

Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK'nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Yeri

Elif Uzun*

Öz

BMMYK mültecilerin ve ilgili diğer kişilerin küresel ölçekli korunmasındaki en önemli uluslararası oluşumdur. Mülteciler hakkında Türkçe literatürde BMMYK'nın dünya çapındaki güncel operasyonlarına pek çok yerde değiniliyorsa da BMMYK'nın bizzat kendisine hasredilmiş çalışma yoktur. Bu eksiklikten yola çıkarak bu makale BMMYK'yı uluslararası hukuk belgeleri çerçevesinde tarif etmeyi amaçlamaktadır. Makalede öncelikle BMMYK'nın kuruluş tarihçesi açıklanacaktır. Daha sonra BM'nin yardımcı bir organı olarak BMMYK incelenecek ve örgütlenme yapısı, EXCOM'la ilişkileriyle birlikte, kurucu metinleri çerçevesinde ana hatlarıyla aktarılacaktır. Makalede BMMYK'nın sorumlulukları ve görevleri BMMYK Tüzüğü ve 1951 Mülteci Sözleşmesi altında ele alınacaktır. Son olarak, BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukunun gelişiminde ve uygulanmasındaki rolü değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: BMMYK, uluslararası mülteci hukuku, EXCOM

* Doç. Dr., Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi, Milletlerarası Hukuk Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

The Structure and The Duties of The UNHCR Under International Law and Its Place In The Development of International Refugee Law

Elif Uzun*

Abstract

UNHCR is the most important international entity in the global protection of refugees and other persons concerned. Although there are lots of references to UNHCR's contemporary worldwide operations in the Turkish literature on the refugees, the literature lacks of works dedicated to the UNHCR's itself. Due to this fact, this article aims to describe UNHCR under international legal materials. The article begins with the history of the creation of UNHCR. Then it examines UNHCR as a subsidiary organ of the UN and outlines its structural organization under its constitutive conventional foundations with its relations with EXCOM. In the article, responsibilities and duties of UNHCR will be listed according to its Statute and 1951 Refugee Convention. Finally, the role of UNHCR in the development and enforcement of international refugee law will be evaluated.

Keyword: UNHCR, international refugee law, EXCOM

* Associate Prof. Dr., Lecturer at Anadolu University Faculty of Law Department of International Law

Giriş

Mültecilerin haklarının korunması ve ihtiyaçları olan korumanın sağlanması için uluslararası toplum adına çalışmalar Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından yürütülmektedir. Küresel ve ulusal ölçekte artan mülteci sorunuyla birlikte mülteciler alanında yapılan bilimsel yayınlarda da önemli ölçüde bir artış gözlemlenmektedir. Bu çalışmalar belki de doğal olarak mültecilerle ilgili güncel sorunlara yönelmektedir. Bununla beraber mültecilerle ilgili Türkçe literatürde, çalışmalarda sıklıkla bahsi geçen BMMYK'ya özgülenmiş herhangi çalışma bulunmamaktadır. Mevcut çalışmalar en fazla koruma ve yardım faaliyetlerine değinmekte, BMMYK'nın kendisi kurumsal olarak ele alınmamaktadır. Türkçe literatürdeki bu eksiklikten hareketle BMMYK'nın bizzat kendisine odaklanan bir çalışmanın yapılmasının faydalı olacağından hareketle bu makale yazılmıştır. Makalede öncelikle BMMYK'nın kuruluşu tarihçesiyle birlikte ele alınmıştır. Arkasından makalede, BMMYK, bir Birleşmiş Milletler (BM) organı olarak incelenmiştir. Daha sonra BMMYK'nın yetki alanındaki kişiler ile görevleri kurucu metinler çerçevesinde aktarılmıştır. Ayrıca BMMYK'nın işleyişinde önemli yeri olan Yürütme Komitesi (EXCOM) ve Komiteyle BMMYK ilişkisi tartışılmıştır. Makalenin son iki bölümünde ise, BMMYK'nın uluslararası mülteci hukuku içerisindeki yerine değinilmiştir. Makalenin alt başlıklarının neredeyse her birisi tek başına kapsamlı makaleler olmaya aday durumdadır. Bunun yanında BMMYK'yla ilgili başka alt başlıklar da açmak mümkün olabilirdi. Türkçe literatürde konuyla ilgili eksikliği bir makale çerçevesinde kapatmak da mümkün değildir. Dolayısıyla makalenin BMMYK'ya bir genel bakış olması düşünülerek ayrıntılı inceleme ve değerlendirmeler müstakil başka çalışmalara bırakılmıştır.

I. BMMYK Öncesi Mültecilere İlişkin Kurumsal Yapı

Mültecilerin haklarının korunması ve ihtiyaçları olan korumayı sağlanması için uluslararası toplum adına çalışmalar BMMYK eliyle yü-

rütülmektedir. BMMYK uluslararası toplumda bu görevi üstlenmiş ilk oluşum değildir. Milletler Cemiyeti döneminde de mülteciler özel bir ilgiye konu olmuştur. BMMYK, Milletler Cemiyeti döneminde başlayan bir dizi kurumsal gelişmenin ürünüdür.

Milletler Cemiyeti tarafından Birinci Dünya Savaşı sonrasında, 1921'de kurulan *Rus Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik Ofisi*'nin (*Office of the High Commissioner for Russian Refugees*) ilk Yüksek Komiseri Dr. Fridtjof Nansen'dir. Nansen'in başlangıçtaki görevi Rus devrimiyle birlikte mülteci olmuş insanlara yardım etmektir. Nansen bu kişilerin buldukları ülkelerde nüfus cüzdanı ve seyahat belgeleri olarak hukuki statülerinin belirginleştirilmesine odaklanmıştır. Bunun yanında çalışma imkânlarını güvence altına almaya ve memleketlerine dönmeleri için düzenlemeler yapmaya çalışmıştır. Bir süre sonra Nansen'e Osmanlı Devleti'nin yıkılmasıyla yerinden olan insanlara yardım etme ve onlara sığınma imkânı sağlayan ülkelerin dışındaki ülkelerde daimi olarak yerleşmelerini sağlama görevi verilmiştir. Nansen'in 1930'daki ölümünden sonra yine Milletler Cemiyeti tarafından kurulan *Uluslararası Nansen Mülteciler Ofisi* (*International Nansen Office for Refugees*) çalışmalarına devam etmiştir. 1938'de *Mülteciler Yüksek Komiseri*'nin atanmasıyla Ofis'in çalışmaları sona ermiştir¹.

Almanya'dan Gelen Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik (*High Commissioner for Refugees coming from Germany*), Nazi Almanyası'ndan kaçan mülteciler için Milletler Cemiyeti tarafından 1933'te kurulmuştur. Komiserlik ilk başta özel bir örgüt olarak, Milletler Cemiyeti sisteminin dışında yapılandırılmıştır, zira o dönemde Almanya halen Milletler Cemiyeti üyesi idi². Yüksek Komiser James McDonald dev-

1 Loescher, Gil-Betts, Alexander-Milner, James, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, Routledge, Londra ve New York, 2008, s. 8; Lewis, Corinne, *UNHCR and International Refugee Law*, Routledge, Londra ve New York, 2012, s. 3; UNHCR, *An Introduction to International Protection*, UNHCR, 2005, s. 5, (<http://www.unhcr.org/3ae6bd5a0.pdf>, 03.08.2016); Jaeger, Gilbert, 'On the History of the International Protection of Refugees', *IRRC*, 2001, C. 83, S. 843, ss. 727-9.

