

Editörler

Prof. Dr. Hasret ÇOMAK

Doç. Dr. Caner SANCAKTAR

Yrd. Doç. Dr. Zafer YILDIRIM

ULUSLARARASI POLİTİKADA SURIYE KRİZİ

İSTANBUL - 2016

Beta

Yayın No : 3434
İşletme-Ekonomi Dizisi : 788

1. Baskı – Temmuz 2016 – İSTANBUL

ISBN 978 - 605 - 333 - 643 - 3

Copyright© Bu kitabın bu basısının Türkiye'deki yayın hakları BETA Basım Yayım Dağıtım A.Ş.'ye aittir. Her hakkı saklıdır. Hiçbir bölümü ve paragrafı kısmen veya tamamen ya da özet halinde, fotokopi, faksimile veya başka herhangi bir şekilde çoğaltılamaz, dağıtılamaz. Normal ölçüyü aşan iktibaslar yapılamaz. Normal ve kanunî iktibaslarda kaynak gösterilmesi zorunludur.

Dizgi : Beta Basım A.Ş.
Baskı - Cilt : Yazın Basım Yayın Matbaacılık Trz. Tic. Ltd. Şti.
(Sertifika No: 12028)
İkitelli Çevre Sanayi Sitesi 8. Blok No: 38-40-42-44
Başakşehir/İSTANBUL
0212 565 01 22 - 0212 565 02 55
Kapak Tasarım : Gökhan Ayrancı

Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş. (Sertifika No. 16136)
Narlıbahçe Sokak Damga Binası No: 11
Cağaloğlu - İSTANBUL
Tel : (0-212) 511 54 32 - 519 01 77
Fax: (0-212) 511 36 50
www.betayayincilik.com

İ Ç İ N D E K İ L E R

Önsöz

Hasret ÇOMAK iii

BİRİNCİ BÖLÜM SURIYE’NİN KISA TARİHİ

Suriye Siyasi Tarihi

Zafer YILDIRIM 3

Sykes-Picot Anlaşması’nın 100. Yılında Suriye’yi Anlamak

Uğur ÖZGÖKER, Serdar YILMAZ 31

İKİNCİ BÖLÜM SURIYE’NİN SİYASAL VE EKONOMİK YAPISI

Suriye’nin Siyasal Yapısı

Mesut ŞÖHRET 39

Suriye’nin Ekonomik Yapısı

Mesut ŞÖHRET 85

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM SURIYE SAVAŞI: HALKLAR, ÖRGÜTLER VE CEPHELER

“Arap Baharı”nın Dış Faktörleri

Caner SANCAKTAR 119

“Arap Baharı” ve Suriye Savaşı

Doğan Şafak POLAT137

Nusayrîler: Arap Alevîleri

Yasin ATLIOĞLU157

Suriye Hükümeti ve Ordusu

Volkan TATAR, Gaye ALTUNER181

Suriyeli Sünniler

Uğur C. ÖZGÖKER, Hüseyin ÇELİK191

Özgür Suriye Ordusu

Saadat Rustemova DEMİRCİ199

Irak Şam İslam Devleti

Doğan Şafak POLAT211

El-Nusra Cephesi

Yasemin Özden CHARLES227

Suriyeli Kürtler

Aşkın İnci SÖKMEN231

Suriyeli Türkmenler

Emin ABBASOV253

Suriye Türkmen Ordusu

Saadat Rustemova DEMİRCİ267

Suriyeli Hıristiyanlar

Hüseyin ÇELİK, Uğur C. ÖZGÖKER281

Ortadoğu ve Suriye’de Terör Örgütleri

Huriye YILDIRIM291

Suriye Savaşı ve Propaganda

Hüseyin ÇELİK305

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM BÜYÜK GÜÇLERİN SURIYE POLİTİKALARI

ABD'nin Suriye Politikası

Ufuk CERRAH 319

NATO ve Suriye Krizi

Sertif DEMİR, Hasret ÇOMAK 335

Avrupa Birliği'nin Suriye Politikası

Zhaleh ABDİ 347

Soğuk Savaş'tan Günümüze Rusya'nın Suriye Politikası

Fatma Aslı KELKİTLİ 359

Rus Dış Politikasında Dinin Rolü ve Suriye

Dilek YİĞİT 371

Türkiye ve Rusya İlişkileri Denkleminde Suriye Krizi

Giray Saynur DERMAN 383

Çin'in Büyük Stratejisi Açısından Suriye

Çağdaş DEDEOĞLU 403

Suriye Jeopolitiğinin Uluslararası Güçlerin Suriye Politikalarına Yansımaları

Halil ERDEMİR 413

Siyasal İletişim Bağlamında Suriye Dış Politikası

Emine KILIÇASLAN 435

BEŞİNCİ BÖLÜM BÖLGE DEVLETLERİN SURIYE POLİTİKALARI

Türkiye'nin Suriye Politikası

Zhaleh ABDİ 449

Suriye Krizinin Türkiye'nin Değişen Güvenlik Algısına Etkisi	
Murat YORULMAZ.....	459
İran'ın Suriye Politikası	
Doğan Şafak POLAT	477
Suudi Arabistan'ın Suriye Politikası	
Dilek YİĞİT	491
Mısır'ın Suriye Politikası	
Nuri Gökhan TOPRAK, Volkan TATAR.....	499
İsrail'in Suriye Politikası	
Nuri Gökhan TOPRAK	511

ALTINCI BÖLÜM SURIYE KRİZİNDE ENERJİ FAKTÖRÜ

Uluslararası Enerji Politikaları Çerçevesinde Suriye Krizi	
M. Oktay ALNIAK, Pelin BOLAT	523
Boru Hatları Kördüğümünün Kilit Ülkesi Suriye	
Azime TELLİ.....	535

