

1951 CENEVRE SÖZLEŞMESİ – DERS 12

METİN ÇORABATIR

Bugün mültecilerin en temel haklarını içeren sözleşmenin beşinci bölümündeki 31, 32, 33 ve 34. maddeleri ele alacağız.

İdari önlemler başlıklı beşinci bölümün altındaki idari yardımla ilgili 25. madde; seyahat özgürlüğü başlıklı 26. madde; kimlik belgeleri başlıklı 27. madde; seyahat belgeleriyle ilgili 28. madde, mali yükümlülüklerle ilgili 29. madde ve değerli varlıkların transferini düzenleyen 30. maddeyi inceledik.

İdari önlemler bölümündeki 31, 32, 33 ve 34. maddelere geçmeden önce, biraz da hatırlatma amaçlı olarak birkaç noktaya değineceğim:

Altıncı derste bahsettiğim gibi, mültecilerin hakları, sığındıkları ülkeyle bağlarının kuvvetlenmesi ve derinleşmesiyle artar. Sözleşme böyle bir kurguya sahiptir. Bu bağlar da sözleşmede, taraf ülke toprağında fiili bulunma, yasal olarak bulunma, yasal olarak kalma ve daimî ikamet kavramlarıyla ifade edilir.

1951 mülteci sözleşmesine göre, bir mültecinin sığındığı ülkenin topraklarına hatta topraklarının dışındaki egemenlik alanlarına, örneğin karasularına girdiği andan itibaren, yani fiziksel olarak bulunmaya başladığı andan itibaren, sahip olacağı haklar, mülteci statüsü devam ettiği sürece, tüm farklı bağıllık derecelerinde sahip olmaya devam eder.

Nedir bu temel haklar?

- Sığınma ülkesine girme ve orada kalma hakkı;
- Keyfi gözaltı ve cezalandırmalardan muafiyet hakkı;
- Fiziksel güvenlik hakkı;
- Yaşamak için gereken ihtiyaç mallarına erişim hakkı;
- Mülkiyet hakkı;
- Aile birliğine saygı hakkı;
- Düşünce, vicdan ve inanç/din hürriyeti hakkı;
- Temel eğitime erişim hakkı;
- Kimlik ve statü belgeleri hakkı;
- İdari yardıma erişim hakkı;
- Ve yargıya erişim hakkı.

Mülteci sadece fiziksel olarak bir ülkenin egemenlik alanında değil de aynı zamanda burada yasal olarak bulunma durumundaysa, yani bulunuşunu yasalılaştırmış ise yukarıdaki haklara ilaveten üç yeni haktan da faydalanmaya başlar:

- Birincisi sınır dışı edilmekten korunma hakkı;
- İkincisi ülke içinde seyahat hakkı;
- Üçüncüsü kendi geçimini sağlayıcı faaliyetlerde bulunma hakkı.

Bir sonraki bağıllık aşaması olan, yasal olarak kalma durumunda ise yani mülteci olduğu ülke tarafından ilan edilmiş ve statü verilmişse ek olarak şu hakları da kazanır:

Çalışma hakkı (ücretli işlerde çalışma hakkı, adil çalışma koşulları, sosyal güvenlik);

- Profesyonel meslek icra etme hakkı;
- Kamusal yardımlara erişim hakkı;
- Mesken yardımlarından yararlanma hakkı;
- Entelektüel mülkiyet hakkı;
- Uluslararası seyahat hakkı;
- Düşüncesini ifade etme ve dernek kurma hakkı;

Mahkemelere erişimde yardımlardan yararlanma hakkı.

Şimdi bugünkü dersimizin konusu olan maddelere bir bakalım:

V. Bölüm: İdari Önlemler

31. Madde: Sığınma Ülkesinde Yasa Dışı Bulunma

Taraf Devletler, hayatlarının veya özgürlüklerinin, Madde 1'de gösterilen şekilde tehdit altında bulunduğu bir ülkeden doğrudan gelerek izinsizce kendi topraklarına giren veya bu topraklarda bulunan mültecilere, gecikmeden yetkili makamlara başvurarak, yasadışı girişlerinin veya bulunuşlarının geçerli nedenlerini göstermeleri koşuluyla, yasadışı yollardan girişleri veya bulunuşlarından dolayı ceza vermeyeceklerdir.

Taraf Devletler, bu mültecilerin hareketlerine gerekli olanların dışında kısıtlama uygulamayacaklardır ve bu kısıtlamalar ancak ülkedeki statüleri belirleninceye veya bir başka ülkeye kabulleri sağlanıncaya kadar uygulanacaktır. Taraf Devletler, bu mültecilerin diğer bir ülkeye kabullerini sağlamak için makul bir süre ve gerekli bütün kolaylıkları sağlarlar.