2 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 3.

letlerin uyguladığı mevcut iltica sınırlamalarına rağmen iki yıl içerisinde büyük bir kısmı Filistin’de olmak üzere 80 binin üzerinde mülteciye daimi ikamet imkânı sağlamıştır. Ancak McDonald 1935’te, Almanya’daki Yahudilerin vatandaşlıklarını ve diğer temel haklarını ellerinden alan Nürnberg yasalarına rağmen Milletler Cemiyetinin daha etkin adımlar atmamasını protesto ederek görevinden ayrılmıştır. 1938’de yapılan *Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik* atamasıyla, bu komiserlik de sona ermiştir³.

1938’de Milletler Cemiyeti *Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik*’i (*High Commissioner for Refugees*) kurmuştur. Ofis, *Nansen Ofisi* ile *Almanya’dan Gelen Mülteciler Yüksek Komiserliği*’nin karması niteliği taşıyordu. Oldukça sınırlı bir role sahipti ve çalışmaları 1946’da sona ermiştir⁴.

Ofisle aynı yılda kurulan *Mülteciler Üzerine Hükümetlerarası Komite* (*Intergovernmental Committee on Refugees*), ilk başta Almanya ve Avusturya’dan kaçan mültecileri kapsıyordu. Daha sonra Avrupa’daki bütün mültecilerle ilgilenmeye başlamıştır. Komite’nin faaliyetleri, 1943’te kurulan *Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi*’nin etkin olmadığı alanlarla sınırlandırılmıştır. 1947’de *Uluslararası Mülteci Örgütü*’nün kuruluşuyla varlığı sona ermiştir⁵.

İkinci Dünya Savaşı öncesindeki mültecilere yönelik çalışmalarda, hükümetlerin muhaliflerini tanıyacak hükümetler üstü bir yapıyı kurmaktan duydukları korkunun izleri görülmektedir. Bunun sonucunda evrensel bir “mülteci” tanımı yapılamadığı gibi, genel koruma uygulamaları da hayata geçirilememiştir. Yukarıda değinilen teşebbüslerde de rahatlıkla görülebileceği gibi, genel bir mülteci politikasından ziyade, belli gruplara yönelik koruma planları uygulanmıştır⁶.

3 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 5-6.

4 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 6.

5 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 6.

6 Loescher vd., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, s. 8.

Milletler Cemiyeti İkinci Dünya Savaşı'nı önleyememişti. 1943'te yeni bir örgütün, Birleşmiş Milletler'in kurulmasına karar verilmiştir. BM'nin kurulmasından hemen önce, 1944'te, İttifak Devletleri, *Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi'*ni (*United Nations Relief and Rehabilitation Administration*) kurmuştur. Amaç, savaş sırasında yerlerinden olan milyonlarca insana yardım etmektir. İdare, aynı zamanda savaş sonrasında bu insanların kendi ülkelerine dönmeleri için de çalışmış ancak mültecilerin büyük bir kısmı ayrıldıkları ülkelereindeki köklü ideolojik dönüşüm nedeniyle dönmeye yanaşmamıştır⁷. İdare, esasında bir mülteci örgütü niteliği taşıymıyordu. İhtiyaç halindeki insanlara acil yardımlarda bulunuyor ve geçici çözümler sağlıyordu. Mültecilerin daimi ikametgâh bulmaları ve üçüncü ülkelere transferi konusunda yetkilendirilmemiştir. Ülkelerine gönderilmesinin sağlanamaması nedeniyle kamplarda sıkışıp kalan mülteciler arasında intihar ve kamp görevlileriyle çatışma gibi olaylar baş göstermiştir. Örgüt mevcut haliyle kayda değer bir çözüm üretememiştir⁸. Bütçesinin büyük bir kısmı ABD tarafından fonlanan örgüt, başta ABD olmak üzere diğer katılımcıların yardım politikalarının mevcut siyasal koşullardaki anlaşmazlıklar nedeniyle işe yaramadığını düşünmesi ve yardımları azaltması üzerine 1946 sonunda yürüttüğü operasyonları durdurmuştur. Yardımlar konusundaki en büyük tartışma, Batılı devletlerin mültecilerin yaşayacakları yeri seçme, baskıdan kaçma ve görüşlerini ifade edebilme hak ve özgürlüklerini savunması karşısında, Sovyet Blokunun Batı'da kalacak mültecilerin yeni kurulan blok ülkelerinin itibarını zedeleyeceği ve kendilerinin aleyhine çalışacağı kaygısını dile getirmesiydi⁹.

Uluslararası Mülteci Örgütü-UMÖ (International Refugee Organization-IRO), BM tarafından 1947'de kurulmuştur. Örgütün en önemli özelliği, mültecilerin yaşamlarıyla ilgili her alanla kapsamlı bir şekilde

7 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 6.

8 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 8.

9 Loescher vd., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, s. 10.

ilgilenmek üzere tasarlanmış olmasıdır¹⁰. Bunun yanında UMÖ'nün mültecilerin korunmasıyla ilgili olarak devletlerle yaptığı anlaşmaların içeriğine bakarak, Örgüt'ün bir ulusüstü nitelik taşıdığını söylemek mümkündür¹¹. UMÖ'nün kuruluşuyla devletler, mültecilere kendi rızaları hilafına yardım edilemeyeceğini kabul etmiş oluyorlardı. Bunun yanında mülteci tanımının asli unsuru haline gelecek ırk, din, milliyet veya siyasi görüş nedeniyle “zulüm görmek veya zulüm görme korkusu duymak” kavramı ilk defa uluslararası toplum tarafından kabul edilmiş oluyordu¹². Mültecilerin büyük bir kısmı, dönemin koşulları içerisinde, kendi ülkelerine dönmek istemiyorlardı, bu nedenle de farklı yerlere yerleştirildiler. Ancak Doğu-Batı gerginliği içerisinde UMÖ, taraf tutmak, Batı'ya ucuz işgücü sağlamak, muhalif gruplara yardım etmek gibi farklı eleştirilere maruz kalmıştır. Bu gerginlik sonucu UMÖ bütçesine çok az devlet katkıda bulunmuştur. Örgüt'ün çalışmaları 1951'de sona ermiştir¹³.

BMMYK'nın Kuruluşu

UMÖ'nün işlevsizleşmesinin ve yeni bir koruma planının hayata geçirilmesine dair tartışmaların 1948'de BM içerisinde yaşanmaya başlamasının ardında, iltica sorununun sadece Avrupa'da değil, bütün dünyada ciddi bir sorun olarak baş göstermesi de bulunuyordu. UMÖ'nün en büyük finansal destekçisi ABD'nin UMÖ operasyonlarını Soğuk Savaş şartlarında kendi lehine yönlendirmek istemesi, izlediği politikalar çerçevesinde Marshall Planı'nı devreye sokarak mülteci merkezli olmayan yardım programlarıyla sorunun üstesinden gelmeye çalışması, daha tarafsız ve insancıl bir eylem planını zorunlu kılmış-

10 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 6.

11 Jaeger, 'On the History of the International Protection of Refugees', s. 732.

12 Loescher vd., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, s. 11.

13 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 6.

tır¹⁴. Her ne kadar bu makalenin konusu olmasa da, BMMYK'nın söz konusu tartışmalardan uzak olmadığını, daha çok Batı Bloku sayılan ülkelerin bakış açısını yansıttığını ve zaman zaman Doğu Bloku'na karşı kullanıldığını da not etmemiz gerekiyor¹⁵.