YEDİNCİ BÖLÜM SURIYE KRİZİ VE BİRLEŞMİŞ MİLLETLER

UN Security Council Resolution 2254 and Its Implementations in Syria	
Hasret ÇOMAK, Burak Şakir ŞEKER	551
Birleşmiş Milletler'in Suriyeli Mültecilere Yönelik Politikası	
Volkan TATAR	563
Suriye'de İnsani Kriz: Uluslararası Hukuk Neden Çaresiz?	
Cenap ÇAKMAK.....	575

SEKİZİNCİ BÖLÜM SURIYE'DEN GÖÇLER VE MÜLTECİLER KRİZİ

Uluslararası Hukukta Mülteci Kavramının Gelişimi

Adnan SEYAZ, Sezin İba GÜRSOY587

Mixed Migration by Sea and Maritime Security: Syrian and Libyan Cases

Burak Şakir ŞEKER, Hakan Selim CANCA597

Savaş Mülteciliğinin Biyopolitikası: Türkiye’de Suriyeliler

H. Yaprak CİVELEK611

Türkiye’nin Suriyeli Mülteciler Politikası

Zhaleh ABDİ627

Suriyeli Mülteciler Sorununun Türkiye’ye Yansıması

Soyalp TAMÇELİK, Gülin Merve AYVAZ.....637

Türkiye’deki Suriyeli Sığınmacı Çocuklar ve Eğitim Hakkı

İlhan ARAS, Abdullah DİRİKOÇ661

SEKİZİNCİ BÖLÜM

**SURİYE'DEN GÖÇLER VE
MÜLTECİLER KRİZİ**

ULUSLARARASI HUKUKTA MÜLTECİ KAVRAMININ GELİŞİMİ

Adnan SEYAZ* , Sezin İBA GÜRSOY**

Giriş

İnsanların çeşitli sebeplerden dolayı buldukları topluluğu terk edip başka topluluklara sığınması olgusunun örnekleri insanlık tarihinin en eski dönemlerine kadar uzanmaktadır. Uluslararası hukukun tüm diğer alanlarında olduğu gibi mülteci kavramının gelişiminde de tarih boyunca yaşanan savaşlar, insan hakları ihlalleri ve ülkelerin uluslararası anlaşmalarla çözüm üretme arayışları etkili olmuştur.

Birinci Dünya Savaşı'nda imparatorlukların çöküşü ve modern ulus devlet olgusunun daha geniş coğrafyada benimsenmesi milliyetçiliğin zemin kazanmasına ve da daha fazla insanın ötekileştirilmesine neden olmuştur. İkinci Dünya Savaşı ile birlikte yaşanan ağır insan hakları ihlalleri ve yoğun nüfus hareketlerinin yaşanması mülteci kavramının uluslararası arenada ele alınıp netleştirilmesi ihtiyacını pekiştirmiştir.¹ Birleşmiş Milletler çerçevesinde yürütülen çalışmalar kapsamında uluslararası hukukta mülteci kavramını düzenleyen temel metinlerin ortaya çıkması ancak II. Dünya savaşı sonralarına denk gelmektedir. Bunların en başında 1951 tarihli *Mültecilerin Hukuk Statüsüne İlişkin Sözleşme* ve 1967 tarihli *Mültecilerin Hukuk Statüsüne İlişkin Protokol*'dür. Bu sözleşmelere taraf olan ülkeler haricinde de Uluslararası Teamül Hukukunun tüm ülkeler nezdinde geçerli olmasından kaynaklanan ve geçerliliği kabul gören uygulamalar da bulunmaktadır.

Günümüzde savaşlar, çatışmalar, çevresel ve ekonomik sıkıntılar, kaynak kıtlığı, insan hakları ihlalleri gibi sebeplerden dolayı ülkelerinin terk etmek zorunda kalan kişilerin ulusal ve uluslararası seviyede korunmalarını ahlaki olduğu kadar hukuki bir zorunluluk olarak da görmek gerekmektedir. Son dönemde Ortadoğu'da yaşanan krizler sonucu yönetilemez seviyeye ulaşan mülteci akını zaten gündemden düşmeyen konuyu yeniden dünya gündeminde en önemli konulardan biri haline getirmiştir. Bu çalışma mülteci kav-

* Araş. Gör.; Kırklareli Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü.

** Yrd. Doç. Dr.; Kırklareli Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümü Öğretim Üyesi.

¹ Peter Gatrell, "Europe on the move: Refugees and World War One", *British Library* <http://www.bl.uk/world-war-one/articles/refugees-europe-on-the-move> (Erişim: 25.03.2016).

ramının uluslararası hukukta düzenlenmesine yol açan nedenleri tartışmayı ve kavramın gelişimini hukuki düzenlemeler çerçevesinde incelemeyi amaçlamaktadır. Böylece Suriye krizi çerçevesinde 2011 sonrasında başlayarak bugün dünya siyasetinde terörizm ile birlikte en önemli konu olan mülteci kavramının gelişimi uluslararası hukuk çerçevesinde değerlendirilmiş olacaktır.

