunun

dışında, Sözleşmenin 1. maddesi açısından, askere alma işleminin ya da askere alman kişinin zorlanacağı eylemlerin ayrımcı bir yapıda olması da, mülteci statüsü için yeterlidir. Ayrıca kişiler, insan hakları ihlallerini içeren ya da insani hukuk kurallarına aykırı ya da başka bir ülke topraklarına yönelik saldırgan operasyonlara katılmaya zorlanacaklarından korkmaları halinde de askerlik hizmetinden kaçabilir ve bu gerekçeyle iltica talep edebilirler. 18 yaşının altındaki kişilerin zorla askere alındığı ya da silahlandırıldığı durumlarda, 18 yaşının altındaki herkes, iltica hakkına sahiptir.

## **V- Mülteci Statüsünün Kazanılmasını Engelleyen Nedenler**

1951 Sözleşmesi, mülteci kabul edilebilmenin şartlarını belirledikten sonra, kimlerin bu Sözleşme kapsamında mülteci statüsüne alınamayacaklarını göstermiştir. Sözleşmenin 1. maddesinin D, E ve F fıkralarına göre; (i) BM MYK dışında, diğer bir BM organı veya örgütünden halen koruma ve yardım gören kimseler; (ii) ikamet ettiği ülkenin yetkili makamlarınca o ülke vatandaşlığını taşıyanların sahip olduğu hak ve yükümlülüklerle sahip sayılanlar ile (iri) barışa karşı suç, savaş suçu ve insanlığa karşı suçlara ilişkin hükümler koyan uluslararası belgelerde tanımlanan bir suç işlediğine; bir ülkeye mülteci olarak kabul edilmeden önce, o ülkenin dışında siyasal niteliği olmayan ağır bir suç işlediğine veya Birleşmiş Milletlerin amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden suçlu olduğuna dair hakkında ciddi kanaat mevcut olan kişiler bu Sözleşme kapsamında mülteci olarak kabul edilemezler.

Birinci durumla ilgili olarak, BMMYK'nin dışında Filistinli mültecilere yönelik çalışmalar yapan "Birleşmiş Milletler Yakın Doğu Filistin Mültecileri Yardım ve Çalışma Ajansı"nın (UNRWA) var olduğunu ve Filistinli mültecilerin bu nedenle 1951 Sözleşmesinin kapsamı dışında kaldığını belirtelim. Bu kuruluş, Kasım 1947'de BM Genel Kurulunun Filistin topraklarında Yahudi ve Arap devletleri kurulmak üzere iki ayrı

bölge yaratması üzerine çıkan çatışma sonucunda yaklaşık 750.000 Filistinlinin yerinden edilmesi üzerine Aralık 1949'da kurulmuştur.<sup>1</sup>

İkinci durumda ise, uluslararası korumaya ihtiyaç duymayan kimseler sözkonusudur. Esasında mülteci nitelik ve şartlarını taşıyan bu kimseler, ikamet ettikleri ülkelerde vatandaşlığa kabul edilmemekle birlikte, o ülke vatandaşlarının sahip olduğu hak ve yükümlülüklerin hemen hemen tümünden yaralandıkları için, uluslararası korumanın kapsamı dışında bırakılmışlardır. Mültecilik vatandaşlığa nazaran daha sınırlı haklar sağlayan bir statü olduğundan, vatandaş gibi muamele gören kişilere mülteci statüsü tanınmasına gerek duyulmamıştır.

Üçüncü durumda ise, büyük bir kısmı insanların ülkelerini terk etmelerine ve mülteci statüsünden yararlanma taleplerine temel teşkil eden zulüm kavramına vücut veren suçları işlediğine dair ciddi kanaat bulunan kişilere uluslararası korumanın kapılarını kapatma amacı sözkonusudur.

## VI- Mülteci Statüsünü Sona Erdiren Nedenler

Mülteci statüsü, zulüm veya zulüm tehdidi altında olan insanlar için önemli bir güvence oluşturmaya rağmen, bu durum esas itibarıyla göreceli ve geçici bir rahatlama sağlar. Belirsizlik içinde yaşayan ve çoğu zaman sadece asgari ihtiyaçlarının teminine şükretmek zorunda kalan mülteciler, içinde buldukları bu durumdan temelde üç biçimde kurtulabilirler: ya gönüllü olarak ülkelerine dönerler, ya kendilerine sığınma hakkı tanımış ülkeye yerleşirler ya da üçüncü bir ülkeye gidip yeni bir hayat kurarlar. Bu seçeneklerden birinin gerçekleşmesi, uluslararası koruma ihtiyacının ortadan kalkması, dolayısıyla mülteci statüsünün sona ermesi anlamına gelir.

<sup>1</sup> UNRWA yetki belgesinde, bu kuruluşun çalışmalarının, Filistinli mültecilerin topraklarına dönme hakkını ortadan kaldırmayacağı belirtilmiştir (Genel Kurul Kararı 302 (IV), 8 Aralık 1949. Arap devletleri, 1951 Sözleşmesi görüşmeleri sırasında Filistinlilerin Sözleşme kapsamı dışında kalması konusunda ısrar etmiştir. Ayrıca, Filistin sorununu da kapsayacak bir Yüksek Komiserlik yetkisinin, kurulacak olan Mülteciler Yüksek Komiserliği siyasallaştıracağı endişesi de bu durumda etkili olmuştur. Buna karşılık, UNRWA'nın bölgesel yetkisi, Lübnan, Suriye, Ürdün ile Batı Yakası ve Gaza'yı kapsar. Bu bölgenin dışına çıkan Filistinliler, BMMYK'nin yetkisi kapsamındadır. Öte yandan UNRWA'nın yetkisi, iltica hukukuyla ilgili değildir.

1951 Sözleşmesi de, mülteci statüsünün sona ermesini düzenlerken, uluslararası koruma ihtiyacının ortadan kalkması ölçütünden hareket etmiştir. Sözleşmenin 1. maddesinin C fıkrasına göre;

- *Vatandaşı olduğu ülkenin korumasından kendi isteğiyle tekrar yararlanan,*
- *Vatandaşlığını kaybettikten sonra kendi arzusuyla tekrar kazanan,*
- *Yeni bir vatandaşlık kazanan ve vatandaşlığını yeni kazandığı ülkenin korumasından yararlanan,*
- *Kendi arzusuyla terk ettiği veya zulüm korkusuyla dışında bulunduğu ülkeye kendi arzusuyla tekrar yerleşmek üzere dönen,*
- *Mülteci sayılmasını gerektiren şartlar ortadan kalktığı için vatandaşı olduğu ülkenin korumasından yararlanmaktan kaçınmaya devam edemeyecek olan ve*
- *Tabiiyetsiz olup da, mülteci sayılmasına yol açan şartlar ortadan kalktığı için normal ikametgâhının bulunduğu ülkeye dönebilecek durumda olan*

kimselerin mülteci statüsü sona erer.

## **VII. Mülteciler ve İnsan Hakları**

Mülteciler bakımından insan hakları iki boyutlu bir sorun olarak görünüyor. Bir yandan, insan haklarının ihlali, içinde buldukları konumun temel nedenini oluşturur. Mülteciler, fiziksel ve manevi açıdan yoğun yıpratıcı ve tüketici etkileri olan çok çeşitli sorunlarla karşılaşılırlar. Kuşkusuz en ağır sorunlar, kaçma kararına neden olanlardır. İnsanlar, yaşadıkları yerlerden ve toplumlardan kendi istekleriyle ayrılabilirler; hatta yersiz-yurtsuz bir yaşamı özellikle tercih edenler de çıkabilir. Ama mülteciler açısından ayrılma gönüllü ve özgür bir karara dayanmaz; ilke olarak zorunlu ve çoğu zaman tek çare olarak ortaya çıkar. Bu açıdan bakıldığında, insan hakları bakımından en sorunlu grupların başında mültecilerin geldiğini söylemek yanlış olmaz. Göç yolları, genellikle insanın biyolojik varlığını sürdürebilmesi ve kendine özgü yetilerini

serbestçe geliştirebilmesi, yani hem hayvansal hem de insansal özelliklerini koruyup kullanabilmesi bakımından vazgeçilmez şartlar olarak niteleyebileceğimiz insan haklarının kapsamlı ve ağır ihlali sonucunda açılır.

Diğer yandan, insan hakları normları, mültecilerin sığındıkları ülkede tabi olacakları statünün asgari standartlarını belirler. Uluslararası hukuk açısından mülteciler, kendine özgü hak ve yükümlülüklerle sahip özel bir insan grubu olarak kabul edilirler. Ancak bu durum, mültecilerin diğer haklarından mahrum kılınabilecekleri anlamına gelmez. Nitekim 1951 Sözleşmesinin Giriş bölümünde bu durum açıkça ifade edilmiştir. Buna göre, mülteciler, BM Anlaşmasında ve Evrensel Bildirgede belirtilen tüm temel haklardan olabilen en geniş ölçüde yararlanmaları güvence altında olması gereken kişilerdir.

Esasen insan hakları, her insanın salt insan olmaktan dolayı, yani toplumsal ve kültürel çevreden, belli bir devlete mensubiyetten veya belli bir devlette bulunmaktan ya da bulunmaktan bağımsız olarak sahip olduğu dokunulmaz ve vazgeçilmez haklardır. Bu açıdan, bir bütün olarak mülteci hukukunun, haklarını doğrudan ihlal eden veya onları bu ihlaller karşısında korumayan devletleriyle bağları kopmuş ya da ağır hasar görmüş kişilerin insan haklarından etkili bir şekilde yararlanmasını sağlamaktan başka bir işlevi olamaz.

Burada önce mültecilere özgü hakları kısaca ele alınacak; ardından mültecilerin genel insan haklarından yararlanma sorunu incelenecektir.

### 1- Mültecilere Özgü Haklar

Mültecilere özgü hakların başında, mültecilerin güvenlikleri açısından tehlikeli ülkelere gönderilmelerini yasaklayan "geri gönderilememe" (*non-refoulement*) ilkesi gelir. Mültecilerin yaşam ve özgürlüklerinin tehdit altında olduğu ülkelere arzulan dışında geri gönderilmelerini yasaklayan bu ilke, mültecilerle ilgili bütün güvencelerin ön şartını ve uluslararası korumanın özünü oluşturur.

1951 Sözleşmesinde bu ilke 33. maddenin 1. fıkrasında şu şekilde ifade edilmiştir: "Hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, 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 etmeyecektir.”

Sözleşme geri gönderme yasağının istisnalarını da belirlemiştir. Aynı maddenin 2. fıkrasına göre, "bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümlü mahkum olduğu için sözkonusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam eden mülteci" geri gönderilememesi ilkesinden yararlanmayı talep edemez. Esasen bu hüküm, 32. maddedeki düzenlemenin de bir uzantısıdır. 32. maddenin 1. fıkrasına göre, "taraf devletler, ülkelerinde yasal olarak bulunan bir mülteciyi, ulusal güvenlik ve kamu düzeni ile ilgili sebepler dışında sınır dışı edemez"ler.

Kuşkusuz geri gönderme yasağına ilişkin kuralın istisnalarının "ulusal güvenlik" ve "kamu düzeni" gibi muğlak ve kaypak kavramlara dayandırılması, keyfi yorum ve uygulamalara kapı araladığı için ilkenin güvence değerinin zaafa uğramasına yol açabilir. Devletlerin bu kavramlara başvururken iyi niyetli davranmaları ve uluslararası insan hakları hukukunun bir düsturu olan "hak ve özgürlük lehine yorum" ilkesine sadık kalmaları, mültecilerle ilgili güvencelerin etkili işlemesi açısından son derece önemlidir. Bunun için, sınır dışı etme kararının alınması sürecinde mültecilere hak arama özgürlüğünün ve adil yargılanma hakkının bütün gereklerini karşılayacak imkânların tanınması gerekir. Nitekim 1951 Sözleşmesinde de bu durum göz önünde bulundurulmuş ve 32. maddenin 2. fıkrasında şu düzenlemeye yer verilmiştir: "Bir mültecinin sınır dışı edilmesi, ancak ilgili yasal sürece göre alınmış bir karara uygun olabilir. Zorunlu ulusal güvenlik nedenlerinin, aksine bir uygulamayı gerekli kıldığı hallerde haller dışında, mültecinin, durumunu açıklaması için delil sunmasına, temyiz etmesine, bu amaçla yetkili bir makamın ya da yetkili makamın özel olarak atayacağı bir kişinin veya kişilerin önünde temsil edilmesine izin verilecektir."

Geri gönderilme yasağı, daha geniş kapsamlı bir başka ilke olan "geri dönüşün gönüllüğü" ya da "gönüllü geri dönüş" ile de yakından ilişkilidir.