Nihayet 1949'da BM Ekonomik ve Sosyal Konsey (EKOSOK), BM Genel Sekreteri'nden yeni bir örgütlenme planı hazırlamasını isteyen bir karar almıştır (ECOSOC Res. 248(IX) A. 1949). Sonrasında da BM Genel Kurulu (BMGK), Aralık 1949'da 319 (IV) nolu kararıyla¹⁶ BMMYK Ofisi'nin kurulmasına, Ofis'in 1 Ocak 1951 itibarıyla çalışmaya başlamasına karar vermiştir¹⁷. Kararda, Ofis'in idari harcamaları dışındaki giderlerin BM bütçesinden değil gönüllü katkılardan karşılanacağı belirtilmiştir. Kararın *Ek*'inde belirtilen genel ilkeler çerçevesinde Genel Sekreter'den Ofis'in işleyişine dair ayrıntılı hükümlerin hazırlanması istenmiştir. Bu talebin sonucu olarak, 428(V) nolu BMGK kararının¹⁸ ekiyle *BMMYK Tüzüğü*¹⁹ kabul edilmiştir.

14 Loescher vd., *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, s. 12; Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 12.

15 Çelebi, Özlen, 'Kuramların Sessizliği: Liberalizm, Realizm ve İltica Rejiminin Kuruluşu', *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika*, Ed.: Ö. Çelebi, S. Özçürümez, Ş. Türkay, BMMYK, Ankara, 2011, s. 24.

16 UNHCR, *Collection of International Instruments and Legal Texts Concerning Refugees and Others of Concern to UNHCR – Vol. 1*, Cenevre, 2007, ss. 2-4.

17 Bazı kaynaklarda BMMYK'nın kuruluşuna dair daha ileri tarihler verilmektedir. Örneğin Çiçekli, BMMYK'nın "1950-1951"de kurulduğunu söyler (Çiçekli, Bülent, *Yabancılar ve Mülteciler Hukuku*, Güncellenmiş 5. Baskı, Seçkin, Ankara, 2014, s. 223). Bu tarihler muhtemelen 1950'deki Tüzüğün kabulüne ve 1951'de Ofis'in fiilen çalışmasına işaret etmektedir. Bunun yanında Lewis kuruluş tarihi olarak doğrudan Tüzüğü kabul eden BMGK kararına atıf yapar (Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 13).

18 BMGK Kar. 428(V), 14 Aralık 1950. Türkçe metin için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 60-61. Kararın orijinali için bkz. General Assembly Resolution 428(V) (<http://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf>, 15.08.2016).

19 *Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Tüzüğü*. Türkçe metin için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 62-66 (Tüzük'ten yapılan alıntılarda bu çeviriye dayanmakla birlikte yer yer değişiklikler yaptık.). Metnin orijinali için bkz. UNHCR, *Statute of the*

BM Organı Olarak BMMYK

BMMYK'nın kuruluşunun hukuki dayanağı *BM Şartı*'nın 7. ve 22. maddelerinde yer alan yetki hükümleridir. *Şart*'ın 7. maddesi, “Gerekli görülebilecek yardımcı organlar bu Antlaşma'ya uygun olarak kurulabilirler” derken, 22. maddesi de “Genel Kurul, görevlerini yerine getirmek için gerekli gördüğü yardımcı organları oluşturabilir.” hükmünü taşır²⁰. BMGK'nın 1946'da daha ilk oturumunda mültecilerle ilgili bir karar alması, sorunu görevleri arasında gördüğünü açıkça göstermektedir²¹.

Dolayısıyla, BMMYK, BMGK'ya bağlı bir yardımcı organıdır (*subsidiary organ*). Ne var ki sadece literatürde değil BM'nin ve BMMYK'nın kendi ifadelerinde de BMMYK'nın kurumsal olarak nitelenişine dair bazı farklılıklar bulunmaktadır. Sözelimi, BM'nin kurumsal internet sayfasında bulunan BM Sistemi Levhası'na göre BMMYK kısmen EKOSOK'a kısmen de BMGK'ya bağlı birimler arasında görülmektedir. Yardımcı organlar ise doğrudan BMGK'ya bağlıdır. Levha'da BMMYK'nın yer aldığı grubun adı ise 'Diğer Entiteler/Varlıklar'dır. Bu grupta BMMYK dışında bulunan organlar arasında, sözelimi, Uluslararası Ticaret Merkezi (ITC), Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) bulunmaktadır²². Bunun yanında yine BM'nin kurumsal internet sayfasında BM'nin yapısı hakkında verilen bilgiler kısmında BMMYK, *Programlar ve Fonlar* başlığı altında yer almaktadır²³.

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (<http://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf>, 15.08.2016).

20 Metin için bkz. Gündüz, Aslan, *Milletlerarası Hukuk*, Ed.: Reşat Volkan Günel, Beta, İstanbul, 2014, ss. 110-128.

21 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 13.

22 UN, *The United Nations System*, UN Department of Public Information, 2015 (http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN_System_Chart_30June2015.pdf, 05.08.2016).

23 UN, *About the UN-Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others* (<http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>, 15.08.2016).

BMMYK'nın kurumsal niteliği hakkındaki bu belirsiz yahut tutarsız dilin kaynağında BMMYK'nın kuruluşu sırasında yaşanan tartışmalar ve tereddütler yer almıştır. Bu tartışma ve tereddütler de BMMYK öncesindeki mültecilerle ilgili kurulan kuruluşların faaliyetleriyle ilgili yaşanan sorunlardan beslenir. Her şeyden önce, mülteci sorunu uluslararası siyasetin önemli bir sorunu olagelmıştır. Mülteci durumuna düşenler daima kendi ülkelerinde yönetimlerin siyasal anlamda hasımlarıdır. Mülteciler çoğunlukla ülkelerinden kovulmamış, kaçmışlardır. Yani esasında mültecilerin kendi ülkelerinin yönetimleri bu kişilerin ülkenin dışına çıkmasını istememektedirler. Kitlesele iltica ve toplu yerinden edilme olayları, nispeten daha yakın tarihteki olaylardır. Hükümetlerin rızası ve onayı olmaksızın ülkelerinden kaçan bu muhalif kişi veya gruplar, ülke dışında da bir tehdit olarak görülmeye devam etmektedir. Dolayısıyla mültecileri korumak üzere yapılan faaliyetler, hükümetler tarafından kendi aleyhlerine yönelik çalışmalar olarak görülmüştür. Bu algı, özellikle Soğuk Savaş dönemindeki mülteci politikalarında açıkça dile getirilmiştir. Mülteci sorununun bu salt siyasal yönü, farklı çıkarlara sahip BM Güvenlik Konseyi üyelerinin ve BM üyelerinin genel bir mülteci sorunuyla ilgilenecek kurumun daimi olarak kurulmasını karara bağlanmasında daha temkinli davranmalarına neden olmuştur.

BMMYK Tüzüğü, BMMYK'yı aynı anda hem BMGK'ya hem de EKOSOK'a bağlamaktadır. Sözgelimi md. 3, Yüksek Komiser'in, "kendisine Genel Kurul veya Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından verilen politika talimatlarını izleyece[ğini]" hükme bağlamıştır. Bunun yanında 11. maddede, Yüksek Komiser'in "Ekonomik ve Sosyal Kurul aracılığı ile Genel Kurul'a yıllık rapor vere[ceği]" ifade edilmiştir. Raporun, BMGK'ya değil EKOSOK'a sunuluyor olması, BMMYK'nın kurumsal niteliğini zayıflatır görünümündedir. Ancak 2004'ten beri raporlar doğrudan BMGK'ya sunulmaktadır²⁴. Bu da BMMYK'nın,

24 BMGK Kararı, A/RES/58/153, 2004, par. 10. Bkz. <http://www.unhcr.org/uk/excom/bgares/4056d8894/implementing-actions-proposed-united-nations-high-commissioner-refugees.html>, 15.05.2016.