Mülteci Kavramının Arkasında Yatan Tarihsel Etkenler

Sığınma konusunun binlerce yıl öncesinde dahi var olması konunun önemini ortaya koymaktadır. Öyle ki modern anlamda devletlerin ve teritoryal sınırların oluşmadığı dönemlerde bile sığınma ile ilgili sorunların varlığı bu konunun bugün tartışılması literatürde önemli bir boşluğun olduğuna işaret etmektedir.²

Bugün bildiğimiz modern devlet anlayışı çerçevesinde incelersek; mülteci kavramının ortaya çıkışı için gidilecek ilk örnek Otuz Yıl Savaşları'dır. Peter H. Wilson'un *Avrupa'nın Trajedisi*³ tanımlamasıyla ifade edilen Kutsal Roma Germen İmparatorluğu'nun çöküşü ve siyasi düzenin son bulması, dönemin güçlü çevre ülkeleri Fransa, İspanya ve İsveç'in sahneye çıkmasına yol açmıştır. Siyasetin farklı araçlarla devamı olarak algılanan savaş olgusu kendi kendini besleyen bir makine haline gelmiş ve çok sayıda insanı yerinden etmiştir.⁴ Tarihsel süreçte günümüze daha yakın örnekler arasında ise Balkan Savaşları, Birinci Dünya Savaşı ve İkinci Dünya Savaşı sırasında yaşanan dramlar sayılmaktadır.⁵ Balkan Savaşları ve I. Dünya Savaşı sonucunda imparatorlukların çöküşüne tanık olunmuş, tıpkı Otuz Yıl Savaşları örneğinde olduğu gibi oluşan iktidar boşluğu ve ufak devletlerin kurulma sancıları savaşların yaşanmasına sebebiyet vermiştir. Balkanlarda Osmanlı hâkimiyetinde kalmak isteyenlerin Türkiye'ye sığınmasının yanı sıra milyonlarca insan yer değiştirmek zorunda kalmıştır. Sezer Arslan, "Balkan Savaşları Sonrası Rumeli'den Türk Göçleri ve Osmanlı Devleti'nde İskanları" başlıklı yüksek lisans tezinde Balkan Savaşları'ndan Birinci Dünya Savaşı'na kadar geçen sürede dört yüz bin civarı insanın Türkiye'ye sığındığı ifade etmektedir.⁶ Bunun yanı sıra Ergüven ve Özturanlı, İkinci Dünya Savaşı'nda Avrupa'nın savaş alanına dönmesi ile bu savaşlarda yer değiştiren toplam insan sayısının 20 milyona ulaştığını aktarmaktadırlar.⁷

² Tevfik Odman, "Mülteci Hukuku", *AÜSBF İnsan Hakları Merkezi Yayınları*, Sayı 15, Ankara, 1995, s. 6.

³ Detaylı bilgi için bkz: Peter H. Wilson, *Thirty Years War: Europe's Tragedy*, Belknap Press, 2011.

⁴ Martin Zapfe, "The Middle East's Thirty Years' War", *Center for Security Studies*, 30 Mart 2015 <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Articles/Detail/?lng=en&id=189508> (Erişim: 16.03. 2016).

⁵ Nasih Sarp Ergüven ve Beyza Özturanlı, "Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye", *AÜHFD*, 62 (4), 2013, s. 1007.

⁶ Sezer Arslan, *Balkan Savaşları Sonrası Rumeli'den Türk Göçleri ve Osmanlı Devleti'nde İskanları*, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Edirne, Trakya Üniversitesi, 2008, s. 135.

⁷ Bülent Peker ve Mithat Sancar, *Mülteci ve İltica Hakkı: Yaşamın Kırısındakilere Hoş Geldin Diyebilme*, Ankara, İnsan Hakları Derneği Yayınları, 2001; İçinde: Ergüven ve Özturanlı, *Uluslararası Mülteci Hukuku ve Türkiye*, *AÜHFD*, 62 (4) 2013: s. 1011.

Devletlerarası güç dengesizliğine ve savaşlara yol açan bir başka olgu ise sömürge rejimlerinin sona ermesidir. Özellikle Asya, Afrika ve Latin Amerika’da bağımsızlık mücadeleleri, iç savaşılar ve devletlerarası çatışmalara yol açan bu akım ile birlikte 20. yy’ın ikinci yarısında yoğun nüfus hareketleri gözle görülür hale gelmeye başlamıştır. Yüzyıl sonunda ise uluslararası sistemin değişimine paralel olarak soykırım, insanlığa karşı suçlar ve savaş suçlarındaki artış nüfus hareketlerini ve dolayısıyla da mülteci sayısını artırmıştır.⁸ Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) rakamlarına göre 2014 yılı itibarıyla dünyada *mülteci ve ülkesinde yerinden edilmiş kişilerin* (Internally Displaced Persons-IDPs) sayısı 60 milyonu aşmaktadır. Bu da yine BMMYK verilerine göre İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra her 122 kişiden birinin mülteci olduğu anlamına gelmektedir.⁹

Uluslararası Hukuki Metinler Açısından Mülteci Kavramı

Mülteci kavramı üzerine hukuk metinleri kapsamındaki çalışmaların Birinci Dünya Savaşı sonrasında kurulan Milletler Cemiyeti çerçevesinde başladığı bilinmektedir. Bu dönemde Rus, Ermeni ve Alman sığınmacılar için belirli önlemleri değerlendiren Yüksek Komiserlik kurulmuştur. Ancak mülteciliği köken, din ve siyasi fikirler nedeniyle ikamet edilen ülkenin değiştirilmesi olarak yorumlayan bu girişimler yetersiz kalmıştır. İkinci Dünya Savaşı’nın sorunu daha da büyütmesi ile yeni çabalar gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Bu çabalar neticesinde sığınma hakkına yer verilen ilk belge 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi’nin 14. Maddesine göre:

*“Herkesin zulüm altında başka ülkelere sığınma ve sığınma olanaklarından yararlanma hakkı vardır. Gerçekten siyasal nitelik taşımayan suçlardan veya Birleşmiş Milletlerin amaç ve ülkülerine aykırı eylemlerden doğan kovuşturma durumunda bu haktan yararlanılamaz.”*¹⁰

1948 İnsan Hakları Evrensel Bildirisi (İHEB) tarafından düşünce özgürlüğü çerçevesinde tanımlanmış ve ihlali sonucu zulme uğrama tehlikesi bulunduğu kişinin mülteci statüsü için başvuru yapabileceği belirtilmiştir.¹¹ Dolayısıyla henüz mülteciler ile ilgili uluslararası hukukta bir düzenleme yapılmadan İHEB çerçevesinde sığınma hakkına yer verildiği görülmektedir.