Bilindiği gibi yanlış bir şekilde kaçak, yasa dışı mülteci gibi terimlerin kullanıldığını görüyoruz. Mülteciye suçluluk sıfatı kazandıran bu ifadeler 31. madde açısından yanlıştır.

Gerek yasal olarak gerekse idari açıdan; ülkeye giriş yapmaya çalışan sığınmacı ile herhangi bir yabancı arasındaki gerekli ayırımı yapmak kolay değildir. Böyle bir ayırım imkanının bulunmaması, bazı durumlarda sığınmacının, diğer düzensiz giriş yapmış yabancılar gibi, yasadışı giriş yapması nedeniyle cezalandırılmasına yol açabilir.

Bazı durumlarda mülteciler için özel koruma önlemleri mevcut değildir.

Mülteci sözleşmesinin en yaratıcı maddelerinden birisi, sözleşmeye taraf bir ülkeye resmi izin olmadan giren mültecilerin korunmasını öngörmesidir. Bu madde ile ilk kez, geri göndermeme sorumluluğu, sığınma ülkesi topraklarına izinsiz girenler de dahil tüm mültecilerin hakkı anlamını taşımaya başladı.

Çünkü mülteciler çoğu defa zulüm korkusuyla çoğu defa, çok hızlı bir biçimde ülkelerinden kaçmak zorunda kalırlar. Ayrıca genellikle ülkelerindeki rejimin baskılarından kaçtıklarından, bu rejimden pasaport veya benzeri belge istemeleri ve alabilmeleri beklenemez.

Madde'nin ikinci fıkrası da taraf devletlerin, ülkeye giriş yapan bu mültecilerin hareketlerine gerekli olanların dışında kısıtlama uygulamayacaklarını hükme bağlıyor. Ülkeye yasa dışı girişinden ötürü keyfi olarak gözaltına alınma ve cezalandırılma bu madde ile yasaklanmaktadır. Eğer kısıtlama uygulaması gerekli görülürse, bu kısıtlamalar ancak, ülkedeki statüleri belirleninceye veya bir başka ülkeye kabulleri sağlanıncaya kadar uygulanacaktır.

Taraf Devletler, bu mültecilerin diğer bir ülkeye kabullerini sağlamak için yani yeniden yerleştirilmelerine kadar makul bir süre tanır ve gerekli bütün kolaylıkları sağlarlar.

32. Madde: Sınır Dışı Etme

Taraf Devletler, ülkelerinde yasal olarak bulunan bir mülteciyi, ulusal güvenlik veya kamu düzeni ile ilgili sebepler dışında sınır dışı edemeyeceklerdir.

Böyle bir mültecinin sınır dışı edilmesi, ancak ilgili yasal sürece göre alınmış bir karara uygun olabilir. Zorunlu ulusal güvenlik nedenlerinin, aksine bir uygulamayı gerekli kıldığı 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.

Taraf Devletler bu gibi bir mülteciye, diğer bir ülkeye yasal olarak kabulünü sağlayabilmesi için makul bir süre tanıyacaklardır. Taraf Devletler, bu süre içinde, gerekli gördükleri işleriyle ilgili herhangi bir önlemi alma hakkını saklı tutarlar.

Uluslararası korumaya erişmek için bir ülkeye gelen bir mülteci; başlangıçta sadece, zulüm korkusuyla çok sınırlı bir biçimde, kaçtığı ülkeye geri gönderilmeme hakkını kazanır.

Bu aşamada henüz ülke toprağında bulunma izni olmayan mülteciyi koruyan tek şey, 33. maddedeki geri gönderme yasağı ile 31. maddedeki ülkeye yasa dışı girişinden ötürü keyfi olarak gözaltına alınma ve cezalandırılma yasağıdır.

Ancak bu sorumluluklar, mültecinin ülkeye yeni geldiği bir aşamada ev sahibi taraf ülkenin sınır dışı etmemesini sağlamayabilir.

Hükümetler sadece, geri göndermeme ilkesinin ihlali sayılabilecek nitelikteki sınır dışı etmelerden men edilmişlerdir. Yani, sınır dışı edilirken, doğrudan ya da dolaylı olarak, zulme uğrama ihtimal olan bir yere gönderilemez.

Bu koşul karşılandığında ise eğer mültecinin ülkede bulunuşu henüz yasallaşmamışsa, örneğin, mülteci statüsü almak için henüz başvuru yapmamışsa (sığınma başvurusu) ya da bu amaçla gereken formaliteleri başlatmamışsa, bir başka ülkeye sınır dışı edilebilir.