BMGK'yla bağıını kuvvetlendirerek, bir yardımcı organ olarak görülmesini makul kılar.

Yüksek Komiser, Genel Sekreter'in önerisi üzerine BMGK tarafından seçilmektedir. Yüksek Komiserin hangi koşullarda görevlendirileceği de Genel Sekreter'in önerisine bağlıdır. İlk Yüksek Komiser, BMMYK Tüzüğü'nün 13. maddesi uyarınca üç yıllık bir süre için seçilmiştir. Ancak görev süresiyle ilgili bir kural yoktur. Nitekim Genel Sekreter ölüm veya istifa üzerine yaptığı önerilerde üç yıldan az bir süre talep etmiş, bunun yanında Yüksek Komiserlerin görev süresi uzatılabilmiş, yeniden seçilebilmiş yahut doğrudan beş yıllık bir süre için görevlendirme yapılabilmektedir. Bunun yanında Genel Kurul, Komiserliğin çalışma süresini de belirlemektedir. Genel Kurul 58/153 nolu kararıyla bu sınırlamayı kaldırmış ve Yüksek Komiserliğin "mülteci sorunu çözülene dek" görevine devam edeceğini belirtmiştir²⁵.

BMMYK'nın merkez yönetim birimleri BMMYK Tüzüğü'nün 19. maddesi uyarınca ağırlıklı olarak Cenevre'de bulunmaktadır. Bunun yanında bazı birimler Kopenhag ve Budapeşte'dedir.

Yüksek Komiser'in bir vekili (*Deputy*) ve biri korumadan diğeri operasyonlardan sorumlu iki yardımcısı (*Assistant*) vardır. Genel Müfettişlik Ofisi (*General Inspector's Office*), Politika Geliştirme ve Değerlendirme Servisi (*Policy Development and Evaluation Service*), Etik Ofisi (*Ethics Office*) ve New York İrtibat Ofisi (*Liaison Office New York*) doğrudan Yüksek Komiserliğin Yönetim Ofisi'ne bağlı olarak çalışmaktadır. Bunun dışındaki merkez teşkilatının büyük bir kısmı öncelikle Yüksek Komiser Vekili'ne karşı sorumludur ve ona bağlı çalışmaktadır²⁶.

25 Aynı yer, par. 9.

26 UNHCR, *Global Appeal-2015* (<http://www.unhcr.org/5461e60f0.html>, 15.08.2016).

BMMYK merkezi teşkilatın yanında küresel ölçekte 127 ülkede 471 merkezdeki 10.126 personeliyle geniş bir yapılanmaya sahiptir²⁷.

BMMYK'nın Yetki Alanındaki Kişiler

BMMYK Tüzüğü BMMYK'yı, 1951 koşulları içerisinde mülteci olarak tanımlanan kişilere koruma ve yardım sağlamaya yetkilendirmiştir. Bu kişiler 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nde²⁸ yapılan mülteci tanımıyla belirlenir. Ancak statü, söz konusu mülteciler yanında, 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nde var olan ancak 1967 *Protokolü*²⁹ ile kaldırılan yer ve zaman sınırlamasını kabul etmeyen anlayışa uygun bir şekilde evrensel bir hüküm daha içermektedir. *Tüzük* md. 6(B)'ye göre, Yüksek Komiser'in yetkileri;

“İrki, dini, milliyeti ve siyasi düşüncesi nedeniyle zulme uğrayacağına dair haklı bir korku duyduğu için uyruğunu taşıdığı ülkenin veya eğer milliyeti yoksa, eskiden ikamet ettiği ülkenin dışında bulunan ve geri dönemeyen ya da uyruğunu taşıdığı ülkenin hükümetinin korumasından yararlanmak veya eğer milliyeti yoksa eskiden ikamet ettiği ülkeye dönmek istemeyen her kişiyi kapsar.”

Bunun yanında, *Tüzük* md. 7(c), “Birleşmiş Milletler'in diğer organ veya kurumlarından koruma veya yardım almaya devam edenler”i BMMYK'nın yetki alanından çıkarmıştı. Dolayısıyla, sözgelimi, *Birleşmiş Milletler Kore Yeniden İnşa Ajansı*'nın (*United Nations Korean Reconstruction Agency-UNKRA*) görev alanına giren yerinden edilmiş kişiler, Ajans'ın 1958'de dağıtılmasına kadar BMMYK kapsamına girmemiştir. Yine *Birleşmiş Milletler Yakın Doğudaki Filistinli Mülteci-*

27 UNHCR, *Global Report-2015* (<http://www.unhcr.org/574ed3a34.html>, 15.08.2016).

28 Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi. Türkçe metin için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 67-87.

29 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü. Türkçe metin için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 88-91.

lere Yardım ve Çalışma Ajansı'nın (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East-UNRWA) kapsamındaki kişiler de BMMYK'nın yetki alanı dışındadır³⁰.

BMMYK'nın koruma ve yardımla görevli ve yetkili kılındığı kişiler başlangıç itibarıyla mülteciler gibi görünse de, BMGK'nın ve EKOSOK'un zaman içerisinde verdiği kararlar yetki alanını oldukça genişletmiş ve mülteciler yanında yeni görev ve yetki kategorileri oluşturmuştur. Bu durum, BMMYK'nın kuruluş ve çalışma misyonuna da uygundur.

Öncelikle mülteci ve sığınmacı (*asylum seeker*) arasında yapılan ayırma dikkat çekmek gerekmektedir. Ülkesinden kaçarak iltica talebinde bulunan kişilerin sayısının her geçen gün artması, insan hareketlerinin zaman zaman kitlesel boyutta olması, mülteci statüsü verilmesinde dair prosedürleri artırmakta ve iltica taleplerinin sonuçlandırılmasını da geciktirebilmektedir. Üstelik topraklarına girmiş olan kişilere mülteci statüsü vermek istemeyen ülkeler söz konusu olduğunda, koruma ve yardımın sadece 'mülteci' sıfatına bağlanmış olması bu kişileri korumasız bırakabilmektedir. Mültecilik, resmi bir makamın bu sıfatı vermesinden bağımsız, mültecinin kişisel durumuyla ilgili bir statü olduğundan, işin doğası gereği, iltica talebinde bulunan kişilerin de en azından talepleri sonuçlandırılıncaya kadar koruma ve yardımdan yararlanmaları gerekmektedir. Dolayısıyla BMMYK, iltica talebinde bulunan sığınmacılara, mültecilik statülerinin karara bağlanmasına bakmaksızın koruma ve yardım sağlamakla yetkili kılınmıştır.

BMMYK'nın yetki alanına dahil olan diğer bir grup, geri dönenlerdir. Eski mültecilerden veya ülkesinde yerinden edilmiş kişilerden ülkelerine yahut ayrıldıkları bölgeye kendi istekleriyle yahut örgütlü bir şekilde dönen kişiler de çeşitli risklerle karşı karşıyadır. *BMMYK Tüzüğü* md. 8(c), Yüksek Komiserlik'in koruma görevini, "gönüllü geri dönüşleri veya yeni topluluklara uyum sağlamayı teşvik eden hükümetlere ve özel çabalara yardım ederek" yerine getireceğini söylerken,

30 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 7.

geri dönüşlerle ilgili bir göreve yer vermiş olmaktadır. Ancak bu görev sadece teşvik ve yardımla sınırlı tutulduğu gibi, geri dönüşün sağlanmasından sonrası için Yüksek Komiserlik'in görevlerine dair hiçbir şey söylemez. Hâlbuki geri dönüş sadece sınırdan içeriye girmekle başarıya ulaşmış sayılamaz. Yürütme Komitesi (EXCOM)³¹, 1980³², 1985, 1994 ve 1998 yıllarında vermiş olduğu kararlarla BMMYK'nın geri dönüşlere ilgisinin meşru bir temele dayandığını açıkça dile getirmiştir³³.