Gönüllü geri dönüş kavramı, mültecilerin korunmasını sağlamaya yönelik temel ilkelerden biridir. 1951 Sözleşmesinde açıkça zikredilmemiş olan bu kavram, BMMYK Tüzüğünde, örgütün Yürütme Komitesi

tarafından onaylanmış bir takım kararlarda ve 1969 Afrika Birliği Örgütü Mülteci Sözleşmesi gibi mültecilerle ilgili bölgesel belgelerde kabul edilmiştir. Gönüllü geri dönüş ilkesi, bütün mültecilerin kendi ülkelerine dönme hakkına sahip oldukları kabulüne dayanır. İnsan Hakları Evrensel Bildirgesinin 13. maddesi ile Kişisel ve Siyasal Haklar Sözleşmesinin 12. maddesi gibi temel insan hakları normlarında kaynak bulan bu haktan gerçek anlamda söz edebilmek için, vatana dönüş kararının özgürce ve gerekli tüm bilgiler alındıktan sonra yapılmış bir seçime dayalı olması gerekir. Ülkeye dönme hakkının öteki yüzünde, mültecileri yaşamlarının ve özgürlüklerinin tehlikeye düşeceği bir ülkeye gitmeye zorlama amacı taşıyan her türlü eylemin yasaklanması yer alır.

BMMYK de, dönüşün gönüllülüğü ilkesine bağlı kalmanın hayati önem taşıdığını ısrarla vurgulamaktadır: "Dönüş için herhangi bir fiziksel, psikolojik ya da maddi baskı bulunmamasını öngören gönüllülük ilkesi... uluslararası koruma sisteminin mültecilerin dönüşüyle ilgili hükümlerinin temel taşıdır."

Mültecileri, sığındıkları ülkeyi terk edip, yaşamlarına ve özgürlüklerine yönelik tehditte herhangi bir değişiklik olmadığı halde kaçtıkları ülkeye dönmeye zorlama anlamına gelen her türlü girişim, aynı zamanda geri gönderilme yasağının da ihlali sonucunu doğurur.

## 2- Mültecilerin İnsan Hakları

Kuşkusuz mülteci olmak, diğer haklardan mahrum kalmak anlamına gelmez. Nitekim 1951 Sözleşmesinin Giriş bölümünde bu durum açıkça ifade edilmiştir. Buna göre, mültecilerin, BM Anlaşmasında ve Evrensel Bildirgede belirtilen tüm temel haklardan olabilen en geniş ölçüde yararlanmaları güvence altına alınmalıdır. Sözleşme, ayrıca mültecilerin insan haklarından yararlanmaları konusunda da ayrıntılı sayılabilecek düzenlemeler getirmiştir.

Sözleşmeye göre, mülteciler, buldukları ülkenin yasa ve düzenlemeleri ile kamu düzenini korumak için alınan önlemlere uymak zorundadır (Madde 2).

Sözleşme, mülteciler arasında ayrımcılık yapma yasağı getirmiştir (Madde 3). Ayrımcılık ölçütleri, ırk, din ve gelinen ülkedir. Ancak

zamanla uluslararası belgelerde yer alan diğer ayrımcılık ölçütleri de, mültecilerle ilgili kuruluşlar ve mülteci kabul eden bazı ülkeler tarafından kabul edilmektedir.

Sözleşme, Avrupa kültürünün belirlediği bir ortamda gelişmesi nedeniyle, dinsel kimliği diğer kişisel özelliklerden daha çok vurgulamıştır. Sözleşmede insan haklarıyla ilgili olarak tanımlanan ilk norm, kişilerin dinlerinin gereğini yerine getirmede ve çocuklarının dinsel eğitimi konusunda özgürlük hakkıdır (Madde 4). Buna karşılık, ne yaşam hakkı ile doğrudan bağlantılı olan beslenme, barınma ve sağlık hakkı belirtilmiştir; ne de anadilde ifade ve çocukların anadilde eğitimi gibi mültecilik konumuyla doğrudan ilgili bir temel hak alanına değinilmiştir.

Sözleşme, mülkiyet hakkı, yargıya başvurma hakkı, aile kurma ve aileyi sürdürme ve (siyasal olmamak koşuluyla) örgütlenme haklarını ise tanımlamaktadır. Sözleşmede din özgürlüğü dışındaki insan hakları normları, örneğin çalışma hakkı, Sözleşmeye taraf bir ülkede yabancılara tanınan haklar temelinde düzenlenmiştir. Buna karşılık, sosyal güvenlik ve çalışma hayatına ilişkin hakların, yurttaşlarla aynı düzeyde korunması gerektiği vurgulanmıştır (Madde 24).

Sözleşmede mültecilerin beslenme hakkından yararlanmasına ilişkin bir norm yer almamakla birlikte, İkinci Dünya Savaşı koşullarından dolayı, az bulunan ürünlerin tayına bağlanması halinde, mültecilere yurttaşlarla aynı şekilde muamele edilmesi kuralı getirilmiştir (Madde 20). Diğer bir temel hak olan barınma hakkı konusunda ise, devletlerden konunun "yasalar ya da yönetmeliklerle düzenlendiği ya da kamu makamlarının kontrolüne tabi olduğu oranda, ülkelerinde yasal olarak ikamet eden mültecilere, her halde genel olarak aynı şartlar altındaki yabancılara uygulanandan daha az olmayacak biçimde, mümkün olduğu kadar müsait bir muamele sağlanması" istenmektedir (Madde 21).

Eğitim hakkı alanında ise, mültecilere temel eğitim konusunda yurttaşlara sağlanan olanakların aynısının sağlanması öngörülmüştür (Madde 22). Temel eğitim sonrasında ise, aynı koşullardaki yabancılara tanınan haklardan daha azının tanınmaması gerekir. Anadilde eğitim konusunda ise, az önce de belirtildiği gibi bir hüküm yoktur.

Seyahat ve ikamet yerini seçme hakkı da, aynı durumdaki yabancılara

ilişkin yasal düzenlemeler temelinde tanınmalıdır (Madde 26).

1951 Sözleşmesi, mültecilerin sıklıkla gizlice seyahat etmeleri gerçeğinden hareketle, kimlik ve seyahat belgelerine sahip olmamaları durumunda cezalandırılmalarını önleyebilecek normlar da getirmektedir. Ayrıca, Sözleşmeye taraf devletlerin, doğrudan tehlike altında oldukları ülkeden gelen mültecilerin, giriş yaptıkları ülke sınırlarına yasal olmayan yollardan girmeleri ya da o ülkede yasadışı bir şekilde bulunmaları nedeniyle cezalandırılmalarını yasaklayan bir norma da yer verilmiştir (Madde 31). Fakat bu durumdaki mültecilerin, olabildiğince kısa sürede o ülkenin yetkililerine başvurmaları ve yasadışı girişleri için iyi bir neden göstermeleri gerekmektedir. Devletler, mültecilerin ülke içinde hareket etmelerine "gerekli olmayan" hiçbir kısıtlama getirmeyecek ve bu tür kısıtlamalar da, mültecilerin bu ülkedeki statüleri belirleninceye ya da başka bir ülkeye geçiş için izin alınca kadar uygulanabilecektir.

Son olarak devletlerin, Sözleşmeye çekince koyarak da taraf olabileceklerini; ancak bu çekincelerin, Sözleşmenin özellikle mülteciyi tanımlayan 1. maddesi ile ayrımcılık yasağı, din özgürlüğü, yargı yollarına başvurma hakkı ve kişiyi tehlike altında bulunduğu ülkeye geri gönderme yasağı konusunda geçerli olamayacağını da belirtelim.

Ulusal ve uluslararası insan hakları ve özgül olarak mülteci hakları savunucularının bütün çabalarına rağmen; uluslararası sistemin resmi aktörlerinden oluşan dünya, sığınma hakkını ve mültecilere sağlanmış güvence ve koruma standartlarını geriye çekmeden hiçe saymaya kadar uzanan geniş bir budama operasyonuna gönül ve irade koymuş görünüyor. BMMYKnin saptamalarına göre, mülteci koruma standartlarının aşağı çekilmesinde şu üç ana yöntem uygulanmaktadır:

- *Sığınma hakkının, sığınılması olası ülkelerce reddedilmesi,*
- *Sürgündeki toplulukların bedensel güvenliklerinin ve insanca yaşama haklarının tehdit altına düşmesi,*
- *Mültecilerin ülkelerine gönüllü dönmeleri ilkesine bağlılığın azalması.*

Yüksek Komisere göre, ülkelerin mültecilere sığınma hakkı vermekte giderek isteksiz davranmaları, uluslararası insani gündemin şu andaki en önemli konularından biridir. Birçok ülkenin "sınırlarını açıkça

kapattığına" dikkat çeken Yüksek Komiser, bazılarının ise "daha sinsice davranarak, mültecilerin topraklarına girmesini engelleyen yasa ve yönetmelikleri yürürlüğe soktuklarını" belirtmiştir. Yüksek Komiserin gözlemine göre, "sığınma hakkına yönelik tehdit küresel bir nitelik kazanmıştır". Ekleme gerekir ki, sığınma hakkı tanıyan bir ülkeye kabul edilmek de artık bir güvence sağlamıyor. Açıkçası, mültecilerin barış ve güvenlik içinde yaşama hakkına yönelik tehdit de giderek büyüyor. Bütün bunlara bir de, mültecileri arzuları hilafına kaçıttıkları ülkelere dönmeye zorlayan çeşitli riyakâr yöntem ve kirli oyunları da ilave edersek, iyice kararan bir tablo elde ederiz.

Sığınma hakkının aşındırılmasında ve mülteci koruma ilkelerinin içinin boşaltılmasında, dünyanın en zengin ve en güçlü ülkeleri başı çekiyor. BM Mülteciler Yüksek Komiserinin sözleriyle, "mültecilerin korunması kurumunun doğduğu yer Avrupa'dır; ama, aynı kurumun yeterliliği yine Avrupa'da sınanmaktadır." Şimdi Avrupa'da mülteci hukuku alanında yaşanan gelişmeleri biraz daha yakından görebiliriz.

### **VIII- Avrupa'da İltica Hakkı ve Mülteci Hukuku**

Batı Avrupa, dünya mültecilerinden çok küçük bir bölümünün başvurduğu ya da ulaşabildiği bir bölgedir. BMMYKnin 2001 yılı Ocak ayı itibariyle ilan ettiği istatistiklere göre, dünyadaki toplam 12.148.000 mültecinin sadece 2.423.500'ü Avrupa kıtasında bulunmaktadır. Yine toplam 896.600 iltica talebinin 332.900'ü Avrupa devletlerine yöneltilmiştir. Belirtelim ki, bu rakamlar bütün Avrupa ülkeleri içindir. Avrupa Birliği üyesi ülkeler esas alındığında sayılar doğal olarak düşer. Buna rağmen, Avrupa Birliği ve Batı Avrupa hükümetleri, kendilerine yönelen iltica hareketlerini abartılı bir üslupla "mülteci akını" olarak adlandırmakta ve bu akını önleme bahanesiyle bir dizi önlem geliştirmektedir.

Avrupa Birliği çatısı altında ortak bir hukuk alanı oluşturmakta olan Batı Avrupa, 1992 Maastricht Antlaşmasıyla sığınma hukuku konusunda da ortak politikalar ve normlar geliştirmeye başladı.

Avrupa devletleri ve Avrupa Birliği, uluslararası mülteci rejiminin temel taşı olan 1951 Sözleşmesini etkisizleştirme ve giderek devre dışı bırakma

eğilimindedir. Bugün Avrupa'da bulunan mültecilerden ancak çok küçük bir bölümü 1951 Sözleşmesi kapsamında korunmaktadır. Avrupa devletlerinin geliştirdiği "geçici koruma" ya da "üçüncü güvenli ülke" gibi kavramlar, bu devletlerin 1951 Sözleşmesinden kaynaklanan yükümlülüklerinin etrafından dolaşma, mültecileri Sözleşme sisteminin dışına çıkarma araçlarıdır. Nitekim Avusturya hükümeti, AB Başkanlığı döneminde "Mülteci Sözleşmesinin artık ihtiyaçları karşılamadığını ve tamamıyla siyasal takdire dayanan yeni bir sığınma sistemi kurulması gerektiğini" ilan etti. Bu çıkışa en güçlü destek İngiltere'den geldi. İçişleri Bakanı Jack Straw, *Institute of Public Policy Research*'ün bu yılın başlarında „İltica Hakkının Modernleştirilmesi" başlığı altında düzenlediği seminerde yaptığı konuşmada, 1951 Sözleşmesinin taraf devletlere getirdiği yükümlülüklerinin, Sözleşmeyi hazırlayanların tasavvurlarına artık uymadığını, bu nedenle Sözleşmenin gözden geçirilip değiştirilmesi gerektiğini söyledi. Straw, bu talebini daha önce Haziran 2000'de Lizbon'da toplanan Avrupa Birliği Zirvesinde de dile getirmiş ve Avrupa yönetici sınıfına hakim olan sinik tavırla, İngiltere'deki bir köyde bir yük kamyonunun içinde havasızlık sonucu ölen 58 Çinli olayını bu talebini haklılaştırmak için kullanmıştı.

