

MÜLTECİ HUKUKU

TEMEL KAVRAMLAR VE MEVZUAT

Hazırlayanlar

Elif UZUN

Neslihan ÖZKERİM GÜNER

ÖNSÖZ

Uluslararası göç, sığınma ve iltica konuları her geçen gün bütün dünyada çok daha fazla ilgi çekmeye devam ediyor. Hem Avrupa'ya giden yolların üzerinde bulunması hem de çevre devletlerdeki savaş hâli, Türkiye'nin de gerek transit ülke gerekse hedef devlet olarak geçmişe oranla çok daha fazla göç, sığınma ve iltica olgusuyla karşılaşmasıyla sonuçlandı. Bu konular etrafındaki sorunların güncelliği ve önemi hem daha fazla uygulamacı ve araştırmacının hem de üniversitelerin farklı programlarında açılan dersleri alan öğrencilerin kaynak metinlere ihtiyaç duymasına yol açtı. Bizler de, öncelikle fakültelerimizde verdiğimiz derslerde öğrencilerimizin ilgili mevzuata derli toplu bir şekilde ulaşmasını sağlamak için böyle bir derleme faaliyetinin yararlı olacağını düşündük, fakat eserin, konuya ilgi duyan diğer araştırmacı ve uygulamacıların da ilgisini çekeceğini düşünüyoruz.

Kitap temel itibarıyla bir mevzuat derlemesi de olsa, bölümleri yapılandırırken esas aldığımız kavramları en yalın ve temel halleriyle tanımladık. Konuya ilişkin temel ulusal ve uluslararası mevzuatı kitaba aynen dahil ettik fakat konuyla ilgili değinileri olan metinlerden ilgili kısımları seçme yoluna gittik. Bu seçilmiş kısımlarda Türkçe çevirisine ulaşamadıklarımızın çevirilerini yaptık. Böylece okurların konuyla ilgili metinlerden mümkün olduğunca haberdar olmasını ama aynı zamanda kitabın haddinden fazla uzun olmaması sağladık. Aynı zamanda kitabın kapsamıyla ilgili Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ile Avrupa Adalet Divanı kararlarına da yer verdik.

Kitabın konuya ilgili duyan öğrenci, araştırmacı ve uygulamacılara faydalı olması umuduyla....

Elif UZUN- Neslihan ÖZKERİM GÜNER

Eskişehir-Ankara, 2022

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	III
<u>Birinci Bölüm</u>	
ULUSLARARASI VE BÖLGESEL DÜZEYDE MÜLTECİLERİN KORUNMASI	
I. ULUSLARARASI HUKUKTA MÜLTECİ HUKUKUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	1
II. ULUSLARARASI HUKUKTA MÜLTECİLERİN KORUNMASI.....	5
A. 1951 Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi.....	6
B. Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1967 Tarihli Protokol.....	20
C. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği.....	24
D. New York Bildirisi.....	24
III. MÜLTECİLERİN KORUNMASINA İLİŞKİN TEMEL İLKELER VE ÖZEL DÜZENLEMELER.....	26
A. Mülteci Kavramı.....	26
1. Sığınma hakkı.....	26
2. Mülteci Statüsünün Unsurları.....	27
B. İklim Mültecileri.....	30
C. Özel Olarak Korunması Gereken Kişiler.....	31
1. Refakatsiz Çocukların Korunması.....	31
2. Engelli Bireyler ve Yaşlılık.....	33
D. İkincil Koruma.....	35
E. Geçici Koruma.....	35
F. Geri Göndermeme İlkesi.....	36
G. Geri İtme.....	37
H. Sınır Dışı Etme.....	38
IV. BÖLGESEL DÜZENLEMELERDE MÜLTECİLERİN KORUNMASI.....	39
A. Afrika.....	39
B. Amerika.....	40
C. Asya.....	41
D. Avrupa.....	42

V. AVRUPA BİRLİĞİNDE MÜLTECİLERİN KORUNMASI.....	48
A. Avrupa Ortak Sığınma Sistemi.....	48
1. Sığınma Prosedürü Yönergesi (Asylum Procedures Directive)	48
2. Kabul Bekleyen Kişilerin Koşullarına İlişkin Yönerge (Reception Conditions Directive)	48
3. Nitelendirme Yönergesi (Qualification Directive).....	49
4. Sığınma Başvurusunda Sorumlu Ülkenin Belirlenmesi (Dublin III Regulation).....	50
5. EUODAC Tüzüğü.....	50
6. Geçici Koruma Yönergesi (Temporary Protection)	51
B. Geri Kabul Andlaşmaları.....	51