Vatansızlar, BMMYK Statüsü'nde yer almakla birlikte, ancak zulme uğrama korkusu ile ülkelerinden kaçtıkları takdirde yardım ve koruma kapsamında değerlendiriliyordu. Zaman içerisinde vatansızların kendi ülkelerinde yaşadıkları sorunlar da BMMYK'nın yetki alanına dahil olmuştur. 1954 tarihli *Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme*³⁴ ile 1961 tarihli *Vatansızlığın Azaltılmasına Dair Sözleşme*³⁵, vatansızlarla ilgili temel uluslararası hukuk belgeleridir. EXCOM'un ve BMGK'nın 1995 tarihli kararlarıyla BMMYK vatansızlara yönelik olarak şu görevlerin de dahil olduğu geniş bir görev alanına sahiptir³⁶:

- 1954 ve 1961 Sözleşmelerine katılımı teşvik etmek
- İlgili bütün devletlere vatandaşlık yasalarının hazırlanması ve yürütülmesi ile ilgili hukuki tavsiye sunmak

31 Bkz. aşağıda '6. BMMYK ve YÜRÜTME KOMİTESİ (EXCOM)'

32 EKOSOK'un 18(XXXI) nolu kararının Türkçe çevirisi için bkz. madde14.org, 'No:18 Gönüllü Geri Dönüş' (http://madde14.org/index.php?title=No:18_G%C3%B6n%C3%BCll%C3%BC_Geri_D%C3%B6n%C3%BCs), 15.08.2016).

33 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 83-4. BMMYK'nın geri dönüş faaliyetleri hakkında ör. bkz. Güler, Arzu, 'Uluslararası Mülteci Rejimi: Afganistan Etkinliği Üzerinden Bir Rejim Etkinliği Analizi', *Uluslararası İlişkiler*, C. 9, S. 36, 2013, ss. 101-27; Dalkıran, Müge, 'Eve Geri Dönüş: Afganistan', *Küresel Eğilimler Serisi Çalışma Kâğıdı No. 10*, 2013 (http://www.gpotcenter.org/dosyalar/KE-10_2013_Dalkıran.pdf), 15.08.2016).

34 28 Eylül 1954, New York. Türkçe metin için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 109-132.

35 30 Ağustos 1961, New York. Türkçe metin için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 133-144.

36 UNHCR, *An Introduction to International Protection*, s. 83

- Vatansızlık sorunlarının hızlı bir şekilde teşhis edilmesi ve çözülmesi için devletlerle ve diğer ortaklarla işbirliği yapmak
- Devlet görevlilerini ve BMMYK personelini vatansızlık konularında eğitmek
- Dünya çapındaki vatansızlık sorununa ilişkin bilgi toplamak ve paylaşmak
- Yürütme Komitesine bu alandaki çalışmalarıyla ilgili olarak düzenli rapor sunmak

Ülkesinde yerinden edilmiş kişiler (*internally displaced persons-IDPs*), silahlı çatışma, iç karışıklık, sistematik insan hakları ihlalleri veya doğal yahut insan eseri afetler sonucu ülkelerinde kalmak şartıyla yaşadıkları bölgeden ayrılmak zorunda kalan kişilerdir. Devletlerin uluslararası insan hakları hukuku çerçevesinde yerinden edilmiş kişilere karşı yükümlülükleri bulunmaktadır. Bu konudaki en önemli belge, hukuki açıdan bağlayıcılığı olmamakla birlikte, BM Genel Sekreteri Özel Temsilcisi Françoise Deng'in hazırladığı *Ülke İçerisinde Yerinden Edilme Üzerine Yol Gösterici Prensipler*'dir (*Guiding Principles on Internal Displacement*)³⁷. İlkelerin büyük bir kısmı devletlerin zaten sahip olduğu yükümlülükleri yansıtmaktadır. BMMYK, yerinden edilmiş kişilerle ilgili yardım faaliyetlerini, BM'nin diğer yardım ajanslarıyla işbirliği yapmak suretiyle gerçekleştirmektedir.

BMMYK'nın 2015 Küresel Rapor'unda (*Global Report*) belirtildiği üzere, dünya üzerinde yaklaşık 64 milyon insan BMMYK'nın ilgi alanına girmektedir³⁸.

37 E/CN.4/1998/53/Add.2. Prensipler'in Türkçe çevirisi için bkz. BMMYK, *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 300-310; Orijinal metin için bkz. *Guiding Principles on Internal Displacement*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/93/PDF/G9810493.pdf?OpenElement>, 15.08.2016).

38 UNHCR, *Global Report-2015* (<http://www.unhcr.org/574ed5234.html>, 15.08.2016).

BMMYK'nın Görevleri

BMMYK Tüzüğü'nün ilk maddesine göre Komiserliğin görevi, Tüzük kapsamındaki “mültecilere uluslararası koruma sağlamak ve bu tür mültecilerin gönüllü olarak geri dönüşlerini ya da onların yeni ülkelere toplulukları ile kaynaşmalarını hızlandırmaları için Hükümetlere ve ilgili hükümetlerin onay vermesi koşuluyla özel kuruluşlara yardım ederek mültecilerin sorunlarına kalıcı çözümler aramak” tır. Buna göre, BMMYK'nın görevinin kısaca 'mültecilere uluslararası koruma sağlamak ve mültecilerin sorunlarına kalıcı çözümler aramak' olduğunu söyleyebiliriz.

BMMYK Tüzüğü'nün 8. maddesi mültecileri koruma görevinin ne tür faaliyetlerle yerine getirileceğini belirtir. Bu maddeye göre Yüksek Komiserlik koruma görevini,

- (a) mültecilerin korunmasına ilişkin uluslararası antlaşmaların onaylanması ve sonuçlandırılmasını teşvik ederek, uygulanmasına nezaret ederek ve değişiklik tekliflerinde bulunarak;
- (b) mültecilerin durumunu iyileştirmek ve korunmaya ihtiyaç duyanların sayısını azaltmak için tasarlanan önlemlerin hayata geçirilmesini Hükümetler ile özel antlaşmalar yapmak suretiyle teşvik ederek;
- (c) gönüllü geri dönüşleri veya yeni topluluklara uyum sağlamayı teşvik eden hükümetlere ve özel çabalara yardım ederek;
- (d) en muhtaç kategorileri dışlamak suretiyle mültecilerin ülke topraklarına kabulünü teşvik ederek;
- (e) mültecilerin mallarını, özellikle de yeniden yerleşimleri için gerekli olanları, transfer etmelerine izin almak için çaba göstererek;
- (f) Hükümetlerden sınırları dahilindeki mültecilerin sayıları ve durumları ile onlarla ilgili kanun ve yönetmelikler hakkında bilgi alarak;

- (g) Hükümetler ve ilgili Hükümetler-arası kuruluşlar ile yakın temas içinde olarak;
- (h) mülteci sorunlarıyla ilgilenen özel örgütler ile kendisinin en uygun bulunduğu biçimde temasa geçerek;
- (i) mültecilerin refahı ile ilgili özel kuruluşların çabalarının koordinasyonunu kolaylaştırarak

yerine getirecektir.