Gerçi Avrupa Birliği, 1999 Tampere Avrupa Konseyinde iltica hakkının mutlak bir hak olduğunu ilan etti. Ancak AB hükümetleri, 1951 Sözleşmesindeki yükümlülükleri geliştirmek bir yana, onların gerisine çekilmeye devam ettiler.

Maastricht Antlaşması sonrasında devreye sokulan "güvenli üçüncü ülke" formülü, günümüzde Avrupa iltica hukukunun temel haline gelmiştir. Buna göre, iltica hakkı için bir devlete başvuran kişi, bu başvuruyu daha önce "güvenli" sayılan başka bir ülkede de yapma imkânına sahip olmuşsa, başvurusu reddedilir.

"Güvenli üçüncü ülke" uygulaması konusunda, BMMYKnin şu kısa değerlendirmesini aktarmakta yetinelim: "Güvenli ülke ilkesi, yapısı açısından tehlikelidir. Çünkü, yasaları ne kadar demokratik olursa olsun, her ülkede baskı ve zulüm olayları görülebilir. Güvenli ülke kavramı siyasal yönlendirmelere de açıktır. Bu kategoriye giren ülkelerin listesini çıkartan devletler, en yakın müttefiklerini ve en önemli ticaret ortaklarını da kaçınılmaz olarak bu listeye aktaracaklardır."

Maastricht Antlaşmasının hemen sonrasında Avrupa Komisyonunun geliştirdiği ve Londra Avrupa Konseyinin (Aralık 1992) benimsediği normlardan bir diğeri de, "gerekçeleri açıkça yetersiz" olan başvuruları idari olarak reddetmek konusunda devlet yetkililerine geniş takdir yetkisi tanır. Başvuranın, bu karara karşı kullanabileceği itiraz imkânlarının sınırlandırılması da, bu normun bir parçasıdır.

Üçüncü bir norma göre ise, başvuruçuların geldiği ülkede ("mülteci üreten ülke") genel olarak ciddi bir sürekli baskı tehlikesi yoksa, başvuruçuların ülkelere geri gönderilmesi süreci hızlandırılabilir. Söz konusu ülkenin "güvenli ülke" olup olmadığına karar verecek olan da, başvuruyu değerlendiren idari yetkililerdir. Sürecin hızlandırılması, olayların çoğunda yargısal güvencelerinin ortadan kaldırılması ya da kısıtlanması sonucunu da kaçınılmaz olarak beraberinde getirecektir. Avrupa'nın "mülteci akını"ndan ya da "yükü"nden kurtarılması çabaları kapsamında keşfedilen bir yöntem de, 1994 yılında geliştirilen "yeniden kabul anlaşmaları"dır. AB hükümetleri ile diğer hükümetler arasında yapılan bu anlaşmalar, mültecilerin AB ülkelerine gelirken geçtikleri son ülkeye (genellikle bir Doğu Avrupa ülkesi) geri gönderilmesini kolaylaştırır. Bu ülkelerin "güvenli üçüncü ülke" olarak kabul edilmesi, AB ülkelerinin kendilerine sığınmak isteyen kişileri başka bir ülkeye gönderme imkanlarını artırır. Uluslararası Af Örgütü, bu "yeniden kabul anlaşmaları" yoluyla oluşturulan Avrupa sistemini, "örgütlü sorumsuzluk ağı" olarak nitelendirmişti.

İltica hakkını etkisizleştiren başka önlemler arasında, mültecilerin gözetimine alınması, sosyal yardımın kısıtlanması gibi uygulamaları da zikretmek gerekir. Sınır güvenliği önlemleri ve kontrol sistemleri, mültecilere karşı güçlendirilmiştir. Çatışma ve savaş bölgelerinden topluca gelen mültecilere ise "geçici koruma" statüsü uygulanmaktadır.

AB'de iltica hakkına yönelik kısıtlamalar, keyfi idari ve dar yoruma dayalı yargısal kararlar yoluyla, kişiyi tehlike altında bulunduğu ülkeye geri gönderme yasağının sık sık ihlal edilmesine yol açmaktadır. Ciddi insan hakları ihlallerine yol açan bu keyfi sisteme karşı insan hakları kuruluşlarının çabalarına yanıt olarak, Avrupa Komisyonu, 1995 yılında Sığınma Prosedürleri İçin Asgari Güvenceler Kararını aldı. Asgari Güvenceler arasında en önemlileri şunlardır:

- Sığınma hakkının reddedilmesine karşı itiraz hakkının kullanılması halinde nihai karara kadar kişiler sınır dışı edilmemelidir;
- sığınma başvuruları bir uzmanlık kurumu tarafından değerlendirilmelidir;
- sığınmacılara, prosedürler ve hakları hakkında, kendi dillerinde bilgi verilmelidir.

Fakat, sistem içinde bu asgari güvencelerden sapmayı mümkün kılan istisnalara yer verilmesi de ihmal edilmemiştir. Beklenebileceği gibi, uygulamacılar bu fırsattan en iyi şekilde yararlanmaya çalışmakta ve istisnai durumlar geniş yorumlanmaktadır.

Ayrıca, AB hükümetleri, 1951 Sözleşmesi konusunda da "Ortak Tutum" geliştirerek, Sözleşmenin dar bir yorumunu kabul etmişlerdir. Buna göre, hükümetler, yalnızca hükümetler ve görevlileri tarafından baskı gören kişileri mülteci olarak kabul edecek ve fakat belirli bir alanda hakimiyet kuran silahlı bir hareket tarafından tehdit edilen kişilere sığınma hakkı tanımayacaklardır. Bu tutum, silahlı hareketlerin giderek dünyanın daha geniş bölgelerinde hakimiyet kurdukları ve belirli kişilerin ya da insan topluluklarının yaşamını tehdit ettikleri, etnik temizlik ya da zorla yerinden etme, işkence ve tecavüz gibi uygulamalara başvurdukları bir dönemde geliştirilmiştir.

AB'nin hem Birlik üyesi hem de Birlik adayı ülkelerde daha kısıtlayıcı iltica hakkı uygulamalarını dayatması, yaşam hakkının önemli bir yönünü oluşturan bu hakkın geleceğini de tehdit etmektedir. Avrupa ülkelerinden geldikleri ülkelere (bu arada Türkiye'ye) geri gönderilen pek çok mülteci, dönüşlerinde işkence görmüş ve keyfi kararlarla tutuklanmıştır.

Avrupa'da iltica hakkına getirilen kısıtlamalar, mültecilerin yazgısının insan kaçakçılığı yapan suç örgütlerine bağlı olması sonucunu da beraberinde getirmiştir. Özellikle Türkiye gibi geçiş ülkelerinde insan ticaretinin boyutları 1990'lı yıllarda genişlemiş ve güçlü bir sektör haline gelmiştir.

Avrupa Birliği bünyesinde, mültecilerin Avrupa'ya ulaşmasını engellemek için de bir dizi önlem geliştirilmiş ve işi sağlama bağlamak



için bu tür önlemlerin, Birlik mevzuatı kapsamında sistematik ve uyumlu bir hale getirilmesi için de yoğun çalışmalar yürütülmüştür. Örneğin, Schengen Anlaşmasınının 26. maddesine göre, üye devletler, hava, kara ve deniz taşıyıcılarına, ülkelerine girmesi kabul edilmeyen yabancıları geri götürmeleri ya da Schengen üyesi olmayan bir ülkeye götürmeleri konusunda yükümlülük getiren yasal düzenlemeler yapmak zorundadır. Söz konusu yabancıların mülteci olup olmaması ya da götürüleceği ülkede tehlike altında olup olmaması bir ölçüt teşkil etmez. Geçerli seyahat belgeleri olmayan kişileri Schengen ülkelerine taşıyan taşıyıcılar, para cezalarına çarptırılır. Belçika, Fransa ve Lüksemburg, para cezasını, mültecinin başvurusu işleme konuncaya kadar ve Finladiya ile Almanya ise, iltica hakkı tanınincaya kadar askıya almakta; söz konusu yabancıların iltica hakkı alması halinde ise ceza hükmüne olumlu istisna getirmektedir. Ancak bu arada taşıyıcılar, geçerli seyahat belgeleri olmayan kişileri taşımama yolunu tercih etmiş; böylece iltica talebiyle Avrupa ülkelerine yönelmek zorunda kalan birçok insanın seyahati fiilen engellenmiş, yani istenen sonuç pratikte elde edilmiştir.

Ekim 1999'da Tampere, Finlandiya'da yapılan özel bir Avrupa Konseyi toplantısında, Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Alanının gerçekleştirilmesi ve gelecek yılın siyasal yönelimleri görüşüldü. Görüşülen konular arasında, iltica ve göç konusundaki siyasal yölgösterici ilkeler de vardı.

- Avrupa Konseyi, Birlik ve Üye Ülkelerin iltica hakkına saygı göstermesinin önemini vurguladı ve Cenevre Sözleşmesinin, kişileri tehlike altında olabilecekleri bir ülkeye sınırdışı etmeme (non-refoulement) ilkesinin gözetilmesini güvence alacak şekilde tam ve kapsamlı bir şekilde uygulanmasına dayalı bir Avrupa Ortak İltica Sisteminin kurulmasını sağlamak üzere çalışmaya karar verdi. Bu Ortak Sistem, ilk aşamada, bir iltica başvurusunu değerlendirmekle hangi Üye Ülkenin yükümlü olduğuna karar verecek bir mekanizma, mültecileri kabul etmek koşulları ve prosedürleri alanında ortak standartlar, mülteci statüsüne uygunluk kuralları konusunda ölçütlerin birbirine yakın hale getirilmesi ve iltica hakkını ikame eden diğer koruma önlemleriyle ilgili yöntemleri de içermelidir. Ortak Sistem, son olarak, bütün Birlik ülkelerindeki mülteciler için geçerli olacak bir ortak iltica prosedürü ve tektip bir mülteci statüsünün geliştirilmesini kapsamaludur. Zorla yerinden edilen kişilerin geçici korunması sorunu ise, Üye Ülkeler arasında dayanışma içinde çözümlenmelidir.

- Tampere'de, Avrupa Birliği'nin göçle ilgili sorunlara, Avrupa'ya göç eden kişilerin geldiği ülkelerde ve geçiş ülkelerinde siyasal durum, insan hakları ve kalkınma konularını da kapsayan kapsamlı bir yaklaşıma gereksinim duyduğu anlaşıldı. İlgili üçüncü ülkelerle ortak çalışmanın da, ortak gelişmeyi destekleyerek, böyle bir siyasal yaklaşımın başarıya ulaşmasındaki temel unsurlardan biri olacaktır. Avrupa Konseyi, üçüncü ülke yurttaşlarının giriş ve yerleşim şartlarıyla ilgili ulusal yasaların; hem Birlikteki ekonomik ve demografik gelişmelerin değerlendirilmesine, hem de mültecilerin anavatanlarındaki duruma bağlı olarak düzenlenmesi gerekliliğini kabul ediyor.

- Olağanüstü Tampere Konseyinin vardığı Sonuçlar, Avrupa Birliği'nin, yasal olarak Üye Ülkelerde yaşayan üçüncü ülke yurttaşlarına adil davranılmasını güvence altına alması gerektiğini de vurguluyor. Üye Ülkelerin Devlet ve Hükümet Başkanları ayrıca, yasal olarak yerleşmiş bulunan üçüncü ülke yurttaşlarına, AB yurttaşlarına tanınanlardan farklı olmayan haklar ve yükümlülükler sağlamaya yönelik, daha etkili bir entegrasyon yönteminin gerekliliğinin de altını çizdiler.

- Avrupa Konseyi, göç akışının daha verimli bir şekilde yönetilmesi gerektiğini her aşamada vurgulamıştır. Avrupa'ya göç eden kişilerin geldikleri ülkelerin ve geçiş ülkeleriyle beraber çalışarak, insan ticaretinin engellenmesi ve yasal göç olanaklarıyla ilgili bilgilendirme kampanyalarının geliştirilmesini istemiştir. Gönüllü geri dönüşü teşvik etmek ve bu ülkelerin yetkililerine, insan ticaretiyle etkili savaşılabilmeleri, Birlik ve Üye Ülkelere karşı sınırdışı edilen kişileri yeniden kabul etme sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için yardım etmek üzere, göçmenlerin geldiği ülkelerin ve geçiş ülkelerinin geliştirilmesi için yardım yapılmasını önermiştir.