İkinci Bölüm

TÜRK HUKUKUNDA MÜLTECİLERİN KORUNMASI

I. GİRİŞ.....	53
II. YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA KANUNU	55
III. YABANCILAR VE ULUSLARARASI KORUMA KANUNUNUN UYGULANMASINA İLİŞKİN YÖNETMELİK	109
IV. ULUSLARARASI KORUMA BAŞVURU SAHİBİ VE ULUSLARARASI KORUMA STATÜSÜ SAHİBİ KİŞİLERİN ÇALIŞMASINA DAİR YÖNETMELİK	194
V. GEÇİCİ KORUMA YÖNETMELİĞİ	201
VI. GEÇİCİ KORUMA SAĞLANAN YABANCILARIN ÇALIŞMA İZİNLERİNE DAİR YÖNETMELİK	228
VII. KABUL VE BARINMA MERKEZLERİ İLE GERİ GÖNDERME MERKEZLERİNİN KURULMASI, YÖNETİMİ, İŞLETİLMESİ, İŞLETTİRİLMESİ VE DENETİMİ HAKKINDA YÖNETMELİK	232
VIII. TÜRK VATANDAŞLIĞI KANUNU.....	241
IX. İSKÂN KANUNU.....	242
KAYNAKÇA.....	243

ULUSLARARASI VE BÖLGESEL DÜZEYDE MÜLTECİLERİN KORUNMASI

I. ULUSLARARASI HUKUKTA MÜLTECİ HUKUKUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ

Mülteci hukukunun tarihi çok daha geriye dayanmasına rağmen uluslararası hukuk açısından başlangıcını 1920'ler yani Milletler Cemiyeti dönemi kabul edebiliriz. Çünkü bugünkü mülteci hukuku 1920-1945 yılları arasındaki uluslararası gelişmeler ile bağlantılıdır. O dönemde özellikle 1917 Bolşevik Devrimi sonrası Rusya'dan Avrupa'ya gelen devrim karşıtı mülteciler ve Osmanlı'dan Avrupa'ya gelen Ermeni ve Süryani mülteciler nedeniyle bir düzenleme yapma ihtiyacı doğmuştur. Uluslararası bir sözleşme olmaması nedeniyle devletler genellikle iç hukuklarında, özellikle kimlik belgeleri ile ilgili düzenleme yapma yoluna gitmişti, ancak yeknesak bir düzenleme ihtiyacı nedeniyle 1920 tarihli Milletler Cemiyeti Anlaşması'na dayanarak Mülteciler Yüksek Komiserliği kurulmuştur (Goodwin-Gill, 2021: 128).

Milletler Cemiyeti Misakı'nın ilgili maddeleri şu şekildedir (Kaynak: Denk, <http://www.erdemdenk.com/mcmisaki.doc>):

Milletler Cemiyeti Misakı

Madde 23

Milletler Cemiyeti Üyeleri, şimdi var olan ya da sonradan yapılabilecek uluslararası sözleşmelerin hükümlerine uygun olmak ve bunlar saklı tutulmak koşuluyla:

- kendi ülkelerinde olduğu gibi, ticaret ve endüstri ilişkilerinin kapsamına giren bütün öteki ülkelerde, erkeklere, kadınlara ve çocuklara hak gözetir ve insancıl çalışma koşulları sağlamağa ve bu koşulları sürdürmeğe ve bu amaca erişmek üzere, gerekli uluslararası örgütleri kurmağa ve yaşatmağa çaba göstereceklerdir;
- yönetimleri altındaki ülkelerde yerli halka hak gözetir davranmayı yükümlenirler;
- kadın ve çocuk ticaretine, afyon ve buna benzer zararlı maddelerin alım-satımına ilişkin anlaşmaların genel denetimi ile Cemiyet'i görevlendirirler;
- silâh ve cephane ticaretinin denetiminin kamu yararı için zorunlu bulunduğu ülkelerde, bu ticaretin genel denetimi ile Cemiyet'i görevlendirirler;

- e) ulaşım ve transit özgürlüğünün güvence altına alınması ve sürdürülmesi ve Cemiyet'in bütün üyelerine ticaret konusunda hak gözetir bir işlem yapılmasını sağlamak için gerekli önlemleri alacaklardır. Bu konuyla ilgili olarak, 1914-1918 savaşı sırasında yakılıp yıkılmış olan bölgelerin özel gereksinimleri göz önünde tutulacaktır;
- f) hastalıkları önlemek ve bunlarla savaşmak için uluslararası önlemler almaya çalışacaklardır.

