T.C.

Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Doktora Tezi

ULUSLARARASI HUKUK PERSPEKTİFİNDEN MÜLTECİ REJİMİNİN GELİŞİM SÜRECİ VE BİRLEŞMİŞ MİLLETLER MÜLTECİLER YÜKSEK KOMİSERLİĞİ

Ekrem BENZER
17904105

Danışman
Prof. Dr. Ezeli AZARKAN

Diyarbakır 2023

T.C.
Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Doktora Tezi

ULUSLARARASI HUKUK PERSPEKTİFİNDEN MÜLTECİ REJİMİNİN GELİŞİM SÜRECİ VE BİRLEŞMİŞ MİLLETLER MÜLTECİLER YÜKSEK KOMİSERLİĞİ

Ekrem BENZER
17904105

Danışman
Prof. Dr. Ezeli AZARKAN

Diyarbakır 2023

TAAHHÜTNAME

SOSYAL BİLİMLERİ ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Dicle Üniversitesi Lisansüstü Eğitim-Öğretim ve Sınav Yönetmeliğine göre hazırlamış olduğum "Uluslararası Hukuk Perspektifinden Mülteci Rejiminin Gelişim Süreci ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği" adlı tezin/projenin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi ve tez yazım kılavuzuna uygun olarak hazırladığımı taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimleri Enstitüsü arşivlerinde saklanmasına izin verdiğimi onaylarım. Lisansüstü Eğitim-Öğretim yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca gereğinin yapılmasını arz ederim.

22/12/2023

Ekrem BENZER

ÖN SÖZ

Mülteci sorunu, çağdaş dünyanın en büyük sorunlarının başında gelmektedir. 20. yüzyılda kurumsal adımları atılan bu sorun, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kabulü ve Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliğinin (BMMYK) kurulmasıyla farklı bir boyut kazanmıştır. Avrupa merkezli kurulan Yüksek Komiserlik, 1950'lilerin sonuyla birlikte Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından alınan kararlar neticesinde evrensel nitelik kazanmaya başlamıştır. Günümüzde, dünyanın neredeyse her yerinde bu yönde çalışmalar sürdüren Yüksek Komiserlik çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Bu sorunların çözümü, devletlerin ve BMMYK'nın etkileri ve çabalarıyla gerçekleşecektir.

BMMYK'nın daha etkin bir hal alması için, Komiserliğin normatif ve kurumsal sorunlarını çözmesi gerekmektedir. Tezimde söz konusunu sorunlar ve çözüm önerileri ortaya konulmaya çalışılmıştır. BMMYK'nın kendi sorunlarını çözmesi ve devletlerin Komiserliğe desteklerin artması tüm birleşenlerin yararına olacaktır. Dünyada herhangi bir yerde yaşanan mülteci krizine göz yummak veya dünyanın farklı yerlerindeki mülteci sorunları arasında ayrım yapmak da bu hususundaki çaba ve samimiyete gölge düşürmektedir.

Ekrem BENZER

Diyarbakır 2023

ÖZET

Göç, insanlık tarihi kadar eski bir toplumsal olgudur. İnsanlar çeşitli nedenlerle yaşadıkları yerleri terk etmiş ya da terk etmek zorunda kalmışlardır. En genel tanımıyla, yaşamlarını daha iyi sürdürmek amacıyla yaşadığı yerleri terk eden insanlar göçmen olarak tanımlanmaktadır. Bir ülkeye sığınma, eski çağlardan beri çeşitli formlarda karşımıza çıkmaktadır. Sığınmacı, mülteci statü kazanılmadan önceki durumu ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu itibarla mülteci, bu hukuki statüyü açıklamak için kullanılan kavramı karşılamaktadır. Mülteciliğin kavramlaşması ancak 20. yüzyılda gerçekleşebilmiştir.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) kendinden önce kurulan mülteci kurumlarından etkilenmiş küresel mülteci sorunlarıyla ilgilenen en yetkili kuruluştur. Bu nedenle kuruluşundan önceki süreç, kuruluşu ve çalışmaları detaylı olarak incelenmiştir. Zaman içerisinde BMMYK'nın çalışma kapsamı genişlemiştir. 21. yüzyılda artan insan hareketleri mülteci korumasının önemini artırmış, dolayısıyla BMMYK'nın artan mülteci sorunlarına yaklaşımları önem kazanmıştır. BMMYK sadece mülteci koruması ve insani yardım süreçlerini yönetmekle kalmamış ayrıca uluslararası mülteci düzenlemelerinin ve teamül hukukun gelişimine de katkı sunmuştur.

BMMYK hayati öneme sahip çalışmalar yürütse de Komiserliğin bir takım normatif ve kurumsal eksiklikleri bulunmaktadır. Zira mülteci tanımının kapsamı çağdaş sorunlara cevap verememektedir. Mülteci tanımının ulusal ve bölgesel düzenlemelerde eksik ele alınması BMMYK'nın da çalışmalarını zorlaştırmaktadır. Günümüz mülteci sorunlarına cevap veren, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü'nden daha kapsamlı bir düzenlemenin yapılması gerekmektedir. BMMYK'nın sürekli bütçesinin bulunmaması, sadece kurumun idaresine yönelik giderlerinin Birleşmiş Milletler tarafından karşılanması da ayrı bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu sorunun çözümü ise yük paylaşımının adilane sağlandığı bir yöntemin uygulanmasıdır. Böylece BMMYK, kuruluştan beri karşılaştığı, fazla bağışta bulunan devletlerin

çıkarlarını korumak ve hakkaniyetin gerektirdiği gibi davranmak arasındaki dengeyi kurma zorluğundan kurtulacaktır.

BMMYK'nın Cenevre'de bulunan merkez çalışanlarının yanında dünyanın birçok ülkesinde faaliyet gösteren bölge ve saha ofisleri bulunmaktadır. Sahadaki gerçeklik çoğu zaman merkez tarafından yeterince anlaşılmamaktadır. Bu birimler arasındaki koordinasyonun sağlanması, mülteci koruması, özellikle de insani yardım açısından hayati önem taşımaktadır.

Kanaatimizce BMMYK'nın görevini zorlaştıran nedenlerin başında devletlerin mülteci korumasındaki isteksizliği gelmektedir. BMMYK evrensel bir kuruluş olsa da çalışmalarını ancak ilgili devletlerin rızasıyla gerçekleştirebilir. Mülteci sorununun en aza indirilmesi uluslararası toplumun tamamının iş birliği ile gerçekleşebilecektir. Sadece belli devletler üzerine bırakılan çözüm yükü, sorunun ortadan kaldırılmasından ziyade yeni sorunlara neden olmaktadır. Kaldı ki, mültecilerin %90'lara varan orandaki büyük bir kısmının, ekonomik olarak gelişmiş sayılmayan ülkelerde bulunması da ayrı bir sorundur.

BMMYK, diğer mülteci koruma mekanizmaları ve sivil toplum örgütleriyle de yakın iş birliği içinde çalışmaktadır. Ancak bu çalışmalar sırasında özellikle iş bölümü bakımından önemli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Bu durum mülteciler aleyhine sonuçlar doğurabilmektedir. Sorunun çözümü paydaşların iletişimlerini geliştirmesine ve bu global soruna karşı birlikte hareket edebilme iradesi göstermelerine bağlıdır.

Anahtar Sözcükler

Göç, mülteci, sığınma, BMMYK, 1951 Cenevre Sözleşmesi, 1967 New York Protokolü.

ABSTRACT

The fact of migration is as old as human history. People have left or had to leave the places where they live for various reasons. In the simplest definition, people who leave their places of residence in order to continue their lives better are defined as immigrants. Asylum seeker is used to express the situation before gaining refugee status. Asylum events have appeared in various forms since ancient times. If it is a refugee, it is the concept used to explain a legal status, the conditions of which are explained in detail in our study. Refugee was conceptualized only in the 20th century.

The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) is the most authoritative agency dealing with global refugee issues, influenced by the refugee institutions established before it. For this reason, the process, establishment and studies before its establishment were examined in detail. Over time, the scope of work of UNHCR has expanded. Increasing human movements in the 21st century have increased the importance of refugee protection, so UNHCR's approaches to increasing refugee problems have gained importance. UNHCR has not only managed refugee protection and humanitarian aid processes, but has also contributed to the development of international refugee arrangements and customary law.

Although UNHCR carries out vital work, it has normative and institutional deficiencies. The scope of the refugee definition does not respond to contemporary problems. The incomplete handling of the definition of refugee in national and regional regulations also complicates the work of UNHCR. A more comprehensive regulation that responds to today's refugee problems than the 1951 Geneva Convention and 1967 New York Protocol is required. The fact that UNHCR does not have a permanent budget and that only the expenses for the administration of the institution are met by the United Nations also emerges as a separate problem. The solution to this problem is the application of a method in which load sharing is provided fairly. Thus, it will avoid the difficulty that

UNHCR has faced since its establishment in balancing between protecting the interests of over-donor states and acting as required by equity.

In addition to its headquarters in Geneva, UNHCR has regional and field offices operating in many countries around the world. Reality in the field is often not sufficiently understood by the center. Ensuring coordination between these units is very important in refugee protection, especially in humanitarian aid.

The most important reason that complicates the work of UNHCR is the unwillingness of states to protect refugees. Although UNHCR is a universal organization, it can only carry out its work with the consent of the relevant states. Minimizing the refugee problem will be possible with the cooperation of the entire international community. The burden placed on only certain states creates problems rather than solutions. Another problem is that nearly ninety percent of the refugees reside in countries that are not economically developed.

UNHCR also works closely with other refugee protection mechanisms and civil society organisations. However, during these studies, important problems may arise, especially in terms of division of labor. This situation can have negative consequences for refugees. The resolution of the problem will depend on the improvement of the communication of the stakeholders and the unity in the focal issues.

Keywords

Migration, refugee, asylum, UNHCR, 1951 Geneva Convention, 1967 New York Protocol.

İÇİNDEKİLER

ÖN SÖZ ..... **I**
ÖZET ..... **II**
ABSTRACT ..... **IV**
İÇİNDEKİLER ..... **VI**
KISALTMALAR ..... **XI**
GİRİŞ **1**
BİRİNCİ BÖLÜM **6**
ULUSLARARASI HUKUKTA MÜLTECİLİK KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ **6**
1.1. GÖÇ-GÖÇMEN, MÜLTECİ, SIĞINMA-SIĞINMACI VE ÜLKE İÇİNDE YERİNDEN EDİLMİŞ KİŞİLER **6**
1.1.1. Göç ve Göçmen 6
1.1.2. Sığınma ve Sığınmacı 9
1.1.3. Mülteci 13
1.1.4. Ülke İçinde Yerinden Edilmiş Kişiler 22
1.2. MÜLTECİ KORUMA MEKANİZMALARI VE MÜLTECİ HUKUKUNUN GELİŞİM SÜRECİ **26**
1.2.1. Milletler Cemiyeti Dönemi Öncesi Yaşanan Gelişmelerin Değerlendirilmesi 26
1.2.2. Milletler Cemiyeti Döneminde Kurulan Mülteci Koruma Mekanizmaları ve Kabul Edilen Hukuki Düzenlemeler 30
1.2.2.1. Rus Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik Ofisi (1921-1930) ve Nansen Mülteciler Ofisi (1930-1938) 32
1.2.2.2. Rus ve Ermeni Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1928 Düzenlemesi 37
1.2.2.3. 1933 Mültecilerin Uluslararası Statüsüne İlişkin Sözleşme 38
1.2.2.4. Almanya'dan Gelen Mülteciler İçin Kurulan Mülteciler Yüksek Komiserliği Ofisi (1933-1938), Milletler Cemiyeti Yüksek Komiserliği (1938-1946) ve Bu Dönemde Kabul Edilen Düzenlemeler 40

1.2.2.5. Hükümetler arası Mülteciler Komitesi (IGCR) 44
1.2.2.6. BM Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi (UNRRA) 46
1.2.3. Birleşmiş Milletler Döneminde Kurulan Mülteci Koruma Mekanizmaları 48
1.2.3.1. Uluslararası Mülteci Örgütü (IRO) 49
1.2.3.2. Uluslararası Göç Örgütü (IOM) 53
1.2.3.3. Yakın Doğu'da Birleşmiş Milletler Filistinli Mültecilere Yardım ve Çalışma Ajansı (UNRWA) 54
1.2.3.4. Birleşmiş Milletler Kore Yeniden Yapılanma Ajansı (UNKRA) 56
1.3. MÜLTECİLERE DAİR EVRENSEL VE BÖLGESEL HUKUKİ DÜZENLEMELER 56
1.3.1. Mültecilerin Haklarına İlişkin Evrensel Düzenlemeler 57
1.3.1.1. Mültecilerin Haklarına İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi 57
1.3.1.2. 1967 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin New York Protokolü 64
1.3.1.3. 1967 Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirgesi 66
1.3.2. Mülteci Haklarına İlişkin Bölgesel Düzenlemeler ve Mülteci Korumasına Etkileri 67
1.3.2.1. 1966 Mültecilerin Statüsü ve Mültecilere Karşı Muameleye İlişkin Bangkok Bildirisi 68
1.3.2.2. 1969 Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Belirli Yönlerine İlişkin Afrika Birliği Teşkilatı Sözleşmesi 70
1.3.2.3. 1984 Cartagena Mülteciler Beyannamesi 73
1.3.2.4. 1994 Arap Devletlerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Sözleşme . 75
1.3.2.5. Mültecilere İlişkin Avrupa Birliği Düzenlemeleri 76
1.3.3. Mültecilere Yönelik Kabul Edilen Hukuki Metinler ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar 81
1.3.4. Mültecilere Yönelik Uluslararası Hukuki Düzenlemelerin İç Hukukta Uygulanması ve Türkiye 84

İKİNCİ BÖLÜM 90
BİRLEŞMİŞ MİLLETLER MÜLTECİLER YÜKSEK KOMİSERLİĞİ (BMMYK) VE ÇALIŞMALARI 90
2.1. BMMYK'NIN KURULUŞ AŞAMASINDA YAŞANAN GELİŞMELER VE KURULUŞU 92
2.2. BMMYK YAPISININ İNCELENMESİ 95
2.2.1. BMMYK Yönetim Mekanizması ve Yüksek Komiserlik 98
2.2.1.1. İlk Yüksek Komiser Gerrit van Heuven Goedhart (1951-1956) 102
2.2.1.2. Avrupa Dışındaki Faaliyetleriyle Auguste Lindt (1956-1960) 103
2.2.1.3. İyi Niyet Misyonu Kararları ve Felix Schnyder (1960-1965) 105
2.2.1.4. Etkili Bir Lider Olarak: Sadruddin Aga Khan (1966-1977) 106
2.2.1.5. Soğuk Savaşın Gölgesinde Poul Hartling (1978-1985) 107
2.2.1.6. Bir Uygulayıcı Olarak: Jean-Pierre Hocké (1986-1989) 109
2.2.1.7. Barış İnşa Programları ve Thorvald Stoltenberg (1990-1990) 111
2.2.1.8. Gönüllü Geri Dönüşün On Yılı: Sadako Ogata (1991-2000) 113
2.2.1.9. Ruud Lubbers (2001-2005) 118
2.2.1.10. Uluslararası Aktör Olma: Antonio Guterres (2005-2015) 120
2.2.1.11. Büyük İnsani Hareketler ve Filippo Grandi (2016-) 123
2.3. BMMYK VE YÜRÜTME KOMİTESİ (EXCOM) ARASINDAKİ İLİŞKİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 124
2.4. BMMYK BÜTÇESİNİN KABULÜ VE UYGULANMASI 129
2.5. BMMYK'NIN AMACI, YETKİ VE GÖREVLERİ İLE ZAMAN İÇERİSİNDE DEĞİŞİMLERİ 133
2.6. BMMYK VE ULUSLARARASI KORUMAYA KATKILARININ DEĞERLENDİRİLMESİ 141
2.7. BMMYK'NIN KURULUŞUNDAN GÜNÜMÜZE KADARKİ FAALİYETLERİ 147
2.7.1. Kuruluşundan 1970'li Yıllara Kadar BMMYK Faaliyetleri 148
2.7.1.1. 1956 Macaristan Mülteci Olaylarına Yaklaşım 148

2.7.1.2. Avrupa Kıtasından Afrika Kıtasına Faaliyet Alanlarında Genişleme ve İyi Niyet Misyonu Kararları 150
2.7.2. 1970'li Yıllardan 1991'e Kadar BMMYK Faaliyetleri 154
2.7.2.1. BMMYK'nın Orta Amerika ve Hindistan'daki Çalışmaları 155
2.7.2.2. 1980'li yıllarda BMMYK Çalışmaları 157
2.7.3. Sovyetler Birliğinin Dağılma Sürecinden 2000'li Yıllara BMMYK 161
2.7.3.1. 1990'lı Yıllarda BMMYK'nın Avrupa Birliği İle İlişkileri 162
2.7.3.2. Sıcak Çatışmalar ve Bölgesel Krizlerde BMMYK 164
2.7.4. 2000'den Günümüze Kadar BMMYK Faaliyetleri 167
2.7.4.1. Gönüllü Geri Dönüşlerde Kritik Dönem: 2000'li Yılların Başları 168
2.7.4.2. 11 Eylül Saldırıları Gölgesinde Mülteci Koruması 169
2.7.4.3. 2010 Sonrası Dünyada Yaşanan Gelişmelere Karşı BMMYK'nın Yaklaşımı 176
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 182
BİRLEŞMİŞ MİLLETLER MÜLTECİLER YÜKSEK KOMİSERLİĞİNİN MÜLTECİ KORUMA VE MÜLTECİ HUKUKU MEKANİZMALARIYLA İLİŞKİSİ, NORMATİF VE KURUMSAL EKSİKLİKLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ 182
3.1. BMMYK VE DİĞER MÜLTECİ KORUMA MEKANİZMALARIYLA İLİŞKİSİ 182
3.1.1. BMMYK'nın İnsan Hakları Koruma Sistemine Yaklaşımının Değerlendirilmesi 184
3.1.1.1. BMMYK ve Uluslararası İnsan Hakları Koruma Mekanizmaları Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi 187
3.1.1.2. İnsan Hakları Koruma Mekanizmalarının Mülteci Korumasına Etkileri 190
3.1.2. BMMYK ve İlgili Yardım Kuruluşları Arasındaki İlişki ve Mülteci Korumasındaki Etkileri 192
3.1.2.1. BMMYK'nın İlgili BM Kurumları İle İlişkileri 194

3.1.2.2. BMMYK ve İlgili Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi 197
3.2. BMMYK'nın Gelişen Mülteci Hukuku'na Etkisi ve Yaklaşımları 202
3.2.1. BMMYK'nın Mülteci Hukuku Gelişimindeki Rolü 203
3.2.1.1 BMMYK'nın Uluslararası Anlaşma Hukukunun Gelişimine Katkısına Örnekler 204
3.2.1.2. BMMYK'nın Uluslararası Teamül Hukukunun Gelişmesindeki Rolü 209
3.2.2. BMMYK ve Mülteci Korumasına Getirdiği Yeni Yaklaşımlar 210
3.2.2.1. Gelişen Mülteci Sorunlarına Örnek Olarak: Çevresel Mültecilik 212
3.2.2.2. BMMYK'nın Mülteci Koruması İçin Sunduğu Kalıcı Çözüm Önerilerinin Değerlendirilmesi 216
3.2.2.2.1. Mülteciler İçin Gönüllü Geri Dönüşün Sağlanması 219
3.2.2.2.2. Mültecilerin Yerel Entegrasyonu 221
3.2.2.2.3. Mültecilerin Üçüncü Ülkelere Yeniden Yerleştirilmesi 222
3.2.2.2.4. Gönüllü Geri Dönüş, Yerel Entegrasyon ve Yeniden Yerleşim Çözümlerinin Eksiklikler Karşısında BMMYK'nın Yaklaşımı 226
3.3. BMMYK'nın Normatif Ve Kurumsal Eksikliklerinin Değerlendirilmesi Ve Söz Konusu Eksikliklere Yönelik Çözüm Önerileri 230
3.3.1. Normatif Sorunların Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri 232
3.3.1.1. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin Uygulanmasının Denetimi Sorunu ve BMMYK'nın Bu Konudaki Etkinliği 238
3.3.2. Kurumsal Sorunların Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri 239
3.3.2.1. Merkezdeki Birimlerin Kendi Aralarındaki ve Saha Ofisleri Arasındaki Sorunların İncelenmesi 239
3.3.2.2. Bütçe İle İlgili Sorunların Değerlendirilmesi 241
3.3.3. Devletlerin Mülteci Korumasındaki İsteksizliklerinin BMMYK Çalışmalarına Etkisinin Değerlendirilmesi 245
SONUÇ 253
KAYNAKÇA 262

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABAD	Avrupa Birliği Adalet Divanı
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
ABÖ	Afrika Birliği Örgütü
AİHM	Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AT	Avrupa Topluluğu
BM	Birleşmiş Milletler
BMMYK	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
C.	Cilt
CIREFCA	International Conference on Central American Refugee (Uluslararası Orta Amerika Konferansı)
ECOSOC	The Economic and Social Council (Ekonomik ve Sosyal Konsey)
EXCOM	Executive Comittee (Yürütme Komitesi)
NATO	The North Atlantic Treaty Organization (Kuzey Atlantik Andlaşması Örgütü)
ICRC	International Committee of the Red Cross (Uluslararası Kızılhaç Komitesi)
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
ILO	International Labour Organization (Uluslararası Çalışma Örgütü)
IRO	International Refugee Organization (Uluslararası Mülteci Örgütü)
IOM	International Organization for Migration (Uluslararası Göç Örgütü)
UAD	Uluslararası Adalet Divanı
UNDP	United Nations Development Programme (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı)
UNICEF	United Nations Children's Fund (Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu)
UNKRA	United Nations Korean Reconstructions Agency (Birleşmiş Milletler Kore Yeniden Yapılandırma Ajansı)
UNRRA	United Nations Relief and Rehabilation Administration (Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi)
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (Yakındoğu'da Filistinli Mülteciler İçin Yardım ve Çalışma Ajansı)
MC	Milletler Cemiyeti
WFP	World Food Programme (Dünya Gıda Programı)
WHO	World Health Organization (Dünya Sağlık Örgütü)
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
yy.	Yüzyıl

GİRİŞ

Tarih boyunca yerinden edilmiş insanlar dünyanın her yerinde var olmuştur. İnsanlar ilkçağlarda savaşlar, doğal olaylar ve çatışmalar nedeniyle kutsal mekanlara sığınmıştır. Kutsal mekanların dokunulmaz olduğu anlayışı, sığınmanın gelişiminde etkili olmuştur. Mülteci hukukunda "jus cogens" kabul edilen "geri göndermeme" ilkesi ilkçağlardan itibaren uygulanagelmiştir. Hristiyanlığın etkili olduğu dönemde kilisenin etkisi artmış ve iltica konusunda yetkili kurum olarak kilise görülmüştür. Orta çağdan sonra egemenliğin bir nişanesi olarak sığınma hakkının tanınması, devlet yetkililerine devredilmiştir.