Mülteci kavramını açıklarken benzer kavramlara da değinmekte fayda vardır. Örneğin göçmen ve mülteci kavramlarını birbirinden ayırmak gerekmektedir. Bu bağlamda göç edenlerin köken ülkelerindeki hayatlarından daha iyi koşullara sahip olmak gibi fark-

⁸ Ergüven ve Özturanlı, A.g.e. s. 1011.

⁹ David A. Graham, “Violence Has Forced 60 Million People From Their Homes”, *The Atlantic*, <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/06/refugees-global-peace-index/396122/> (Erişim: 17.06.2015).

¹⁰ İHEB, Madde 14 <https://www.tbmm.gov.tr/komisyon/insanhaklari/pdf01/203-208.pdf> (Erişim: 21.03.2016).

¹¹ Ersan Barkın, “1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2014/1, s. 341 <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2014-1/12.pdf> (Erişim: 27.03.2016).

lı amaçlarla kendi istekleri ile ülkelerinden ayrılmaları söz konusudur. Tercih etmeleri durumunda geriye döndüklerinde de yine köken ülkelerinin korumalarından yararlanabilmekteyiz. *Mülteci* kavramı ile *göçmen* kavramını birbirinden ayıran en önemli fark da budur. Göç edenler köken ülkelerindeki hayatlarından daha iyi koşullara sahip olmak gibi amaçlarla kendi istekleri ile ülkelerinden ayrılırlar. Tercih etmeleri durumunda geriye döndüklerinde de yine köken ülkelerinin korumalarından yararlanabilmektedirler. Sığınma arayanlar ise köken ülkelerindeki şartlarla ilgili yeni bir anlaşma imzalanması ya da hükümet değişimi gibi gelişmeler olması durumu haricinde ülkelere dönemezler. Bu noktada mülteciler ile ülke içinde yerinden edilmiş kişileri (IDPs) de ayırmak gerekmektedir. *Ülkesinde yerinden edilmiş kişiler* mülteci statüsünün verilmesi için aranan benzer koşullara ek olarak doğal veya insan kaynaklı afetler, insan hakları ihlalleri, silahlı çatışmalar sonucu yerlerini terk etmek zorunda kalmış, ancak; herhangi bir başka ülkenin sınırlarını geçmemiş kimselerdir. Mülteciler konusu, evrensel düzeye ulaşmış uluslararası sözleşmeler ile düzenlenirken; ülkesinde yerinden edilmiş kişiler 1998 yılında BM İnsan Hakları Komisyonu'na sunulan *Ülkesinde Yerinden Edilmiş Kişilere İlişkin Kılavuz İlkeleri* ile düzenlenmiştir.¹²

Mülteci kavramının uluslararası hukukta düzenleyen belgelerin belkemiğini olarak kabul edilen metin İkinci Dünya Savaşı sonrasında yoğun nüfus hareketleri ile baş etmek için 1951 yılında imzalanan sözleşmedir. Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme, savaş sonrası bununla ilgili olarak düzenlendiğinden imzalandığı 1 Ocak 1951 tarihinden önce Avrupa ve başka yerde yaşanan olaylar sonucu mülteci konumuna geçen kişilerle sınırlıdır. 1951 tarihli bu sözleşmeye göre mülteci;

“ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasal düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da yararlanmak istemeyen veya oraya dönemeyen kimsedir”.¹³

Bu tanımda yer alan siyasi fikirler kavramının farklı yorumlanabilmesi tanımın muğlaklaşmasına ve eleştirilmesine de neden olmuştur. Bir kişinin ülkedeki siyasi iktidarın resmi ideolojisinden farklı fikirlere sahip olması ve bu durumun iktidar tarafından hoş karşılanmaması durumunda kişinin zulme uğrama tehlikesi ile karşı karşıya olması sığınma hakkı isteği için yeterli bir neden olarak görülmektedir. Ayrıca bu belge ile sadece belirli bir tarih öncesinde meydana gelen olaylar baz alınmıştır. Bu durumda da mülteci konumuna giren kimseler belli bir coğrafya ile sınırlandırılarak bu statüye uygun görülmüşlerdir. Böylece *sözleşmeye taraf bir ülke*¹⁴ mülteci statüsünü Avrupa'da meydana

¹² “International Refugee Law”, *Geneva Academy* http://www.geneva-academy.ch/RULAC/international_refugee_law.php (Erişim: 25.03.2016).

¹³ **Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme**, TBMM İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, <http://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/45516--Mültecilerin-Hukuki-Durumuna-Dair-Sözleşme.pdf> (Erişim: 07.09.2015), s.180.; Kate Jastram and Marilyn Achiron, “Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law”, *Interparliamentary Union with the UNHCR*, Cenevre, 2001, s. 9.