Lewis, bu listenin sistematik değil eklettik bir nitelik taşıdığını belirterek, Komiserliğin yerine getirmesi gereken üç temel yükümlülüğün olduğunu söyler³⁹: (i) Mültecilerin, korunabilecekleri devletlerin topraklarına girebilmeleri; (ii) Mültecilerin haklarına saygı gösterilmesinin sağlanması; (iii) Mülteciler için çözüm bulunmasının sağlanması. Listede yer alan d fıkrası ilk yükümlülükle, a fıkrası ikinci yükümlülükle ve b, c ve e fıkraları da üçüncü yükümlülükle ilgilidir. Geriye kalan f, g, h ve i fıkraları bu üç yükümlülüğü de destekler mahiyettedir.

BMMYK'nın görevlerini yerine getirebilmesi için ihtiyacı olan yetkinin sözleşmesel kaynağı, 1951 Mülteci Sözleşmesi'dir. BMMYK'nın Ocak 1951'de faaliyete başladığını düşünecek olursak, Komiserliğin kuruluşu ile Temmuz 1951'de imzaya açılan *Mülteci Sözleşmesi*'nin hazırlık sürecinin örtüştüğü görülecektir. Bunun yanında *Sözleşme*'nin 35. maddesinin ilk fıkrasına göre,

“Taraflar Devletler, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği veya onun görevini devralacak diğer herhangi bir Birleşmiş Milletler kuruluşu ile görevini yerine getirirlerken işbirliği yapmayı ve özellikle onların işbu Sözleşme hükümlerinin uygulanmasına nezaret etme görevini kolaylaştırmayı taahhüt ederler.”

Bu işbirliği taahhüdüne⁴⁰ ek olarak, aynı maddenin ikinci fıkrası taraf devletlere BMMYK'ya bilgi verme yükümlülüğü de yükler:

39 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 20.

40 BMMYK'nın devletlerle işbirliği yapması çerçevesinde Türkiye ile yapılan işbirliğine dair örnek için bkz. Ekşi, Nuray, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma*

“Taraflar Devletler, [Birleşmiş Milletler Mülteciler] Yüksek Komiserliği'nin veya onun görevini devralacak herhangi bir Birleşmiş Milletler kuruluşunun, Birleşmiş Milletlerin yetkili organlarına rapor vermeleri için, aşağıdaki konular hakkında isteyeceği bilgileri ve istatistikleri uygun bir şekilde vermeyi taahhüt eder:

- (a) Mültecilerin içinde buldukları durum,
- (b) Bu Sözleşme'nin uygulanması ve
- (c) Mülteciler konusunda mevcut veya yürürlüğe girecek yasalar, yönetmelikler ve kararnameleler.”

Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü ise, bu iki maddeyi, protokole atıfla yineler.

BMMYK ve Yürütme Komitesi (EXCOM)

EKOSOK, 1958'de, BMGK'nın isteği üzerine *Yüksek Komiserlik Programı Yürütme Komitesi*'ni (*Executive Committee of the High Commissioner's Programme-EXCOM*) kurmuştur (EKOSOK Res. 672 (XXV); BMGK Kar. 1166 (XII)). EXCOM'un kurulmasının hukuki dayanağı, *BMMYK Tüzüğü*'nün 4. maddesidir. Bu maddeye göre:

“Ekonomik ve Sosyal Konsey, Yüksek Komiser'in konu ile ilgili görüşünü aldıktan sonra, Konsey'in, üyelerini mülteci sorununun çözümüne gösterdikleri ilgi ve bağlılığı esas alarak seçtiği Birleşmiş Milletler üyesi olan veya olmayan ülkelerin temsilcilerinden oluşan mülteciler ile ilgili bir danışma komitesi kurmayı kararlaştırabilir.”

Esasında halen işler durumunda olan EXCOM'dan önce de aynı görevi yerine getirmek üzere iki komite kurulmuştu. 1951'de kurulan ilk komite, *Mülteciler İçin Danışma Komitesi* (*Advisory Committee on Refugees*) adını taşıyordu. Bu komitenin yerine 1954'te *Birleşmiş Milletler*

Hukuku, Beta, İstanbul, 2014, s. 208-9. Makalemizin doğrudan konusunu oluşturmamakla birlikte, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda da BMMYK'ya atıf yapıldığını belirtmek gerekir. Kanunun metni için bkz. Kanun No: 6458, RG 11 Nisan 2013, S. 28615.

Mülteci Fonu Yürütme Komitesi (United Nations Refugee Fund Executive Committee-UNREF) kuruldu. EXCOM ise UNREF'in yerini aldı.

BMGK, EXCOM'un kurulmasını isteyen kararında, Komitenin üyelerinin mülteci çözümüne ilgi gösteren ve kendini adayın ülkeler arasından mümkün olan en geniş coğrafi temsili sağlayacak şekilde seçilmesini de istemiştir. Nitekim Komite, 2016 itibarıyla 98 üyeye sahiptir⁴¹.

BMMYK ile EXCOM arasında organik bir ilişki yoktur. EXCOM, BMMYK'dan ayrı BM organı olarak yaratılmıştır. *BMMYK Tüzüğü* md. 1'e göre, BMMYK görevini yerine getirirken, “*özellikle sorunlar baş gösterdiğinde ve örneğin söz konusu insanların uluslararası statüleri ile ilgili herhangi bir anlaşmazlık çıkması durumunda, Yüksek Komiser, eğer kurulmuş ise, mültecilerle ilgili danışma komitesinin fikrini soracaktır*”. Bununla birlikte Statü'nün 3. maddesi, Yüksek Komiser'in, “*kendisine Genel Kurul veya Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından verilen politika talimatlarını izleyeceğini*” hükme bağlar. Ancak BMMYK'nın EXCOM'un tavsiyelerine sanki bağlayıcılarımış gibi uygun hareket ettiğini de fiili durumun tespiti açısından söylemek gerekir⁴².

Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişiminde BMMYK'nın Yeri

BMMYK Tüzüğü'nün 8. maddesinin a fıkrasında BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukuyla ilgili görevi şu şekilde belirtilmiştir: Mültecilerin korunmasına ilişkin uluslararası antlaşmaların onaylanması ve sonuçlandırılmasını teşvik etmek, uygulanmasına nezaret etmek ve değişiklik tekliflerinde bulunmak.

Uluslararası mülteci hukukunun en önemli belgesi, hiç şüphesiz, 1951 tarihli *Mülteci Sözleşmesi*'dir. Ne var ki, BMMYK'nın kuruluşu

41 Bkz. UNHCR, *UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme Composition for the period October 2015 – October 2016*, (<http://www.unhcr.org/excom/scaf/5748082a4/list-members-observers-2015-2016.html>, 15.08.2016).

42 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 53.

ile *Mülteci Sözleşmesi*'nin hazırlık çalışmaları örtüşmüştü. Bu nedenle BMMYK'nın *Mülteci Sözleşmesi*'nin hazırlanmasına katkıda bulunması söz konusu olmamıştı. Ancak BMMYK, takip eden süreçte iki mülteci sözleşmesinin hazırlanmasına katılmıştır.