Yerinden edilmiş kişilere dair kavramlar incelendiğinde, uluslararası korumaya yönelik temel metinlerde dahi kavram kargaşasının bulunduğu görülmektedir. Bu soruna teoride ve uygulamada evrensel ve kalıcı çözümlerin bulunması gerekir. Nitekim, mültecilik kavramı kazanılmış hukuki bir statüyü ifade ederken, sığınmada ve sığınma aramada böyle bir durum söz konusu değildir. Kavramsal olarak göçmen, daha iyi bir yaşam sürmek için bulunduğu yeri terk eden; mülteci ise ırkı, milliyeti, dini veya belli bir gruba mensubiyeti dolayısıyla zulme uğrama tehdidinden dolayı ülkesini terk etmek zorunda kalan kişidir. Günümüzde yüz milyondan fazla insan, savaş, iç karışıklık, baskı ve zulüm, insan hakları ihlalleri veya doğal afetler nedeniyle bulundukları yerleri terk etmek zorunda kalmıştır. Bu sayının 2050 yılında dört yüz milyonu geçmesi beklenmektedir. Bu rakamlar başlı başına günümüz dünyasında da mültecilik sorunun ne kadar önemli olduğunu göstermektedir.[1]

20. yüzyıldan itibaren mülteci sorunlarının çözülmesi amacıyla uluslararası toplum önemli adımlar atmıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kabul edilmesi, bu yönde atılan adımların mihenk taşı niteliğindedir. Ancak Sözleşme' de kabul edilen mülteci statüsünün tanınma kriterleri günümüz dünyasındaki mülteci sorunlarına cevap verememektedir.

[1] UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2021, https://reliefweb.int/report/world/global-trends-forced-displacement-2021-enar?gclid=CjwKCAiAuOieBhAIEiwAgjCvcugDZQtHZav2g4DbzisTfPEa7DW33eIiKNQI_0YOsleGv1eUyPStxoCOT8QAvD_BwE, (Erişim Tarihi: 01.02.2023).

Sözleşme 1 Ocak 1951 tarihinden önce Avrupa'da meydana gelen olaylar nedeniyle mülteciliğin oluşabileceğini beyan etmiştir. Her ne kadar bu sınırlamalar 1967 Protokolüyle kaldırılmış olsa da ilgili devletlere coğrafi sınırlamayı devam ettirme hakkı tanınmıştır. Nitekim Türkiye de coğrafi sınırlamayı devam ettiren ülkelerden biridir. Sözleşme mülteciliğin ırk, din, milliyet, bir gruba mensubiyet nedenlerinden biri dolayısıyla tanınacağını ifade etmektedir. Burada sayılan nedenlerin sınırlı olması sözleşmedeki eksikliklerden bir diğeridir. Ayrıca söz konusu nedenlerin bulunması da mültecilik statüsünün kazanılması için yetmemektedir. Irk, din, milliyet, bir gruba mensubiyet nedenlerinden biri dolayısıyla baskı ve zulüm tehdidi altında olmak ve bu durumun da haklı nedene dayalı olarak kanıtlanmış olması gerekmektedir. 1951 Sözleşmesi eksikliklerden biri de bu Sözleşmenin bireysel ilticanın kabul etmiş olması ve kitlesel hareketlere yönelik hükme yer vermemiş olmasıdır. Zira bu durum günümüzde var olan toplu sığınma hareketlerine çözüm bulunmasını zorlaştırmaktadır.

BMMYK, mültecilerin korunması için devletlerle iş birliği yapmak ve mülteci sorunlarına kalıcı çözümler bulmak amacıyla kurulmuştur. BMMYK asli görevlerinin yanında, uluslararası toplum tarafından kurulmuş mülteci rejiminin de koruyucusu durumundadır. BMMYK, faaliyetleriyle uluslararası mülteci koruma sisteminin en başat aktörüdür. BMMYK her ne kadar dünya siyasi gelişmelerinden uzak kalmaya çalışsa da ekonomik bakımdan bağışçı devletlere bağlı olduğundan, bu devletlerin çıkarlarını korumak ile mülteci sorunlarının çözümü için devletleri ikna etmek arasında kalmaktadır. Bu durum çözülmesi gereken bir sorun olarak günümüzde de etkisini göstermektedir. Kurum, faaliyetlerine devam etmek için bağışçı devletlerin desteğine ihtiyaç duymakta ve ilgili devletler de BMMYK'dan kendi politikaları doğrultusunda girişimlerde bulunmasını beklemektedir. Bu itibarla mülteci korumasının sağlanması için BMMYK'nın istikrarlı ve bağımsız bir fon sistemine kavuşturulması gereklidir.

Dünyadaki mültecilerin %90'a yakını yoksul sayılabilecek ülkelerde yaşamaktadır. Zengin ülkelerle yük paylaşımının yapılmasındaki zorluk BMMYK'nın işini ağırlaştıran nedenler arasında sayılabilir. Devletler, mültecileri kabul etmeye sıcak

bakmamakta, çoğunlukla kendi ülkelerinde barındırmak istememektedir. BMMYK'nın devletleri mültecileri almaları ve korumaları konusunda ikna etmesi her geçen gün zorlaşmaktadır. BMMYK'nın aktif ve verimli çalışması için devletlerin bu tutumlarından vazgeçmesi gerekmektedir. Devletlerin bu olumsuz tutumlarına rağmen BMMYK, kurulduğu günden bu yana faaliyetlerini genişletmiştir. 1960'larda özellikle Afrika'da yaşanan bağımsızlık savaşları temelli çatışmalarda yaşanan mülteci sorunlarında aktif rol oynayan BMMYK, 1980'li yıllarda uluslararası koruma sağlamanın ötesine geçerek mültecilere insani yardım konularında da etkin bulunmuştur. BMMYK, Tüzüğü gereği görev alanına girmeyen konularda BM Genel Kurulu tarafından "İyi Niyet Misyonu" adı altında alınan kararlarla desteklenmiştir. BMMYK, sadece mülteciler için değil, ülke içinde yerinden edilmiş kişiler için de adımlar atmıştır. BMMYK, günümüzde ülke içinde yerinden edilmiş kişiler, vatansızlar, çevresel kaynaklı mülteciler ve diğer birçok nedenle yerlerini terk etmek zorunda kalan insanlar için çalışmalarını sürdürmektedir. Başlangıçta sınırlı bir coğrafya ve yetki ile kurulan BMMYK'nın bu kadar geniş alanda ve yetkide çalışmalarda bulunması eleştiriye maruz kalmıştır. Ancak dünyada var olan değişim ve dönüşümlere adapte olabilmesi için yetkisinin genişlemesi gayet doğaldır.

Mülteci sorunu evrensel bir sorun olarak karşımıza çıksa da açıktır ki, bulunduğumuz coğrafya diğerlerine kıyasen bu sorundan daha fazla etkilenmiştir.

BMMYK, mülteci korumasında ana aktör olsa da çalışmalarını sürdürebilmek için devletler başta olmak üzere diğer yardım kuruluşlarına ihtiyaç duymaktadır. Nitekim zaman içinde BMMYK ile mülteciler konusunda faaliyetlerde bulunan kurumlar arasında iş birliği artmıştır. Zaman zaman ilgili kurumlarla BMMYK arasında rekabet yaşanmış ve bu durum BMMYK'nın çalışmalarını aksatmıştır. BMMYK ile diğer kurumların ilişkilerinin detaylı olarak açıklanması ve gelecek için bu ilişkilerin düzenlenmesi gerekmektedir.

BMMYK kurumsal olarak zaman içinde dönüşümler yaşamıştır. İlk kurulduğunda 300 bin ABD doları bütçe ve 34 çalışan ile kurulmuş olan Komiserlik günümüzde 17 bini

çalışan ve 9 milyar ABD doları bütçesi olan bir kurum haline gelmiştir. Dünyanın birçok ülkesinde çalışmalar yürüten BMMYK'nın bu faaliyetlerini verimli bir biçimde sürdürebilmesi için etkili bir yönetim sistemine sahip olmasını gerekir. Bunun sağlanabilmesi, saha ve merkez birimleri arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesinden geçmektedir. Bu çalışmada BMMYK'nın geçmişten günümüze süregelen faaliyetleri ile bu faaliyetlerinden kaynaklanan sorunlar incelenmiş, Mülteci sorunlarının çözümünde karşılaşılabilecek sorunlara en etkin ve kapsamlı şekilde çözüm bulunabilmesi perspektifi ortaya konmaya çalışılmıştır.

Çalışma, üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde mülteci, göç, sığınmacı ve ülke içinde yerinden edilmiş kişiler kavramları açıklanmıştır. Bu şekliyle birbirleri yerine kullanılabilen ancak birbirinden farklı durumları ifade eden terimler arasındaki belirsizlik giderilmeye çalışılmıştır. Mülteci hukukunun gelişim süreci detaylı olarak ele alınmış, uluslararası ve bölgesel sözleşmeler incelenmiştir. Bu düzenlemelerde var olan eksiklikler ortaya konmuştur. BMMYK'ya kadarki mülteci kurumları bu bölümde incelenmiştir. BMMYK'nın kurulmasına giden süreç değerlendirilmiştir.

İkinci bölümde BMMYK'nın kurulması ve Tüzüğünün kabul aşamaları bir bütün olarak incelenmiştir. Bu yönüyle BMMYK'nın yapısı, bütçesi, yönetimi ve çalışmaları kronolojik olarak ele alınmıştır. BMMYK'nın süreç içinde nasıl değişim sergilediği ve dünyanın farklı bölgelerinde farklı olaylara gösterdiği tepkiler irdelenmiştir. BMMYK'nın başında bulunan yüksek komiserlerin kurumu nasıl etkiledikleri kurumsal kimliğin oluşturulmasında yüksek komiserlerin rollerinin ne olduğu ve nasıl davranmaları gerektikleri hususlarına yer verilmiştir. Ayrıca BMMYK'nın görev ve yetkilerinin zaman içinde BM Genel Kurulunun kararlarıyla genişlemesi süreci tartışılmıştır.

Üçüncü bölümde BMMYK'nın diğer mülteci koruma mekanizmalarıyla ilişkisi incelenmiş, günümüzde ve gelecekte bu ilişkinin nasıl ilerlemesi gerektiği, mülteci korumasındaki faydalarını artırmanın yolları değerlendirilmiştir. BMMYK'nın gelişen mülteci hukukuna etkileri açıklanmış ve kurumun normatif ve kurumsal eksiklikleri

üzerinde durulmuştur. Normatif olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi, 1967 New York Protokolü ve BMMYK Tüzüğünün günümüz mülteci sorunlarına ne ölçüde çözüm ürettikleri sorusu cevaplanmaya çalışılmıştır. Kurumsal sorunlar kısmında ise BMMYK'nın bütçesi ile ilgili konular, bu arada fon bulmada yaşadığı zorluklar, bağışçıların siyasi baskıları ve bağışlarını tahsis ettikleri olayda kullanmaları istemeleri sorunları ele alınmıştır. Merkez ve saha ofisleri arasındaki ilişkinin incelenmesi, BMMYK'nın denetim sorunu ile devletlerin mülteci kabulündeki isteksizliklerin; BMMYK'nın çalışmalarını nasıl etkilediği değerlendirilmiştir. Nihayetinde BMMYK'nın mülteci korumasında ortaya koyduğu kalıcı çözüm önerileri tartışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

ULUSLARARASI HUKUKTA MÜLTECİLİK KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

Mültecilik kavramı ve bu kavramın detaylı bir şekilde incelenmesi çalışmanın ilerleyen kısımlarının daha iyi analiz edilebilmesi için önem arz etmektedir. Bu itibarla uluslararası hukukta mültecilik kavramına yönelik normatif gelişmelerin de ele alınması gerekmektedir. Bu nedenle bu bölümde, BMMYK'nın kuruluşuna kadar geçen evredeki kurumsal yapılar detaylı olarak incelenecektir.

1.1. GÖÇ-GÖÇMEN, MÜLTECİ, SIĞINMA-SIĞINMACI VE ÜLKE İÇİNDE YERİNDEN EDİLMİŞ KİŞİLER

Zorunlu göçe maruz kalmış kişiler çeşitli isimlerle anılmaktadır. Mülteci, sığınmacı ve ülke içinde yerinden edilmiş kişiler bu bağlamda kullanılan ifadelerdir. Bu kavramların her biri farklı anlamlar taşımakla beraber ayrı hukuki rejimlere tabidir. Söz konusu kavramlar literatürde kimi zaman yanlış veya eksik kullanılabilmektedir. İlgili kavramlar aşağıda açıklanmıştır.

1.1.1. Göç ve Göçmen

Göç, göçmen, mülteci, sığınma-sığınmacı ve geçici koruma terimleri son yıllarda ulusal ve uluslararası birçok düzenlemede yer almıştır. Bu kavramların ortak noktasını yer değiştirme ve yaşanılan yeri terk edip başka bir yere gitmek oluşturmaktadır.[2] Göç etme düşüncesinin temelinde gelecek kuşaklara daha iyi bir yaşam bırakabilme amacı yatmaktadır. İnsanlık tarihinde sayısız kitlesel ve bireysel göçler bulunmaktadır. Bu insan

[2] V. Vincent Chetail, "The Transnational Movement of Persons under General International Law: Mapping the Customary Law Foundations of International Migration Law", **Research Handbook on International Law and Migration**, Ed. by. Vincent Chetail, Céline Bauloz, Gloucester, Edward Elgar Publishing, Massachusetts 2014, s. 1-2; Işıl Özkan, **Göç, İltica Sığınma Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2018, s. 35; Kutluhan Bozkurt, **Avrupa Birliği Politikaları ve Düzenlemeleri Kapsamında Göç Hukuku Mülteci Statüsü ve Sığınma,** Legal Yayınevi, İstanbul 2018, s. 5.

hareketleri aynı zamanda birçok defa tarihin seyrini de değiştirmiştir.[3] İnsanların yaşadıkları yerleri terk ederek yeni yerlere gitmeleri farklı gerekçelerle olmaktadır. Göç çok boyutlu bir kavram olup iç hukukun yanında uluslararası hukuku da ilgilendirmektedir. Göç kavramının mülteci hukuku, insancıl hukuk ve insan hakları hukukunu ilgilendiren yönleri bulunmaktadır.[4]

Göç, bir kişinin ya da topluluğun uluslararası bir sınırı geçmesi ya da bir devlet içinde yer değiştirmesi olarak tanımlanmıştır.[5] Uluslararası Göç Örgütü'nün bu tanımı oldukça geniştir ve mültecileri, sığınmacıları, ülke içinden yer değiştirmiş kişileri, ekonomik ya da diğer nedenlerle başka ülkede yaşamak isteyenleri kapsamaktadır. Bu tanımdan hareketle iki temel göç türü karşımıza çıkmaktadır: İç göç ve dış göç. Bu ayrımdaki temel nokta devlet sınırının aşılıp aşılmadığıdır. Devlet sınırı aşılmışsa dış göçten söz edilmektedir. Bu durumda göçün uluslararası yönü ortaya çıkmaktadır.[6] Tarihsel bağlamda yiyecek ve barınma gibi temel dürtülerle yaşanmış olsa da göçün uluslararası boyut kazanmasında ülkelerin sınırlarının belirginleşmeye başladığı 1648 Vestfalya Barışı etkili olmuştur.[7]

Göçmen, daha iyi bir hayat standardında yaşamak amacıyla ülkesinden kendi istekleri ile ayrılan kişiler için kullanılan kavramdır.[8] Göçmenler vatandaşı oldukları devlet tarafından korumaya devam edilmektedir. Mülteciler ülkelerini terk etmek zorunda kalan kişilerken, göçmenler bakımından böyle bir zorunluluk bulunmamaktadır. Bunun

---

[3] Özkan, **Göç, İltica Sığınma Hukuku,** s. 35.

[4] Chetail, "The Transnational Movement of Persons under General International Law: Mapping the Customary Law Foundations of International Migration Law", s. 2.

[5] Uluslararası Göç Örgütü, **Göç Terimleri Sözlüğü**, İkinci baskı, s.35, Bülent Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku,** Seçkin Yayınevi, Ankara 2016, s. 201.

[6] Literatürde, *"emigration"* kavramı ile bir ülkeden dışarı gerçekleşen göç kastedilmektedir. Dışa göç edenlere "*emigrant*" denilmekte, "*immigration*" kavramı ile başka bir ülkeden ülke içine gerçekleşen göç kastedilmekte olup, içeri göç edenlere "*immigrant*" denmekte ve bir ülkeden çıkıp başka bir ülkeye gitme maksadıyla transit olarak diğer bir ülkede bulunmaya *"transit migration"* ve transit geçecek göçmenlere de *"transit migrant"* adı verilmektedir. Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 201; Özkan, **Göç, İltica Sığınma Hukuku**, s.35; Bozkurt, **Avrupa Birliği Politikaları ve Düzenlemeleri Kapsamında Göç Hukuku Mülteci Statüsü ve Sığınma**, s. 22.

[7] Esra Yılmaz Eren, **Mülteci Hukukunda Geçici Koruma**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2021, s. 22.

[8] Özkan, **Göç, İltica Sığınma Hukuku**, s.3 5; Konyalı, **Uluslararası Hukukta Sığınma Hakkı**, s. 40; Eren, **Mülteci Hukukunda Geçici Koruma**, s. 56.

yanında mültecilerin geldikleri ülke devletlerinden herhangi bir koruma almaları söz konusu değilken, göçmenler geldikleri devletin korumasından faydalanabilmektedir.

Göçün altında yatan nedenler, göç türlerinin belirlenmesinde başat rol oynamaktadır. Ancak göç türlerinin standart bir ayrımından söz etmek mümkün değildir. Ekonomik temelli göçlerde iş gücü göçü söz konusu olmakta, isteğe bağlı yapılıp yapılmadığından hareketle zorunlu göç kavramı ortaya çıkmaktadır. Bunun yanında farklı bilimsel disiplinlerde göç kavramı farklı ayrımlara tabi tutulmaktadır.[9] Gönüllü ve zorunlu göç ayrımı, göçün göç eden kişinin iradesi ve isteği ile gerçekleşip gerçekleşmediğine göre yapılan ayrımdır. Gönüllü göçte göçmen herhangi bir nedenle ama kendi isteğiyle bulunduğu ülkeyi terk etmektedir. Zorunlu göçte ise göçmen, savaş, doğrudan veya dolaylı siyasi baskı, doğal afet, çevresel sorunlar vb. nedenlerle ülkesini terk etmek zorunda kalmaktadır.[10]

Göçün yasalar kapsamında gerçekleşip gerçekleşmediğine göre yapılan ayrım ise düzenli göç, düzensiz göç ayrımıdır. Uluslararası veya ulusal hukuka uygun olarak gerçekleşen hareketler düzenli göç, bunun aksine hukuka aykırı olarak gerçekleşen göç ise düzensiz göç olarak isimlendirilmektedir. Hukuka uygun olarak bir başka ülkeye giriş yapılmış dahi olsa bulunduğu ülke hukukuna ya da uluslararası hukuka aykırı hareket edilmesi durumunda düzensiz göç söz konusu olabilecektir.[11] Uluslararası Göç Örgütü, yasa dışı göç, gizli göç, düzensiz göç ve belgesiz göç kavramlarını birbiri yerine kullanabilmektedir.[12]

---

[9] Bozkurt, **Avrupa Birliği Politikaları ve Düzenlemeleri Kapsamında Göç Hukuku Mülteci Statüsü ve Sığınma**, s. 22.

[10] David Turtan, "Conceptualising Forced Migration", **Refugee Studies Centre**, Oxford 2003, s. 7 vd; Murat Saraçlı, **Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişile**r, Adalet Yayınevi, Ankara 2011, s. 55; Afet raporuna göre yaklaşık 22 milyon insan iklimsel ve çevresel nedenler dolayısıyla yaşadığı yeri terk zorunda kalmıştır. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, **World Disasters Report**, 2020, Geneva, s. 94.

[11] Ömer Aydın, "**Ulus Devletin ve İnsan Hakları Hukukunun Sınırındaki Özneler: Mülteciler",** Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2021, s. 29-30.

[12] Uluslararası Göç Örgütü, **Göç Terimleri Sözlüğü**, ikinci baskı, Ankara 2013, s. 5.

Yukarıda verilen ayrımların yanı sıra ne amaçla yapıldıklarına bakılarak da tasnif yapılabildiği görülmektedir. Bilimsel göçler, sosyal göçler, çevresel göçler, ekonomik göçler ve siyasi göçler bu ayrım çerçevesinde düşünülebilecektir.[13] Aynı ülke sınırları içinde yaşananlar dışarıda tutulursa, Uluslararası Göç Örgütü'nün 2020 raporuna göre dünyada 272 milyon göçmen bulunmaktadır.[14] Silahlı çatışmalar ve iklim değişiklikleri gibi nedenlerin artması, iletişim ve ulaşımın kolaylaşması ile birlikte göç edenlerin sayısında her geçen gün yükseliş görülmektedir. Devletler çoğunlukla mülteci kavramını kullanmaktan kaçınıp, bunun yerine farklı terimler kullanmakta, böylece hareket alanlarını genişletmeyi amaçlamaktadırlar. Yerinden edilmiş kişiler, ekonomik göçmenler, sınır dışı edilenler, kaçaklar bu anlamda kullanılan kavramlardan bazılarıdır.[15] Her bir kavram için uluslararası hukukta getirilen açıklamalar, sorunların çözüme kavuşturulmasını zorlaştırmaktadır. Bunun yerine uluslararası toplum tarafından kavramların bir arada ve doğru kullanıldığı, normatif değer taşıyan, bütüncül bir yaklaşımla oluşturulmuş standartlar getirilmelidir.[16]

1.1.2. Sığınma ve Sığınmacı

Mülteci ve sığınmacılar bağlı oldukları hukuki rejim dolayısıyla göçmen ve diğer yabancılardan ayrı bir statüye sahiptirler. Uluslararası doktrinde sığınma ve sığınma arayanlar için *"asylum"* ve *"asylum seeker"* kavramları kullanılmaktadır. Sığınma (asylum) sözcüğünün Yunanca karşılığı *"asyla/asylon"* kelimesidir ve *"kişisel dokunulmazlık kazanılan yer"* anlamında kullanılmaktadır.[17] Türkiye'de literatürde ve mevzuatta sığınma ve sığınmacı terimleri kullanıldığı gibi *"iltica"* ve *"iltica eden"*

---

[13] Aydın, **Ulus Devletin ve İnsan Hakları Hukukunun Sınırındaki Özneler: Mülteciler**, s. 34-47.

[14] **World Migration Raport 2020**, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf, (Erişim Tarihi: 12.10.2022).

[15] Guy S. Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, Oxford University Press, New York 1983, s. 30.

[16] Saraçlı, **Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişiler**, s. 58-59.