¹⁴ Sözleşmeye bu tarihte 26 ülke taraf olarak 2 ülke ise gözlemci olarak katılmıştır. **Taraf ülkeler:** Avustralya, Avusturya, Belçika, Brezilya, Kanada, Kolombiya, Danimarka, Mısır, Fransa, Federal

gelen bir olay ile veya 1 Ocak 1951 tarihi öncesi ile sınırlayabilecektir. Sözleşmeye göre mülteci statüsü verilen kişiler:

- a) Geri göndermeme ilkesi (*non-refoulement*) çerçevesinde zulme uğramaktan kaçtığı ülkeye geri gönderilemeyecektir.
- b) Sözleşmeye taraf bir ülke tarafından sınırları yasal olmayan yollardan geçtiği için cezalandırılmayacaktır.
- c) Çalışma hakkına,
- d) Eğitim hakkına,
- e) Kamusal sosyal yardım alma hakkına,
- f) Din özgürlüğü hakkına,
- g) Mahkemeye başvuru hakkına,
- h) Ülke sınırları içerisinde serbest dolaşım hakkına,
- i) Kimlik ve seyahat kartı edinme hakkına sahiptir.

Mülteci kavramı açısından önemli olan bir diğer hukuki belge 1951 tarihli yukarıda adı geçen sözleşmeden bağımsız olarak 1967 yılında düzenlenen Ek Protokol'dür. Ülkeler ikisine de taraf olabileceği gibi bu sözleşmelerden sadece birine de taraf olabilirler. Ek Protokol'ün uluslararası hukukta mülteci kavramı ile ilgili getirdiği değişiklik 1951 sözleşmesiyle getirilen coğrafya ve tarih sınırlamalarının ortadan kaldırılmasıdır. Böylece artık sadece 1951 öncesi değil tüm olaylarda yaşanan sığınma durumlarında mülteci statüsü kullanılabilir ve bu karar verilirken olayın herhangi bir coğrafyadan kaynaklanması gerekmemektedir.¹⁵ Sözleşmeye taraf ülkeler, sözleşmeden doğan yükümlülükleri yerine getirip getirmediğinin BMMYK tarafından denetlenmesi konusunda işbirliği yapmayı taahhüt etmiş olmaktadır. Ayrıca sözleşmenin uygulanmasına yönelik ulusal parlamentolarında yaptıkları düzenlemeleri de BM Genel Sekreterliği'ne bildirmekle yükümlüdürler. Mülteciler zaten köken ülkelerinde korunmadan yararlanamadıklarından mültecilerin kökenlerinin bulunduğu ülke ile karşılıklılık esası da aranmamaktadır.¹⁶

Daha önce de belirtildiği üzere bu iki uluslararası sözleşme mülteci kavramının uluslararası hukuktaki tanımını yapmakta ve nasıl uygulanacağını belirlemektedir. Bununla birlikte bölgesel çapta yaşanan tecrübeler sonucunda mültecilerle ilgili bölgesel bazı düzenlemelere de rastlanmaktadır. Bunlardan öne çıkanı sömürge yönetimlerinin bir bir sona erdiği Afrika Kıtasında hazırlanan sözleşmedir. Kıtada yaşanan yoğun insan hareketleri bölgesel bir düzenlemeyi zorunlu kılarak 1967 Protokolü'nün kabulüne giden yolu

Almanya Cumhuriyeti, Yunanistan, Vatikan, Irak, İsrail, İtalya, Lüksemburg, Monako, Hollanda, Norveç, İsveç, İsviçre, Türkiye, Birleşik Krallık ve Kuzey İrlanda, ABD; Venezuela, Yugoslavya. **Gözlemci ülkeler:** İran ve Küba.

¹⁵ Nisan 2015 tarihi itibarıyla bu iki sözleşmeye de üye olan ülke sayısı 142, sadece 1951 sözleşmesine üye olan 145, sadece 1967 ek protokolüne üye olan ise 146 ülke bulunmaktadır. Ülkeler genelde ikisine de taraf olmayı tercih ederken Madagaskar ve Saint Kitts ve Nevis Federasyonu sadece 1951 Sözleşmesine, ABD, Venezuela ve Yeşil Burun Adaları sadece 1967 Ek Protokolüne taraftır. Kaynak: UNHCR, <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html> Erişim: 29 Şubat 2016.

¹⁶ Jastram ve Achiron, a.g.e., s. 11.

açmıştır. Bu bağlamda 1969 yılında Afrika Birliği Örgütü, Mülteci Sorunlarının Özel Yönlerini Düzenleyen Sözleşme kapsamında daha tarafsız bir tanımlama yapmıştır:

*“Dış saldırı, işgal, yabancı hâkimiyeti veya köken ülkenin tamamı veya bir bölümünde kamu düzenini ciddi şekilde bozan olaylar sonucunda ülkesini terk etmek zorunda kalan kimse”.*¹⁷

Buna benzer bir başka bölgesel düzenleme 1984 yılında Latin Amerika hükümetlerinin bir araya gelerek kabul ettiği Kartagena Mülteci Bildirgesi’dir. Bu bildirgenin vurguladığı tanım da 1951 tarihli tanıma nazaran daha tarafsız ve daha kapsamlıdır:

*“Yaygınlaşmış şiddet, dış saldırı, iç çatışma, kitlesel insan hakları ihlalleri ve kamu düzenini ciddi şekilde bozan diğer olaylar tarafından hayat, güvenlik ve özgürlükleri tehdit altında olduğundan ülkelerini terk eden kimseler.”*¹⁸

Görüldüğü gibi sığınma olgusunun tarih boyunca var olduğu tespit edilmiş olsa da mülteci statüsünün uluslararası hukukta düzenlenmesi ancak 20. Yüzyılın ikinci yarısı ile birlikte mümkün olmuştur. 1951 sözleşmesinde dahi mültecilere dair düzenlemelerde coğrafya ve tarih sınırlaması getirilmiş, bu kısıtlamalar ancak 1967 Ek Protokolü ve bölgesel anlaşmalar ile kaldırılmaya çalışılmıştır. Öyle ki, Chowdhury’nin başını çektiği kimilerine göre sığınma hakkı, İHEB 14. Madde’de de bir insan hakkı olarak düzenlendiğinden ve dünya genelindeki uygulamalarda da artık uluslararası teamül hukukunun bir parçası olarak kabul görmektedir.¹⁹ Dolayısıyla yukarıda bahsedilen sözleşmelere taraf olmasa dahi teamül hukukunun tüm ülkeleri bağladığı düşünülmektedir. Ancak, uluslararası hukuka birey temelli değil de devletlerin egemenliği esas alınarak bakılırsa sığınma hakkının tayin edilmesinde karar verici yine devletlerin kendisi olacağından teamül kuralı olarak kabul edilemeyecektir.