BMMYK'nın teşvik ettiği bu iki sözleşmeden ilki 1957 tarihli *Mülteci Gemi Adamlarına İlişkin Anlaşma*⁴³ (*Agreement Relating to Refugee Seamen*). 1951 Mülteci Sözleşmesi mülteci gemi adamlarına ilişkin bir hüküm taşımaktaysa da (md. 11), söz konusu hüküm mülteci statüsü kazanmış gemi adamlarının mesleklerini icra ederken ciddi sıkıntılarla karşılaşmalarını için gerekli koruyucu hükümleri içermemektedir. 1953'te Kuzey Denizi'nde mülteci gemi adamlarının sayısının ve yaşadıkları sorunların artmasıyla birlikte BMMYK hem Uluslararası Çalışma Örgütü ile hem de batı Avrupa'da denizcilik yapan devletlere çağrıda bulunarak sorunun çözüme bağlanmasını istemiştir. BMMYK, Hollanda'nın organize ettiği konferansa katılarak anlaşmanın hazırlık çalışmalarında yer almıştır. Nihayetinde mülteci gemi adamlarının ihtiyacı olan korumayı 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'ne oranla çok daha somut hale getiren anlaşma Belçika, Danimarka, Fransa, Birleşik Krallık, Hollanda, Norveç ve İsveç arasında imzalanmıştır.

BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukunun gelişimine şüphesiz en büyük katkısı, 1967 tarihli *Mültecilerin Statüsüne İlişkin Protokol*'ün hazırlanması olmuştur. *Protokol*'ün doğumuna yol açan gelişmeler, esas itibarıyla, 1951 sonrasında dünyanın her yerinde baş gösteren mülteci krizleridir. 1951 *Mülteci Sözleşmesi*, md. 1(A)(2)'de mülteci tanımını yaparken şu ifadeyi kullanmıştır:

“[Mülteci kavramı] 1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve

43 Metin için bkz. *Agreement Relating to Refugee Seamen*, <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3614.html>, 15.08.2016.

bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır.”

Bunun yanında Sözleşme md. 1(B)(1)'de, “1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar” ifadesinin ya “1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar” veya “1 Ocak 1951'den önce Avrupa'da veya başka bir yerde meydana gelen olaylar” anlamında anlaşılacağı, taraf devletlerin bu seçeneklerden birini tercih edebileceği belirtilmiştir. Bu durumda mülteci kavramı mutlak bir zaman sınırlamasına sahip olmuş, coğrafi olarak da sınırlı uygulama imkânı devletlerin iradesine bırakılmıştı.

1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nin bu sınırlılığına rağmen *BMMYK Tüzüğü*'nün 6. maddesi, hem 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nin zaman kaydı koyulmuş mülteci tanımını BMMYK'nın yetki alanına dahil eder hem de herhangi bir kayıt koymaksızın, Yüksek Komiser'in yetkilerinin “ırkı, dini, milliyeti ve siyasi düşüncesi nedeniyle zulme uğrayacağına dair haklı bir korku duyduğu için uyruğunu taşıdığı ülkenin veya eğer milliyeti yoksa, eskiden ikamet ettiği ülkenin dışında bulunan ve geri dönemeyen ya da uyruğunu taşıdığı ülkenin hükümetinin korumasından yararlanmak veya eğer milliyeti yoksa eskiden ikamet ettiği ülkeye geri dönmek istemeyen her kişiyi kapsa[dığını]” söyleyerek evrensel bir tanıma ulaşmış olur.

1951 sonrasında dünyanın her yerinde yaşanan mülteci krizleri, kimlerin BMMYK'nın korumasından yararlanabileceğinin belirlenmesinde belirsiz bir durumun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Sözgelimi, 1951 sonrasında Doğu Bloku ülkelerinden kaynaklanan akınlar ve Sovyet ordusunun Macaristan'ı işgalinin ardından ülkelerinden ayrılan iki yüz bin civarındaki Macar, bu duruma sebebiyet veren olayların 1951 öncesinde meydana geldiği kabul edilerek sözleşme kapsamında görülmüş ve bu kişiler BMMYK korumasından mülteci sıfatıyla yararlanma hakkı elde etmiştir. Bunun yanında 1945-1952

arasındaki siyasal gelişmeler nedeniyle orta çıkan durumun sonucu olarak Çin'den Hong-Kong'a kaçanlar mülteci kabul edilmemiştir. Yine 1954-1962 yılları arasındaki Cezayir Bağımsızlık Savaşı'ndan Fransız zulmünden kaçan Cezayirli BMMYK tarafından zımnen ve resmi olmayan bir şekilde mülteci kabul edilmişlerdir. Hem Çin'den hem de Cezayir'den kaçanlar, BMMYK'nın mülteci korumasından faydalanamamış sadece yardım görmüşlerdi. Afrika'daki gelişmelerde de aynı durum ortaya çıkmıştır⁴⁴.

BMMYK'nın ilgi alanına giren kişilerle 1951 *Mülteci Sözleşmesi* kapsamında koruma sağlanan mültecilerin sayısı arasındaki farkın gittikçe artması, 1960-1965 yılları arasında Yüksek Komiserlik yapan Felix Schnyder'i 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nde evrensel bir mülteci tanımını yansıtabilecek bir değişiklik yapılması yönünde çalışma yapmaya zorlamıştır. Bu yönde bir kolokyumun düzenlenmesine öncülük eden BMMYK, yaptığı hazırlığı EKOSOK vasıtasıyla BMGK'ya iletmış ve nihayetinde 1967 *Protokolü* kabul edilmiştir⁴⁵.

BMMYK, aralarında 1989 *Çocuk Hakları Sözleşmesi* ve 1952 *Telif Hakları Evrensel Sözleşmesi* gibi evrensel metnin yanında, mülteci haklarıyla ilgili pek çok bölgesel anlaşmanın hazırlanması sürecinde aktif rol oynamıştır.

Uluslararası Mülteci Hukukunun Uygulanmasında BMMYK'nın Rolü

Uluslararası mülteci hukuku antlaşmalarının, özellikle de 1951 *Mülteci Sözleşmesi* ile 1967 *Protokolü*'nün etkili bir şekilde uygulanabilmesi için, bu antlaşmaların öncelikle taraf devletler açısından iç hukuk metni haline gelmesi gerekmektedir. BMMYK, taraf devletlerden iç hukukları uyarınca antlaşmaların kendiliğinden uygulanabilir hale gelmelerini, mülteci antlaşmalarını iç hukukta da bağlayıcı hale getirmeleri için teşvik etmektedir.

44 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 27-28.

45 Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, s. 29.

BMMYK Tüzüğü'nün md. 8(f) hükmü, “Hükümetlerden sınırları dahilindeki mültecilerin sayıları ve durumları ile onlarla ilgili kanun ve yönetmelikler hakkında bilgi” almasını içermektedir. Bunun yanında yine *Tüzüğü*nün 11. maddesine göre “Yüksek Komiser, Ekonomik ve Sosyal Kurul aracılığı ile Genel Kurula yıllık rapor verecektir”. Ne var ki bu hüküm raporun içeriği konusunda herhangi bir şey söylememektedir. Ancak BMGK'nın, BMMYK Tüzüğü'nü kabul ettiği 428(V) nolu kararında, devletleri, “mültecilerin sayıları, durumları ve onlarla ilgili kanun ve yönetmelikler hakkında Yüksek Komiserlik'e bilgi vererek işbirliği yapmaya davet eder” ifadesi yer almaktadır. Bunun yanında 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nin 35. maddesi –ve aynı hükme paralel 1967 *Protokolü*'nün 2. maddesi– devletlere bazı yükümlülükler yüklemektedir. Bu çerçevede devletler BMMYK ile işbirliği yapmayı ve Sözleşme hükümlerinin yürürlüğe konulmasına nezaret etme görevini kolaylaştırmayı taahhüt ederler (md. 35(1)). Yine devletler, BMMYK'nın talebi üzerine, mültecilerin içinde buldukları durum, sözleşmenin yürürlüğe konulması ve mülteciler konusunda mevcut veya yürürlüğe girecek yasalar, yönetmelikler ve kararnamele hakkında bilgi ve istatistikleri BMMYK'ya vereceklerdir; böylece BMMYK da BM'nin yetkili organlarına rapor verebilecektir (md. 35(2)). Dolayısıyla 1951 *Sözleşmesi*'nin yürürlüğünün sağlanması sorumluluğu tümüyle devletlerdedir; devletler bildirim yükümlülüğüne ancak BMMYK'nın talebiyle sahip olmaktadır.