[17] Paul Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, Springer, Berlin 2019, s. 1; Atle Grahl-Madsen, **The Status of Refugees in International Law**, A. W. Sıjtohff, 1966 Leyden, s. 3., Liza Schuster, **The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany**, Frank Cass Publishers, 2003 London, s. 62; Matthew E. Price, **Rethinking Asylum: History, Purpose and Limits**, Cambridge 2009, s. 26.

kavramları da kullanılmaktadır.[18] Sığınma kavramının süjesini sığınmacı oluşturmaktadır. Uluslararası hukuk bakımından sığınmacı, mülteci statüsü almak amacıyla, menşe ülkeden başka bir ülkeye başvuruda bulunan, fakat mülteci statüsü henüz verilmemiş kişi olarak tanımlanmaktadır.[19]

Yaşadıkları toprakları, kendilerini koruma amacıyla terk etmek zorunda kalan insanların tarihi, zulmün tarihi kadar eskidir. Başlangıçta, ülkesini terk eden ve başka bir ülkeye sığınan kişinin korunup korunmayacağı ve sınır dışı edilip edilmeyeceği konusundaki kararı sığınma ülkesindeki yetkililer vermiştir. Egemenliği elinde bulunduran aynı zamanda hukukun da kaynağı olduğundan, sığınmacıya nasıl davranılacağına yine egemen güç karar vermiştir.[20] Sığınma kavramı farklı zamanlarda ve kültürlerde sıkıntı ve kaygıları olan yabancıların korunmasını ifade etmek için kullanılmıştır.[21] Antik çağlarda sığınma hakkı Orta Doğu milletleri ile Asya ve Afrika toplumlarında da görülmüştür. Antik Mısır ve Asur kralları mabetleri koruma arayan insanlara açmıştır. Bu durum sığınmanın dini bir yönünün de olduğunu göstermektedir. Kral Assyrophernes'in oğlu, anı olarak yaptırdığı mabedi sığınma arayanların hizmetine sunmuştur. Bu uygulama ve sığınma arayanlara sunduğu haklar nedeniyle bazı yazarlar sığınma haklarının kurucusu olarak Assyrophernes'i göstermektedir.[22]

---

[18] Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 319, 20.11.1994 Tarihli Resmi Gazetede Yayımlanan ….Yabancılara ve Olabilecek Nufüs Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

[19] Pazarcı**, Uluslararası Hukuk Dersleri 2. Kitap**, s.186; Erdal Özbek, **Sığınma Hakkı ve Mültecilerin İnsan Haklarının Korunması**, Doktora Tezi, Hacettepe ÜniversitesiSosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2019, s. 27; Öztürk, **Mülteci Statüsünün Belirlenmesi**, s.48; Ahmed Hamdi Topal, **Mülteci Hukuku ve Silahlı Çatışma Kaynaklı Sığınmacılar**, On iki Levha Yayınları, İstanbul 2019, s. 7.

[20] Ninette Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, Oxford University Press, Oxford 2022, s.50; Corinne Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, ProQuest Dissertations Publishing, 2010, s. 34.

[21] Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 216, Saraçlı, Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişiler, s. 65.

[22] Katalin Siska, "Historical and Legal Perspectives of the Right of Asylum and Extradition until the 19th Century", **Miskolc Journal of International Law**, 2004, Volume 1. No. 2. P. 188-197, s. 188-189; Konyalı, **Uluslararası Hukukta Sığınma Hakkı**, s. 40-41; Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 50.

Sığınma hakkının tarihi kökeninin tespiti mümkün olmamakla birlikte milattan önce 2000 yılında ve sonrasında sığınma hakkına ilişkin olaylar tarihi metinlerde yerini almıştır.[23] Bir Hitit Kralının ülkesine gelen sığınmacıları geri gönderilmeyeceğini kabul etmesi, Antik Çağda zulmün yasaklı olduğu alanların bulunması, Eski Yunanda site şehirlerinde sığınma yerlerinin oluşturulması bu örneklerden bazılarıdır. Eski Yunan şehir devletleri, yabancıların hukuki ehliyetlerini kabul etmeyen kuralların, özellikle yabancı zanaatkârların ülkeyi terk etme nedeni olduğu sonucuna varmışlardır. Bu sorunun üstesinden gelmek amacıyla yasal düzenlemeler yapılmıştır.[24] Ayrıca Yunan şehir devletleri kendi aralarında suçluların iadesi konusunda andlaşmalarına rağmen siyasi suçlular bu iadenin dışında tutulmuştur.[25] Antik Yunan'da sığınma hakkına ilişkin düzenlemeler şiir, mitoloji, tarih, tiyatro gibi alanlarda da yer almıştır. Antik Yunan'da kurulan mabetler kutsal sayılmış ve bu yerlere sığınma mümkün olmuştur. Sığınmacılara yapılan kötü muamele, felaketlerin nedeni olarak görülmüştür.[26] Eski Yunan'da dokunulmazlık nezaket gereği olarak kendi ülkesinden çıkan ve başka ülkeye giden kişiler için tanınmıştır. *"Asyla Biera"* ismi verilen yerlere giren kişiler, kendilerini takip eden kişilerden korunmak için yardım talebinde bulunmuşlardır. Günümüzde bunlar için *"asylum sekeer"* sığınma arayanlar ifadesi kullanılmaktadır.[27] Roma İmparatorluğu'nda var olan sığınma, delilerin toplanması ve dava açılmasına kadarki dönemde sınırlı bir koruma sağlamak için kullanılmıştır. Ancak zamanla bu hakkın kapsamında genişlemeye gidilmiştir.[28]

---

[23] Odman, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İlticanın Gelişim süreci)**, s. 24.

[24] Coleman Phillipson, **The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome**, Mac Millan Company, London 1911, s. 122.

[25] Tiedemann**, Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 2.

[26] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s.1-2; Siska, "Historical and Legal Perspectives of the Right of Asylum and Extradition until the 19th Century", s. 191.

[27] Price, **Rethinking Asylum: History, Purpose and Limits**, s. 26.

[28] Siska, "Historical and Legal Perspectives of the Right of Asylum and Extradition until the 19th Century", s.191-192; Price, **Rethinking Asylum: History, Purpose and Limits**, s. 27.

Orta çağda sığınma hakkı üzerinde dinlerin etkisi görülmeye devam etmiştir. Sığınma arayan bireyler dönemin kutsal mekânlarında korunmuştur. Ancak suçluların bu korumadan yararlanmasını önlemek ve bu hakkın kötüye kullanılmasına engel olmak amacıyla hükümdarlar çeşitli sınırlamalara gitmiştir. Böylece suçlu olanların sığınma hukukundan yararlanmaları engellenmiştir. Roma hukukunu kodifiye eden I. Justinyanus, büyük suçlarla suçlanan bireylere sığınma hakkının verilmesine karşı çıkmıştır. Hristiyanlığın kabulüyle beraber kilisenin hükümdarlar üzerindeki etkisi artmış dolayısıyla sığınma hakkı da Hristiyanlık' tan etkilenmiştir.[29]

Diplomatik sığınma ve geri göndermeme ilkelerinin günümüzdeki formuna benzer ilk örnekleri Fransız İhtilalinin akabinde görülmüştür. Benzer uygulamalar önceki dönemlerde yer alsa da siyasi suçluların korunması düşüncesi bu ihtilal sonrasında kuvvetlenmiştir. Sığınma kavramı başlangıçta diplomatik sığınma şeklinde ifade edilirken günümüzde daha kapsamlı bir uygulama alanı bulan ülkesel sığınma kavramını karşılar hale gelmiştir. Bu yönüyle devlet sınırının aşılıp yeni bir ülkeye sığınılması ülkesel sığınmayı ifade etmektedir. Ülkesel sığınma ile devletin ülkede yer alan yabancılara koruma vermesi amaçlanmaktadır. [30] Sığınma hakkına ilişkin evrensel nitelikteki kuralların oluşması ancak 20. yüzyılda mümkün olmuştur.[31] Bu dönemde yaşanan dünya savaşları uluslararası ve bölgesel sözleşmelerde düzenlemeler yapılmasını tetiklemiştir. Sığınma konusundaki gelişmelere rağmen henüz uluslararası bağlayıcı nitelikte bir sözleşme bulunmamaktadır.

BM tarafından kabul edilen 1948 Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi sığınma hakkını da düzenlenmiştir. Sözleşmenin 14. maddesi şöyledir: *"Herkes zulüm karşısında başka ülkelerde sığınma talebinde bulunma ve sığınma olanağından yararlanma hakkına*

---

[29] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 55; Siska, "Historical and Legal Perspectives of the Right of Asylum and Extradition until the 19th Century", s. 191-193; Konyalı, **Uluslararası Hukukta Sığınma Hakkı**, s. 44.

[30] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 3; Siska, "Historical and Legal Perspectives of the Right of Asylum and Extradition until the 19th Century", s. 194; Acer, Kaya, **Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı**, s. 330-331.

[31] Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 216.

sahiptir. Bu hak, adi bir cürme veya Birleşmiş Milletler prensip ve amaçlarına aykırı faaliyetlere müstenit kovuşturmalar halinde ileri sürülemez."[32] Burada devletlere, başvuruculara sığınma hakkı verilmesi zorunluluğu getirilmemiştir. Bildirge, sığınma hakkını düzenlemesine rağmen, bu hakkın nasıl kullanılacağını ve devletlerin sorumluluğunun kapsamını belirtmemiştir. Bu yönüyle mülteci koruması bakımından eksiklikler içermektedir. 1948 Bildirgesinde yer alan sığınma hakkı 1966 Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nde yer almamıştır.[33] Bu eksiklikler ilerleyen zamanlarda ilgili yasal düzenlemelerle giderilmeye çalışılmıştır.[34] BM Genel Kurulu tarafından 1967 yılında Devlete Sığınma Hakkında Bildiri kabul edilmiştir.[35] Bu bildiriye göre sığınma hakkının tanınması barışçıl bir harekettir ve diğer devletler tarafından kendilerine karşı yapılmış bir davranış olarak algılamamaları gerektiği vurgulanmıştır. Bildiriye göre; sığınma başvurusunun değerlendirilmesi sığınılan ülkenin görevlerinden bir tanesidir. Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi'nde[36], Cartgena Beyannamesinde[37] ve Devlete Sığınma Hakkında Bildiride sığınma hakkının tanınması siyasi olmaktan ziyade insani bir sorumluluk olarak ele alınmıştır.

1.1.3. Mülteci

En genel tanımıyla mülteci, içinde yaşadığı şartları kendi iradesi olmadan belli bir süre içinde eski hale getiremediğinden dolayı, durumunun dayanılmaz bir hale gelmesi

---

[32] 1948 İnsan Hakları Evensel Bildirgesi, https://www.ombudsman.gov.tr/document/mevzuat/688B1--Insan-Haklari-Evrensel-Beyannamesi.pdf, (Erişim Tarihi: 28.12.2022).

[33] Tiedemann**, Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 7.

[34] Çiçekli**, 6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 235; Küçükyazıcı, **Mülteci Hukukunda Çocukların Statüsü**, s. 38.

[35] UN General Assembly, Declaration on Territorial Asylum, 14 December 1967, A/RES/2312(XXII), available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html, (Erişim Tarihi: 12.10.2022).

[36] https://diabgm.adalet.gov.tr/arsiv/sozlesmeler/coktaraflisoz/bm/bm_25.pdf, (Erişim Tarihi: 24.12.2022).

[37] Regional Refugee Instruments & Related, Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html, (Erişim Tarihi: 05.01.2022).

nedeniyle göçe zorlanan kişidir.[38] Bu bağlamda hukuken mülteci statüsünden söz etmek için; zorunlu göçün olması ve kişinin korumaya ihtiyaç duyması gerekmektedir. Gönüllülük ve zorunluluk kavramlarını objektif olarak belirlemek gerekmektedir. Göç ekonomik kaygılarla yapılıyorsa mültecilikten söz etmek doğru olmaz. Koruma ihtiyacı ise genellikle menşe devletin bu sorumluluğunu yerine getirmedeki zafiyetinden kaynaklanmaktadır.[39] Bunun yanında bazen menşe ülkeler vatandaşlarına iradi olarak da koruma sağlamayabilmektedir.

Mülteci; hukuki, ekonomik, siyasi, kültürel, sosyal, psikolojik yönleri olan ve tek bir disiplinle açıklanamayacak bir kavramdır. Bundan dolayı gerek doktrinde gerekse ulusal ve uluslararası metinlerde bu kavramın farklı şekilde kullanılabildiği görülmektedir.[40] Mültecilik, kavramsal anlamının yanında hukuki bir statüyü de ifade etmektedir.[41] Mülteciliğin normatif tanımı ulus devletlerin doğmasından sonra ortaya çıkmıştır. Sığınma ise antik çağlardan beri süregelen bir devlet uygulamasıdır.[42]

Mülteci kelimesi Arapça kökenli olup, bu kelimenin Türkiye'de sığınmacı kelimesinin yerine kullanıldığı da görülmektedir.[43] Nitekim Türk Dil Kurumu Sözlüğü de bu iki kavramı aynı anlamda kullanmaktadır.[44] Bu durumun ortaya çıkmasındaki neden sığınmacının tanımlandığı yasal bir düzenlemenin Türkiye'de bulunmamasıdır.[45] Ancak 1994 yılında çıkarılan yönetmelikte sığınmacı ve mülteci kavramları farklı anlamlarda

---

[38] Aristide R. Zolberg, Astri Shurke, Sergiyo Aguayo, **Escape from Violance: Confilict and the Refugee Crisis in the Developing World**, Oxford 1989, Oxford Unıversty Press, s. 3; Neva Övünç Öztürk, **Mülteci Statüsnün Belirlenmesi**, Seçkin Yayınevi, 2015, Ankara, s. 66;

[39] Emma Haddad, **The Refugee in International society: Between Soveregins**, Cambiridge University Press, 2008 New York, s. 42; Agnes Hurwitz, **The Collective Responsibility of States to Protect Refugees**, Oxford University Press, New York 2009, s. 15.

[40] Özkan**, Göç, İltica Sığınma Hukuk**u, s. 76-77; Öztürk, **Mülteci Statüsnün Belirlenmesi**, s. 65.

[41] Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 239; Öztürk, **Mülteci Statüsnün Belirlenmesi**, s. 65.

[42] Hurwitz, **The Collective Responsibility of States to Protect Refugees**, s.15-16.

[43] Hüseyin Pazarcı**, Uluslararası Hukuk Dersleri 2. Kitap**, Turhan Kitapevi, Ankara 2021, s. 186; Nurçin Küçükyazıcı, **Mülteci Hukukunda Çocukların Statüsü**, Adalet Yayınevi, Ankara 2020, s. 25.

[44] https://sozluk.gov.tr/, (Erişim Tarihi: 27.12.2022).

[45] Konyalı, **Uluslararası Hukukta Sığınma Hakkı**, s. 32.

kullanılmıştır.[46] Mülteci ve sığınmacı kavramları farklı olduğu bunlar arasındaki benzerliklerin bu kavramların aynı anlama sahip olmaları gerekmediği mülteci statüsü tanımlanan kişi, sığınmacının ise ülkeye sığınmakla beraber henüz mülteci statüsü almayan kişi olduğu ifade edilmektedir.[47] Statü verilmesi haklara erişim noktasında kişiye güvence sağlamaktadır. Mülteci kavramı hukuki bir statü olarak kabul edilirken, sığınma bakımından böyle bir statüden söz etmek mümkün değildir.[48]

İngilizce *"Refugee"* olarak adlandırılan mülteci, savaş, siyasi, dini veya sosyal nedenlerle ülkesini veya evini terk etmeye zorlanan kişi olarak tanımlanmıştır.[49] "*Refugee"* sözcüğünün Almancadaki karşılığı *"Flüchtling"* kelimesidir.[50] *"Refugee"* kelimesi Fransızca *"saklanma yeri"* anlamına gelmektedir, mülteci kelimesinin Fransızca karşılığı ise *"Refugies"* sözcüğüdür. Latince 'de ise *"refugium"* sözcüğü *"tehlikeden korunmak"* anlamını taşımaktadır.[51]

Mültecilikte; kişi kendi elinde olmayan nedenlerle kaçmak zorunda kaldığından, mültecinin korunması gerektiği kabul edilmektedir. Yargılamadan kaçan, olağan nitelikteki veya siyasi olmayan hukuk kurallarını ihlal ettiği için cezai kovuşturmadan kaçan kişi veya kişiler için aynı durum söz konusu değildir. Devletler, uluslararası hukuk

---

[46] Türkiyeye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, RG Sayı: 22127, Tarih: 7 Ekim 1920.

[47] Yücel Acer, İbrahim Kaya, **Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2021, s. 327; Rona Aybay, Esra Kibar Dardağan, **Yabancılar Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2010, s. 24; Konyalı, **Uluslararası Hukukta Sığınma Hakkı**, s.35; Küçükyazıcı, **Mülteci Hukukunda Çocukların Statüsü**, s. 27; Uluslararası Göç Örgütü, **Göç Terimleri Sözlüğü**, s. 74.

[48] Eren, **Mülteci Hukukunda Geçici Koruma**, Seçkin Yayınevi, 2021 Ankara, s. 31.

[49] Oxford Sözlük; https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/refugee?q=refugee, (Erişim Tarihi: 27.09.2022).

[50] Gerhard Köbler, **Juristisches Wörterbuch**, München Satz und Druck: Wagner GmbH, Nördlingen 2003, s.185; Kate Jastram Und Marilyn Achiron, **Flüchtlıngsschutz: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**, Koordination von übersetzung und Druck: UNHCR, Wien März 2003, s.11; M. Sait Çakar, **Türkçe- Alamanca, Almanca- Türkçe Hukuk Sözlüğü**, Seçkin Yayınevi, Ankara 1999, s. 180; Türk Hukuk Kurumu, **Türk Hukuk Lügatı Cilt I**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2021, s. 829.

[51] **Online Etymology Dictionary**, https://www.etymonline.com/search?q=refugee, (Erişim Tarihi: 06.10.2022).

bakımından mülteci kavramını olabildiğince daraltmışlardır. Mülteci tanımının yapılması ve kapsamının belirlenmesinin amacı yardım ve korumayı kolaylaştırmak ve meşrulaştırmaktır. Pratikte ilgili kriterlerin sağlanması, bu kişilerin haklarına ulaşmalarını sağlamaktadır.[52]

Milletler Cemiyeti döneminde kabul edilen andlaşma ve düzenlemelerde mülteci tanımlaması bir grup veya kategori üzerinden yapılmıştır. Bir kişinin menşe ülkesinin veya kendi ülkesinin dışında olması ve devletin korumasından yararlanmaması mülteci statüsü için yeterli koşullar olarak görülmüştür. 1926 yılında Rus ve Ermenilere yönelik kabul edilen düzenlemede; Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği korumasından yararlanmayan veya artık yararlanamayacak olan ve başka bir vatandaşlık edinmemiş olan Rus kökenli bireylere mültecilik statüsü tanınmıştır.[53] 1926'dakine benzer bir düzenleme Almanya'dan kaçan mülteciler için kabul edilen 1936[54] ve 1938[55] yıllarındaki düzenlemelerinde de yer almıştır. 1938 Sözleşmesinin 1. maddesi bu yaklaşımı biraz genişleterek, Alman topraklarından ayrılan ve hukuken veya gerçekte Alman hükümetinin korumasından yararlanamadığını kanıtlayan, önceki sözleşmeler veya anlaşmalar kapsamına girmeyen vatansızları da koruma altına almıştır. 1938 Andlaşmasının 1. maddesi 2. fıkrasına göre kişisel rahatlığı nedeniyle Almanya'yı terk eden kişiler mülteci tanımının dışında tutulmuştur. İkinci Dünya Savaşından sonra, yaşanan insan hakları ihlallerine çözüm bulma çabaları hızlanmış, bu doğrultuda Birleşmiş Milletler nezdinde mültecilerle ilgili adımlar atılmıştır. 1946 yılında Hükümetler Arası Mülteciler Komitesinin yetkileri Uluslararası Mülteciler Örgütüne aktarılmıştır. Bu Örgüte göre

---

52 Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s.3-4.

53 League of Nations, Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees, 12 May 1926, League of Nations, Treaty Series Vol. LXXXIX, No. 2004, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html, (Erişim Tarihi: 26.03.2022).

54 League of Nations, Provisonal Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 4 July 1936, League of Nations Treaty Series, Vol. CLXXI, No. 3952, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8d0ae4.html, (Erişim Tarihi: 26.03.2022).

55 League of Nations, Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 10 February 1938, League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461, page 59, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html, (Erişim Tarihi: 26.03.2022).

mülteci*; "Haklı bir nedene dayanan baskı ve zulüm dâhil olmak üzere, ülkesine dönmemek için geçerli bir nedeni olan kişidir."*[56]

14 Aralık 1950 tarih ve 428(V) sayılı kararla, 02-25 Temmuz 1951 tarihleri arasında Cenevre'de Vatansız ve Mültecilerin Statüsü hakkında konferans düzenlenmiş ve neticede 28.01.1951 tarihinde 1951 Mültecilerin Statüsüne Dair Cenevre Sözleşmesi kabul edilmiştir.[57] Sözleşme yapım aşamasında tartışmaların odak noktasını mülteci tanımının kapsamı oluşturmuştur. Özellikle bazı batılı devletlerin kapsamlı bir mülteci tanımına karşı çıkması nedeniyle sözleşmeye coğrafi ve zamansal kısıtlamalar getirilmiştir.[58]

1951 Cenevre Sözleşmesi: *"01 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 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*." Ifadelerini kullanarak, mülteci olarak kabul edilebilecek kişilere yönelik şartlara madde hükmünde yer vermiştir.

Tanım gereği ırk, din, tabiiyet veya toplumsal mensubiyeti nedeniyle kişinin başka ülkeye kaçmış olması veya menşe ülkeden başka yerde olması gerekir. Yani kaçma sebepleri sınırlı sayılmış ve başka ülkede bulunma şartı aranmıştır. Başka bir şart da zulme uğramaktan haklı sebeple korkulmasıdır. Diğer bir şart ise menşe ülkenin korumasından

---

[56] Küçükyazıcı, **Mülteci Hukukunda Çocukların Statüsü**, s. 33.