Mülteci Hukuku Açısından Geri Göndermeme İlkesi (Non-refoulement)

Mülteciler vatandaşı olmadıkları ülkede bulduklarından geri göndermeme ilkesi uluslararası mülteci hukukunda hayati önem taşımaktadır. Bu önemli konumu aynı zamanda ilkenin uluslararası hukukta bir örf ve adet hukuku kuralı mı olduğu yoksa bir *jus cogens* (uluslararası hukukta emredici kural) kuralı mı olduğu konusunda da tartışmalara yol açmıştır.²⁰ 1951 Mülteci Sözleşmesi’nin 33. Maddesi geri göndermeyi şu ifadelerle yasaklamaktadır:

¹⁷ **Convention Governing The Specific Aspects of Refugee Problems in Africa**, Madde 1, *Afrika Birliği Örgütü*, http://www.au.int/en/sites/default/files/treaties/7765-file-convention_en_refugee_problems_in_africa_addisababa_10september1969_0.pdf (Erişim: 18.03.2016).

¹⁸ **Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America**, *OAS*, https://www.oas.org/dil/1984_Cartagena_Declaration_on_Refugees.pdf (Erişim: 18.03.2016).

¹⁹ Neva Övünç Öztürk, “Avrupa Birliği Temel Haklar Şartında Yer Alan Sığınma Hakkının İhlali”, *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 3, Sayı 2, 2012, s. 210-212.

²⁰ Aşağıda bu tartışma ele alınacaktır.

“Hiçbir taraf devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti belirli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehli- ke altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri gönder- meyecek veya iade (“refouler”) etmeyecektir.”²¹

Tabii bu hükmün uygulanması için sığınmacının (asylum-seeker), ülkeye yasal olmayan yollardan giriş yapmış olsa da, mülteci statüsüne kabul edilme talebinin o ülke tarafından onaylanması gerekmektedir.²² Zira, sözleşmeye göre sığınmacıların bu talebinin onaylanmamasını gerektirecek koşullar da mevcuttur:

- (a) Barışa karşı suç, savaş suçu veya insanlığa karşı suç gibi suçlar için hükümler koyan uluslararası belgelerde tanımlanan bir suç işlediğine;
- (b) Mülteci sıfatıyla kabul edildiği ülkeye sığınmadan önce, sığındığı ülkenin dışın- da ağır bir siyasi olmayan suç işlediğine;
- (c) Birleşmiş Milletler’in amaç ve ilkelerine aykırı fiillerden suçlu olduğuna,

dair hakkında ciddi bir kanaat mevcut olan kişiler mülteci statüsüne kabul edilmemek- tedir.²³ Bunun yanı sıra 33. Maddenin ikinci fıkrası da yukarıda değinilen ilk fıkranın istisnasını oluşturmaktadır. Muğlak ifadeler barındırması açısından yorumlamaya açık olan fıkrada *“bulunduğu ülkenin güvenliği için tehlikeli sayılması yolunda ciddi sebepler bulunan veya özellikle ciddi bir adi suçtan dolayı kesinleşmiş bir hükümle mahkum oldu- ğu için söz konusu ülkenin halkı açısından bir tehlike oluşturmaya devam eden bir mül- teci, işbu hükümden yararlanmayı talep edemez”* denilmektedir. Ancak Goodwin-Gill ve Mcadam bu sığınmacıların, mültecilik statüsü verilene kadar yine bu statü çerçevesinde değerlendirilmeleri gerektiği konusunda ısrar etmektedirler.²⁴ Çünkü uluslararası mülteci hukukunda esas olan mültecilerin korunmasıdır.

Elif Uzun’un Lauterpact ve Bethlehem’den aktardığına göre geri göndermeme ilkesi çerçevesinde istisnalar uygulanırken uyulması gereken durumlar şunlardır:

- a) 33(2). Maddede düzenlenen ulusal güvenlik ve kamu güvenliği istisnaları Söz- leşmenin geri göndermeme ilkesine izin verdiği tek istisnalardır;
- b) Bu istisnaların uygulanması işkence, zalimane, gayri insani ya da aşağılayıcı muamele ya da cezaya ya da buna denk düşecek bir muameleye veya sınırlandı- rılması mümkün olmayan diğer insan hakları prensiplerine aykırılık oluşturma- malıdır;
- c) Ülkenin insani karakteri ve ihlalinde ortaya çıkacak ciddi sonuçlar dikkate alındı- ğında, istisnalar dar yorumlanmalı ve özel dikkatle uygulanmalıdır;

²¹ 1951 Mülteci Sözleşmesi, 33. Madde 1. Paragraf.

²² James C. Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, Cambridge: CUP, 2005, ss. 303-4.

²³ 1951 Mülteci Sözleşmesi, 1F Maddesi.