Uluslararası mülteci hukukunun etkili bir şekilde uygulanabilmesi için, uluslararası anlaşmaların onaylanmasının ve iç hukukta yürürlüğe konulmasının ardından, bu hükümleri hayata geçiren bir uygulamanın da yürütülmesi gerekmektedir. Ne var ki ne *BMMYK Tüzüğü* ne de 1951 *Mülteci Sözleşmesi* ve 1967 *Protokolü*, BMMYK'ya mülteci hukukunun hayata geçirilmesine dair herhangi bir yetki vermemiştir. *BMMYK Tüzüğü* Yüksek Komiserliğe md. 8(a) mültecilerin korunmasına ilişkin uluslararası anlaşmaların uygulanmasına nezaret etme, gözleme yükümlülüğü vermiş ancak bu yükümlülüğün ne anlama geldiği ve nasıl yerine getirileceği konusunda herhangi bir açıklama

sunmamıştır. Bu durum esasen BMMYK'nın yürüttüğü çalışmalarda ciddi bir esnekliğe sahip olmasını sağlamıştır⁴⁶. Dünyada büyük bir örgütlenme ağına sahip olması nedeniyle mülteci hukukunun ihlallerinden hızlı bir şekilde haberdar olma imkânına sahip olan BMMYK, merkezi yahut yerel yetkilileri vasıtasıyla kimi zaman sözlü kimi zaman da hazırladığı raporlarla ihlallere ilişkin tespitlerde bulunabilmektedir.

Sonuç

Bu kısa çalışmada, BMMYK'nın doğrudan kendisine odaklandık. Kuruluş tarihçesiyle başlayarak BMMYK'nın bir BM organı olarak kurumsal yapısına, görevlerine ve yetkilerine baktık. İlk tespitimiz, BMMYK'nın uluslararası toplumun mülteci sorunlarını çözmek için kurduğu ilk örgüt olmadığıdır. BMMYK'nın kuruluşuna kadar, yerine getirdikleri işlevlerin boyutu ve yakaladıkları başarı tartışma konusu olsa da, uluslararası toplum mültecilerin sorunlarını çözmek için çeşitli teşebbüslerde bulunmuştu. 1951 *Mülteci Sözleşmesi*'nin hazırlanmasıyla örtüşen bir süreçte kurulan BMMYK, ilk başta sınırlı bir mülteci kavramıyla çalışmak zorunda kalmışsa da, kısa süre içerisinde hem mülteci tanımını evrensel bir nitelik kazanmış hem de BMGK, EKOSOK ve EXCOM kararları ile BMMYK'nın yetki alanındaki kişilerin kapsamı genişlemiştir. BMMYK yetkilerini bugün için geniş bir desteğe sahip olan 1951 *Mülteci Sözleşmesi* ile 1967 *Protokolü*'nden almakta, bunun yanında sadece mültecilerle değil, ülkelerinde yerinden edilmiş insanlarla, geri dönen mültecilerle ve vatansızlarla da ilgilenmektedir. Bunun yanında BMMYK uluslararası mülteci hukukunun gelişimine katkıda bulunmaktadır. Nihayet BMMYK, etkin denetim ve zorlama mekanizmalarına sahip olmasa da, uluslararası mülteci hukukunun hayata geçirilmesi açısından önemli bir role sahiptir.

46 Ayrıntılı bilgi için bkz. Lewis, *UNHCR and International Refugee Law*, ss. 50-77.

Kaynakça

- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Tüzüğü*. Türkçe metin: BMMYK (2010), *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 62-66.
- BMGK Kararı, A/RES/58/153, 2004 (<http://www.unhcr.org/uk/excom/bgares/4056d8894/implementing-actions-proposed-united-nations-high-commissioner-refugees.html>, 15.05.2016).
- BMGK Kararı, 428(V), 14 Aralık 1950. Kaynak: BMMYK (2010), *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 60-61. Kararın orijinali için bkz. General Assembly Resolution 428(V) (<http://www.unhcr.org/3b66c39e1.pdf>, 15.08.2016).
- BMMYK (2010), *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, Ankara.
- Çelebi, Özlen (2011), 'Kuramların Sessizliği: Liberalizm, Realizm ve İltica Rejiminin Kuruluşu', *İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika*, Ed.: Ö. Çelebi, S. Özçürümez, Ş. Türkay, BMMYK, Ankara.
- Çiçekli, Bülent (2014), *Yabancılar ve Mülteciler Hukuku*, Güncellenmiş 5. Baskı, Seçkin, Ankara.
- Dalkıran, Müge (2013), 'Eve Geri Dönüş: Afganistan', *Küresel Eğilimler Serisi Çalışma Kağıdı No. 10*, (http://www.gpotcenter.org/dosyalar/KE-10_2013_Dalkiran.pdf, 15.08.2016)
- Ekşi, Nuray (2014), *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, Beta, İstanbul.
- Güler, Arzu, 'Uluslararası Mülteci Rejimi: Afganistan Etkinliği Üzerinden Bir Rejim Etkinliği Analizi', *Uluslararası İlişkiler*, C. 9, S. 36, 2013, ss. 101-27.
- Gündüz, Aslan (2014), *Milletlerarası Hukuk*, Ed.: Reşat Volkan Günel, Beta, İstanbul.
- Jaeger, Gilbert (2001), 'On the History of the International Protectin of Refugees', *IRRC*, C. 83, S. 843, ss. 727-37.
- Lewis, Corinne (2012), *UNHCR and International Refugee Law*, Routledge, Londra ve New York.

- Loescher, Gil-Betts, Alexander-Milner, James (2008), *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)*, Routledge, Londra ve New York.
- Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi*. Kaynak: BMMYK (2010), *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 67-87.
- Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü*. Kaynak: BMMYK (2010), *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 88-91.
- UN (2015), *The United Nations System*, UN Department of Public Information (http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN_System_Chart_30June2015.pdf, 05.08.2016).
- UN-Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others, (<http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>, 05.08.2016).
- UNHCR (2005), *An Introduction to International Protection*, UNHCR (<http://www.unhcr.org/3ae6bd5a0.pdf>, 03.08.2016).
- UNHCR (2007), *Collection of International Instruments and Legal Texts Concerning Refugees and Others of Concern to UNHCR – Vol. 1*, Cenevre.
- UNHCR (2014), *Global Appeal-2015* (<http://www.unhcr.org/ga15/index.xml>, 15.08.2016).
- UNHCR (2015), *Global Report-2015* (<http://www.unhcr.org/gr15/index.xml>, 15.08.2016).
- UNHCR (2016), *UNHCR Executive Committee of the High Commissioner's Programme Composition for the period October 2015 – October 2016*, (<http://www.unhcr.org/excom/scaf/5748082a4/list-members-observers-2015-2016.html>, 15.08.2016).
- Ülke İçerisinde Yerinden Edilme Üzerine Yol Gösterici Prensipler*, Kaynak: BMMYK 2010), *Sığınma ve Mülteci Konularındaki Uluslararası Belgeler ve Hukuki Metinler*, ss. 300-310; Orijinal metin için bkz. *Guiding Principles on Internal Displacement*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G98/104/93/PDF/G9810493.pdf?OpenElement>, 15.08.2016).