[57] UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, available at: https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

[58] Alexander Betts, Gil Loescher ve James Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** Routledge, İkinci Baskı, Newyork 2012, s.16; Acer, Kaya, **Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitab**ı, s. 330.

faydalanmamak veya faydalanamamaktır. Kişinin tabiiyeti yoksa ve ikamet ülkesine dönemiyorsa ya da zulüm korkusuyla dönmek istemiyorsa da mülteci olarak kabul edilebilecektir.[59] Menşe ülkelerini terk ettikleri zaman mülteci olmayan ancak sonradan yaşanan olaylar dolayısıyla ülkelerine geri dönemeyen kişilerin de mülteci olarak kabul edilecekleri söylenmektedir. Haklı bir zulüm görme korkusu nedeniyle ülkelerine dönemeyen bu kişilere verilen statü *"yerinde (sur place) mültecilik"*, bu statüyü alan kişilere ise *"yerinde mülteci (sur place refugee)"* adı verilmektedir.[60]

1951 Cenevre Sözleşmesi 1. maddesi 1 Ocak 1951 tarihinden önce ve Avrupa'da yaşanan olaylar dolayısıyla mültecilik statüsünün verilebileceğini beyan etmektedir. Bunun yanında maddenin devamında devletlerin Avrupa dışında yaşanan olaylar dolayısıyla da bu hakkı tanıyabilecekleri, bunun için imza, onay ve tasdik aşamalarında bu durumu beyan etmeleri gerektiği hüküm altına alınmıştır.[61] Zaman ve coğrafi kısıtlamalar dolayısıyla Sözleşme tanımı her mülteciyi kapsamayacağı açıktır. Ancak Tam Yetkili Temsilciler Konferansında taraf devletlere kendi ülkelerinde bulunan kişilere Sözleşme hükümlerinin uygulanmasını tavsiye etmiştir.[62] Birçok devlet, 1967 New York Protokolü ile bu sınırlandırmalar kaldırılana kadar, 1951'den sonra yaşanan olaylarla başlayan mülteci krizleri durumunda bu tavsiye kararına uymuştur.[63]

Uluslararası Mülteci Örgütünün çalışmalarına rağmen dünyada yaşanan mülteci sorunları ile başa çıkmak amacıyla yeni bir organizasyon ya da organizasyonlara ihtiyaç duyulmuştur. Bu bağlamda BM Genel Kurulu 03.12.1949 tarihinde 319 (IV)[64] sayılı kararı alarak 01.01.1951 tarihinden başlayarak faaliyetlerde bulunacak Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin (BMMYK) kurulmasını sağlamıştır. BMMYK Tüzüğü

---

59 Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum Internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 13.
60 Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 238.
61 1951 Sözleşmesi, https://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf, (Erişim Tarihi: 28.12.2022).
62 Recommendation of the Final Act. https://www.unhcr.org/protection/travaux/40a8a7394/final-act-united-nations-conference-plenipotentiaries-status-refugees-stateless.html, (Erişim Tarihi: 23.12.2022).
63 Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s.19.
64 UN General Assembly, Refugees and stateless persons, 3 December 1949, A/RES/319, available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f1ed34.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

ise 14.12.1950 tarih ve 428 (V)[65] kararla kabul edilmiştir. BMMYK Tüzüğü bir taraftan, BMMYK kural olarak mülteci grupları ve kategorilerle ilgili faaliyetlerde bulunduğunu beyan etmiş, diğer taraftan da mülteci tanımında sübjektif unsurların varlığını aramıştır.[66]

BMMYK Tüzüğü 1951 Sözleşmesinde yer alan kısıtlamalara yer vermeyerek evrensel bir düzenleme yoluna gitmiştir.[67] Tüzüğün 6. maddesinin B bendi şöyledir: *"Irkı, 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."*

1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olan devletler, mülteci teriminin daha önce kabul edilen uluslararası düzenlemelerde mülteci olarak kabul edilen kişiler ile BMMYK Tüzüğü kapsamında mülteci kabul edilen kişileri kapsaması konusunda anlaşmışlardır. Mülteciler ve vatansız kişilere yönelik kurulan ad hoc komitede tanım üzerinde çeşitli tartışmalar yaşanmıştır. Bu tartışmalarda ABD çok belirsiz bir tanım yapılmaması gerektiğini savunmuş ve devletlere aşırı sorumluluk yüklenmesine engel olmaya çalışmıştır.[68] Birleşik Kırallık ise daha genel bir tanım yapılmasını önermiştir. Bu farklılıkların giderilmesi için ad hoc komite içerisinde çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu çalışmalar neticesinde sağlam temellere dayanan korku ve korumasızlık kriterleri benimsenmiştir.[69]

---

[65] UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022)

[66] Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s. 9.

[67] Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 235.

[68] United States of America, Memorandum on the Definition Article of the Preliminary Drafi Convention Relating to the Status of Refugees (and Stateless Persons): UN doc. E/AC.32/L.4 (18 Jan. 1950)

[69] UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, First Session: Summary Record of the Third Meeting Held at Lake Success, New York, on Tuesday, 17 January 1950, at 3 p.m., 26 January 1950, E/AC.32/SR.3, available at: https://www.refworld.org/docid/40aa193f4.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022), UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, First

BM Genel Kurulu 16.12.1966 tarihinde 2198 (XXI) sayılı kararla Mültecilerle İlgili New York Protokolü'nü kabul etmiştir.[70] Bu Protokolle zaman ve coğrafi sınırlamalar kaldırılmaya çalışılarak 1951 Sözleşmesinin evrensel bir nitelik kazanması amaçlanmıştır. Türkiye Protokolün 7. maddesine dayanarak coğrafi sınırlamayı sürdürmüştür. Böylece Avrupa Konseyi ülkelerinden gelenlere mülteci statüsünün tanınacağını bildirmiştir. Dolayısıyla Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne olan yaklaşımını 1967 New York Protokolü için de devam ettirmiştir.[71]

1951 Sözleşmesi ve 1967 Protokolü mültecilere uygulanan temel metinler olmakla beraber çeşitli bölgesel düzenlemelerle mültecilerin durumlarının iyileştirilmesi amaçlanmıştır. 1969 Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Belirli Yönlerine İlişkin Afrika Birliği Teşkilatı Sözleşmesi: *"Menşe ülkenin ya da tabiiyetinde bulunduğu devletin tamamının ya da bir kısmının dış etkenli saldırıya uğraması, işgal edilmesi, yabancı hâkimiyetine girmesi veya kamu düzenini ciddi manada bozan olayların gerçekleşmesi nedeniyle menşe ülkesinin veya vatandaşı olduğu ülkenin dışında bir başka yerde sığınma aramak için daimi ikamet ettiği yeri terk etmek durumunda kalan herkes"* mülteci statüsüne dâhil edilmiştir.[72]

Afrika Birliği Örgütü tarafından yapılan bu tanım, Kıtadaki bağımsızlık savaşlarından elde edilen neticeler sonucunda oluşmuştur. Özellikle iç savaşın etkilerinden dolayı kamu düzeninin bozulması ve kaçışların yaşanması, tanımın geniş tutulmasını sağlamıştır. 1951 Sözleşmesi'nde menşei ülke ya da tabiiyet ülkesi dışında bulunma mülteci olmak için yeterlidir. Ancak Afrika Birliği Örgütü Sözleşmesi

---

Session: Summary Record of the Seventeenth Meeting Held at Lake Success, New York, on Tuesday, 31 January 1950, at 11 a.m., 6 February 1950, E/AC.32/SR.17, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c1810.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

70 UN General Assembly, Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html, (Erişim Tarihi:28.11.2022).

71 Küçükyazıcı**, Mülteci Hukukunda Çocukların Statüsü**, s. 40-41.

72 Organization of African Unity (OAU), Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ("OAU Convention"), 10 September 1969, 1001 U.N.T.S. 45, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

bakımından maddede sayılan nedenlerle ülkeden kaçışın yaşanmış olması gerekmektedir.[73]

Orta Amerika'da yaşanan çatışmalar neticesinde ilgili ülkeler BMMYK'ya çağrıda bulunarak mülteci sorunlarına yönelik adımlar atılmasını istemişlerdir. Bu bağlamda 19-22 Kasım 1984 tarihleri arasında çeşitli toplantılar düzenlenmiştir.[74] Yapılan görüşmeler sonucunda 22 Kasım 1984 tarihinde Cartagena Mülteciler Beyannamesi kabul edilmiştir.[75] Cartagena Beyannamesinin mülteci düzenlemesi şöyledir: *"1951 Sözleşmesinin ve 1967 Protokolü'nün öğelerini içerdiği gibi, bunun yanı sıra yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakları ihlalleri yada kamu düzeninin ciddi anlamda bozan diğer durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri ya da özgürlükleri tehdit altında oldukları için ülkelerinden kaçan kişileri de kapsamaktadır".*[76]

Bu Beyanname Afrika Birliği Örgütünün kabul ettiği düzenlemeden daha kapsamlıdır. Beyanname uyarınca, yaşam ve güvenliğin tehlikede olmasına ek olarak özgürlüğün tehlikede olması da mülteci statüsü almayı sağlayabilecektir. Sonuç itibariyle Orta Amerika'daki gelişmeler ve bölgenin gereksinimleri Beyannameye yansımıştır.[77]

1994 Arap Devletlerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Sözleşme 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan tanımı kabul etmiş ayrıca bu tanımın kapsamını genişleterek ülkeye yönelik uzun süreli saldırı, işgal veya yabancı egemenliği ya da ülkenin tamamında veya bir kısmında kamu düzeninin önemli ölçüde bozulmasına neden

---

[73] Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 240.

[74] Odman, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İltican Gelişim süreci)**, s.135.

[75] Regional Refugee Instruments & Related, Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html, (Erişim Tarihi: 05.01.2022)

[76] Regional Refugee Instruments & Related, Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022)

[77] Odman, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İltican Gelişim süreci)**, s.135-136.

olacak kadar önemli doğal afet veya yıkıcı olayların yaşanması da iltica başvurunda bulunmanın nedenleri arasında saymıştır.[78]

1.1.4. Ülke İçinde Yerinden Edilmiş Kişiler

Yerinden edilmiş kişiler kavramı uluslararası hukuk bakımından nispeten yeni bir kavram olup; bulunduğu ülkeleri sınırları içinde ekonomik, sosyal, çevresel vb. nedenlerle yer değiştirmek durumunda kalmış kişileri tanımlamak için kullanılmaktadır. Ülke içinde yer değiştiren kişiler bu duruma zorunlu olarak sürüklenmekte, kendi istekleri dışında yaşadıkları yerleri terk etmektedirler.[79] Ülke içinde yerinden edilme temelde iç hukuka ilişkin bir konu olarak görülse de sonuçları itibariyle ülke sınırını aşan göç hareketlerine dönüşebileceğinden uluslararası hukuk bakımından da önem arz etmektedir. Ancak günümüzde ülke içinde yerinden edilmeye yönelik henüz bir uluslararası andlaşma yapılmamıştır. Bu kişiler bulundukları ülke sınırlarını geçmedikleri müddetçe 1951 Cenevre Sözleşmesi korumasından da yararlanmazlar. [80]

Kendi ülkelerinde zulme uğrayan ve yerlerinden edilenlerin karşılaştığı en önemli sorun kuşkusuz insan hakları ihlalleridir. Ancak birçok açıdan mültecilerle, ülke içinden yerinden edilmiş kişiler aynı sorunlarla karşı karşıya kalmaktadır. Sınır geçişleri ve ülke içinde yerinde edilmiş insanlar arasındaki değişen sayısal denge, BMMYK'yı faaliyetlerinin kapsamını ülke içi krizleri ve yerinden edilmiş kişileri de kapsayacak şekilde genişletmeye zorlamıştır.[81] 1957 yılında BM Genel Kurulu, BMMYK'ya mülteci tanımına tam olarak uymasa da uluslararası toplumu ilgilendiren durumlarda ülke içinde

---

[78] League of Arab States, Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries, 1994, available at: https://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html, (Erişim Tarihi: 05.01.2022).

[79] Roberta Cohen, Francis M. Deng, **Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement**, Brooking Instutıon Press, Washington 1998, s.16.

[80] Saraçlı, **Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişiler**, s. 156-157; Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum Internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 34.

[81] Väyrynen, Raimo, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", **International Migration Review 35.1**, 2001, s. 146.

yerinden edilmiş kişilere yardım etme yetkisi vermiştir.[82] Başlangıçta mali yardımların iletilmesiyle sınırlı olan bu yetkilendirme zamanla genişlemiştir.

1990'lı yıllarda Afrika ve Orta Amerika, Güneydoğu Asya'da yaşanan sorunlar çeşitli adımların atılmasını zorunlu kılmıştır. Bu bağlamda BM Genel Sekreteri, İsviçreli akademisyen *Walter Kalin*'i "Ülke İçinde Yerinden Edilmiş İnsan Hakları Temsilcisi" olarak belirlemiştir.[83] Kendi ülkesinde yerinden edilmiş kişiler için uluslararası toplum tarafından ortak kabul edilmiş bir tanım bulunmamaktadır. Ancak 1998 yılında Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Komisyonu'na sunulan "Ülkesinde Yerinden Edilmiş Kişilere İlişkin Kılavuz İlkeler" in giriş kısmında bir tanımlama yapılmuıştır. Buna göre; *"Ülkesinde yerinden edilmiş kişiler; silahlı bir çatışma, genel şiddet, insan hakları ihlalleri ya da doğal veya insan yapımı felaketler nedeniyle yaşadıkları yerlerden kaçmak ya da buraları terk etmek zorunda kalmış, ancak uluslararası olarak tanınmış hiçbir devlet sınırını geçmemiş kişilerdir."*[84] Bu düzenleme, ülkesinde yerinden edilmiş kişilere dair uluslararası koruma ilkelerini bir araya getirmeyi amaçlamıştır. Bu ilkeler yerinden edilmenin aşamalarına dair bilgi vermiş devletlere, sivil toplum örgütlerine ve uluslararası örgütlere yol göstermeyi hedeflemiştir. BMMYK Yürütme Komitesi, 1999 tarihli 87 (t) sayılı kararında, Kılavuz İlkelerin önemini yinelemiş ve Genel Kurul tarafından belirlenen kurallara dayalı olarak ülke içinde yerinden edilmiş kişilerle ilgili BMMYK'nın rolüne verdiği desteği vurgulamıştır.[85]

Ülke içinde yerinden olmuş kişiler, bilim adamları ve uluslararası kuruluşlar tarafından çeşitli şekillerde tanımlansa da BMMYK, bu kişiler adına faaliyetlerine başladığında, ülke içinde yerinden edilmiş kişiler için dar bir tanım kabul edilmiştir.

---

[82] Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum Internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 34; UN General Assembly, https://digitallibrary.un.org/record/208011, (Erişim Tarihi: 28.12.2022).

[83] Sibel Safi, **Mülteci Hukuku**, Legal Yayınevi, İstanbul 2018, s. 129; Walter Kalin için bkz., https://www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/walterkalin.aspx, (Erişim Tarihi: 31.12.2022).

[84] Ülkesinde Yerinden Edilmiş Kişilere İlişkin Klavuz İlkeler, https://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html, (Erişim Tarihi: 27.12.2022); Jastram, Marilyn Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum Internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 35.

[85] Jastram, Achiron**, Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum Internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 35.

Uluslararası Koruma BMMYK Direktörü *Leonardo Franco*, 1994'te bu tür kişilerin içinde bulunduğu kötü durumu şu sözlerle tanımlamıştır: "*Etnik veya dini zulmün hedefi olan silahlı çatışmaların veya hukuk ve düzenin bozulmasının kurbanları. Evlerinden sürüldüler ama başka bir ülkede güvenli bir şekilde aramadılar veya ulaşmayı başaramadılar. Dünya çapında milyonlarca yerinden edilmiş insan, ormanda dağınık, kamplarda toplanmış veya kentsel gecekonduların anonimliğinde saklanarak yaşıyor".* BMMYK bakımından ülke içinde yerinden edilmenin niteliği ve büyüklüğü endişe verici olmaya devam etmektedir.[86]

Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisi 2003 yılındaki açıklamasında; Avrupa'da 3.2 ile 3.7 milyon arasında ülke içinde yerinden edilmiş kişi olduğu, bunun 1 milyona yakınının Türkiye'de bulunduğunu beyan etmiştir.[87] 2009 yılında ise dünya çapında 30 milyondan fazla insanın yerinden edildiğini bunun gerekçesinin ise kuraklık, çölleşme, büyük alt yapı projeleri, deniz seviyesinin yükselmesi ve iklim değişiklikleri gibi nedenler olduğunu açıklamıştır. Ülkelerin kötü yönetiminin kaynakların azlığıyla birleşmesiyle insan hareketlerinin arttığı ve bunun da küresel sorunlara yol açabileceği vurgulanmıştır.[88] 2011 yılında ülke içinde yerinden edilen kişilerin sayısı 26,4 milyon civarında iken[89] 2019 yılı sonu itibariyle yaklaşık olarak 50,8 milyon kişi kendi ülkesinde yerinden edilmiş kişi konumundadır. Suriye savaşında 6,8 milyondan fazla kişi ülke içinden yerinden edilmiş ve bunlardan çoğu da çocuklardan oluşmuştur.[90]

---

[86] B.C. Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond," **ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law 10 (2010): 182-243**, s. 218- 219.

[87] Council of Europe Parliamentary Assembly Resolutions 1631, http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17163&lang=en, (Erişim Tarihi: 27.12.2022).

[88] **Council of Europe Parliamentary Assembly Resolutions 1655**, https://pace.coe.int/pdf/1a5edcae3e32b2c08e82a39e78e11798c68c0b3f60738d02dfe95dce8bce06a8/resolution%201655.pdf,

[89] **Internal Displacement Monitiring Centre**, https://www.internal-displacement.org/,(Erişim Tarihi: 08.02.2022).

[90] https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/wfp-syria-situation-report-8-august-2021, (Erişim Tarihi: 27.12.2022).

BMMYK, ülke içinde yerinden edilmiş kişilerin korunmasına uzmanlığı ve kaynaklarıyla katkıda bulunmaya çağrıldığında, bu tür kişilerin içinde bulunduğu kötü durumu azaltmaya çalışmıştır. BMMYK'nın bu çabalarındaki dayanağı, BMMYK tüzüğü ile Ekonomik ve Sosyal Konsey ile Genel Kurul'un çeşitli kararları olmuştur.[91]

Uluslararası koruma belirli koşullar kapsamında ülke içinde yerinden edilen kişileri de kapsayacak şekilde genişletilmeye çalışılmıştır. Ancak bu çaba ilgili devletlerin kanunlarına yansıtılamamıştır.[92] BMMYK 1970'lerden itibaren BM Genel Kurulu veya BM Genel Sekreterliğinin talebiyle birçok yerde görev almıştır.[93] BMMYK'nın bu görevi almasındaki temel etkenlerden biri, ülke içinde yerinden edilen kişilerle mülteci olan kişilerin genellikle aynı neden ile hareket etmek zorunda kalmalarıdır. Geçmişte istisnai bir durum oluşturan ülke içinde yerinden edilmiş kişiler için sunulan yardım faaliyetleri günümüzde çok sık rastlanan bir durum haline gelmiştir. BMMYK'nın kurumsal sorumlulukları çoğu zaman, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü kapsamındaki yükümlülükleriyle tamamlanmakta veya bölgesel düzenlemelerle desteklenmektedir. Ancak BMMYK devletlerin yükümlülükleriyle BMMYK'nın kurumsal sorumlulukları tam olarak örtüşmemektedir. Bu farklılığın sınırlarını sığınma konusunda kabul edilen temel insan hakları belgeleri oluşturmaktadır. BMMYK'ya uluslararası toplum tarafından işlevsel bir sorumluluk verilmiştir. Ancak koruma, yardım ve çözümlere ilişkin pratik sorunların çözülmesi için devlet kararlarına duyulan ihtiyaç devam etmektedir. BM Genel Kurulu, BMMYK'ya bazı sorumluluklar verebilmektedir. Ancak aynı durum devletler bakımından söz konusu değildir.[94]

BMMYK, ülke içinde faaliyette bulunmak için ilgili devletin izni ve eğer çatışma söz konusu ise diğer tarafın da olurunu almalıdır. Bunun yanında yerinden edilmiş insanlara erişimin sağlanabilir olması, BMMYK çalışanları ve ortaklarının güvenliğinin

---

91 Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 219-220.
92 Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s. 26-29.
93 Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum Internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 35; Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s. 26-29, Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 219-220.
94 Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s. 29.

sağlanması, sorumluluk ve güvenirliğe dair sınırlandırmanın tam olarak yapılması ve müdahale için yeterli kaynak ve yetkinliğe sahip olunması gerekmektedir.[95]

Mülteci hukuku, ülke içinde yerinden edilmiş kişiler ile mültecilerin hak ve yetkileri arasında net bir ayrım yapmaktadır. Zaman ve mekandaki farklılıklar ülke içinde yerinden edilmiş kişiyi bir mülteciden ayırmaktadır.[96] BMMYK sığınmacılar, ülke içinde yerinden edilmiş kişiler ve genel şiddet veya iç çatışmalardan kaçan kişiler gibi diğer grupları korumakla görevlendirilmiş olsa da bu grupların korunmasına ilişkin çalışmaları mülteci hakları kadar detaylandırmamıştır. Bu konudaki yasal eksikliğin giderilmesi yerinde olacaktır.[97]

1.2. MÜLTECİ KORUMA MEKANİZMALARI VE MÜLTECİ HUKUKUNUN GELİŞİM SÜRECİ

Bu başlık altında Milletler Cemiyetinde ki gelişmeler incelendikten sonra Birleşmiş Milletlerin kuruluşu ve günümüze kadarki mülteci koruma sistemine yönelik atılan adımlar ele alınacaktır.

1.2.1. Milletler Cemiyeti Dönemi Öncesi Yaşanan Gelişmelerin Değerlendirilmesi

Eski çağlardan günümüze insanlar bulundukları yerleri çatışma, şiddet, savaş gibi nedenlerle terk etmek zorunda kalmış ve güvenli bir alanda yaşamlarını sürdürmeyi amaçlamışlardır. Tarihi kökeni çok eski olmasına rağmen iltica edenlerin korunmasına yönelik uluslararası adımlar 1900'lü yıllarda atılmaya başlanmıştır. Bu yıllara kadar sağlanan koruma tepkisel, şahsi ve kısıtlı nitelikler taşımıştır. Birinci Dünya Savaşının

---

[95] Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum Internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 36; Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 225.

[96] Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", **August 2001, Refugee Canada s Journal on Refuge**, s.50.

[97] UN Commission on Human Rights, Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39. Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement, 11 February 1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, available at: https://www.refworld.org/docid/3d4f95e11.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022)

sonuna kadarki süreçte devletler tarafından mülteci sorunu uluslararası bir sorun olarak algılanmamıştır.[98]

M.Ö. 14. yüzyıldan kalma bir sözleşmede mültecinin geri gönderilmeyeceği kuralı yer almıştır. Bu sözleşme ülkesel mülteciliği işleyen ilk sözleşme olarak kabul edilmektedir. Hitit kralı ile Wilusha prensi arasında yapılan sözleşmedeki ilgili hüküm şöyledir: *"Eğer Hatti diyarından bir mülteci gelirse, onu sana geri vermezler; Hatti ülkesinden bir mülteciyi geri döndürmek doğru değildir."*[99] Orta çağda Avrupalı yöneticiler dış ticaret yoluyla ekonomik büyümeyi sağlamak amacıyla ticaretle uğraşan yabancılara birtakım dokunulmazlık ve ayrıcalıklar vermişlerdir. Tacirlere hukuki bir özerklik sağlanmış ve kendi hukuk sistemlerini özerk olarak uygulayabilmelerine izin verilmiştir.[100] 16. yüzyıl ve sonrasında ulus devletlerin ortaya çıkmaya başlamasıyla Avrupalı devletler, tacirlere tanınan özel geçici hakları kalıcı hale getirmek için adımlar atmıştır. Bu adımların başında devletlerin, tacirler ve başka ülkelerle ortak iş yapmak isteyenlerle ilgili ülkelere seyahat etmek isteyenlerin güvenli geçişlerini sağlamak ve temel haklarını garanti altına almak amacıyla ikili antlaşmalar gelmektedir. [101]

Modern devlet sisteminin oluşumu ile mülteciler önemli bir uluslararası sorun haline gelmiştir. Avrupada merkezi devletlerin ortaya çıkmasıyla devletler, daha küçük ölçekli yerel yönetimleri topraklarına dâhil etmeye çalışmış ve bu şekilde sahip oldukları değerleri başta dini değerler olmak üzere onlara dayatma yoluna gitmişlerdir. İlk dönemlerde Avrupa'ya egemen devletler, kendi ülkelerinden dini sebeplerle göç eden insanların bu hareketlerini makul karşılamışlardır. Protestan Fransızlar (Huguenotlar) Nantes Fermanının iptal edilmesiyle Fransa'dan sınır dışı edilmişlerdir. Protestan İngiltere ve birçok komşu ülke bu kişileri ülkelerine kabul etmiştir. Huguenotlar, beraberlerinde dikkate değer finansal varlıklar ve yeni ülkelerinde iyi kullanılabilecek ticari, endüstriyel

---

[98] Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 216, Saraçlı, **Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişiler**, s.113.