## MÜLTECİ KONUMUNUN BELİRLENMESİNDE EN İYİ STANDARTLAR

### Genel Gereklilikler

1. Sığınma hakkının tanınmasına ilişkin usul, korunmaya gereksinim duyan bütün kişileri belirlemek ve onlara uygun konumu (statüyü) tanımak açısından yeterli olmalıdır. Bu gereklilik, yalnızca Mültecilerin Statüsüne Dair 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü uyarınca mülteci olarak tanınabilecek durumdaki sığınmacıların durumunda geçerli değildir; aynı zamanda, 1951 Sözleşmesindeki tanımın doğru yorumunun dışında kalabilecek durumda olan ancak uluslararası korunmaya gereksinim duyan sığınmacılar için de uygulanmalıdır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 3. maddesi, İşkenceye Karşı BM Sözleşmesinin 3. maddesi, Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 7. maddesi ya da geniş kapsamlı tanımlanan bir tamamlayıcı koruma biçimiyle ilgili olabilecek durumlar bu kapsamdadır.

2. Bütün sığınma talepleri ve ayrıca sığınma talebini içerebileceği konusunda bir işaret olan bütün vakalar, sığınma ve mülteci konularında karar vermeye yetkili merkezi bir uzmanlaşmış otoritenin vasıflı personeli tarafından incelenmeli ve karara bağlanmalıdır. Bu gereklilik, şu kararlar için de geçerlidir:

- (a) sığınma başvurusunda bulunan bir kişinin geldiği ülkeye geri gönderilmesi;
- (b) sığınma başvurusunda bulunan bir kişinin üçüncü bir ülkeye gönderilmesi;
- (c) AB Dublin Sözleşmesi kapsamında devlet sorumluluğunun belirlenmesi;
- (d) Cenevre Sözleşmesinin korumanın dışında bırakmayla ilgili hükümlerinin uygulanması; ve
- (e) başlangıçta mülteci statüsünün ve korunma gereksiniminin belirlenmesi dahil olmak üzere, başvurunun esasına ilişkin bütün kararlar.

3. Bir sığınma başvurusu, resmi gerekliliklerin yerine getirilmemesi gerekçesine dayanarak geçersiz sayılmamalıdır. Sığınma başvurusunun yapılması için belirli bir ifade biçimi ya da formülasyon koşulu getirilmemeli, sığınma başvurusunun yapılması için süre şartı konmamalıdır. Sığınma başvurusu yapan kişilerden, belirli bir kimlik ya da seyahat belgesine sahip olmaları istenmemelidir. Sığınma başvurusu yapan kişiler, hiçbir durumda, bu tür belgeleri edinmek için geldikleri ülkenin büyükelçiliğine yönlendirilmemelidir.

4. Sığınma başvurusunda bulunan her kişi, başvurusu üzerine, vasıflı bir hukuk uzmanının yardımı ve kendisini temsil etmesi hakkına sahip olduğu ve bu hakkını gecikmeksizin nasıl kullanabileceği konusunda bilgilendirilmelidir. Bu hak, sığınma başvurusu yapan kişinin mali durumunun gerektirmesi halinde, başvuru yapılan devletin ücretsiz hukuk yardımı sağlamasını da kapsar. Hukuk yardımı, sığınma prosedürünün her aşamasında erişilebilir bir olanak olmalıdır.

5. Sığınma talep eden kişiler, esasa ilişkin ilk görüşmeden önce, olabildiğince erken bir aşamada, sığınma prosedürü konusunda, hak ve ödevlerinin

açıklanması da dahil olmak üzere, derhal ve tam olarak bilgilendirilmelidir. En azından, bu tür bilgiler başvuruya muhatap devletin dilinde yazılı olarak ve sığınma talep eden kişinin ana dilinde sözlü olarak verilmelidir.

6. Sığınma talebinde bulunan kişi, görüşmeyi yapan görevli ve kendisinin hukuksal temsilcisinin tam olarak anlayabildiği bir dilde konuşmadığı sürece, profesyonel olarak vasıflı, eğitim görmüş ve yansız, mesleki davranış kurallarına uygun çalışan bir çevirmen bulundurulmalıdır. Bu gereklilik, prosedürün her aşaması için geçerlidir.

7. ECRE, 1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolünde belirlenen mülteci statüsünün tanınması konusundaki başvurulara ilişkin normal sığınma prosedüründe daha hızlı kararların alınması gerektiği ve alınabileceği kanısındadır.

8. Bütün sığınma başvuruları için, bireysel, yansız ve içerikli bir inceleme güvence altına alınmalıdır. Bir grubun sürekli baskıya uğradığı durumlarda, bireysel durumun incelenmesi, kişinin söz konusu gruba mensup olup olmadığının belirlenmesiyle sınırlı olmalıdır.

9. Sığınma talep eden herkese, yetkin otoriteler tarafından adil ve tam bir görüşme sağlanmalıdır. Sığınma talep edenlerin görüşmeleri, sığınma taleplerinin içeriğine ilişkin konularda polis ya da sınır muhafızları tarafından asla yapılmamalıdır. Görüşme hakkı, ancak yetkin otoriteler iltica hakkının salt belgeler üzerinden tanınabileceğini düşündüklerinde vazgeçilebilecek bir haklıdır.

10. Yetkili kişi, iltica başvurusu yapan kişinin, varolan bütün kanıtları elde etmesinin ve, başvurusunu desteklemek için, sivil toplum kuruluşları da dahil olmak üzere farklı kaynaklardan belge sağlamanın gerekliliğine dikkatini çekerek, mülteci statüsü talebini temellendirmesine yardımcı olmakla yükümlüdür.

11. Mülteci statüsünün tanınması, başvuran kişilerin iltica talebinde ileri sürdükleri bütün olguları kanıtlamasını veya resmi kanıt göstermesini gerektirmez. Doğrulayıcı kanıtların eksikliği, başvuruyu reddetmek için yeterli sebep değildir. Zulüm korkularının makul olduğunun ortaya konması yeterlidir. Bu kanıt standardı karşılandığı zaman mülteci olarak kabul edilebilirler. Başvuran kişiler hakkında, zulüm korkularını ortaya koyan inandırıcı bir ifade verildikten ve varolan kanıtlar elde edilip incelendikten sonra, kanıt eksikliğine rağmen olumlu karar verilmelidir.

12. Sığınma başvurusuyla ilgili herhangi bir karar, başvuran kişinin hukuk danışmanına ve anlayabileceği bir dilde de başvuran kişiye yazılı olarak iletilmelidir. Eğer yazılı karar sadece başvuruyu değerlendiren ülkenin dilinde sağlanabiliyorsa, başvuran kişiye ayrıca sözlü olarak tamamıyla anlatılmalıdır.

13. Olumsuz bir karar, başvurunun reddinin sebepleri ve incelenen kanıtların yanı sıra, sığınma hakkı isteyen kişinin temyiz etme hakkıyla ilgili bilgileri ve

temyiz prosedürünün, varsa, zaman sınırlamalarını ve şartlarını açıkça ve tamamıyla göstermelidir.

14. 1951 Cenevre Sözleşmesine göre mülteci statüsü vermeme kararı veya herhangi bir tamamlayıcı korumayı sağlamama kararı veya başvuruyu değerlendirme konusunda hangi devletin sorumlu olduğu konusundaki herhangi bir karar durumunda, başvuran kişinin, hem başvuru esasları, hem de verilen kararın hukuka uygunluğu konusunda, yargısal ya da bağımsız bir temyiz organına başvurma hakkı ve olanağı olmalı ve bu işlemler sırasında o ülkede kalabilmelidir.

Kabul edilebilirlik prosedürleri

15. Avrupa Mülteci Konseyi, kabul edilebilirlik prosedürlerinin, mültecilerin korunmasıyla ilgili yasal ve usul güvencelerine zarar verici şekilde kullanılmasına karşıdır.

16. Devletler, bir kabul edilebilirlik prosedürünü işletiyorlarsa, bunu, sığınma başvurusunun esasına ilişkin incelemelerden önce yapmalıdırlar. Kabul edilebilirlik prosedürleri sırasında ne bir sığınma talebinin iyi temellendirilmiş olması, ne de iltica hakkından yoksun bırakıcı hükümlerin ya da kendi ülkesi içinde başka bir yere yerleşerek zulümden korunma seçeneği konularının uygunluğu değerlendirilmelidir; çünkü bunlar, davanın esasa ilişkin yönlerinin karmaşık bir incelemesini gerektirir. Kabul edilebilirlik prosedürlerinin amacı sadece şunlar olmalıdır:

- (a) Başvuran kişinin diğer bir devletin (ilk sığınma devleti) korumasından yararlanıp yararlanmadığı veya
- (b) Sığınma başvurusunun Dublin Sözleşmesine veya üçüncü ülkeyle ilgili diğer düzenlemelere göre, üçüncü bir devlet tarafından incelenmesinin gerekip gerekmediği.

17. Asgari haklar olarak, ücretsiz hukuk danışmanı ve çevirmen sağlanması ve BMMYK ya da sivil toplum kuruluşlarına ulaşabilme ile temyiz hakkı gibi güvenceler, istisnasız herkes için geçerli olmalıdır. Kabul edilebilirlik prosedürleri sınırda yürütüldüğü takdirde, zaman sınırlamaları belirlenmeli ve bütün yasal ve usulle ilgili güvenceler bu aşamada da geçerli olmalıdır.

18. Başvuru yapan hiçbir kişi, aşağıdaki gerekler yerine getirilmeden; Dublin Sözleşmesine taraf Devletler de dahil olmak üzere, üçüncü bir ülkeye iade edilmemelidir:

- (a) Başvuran kişinin hayatı veya özgürlüğü, üçüncü ülkede, 1951 Sözleşmesinin 33. Maddesi anlamında, tehdit altında olmamalıdır.
- (b) Başvuran kişi, üçüncü ülkede, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin 3. Maddesi, İşkenceye Karşı BM Sözleşmesinin 3. Maddesi ve Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesinin 7. Maddesi çerçevesinde, işkence, insanlık dışı ve

aşağılayıcı muameleye maruz kalmamalıdır.

- (c) Üçüncü ülke, 1951 Sözleşmesine ve 1967 Protokolüne taraf olmalı, bu belgeleri, Sözleşmenin ruhuna ve BMMYK'nin yol gösterici kurallarına uygun olarak uyguluyor olmalıdır.
- (d) Üçüncü ülke, sığınma hakkı isteyen kişiyi kabul ettiğine, başvuran kişiye adil ve yeterli bir iltica prosedürü ile etkili koruma sağlayacağına dair açık rızasını belirtmiş olmalıdır.
- (e) Başvuran kişinin üçüncü ülkeye, güvenlik ve kişiye saygı şartlarında kabul edileceğine dair kanıt olmalıdır.
- (f) Üçüncü ülke, başvuran kişinin sığınma talep ettiği ve başvurusunun henüz esastan incelenmediği konularında bilgilendirilmelidir.

19. Bu gerekler yerine getirilse bile, sığınma hakkı isteyen kişiyi üçüncü bir ülkeye teslim etmeden önce, BMMYK İdare Komitesinin 15 sayılı Kararı uyarınca, başvuran kişinin neden o ülkeye başvurduğunu anlamak için her türlü çaba gösterilmelidir. Devletler şu koşullarda sığınma başvurusunun sorumluluğunu almaları gerektiğini göz önünde bulundurmalıdır:

- (a) Başvuran kişinin ülkede yakın aile bağları ve/veya ülkeyle önemli kültürel bağları varsa;
- (b) Başvuran kişinin fiziksel veya psikolojik sağlığı kötü durumda ise veya diğer sağlık sebepleri durumunda;
- (c) Başvuran kişi aradaki, bağlantıları veya tanıdıkları bulunmayan bir ülkeden sınırlı bir sürede ve sadece hedef ülkeye ulaşmak için transit geçişte bulunmuşsa;
- (d) Başvuran kişi, söz konusu üçüncü ülkedeki önceki uygulamaları kanıt göstererek, o ülkenin, kendi mülteci statüsünü belirlemede başvuru yapılan ülkeden daha katı kriterler uygulayacağını ortaya koyarsa.

Hızlandırılmış prosedürler

20. ECRE, hızlandırılmış prosedürlerin, mültecilerin korunmasıyla ilgili yasal ve usul tedbirlerinin uygulanmasına zarar verecek şekilde kullanılmasına karşıdır. Eğer devletler, hızlandırılmış prosedürlerin kullanılması konusunda ısrarcı iseler, askıya alınması söz konusu olmayacak asgari güvenceler arasında şunlar bulunmalıdır:

- (a) Ücretsiz, vasıflı ve bağımsız hukuk danışmanın hizmetlerinden yararlanmak;
- (b) Vasıflı ve tarafsız bir çevirmenin hizmetinden yararlanmak;
- (c) BMMYK ve/veya sivil toplum kuruluşlarına erişebilmek;
- (d) Yetkili bir kişiyle kişisel bir görüşme yapabilmek;
- (e) Hem başvuru esaslan, hem de yetkili merci tarafından verilen kararın yasallığı konusunda bağımsız bir temyiz organına başvurma hakkı ve olanağına sahip olmak.