Madde 25

Cemiyet üyeleri, sağlığın geliştirilmesi, hastalıklara karşı önleyici önlemler alınması ve bütün dünyada çekilen acıların azaltılması amaçlarını güden, gereği gibi yetkili kılınmış ulusal Kızıl-Haç gönüllü örgütlerinin kurulmasını ve bunların aralarında işbirliği yapmalarını desteklemeği ve kolaylaştırmağı yükümlenirler.

1921 yılında Milletler Cemiyeti Mülteciler Yüksek Komiserliği kurulmuş ve Fridtjof Nansen Milletler Cemiyeti Mülteciler Yüksek Komiserliğine atanmıştır. Başlangıçta Rusya'dan gelen mülteciler için ve daha sonra Osmanlı'dan gelen Ermenileri kapsayacak şekilde genişletilen Nansen pasaportu uygulaması başlatılmıştır. Bu pasaport ile herhangi bir kimlik belgesi olmayan mültecilere uluslararası kimlik belgesi sağlanmıştır. Komiserliğin kurulmasından sonra da uluslararası mülteci hukukunun temellerini atan bir dizi sözleşmeye imza atılmıştır. Bunlar;

- Rus Mültecilere Kimlik Belgesi Verilmesine Dair Düzenleme (5 Temmuz 1922)
- 1923-1924 Yılları Ermeni Mültecilerine Kimlik Belgesi Verilmesine İlişkin Düzenlemeler
- Rus ve Ermeni Mültecilere Kimlik Belgesi Verilmesine İlişkin Düzenleme (12 Mayıs 1926)
- Rus ve Ermeni Mültecilerinin Hukuki Statüsüne İlişkin Düzenleme (30 Haziran 1928)

İlk üç Sözleşme, mültecilere belge sağlanması ile ilgiliyken son Sözleşmede mülteci statüsünün tanımı verilmiştir. Sözleşmeye göre mülteci şu şekilde tanımlanmaktadır:

30 Haziran 1928 tarihli Rus ve Ermeni Mültecilerinin Hukuki Statüsüne İlişkin Düzenleme¹

Madde 2

Konferans, “mülteciler” teriminin aşağıdaki tanımlarını kabul etmiştir:

Rus [mülteciler]: Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği Hükümetinin korumasından faydalanmayan veya artık faydalanmayan ve başka bir vatandaşlık kazanmamış Rus kökenli herkes.

Ermeni [mülteciler]: Eksiden Osmanlı İmparatorluğu uyruğu olan, Türkiye Cumhuriyeti Hükümetin korumasından faydalanmayan veya artık faydalanmayan ve başka bir vatandaşlık kazanmamış Ermeni kökenli herkes.

Adı geçen sözleşmelerden sonra uluslararası bir sözleşme ihtiyacı nedeniyle *Mültecilerin Uluslararası Statüsüne İlişkin 1933 Sözleşmesi*'ne imza atılmıştır. Sözleşme yalnızca 9 devlet tarafından onaylanmasına rağmen, Sözleşme'nin bugünkü mülteci hukukunun yapı taşlarını belirlediği kabul edilmektedir (Jaeger, 2001: 730). Geri göndermeme ilkesi ilk defa bu Sözleşme'nin 3. maddesinde düzenlenmiş ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne de aktarılmıştır.

Mültecilerin Uluslararası Statüsüne İlişkin 1933 Sözleşmesi

Madde 3

Her bir Âkit Taraf, ülkesinde düzenli bir şekilde ikamet etme izni verilmemiş mültecileri, sınır dışı etme ve sınırda kabulü ret gibi kolluk tedbirlerini uygulamak suretiyle, bu tedbirler ulusal güvenlik veya kamu düzeni gerekçeleriyle zorunlu hale gelmedikçe, ülkesinin topraklarından çıkarmama veya uzak tutmama yükümlülüğü altına girmiştir. Âkit Taraflar, mültecilerin, menşe ülkelerinin sınırında ülkeye girişlerini hiçbir surette reddetmeme yükümlülüğü altındadırlar. Âkit Tarafların, ulusal güvenlik veya kamu düzeni gerekçesiyle sınır dışı etme kararı verdikleri ve bir başka ülkeye geçmelerini mümkün kılacak gerekli izin ve vizeleri kendi talepleri veya onlarla ilgilenen kurumların müdahalesi yoluyla henüz alamamış mülteciler bakımından gerekli gördükleri dahili tedbirleri uygulama hakları saklıdır.