[99] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 1-2.

[100] James C. Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, Cambridge University Press, Cambridge 2005, s. 76.

[101] Hathaway**, The Rights of Refugees Under International Law**, s. 76.

ve askeri uzmanlığı getirdikleri için diğer devletler tarafından kolaylıkla kabul edilmişlerdir. Huguenotların bu göçü modern mülteciliğin ilk örneği olarak kabul edilmektedir. Ancak Huguenot göçünden kısa bir süre sonra, Almanya'dan gelen Protestanlar (Palatinler) düşmanca karşılanmış ve birçok ülke tarafından ülkelerine alınmamıştır.[102] Bu durum iltica kabulü konusunda devletlerin ekonomik ve dini hususları önceleyebildiklerini göstermektedir.

1789 Fransız İhtilaliyle beraber Fransa'daki aristokrat kesimin göç etmesiyle göç edenlerin sayısında ciddi artış yaşanmıştır.[103] Fransa'dan kaçan aristokratlar ülkelerinde siyasi suçlu olarak ilan edilmişlerdir. Bu süreçte İsviçre ile Fransa arasında yapılan andlaşmada iadenin, siyasi ve askeri nedenlerle değil, ancak adli suçlular bakımından geçerli olabileceği kararlaştırılmıştır. Bu hüküm daha sonra yapılacak sözleşmelere örnek teşkil etmiştir. Nitekim Belçika 1833 yılında çıkardığı yasada, siyasi veya askeri suçluların iade edilmeyeceğini hüküm altına almıştır. Bu şekilde ilk defa bir devlet iç hukukuna siyasi veya askeri suçluların iade konusu olmayacağı hükmüne yer vermiştir. Siyasi suçluların iade edilmeyeceği kuralı 19. yüzyılda uluslararası hukukta yerini almıştır.[104] 19. yüzyıl itibariyle yabancıların temel hakları ve özgürlükleri ticaret ve dostluk andlaşmaları yoluyla sağlam bir temele oturtulmaya çalışılmıştır. Bu andlaşmalarda siyasi haklardan ziyade, yaşam hakkı, fiziksel bütünlüğe ilişkin haklar, kişisel ve ruhsal özgürlükler düzenlenmiştir.[105]

19. yüzyılda ABD, yerinden edilmiş insanların gittiği ülkelerin başında gelmiştir. Bu durumun temel nedeni Amerika'nın açık göç politikası izlemiş olmasıdır. Mülteci

---

[102] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 57; Julia Morris, "The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry", **Department of International Studies, University of North Carolina Wilmington,** Wilmington, NC, USA, July 2020, s. 4; Jennifer Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", **August 2001, Refugee Canada s Journal on Refuge,** 19 (6), s. 45-53, s. 50, Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 7-8.

[103] Laura Barnett, "Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime", **International Journal of Refugee Law, Volume 14, Issue 2 and 3, April 2002**, Pages 238–262, s. 3.

[104] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s.4.

[105] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 76.

sayılarının önemli oranda artmasıyla 20. yüzyılda birçok ülke ikili ve çok taraflı görüşmeler yapma yoluna gitmişlerdir. Bu görüşmelerin artması modern mülteci hukukunun şekillenmesini sağlamıştır. Görüşmeler uluslararası bir mekanizma dâhilinde gerçekleşmeyen ad hoc nitelikteki görüşmelerdir. Ülkelerini terk etmek zorunda kalan insanlar, devletleri tarafından kendilerine sunulan hukuki belgelerden ve korumadan yararlanamamaktadır. Dolayısıyla bu insanlar uluslararası korumaya ihtiyaç duymuşlardır. Bu durumun varlığı devletleri uluslararası iş birliğine zorlamıştır. Avrupa ve ABD ortak din veya siyasi ideolojiye sahip mültecileri kabul etmeye ve korumaya hazır olduklarını göstermişlerdir.[106] 1800'lerde Osmanlı İmparatorluğu, mülteciler için merkezi bir idarenin kurulmasında ön saflarda yer almıştır. 500 yıldan eski İmparatorluk üç kıtaya yayılmıştır. Osmanlı İmparatorluğu, zulümden ve siyasi huzursuzluklardan kaçan yüz binlerce mülteciyi kabul etmiştir.[107]

20. yüzyılın ilk 15 yılında yaşanan huzursuzluk, ulusal ayaklanmalar ve I. Dünya Savaşı'nın başlaması, dini, etnik ve siyasi zulüm nedeniyle benzeri görülmemiş bir düzeyde insanların zorla yerinden edilmesine neden olmuştur. Yaşananlar uluslararası bir koruma rejiminin başlamasına yol açmıştır.[108] Altı kıtada 30'dan fazla ülkeyi kapsayan savaşta, altı yıllık süre boyunca 70 milyondan fazla insan ölmüş ve on milyonlarca insan zorla yerinden edilmiştir. Avrupa'daki Yahudi nüfusunun üçte ikisi olan altı milyon Yahudi sistematik olarak öldürülmüştür.[109]

Demir yolarının ve buharlı gemilerin geliştirilmesi ile beraber dünyadaki insan hareketlerinde ciddi artış yaşanmıştır. Avrupa'da yaşanan ekonomik gelişmeler ve refah seviyesinin yükselmesi Avrupa kıtasını cazibe merkezi haline getirmiştir.[110] Bu dönemde mülteci hukukuna dair herhangi bir hukuki belge kabul edilmediğinden, göç konusunda

---

[106] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s.8; Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 66.
[107] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 64.
[108] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 66.
[109] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 82.
[110] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 5.

her devlet kendi kararını almıştır. Sınırı geçmiş bireylere yerleşik bir uygulamadan ziyade geçici düzenlemeler ile müdahale edilmiştir. Buna ek olarak ekonomik nedenlerle göç edenlerle diğer nedenlerden dolayı göç etmek zorunda kalanlar arasında da bir ayrıma gidilmemiştir. Ayrım yapılmamasının temel nedeni, mültecilerin ya da göçmenlerin toplumsal kazanım sağlayabilecekleri düşüncesi olmuştur.[111]

İkinci Dünya savaşından sonra 1951 Cenevre Sözleşmesinin kabul edilmesi ve BMMYK'nın ortaya çıkması mülteci korumasında yeni bir dönemin başlamasını sağlamıştır.

1.2.2. Milletler Cemiyeti Döneminde Kurulan Mülteci Koruma Mekanizmaları ve Kabul Edilen Hukuki Düzenlemeler

Birinci Dünya Savaşının ardından mülteci sorunu özellikle Avrupa kıtasında önemli bir şekilde artmıştır. 1915 olayları nedeniyle Avrupa'ya sığınan Ermeni'ler ve 1922 yılında Türkiye'den göçmek zorunda kalan Rumlar, Keldaniler, Süryaniler ve diğer azınlıklar bu dönemde mülteci hareketlerinin temelini oluşturmuştur. 1917 Ekim Devrimi Rusya'da 1 milyondan fazla insanın mülteci durumuna düşmesine neden olmuştur. Mussolini'nin İtalya'yı ele geçirmesi ve İspanya'da iç savaşın çıkması da mültecilerin artmasına neden olmuştur. Ancak bu yaşananlardan hiçbirinden kaçan insan sayısı 1930'lu yıllarda Hitler Almanya'sından kaçan insan sayısına yetişmemiştir.[112] Bu göçler Avrupa'da modern sosyal organizasyonların ortaya çıkmaya başladıkları zamana denk gelmiştir. Bu dönemde kendi vatandaşlarına daha fazla hak tanıma eğiliminin artması, çalışma hakkı ve konut edinme hakkı gibi sosyal hakların sadece vatandaşlara tanınması, pasaport ve vize kontrollerinin artması mülteci hukukunun gelişimini yavaşlatmıştır.[113] Yaşanan bu olumsuzluklar mülteci sayısını artırmasına sebep olmasının yanında, küresel

[111] Barnett, "Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime", s. 240.
[112] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 5-6; Gilbert Jeager, **On the History of the International Protection of Refugee**, IRRC, Vol. 83, no: 843, s. 727-728.
[113] Morris, "The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry", s. 6, Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 83.

mutabakatın da sekteye uğramasına neden olmuştur. Yine devletler arasında işbirliğinin zayıflaması mülteci sorunlarının çözülmesini zorlaştırmıştır.[114] Tüm bu olumsuzlukların yanında Milletler Cemiyeti aracılığıyla oluşturulan mülteci kurumları, devletlerin mültecilerle ilgili çabaları koordine etmeye yönelik ilk uluslararası girişimler olarak ortaya çıkmıştır. Ancak her büyük mülteci grubuna yönelik spesifik kurumlara görev verilmesi, devletlerin o dönemde mülteci sorununu evrensel bir sorun yerine yerel bir sorun olarak kabul etmelerinden kaynaklanmıştır.[115]

Milletler Cemiyeti sadece savaşı önlemek ve barışı sağlamak amacıyla değil, sosyal ve ekonomik konularda da iş birliğini kurmak için çalışmıştır.[116] Büyük insan hareketlerinin yaşanması, uluslararası toplum tarafından göçün bir sorun olarak görülmeye başlamasına neden olmuştur. Dolayısıyla mültecilere yönelik adımların atılması hızlanmıştır.[117] Mülteciler için koruma statüsünün sağlanmasını vurgulayan ilk andlaşma 1919 yılında imzalanan Versay Antlaşması olarak kabul edilmektedir. Bu and laşma Birinci Dünya Savaşını kaybeden ülkelerle kazananların arasında imzalanmıştır. Milletler Cemiyeti döneminin ilk yıllarında mültecilere gönüllü kuruluşlar haricinde destek sağlayan bir yapının olmaması küresel anlamda ciddi sorunların yaşanmasına neden olmuştur.[118] Uluslararası mülteci hukuku rejiminin gelişimini etkileyen hukuki gelişmelerden biri de azınlık haklarının korunmasına yönelik Milletler Cemiyeti döneminde atılan adımlar olmuştur. Azınlık haklarına dair andlaşmalar, uluslararası yabancılar hukukunun kavramsal çerçevesinin oluşumuna katkı sağlamıştır. Azınlık

---

[114] Adnan Tawfik Abd el Razek, **International Refugee Assistance; A Study of The Determinants of Organizational Domain**, Dissertation Submitted in Partial Fulfillment Ofthe Requirements for The Degree of Doctor of Philosophy (Social Work and Sociology) In The University of Michigan 1982, s. 28.

[115] Jeager, **On the History of the International Protection of Refugee**, IRRC, s. 727; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 38; Odman, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İlticanın Gelişim süreci),** s.35; Hathaway**, The Rights of Refugees Under International Law**, p.83, Topal**, Mülteci Hukuku ve Silahlı Çatışma kaynaklı Sığınmacılar**, s. 8-9.

[116] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 34.

[117] Hathaway**, The Rights of Refugees Under International Law**, p. 83, Topal, **Mülteci Hukuku ve Silahlı Çatışma kaynaklı Sığınmacılar**, s. 8-9.

[118] Odman, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İlticanın Gelişim süreci)**, s. 35.

haklarına yönelik andlaşmaların yapılmasıyla, egemen devletler içinde yaşayan risk altındaki kişilerin insan hakları korunmaya çalışılmıştır.[119]

Milletler Cemiyeti döneminde mültecileri korumak amacıyla kurulan uluslararası organizasyonlar şunlardır: Rus Mülteciler için Yüksek Komiserlik (1921-1930), Nansen Uluslararası Mülteciler Ofisi (1930-1938), Almanya'dan gelen mülteciler için kurulan Mülteciler Yüksek Komiserliği Ofisi (1933-1938), Milletler Cemiyeti Yüksek Komiserliği (1938-1946) ve Hükümetlerarası Mülteciler Komitesi (1938-1947). Bu kurumlar mülteciler için yasal belgelere dayalı uluslararası koruma sağlamayı amaçlamıştır.[120]

1.2.2.1. Rus Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik Ofisi (1921-1930) ve Nansen Mülteciler Ofisi (1930-1938)

Birinci Dünya Savaşında yaşanan çatışmalar nedeniyle sadece Avrupa'da beş milyonun üzerinde insan ülkesini terk etmek zorunda kalmıştır. Milletler Cemiyetinin kurulmasıyla bu sorunlar çözülmeye çalışılmıştır. Bu girişimlerin temelinde bireysel çabalar ve mültecilerle ilgili kurumların oluşturulması yatmaktadır.[121] Bu dönemdeki ilk mülteci grupları birçok sorunla karşılaşmıştır. Bir çoğunun geçerli kimlik belgeleri ve pasaportları bulunmamış ve geldikleri ülkeler de bu kişilere nasıl davranılması gerektiğini, sorunlarının nasıl çözüleceğini bilmemişlerdir. Bunun yanında Bolşevik Devrimi'nden kaçan Rus mülteciler, Yeni Sovyet hükümeti tarafından resmen vatandaşlıktan çıkarılmıştır. Kimlik belgeleri ve seyahat belgeleri olmayan mülteciler daha iyi yaşam sürdürebilecekleri ülkelere seyahat edememiş ve birçokları mülteci olduklarını dahi

[119] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law,** s. 81-82.
[120] Jeager, "On the History of the International Protection of Refugee", s.729; Çiçekli**, 6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 217.
[121] Çiçekli**, 6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 216; Gilbert Jeager, **"On the History of the International Protection of Refugee**", s. 727; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s.38; Odman, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İltican ın Gelişim süreci)**, s. 35.

ispatlayamamıştır. Bu kişiler vatandaşlıktan çıkarıldıkları için anavatanlarına dahi dönememişlerdir.[122]

Mülteci sayısındaki artışın bir diğer nedeni Avrupa'nın çok milletli imparatorluklarının yıkılmasıyla kendi ülkelerinde korumaya sahip olmayan kişilerin mülteci durumuna düşmeleridir. İlgili hükümetlerin birçoğu sınırlarını kapatmış ve ülkeler arası sınır daha belirgin hale gelmiştir. Avrupalı devletlerin büyük göç hareketlerine karşı benzer tepkileri 1920'lerde devam etmiştir. Bunun nedeni mültecilerin; devletlerin güvenliklerine ve kaynaklarına yönelik bir tehdit olarak görülmeleri olmuştur. Batı dünyasında korumaya ilişkin tansiyonun artması ve farklıların ortaya çıkmasıyla beraber Uluslararası Kızılhaç Ortak Komitesi (*The Joint Committee of the International Committee of Red Cross*) ile Kızılhaç Dernekleri Birliği (*League of Red Cross Societies*) 1921 yılında bir konferans yapılması yönünde karar almıştır. Bu konferansta mültecilerin statülerinin belirlenmesi, geri dönüşlerinin güvenli şekilde yapılması ve gerekli diğer yardımların sağlanması kararlarının yanında Milletler Cemiyeti tarafından bu görevleri yönetecek bir yüksek komiser atanması kararı alınmıştır.[123]

27 Haziran 1921 tarihinde Yüksek Komiserin belirlenmesi için Milletler Cemiyeti Sekreterliği çalışmalarda bulunmuştur. 1 Eylül 1921 tarihinde Milletler Cemiyeti Konsey Başkanı tarafından *Fridtjof Nansen* yüksek komiser olarak atanmıştır.[124] Mültecilerin korunması amacıyla atılan bu adım, mülteci korunmasının kurumsal niteliğe kavuşturma yönündeki ilk adım olarak kabul edilmektedir.[125] *Nansen*, yüz binlerce Rus vatandaşın ülkelerine geri gönderilmesini veya yeniden yerleştirilmesini kolaylaştırmak için kısıtlı

---

[122] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s.71; Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 5; Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 84.

[123] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection. Protecting Persons of Concern to UNHCR, 1 August 2005, available at: https://www.refworld.org/docid/4214cb4f2.html, (Erişim Tarihi: 07.01.2022).

[124] Atle Grahl-Madsen, **The Status of Refugees in International Law**, s.12; Özbek, **Sığınma Hakkı ve Mültecilerin İnsan Haklarının Korunması**, s. 85; Odman, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İltican Gelişim süreci),** s. 35.

[125] Abd el Razek, **International Refugee Asistance; A Study of Determinants of Organizational Domain**, s. 31-32.

bir kadro ve sınırlı bir bütçeyle çalışmaya başlamıştır.[126] Nansen, mülteci hakları bakımından yenilikçi ve başarılı bir savunma aracı niteliğine sahip, uluslararası tanınırlığı olan seyahat için hayati öneme haiz pasaportun kabulünü sağlamıştır. *"Nansen Pasaportu"* olarak anılan bu belge 52 ülkede kabul görmüştür. Nansen Pasaportu mültecilerin uluslararası korunması bakımından çıkarılan ilk hukuki belge niteliği taşımaktadır.[127] Yerinden edilenlerin pasaportlarının olmaması mülteci şartlarını taşısalar dahi ülkelere girişlerde sıkıntı yaşanmasına neden olmuştur. Nansen pasaportunun kapsamı 1928 yılında Ermeni, Süryani, Keldani ve bazı Türkleri kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Nansen Pasaportu, hamiline bir devlete girmek için vize veya girenlere daimî ikamet izni vermese de iş aramaları için sınırları geçmesine izin vermesi ve daha güvenceli statü sağlaması bakımından önemlidir.[128] 15.07.1950 tarihli 5682 sayılı Pasaport Kanunumuzda da bu pasaporta yer verilmiştir.[129]

Almanya'da Hitler'in başa gelmesiyle yahudilere yapılan kötü muamele sonucunda yahudiler Almanya'dan göç etmeye başlamışlardır. Bu dönemden sonra Milletler Cemiyeti'nin en önemli sorunlarından biri yahudilere Nansen Pasaportunun verilip verilemeyeceğine ilişkin olmuştur. Milletler Cemiyeti bu dönemde özel antlaşmalarla bu sorunun önüne geçmeye çalışmıştır. Ancak çok sürmeden İkinci Dünya Savaşı başlamış ve bu çalışmalar nihayete erdilememiştir. Savaşla birlikte sadece Avrupa değil dünyanın birçok yerinde insan hareketlilikleri başlamıştır. Milletler Cemiyeti kitlesel hareketlere katılan kişileri Amerika, Kanada ve Avusturalya gibi ülkelere nakletmeye çalışmıştır. Bu adımlar modern anlamda mülteciliğin sunduğu hakların

---

[126] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 72.

[127] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 71; Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 6; Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 217; Özkan, Göç, **İltica Sığınma Hukuku**, s. 53.

[128] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 72-73. Özbek, **Sığınma Hakkı ve Mültecilerin İnsan Haklarının Korunması**, s. 85; The High Commissioner of the League, Report on the Work accomplished up to March 15th 1922, https://biblio-archive.unog.ch/detail.aspx?ID=1465, (Erişim Tarihi: 18.12.2022); Feller, "The Evolution of the International Refugee Protection Regime", s.130; Jeager, **On the History of the International Protection of Refugee,** s.729; Secretary-General to the Council of **the League. Memorandum by the Secretary-General of 16 March 1921**; Özbek, **Sığınma Hakkı ve Mültecilerin İnsan Haklarının Korunması**, s. 85.

[129] 15.07.1950 tarih ve 5682 sayılı Pasaport Kanunu.

tamamını karşılayacak nitelikte olmamıştır. Bunun yanı sıra geri gönderemezlik (non-refoulement) ilkesinin ortaya çıkması ve kurumsallaşmasıyla yeni kurulacak kurumsal yapılara bir vizyon çizilmiştir. Çünkü bu ilke mülteci haklarının temelini oluşturan ilkelerden biri olarak kabul edilmektedir. Bu ilke ile zulme uğrayacağı bilinen bir kişinin sınır dışı edilmesinin önüne geçilmiştir. Geri gönderemezlik ilkesi 1951 yılında Birleşmiş Milletler Mülteci Sözleşmesi'nde de yer almıştır.[130]

Yüksek Komiserlik kurulduğunda, Milletler Cemiyetine doğrudan bağlı veya çeşitli hayır kurumları ile birlikte oluşturdukları Danışma Komitesi etkin rol oynamışken, *Nansen*'in çabaları ile hükümetler ve diğer sivil toplum örgütleriyle de yakın iş birliği sağlanmıştır. Geçici niteliğe sahip komiserlik, hükümetler ve sivil toplum örgütlerinin yardımlarını koordine etmiş, mültecilere koruma sağlamak amacıyla önemli adımlar atmıştır.[131] *Nansen* başkanlığında yüksek komiserlik doğrudan mülteci statüsünün tanınmasına yönelik çalışmalarda da bulunmuştur.[132] Mülteci hakları konusundaki başarılı çalışmaları dolayısıyla *Nansen*'e 1921 yılı Nobel Barış Ödülü verilmiştir. 1928 yılına gelindiğinde mültecilerin pratikte karşılaştıkları sorunlarla ilgili iki düzenleme daha kabul edilmiştir. Bu düzenlemeler: Rus ve Ermeni mültecilerin kişisel statüsü, hukuki yardım, sınır dışı edilme, vergilendirme ve kimlik belgelerine ilişkin olmuştur.[133] 1929 yılında Rus

---

[130] Morris, "The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry", s. 7, Astri Shurke, "From One Crisis to Another: Organisational Learning in UNHCR", in Jerker Carlsson and Lennart Wohlgemuth (eds.): **Learning in development co-operation, Almqvist & Wiksell Int**, 2010 Stockholm, pp. 69-87; Lewis**, UNHCR and International Refugee Law**: **From Treaties to Innovation,** s. 34.

[131] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s.72; Morris, **"**The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry", s. 8, Abd el Razek, **International Refugee Asistance; A Study of Determinants of Organizational Domain**, s. 31-32.

[132] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 38.

[133] 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, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8cde56.html (Erişim Tarihi: 18.12.2022) and League of Nations, Arrangement Concerning the Extension to Other Categories of Certain Measures Taken in Favour of Russian and Armenian Refugees, 30 June 1928, League of Nations, Treaty Series, 1929; 89 LoNTS 63, available at: https://www.refworld.org/docid/42cb8d0a4.html, (Erişim Tarihi: 18.12.2022).

Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik, deneyimleriyle yeni hedefler belirlenmeye çalışmıştır. Fakat 1930 yılında *Nansen* ölünce bu çabalar yarıda kalmıştır. [134]

Nansen Ofisi, mültecilerin maddi ve manevi durumuna dair bilgi toplamak ve derlemek, yardım kuruluşlarına yol göstermek ve bu kuruluşların çalışmalarını koordine etmek amacıyla kurulsa da organları vasıtasıyla mültecilerin kaldığı yerlerin düzeltilmesi, mültecilere iş olanakları verilmesi ve gerekirse yeni yerleşim yerlerinin tesisinin sağlanması faaliyetlerinde de bulunmuştur.[135] Rus Mülteciler İçin Yüksek Komiserlik, 1931 yılına kadar faaliyetlerini Milletler Cemiyeti bünyesinde sürdürmüştür. Bu yıldan sonra Nansen Uluslararası Mülteciler Ofisi ismiyle çalışmalarını sürdürmüştür. Bu kuruluşun merkezi Cenevre'de olup faaliyetlerini birçok ülkede kurduğu temsilcilikler aracılığıyla sürdürmüştür. Nansen Ofisi, mültecilere ilişkin hukuki korumadan çok, insani yardımdan sorumlu olmasına rağmen, mültecilere yönelik birçok hukuki düzenlemenin hazırlanmasına katkı sunmuştur. Ayrıca Nansen Ofisi, yetki alanında olmamasına rağmen 1933 yılında Mültecilerin Uluslararası Statüsü' ne ilişkin Sözleşmeyi hazırlamıştır. Bu sözleşme ile Rus ve Ermeni Mültecilere İlişkin 1928 Düzenlenmesinde yer alan haklar detaylandırılmıştır.[136]

Milletler Cemiyeti döneminde ve İkinci Dünya Savaşından önce atılan adımlar mültecilerin korunması için yeterli olmamıştır. Bunun sebebi mültecilik kavramının uluslararası kabul gören bir tanımının olmamasıdır. Batılı devletler sadece özel milli grupları mülteci olarak kabul etmiş ve bunlara sadece bazı haklar tanımıştır. Yüksek komiserlik çabaları sınırlandırılmış ve devletler bu kuruma çok az bir bütçe ayırmışlardır. Mültecilere ilişkin gerçek bir iş birliğinin olmamasındaki nedenler arasında; mülteci sorunlarına yönelik tutarlı uluslararası taahhütlerin bulunmaması, birçok ülkenin göç

---

[134] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection. Protecting Persons of Concern to UNHCR, 1 August 2005, available at: https://www.refworld.org/docid/4214cb4f2.html, (Erişim Tarihi: 07.01.2022); Odman, Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İlticanın Gelişim süreci), s. 39.

[135] Abd el Razek, **International Refugee Asistance; A Study of Determinants of Organizational Domain**, s. 35.

[136] Özbek, **Sığınma Hakkı ve Mültecilerin İnsan Haklarının Korunması**, s. 87; Abd el Razek, **International Refugee Asistance; A Study of Determinants of Organizational Domain**, s. 34.

karşıtı politika sergilemesi, dünyada ekonomik olarak "Büyük Buhran" olarak kabul edilen 1920'li ve 1930'lu yıllarda batılı ülkelerin işsizlik ve yoksullukla mücadele etmeleri sayılabilecektir.[137] Nansen Ofisi, Birleşmiş Milletler döneminde kurulacak BMMYK'nın temelini oluşturmuştur. Bu yapı 1938 yılında yetki ve görevlerini Milletler Cemiyeti Mülteciler Yüksek Komiserliği'ne bırakmıştır. [138]

1.2.2.2. Rus ve Ermeni Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1928 Düzenlemesi

Milletler Cemiyeti kurulmasının ardından mültecilerle ilgili birçok adım atılmıştır. Bu adımlardan başlıcası Bolşevik İhtilalinin olmasından sonra yerinden edilen Rus vatandaşlarına yönelik olmuştur. Çünkü dönemin Rusya'sı birçok kişinin vatandaşlığını kaldırmış ve hukuki korumadan mahrum bırakmıştır.[139]

İlk mülteci sözleşmelerinde devletlere belirli sorumluluklar yüklenmemiştir. Bu durumun temel nedeni mülteci sorununun devletler tarafından geçici bir sorun olarak kabul edilmesidir. Gelinen ülkenin vatandaşlığına geçmek ya da menşe ülkeye geri dönmek çözüm olarak kabul edilmiştir. Bu yönüyle bakıldığında mülteciler için ekstra bir önlem alma ihtiyacı duyulmamıştır. Ancak Rus ve Ermeni Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1928 Düzenlemesi bu bakış açısını nispeten değiştirmiştir. Dünyada artan siyasi ve ekonomik sorunlar ve istikrarsızlık mültecilere bakışı değiştirmiştir. Devletler olabildiğince mülteci kabul etmekten kaçınmış ve yardımları da en alt seviyeye çekmişlerdir. Milletler Cemiyeti bu gelişmeler karşısında mültecilere verilmek istenilen hakları standart hale getirmeyi amaçlamıştır. Düzenlemede mültecilerin adalete erişimleri, çalışma hakkı, sınır dışı edilmeme, vergilendirme eşitlik ve kimlik belgesi alma konularında hükümler bulunmaktadır.[140]

---

[137] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 9.
[138] BMMYK, **Dünya Mültecilerinin Durumu, İnsani Yardımın Elli Yılı**, Ankara 2001, Oxford University Press, s. 15.
[139] Topal, **Mülteci Hukuku ve Silahlı Çatışma Kaynaklı Sığınmacılar**, s. 13.
[140] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 86.

1928 Düzenlemesiyle devletler; Rus ve Ermeni mültecilerin hukuki statüsünün açık bir şekilde tanımlanmasını kabul etmişlerdir. Bu düzenlemede her ne kadar iltica sözcüğü kullanılmasa da ev sahibi ülkelere mültecilerin kişisel statülerinin korunması, boşanma, çalışma hakkı, sınır dışı etme, vergilendirme, seyahat vizelerine ilişkin konularda çeşitli tavsiyeler yer almıştır.[141] Ekonomik bakımından *"Büyük Buhran"* olarak adlandırılan bu dönem devletlerin kaynaklarını kendi vatandaşları için harcama eğilimlerini artırmıştır. Bu nedenle ülkede yaşayan yabancılar anavatanlarına dönmeye çalışmışlardır. Ancak geri dönme şansı olmayan mültecilerin yaşadıkları sorunlar derinleşmiştir.[142]

Ulusal politikalar, devletler arası anlaşmazlıklar ile Almanya, İtalya ve İspanya'da faşizmin yükselişi, 1930'lar boyunca oldukça büyük ve büyüyen mülteci akınlarını tetiklemiştir. Mültecilere yönelik koordineli bir uluslararası müdahale oluşturma çabaları ise her duruma özel olarak kalmıştır.[143]

1.2.2.3. 1933 Mültecilerin Uluslararası Statüsüne İlişkin Sözleşme

Milletler Cemiyeti çatısı altında mülteciler için daha istikrarlı bir yasal statü sağlamayı amaçlayan bir sözleşme yapılması kabul edilmiş,[144] 28 Ekim 1933 tarihinde Mültecilerin Statülerine ilişkin Uluslararası Sözleşme imzalanmıştır. Sözleşme 1935 yılında yürürlüğe girmiştir. [145]

Mülteci hakları konusunda kabul edilen ilk çok taraflı uluslararası sözleşme niteliği taşıyan metin, Sözleşmeyi imzalayan devlet sayısı sekizle sınırlı kaldığından istenilen etkiyi doğuramamıştır. Sözleşme'nin istenilen etkiyi sağlamamasının

---

[141] Arrangement Relating to the Legal Status of Russian and Armenian Refugees, https://www.refworld.org/docid/3dd8cde56.html, (Erişim Tarihi: 09.10.2022).

[142] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 87; Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s.76.

[143] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s.76.

[144] "Report of the Intergovernmental Commission and Communication from the GoverningBody of the Nansen International Office," LN Doc. C.311.1933 (1933), https://biblio-archive.unog.ch/Dateien/CouncilMSD C-266-M-136-1933_EN.pdf, (Erişim Tarihi: 25.03.2022).

[145] Convention of 28 October 1933 Relating to the International Status of Refugees, https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html, (Erişim Tarihi: 08.09.2022).

nedenlerinden biri de Almanya'nın o dönemde Milletler Cemiyeti'nden çekilmesi ve Birleşik Krallıkla Belçika dışındaki taraf devletlerin sözleşmeyi tüm hükümleriyle kabul etmemeleri gösterilebilir.[146] 1933 Sözleşmesi'ni imzalayan ve güçlü bir iltica geleneğine sahip Fransa, mültecilere karşı nispeten olumlu bir tavır sergilemiştir. Bununla birlikte, "Büyük Buhran" ın başlamasıyla, siyasi kutuplaşma ve artan yabancı düşmanlığı ortamında, 1937'de mülteci politikalarında kısıtlanmaya gidilmiştir.[147]

Bu Sözleşme ile mülteci statüsü, insan haklarının bağlayıcı konuları arasına dâhil edilmiştir. Sözleşme insan haklarına dair en eski bağlayıcı metinler arasında sayılmaktadır. Daha önce yabancıların hakları genellikle ticari konularla ilgili iken, bu Sözleşme ile yabancıların sahip oldukları hakların kapsamı genişletilmiştir. 1928 Düzenlemesinde devletlere tavsiye olarak sunulan haklar 1933 Sözleşmesi ile güçlendirilmiştir. 1928'de kabul edilen çalışma hakkı, işçi alacakları, sağlık hakkı ve eğitime erişim gibi hakların kapsamları 1933 Sözleşmesi ile genişletilmiştir.[148]

1933 Sözleşmesi, mültecilerin yasal statüsünün tanınması ve mahkemelere erişim dâhil olmak üzere birçok hakkı garanti altına almıştır. Ancak pratikte, 1933 Sözleşmesi mülteci haklarını istenilen seviyeye getirememiştir. Erken dönem mülteci düzenlemeleri, özellikle 1933 Sözleşmesi, mülteci haklarına yaklaşımdaki değişimin temel taşı olmuştur. Devletlerin ortak hedeflere iş birliği yoluyla ulaşabileceği fikri uluslararası topluma yerleşmeye başlamıştır. Bu Andlaşma ile devletlerin klasik olarak yabancılara tanınan hakların ötesinde mülteciler için daha fazla haklar tanımasının yolu açılmıştır. Bu duruma; mülteci hakları için mütekabiliyet esasının aranmaması ve temel medeni ve ekonomik hakların mülteciler için garanti altına alınması örnek olarak gösterilebilir.[149]

---

[146] Tiedemann, Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen, s.6; Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s.77; Leage of Nations, Convention realting to the Internatıonal Status of Refugee, https://www.wdl.org/en/item/11580/, (Erişim Tarihi: 18.10.2022).

[147] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 78.

[148] Jeager, **On the History of the International Protection of Refugee**, s. 729.

[149] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 77; Hathaway**, The Rights of Refugees Under International Law**, s. 87-91.

Sözleşme'nin 3. maddesinde geri göndermeme ilkesine yer verilmiştir. *"Milli güvenlik ve kamu düzenine ilişkin durumlar ayrık olmak üzere, akit devletler, ülkelerinde yaşayan mültecileri, sınır dışı etme veya sınırdan kabul etmeme gibi yöntemlerle uzaklaştıramayacakları"* garanti altına alınmıştır. Sözleşmeyi Fransa ve İngiltere gibi devletler kabul ettiği halde toplam kabul eden ülke sayısının azlığı, Sözleşmenin etkinliğini azaltmıştır. Ancak bu Sözleşme'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin temelini hazırladığını söylemek yanlış olmayacaktır.[150]

1933 Sözleşmesi'nde yer alan mültecilere yönelik sorumluluklar mutlak ve koşullu kurallardan oluşmuştur. Bu Sözleşme'de yer alan mutlak haklar devletler tarafından vatandaşlarına tanınmıyorsa dahi mülteciler için uygulanmalıdır. Bir hak mutlak veya koşullu olarak belirtilmemişse, mülteciler iltica devletinde bulunan vatandaş olmayanlara uygulanan haklardan yararlanacaktır. Bununla birlikte bu kurallar içinde yer alan ve mültecilerden beklenmeyecek nitelikte olanlar söz konusu kişilere uygulanamayacaktır. Bu Sözleşme'ye göre iltica devleti, mülteci nüfus arasında ayrımcılık yapamayacaktır. Genel olarak ayrımcılık yasaklandığı gibi mülteciler arasında herhangi bir grubun kayrılması da yasaktır. Dolayısıyla tüm mültecilerin ev sahibi ülkedeki haklara eşit erişimi sağlanmalıdır.[151]

1.2.2.4. Almanya'dan Gelen Mülteciler İçin Kurulan Mülteciler Yüksek Komiserliği Ofisi (1933-1938), Milletler Cemiyeti Yüksek Komiserliği (1938-1946) ve Bu Dönemde Kabul Edilen Düzenlemeler

1930'lu yıllardaki siyasi gelişmeler siyasi bölünmelerin derinlemesine neden olmuştur. Milletler Cemiyeti sisteminin devamını isteyen devletlerle revizyon isteyen devletler bu dönemde kamplara ayrılmıştır. İngiltere, Fransa, Belçika, Hollanda, Polonya, Romanya, Çekoslovakya, Yugoslavya gibi ülkeler mevcut durumun korunmasını savunurken; Almanya, İtalya ve bazı Doğu Avrupa ülkeleri reformların yapılmasının zorunluluğuna vurgu yapmışlardır. Çoğu devletin ilk grupta olması mültecilerle ilgili

[150] Jeager, **On the History of the International Protection of Refugee**, s. 729-730.
[151] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 155-156.

kurumların şekillenmesinde bu devletlerin isteklerinin ağırlıklı olarak kabul görmesini sağlamıştır. İlerleyen süreçte Norveç'in önerisi üzerine mülteci çalışmalarının kurumsal tek bir yapı içerinde ele alınması gerekliliği kabul edilmiştir.[152]

1933-1939 yılları arasında Almanya'da yaklaşık dört yüz bin insan Hitler yönetiminden kaçmak durumunda kalmıştır. 1933 Sözleşmesi'nin Almanya'dan kaçan mültecileri kapsamaması nedeniyle, 29 Eylül 1933 tarihinde Milletler Cemiyetinin 73. oturumunda Alman dışişleri bakanı tarafından Almanya'dan kaçan Yahudi ve diğer kişileri korumak amacıyla bir kurum oluşturulması teklifinde bulunulmuştur. Bu tekliften sonra 11 Ekim 1933 tarihinde Londra merkezli ad hoc nitelikte komiserlik kurulmuştur.[153] 1938 yılında bu Ofis Avusturya'dan kaçan mültecilerin sorumluluğunu da üstlenmiştir.[154]

Komiserliğin asli görevi Almanya'dan kaçan mültecilere Avrupa veya Avrupa dışında güvenli yerler bulmaktır. Komiserliğin ilk yüksek komiseri olan *Mc Donald* 1933 ile 1935 yılları arasında, mültecileri başta Filistin toprakları olmak üzere çeşitli güvenli ülkelere yerleştirmiştir. *Mc Donald*, Almanya'da kabul edilen Nuremberg yasalarına tepki olarak 1935 Aralık ayında istifa edince yerine 1938 yılına kadar görev yapacak olan *Neil Malcolm* getirilmiştir.[155] *Mc Donald* yeterli özel fon desteği olmadığından hareketle defalarca Milletler Cemiyetinden finansal destek talebinde bulunmuş ancak yeterli destek sağlanmamıştır. *Malcolm*'un yetkisi, ülkelerini terk etmek zorunda kalanlarla sınırlı olarak istihdamı da içerecek şekilde genişletilmiştir.[156] Ancak mülteci sayısında meydana

---

[152] Abd el Razek, **International Refugee Asistance; A Study of Determinants of Organizational Domain**, s. 40.

[153] Burgess Greg, "The Refugees from Nazism, 1933 The League of Nations and the Refugees from Nazi Germany" **London: Bloomsbury Academic**, 2016, s.13–28, Bloomsbury Collections. Web. 10 Jan. 2022; Abd el Razek, **International Refugee Asistance; A Study of Determinants of Organizational Domain**, s.37.

[154] High Commission for Refugees from Germany Collection 1933-1935 https://archive.org/details/highcommissionforrefugeesfromgermany, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

[155] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection. Protecting Persons of Concern to UNHCR, 1 August 2005, available at: https://www.refworld.org/docid/4214cb4f2.html, (Erişim Tarihi: 07.01.2022); Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s.79.

[156] Abd el Razek, **International Refugee Asistance; A Study of Determinants of Organizational Domain**, s. 38.

gelen artış nedeniyle Komiserlik görevini yerine getiremez hale gelmiştir. Bunun üzerine Milletler Cemiyeti aldığı bir kararla daha önce Rusya'dan gelen mültecilerle ilgili kurulan komiserlikle Alman Mülteciler için kurulan komiserliği birleştirerek Milletler Cemiyeti Mülteciler Yüksek Komiserliğini kurma yoluna gitmiştir. Ayrıca *Herbert Emerson* 01 Ocak 1939 tarihinde başlamak üzere beş yıl süreyle yüksek komiser olarak belirlenmiştir.[157]

Almanya'dan Gelen Mülteciler İçin Kurulan Yüksek Komiserlik, Nansen Ofisi ve Mülteciler Yüksek Komiserliği, uluslararası mülteci statüsünün standartlarını geliştirmişlerdir. Bu gelişmeler Uluslararası Mülteci Örgütü'nün yetki alanını, BMMYK'nın yapısını ve yetkisini de etkilemiştir. Mültecilerin korunmasına ilişkin uluslararası andlaşmalar kabul edildikten sonra bu andlaşmaların devletler tarafından kabul edilmesini ve uygulanmasını sağlamak gerekmiştir. Nansen Ofisi bu amaçla çeşitli adımlar atmıştır. Ancak, ilk olarak devletlerin mültecilerin korunmasına yönelik andlaşmaların onaylanması ve uygulanmasının denetlenmesi görevi Milletler Cemiyeti Mülteciler Yüksek Komiserine verilmiştir. Bu erken dönem mülteci örgütlerinin çalışmaları ve Milletler Cemiyeti Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin mültecilere yönelik andlaşmaların etkinliğine ilişkin yetkileri, sonradan kurulacak mültecilere ilişkin kuruluşlar bakımından örnek oluşturmuştur.[158]

1.2.2.4.1. 4 Temmuz 1936 ve 10 Şubat 1938 Tarihli Almanya'dan Gelen Mültecilerin Hukuki Durumuna ilişkin Düzenlemeler

Almanya'dan gelen mültecilere ilişkin olarak temelde iki andlaşma imzalanmıştır. Bunlar 4 Temmuz 1936 tarihli Cenevre'de İmzalanan Almanya'dan Gelen Mültecilerin

[157] Resolution of the Assembly of the League of Nations of September 30th, 1938, s. 68, https://biblio-archive.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-99-M-99-1945-V_EN.pdf, (Erişim Tarihi: 26.01.2022).

[158] Burgess, "The Refugees from Nazism, 1933", s. 13–28; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s.42; Abd el Razek, **International Refugee Asistance; A Study of Determinants of Organizational Domain**, s. 40.

Hukuki Durumuna İlişkin Geçici Düzenlemeler İçeren Andlaşma[159] ve 10 Şubat 1938 tarihinde yine Cenevre'de imzalanan Almanya'dan Gelen Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin Sözleşmedir.[160] Bunlara Ek olarak 14 Eylül 1939 tarihinde bir protokol imzalanarak Avusturya'dan gelen mülteciler de sözleşmenin kapsamına alınmıştır. [161]

1938 Sözleşmesi'nin 1. Maddesi Almanya'dan gelen mültecilerden anlaşılması gerekenleri yazmıştır. Buna göre;

"a) Alman Vatandaşlığında bulunan ya da bulunmuş ve başka bir vatandaşlık kazanmamış ve hukukken veya fiilen Alman hükümetinin korumasından faydalanamayan kişiler.

b) Bulundukları Alman ülkesini terk eden, daha öncelikli sözleşme ve andlaşmalarda durumları ele alınmamış ve hukukun ya da fiilen Alman hükümetinin diplomatik himayesinden faydalanamayan vatansızlar."[162]

Almanya'dan Gelen Mültecilerin Statüsüne İlişkin Geçici Düzenleme, devletlerin mültecileri korumadaki isteksizliklerini bir kez daha ortaya koymuştur. Sınır dışı edilmeme, kişisel statünün tanınması ve adalete erişim gibi temel hakların düzenlendiği bu düzenlemeye sadece 7 devlet taraf olmuştur. Devletlerin bu isteksizlikleri Milletler Cemiyetini yeni bir adım atma zorunda bırakmıştır. Birinci seçenek Milletler Cemiyetinin ekonomik, sosyal ve siyasi durumu göz önünde bulundurarak devletlerin sorumluluğunu mülteciler konusunda azaltması iken masadaki ikinci seçenek, mülteci haklarının

---

[159] League of Nations, Provisonal Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 4 July 1936, League of Nations Treaty Series, Vol. CLXXI, No. 3952, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8d0ae4.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

[160] League of Nations, Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 10 February 1938, League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461, page 59, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html, (Erişim Tairhi: 18.11.2022).

[161] League of Nations, Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 14 September 1939, League of Nations Treaty Series Vol. CXCVIII No. 4634, p. 141, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8d1fb4.html, (Erişim tarihi: 18.11.2022).