21. Devlet yetkililerinin aşağıda belirtilen türden kaygılara sahip olmaları, bir başvuruyu hızlandırılmış prosedüre yöneltmek için yeterli bir gerekçe sağlamaz:

- (a) Zulüm korkusu kişinin ülkesindeki belirli bir bölgeyle sınırlıdır ve kendi ülkesinde başka bir bölgeye yeniden yerleşmesi (bazen 'ülke içinde kaçış alternatifi' olarak geçer) başvuran kişinin korunmasını sağlayabilir.
- (b) Başvuru inandırıcılıktan yoksundur.
- (c) Başvuru yapan kişi, 'güvenli ülke' olarak nitelenen bir ülkeden gelmektedir.
- (d) 1951 Sözleşmesinin I.F. Maddesindeki dışlayıcı hükümler geçerlidir.
- (e) Başvuran kişi, sahte belgeler kullanmış ve bunların hakikiliği konusunda ısrar etmiştir.
- (f) Başvurucu, ilgili belgeleri tahrip etmiş, zarar vermiş ya da saklamıştır.
- (g) Başvuru, sınırdışı edilmeyi geciktirmek için yapılmıştır.

#### Eğitim

22. Sınır görevlileri, göçmen bürosu memurları, hakimler ve sığınma başvurusunda bulunan kişilerle temasa geçebilme ihtimali bulunan diğerleri de dahil olmak üzere, iltica etmek isteyen kişilerle ilgilenen bütün memurlar, rollerinin gereğini tam olarak yerine getirebilmek için gerekli olan devamlı eğitimi uygun düzeyde almalıdırlar.

#### Bilgi

23. Yetkili makamın karar vermekle yetkili görevlilerinin sığınma talebinin ne kadar güçlü olduğunun değerlendirmesi için gerekli kesin ve güncel yasal ve olgusal arka plan bilgileri, görüşme yapan görevliye, karar verecek kişiye, başvuran kişiye ve başvuran kişinin avukatına açık olmalıdır.

#### Verilerin korunması

24. Sığınma başvurusunda bulunan kişinin söyledikleri ve onunla ilgili bütün bilgiler gizli tutulmalı, özellikle başvuruda bulunan kişinin ülkesinin yetkililerinden ve zulüm uygulamalarında yer alan kişilerden korunmalıdır.

## IX- İltica Hakkı ve Türkiye

Türkiye, mevzuat açısından, 1951 Sözleşmesine koyduğu coğrafi çekince nedeniyle, yalnızca Avrupa ülkelerinden gelen mültecilere koruma tanımakla yükümlüdür. 1951 Sözleşmesine ilişkin uygulamaların Soğuk Savaş döneminde gelişmesi, Türkiye hükümetinin böyle bir uygulama yapmasını kolaylaştırmıştır. Ancak Türkiye hükümeti, Avrupa'dan gelen mültecilere de iltica hakkı tanımak yerine, "Türk soylu" ya da "müslüman" olmaları temelinde muamele ederek, bu gerekçeyle sınırlı koruma sağlamaktadır. Bu tür koruma, 1951 Sözleşmesinin mültecilere getirdiği hak ve güvencelerden kaçınmayı mümkün kılmaktadır. Öte yandan, 1951 Sözleşmesine coğrafi sınırlama getirmek, Sözleşmenin bütün mültecilere tanıdığı bir dizi hakkı ortadan kaldırmaz.

Türkiye, daha çok İran ve Irak gibi komşu ülkelerden mülteci alan bir ülkedir. Asya, Afrika ve diğer Ortadoğu ülkelerinden gelen mülteciler de Türkiye'yi geçiş ülkesi olarak kullanabilmektedir. Bu ülkelerden gelen kişiler, "geçerli nedenleri olduğu konusunda Türk yetkililerini (polis ve jandarma) ikna edebilmeleri halinde" Türkiye'de geçici ikamet izni alabilmekte ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği bürolarına uluslararası koruma başvurusunda bulunabilmektedir.

BMMYK'nin yorumuna göre, "sadece mülteci özelliği taşıyan, haklı nedenlerle sığınma talebinde bulunan ve vatandaşı oldukları ülkenin korumasından yararlanamayan ya da korkuları nedeniyle yararlanmak istemeyen kişilere Türkiye'de kalma izni verilecektir". Mültecinin tehlike altında olduğu bölgeden çıktıktan sonra geldiği ilk ülkenin Türkiye olmaması halinde, bu hak tanınmayabilir. Uygulamada ise, kişinin mülteci olup olmadığına, hatta Türkiye'ye giriş yapıp yapamayacağına karar verecek olan, çoğunlukla jandarma erleridir. İlk görüşmeler jandarma erleri tarafından yapılır; bazen de mülteci, bu konuda yetkili olan polis memurlarına kadar ulaşabilir. Ancak jandarma erlerinin ve polis memurlarının iltica hukuku konusunda yeterli eğitim bir yana, temel bilgilerden bile yoksun oldukları bilinmektedir. Öncelikle jandarma ve daha sonra da polis, mültecinin yazgısına ilişkin karar vermek konusunda geniş bir takdir yetkisine sahip olmakla birlikte; kararını daha çok duygusal eğilimlerine, yaşanan anın şartlarına ve nihayet vicdanına dayanarak verir. Mülteciler, bu kararlara karşı yargı yoluna



başvurma hakkına sahip olmakla birlikte, genellikle bu hakkın varlığından bile haberdar değildir ve böyle bir olanaktan yararlanmaya zamanı kalmadan sınırdışı edilir.

Türkiye'nin "ulusal güvenliğini ve kamu düzenini tehdit eden" mülteciler, her aşamada Türkiye'den sınırdışı edilebilirler. Bu kural, genellikle kişinin tehdit altında olabileceği ülkeye geri gönderilmemesi ilkesine aykırı olarak uygulanmaktadır.

Türkiye'de iltica hakkına ilişkin doğrudan ve kapsamlı tek düzenleme, bir yasa bile değil, 30 Kasım 1994 tarihli Yönetmeliktir. Bu Yönetmelik, Avrupa dışından gelen mültecilere "geçici ikamet hakkı" tanımaktadır. Mülteciler, Türkiye'ye yasal yollardan, yani geçerli pasaport ve varsa vizeyle girmeleri halinde, buldukları yer valiliğine en geç 15 gün içinde ikamet izni için başvurmalıdır. Türkiye'ye yasal olmayan yollardan giren mülteciler ise, giriş mahalline en yakın valiliğe en geç 15 gün içinde başvurarak durumlarını bildirmek zorundadır. Polis, başvuru sırasında kişinin fotoğrafını ve parmak izini alarak kaydını yapar.

Mülteciyle sığınma talebine ya da geçici ikamet izni talebine ilişkin görüşme, bütün yönleriyle, bir polis görevlisi tarafından yapılır. Mülteci, başvuru gerekçesini, Türkiye'ye girmesinin ve ülkesine dönememesinin gerekçelerini ayrıntılı olarak bu görüşmede anlatmak zorundadır. Görüşmede bir çevirmenin de bulunması gerekmele birlikte, bu kuralın pek uygulanmadığı bilinmektedir. Kural olarak mülteci, çevirmene güvenmemesi ya da tam olarak anlamaması halinde başka bir çevirmen talebinde bulunabilir; ancak bu talebi değerlendirecek olan da, görüşmeyi yapan polis memurudur. Mülteci, talebinin kayıtlara geçirilmesini isteyebilir; ancak bu konuda takdir, yine polis memurunundur.

Görüşmede, polis memurunun mülteciye, onun ülkesinden ayrılmasına ve kendini orada tehdit altında hissetmesine neden olan kişisel olaylar ve gerekçelerle ilgili bilgi alması gerekir. Ancak, mültecilerden siyasal istihbarat bilgileri ve ideolojik yönelimine ilişkin ayrıntılı bilgiler istendiğine ve alındığına dair pek çok olay rapor edilmektedir.

BMMYK, mültecilere, bu görüşmede durumlarıyla ilgili ayrıntılı bilgi vermelerini ve gerçekleri saklamamalarını tavsiye etmekle birlikte, belirli

siyasal gruplara ya da Türkiye hükümetinin özel güvenlik anlaşması yaptığı ülkelerin (örneğin İran) hükümetine muhalif gruplara mensup kişilerin durumunda, bu gereklilik önemli sıkıntılar doğurabilmektedir.

BMMYK, bu tür görüşmeler için, "sizler için üzücü ve utanç verici olan olaylar hakkında konuşmaya hazırlıklı olun" uyarısında bulunmaktadır. Ancak, gerçekten de mültecinin talebinin değerlendirilmesinde önemli olan bu tür bilgilerin, psikolojik ya da sosyal yardım eğitimi olmayan bir kişiye verilmesi ya da bu tür bir konuşmanın bir polis görevlisiyle yapılması, kişi açısından travmatik bir deneyim olabilir ve psikik bütünlüğü açısından ciddi sakıncalar yaratabilir.

İltica hakkı açısından mülteci, ülkesinde yaşamının ve özgürlüğünün tehdit altında olduğunu gösteren belgeleri sunmak zorunda değildir. Ancak bu tür belgeler varsa ya da elde edilebilir durumdaysa, görevliye sunulmalı ya da nasıl elde edilebileceği konusunda bilgi verilmelidir. Mülteci, gerekli belgeleri yanında taşıyamayabileceğinden, bu belgelere ve gerekli diğer bilgilere nasıl ulaşılabileceği konusunda bilgi vermesi yeterli olmalıdır. Hükümetler, bu tür bilgi ve belgelere ulaşabilecek mekanizmaları oluşturmuş olmalıdır. Ancak Türkiye'de bu tür bir mekanizma yoktur. Mekanizmanın yokluğu, iltica talebinde bulunan kişiye hiçbir yük getirmez.

Görüşmeyi yapan memur, görüşmenin tutanağını tutmak yerine, bir özetini çıkartmaktadır. Mülteci bu özetini inceleme hakkına sahiptir. Ancak bu incelemenin özellikle dil farkı nedeniyle ne kadar sağlıklı olabileceği şüphelidir. Oysa kişinin talebinin değerlendirilmesi, bu özet ve görüşmeye ilişkin notlar üzerinden yapılacaktır. Özetleme sırasında, önemli ya da önemi daha sonra anlaşılacak bilgilerin ihmal edilmesi mümkündür.

Görüşmeye ilişkin belgeler ve görüşmenin yapıldığı yer valiliğinin taleple ilgili görüşleri, İçişleri Bakanlığı Yabancılar Dairesine sunulur. İçişleri Bakanlığı, sığınma ya da üçüncü bir ülkeye sığınma amacıyla Türkiye'de geçici ikamet izni talebini, 1951 Sözleşmesi ile 1994 Yönetmeliği ışığında ve Dışişleri Bakanlığı ile ilgili bakanlıkların görüşlerini de alarak değerlendirir. Dışişleri Bakanlığı, mültecinin geldiği ülkeyle ilişkileri de değerlendirmeye dahil edebilir. BMMYK de sığınma talebi konusunda

görüş bildirebilir. İçişleri Bakanlığının kararı, Valilik tarafından talep sahibine tebliğ edilir.

Ellerinde geçerli kimlik ve seyahat belgeleri olmayan kişiler, durumlarıyla ilgili karar verilinceye kadar başvuru yaptıkları merkezde kalmak zorundadırlar.

İçişleri Bakanlığının sığınma ya da ikamet izni talebini reddetmesi halinde, mülteci, yurttışı olduğu ülkeye ya da Türkiye'ye gelmeden önce geçiş yaptığı üçüncü ülkeye geri gönderilecektir. Sınırdışı edilme işleminde, kural olarak, kişinin gönderileceği ülkede tehlike altında olmayacağı konusunda karar verici birimlerin hemfikir olması gerekir. Ancak bu konuda herhangi bir araştırma yapabilecek bir birim yoktur.

Talebin kabul edilmesi halinde ise, mültecinin hangi şehirde zorunlu ikamete tabi tutulacağı bildirilecektir. Bu işlem, kişinin Avrupalı olmaması halinde, üçüncü bir ülkeye yerleştirilmek üzere kişiye süre tanındığı anlamına gelir, ancak bu süre zarfında ya da üçüncü bir ülkeye yerleştirilmeden önce sınırdışı edilmeyeceği konusunda bir güvence sağlamaz.