Geri göndermeme yükümlülüğü ile ülkede yasal olarak bulunan mültecilerin sınır dışı edilmeleri önünde sınırlamalar getiren 32. madde arasında önemli bir bağ bulunmaktadır. **Geri göndermeme ile sınır dışı etmeme, birbirini dışlayan ilkeler olarak düşünülmektedir.**

Ülkede yasal olarak bulunan bir mültecinin sınır dışı edilmeden önce bunun geri göndermeme ilkesi açısından sonuçlarının dikkate alınması gerekiyor. 32. maddeden bir taraf ülkede yasal olarak bulunanlar da dahil tüm mülteciler yararlanabilir.

Ulusal güvenlik nedeniyle de olsa sınır dışı edilme kararının mantık dışı, keyfi olmaması gerekiyor.

Üçüncü paragrafı, (32-3) mülteciye başka bir ülke bulabilmesi için zaman tanınmasını öngörüyor. Mültecinin sınır dışı edilmesi zorlamayla olmamalıdır.

Bu bekleme süresinde taraf devletler gözaltında tutmak da dahil bazı önlemlere başvurabilirler.

Kısaca, 32. madde, madde 33'teki geri göndermeme ilkesini tamamlayan bir maddedir. Maddenin amacı hem prosedürel hem de esasa dair nedenlerle, devletlerin mültecileri zulüm olasılığı bulunmayan ülkeler de dahil sınır dışı etme haklarını kısıtlamaktır.

Prosedürel olarak sınır dışı kararı idari bir karar olabilir. Bu durumda mültecinin itiraz etme ve temyiz etme hakkı olmalıdır.

Esasa dair olarak da sınır dışı kararı ancak ve ancak ulusal güvenlik ve kamu düzeni gerekçelerine dayandırılabilir. Ulusal güvenlik gerekçesine bağlı sınır dışı, ev sahibi ülkeye somut, objektif, mantıken açıklayıcı bir şekilde mültecinin varlığı ya da eylemlerinin ülke güvenliğine doğrudan ya da dolaylı zarar verdiğini ortaya koyması yükümlülüğü getirir. Ülke toprağında ya da vatandaşlara karşı silahlı saldırı, ya da demokratik kurumları yıkmaya yönelik davranışlar ulusal güvenliğe tehdit olmanın örnekleridir.

Kamu düzeni konusundaki gerekçelere örnek olarak, mültecinin seri suçlar işlemesi, suç alışkanlığı, kamu ahlakı ya da sosyal normlara karşı zarar verici aktiviteleri gösterilebilir.

33. Madde: Geri Gönderme veya Yollama Yasası ("Refoulement")

Hiçbir Taraf Devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tâbiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade (refouler) etmeyecektir.

Bununla beraber, bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda mantıki sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümlle mahkûm olduğu için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam eden bir mülteci, işbu hükümden yararlanmayı talep edemez.

Sözleşmenin 33. maddesi, uluslararası toplumun, mültecilerin güvenli bir ülkeye girmesi ve orada kalması ihtiyacına verdiği bir yanıttır.

Buna karşılık geri göndermeme sorumluluğu, zulüm nedeniyle sığınma isteme hakkıyla aynı değildir. Bu iki nedenden ötürü aynı değildir:

Birincisi geri göndermeme sorumluluğu, mültecinin zulüm göreceği yere geri gönderilmesini yasaklar. Buna karşılık, açıkça, mültecileri ülkeye alma sorumluluğu yüklenmez.

Devletlerin vatandaşı olmayanların topraklarına girişini düzenleme yetkisini kısıtlar ama tam anlamıyla ortadan kaldırmaz. Taraf devletler, ülkeye girişinin reddedilmesinin zulme yol açma ihtimali bulunmadığı durumlarda mülteciyi ülkeye almayabilir. Bu husus, mülteci bir başka ülke tarafından mülteci olarak tanınmadığı hallerde bile geçerlidir.

Ancak taraf devlet, reddetmenin mülteciyi sözleşmede belirtilen gerçek bir zulüm riskiyle karşı karşıya bırakması ihtimali varsa, her ne şekilde olursa olsun geri gönderemez.

33. madde, fiilen mültecinin ülke içine alınma görevini taraf devlete yükler; çünkü ülkeye giriş, normal koşullarda zulüm riskinden kaçmasının tek yoludur.

Geri göndermeme sorumluluğu ile sığınma talep etme hakkının aynı şey olmamasını sağlayan ikinci durum şudur; 33. madde gereğince mülteciyi ülkeye kabul etme görevi bir neden-sonuç ilişkisidir.