[162] League of Nations, Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 10 February 1938, League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461, page 59, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html, (Erişim Tarihi: 18.11.2022).

vatandaşlara sunulan imkânlara yaklaştırılması olmuştur. Ancak birçok Avrupalı devlet bu seçeneğe karşı çıkmıştır. Avrupa ülkeleri dışındaki birçok devlet ikinci seçeneğe uygun adımlar atmak istemişlerdir. Milletler Cemiyeti bu dönemde mültecilerin farklı ülkeler arasında uygun şekilde dağıtılması gerektiği yönünde karar almıştır.[163]

Almanya'dan gelen mülteciler için kabul edilen 1938 Andlaşması Milletler Cemiyetinin yeni yaklaşımını kısmen yansıtmaktadır. Andlaşma'dan ayrılmak için devletlere sunulan bildirim yükümlülüğü bu düzenlemede yer almamasına rağmen sadece Belçika, Fransa ve Birleşik Krallık düzenlemeye taraf olmuştur. 1938 Andlaşması'nın en çarpıcı yeniliği; mültecilerin Avrupa dışındaki ülkelere göçünü kolaylaştırmak ve mültecilere ve onlarla ilgilenen kuruluşlara entegrasyon ve teknik eğitim gibi konularda profesyonel destek sağlamak amacıyla okulların kurulmasını teşvik etmek olmuştur (madde 38). 1938 Sözleşmesi mülteciliği genel hatlarıyla tanımlamaktan ziyade mültecinin kim olduğunu ve hangi millete bağlı olduğunu belirlemeye çalışmıştır.[164]

Almanya'dan gelen mültecilere Nansen Pasaportu hakkı tanınmadığından bu andlaşmalar yapılarak kimlik belgeleri almaları sağlanmıştır. 1936 Düzenlemesi ve 1938 Sözleşmesi geri göndermeme ifadesine yer vermemektedir. Ve iltica hakkı, 1933 Mülteci Sözleşmesi'nden daha az kapsamlı işlenmiştir.[165]

1.2.2.5. Hükümetler arası Mülteciler Komitesi (IGCR)

1933-1941 yılları arasında Hitler Almanya'sında, Yahudilerin ülkeden göç etmeleri için zulümler yapılmıştır. Almanya'nın Avusturya'yı da ele geçirmesiyle burada yaşayan Yahudi vatandaşlar da Hitler rejiminin yönetimine girmiştir. Yayılmacı politikanın artmasıyla eşcinseller, engelliler, Slavlar, Romanlar, rejim tarafından mağdur

[163] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 25.
[164] Saraçlı, **Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişiler**, s. 116.
[165] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 80; Jeager, **On the History of the International Protection of Refugee**, s. 731.

edilmiştir. ABD başta olmak üzere batılı devletler zulme uğrayan bu kitleleri ülkelerinde barındırmaya sıcak bakmamıştır.[166]

1938 yılında ABD devlet başkanı Franklin Roosevelt; Alman işgaline uğramış ve böylece ülkelerini terk etmek durumda kalan Yahudiler başta olmak üzere mültecilerin sorunlarının konuşulacağı bir toplantı talebinde bulunmuştur. Uluslararası toplum bu çağrıya kayıtsız kalmamış ve Evian Konferansı yapılmıştır. Toplantıya 31 devlet ve birçok uluslararası sivil toplum kuruluşu katılmıştır. Devletlerin mültecileri ülkelerine alma konusundaki isteksizlikleri dolayısıyla başarılı sayılamayacak olan bu konferans, Hükümetler arası Mülteciler Komitesi (*Intergovernmental Committee on Refugees*, IGCR) kurulma kararı alınması yönüyle önem arz etmektedir. [167] Komite; Almanya'dan ve Avusturya'dan kaçan mültecilere yardım etmek amacıyla 14 Temmuz 1938 tarihinde alınan kararla kurulmuştur. 1943 yılında Bermuda'da yapılan bir konferansla bu Komitenin yetki alanı Avrupa'dan göçmek zorunda kalan tüm mültecileri kapsayacak şekilde genişletilmiştir.[168] Bunun yanında Komite; ikinci dünya savaşı devam ederken görev yaptığından ve o dönemde Avrupa'nın Almanya'nın savaş sahası olmasından dolayı önemli bir çalışma alanı bulamamıştır.[169] Ayrıca bu dönemde yapılan mülteci tanımları üzerinde mutabakat sağlanmamıştır. Tüm bu gelişmelerin ardından Komitenin görevleri BM tarafından kurulan Uluslararası Mülteci Örgütüne devredilmiştir.[170] Komite göçmen ve mülteci sorunlarının çözümünde tam olarak başarıya ulaşamasa da BMMYK Tüzüğü'nün ve buna bağlı metinlerin kabulünde önemli bir rol oynamıştır.[171]

---

[166] Evian Konferansı ve o dönemle ilgili detaylı bilgi için bkz; https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/the-evian-conference, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

[167] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 7.

[168] Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s. 5; An Introduction to International Protection. **Protecting Persons of Concern to UNHCR**, 1 August 2005, available at: https://www.refworld.org/docid/4214cb4f2.html, (Erişim Tarihi: 07.01.2022).

[169] Odman, Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İlticanın Gelişim süreci), s. 18.

[170] Tiedemann**, Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 7; Topal, **Mülteci Hukuku ve Silahlı Çatışma Kaynaklı Sığınmacılar**, s. 19

[171] Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Dünya Mültecilerinin Durumu, Ankara 2001.

1.2.2.6. BM Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi (UNRRA)

İkinci Dünya Savaşından sonra on milyonlarca insan Avrupa'da ve dünyanın diğer bölgelerinde yerinden olmuştur. Bu savaşın sonucunda mültecilere yönelik çözümler oluşturulmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda acil durum olan bu konu için Müttefik Seferi Yüksek Karargâhı kurulmuştur (*The Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force*, SHAEF).[172] Bu oluşum özellikle Doğu Avrupa ve Sovyet Rusya'da yerinden edilmiş binlerce insanın sorunlarına odaklanmış ve bu kişilerin ülkelerine geri gitmelerini sağlamayı amaçlamıştır. Beklendiği gibi bu ülkelerden gelen insanlar geri dönmek istememişlerdir. [173]

Başarısız sayılabilecek çalışmaların ardından, ABD'nin öncülük ettiği SSCB'nin de katıldığı toplam 44 devletin katılımıyla alınan kararla 1944 yılında uluslararası niteliğe sahip Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi (*United Nations Relief and Rehabilition Agency*, UNRRA) kurulmuştur. 4 milyar ABD dolarına yakın bütçesi ve 13.000 kişiye yakın iş gücüyle sağlam bir yapıya sahip olmuştur. UNRRA 1945 yılında yani kurulduktan sonra BM sistemine entegre olmuştur.[174] Bu kuruluş milyonlarca yerinden edilmiş kişiyi ittifak devletlerinin himayesi altına almaya çalışmıştır.

UNRRA, savaştan etkilenen ülkelere ve yerinden edilmiş nüfusa acil yardım sağlamanın yanı sıra tarım, sanayi ve sosyal hizmet sektörlerindeki kalkınma programlarını finanse etmek için kurulmuştur.UNRRA'nın bütçesinin ve çabalarının çoğu Avrupa'da yoğunlaşmıştır. UNRRA'nın milyonlarca Alman, İtalyan ve Avusturyalının gönüllü olarak geri dönmesine yardım etmenin ötesinde, ülkelerine geri dönüş konusundaki çalışmaları tartışmalı olmuştur. Yalta Konferansının bir sonucu olarak, Sovyetler Birliği, Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri, Sovyet kontrolündeki

---

[172] https://www.britannica.com/topic/Supreme-Headquarters-Allied-Expeditionary-Force, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

[173] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 7.

[174] BMMYK, Dünya Mültecilerinin Durumu İnsani Yardımın Elli Yılı, Oxford University Press, Ankara 2001, s.15; Agreement for United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 9 Nov. 1943, https://search.archives.un.org/united-nations-relief-and-rehabilitation-administration-unrra-1943-1946, (Erişim Tarihi: 18.12.2022); Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 85.

topraklarda 50 bin batı müttefik savaş esiri ve batı müttefik ülkelerinde 2 milyondan fazla Sovyet vatandaşını takas etmiştir. Bunların çoğu muhalif veya savaş esiri olmuştur. Geri döndüklerinde misilleme ile karşılaşmaktan korkmuşlardır. Sovyetler Birliği'ne dönen pek çok erkek tutuklanmış, idam edilmiş veya orduda hizmet etmeye zorlanmıştır. Bir kısmı da Sibirya'daki madenlerde ve kereste endüstrilerinde çalıştırılmışlardır. Geri dönen kadınların çoğu hayatlarının geri kalanında ayrımcılığa maruz kalmıştır. UNRRA'nın bu zorunlu geri dönüşe dahil olması, itibarını tehlikeye atmış ve uluslararası mülteci müdahalelerinde olumsuz etki doğurmuştur.[175]

Doğu-Batı çatışması ve buna bağlı olarak meydana gelen geri dönme sorunları, yeni kurulan Birleşmiş Milletler 'in en önemli ve tartışmalı konusu haline gelmiştir. Batı ve Sovyet ülkeleri arasında temel farklar bulunmaktadır. Doğu bloğu ülkeleri; mültecilerin, Batı ülkelerinde kalmaları durumunda yeni kurulan rejimlerini itibarsızlaştıracaklarından kaygılanmışlardır. Batı'da yaşayıp ülkelerine geri dönmek istemeyen vatandaşlarını savaş suçu işlemekle ve hainlikle suçlamışlardır. Batı ülkeleri ise geri dönüşün bir seçim hakkı olduğunu dolayısıyla göçmek zorunda kalan bireylerin ancak isterlerse geri gidebileceklerini savunmuştur.[176] UNRRA bu kişilerin zorla gönderilmelerini istememiştir. Dolayısıyla insanlar kamplarda kalmak zorunda kalmıştır. 1945 yılına gelindiğinde Almanya, Avusturya ve İtalya'dan mülteciler gelmeye devam etmiştir. UNRRA mülteci hareketlerine yeterince cevap verememiştir.[177]

IGCR ve UNRRA mültecilere ilişkin özel sorumluluklar üstlenmeseler de her iki kuruluş da mültecilere ilişkin andlaşmaların yapılmasına öncülük etmiştir. Örneğin IGCR Londra Seyahat Andlaşması olarak adlandırılan andlaşmaya öncülük etmiştir. Benzer şekilde Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon İdaresi, UNRRA'de komiteleri aracılığıyla birkaç andlaşma taslağı hazırlamış ve bazı andlaşmalarda değişiklik

[175] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 85.
[176] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 10.
[177] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 44; BMMYK, **Dünya Mültecilerinin Durumu İnsani Yardımın Elli Yılı**, s. 16.

yapılmasını sağlamıştır. Uluslararası Sağlık Konferansı ve Uluslararası Hava Seyrüsefer Sağlık konferansı bunlar arasında sayılabilir. [178] Bu adımlar ayrıca 19. yy. sonu ve 20. yy. başında salgın hastalıklarla mücadelenin kodlarını belirleme çabaları arasında sayılmaktadır.[179]

Mülteci sorunlarına ilişkin çağdaş uluslararası yaklaşım UNRAA'nın sona ermesi ve IRO'nun kurulmasıyla mümkün olmuştur. UNRAA'nın fonlarının %70'i ABD tarafından karşılanmış olup yöneticilerin çoğunluğu da ABD vatandaşıdır. Ancak ABD bu kurumun başta geri gönderme olmak üzere birçok politikasına karşı çıkmıştır. [180]

Sonuç olarak, IGCR ve UNRRA çok özel amaçlar için kurulmuş örgütlerdir. IGCR temelde Yahudi mültecilerin Almanya'yı terk etmelerine ve yeniden yerleşmelerine yardımcı olmak için kurulmuştur. UNRRA, yerinden edilmiş kişilere maddi yardım sağlamak ve ülkelerine geri dönmelerine yardımcı olmak için çalışmıştır. Her ne kadar yetkiler içinde yasal koruma sağlamak sayılmasa da her iki kuruluş da yardım ettiği kişilere koruma sağlayan andlaşmalar yapılması için çaba harcamıştır.

1.2.3. Birleşmiş Milletler Döneminde Kurulan Mülteci Koruma Mekanizmaları

1919 yılında kurulan Milletler Cemiyeti iki dünya savaşına da engel olamayınca 1942 yılında bir grup üye devlet, örgütün yeniden yapılandırılmasını görüşmüş netice itibariyle yeni bir uluslararası örgüt kurulması yönünde karar alınmıştır. Birleşmiş Milletler (United Nations) ismi verilen bu örgütün adı dönemin ABD Devletleri Başkanı Roosvelt tarafından öne sürülmüş ve bu isim 1942 Bildirgesinde de kullanılmıştır. [181]

---

[178] Intergovernmental Committee on Refugees, Final Act of the Intergovernmental Conference on the adoption of a travel document for Refugees and Agreement relating to the issue of a travel document to refugees who are the concern of the Intergovernmental Committee on Refugees, 15 October 1946, UNTS Vol. XI, No. 150, available at: https://www.refworld.org/docid/502d026d2.html, (Erişim Tarihi: 18.11.2022).

[179] Ezeli Azarkan, **Uluslararası Hukukta Sağlık Hakkı**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2018, s. 170-171.

[180] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 12.

[181] Seha L. Meray, **Devletler Hukuna Giriş İkinci Cilt**, Ajans Türk Matbaası, Ankara 1959, s. 132-135; Edip F. Çelik, **Milletlerarası Hukuk**, Filiz Kitapevi, İstanbul 1984, s. 250; Melda Sur, **Uluslararası**

İkinci Dünya Savaşının sona ermesini müteakip 1945 yılında 50 devletin imzalamasıyla San Francisco'da Birleşmiş Milletler Antlaşması kabul edilmiştir. Bu Andlaşma ile Milletler Cemiyeti yerini Birleşmiş Milletler örgütüne bırakmıştır.[182] Antlaşmanın yürürlüğe giriş tarihi 24 Ekim 1945'tir. Bu Andlaşmaya ek olarak Uluslararası Adalet Divanı Statüsü de kabul edilmiştir.[183]

BM'nin; Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Uluslararası Adalet Divanı, Vesayet Konseyi ve Genel Sekreterlikten oluşan 6 temel organı bulunmaktadır. Milletler Cemiyeti'nin sona ermesinin ardından mültecilere yönelik adımlar BM tarafından atılmıştır. Bu adımlar genellikle Ekonomik ve Sosyal Konsey himayesinde gerçekleşmiştir.[184] Kurulduğu yıllarda 18 üyesi bulunan Ekonomik ve Sosyal Konseyin 1971 yılında alınan karardan itibaren 54 üyesi bulunmaktadır. Dönüşümlü bir şekilde her sene 18 üye BM Genel Kurulunca belirlenirken Güvenlik Konseyi'nin daimî üyeleri her zaman bu Konseye seçilmektedir. Her üyenin bir oyu bulunmakta ve Konsey, kural olarak kararlarını basit çoğunluk yöntemiyle almaktadır. [185]

1.2.3.1. Uluslararası Mülteci Örgütü (IRO)

Uluslararası mülteci korumasına ilişkin bir başka önemli aşama Uluslararası Mülteci Örgütü'nün (IRO) kurulmasıdır. 15 Aralık 1946 tarihinde BM Genel Kurulu'nun 62 (I) sayılı kararıyla kurulan IRO faaliyetlerini, 30 Haziran 1950'de tamamlanmayı planlanmasına rağmen mülteci sorunlarının çözüme kavuşturulmamasından dolayı

Hukukun Esasları, Beta Yayınevi, İstanbul 2018, s. 188; Yusuf Aksar, **Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk I**, Seçkin Yayınevi, 2019 Ankara, s. 223.

[182] Birleşmiş https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf, (Erişim Tarihi: 30.12.2022).

[183] Çelik, **Milletlerarası Hukuk**, s.250; Kamuran Reçber, **Uluslararası Hukuk**, Dora Yayınevi, Bursa 2020, s.253; Sur, **Uluslararası Hukukun Esasları**, s.188; Aksar, **Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk I**, s. 223; Meray, **Devletler Hukuna Giriş İkinci Cilt**, s. 132-135.

[184] Öztürk, **Mülteci statüsnün Belirlenmesi**, s. 231.

[185] Çelik, **Milletlerarası Hukuk**, s. 250; Sur, **Uluslararası Hukukun Esasları**, s.198; Hüseyin Pazarcı, **Uluslararası Hukuk**, Turhan Kitapevi, Ankara 2018, s. 205; Aksar, **Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk I,** s. 230; Reçber**, Uluslararası Hukuk**, s. 254; Meray, **Devletler Hukuna Giriş İkinci Cilt**, s. 155.

faaliyetlerine bu tarihten sonra da devam etmiştir.[186] Batı ile Doğu Bloğu arasında mülteciler konusunda yaşanan gerilim, IRO'nun kurulmasıyla ortadan kalkmamıştır. IRO, temelde mültecilere ve yerinden edilmiş kişilerin geri dönmesine yardım etmekle görevlendirilmiştir.[187] 28 Şubat 1952'ye kadar mültecilere ilişkin faaliyetlerde bulunmuştur.[188] IRO, İkinci Dünya Savaşının ardından kurulan teknik anlamda uzmanlaşmış ilk uluslararası örgüttür.[189] IRO'nun devletlerle yapılan andlaşmalarının niteliğine bakıldığında ulus üstü niteliğe sahip bir örgüt olduğunu söylemek mümkündür.[190]

IRO Statüsü, kendinden önceki mülteci belgelerini kısmen uygulamaya devam etmiş ve dünyanın çeşitli yerlerindeki yerinden edilmiş kişileri korumak için faaliyetler yürütmüştür. Bunların en önemlileri Nazi zulmünden kaçan Yahudiler, Nazi zulmüne uğramış yabancılar ve vatansızlardır.[191] IRO kendinden önceki kurumlardan çeşitli yönlerle ayrılmaktadır. Mülteci haklarını çeşitli boyutlarıyla ele alan ve mültecilerle ilgili geniş kapsamlı görev tanımlaması yapan ilk örgüt olan IRO, mültecileri mensup oldukları gruplar şeklinde ayırmak yerine, mülteciliği doğuran nedenleri temel alarak bir tanımlama yoluna gitmiştir. [192]

IRO Statüsüne göre mülteci; *"Irk, tabiiyet, siyasi görüşü ve dini inanışları nedeniyle zulüm gören ya da tabiiyetinde bulunduğu devlet tarafından koruma imkânı bulunmayan kişi"* dir. IRO, mülteci olabilmek için ülkede bulunma şartını aramamış, vatandaşlık bağı olup olmadığı ile ilgilenmemiş hatta kişi mülteci tanımına girmese dahi

[186] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 7; Jeager, **On the History of the International Protection of Refugee**, s. 732-733.
[187] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 86.
[188] Refugees and Displaced Persons, U.N. Doc. A/RES/62(I),
[189] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 52; Öztürk, **Mülteci Statüsünün Belirlenmesi**, s.78.
[190] Jeager, **On the History of the International Protection of Refugee**, s. 732.
[191] Barnett, "Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime", s. 244; Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s .7.
[192] UNHCR, **An Introduction to International Protection**, s. 6.

çıkabilecek mağduriyetleri önlemek amacıyla adımlar atmıştır. [193] IRO, geri dönüşleri organize etmenin yanında güvenli üçüncü ülkeye yerleştirme seçeneğini de uygulamaya çalışmış bu yönüyle de kendinden önceki kuruluşlardan ayrılmıştır.[194]

IRO, mültecilerin ülkelerine geri gönderilmesi, kimliklerinin tespiti, tescili ve sınıflandırılması, bakım ve yardım, hukuki ve siyasi koruma ulaşım ve bu kişileri kabul edebilecek ve kabul etmek isteyen ülkelere yeniden yerleşimlerini sağlamakla yetkilendirilmiştir. IRO'nun yetkisi genel ve kapsayıcı nitelik taşımaktadır.[195] IRO'nun geniş kapsamlı bu yetkileri uluslararası mülteci hukukunun gelişimine önemli katkılarda bulunmuştur. IRO, 1948 yılında BM Ekonomik ve Sosyal Konseyi'ne, Kayıp Kişilerin Ölüm Bildirisi konusunda bir taslak sunmuş. Bunun yanında İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi hakkında görüşlerini sunarak, mültecilerin hukuki durumu ile ilgili bir dizi uluslararası konferansa katılmıştır. Ayrıca 1946 yılında kabul edilen Londra Seyahat Belgeleri Andlaşması'na katılımın artmasını sağlamıştır. Tüm bunların yanında 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin hazırlanmasında da aktif rol oynamıştır.[196] IRO'nun, temel uluslararası insan hakları sözleşmelerinin hazırlanmasına katkıda bulunması ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin hazırlanmasında aktif rol oynaması, günümüzde uygulanan mültecilerin korunması için zorunlu olan yasal çerçevenin oluşmasını sağlamıştır. Ancak IRO'nun geri dönüşlerden ziyade yeniden yerleşmeye yönelmesi mülteci kabul eden devletlerden tarafından olumsuz karşılanmıştır. Bu dönemde Avrupa'daki ekonomik durumdan dolayı devletler kendi vatandaşlarına öncelik vermek istemişlerdir. IRO, 1 milyondan fazla mülteciyi Amerika, İsrail, Güney Afrika gibi ülkelere yerleştirmiştir.[197] Mülteci gruplarına dünya barışını bozucu kitle gözüyle bakılması IRO'nun faaliyetlerini

---

[193] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 7; Constitution of the International Refugee Organization. New York, 15 December 1946, https://treaties.un.org/doc/Treaties/1948/08/19480820%2007-01%20AM/Ch_V_1p.pdf, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

[194] Jeager, **On the History of the International Protection of Refugee**, s. 732.

[195] Elif Uzun, Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK'nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Rolü, **Göç Araştırmaları Dergisi**, C. 2, s. 2, Temmuz- Aralık 2016, s. 65-66.

[196] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 47-48.

[197] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 91.

kısıtlayan önemli nedenlerden biri olmuştur. Mülteci hareketlerinin koordinasyonunun sağlanması ve iş birliğinin artırılması zorunlulukları bu dönemde açıkça tespit edilmiştir.[198]

IRO, Doğu ile Batı Bloğu arasında kalmış ve Batıya ucuz iş gücü sağladığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. Ayrıca ilgili ülkedeki muhalif gruplara destek sağlamakla da itham edilmiştir. Dünyadaki kamplaşmalar ve IRO'ya olumsuz bakış dolayısıyla devletler IRO'nun bütçesine katkıda bulunmak konusunda isteksiz davranmışlardır.[199] Bu dönemde siyasi, stratejik dayanışma temelli ve ekonomik avantajlar barındıran savaş sonrası mültecilerin yeniden yerleştirilme çabalarının önemi bir kez daha teyit edilmiştir. IRO'nun tecrübesi mültecilerin Avrupa dışına yeniden yerleşmede istekli olmaları denizaşırı ülkelerde temel haklar için ortak bir payda oluşturmasına bağlı olduğunu göstermiştir. Bu nedenle IRO mültecilerin vatandaşlığa alınmadan önce mültecilerin korunması için yeniden yerleşim ülkeleriyle ikili andlaşma yapılması yoluna gitmiştir. Özellikle çalışma haklarına yönelik mülteci haklarının garanti altına alınması IRO'nun görev süresinin dolmasından önceki önemli bir gelişme olarak kayda geçmiştir.[200]

IRO, yerinden edilmiş kişilere yeniden yerleşim sağlamasına rağmen, 1940'ların sonunda Avrupa'daki kamplarda yüzbinlerce yerinden edilmiş insan yaşamını sürdürmeye devam etmiştir. Bu durum da başarının tam olarak sağlanmadığını göstermiştir. Dahası, mülteci sorunları, Doğu Avrupa'dan gelen yeni mülteci grupları batıya doğru ilerlemeye başlamasıyla daha çetrefilli bir hal almıştır. Aynı zamanda, Hindistan, Kore, Çin ve Filistin'de yaşanan felaketler milyonlarca yeni mültecinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Küresel mülteci sayısında ortaya çıkan artış göz önüne alındığında ve mültecilerin yeniden yerleşim ülkelerinin kabul edeceği sınırlara ihtiyaç

---

[198] UNHCR, **An Introduction to International Protection**, s. 20-21; Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 91; Jeager, **On the History of the International Protection of Refugee,** s.732-733; United Nations, Constitution of the International Refugee Organization, 15 December 1946, United Nations, Treaty Series, vol. 18, p. 3, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b37810.html, (Erişim Tarihi:16.10.2022)

[199] UNHCR, **An Introduction to International Protection**, s. 6.