## İHD'İNİN İLTİCA HAKKI KONUSUNDAKİ İLKELERİ

1. İltica hakkı, kişinin bedensel ve zihinsel bütünlüğüyle ilgili temel bir haktır; temel haklar sisteminin bütünlüğü içinde değerlendirilmelidir. Uluslararası koruma ve devletlerin koruma rejimleri, insan haklarının dünyanın her yerinde, her koşulda bütün kişiler için korunması anlayışına dayanmalıdır.
2. Mülteci, temel hakları yurttaşı olduğu devlet tarafından korunmayan; bu devletin sınırlarının dışında bulunan ve ülkesine dönmesi halinde temel haklarının devlet görevlileri ya da belirli bir yer ve zamanda kişi üzerinde iktidar kurma olanağına sahip başka grup ya da kişiler tarafından ihlal edilmesi söz konusu olan kişidir.
3. Mülteci konumunun kişiye getirdiği hakların anlaşılmasında, Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi, Sözleşmenin Başlangıç kısmında Evrensel Bildirgeye yapılan gönderme de dikkate alınarak, ve 1967 Protokolü, şu belgelerle birlikte değerlendirilmelidir: Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi, İşkenceye Karşı Uluslararası Sözleşme ve Çocuk Hakları Uluslararası Sözleşmesi.
4. İnsan haklarının korunmasında uluslararası sorumluluk, koşulsuz ve mutlaktır; devletler, yalnızca kendi yurttaşlarının insan haklarını korumakla yetinemez, insanlığa karşı sorumlulukları ve hukuksal açıdan da, yetki alanlarında bulunan her kişinin temel haklarını koruma yükümlülükleri vardır.
5. İltica hakkı, bir devlette temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınamadığı durumda, insan hakları ihlallerini önleyici son çaredir; ancak, söz konusu devlette insan haklarının herkes için korunmasının yerine geçirilemez.
6. İltica hakkının uygulanmasında ve diğer temel hakların mültecilerin durumunda korunmasında kişiler ya da gruplar arasında, ırksal, ulusal, cinsel, dinsel ya da başka bir ölçüte göre ayrımcılık yapamaz.
7. Hiçbir devlet, savaş suçu ve insanlığa karşı suç dahil hiçbir gerekçeyle, kişileri temel haklarının tehdit altında olduğu bir ülkeye gitmeye zorlayamaz. Özellikle, savaş suçluları ve insanlığa karşı suç

işleyenler dahil hiçbir kişi,

- ölüm cezası ya da yaşam hakkına yönelik bir tehdidin söz konusu olabileceği bir ülkeye gitmeye zorlanamaz;
- işkence ya da kötü muamele görme riski olan bir ülkeye gitmeye zorlanamaz;
- güvenli üçüncü ülke olarak değerlendirilen bir ülkeye gönderilmesi, bu ülkede iltica hakkına ilişkin güvencelerin yeterli olmasına bağlıdır.

8. Her devlet, bir ülkede temel hakları tehdit altında olan her kişinin kendi sınırlarına, geçerli kimlik ve seyahat belgeleri olmasa bile, girebilmesini mümkün kılacak önlemleri almalı; bu tür kişilerin sınırdan girişi asla engellenmemelidir.

9. Hiçbir devlet, ülkelerarası kara, hava ve deniz taşıyıcılarına, geçerli kimlik belgesi ve seyahat belgesi olmayan kişileri taşımalarını engelleyecek yaptırımlar getirmemelidir; bu önlemler, insan kaçakçılığına yol açmakta ve mültecilerin hayatım tehdit etmektedir.

10. Devletler, insan kaçakçılığının önlenmesi konusunda bölgesel işbirliği yapmalı ve bu alandaki önlemleri, iltica hareketlerini kolaylaştırıcı ve iltica hakkına ilişkin usulleri verimli hale getirci önlemlerle desteklemelidir.

11. Savaş, iç çatışma, yaygın şiddet hareketleri, etnik temizlik ve diğer insani felaketlerde kitlesel nüfus hareketlerinin olması durumunda, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin yerinde çözüm ve insani yardım çalışmaları desteklenmeli; ancak bu tür operasyonlar, iltica hakkının yerini almamalıdır.

12. Her devlet, bütün sınır ve diğer giriş kapılarında, ayrıca sınır bölgelerinde bulunan güvenlik birimlerinde, yasal ya da yasadışı giriş yapan kişilerin iltica hakkı talep edip etmeyeceğini doğru sorularla saptayabilecek ve onları yetkili bir birime yönlendirebilecek bilgi düzeyine sahip görevliler atamalıdır.

13. Her devlet, iltica hakkına ilişkin taleplerin ve prosedürlerin, insan haklarına uygun, hukukun üstünlüğü ilkesini etkin bir şekilde işletecek yetkin bir merkezi kuruluş oluşturmalı; iltica talebinin esasına ilişkin

görüşmeler ve işlemler bu kuruluş tarafından yapılmalıdır.

14. İltica talebinde bulunan kişilerle yapılacak görüşmeler, insan hakları, sosyal hizmet, hukuk ve psikoloji eğitimi görmüş kişilerce yapılmalıdır.

15. İltica talebinde bulunan kişinin acil sağlık ve sosyal gereksinimleri, ilgili merkezi kuruluş tarafından değerlendirilmeli ve derhal karşılanmalıdır.

16. İltica talebinde bulunan kişilerin hakları, kişinin temel haklarını eksiksiz güvence altına alacak şekilde belirlenmelidir.

17. İltica talebine ilişkin bütün işlemler, şeffaf olmalı ve yargı denetimine açık olmalıdır.

18. Savaş suçu ve insanlığa karşı suç işlediği konusunda iddialar bulunan kişilere, bu suçlardan uluslararası yargı yerlerinde aklanmadıkları sürece, iltica hakkı tanınmaz.

19. Mültecinin geldiği ülkede ilticaya neden olan koşulların ortadan kalktığına ve dolayısıyla kişinin ya da belirli bir grubun ülkesine geri dönebileceğine karar verilmesinde, değişikliğin dönmesi söz konusu olan kişiler için etkin olduğunun hem iltica devleti hem de kişilerin geri döneceği devlet tarafından güvence altına alınmış olması gerekir.

20. Kişilerin ülkelerine yeniden yerleştirilmeleri, uluslararası koruma sistemi çerçevesinde gerçekleştirilmelidir.

21. İltica talebi uygun bulunmayarak ülkesine geri gönderilen ya da ilticaya neden olan koşulların ortadan kalktığı belirlenerek ülkesine geri gönderilen kişilerin insan hakları ihlallerine uğraması halinde, kişiyi geri gönderen ya da kişiye geri dönebileceğini bildiren aktörler, ihlale katılmış sayılırlar.

## Zorla Yerinden Edilen Kişiler ve

### Uluslararası Koruma

Son 10-15 yıl zarfında "zorla yerinden edilen" ya da "zorunlu iç göçe tabi tutulmuş" insanlar terimi, insan hakları lûgatına iyice yerleşti. Bu lûgattaki yaygın kabul gören anlamıyla terim, esas olarak, "işkence, silahlı çatışma ya da şiddet yüzünden eklerini ve ikametgâhlarını terk etmek zorunda bırakılmış, ancak kendi ülkesinin sınırları içinde yaşamaya devam eden insanları belirtmek için kullanılmaktadır". Bu tanımın, insanların çevre felaketleri, kalkınma projeleri ve altyapı düzenlemeleri sonucunda yer değiştirmek zorunda kaldıkları durumları değerlendirme dışı bıraktığı hemen fark edilebilir.

Zorla yerinden edilen ancak buldukları devletin sınırlarını geçmemiş olan insanlar, iltica hakkı konusunda ciddi bir sorun alanında yer almaktadır. Örneğin Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, bu grupların buldukları devlet sınırların da korunması için pek çok operasyon yürütmüştür. Ayrıca, dünya mülteci nüfusunun önemli bir kısmını da, savaş, çatışma ve etnik temizlik harekâtlarının yaygınlaşmasıyla birlikte, daha önce zorla yerinden edilmiş kişiler

kategorisine dahil olan, ancak yurttaşı oldukları devletin sınırlarını terk etmeyi başarabilen gruplar oluşturmaktadır.

Sayılarını sağlıklı bir şekilde tespit etme konusunda ciddi zorluklar bulunduğu BMMYK tarafından da itiraf edilen zorla yerinden edilen insanlar, günümüzde "uluslararası koruma" gerektiren en geniş grubu oluşturmaktadır. Toplam sayıları 25 – 30 milyon civarında tahmin edilen bu insanların yaklaşık 16 milyonu Afrika'da, 6 ya da 7 milyonu Asya'da, çoğunluğu eski Yugoslavya ve Kafkasya bölgesinde olmak üzere 5 milyona yakını Avrupa'da ve 3 milyon kadarı Amerika kıtasında bulunmaktadır.

Zorla yerinden edilen kişileri mültecilerden ayıran ölçüt, zorla yerinden edilenlerin uluslararası hukuka göre tanınmış bir devletin sınırını geçmemiş olmalarıdır. Basit görünen bu fark, iki insan grubu arasında tabii olunacak statü ve yararlanılacak güvenceler açısından kıyas kabul etmez farklılıklar yaratır. Ülkesinin sınırlarını aşmış sürgüne gidenler, uluslararası hukukun güvence altına aldığı bir statüden ve - yetersiz de olsa, gün geçtikçe zayıflatılıyor da olsa - sağladığı haklardan yararlanabiliyorken, kendi ülkesinde sürgün kalanlar belirsizliğe ve ihlalcinin çoğu cılız uluslararası engelleri aşma kudretine terk edilirler. Dönemin BM Genel Sekreteri'nin 1996'daki bir konuşmasında belirttiği gibi, "sınırı geçmeyi başaranlar uluslararası mülteci hukuku kurallarından faydalanırken, kimi zaman onlardan sadece birkaç yüz metre ötede olup da ülkesini terk etme imkanı bulamayanların koruma altına alınmaması kabul edilemez".

Zorunlu göç olayının, yerleşik uluslararası insan hakları hukuku ve mekanizmaları açısından ele alınmasını zorlaştıran önemli bazı sıkıntılar mevcuttur: (i) Bu ihlâl türünden etkilenen kişiler uluslararası sınırları geçmemekte, (ii) ihlâl, çoğunlukla silahlı çatışma ortamlarında yaşanmakta; ve (iii) ihlalden etkilenenler en az bir çatışan taraf açısından hasım olarak görülmekte ve tehdit edilmektedirler. Bu durumlarda, insancıl hukukun formel gereklilikleri yerine getirilemediği sürece, zorunlu göçmenler bütünüyle korumasız kalabilir. Ancak uluslararası mekanizmaların bu durumlarda genellikle çaresiz, hatta hareketsiz oldukları görülmüştür. Oysa zorunlu göç, Ruanda örneğinde olduğu gibi, çok daha ciddi insanî krizlerin ön aşaması olarak da ortaya



çıkabilmektedir.

Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonunun zorunlu göç sorununu ele alması ve BM Genel Sekreterinin bu konuda bir özel temsilci atması, ilk kez 1992 yılında olmuştur. Özel temsilcinin görevi, (i) zorla göç ettirilenler için etkin yardım ve koruma gereksinimlerine ilişkin uygun bir normatif çerçeve geliştirmek; (ii) bu durumlarda insan haklarını hayata geçirebilmek için etkin kurumsal düzenlemeleri önermek ve hızlandırmak; ve (iii) tek tek zorunlu göç durumları üzerine eğilerek, bu durumların özgünlükleri içinde ele alınabilmesi için çaba göstermek olarak belirlenmiştir.

BM Genel Sekreterinin Zorla Yerinden Edilenlerle İlgili Özel Uzmanı, zorla yerinden edilenleri şöyle tanımlamıştır: "Özellikle bir silahlı çatışmanın, yaygın şiddet durumlarının, insan hakları ihlallerinin veya doğal ya da insanların yol açtığı felaketlerin sonucunda yahut bunların etkilerinden kaçınmak amacıyla evlerini ya da yaşama ortamlarını terk etmek zorunda kalan ya da terk etmek zorunda bırakılan fakat uluslararası alanda tanınan bir devletin sınırını geçmemiş olan kişiler ya da kişi grupları." Yukarıda aktardığımız tanımdan çok daha kapsamlı bir yaklaşımı esas alan bu tanıma göre, kısaca, dış koşulların zorlamasıyla yaşam ortamını terk eden herkes, zorla yerinden edilmiş demektir.

Ülkeleri içinde yerlerinden edilen (yaşam ortamlarını terk etmek zorunda bırakılan) kişi ve toplulukların durumunda insan hakları açısından nelerin yapılması gerektiğini belirleyen ve bu kişi ya da toplulukların insan haklarının nasıl korunabileceğini gösteren bir uluslararası belge, 1998 yılına kadar mevcut değildi. Bu durumlarda hangi insan hakları normlarının gündeme getirilmesi gerektiğini görebilmek için, çok farklı kaynaklara başvurmak gerekiyordu.