²⁴ Guy S. Goodwin-Gill ve Jane McAdam, *The Refugee in International Law*, (Oxford: OUP, 2007), s. 232.

d) Geri gönderilmeme ilkesine yönelik istisnaların uygulanmasında adil yargılama ilkesine sıkı bir şekilde bağlı kalınmalıdır;

e) İstisnaların uygulanması durumunda dahi, ilgili Devlet bireyin güvenli üçüncü bir ülkeye kabulünü sağlamaya yönelik bütün makul önlemleri almalıdır.²⁵

Geri göndermeme ilkesinin 1951 Mülteci Sözleşmesi'nin yanı sıra birçok uluslararası sözleşmede²⁶ de yer alması bu ilkenin örf ve adet kuralı mı yoksa jus cogens kuralı mı olduğu tartışmalarına yol açmıştır. Bu nokta çok önemlidir; çünkü örf ve adet kuralı olması sözleşmelere taraf olmayan ülkeler tarafından da uygulanması gerektiği sonucunu ortaya koymaktadır. Elif Uzun'un yaptığı araştırmada geri göndermeme ilkesinin bir jus cogens kuralı olduğu ve örf ve adet kuralı olmadığı iddiasının oldukça zayıf kaldığını tespit etmiştir. Ona göre bu kuralın jus cogens olabilmesi için yasaklanan eylemlerin herhangi bir istisnasının bulunmaması gerekmektedir. Oysa ilkenin dayandığı ana metin olan 1951 Mülteci Sözleşmesi devletlerin kendileri için tehlike oluşturduklarına inandığı durumlarda geri göndermeye getirilen yasağı uygulamayacaklarını belirtmektedir.²⁷ Görüldüğü gibi devletlerin başat aktör olduğu uluslararası arenada herhangi bir alanda düzenleme yapmak ve devletlerin bu düzenlemeleri uygulamalarını denetleyebilecek mekanizmalar oluşturmak oldukça zordur. Mülteciler konusunda bu görev temelleri I. Dünya Savaşı ve II. Dünya Savaşı sırasında yaşanan dramlar ile atılan ve 1947 yılında Uluslararası Mülteci Örgütü adıyla kurulan bugünkü BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)'ne aittir.

Kavramın Gelişiminde BM Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Rolü

Mülteci kavramının hukuksal anlamda gelişimi mültecilerin hakları ve korunmalarını sağlamakla sorumlu kurumsallaşmanın gelişimi ile de paraleldir. 1943 yılında kurulan BM Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi 1947 yılında yerini Uluslararası Mülteci Örgütü'ne bırakmıştır. UMÖ mültecilerin sorunları ile ilgilenmek amacıyla kurulan ilk uluslararası kuruluşur ve BM Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin de zeminini hazırlamıştır.²⁸ BMMYK 1950 yılında mültecileri korumak ve buldukları zor durum karşısında çözümler üretmek üzere kurulmuştur. Kurum; ihtiyacı olan herkesin sığınma hakkı aramasını, başka bir ülkeye iltica edebilmesi, gönüllü olarak geri dönebilmesi veya üçüncü bir ülkede yeniden yerleşmesini sağlamayı kendine amaç edinmiştir.

²⁵ Lauterpacht, E. Ve Bethlehem, D., "The Scope and Content of the Principle of *Nonrefoulement*: Opinion" İçinde: Elif Uzun, "Geri Göndermeme (Non-Refoulement) İlkesinin Uluslararası Hukuktaki Konumu Üzerine Bir Değerlendirme", *Uluslararası Hukuk ve Politika* Cilt 8, Sayı: 30, 2012, s. 33.

²⁶ İşkenceye ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Onur Kırıcı Muamele veya Cezaya Karşı Sözleşmesi (1984); Kişisel ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi (1966); Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Özel Yönerlerini Düzenleyen Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi (1969); İnsan Hakları Amerika Sözleşmesi (1969) gibi.

²⁷ Elif Uzun, a.g.e., s. 52.

²⁸ Önder Beter, "Sınır Ötesi Umutlar"; İçinde: Ersan Barkın, "1951 Tarihli Mülteciliğin Önlenmesi Sözleşmesi", *Ankara Barosu Dergisi*, 2014/1, s. 337. <http://www.ankarabarusu.org.tr/siteler/ankarabarusu/tekmakale/2014-1/12.pdf> (Erişim: 27.03.2016).

123 ülkede ofisi ve 9300'den fazla personeli bulunan kurum sadece 1951 Sözleşmesi ve 1967 Ek Protokolü'nce belirlenen mültecilere değil aynı zamanda *yerinden edilmiş kişiler; Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi ve Kartagena Bildirgesince mülteci kabul edilenler ile vatansızlara ve önceden mülteciyken sonra ülkesine geri dönen kimselere* de yardım etmektedir.²⁹ Bu kapsamda Günay Sudan, Çad, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Irak, Afganistan gibi ülkelerde önemli misyonlar üstlenmiştir. Mültecilere sahada yapılan bu yardımların yanı sıra BMMYK'nin uluslararası mülteci anlaşmalarını teşvik etme ve hükümetleri uluslararası mülteci hukukunu uygulayıp uygulamadıkları konusunda gözlemleme görevi de bulunmaktadır. Bu görevin 1950 yılında BM Genel Kurulu'nda kabul edilen BMMYK mevzuatınca düzenlenmesi tüm BM üyesi ülkeleri de böylece belirtilen uygulamalarla sorumlu tutmaktadır.

Suriye krizi başta olmak üzere son dönemde yaşanan krizler sonucunda 2007 yılında 20 milyonu aşan sayıda yerinden edilen insan BMMYK'nin görev alanına girerken bu sayı 2015 yılı itibariyle 60 milyona ulaşmıştır.³⁰ Sayıları bu kadar artan mültecilere ırk, dil, din, siyasi düşünce ve cinsiyet ayrımı yapmadan ihtiyaçları doğrultusunda gerekli yardımları ve korumayı sağlamayı amaç edinen kuruluş, kendi ülkelerine dönecek olan mültecilerin topluma yeniden kaynaşmalarını da sağlamayı amaçlamaktadır. Böylece bu insanların tekrar yerinden edilmesinin önlenmesi hedeflenmektedir.