Ülkeye girme hakkı, zulüm riskinin mevcudiyetinin geri göndermeme sorumluluğunun nedeni olmasının bir sonucudur.

Dolayısıyla devlet, mültecinin topraklarında kalmasını eğer zulüm riski ortadan kalkarsa, sonlandırabilir. Dolayısıyla mülteci statüsü, zulüm riski sürdüğü sürece devam edecek geçici bir statüdür.

Korumanın Faydalanıcıları:

Geri Göndermeme yükümlülüğü, ülkeye gelme izni olsun olmasın her mülteciyi kapsar.

Bununla bağlantılı olarak geri göndermeme ilkesi, mülteci statüsünün resmen belirlenmesi öncesinden başlar.

Peki 33. maddenin kapsamında geri gönderilmeme yükümlülüğünden yararlanacaklar, sözleşmenin 1. maddesinde tanımlanan mültecilerle aynı kişiler midir?

33. madde, güçlü bir koruma aracı. Özellikle geri göndermeme yükümlülüğü, sadece ülkeden geri göndermeyi kısıtlamıyor, aynı zamanda sınırdan girişin engellenmesini de önüyor.

33. madde bir devlette, zulüm riski olmayan bir ülkeye gönderirken peşi sıra oluşacak bir geri gönderme riskine gözlerini kapatmaları yetkisini tanımıyor.

Eğer statü belirleme sisteminde noksanlar varsa ve bu nedenle bir geri gönderme riski varsa, ilk sığınma ülkesine mülteciyi gönderen ülke de 33. maddeyi çiğnemiş olur.

Güvenli üçüncü ülke: Avrupa Birliği bu kavramla zulüm, işkence tehdidi olmayan ve statü belirleme işlemi yapan, mültecinin uğradığı herhangi bir ülkeye gönderilebileceğini öngörüyor. Güvenli üçüncü ülke ifadesi üç önemli soruyu ortaya çıkartıyor: birincisi gönderme sözleşmeye taraf olmayan bir ülkeye mi gerçekleşiyor? İkincisi, yollanan ülke kendisi kötü muamele ve zulüm yapıyor mu? Devletler, kişisel koşulları inceleme yerine genel grup kararları verebilirler mi?

Devletler, ülkelerine ciddi bir tehdit oluşturduğu bireysel olarak belirlenen kişilere karşı geri göndermeme yükümlüğünde değildir. Özellikle bireyselleştirilmiş geri gönderme, ulusal güvenliğin gerekli kıldığı veya özellikle ciddi bir suç işlediği için tutuklanan bir mültecinin ev sahibi topluma tehlike oluşturduğunun görülmesi halinde meşrudur.

33 (2) devletlere, iki kategori mülteciyi geri gönderme olasılığı sağlıyor:

Birincisi suç işlediğine dair bir iddia olsun ya da olmasın, sığındığı ülkenin güvenliğine tehdit oluşturduğu yönünde mantıklı nedenlerin bulunması durumunda...

İkincisi, sığındığı ülkede veya herhangi bir yerde özellikle ciddi suçlar işlediği için sığınma ülkesinin güvenliğine tehdit oluşturduğu için hüküm giymesi halinde...

Daha önce gördüğümüz madde 1 (F-B) 'ülkeye girmeden ciddi siyasi olmayan bir suç işleyen kişiye mülteci statüsü verilemez' derken resmi bir yargılamayı ön şart koşmuyordu.

33 (2), sığınma ülkesine bu tarife girenleri, mülteci de olsa ve geri gönderilme halinde çok ağır bir zulüm riski de olsa geri gönderme yetkisi tanıyor. Ancak ispat yükümlülüğü madde 1 (F-B)'ye çok sıkı bir zorunluluk. 33 (2)'nin suçla ilgili kısmı sadece ciddi adi suçtan dolayı değil özellikle ciddi bir adi suç durumunu arıyor. Ayrıca kesinleşmiş bir hükümlü mahkûm olmasını gerektiriyor, üstelik; söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam ediyor olmasını şart koşuyor.

33. madde hem geri göndermemeyi hem de sınırdan almayı içeriyor.

34. Madde: Vatandaşlık

“Taraf Devletler, mültecileri özümlemeyi (asimile) ve vatandaşlığa almayı her türlü imkân ölçüsünde kolaylaştıracaklardır. Vatandaşlığa alma işlemlerini çabuklaştırmaya ve bu işlemlerin masraf ve resimlerini her türlü imkân ölçüsünde azaltmaya özel çaba göstereceklerdir.”