Özel Temsilcinin 1998 yılında son halini verdiği BM Ülke İçinde Yerinden Edilen Kişilerle İlgili Yol Gösterici İlkeler, mevcut uluslararası insan hakları hukuku ve insanî hukuk normlarının yanı sıra, başta Evrensel Bildirge olmak üzere uluslararası gelenek hukukunun geçerli normlarının, zorunlu göç durumlarında uygulanmasına yöneliktir. İlkelerin çoğunda, uluslararası hukukun bir normu belirtildikten sonra, bilinen zorunlu göç örneklerine ilişkin gözlemlere dayanarak, bu normun bu tür durumlar

için getirdiği emplikasyonlar saptanmıştır. Söz konusu normların silahlı çatışma ya da "olağanüstü durumlarda" da hayata geçirilebilmesi için, bu ilkelerin uygulanmasının, çatışmaya taraf olan silahlı güçlerin uluslararası hukuk karşısındaki statüsünü değiştirmeyeceği belirtilmiştir. Uluslararası gelenek hukukunun bir parçası olmaya istidat gösteren bu ilkeler, öncelikle ulusal düzeyde konuyla ilgili düzenleme ve pratiklere yol göstermeyi amaçlamaktadır.

## I- Yerinden Edilmeme Hakkı?

İnsan hakları hukukunda zorla göç ettirme uygulamalarıyla ilgili normlar, barınma hakkının emplikasyonları olarak, seyahat özgürlüğü hakkı, ikametgâhını seçme hakkı ve kişilerin özel yaşamına ve konutuna müdahale etme yasağıdır. Ancak insan haklarıyla ilgili uluslararası hukuk düzenlemelerinde, hükümetlerin belirli durumlarda insan haklarını kısıtlama yetkileri tanınmıştır. Barınma hakkının temel bir hak olduğunun açıklığa kavuşturulmaması, dahası hükümetlerin temel hakların sınırlarını çizme yetkilerinin olmadığına açıklıkla belirlenmemesi nedeniyle, bu hakkın ihlâl edilmesi durumlarında ileri sürülebilecek normatif çerçeve de belirsiz kalmaktadır. Fakat insanî hukuk bakımından, "güvenlik" tekniklerinin bir parçası olarak zorla göç ettirme uygulamalarının her halükârda olacağını göz önünde bulundurarak, hem zorla göç ettirme yasağının hem de bu tür uygulamalar vuku bulduğunda korunması söz konusu olan hakların açıkça belirlenmesi gerekmektedir. Tıpkı işkence yasağına karşın, işkence görenlerin korunması gereken haklarıyla ilgili normların (tedavi ve tazminat hakları, işkencecilerin yargılanması) açıkça belirlenmesinde olduğu gibi.

Kuşkusuz, insanların yaşam ortamlarından -onların başka insan haklarını korumak söz konusu olmadıkça- zorla kopartılmaları kabul edilemez ve bu nedenle de, insan hakları savunucuları bakımından, bu uygulama için kurallar önermek ya da bu uygulamaya maruz kalanların başka insan haklarının korunması için önlemler düşünmek rahatsız edici olabilir. Oysa, bu tür açık normların yokluğu, zorla göç ettirme uygulamalarını, yer değiştirmenin ötesinde felaket haline getirmektedir. İnsan hakları savunucuları, gerçek durumları hesaba katarak değerlendirme yapmak zorundadır. İlkeler, bu durumlarda kişilerin insan haklarını koruyabildikleri ölçüde, onların gündelik hayatlarının

gerçekliğinde anlam taşıdığı ölçüde savunulabilir.

Zorla göç ettirmeye ya da yerinden edilmeye genel olarak karşı çıkan bir hakkın varlığı ileri sürülür ve savunulurken, bu tür bir uygulamanın, maruz kalanların başka haklarının korunması amacıyla da yapılabileceği muhtemel durumları hesaba katmak gerekir. Gerçekten de, bir yerleşim biriminin, doğal ya da insanî bir felaket karşısında insan yaşamını koruma amacıyla ve orada yaşayanların rızası hilafına boşaltılması söz konusu olabilir. Böyle bir durumu, aynı gerekçenin keyfi (ya da günümüzdeki tabiriyle "güvenlik" amacıyla ya da "siyasal" hesaplarla) kullanıldığı bildik ve muhtemel durumlardan ayıran ölçüt de, insan hakları standartlarında, özellikle de usule ilişkin güvencelerde bulunabilir. Söz konusu uygulamadan etkilenen kişilerin bütün insan haklarını koruyan ve uygulamaya ilişkin belirli güvencelerle -özellikle göç ettirme yetkisinin keyfi ve insan haklarını ihlal edecek şekilde kullanımına karşı güvencelerle- güçlendirilen bir normatif çerçeveye ihtiyaç vardır.

Bu, barınma hakkının temel haklardan olduğu ve dolayısıyla hiçbir koşulda ihlal edilmesinin haklı ya da "makul" gerekçesi olamayacağına aykırı bir sav değildir. Barınma hakkı, devlet kuruluşlarına, evini kendi elinde olmayan nedenlerle kaybeden bir kişiye başka bir ev sağlama görevini de getirir. Zorunlu göçün gerçekten de zorunlu olabileceği -insan hakları ya da yurttaş hakları bakımından zorunlu olduğunun gösterilebileceği- durumlar muhtemeldir. Bu durumlarda devlet kuruluşlarının barınma hakkı bakımından yapması gereken, zorunlu göçe maruz kalan kişi ya da gruba, onun ya da onların gerçek koşullarına uygun alternatif barınma olanağı sağlamaktır. Zorunlu göçün sorumlusunun devletin bir kuruluşu ya da görevlileri olması durumunda ise, barınma hakkının devlete -onun kuruluş ya da görevlilerine-getireceği yükümlülükler - durumun özelliklerine göre- daha geniş kapsamlı olacak; yani temel hakların ötesinde yükümlülükler getirecektir. Aynı şey, diğer temel haklar için de, örneğin zorunlu göç durumlarıyla en fazla ilişkili olan beslenme, çalışma, sağlık ve eğitim hakları için de geçerlidir. Başka bir deyişle, zorunlu göçün "gerçekten zorunlu olduğu" durumlarda, tıpkı yaşam hakkında olduğu gibi, söz konusu haklar hiçbir koşulda ihlal edilemez, ama uygulama sırasında ve sonrasında temel

hakların ve başka hakların korunduğu zorunlu göç uygulamaları yapılabilir.

BM Temsilcisinin uluslararası hukuk tahlilinde, zorla göç ettirme uygulamaları, belirli formel sınırlar içinde kabul edilmiştir. Bu tür uygulamalar, ancak istisnaî olarak, zorunluluk ve zorunluluğa uygunluk (*proportionality*: orantılılık) ilkeleri çerçevesinde, ayrımcılık yapılmaksızın uygulanması ve söz konusu durumun gerektirdiğinden uzun sürmemesi koşuluyla mümkün ve meşrudur. Devlet organları, zorla göç ettirme uygulamasına başvurmadan önce, bu uygulamadan kaçınmak; kaçınılamıyorsa, hiç değilse en az sayıda insanı etkilemek için, başka alternatifleri göz önünde bulundurmak durumundadır. Buna karşın zorla göç ettirmeye karar verdilerse, etkilenecek kişilerin uygulama ve sonuçları hakkında yeterli bilgileri ve tazminat hakları olmalı; devlet kuruluşları, zorla göç ettirilen kişilerin barınma, beslenme, sağlık, eğitim ihtiyaçlarını karşılamak ve çalışma olanakları sağlamak için önlemler almış olmalıdırlar. Bu güvencelerin sağlanmadığı ya da önlemlerin alınmadığı koşullarda, zorla göç ettirme keyfî bir müdahaledir ve insan hakları hukukuna aykırıdır.

Öte yandan, mevcut insan hakları hukuku rejiminde de her hangi bir zorunlu göç uygulamasının sınırları; daha doğrusu, böyle bir uygulama sırasında veya sonrasında asla ihlal edilemeyecek normlar vardır. Zorunlu göç, etnik temizlik, soykırım, sistematik ayrımcılık ve işkence ve insanlıkdışı muameleyi kapsamaması halinde ya da bu tür amaçlarla ya da bu tür sonuçlara yol açacak şekilde uygulanması halinde, mutlak olarak yasaktır ve insanlığa karşı suç kapsamına girer. Bu tür durumlarda devlet organlarının ya da daha doğru bir deyişle, hükümetin yetkili makamlarının aktif ya da pasif olarak rol oynamaları halinde, "devlet" (hükümet) sorumluluğu da söz konusu olur.

Yol Gösterici İlkeler, öncelikle kişilerin ya da grupların zorunlu olarak yaşam ortamlarını terk etmelerine ya da zorla göç etmelerine yol açan koşulların önlenmesini, bütün yetkililer ve uluslararası aktörler için bir görev saymaktadır (İlke 5). Silahlı çatışma durumlarında, "zorunlu askeri gerekçeler," keyfî zorla yerinden etme uygulamaları olarak görülmemektedir (İlke 6/2, para.b); ancak bu şekilde haklı gösterilen zorla göç ettirme uygulamaları, cezalandırma olarak kullanılmamalı

(İlke 6/2, para e) ve öne sürülen koşulların geçerli olduğu süreyi geçmemelidir (İlke 6/3). 6. İlkede "zorunlu askeri gerekçeler" kuralının uygulanması yeterince açık değildir. Ancak bu ilke, ilgili diğer belgelerle birlikte yorumlanmalıdır. Temsilcinin sunmuş olduğu diğer tahliller, olağanüstü hallere ve meşru kısıtlama gerekçeleri ile kısıtlamaların sınırlarına ilişkin kuralları da açıklamaktadır.

Öte yandan, diğer ilkelere de zorunlu göç uygulamalarının keyfi olmasına karşı başka güvenceler getirilmiştir. Bunlardan en önemlisi, haklı bir gerekçe olsa da olmasa da uygulanması gereken usul güvenceleridir. Örneğin, kişilerin yerinden edilmesine yönelik bir karar verilmeden önce, "ilgili makamlar, yerinden etme uygulamasından bütünüyle kaçınmak amacıyla, uygulanabilir bütün alternatifleri araştıracaktır. Alternatiflerin olmaması halinde, yerinden etme uygulamasının kapsamını ve olumsuz etkilerini en aza indirmek için gerekli önlemler alınacaktır (İlke 7/1).

Yol Gösterici İlkeler, usule ilişkin diğer güvenceleri, felaketlerde ya da silahlı çatışmaların aciliyet gösteren aşamalarında gerekli görmemektedir: Bu güvenceler arasında, yetkili bir devlet organının, bu uygulamaya ilişkin emri belirli bir kararla vermiş olması; göç etmek zorunda bırakılacakların, göç etmelerinin nedenleri ve usulleri konusunda tam olarak bilgilendirilmeleri için ve gerekirse, zararların tazmin edilmesi ve başka bir yere yerleştirilmeleri için yeterli önlemlerin alınması; göç ettirileceklerin özgür ve bilgiye dayalı rızalarının alınması için çaba gösterilmesi; göç ettirileceklerin, özellikle kadınların, yeniden yerleştirme işlemlerine katılımlarına çaba gösterilmesi; kolluk görevlerinin yetkili makamlar tarafından yerine getirilmesi; ilgili kararların denetiminin yargı makamlarınca yapılması dahil olmak üzere, etkin hak arama yollarının açık olması vardır.