Uluslararası İnsancıl Hukuk ve Mülteciler

Uluslararası mülteci hukuku ve uluslararası insancıl hukuk ilk adımda çatışma ve felaket bölgelerinde insanların yerlerinden edilmemelerini sağlama amacını taşımaktadır. Ancak buna rağmen dünyanın farklı bölgelerinde insan hakları ve uluslararası insancıl hukuk ihlalleri sonucunda insanların kitleler halinde bu bölgelerden kaçtıkları görülmektedir. Uluslararası insancıl hukuk tıpkı uluslararası mülteci hukuku gibi vatandaşı olmadıkları bir ülkede bulunan kişilerin korunmasını amaçlamaktadır.

1951 Sözleşmesi ve 1967 Ek Protokolü ile getirilen mülteci tanımı yukarıda bahsettiğimiz gibi ırk, din, milliyet, belli bir sosyal gruba üyelik veya siyasi fikirleri sebebiyle zulme uğrama korkusu hisseden ve başka bir ülke sınırlarına giren kişileri kapsamaktadır. Oysa uluslararası mülteci hukukunda giderek kabul gören uygulamalara göre iç savaş ve silahlı çatışmalardan kaçan kişiler eğer bu zulüm sebeplerinden birini kanıtlayabilirlerse 1951 Sözleşmesine göre mülteci olarak kabul görebilirler. Diğer durumlarda uluslararası insancıl hukuktan yararlanılacak, sivillerin korunması ve çatışmaların idaresi ile ilgili kurallara başvurulacaktır.³¹ Mülteciler kendilerini çatışmaya taraf bir ülkenin toprağında bulduklarında veya sığındıkları ülkenin başka bir çatışmada yer alması durumunda ise hem uluslararası mülteci hukuku hem de uluslararası insancıl hukuk devreye girmiş olacaktır. Çatışmada yer almamaları durumunda mülteciler, uluslararası insancıl hukuk çer-

²⁹ "Office of the UNHCR", **UNHCR Website** <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c2.html> (Erişim: 23.03.2016).

³⁰ UNHCR Mid-Year Trends 2015, <http://www.unhcr.org/56701b969.html> Erişim (21.04.2016)

³¹ Melanie Jacques, **Armed Conflict and Displacement: The Protection of Refugees and Displaced Persons Under International Humanitarian Law**, Cambridge UP, 2012, s. 157.

çevesinde siviller olarak kabul görecektir. Dolayısıyla çatışma tehlikesine karşı genel bir korumaya sahip olacaklardır. Bunun yanı sıra Dördüncü Cenevre Sözleşmesi ve I. Ek Protokol kapsamında özel korumaya da sahiptirler.³²

İnsancıl hukuk düzenlemeleri uygulandığında sivillerin yerinden edilmiş kişiler ya da mültecilere dönüşmesini engellemeyi amaçlamaktadır. Mültecilere dönüşmesini engelleyemediği durumlarda da bu hukuk kuralları sivillere gerekli korumayı sağlayacaktır. Sivillere saldırılması veya onları ayırt etmeden savaşa devam edilmesi, aç bırakılmaları veya yaşamlarına devam etmelerini sağlayan nesnelerin yok edilmesi, konutlarının tahrip edilmesi gibi eylemleri yasaklayan insancıl hukuk kuralları bu çerçevede hayati önem kazanmaktadır.

Sonuç

Uluslararası hukukta mülteciler ile ilgili düzenlemeler aslında insan haklarının korunması ile devletlerin ulusal çıkarlarını işbirliği çerçevesinde bir araya getirme çabalarıdır. Uluslararası arenada başat aktör olarak devletler bulundukça sığınma talebinde bulunanlara mülteci statüsü verilmesi ulusal hükümetlerin belirleyeceği bir adım olacaktır. Yukarıda değindiğimiz uluslararası mülteci hukukunun Magna Carta'sı olarak nitelenen 1951 Sözleşmesi ve 1967 Ek Protokolü sığınma talepleri ve topraklarında bulunan mülteciler konusunda devletlere önemli yükümlülükler atfetmektedir. Ancak bu düzenlemeler içerikleri ve doğası gereği devletleri yok sayan değil sadece belirli konularda ve kendilerinin üzerinde anlaştıkları alanlarda sınırlayan bir takım kurallar olarak değerlendirilmelidir.

1951 Sözleşmesi mülteci statüsüne kabul konusunda bir düzenleme yapmıyor, yerinden edilmeyi önlemek için yükümlülükler getirmiyor, ülke içindeki yerinden edilmeleri kapsamıyordu. Bölgesel düzeyde 1969 Afrika Birliği Örgütü Konvansiyonu, 1984 Kartagena Bildirisi ve Avrupa'da İnsan Hakları Avrupa Konvansiyonu 1951 Sözleşmesi ve 1967 Prokolü'ne ek tamamlayıcı düzenlemeler getirmiştir. Yine de 2001 yılında sözleşmenin 50. Yılı olması sebebiyle ülkelerin Cenevre'de bir araya gelmesi bu sözleşmenin uluslararası mülteciler hukukunun köşe taşı olduğunu ortaya koymaktadır. Burada yapılan mülteci tanımı *zulme uğrama korkusu sebebiyle ülkesini terk eden kişi* olarak kabul görmeye devam etmektedir. Bunu yanı sıra mülteci tanımının ve mültecilerin korunması konusunun insan hakları ve uluslararası insancıl hukuk çerçevesinde genişlediği göze çarpmaktadır.

³² A.g.e.