Yerel entegrasyon mülteci hakları açısından alternatif kalıcı bir çözüm değil. Bu maddenin hedefi, mülteci statüsünden vatandaşlığa geçişi kolaylaştırmaktır. Yerel entegrasyonun tersine, vatandaşlıkla ülkeye bağlanma, mülteci statüsünü sona erdirir. Vatandaş olmak, bir mültecinin ev sahibi ülke açısından başka bir düzeyde kabul edildiğini gösterir. Vatandaş olmakla, mülteci, ülkede kalmak ve sözleşmenin öngördüğü haklardan yararlanmakla kalmaz aynı zamanda ülkenin siyasi hayatına eşit bir biçimde dahil olur. Tam siyasi haklar, sözleşmeye göre mültecilere ve vatandaş olmayanlara tanınmamaktadır.

Örneğin daha önce de gördüğümüz gibi dernek kurma hakkı tanınırken, ülkelere, mültecilerin işçi sendikalarında siyasi roller üstlenmesini yasaklama imkânı veriyor.

Temel siyasi haklar, sadece vatandaşlara tanınan haklardır. Mültecilere vatandaşlık tanınması, daha önceki uluslararası mülteci hukukunda görülmemektedir.

Ancak 34. madde vatandaşlığı güçlü bir yükümlülük olarak ifade etmiyor. 34. madde, ne Taraf Devlet'ten, nihai olarak mülteciyi vatandaşlığa almasını talep ediyor, ne de mülteciye vatandaş olması yönündeki bir öneriyi kabul etme mecburiyeti getiriyor.

Vatandaşlık teklifini reddeden bir mülteciyi, statüsünü sonlandırarak cezalandırmak da mümkün değildir. Bazı mülteciler çok uzun yıllar mülteci olarak kalmalarına rağmen bir gün ülkesine geri dönme ümitlerini kaybetmeyebilirler. Vatandaşlık, kendi içten gelen duygularına rağmen empoze edilemez.

Bu nedenle, sözleşme, mültecilere vatandaşlığın bir seçenek olarak sunulmasını öngörür. Devlet her türlü imkân dahilinde mültecinin vatandaşlığını kolaylaştıracaktır. 34. maddedeki ifade açısından bu resmen bağlayıcı bir hüküm değil fakat bir ilkedir.

Kolaylaştırmaktan kasıt taraf devletin vatandaşlığa başvurma ve karar verme süreçlerindeki idari formaliteleri yumuşatmasıdır.

Dolayısıyla, 34. madde, Taraf Devletlerden kitle halinde bir vatandaşlığa almayı talep etmez. Devletlerden minimum bekleme süreleri azaltması da talep edilmiyor. Buna karşılık, mültecilere vatandaşlık için gerekli şartları oluşturmaları yönünde kolaylıklar sağlanmasını istiyor. Taraf Devletler, vatandaşlığa kabul süresince mümkün olduğunca fazla formaliteden vazgeçmeleri konusunda teşvik ediyor. Mültecilerin en az zorlukla karşılaşmaları öngörülüyor.

34. madde devlete sadece hızlandırma, yardımcı olma yükümlülüğünü veriyor, vatandaşlığa alma yükümlülüğünü değil.

Ancak 34. maddenin hiçbir yaptırım gücü olmadığı düşünülmemelidir. Devlet belli bir mülteciyi ya da bir grup mülteciyi vatandaşlığa alıp almamayı değerlendirebilir. Buna karşılık bu karar, iyi niyet ilkesine göre alınmalıdır. Örneğin bir taraf devlet peşinen mültecilerin vatandaşlığa alınmasını reddediyorsa, bu o devletin isteksizliğini gösterir. **Eğer bir taraf devlet, inandırıcı bir açıklama yapmaksızın mültecinin vatandaşlığa geçişine izin vermiyorsa, 34. maddeyi ihlal etmiş olur.** Madde, devletin vatandaşlığa geçişi için her türlü imkanla hızlandırmasını talep ettiğinden, devletlerin mültecilere vatandaşlık vermeyi neden reddettiklerini kabul edilir bir biçimde açıklamaları yükümlülüğü vardır.

Madde 34, vatandaşlığa geçişi zorlayıcı değil teşvik edici bir hüküm taşır. Çok uzun bir süre ülkede kalınmış da olursa, mülteci statüsü, mülteciye, vatandaşlığa geçiş hakkı sağlamaz. Ancak devletler vatandaşlığa kabul için genel yasaları çerçevesinde mültecilere yardım etmelidirler.

İLTİCA VE GÖÇ
ARAŞTIRMALARI MERKEZİ