## II- İnsancıl Hukuk ve Zorunlu Göç

Cenevre Sözleşmeleri ortak 3. maddesi, bir ülkede silahlı çatışma olması halinde, otomatik olarak devreye girer. Bu madde, çatışmanın taraflarına, çatışmaya aktif taraf olmayan ya da artık aktif taraf olmayan kişilerin korunmasına ilişkin yükümlülükler getirir. Bu maddenin getirdiği asgarî koruma standartları şöyle ifade edilmiştir: "Yüksek Akit

Taraflardan birinin ülkesinde uluslararası karakterde olmayan bir silahlı çatışma durumunda, çatışmanın bütün Tarafları, asgarî olarak, aşağıdaki hükümleri uygulamakla bağlı olacaktır: 1. Düşmanlıklarda aktif olarak yer almayan kişilere, silahlı güçlerin silahlarını bırakan üyeleri ve hastalık, yaralanma, tutuklanma ya da başka bir nedenle çatışmaya ara verenler de dahil olmak üzere, ırk, renk, din ya da inanç, cinsiyet, doğumla ya da zenginlikle ilgili ya da benzeri ölçütlere dayalı herhangi bir olumsuz ayrımcılık yapılmaksızın, her koşulda insanca muamele edilecektir. Bu amaçla, yukarıda bahsi geçen kişilerle ilgili olarak, aşağıda belirtilen eylemler, her zaman ve yerde yasaklanmıştır ve yasaklanmış olarak kalacaktır: (a) yaşama ve kişiye karşı şiddet, özellikle her türlü öldürme, sakatlama, zalimane muamele ve işkence; (b) rehin alma; (c) kişi onuruna yönelik tacizler, özellikle aşağılayıcı muamele; (d) kurallara uygun olarak oluşturulan ve uygar halklar tarafından vazgeçilmez olarak görülen bütün yargısal güvenceleri sağlayan bir mahkemenin ilân edilen kararı olmaksızın ceza verme ve infaz etme." Bu madde, çatışmaya taraf olanları, Sözleşmelerin diğer kısımlarını da uygulamaya sokmaya davet etmektedir. Bu maddenin getirdiği mutlak güvencelerin taraflardan birince uygulanması için, diğer tarafların da uygulaması gerekmez; maddenin getirdiği hükümlerin uygulaması, tarafların uluslararası hukuk bakımından statülerini de etkilemez.

Bu maddenin getirdiği mutlak hükümler, çatışma bölgesinde yer alan taraflardan birinin kontrolü altındaki sivil bir yerleşim birimine saldırıların yasaklanmasını da kapsıyor.

Ayrıca çatışma taraflarından birine dolaylı destek ("yardım ve yataklık" ya da "muhabirlik") sağlamakla suçlanan siviller, çatışmalarda "aktif taraf" olarak kabul edilemez ve 3. maddenin güvencelerine tabidirler.

### **III- Yerinden Edilenlerin İnsan Haklarını Korumak**

Yol Gösterici İlkeler, zorunlu göç durumlarında yaşanan temel hakları zorla göç ettirilenlerin durumu için de formüle ediyor. İlke 18 şöyledir: "1. Bütün yerinden edilen kişiler, yeterli yaşama standardı hakkına sahiptir. 2. Asgari olarak, koşullar ne olursa olsun ve hiçbir ayırım yapılmaksızın, yetkili makamlar, yerinden edilen kişilere (a) temel besin

ve içilebilir su; (b) temel barınma ve konut; (c) uygun giysiler; ve (d) temel sağlık hizmetleri ve sağlık bakımı sağlayacak ve bu olanaklara güvenlik içinde erişebilmelerini güvence altına alacaklardır". Sağlık hakkı, psikolojik ve sosyal hizmetleri de kapsar (İlke 19/1) ve kadınların sağlık gereksinimleri de temel sağlık hizmetlerinde kapsamalıdır (İlke 19/2). Eğitim hakkı ise, şöyle ifade edilmiştir: "1. Her insanın, eğitim hakkı vardır. 2. Yerinden edilen kişilerin durumunda bu hakkı etkili kılmak için, yetkililer, bu durumdaki kişilerin, özellikle de yerinden edilen çocukların, temel eğitim düzeyinde ücretsiz ve zorunlu olmak üzere, eğitim almalarını temin etmelidirler. Eğitimde, onların kültürel kimlikleri, dilleri ve dinlerine saygı gösterilmelidir\*. 3. Kadınların ve kız çocuklarının eğitim programlarına tam ve eşit katılımlarının temin edilmesi için özel çaba gösterilmelidir" (İlke 23).

Yerinden edilen kişilerin mülkiyet ve mallarına ilişkin hakları da korunmalıdır. Yol Gösterici İlkeler, "kimse keyfî olarak mülkiyetinden ve mallarından yoksun bırakılmaz" ilkesini tekrarladıktan sonra, yerinden edilen kişilerin mülkiyet ve mallarının talan, saldırı, askeri operasyonlarda kalkan olarak kullanma, misillemeye maruz bırakılma, cezalandırma amacıyla tahrip etme gibi uygulamalardan ve başkalarının gaspından korunması kuralını getirmektedir (İlke 21).

Yol Gösterici İlkelerde, yerinden edilenlere insanî yardım sağlamada birincil sorumluluk hükümetlerde olmakla birlikte (İlke 25/1), uluslararası kuruluşların ve hükümet dışı kuruluşların insanî yardım sağlayabilmesi de bir hak olarak tanımlanmış (İlke 25/2) ve bu kuruluşların insanî yardım sağlama görevleri için hükümetlerin müdahale etmeme ve onlara olanak sağlama görevleri belirlenmiştir (İlke 25/3, İlke 26).

Yol Gösterici İlkelerden biri de, zorunlu göçmenlerin, "(a) ülkenin başka bir parçasında güvenliğini sağlama hakkı; (b) ülkelerini terk etme hakkı; (c) başka bir ülkeye sığınma başvurusu yapma hakkı; ve (d) yaşamlarının, güvenliklerinin, özgürlüklerinin ve/veya sağlıklarının risk altında olduğu herhangi bir yere dönmeye ya da yeniden yerleştirilmeye karşı koruma hakkı"nı tanımlamaktadır (İlke 15). Bu ilke, zorla göç ettirilenlerin uluslararası korumadan yararlanmalarını güvence altına almayı hedeflemekte, böylece iltica hukukundaki önemli bir eksiği gidermeyi amaçlamaktadır.

#### IV- Geri Dönüş, Yerleşim ve Entegrasyon Hakkı

Zorunlu göçün ardından gündeme gelen "restorasyon" ya da "onarma" uygulamalarının önemli bir veçhesi, geri dönen ya da yeniden yerleşen kişi ve toplulukların, eski ya da yeni yaşam ortamlarını oluşturmaları ve bu ortamdaki dış koşullara uyum sağlamaları, yani sosyal ve psişik entegrasyonlarıdır. Bu süreçte, kaybedilen ya da zarar gören mal ve mülkiyetin tazmin edilmesi ve/veya iade edilmesi, entegrasyon sorununun asgari koşullarındandır. Fakat entegrasyon kavramını, daha genel olarak, insan haklarının korunmasının ve gerçekleştirilmesinin koşulları olarak görebiliriz. Dolayısıyla entegrasyon, söz konusu yaşam ortamının insan hakları standartlarına göre oluşturulmasını, örneğin sağlık, eğitim ve çalışma haklarının korunması için gerekli düzenlemelerin yapılmasının yanı sıra, sosyal yardım ve psişik yardım anlamında rehabilitasyon hizmetlerinin sağlanmasını da kapsamaktadır. Bu anlamda entegrasyon çalışmalarında, zorunlu göçten özellikle ağır bir şekilde etkilenen çocuk ve kadınlara yönelik faaliyetlere ağırlık verilmesi gerekir.

Yol Gösterici İlkeler, yerinden edilenlerin geri dönüşü, başka yerlere yerleştirilmesi ve yeniden entegrasyonu ile ilgili sorunlara yönelik ilkeleri de belirlemektedir:

İlke 28: 1. Ülke içinde yerinde edilen kişilerin, evlerine ya da yaşamaya alıştıkları yerlere güvenlik içinde ve onurlu bir şekilde gönüllü olarak dönmelerini, ya da gönüllü olarak ülkenin başka bir bölümünde yeniden yerleşmelerini sağlayacak koşulları oluşturmada birincil sorumluluk ve görev, yetkili makamlara aittir. Bu makamlar, geri dönen ya da başka bir yere yerleşen yerinden edilmiş kişilerin yeniden entegrasyonunu kolaylaştırmak için çaba göstereceklerdir. 2. Yerinden edilenlerin, geri dönmeleriyle ya da başka bir yerde yerleşmeleriyle ve yeniden entegrasyonlarıyla ilgili işlerin planlanmasına ve yönetilmesine tam katılımını temin etmek için özel çaba gösterilecektir.

İlke 29: 2. Geri dönen ve/veya başka bir yere yerleşen yerinden edilmiş kişilere, geride bıraktıkları ya da yerinden edilirken ellerinden alınan mülkiyet ve mallarını mümkün olduğu ölçüde geri kazanmalarında yardımcı olma görev ve sorumluluğu, yetkili makamlara aittir. Bu tür mülkiyet ya da malların geri kazanımı mümkün değilse, yetkili otoriteler,



bu kişilere, uygun tazminat ya da adil onarımın başka bir biçimini sağlayacak ya da buna yardımcı olacaklardır.

Zorunlu olarak göç eden kişi ya da toplulukların geriye dönüş ya da yeniden yerleşim konusundaki tercihlerinin uygulanmasında devlet kuruluşları, başta zorunlu göçe maruz kalanların dernekleri olmak üzere, insanî kuruluşlarla ve insan hakları kuruluşlarıyla işbirliği yapmalıdır. Bu gereklilik, uluslararası hukukun getirdiği objektif bir yükümlülük olduğu kadar, hem uygulamalardan etkilenenlerin sübjektif gereksinimlerine (örneğin güven duygusunun tesis edilmesine ve yaşamlarını yeniden kurmaya katılma gereksinimlerine) hem de ulusal ve uluslararası kuruluşların dayanışma görevlerine dayalıdır. Yol Gösterici İlkeler, bu konuda da şöyle bir standart getirmektedir: "Bütün ilgili makamlar, uluslararası insanî kuruluşlara ya da diğer uygun aktörlere, kendi görev alanlarındaki işlevleri yerine getirmede, ülke içinde yerinden edilen kişilerin geri dönmelerine ya da başka bir yere yerleşmelerine yardımcı olabilmek için hızlı ve engelsiz erişim olanağı sağlayacak ve bunu kolaylaştıracaklardır" (İlke 30).

### **Son Olarak**

Mülteciler, genellikle kıyım imkanları karşı konulmaz çapta olan bir gücün karşısında her türlü güvenlikten ve güvenceden yoksun bir şekilde kaçıktan başka çaresi olmayan insanlar olarak çıkarlar karşımıza. Çaresizlik en belirgin özelliğidir bu durumun. Aslında çaresizliğin nereden kaynaklandığı da çok önemli değildir. Bir doğal afet veya açlık gibi felaketler de aynı sonucu doğurur. Çaresizce kaçış yoluna düşen insanlar; yurtlarını, toplumlarını, varsa mallarını, hepsinden önemlisi köklerini, anılarını ve haklarını da terk ederler bir bakıma. Felaketten kaçan bu insanlar, çoğu zaman sığındıkları yerlerde de yoğun insan hakları ihlallerine maruz kalırlar. "Öteki"leşmişlerdir ya da hızla ötekileştirilmeye son derece elverişli bir ortama girmişlerdir. "Öteki" ise, varsa koruma çemberi, yani hakları ve güvenceleri, bunlar da cılız ve kırılıktır. "Öteki", günah keçisi kılınmaya en yakın adaydır. Konumu ve şartları bu kadar olumsuz olan mülteciler, bu nedenle hukuksal ve fiili korumaya en fazla muhtaç olan kesimi oluşturur.

Ayrıca mültecilere yönelik muamele, bir toplumun veya tek tek bireylerin insanlık bilincini ve insan hakları duyarlılığını ölçme konusunda oldukça güvenilir bir testtir. İnsanlık bilincinin gelişkin ve insan hakları duyarlılığının yüksek olduğu birey ve toplumlarda, mültecileri de herkes gibi salt birer "insan" olarak değerlendirme eğilimi de çok güçlü olacaktır. Tersine de doğrudur; mültecilere salt birer insan olarak yaklaşmayı ve her insanın sahip olduğu değeri ve hakları tanımayı beceren birey ve toplumlarda, insanlık bilinci ve insan hakları duyarlılığı da gelişir. Belki de mültecilerin bir ülkedeki varlığını, bu açıdan bir şans olarak bile değerlendirmek gerekir.

Hannah Arendt'in de belirttiği gibi, büyük kalabalıklar oluştursalar da mülteciler, her şeyin yolunda gittiği bir dünyada bir anomali, bir sapma olarak görülmektedirler. Sanki kendi kaçışlarına yol açan nedenleri kendileri yaratmışlar; savaşı, savaşlarda kullanılan silahları; zorbalığı, zorbaların kullandığı zulüm yöntem ve araçlarını; açlığı ve açlığa sebep sömürüyü kendileri icat etmişler gibi, sanki bütün bunlar bu dünyanın normalliği değilmiş gibi, bütün bunların kurbanları olan mülteciler bir anormallik olarak değerlendiriliyor, bir külfet, bir huzursuzluk kaynağı olarak algılanıyor ve buna göre de muamele görüyorlar.

"Normal" dünyanın "normal" insanları olarak bizlerin, yani henüz mülteci durumuna düşmemiş olanların huzursuzluğu, sakın anomalilerin yüzümüze tuttuğu aynada normallik saydıklarımızın içindeki bütün kirleri görmekten kaynaklanıyor olmasın?