Daha sonraki yıllarda ise Nazilerden kaçan mülteciler için ayrıca sözleşme yapılması ihtiyacı doğmuştur. 1936 yılına kadarki süreçte yapılan düzenlemeler sadece Ermeni, Rus, Süryaniler için geçerliydi. Bu nedenle *Almanya'dan Gelen Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1936 tarihli Geçici Düzenleme*, *Almanya'dan Gelen Mültecilerin Statüsüne Dair Sözleşme* (10 Şubat 1938) ve *14 Eylül 1939'da Cenevre'de imzaya açılan bu Antlaşmalara Ek Protokol* (Antlaşmaları Avusturya'dan gelen mültecile-

¹ League of Nations, *Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees*, 30 June 1928, League of Nations Treaty Series, Vol. LXXXIX, No. 2005, <https://www.refworld.org/docid/3dd8cde56.html>, 27 June 2022.

ri de kapsayacak şekilde genişletti) kabul edilmiştir. Tüm bu belgeler uluslararası mülteci hukukunun gelişimine ve *1951 Birleşmiş Milletler Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Cenevre Sözleşmesi'ne* (1951 Cenevre Sözleşmesi) giden yola katkı sağlamıştır.

II. ULUSLARARASI HUKUKTA MÜLTECİLERİN KORUNMASI

Dünya tarihi yer değiştiren insanların yaşadıklarıyla doludur. İnsanlık tarihinin her döneminde göçler, yer değiştirmeler, sığınmalar görülmüştür. İnsan hareketliliği konusunda iki ana grubu birbirinden ayırmak gerekir. Bu gruplardan biri salt ekonomik nedenlerle başka ülkelere göç edenlerdir. Ekonomik nedenlerle göç edenler, genellikle yasa dışı olarak gelişmiş ülkelere girmeye çalışmakta, girmekte ve yaşamlarını sürdürmektedir. Bu durumda da yasa dışı olarak bir ülkeye girmiş göçmenler, yakalandığı takdirde cezalandırılmakta, sınır dışı edilmekte veya ülkesine geri gönderilmektedir. Diğer grup ise mültecilerdir. Mülteciler de kendi ülkeleri dışında yaşamayı istemektedirler. Mülteciler, kendi ülkelerinden ayrılmak zorunda kalmışlardır ve bu zorunluluk mültecinin kendi ülkesinde ırkı, dini, milliyeti, belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden zulme uğrayacağından, korkmasından kaynaklanmaktadır (Uzun, 2019: 117).

Yirminci yüzyılda yaşanan iki dünya savaşı, milyonlarca insanın yer değiştirmesiyle devletler günümüz mülteci hukukunun temelini oluşturan çeşitli düzenlemeler yapmak zorunda kalmışlardır. Uluslararası mülteci hukukunun en önemli metni, *1951 Cenevre Sözleşmesi*² ve bu Sözleşme'ye dair 1967 tarihli *Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Protokol*³ (1967 Protokolü). 1951 Cenevre Sözleşmesi ile kurulan hukuki düzen, devletlere, mülteci statüsündeki kişilere çeşitli haklar tanıma yükümlülüğü yüklemektedir. Mültecilerin gerek hedef ülkeye ulaşmaları sürecinde gerekse ulaştıkları devlette yaşadıkları dram uluslararası bir sorun olarak görülmemelidir (Uzun, 2019: 117-8).

İlerleyen sayfalarda metinleri bulunan 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 Protokolü, mültecilere özel olarak yapılmış evrensel düzeyde tek çok taraflı andlaşmadır. Bu nedenle 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü uluslararası mülteci hukuku bakımından büyük önem taşımaktadır.

- 2 Sözleşme Birleşmiş Milletler Genel Kurulunda 1950 tarihinde kabul edilmiş, 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış ve 22 Nisan 1954 tarihinde de yürürlüğe girmiştir. Türkiye Sözleşme'yi 29 Ağustos 1961 tarih ve 359 sayılı Kanun'la, çekince koyarak onaylamıştır. Kanun, 5 Eylül 1961 tarih ve 10898 sayılı R.G.'de yayınlanmıştır.
- 3 Türkiye'nin Protokol'ü onaylaması, 1 Temmuz 1968 tarih ve 6/10266 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla kararlaştırılmıştır. Bakanlar Kurulu kararı 5 Ağustos 1968 tarih ve 12968 sayılı R.G.'de yayınlanmıştır.