[200] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 93.

olduğu yönündeki yaygın kabul ve IRO'nun bu sorunları çözmek için ciddi bir finansal kaynağa ihtiyaç duyması sonucunda batılı ülkeler BM çatısı altında yeni ve daha etkin bir mekanizmanın oluşturulması gerekliliğini vurgulamışlardır. [201] Büyük ölçüde Amerika Birleşik Devletleri tarafından finanse edilen ve 5 binden fazla personeli olan IRO, 1,5 milyondan fazla mülteciye yardım etmiş. Ancak Mülteci sorunlarına kalıcı çözümler getirememiştir. Avrupa'da ve Asya'da yardıma muhtaç ve sorunları çözümsüz kalmış milyonlarca mülteci kalmıştır.[202]

1.2.3.2. Uluslararası Göç Örgütü (IOM)

IOM, 1951 yılında kurulmuştur. Günümüzde bu kuruluşa 174 devlet üye olup sekiz devlette ofisi bulunmaktadır. İlk kurulduğunda Hükümetler arası Avrupa Göç Komitesi (ICEM) adı altında faaliyet göstermiştir. Hükümetler arası bir kuruluş olarak faaliyetlerden bulunan IOM, çalışmalarında sivil toplum kuruluşları ile yakın iş birliği içinde olmaktadır.[203] IOM, BMMYK ile bilgi alışverişinde bulunabilmektedir.[204] IOM, uluslararası göç sorunlarının çözümü için devletleri ve diğer ilgili kuruluşları teşvik etmekte, ülke içinde yerinden edilmiş kişiler de dahil olmak üzere göç dolayısıyla mağduriyet yaşayan ya da yaşama riski kişilere yardımda bulunmaktadır. Bunun yanında göç hareketlerinin insani bir çerçevede gerçekleşmesini sağlamak amacıyla faaliyetlerde bulunmaktadır. Göç ile ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınma arasındaki koordinasyonun sağlanması bu örgütün çalışma sahası olup tüzüğünde de yer almaktadır.[205] IOM, kuruluşundan gönümüze hızla büyümeye devam etmektedir. Normatif bir karakteri olmayan bu kurum, devletlere göç konusunda yardımlar sağlamaktadır. Bağışçı

---

[201] Martin, "Rethinking Protection of Those Displaced by Humanitarian Crises", s. 447; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s.13.
[202] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 87.
[203] Uğur Özgöker, Güney Ferhat Batı, **Uluslararası Siyasi, Askeri, Ekonomik ve Sosyo-Kültürel Örgütler**, Der Yayınevi, İstanbul 2017, s. 199-200.
[204] Özkan, **Göç, İltica Sığınma Hukuku**, s. 141.
[205] https://www.iom.int/who-we-are, (Erişim Tarihi: 27.12.2022).

devletlerin öncelikleri ve talepleri göz önünde bulundurarak göç konusunda çeşitli projeler de örgüt tarafından yapılabilmektedir.[206]

IOM, 2016 yılında BM sistemine dahil edilmiştir. Böylece etkinliği artırılmaya çalışılmıştır.[207] Örgüt, yaklaşımıyla küresel liderlik iddiasını temsil etmeye çalışmaktadır. Bunu yaparken ilgili diğer kuruluşlarla fikir ayrılıkları yaşayabilmektedir. Mültecilerin korunması, yeniden yerleştirilmesi ve geri dönüşü ile ilgili olarak BMMYK ile ilgili iken; 1919'dan beri işçi göçünün birçok yönünden sorumlu olan ve göçmenlerin haklarını koruyan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) ile çalışmaktadır.[208]

IOM, ülke içinde yerinden edilmiş kişiler de kapsayacak şekilde yaklaşık 30 milyon insana yardımda bulunmuştur. Göç ve kalkınma, göç sorunlarının azaltılması, göçün düzenlenmesi ve zorunlu göç konuları IOM'un ana çalışma başlıklarıdır. Bunun yanında göç hukukuna katkı sunmak, göçle ilgili politikaların belirlenmesi, göçmen haklarının garanti altına alınması, göç ve cinsiyet konuları örgütün diğer çalışma başlıklarını oluşturmaktadır.[209]

1.2.3.3. Yakın Doğu'da Birleşmiş Milletler Filistinli Mültecilere Yardım ve Çalışma Ajansı (UNRWA)

BM'nin kararı ile 1947 yılında Filistin ülkesi Arap ve Yahudiler arasında ikiye ayrılmıştır. Ardından bu topraklar üzerinde Yahudiler tarafından İsrail devleti kurulmuştur.[210]

Filistinlilerin yasal statüsü, sınır dışı edilme tarihlerine ve mevcut ikamet yerlerine bağlı olarak büyük ölçüde değişmiştir. Yaklaşık 850 bin Filistinli kendileri veya 1948'den sonra kurulan İsrail Devletinde kalan torunları bugün İsrail vatandaşlığına sahiplerdir. Bir

---

[206] Alexander Betts, **Introdiction: Global Migration Governance**, Oxford 2011, s. 13.
[207] Martin Geiger, "Die Rolle der IOM im UN-System", **Vereinte Nationen: German Review on the United Nations**, 2017, Vol. 65, No. 5 (2017), pp. 201-206, s. 201.
[208] Geiger, "Die Rolle der IOM im UN-System", s. 203.
[209] https://www.iom.int/our-work, (Erişim Tarihi: 27.12.2022).
[210] Odman, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İlticanın Gelişim süreci),** s. 54.

kısım Filistinli, Orta Doğu dışındaki ülkelerden vatandaşlık almıştır. Filistinli mültecileri kabul eden Arap devletlerinden sadece Ürdün, Filistinlilerin çoğuna vatandaşlık vermiştir. Bunun yanında birçok Filistinli kötü şartlarda yaşamını sürdürmek zorunda kalmıştır.[211] BM Yardım ve Rehabilitasyon ajansı tarafından bu kişilere yardımlar yapılmıştır. Ancak çatışmaların devam etmesi neticesinde BM Genel Kurulu 8 Aralık 1949 tarihinde ve 302 (IV) nolu kararla, 01 Mayıs 1950'de göreve başlayacak Yakın Doğu'da Filistinli Mültecilere Yardım ve Çalışma Ajansı kurma kararı alınmıştır. Bu Ajans, Ürdün, Suriye, Lübnan ve Gazze şeridinde faaliyetlerde bulunmaya yetkili kılınmıştır.[212] BMMYK, bu ülkelerde ve alanlardaki Filistinlilerin sorunlarıyla ilgilenmemektedir. Ancak bu bölgeler dışındaki Filistinliler hakkında çalışmalar yapabilmektedir. Ajans'ın koruma yetkisi BMMYK kadar kapsamlı değildir. Bu nedenle Filistinli mültecilerin sorunları daha da çözümsüz hale gelmektedir.[213]

Yakın Doğu'da Filistinli Mültecilere Yardım ve Çalışma Ajansı'na bağlı 5,3 milyon mülteci bulunmaktadır. Bu mültecilerin üçte ikisi Ajans'ın yetki alanındaki bölgelerde geri kalanı ise kamplarda yaşamlarını sürdürmektedir. Ajans; BM bütçesi, devletler ve gönüllü kurum ve kuruluşlar tarafından finanse edilmektedir. 1993 yılında dokuz yıl olan mültecilerin vatanlarından ayrı kalma ortalama süresi, 2012 yılına gelindiğinde yirmi yılı aşmış durumdadır. BMMYK'nın yetkisi altında bulunan uzun süreli sürgündeki milyonlarca mülteciye ek olarak UNRWA'nın yetki alanına giren milyonlarca kayıtlı Filistinli mülteci de benzer durumlarda yaşamaktadır.[214]

Ajans; eğitim, sağlık, çatışma dönemlerinde acil yardım gibi konularda BM'nin diğer uzmanlaşmış organlarıyla beraber hareket etmektedir. Kuruluşundan itibaren kamplar kurmuş, hastaneler açmış, mültecilere istihdam sahaları oluşturmaya çalışmıştır.

---

[211] Jastram, Achiron, **FLÜCHTLINGSSCHUTZ: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 30.

[212] Jastram, Achiron**, Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum Internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 33.

[213] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 7.

[214] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Protracted Refugee Situations, 10 June 2004, EC/54/SC/CRP.14, available at: https://www.refworld.org/docid/4a54bc00d.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

Ancak bütçesinin kısıtlı olmasından dolayı istenilen düzeyde yardımı mültecilere yetiştirememiştir. BM bu sorunu devletlere destek sağlama çağrısında bulunarak aşmaya çalışmıştır.

1.2.3.4. Birleşmiş Milletler Kore Yeniden Yapılanma Ajansı (UNKRA)

BM Kore Yeniden Yapılanma Ajansı, BM Genel Kurulu'nun 01 Aralık 1950 tarihinde aldığı 410 (V) numaralı kararla kurulmuştur.[215] Ajans, Kore'nin Kuzey ve Güney diye ikiye ayrılması ve iç savaş nedeniyle yerinden edilmiş kişilerin sorunlarını çözmek amacıyla kurulmuştur. Savaş nedeniyle mağduriyet yaşayan insanlara yardım sağlanması da Ajansın görevleri arasında sayılabilecektir. UNKRA faaliyetleri 1959 yılında sona ermiştir.[216]

Ajans Kore savaşının sona ermesinden sonra görevine başlamış, mülteciler başta olmak üzere sanayi, tarım, eğitim gibi temel meselelerde faaliyetlerde bulunmuştur.

1.3. MÜLTECİLERE DAİR EVRENSEL VE BÖLGESEL HUKUKİ DÜZENLEMELER

Mülteci hakları, andlaşmalar hukuku, örf adet hukuku ve hukuk genel ilkelerinden kaynaklandığı ölçüde uluslararası hukukun konusu olarak değerlendirilebilecektir. Mülteci haklarına dair en önemli güncel kaynak olarak andlaşmalar hukuku gösterilebilir. Doğrudan mülteci hukukuna dair andlaşmalar olduğu gibi insan haklarına yönelik andlaşmalar da bu bağlamda önemlidir. Andlaşmalar genellikle devletlerarasında yapılan ve bazı sorumlulukları devletlere yükleyen, devletlerin iradeleriyle ortaya çıkan uluslararası hukuk kaynaklarıdır.[217] BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukunun oluşturulmasına ilişkin çabaları bölgesel sözleşmelerin oluşmasında da etkili olmuştur. BMMYK bölgesel andlaşmaların 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin yerine geçen andlaşmalar olmadığını bu sözleşmeyi tamamlayan metinler olduğunu kabul etmektedir. Nitekim

---

[215] https://search.archives.un.org/united-nations-korean-reconstruction-agency-unkra-1950-1958, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).
[216] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 7.
[217] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 16-18.

BMMYK, Yürütme Komitesi'ni geliştirilen bölgesel metinlerin evrensel olarak kabul görmüş standartlara tam olarak uyması gerektiği konusunda desteklemiştir.[218]

Mültecilerin korunmasının güvencesini devletlerin sınırsız yetkilerine bırakmak istenilmemesi 1951 Sözleşmesinde BMMYK'ya etkili olabileceği alanlar sunmuştur. Bu bağlamda devletler ulusal düzenlemelerini 1951 Sözleşmesine aykırı olmayacak şekilde yapmak durumundadır.

1.3.1. Mültecilerin Haklarına İlişkin Evrensel Düzenlemeler

Uluslararası mülteci hukukunun temelinde, Mültecilerin Haklarına İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 Mültecilerin Hukuki Statülerine Dair New York Protokolü bulunmaktadır. Bu metinler uluslararası koruma arayan kişiler için somut düzenlemeler içeren temel metinlerdir. Mülteci tanımının kapsamının tartışılması, uluslararası koruma mekanizmasının istenilen sonuçları vermemesi temel eleştiri konuları olsa da ilgili Sözleşme ve Protokol günümüzde de önemini yitirmemiştir. Uluslararası hukukun genel ilkelerinden biri olan iyi niyet ilkesi gereği mülteci sözleşmelerine taraf olan devletlerin ilgili hükümleri iyi niyetle uygulamaları gerekmektedir. Bu bağlamda taraf devletler ülkelerinde bulunan mültecileri koruma yükümü altındadır. Aşağıda detaylı olarak incelendiği üzere 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin birçok hükmü uluslararası örf adet hukuku niteliğine kavuşmuştur. Dolayısıyla söz konusu hükümler taraf olmayan ülkeleri de bağlayıcı nitelik kazanmıştır. [219]

1.3.1.1. Mültecilerin Haklarına İlişkin 1951 Cenevre Sözleşmesi

IRO'nun görev süresinin dolduğu Haziran 1950 tarihine gelindiğinde mültecilerin çoğu ülkelerine geri dönememiş ve yeniden yerleştirme programından faydalanamamıştır. Özellikle Doğu Bloku ülkelerinden gelen mültecilere yönelik yeni bir stratejiye ihtiyaç duyulmuştur. Bu bağlamda BM, mülteciler başta olmak üzere vatansız kişilerin de dahil

[218] Executive Committee 48th session, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c958/safeguarding-asylum.html, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).
[219] Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum Internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 12-14.

olduğu yeni bir entegrasyon rejimi oluşturmayı amaçlamıştır. Böylece BMMYK'nın kurulması ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kabul süreci başlamıştır. Bu Sözleşme modern mülteci hukukunun mihenk taşı niteliğindedir. Sözleşme ile ilk defa genel anlamda bir mülteci tanımı yapılmıştır.[220]

1950 yılında BM Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından belirlenen ad hoc komite, mülteci ve vatansızların durumuna dair bir belge hazırlamıştır. Komite, ocak ve şubat aylarında yaptığı toplantılarda mülteciliğe ilişkin tanımın *"haklı bir nedene dayanan baskı" ve "zulüm"* kavramları üzerinde şekillendirme kararı almıştır.[221]

Mülteci tanımının kapsamı ve hangi grup bireylerin tanıma dâhil olacağı ve bunların hangi tarihten itibarenki olaylar nedeniyle tanım kapsamına dâhil edilecekleri tartışma yaşanan alanlar olmuştur. *Ad hoc* komite söz konusu tartışmaları nihayete erdirmek amacıyla Fransa, İngiltere ve ABD temsilcilerinden oluşan çalışma grubu kurma kararı almıştır. 23 Ocak 1950 tarihine gelindiğinde çalışma grubu taslak bir tanım üzerinde anlaşmıştır. Fakat komite yapılan tanımı yetersiz bulmuştur. Çalışma grubunun tanımı mülteci tanımını genişletmenin aksine daha da daraltılmıştır. Ağustos 1950'de ad hoc komite taslak metin hazırlayarak Ekonomik ve Sosyal Konseye göndermiştir. Konsey ilgili değişiklikleri yaptıktan sonra metni Genel Kurula Sunmuştur.[222] Genel Kurul, mülteci tanımını da eklediği, 14 Aralık 1950 tarihli 429 (V) [223]sayılı kararı ile sözleşmenin hazırlanması için Tam Yetkililer Konferansı'nın toplanması kararı almıştır.[224] Cenevre'de

---

[220] Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s.201; Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s.12; Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s.91.

[221] Odman, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İlticanın Gelişim süreci),** s.62-63.

[222] UNHCR, **Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees**, Geneva December 2011, s.5-6.

[223] UN General Assembly, Draft Convention relating to the Status of Refugees, 14 December 1950, A/RES/429, available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f08a27.html,(Erişim Tarihi: 10.01.2022).

[224] Conference of Plenipotentiaries, https://www.unhcr.org/search?comid=3c07a8642&cid=49aea9390&scid=49aea9398, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

02-25 Temmuz 1951 tarihlerinde iki oturum halinde yapılan konferans sonucunda Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi; 28 Temmuz 1951 tarihinde yirmi dört devletin oybirliğiyle kabul edilmiştir. Sözleşme 28 Temmuz-31 Ağustos tarihlerinde imzaya açılmış, 22 Nisan 1954 tarihinde de yürürlüğe girmiştir.[225] 1951 sözleşmesi mültecilere ilişkin evrensel anlamda uygulama alanı bulan yegâne sözleşmedir. Sözleşme 146 ülke tarafından onaylanmıştır. [226]

Sözleşmenin önsözünde, *"Birleşmiş Milletler'in mültecilere yönelik derin endişesini ortaya koyduğu ve mültecilere bu temel hak ve özgürlüklerden mümkün olan en geniş şekilde yararlanmalarını sağlamaya çalıştığı"* vurgusu yapılmıştır. Önsöz ayrıca, mülteci korumasının doğası gereği sosyal ve insani olarak kabul edilmesi gerektiğini ve dolayısıyla bu korumanın verilmesinin devletlerarasında bir gerilim nedeni haline gelmemesi gerektiğini vurgulamıştır. Mülteci sorununa ancak uluslararası iş birliği yoluyla sağlanabilecek tatmin edici bir çözümle, belirli ülkelere aşırı derecede ağır yükler yüklenmeden hal edilebileceği beyan edilmiştir.[227]

1951 Cenevre Sözleşmesi, mültecilerin statüsüne ilişkin önceki uluslararası andlaşmaları yenilemek, birleştirmek ve gerekirse yeni bir andlaşma aracılığıyla ilgili belgelerin sağladığı korumayı amaçlamaktadır.[228] 1951 Cenevre Sözleşmesinin kabulü ve BMMYK'nın kurulması ile mülteci kavramı, uluslararası hukuktaki kendine özgü yapısına kavuşmuştur. Ancak Sözleşme, sığınma hakkını düzenlememiştir.[229] Sözleşmeyi hazırlayan devletler bu konuda egemenlik haklarını saklı tutmak istemeleri bu durumun

---

[225] Convention Relating to the Status of Refugees, https://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf, (Erişim Tarihi: 30.10.2019); Odman, Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İlticanın Gelişim süreci), s. 63.

[226] Jastram, Achiron, **FLÜCHTLINGSSCHUTZ: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s.11-12; Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s.7; Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 91; Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 201,

[227] Erika Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work"**, Durham Law Review 2013**, s. 167-168.

[228] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 62.

[229] BMMYK**, Parlamenterler İçin El Kitabı** Sayı, 2 –2001, Mültecilerin Korunmasi Uluslararasi Mülteci Hukuku Rehberi, https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55fa659a4, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

ortaya çıkmasının nedeni olarak gösterilebilir. Sözleşme hazırlanıp imzalandığında, mülteci sorununun geçici bir olgu olduğu ve yakında ortadan kalkacağı umulmuştur. Fakat beklenen gerçekleşmemiştir. Günümüzdeki mülteci sorunlarının çoğu, 1950'lerin başında yaygın olanlardan yalnızca kapsam olarak değil, aynı zamanda nitelik olarak da farklılık göstermektedir.[230]

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin müzakerelerine sadece 26 devlet katılmıştır. Yugoslavya dışında Doğu Bloku ülkelerinden hiçbiri bu görüşmelere katılmamıştır. Bu görüşmelerde ABD ve Fransa'nın başını çektiği Batı Bloğu ülkeleri imzacı ülkelerin sorumluluklarının sınırlandırıldığı iddiasını ileri sürmüştür. İngiltere, bu süreçte mülteciliğe ilişkin evrensel bir tanımın yapılması gerekliliğini savunmuştur. Bu tanım yapılırken yer ve zaman bakımından bir sınırlamanın da olmaması gerektiği İngiltere tarafından vurgulanmıştır. ABD ve Fransa eğer kendilerinden Sözleşmeye uymaları bekleniyorsa; sorumlu olacakları mültecilerin nereden geldiklerini ve sayılarının ne kadar olacaklarını bilmek istemişlerdir. Sonuçta, mülteci sözleşmesinin ağırlıklı olarak Avrupalı mültecilerin yasal olarak korunması için bir araç olması gerektiği görüşü baskın gelmiştir. BMMYK Tüzüğü Yüksek Komiserin görevine herhangi bir coğrafi sınır koymazken, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni imzalayan devletlerin yükümlülüklerini daha dar bir şekilde tanımlamıştır. [231]

1951 Cenevre Sözleşmesi *"01 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 bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar*

[230] Jerzy Sztucki, "Conclusions on the International Protection of Refugees Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme", **International Journal of Refugee Law 1, no. 3 (July 1989)**: 285-318, s. 286-287.

[231] Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", **August 2001, Refugee Canada s Journal on Refuge**, s. 47, Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 7; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 16.

sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır." İfadelerini kullanarak; mülteci olarak kabul edilebilecek kişilere yönelik şartları madde hükmünde belirtmiştir. Birinci Dünya Savaşından sonra kabul edilen düzenlemelerde belli bir etnik gruba ya da milliyete mensup kişilere mültecilik statüsü tanınmışken 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan şartları taşıyan her bireye mültecilik statüsü tanınmıştır. Bu bağlamda sözleşmenin birey odaklı olduğunu söylemek yerinde olacaktır.[232]

Sözleşme, mülteciyi tanımlarken, bireysel bir zulüm korkusu nedeniyle ülkelerinden kaçmak zorunda kalan kişi olarak tanımlamaktadır. Bu tanım, kendilerini yerlerinden eden güçlerin insafına kaldıkları için korunma ihtiyaçları olan ülke içinde yerinden edilmiş kişileri dışta bırakmaktadır. Sözleşme zulüm şartını aradığından şiddetten kaçanları kapsamamaktadır. Türkiye, Honduras, Pakistan, Tayland ve Malezya gibi kritik öneme sahip ilk sığınma ülkeleri ya Sözleşmeyi ve ilgili belgeleri onaylamamıştır ya da coğrafi ve zamansal sınırlamaları kabul ederek onaylamışlardır.[233]

Sözleşme'de yer alan temel haklar 1933 Mülteci Sözleşmesi ve 1948 İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi kökenlidir. 1951 Cenevre Sözleşmesi tarafından belirlenen haklar, kaçma, kabul edilme ve sığınma ihtiyacı dâhil olmak üzere mülteci haklarının en temel yönlerini içermektedir. 1951 Cenevre Sözleşmesi gereği mülteciler; koruma talep ettiklerinden dolayı cezalandırılamayacak ve menşe devletlerine geri gönderilme riskine maruz bırakılmayacaktır.[234]

Sözleşme, her ne kadar İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi tarafından kabul edilen hakların gerisinde kalsa da mültecilere kişisel özgürlük alanı tanıma konusunda kendinden önce kabul edilen sözleşmelerin önüne geçmiştir. Ayrımcılık yasağı, din

---

[232] Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 218; Odman, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İltican Gelişim süreci),** s .46.

[233] Iain Guest, "The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis," **International Journal of Refugee Law 3**, no. 3 (July 1991): 585-605, s. 586-587.

[234] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 94.

özgürlüğü, mahkemeye erişim hakkı garanti altına alınarak evrensel asgari temel özgürlükler korunmaya çalışılmıştır. Mültecilerin yerleştikleri ülkelerin ekonomik sistemine entegre olmaları için sosyo ekonomik hakların garanti altına alınması önem arz etmektedir. Sözleşme'de geçen çalışma hayatına dair düzenlemeler Uluslararası Çalışma Örgütü'nün göçmen işçilere yönelik olarak kabul edilen metinleriyle paralellik göstermektedir.[235]

1951 Cenevre Sözleşmesi madde 5: *"Bu sözleşmenin hiçbir hükmü, bir taraf devlet tarafından mültecilere bu sözleşme dışında sağlanan diğer hakları ve çıkarları ihlal etmez."* diyerek, mültecilerin Sözleşme dışında sahip olduğu hakların garanti altına alınmasını amaçlamıştır. Bu hükmün asıl amacı ise Sözleşme'nin yürürlüğe girdiği sırada var olan belirli mülteci sınıflarının haklarını güvence altına almaktır.[236]

BMMYK, Sözleşme ile düzenlenmiş olan haklardan daha kapsamlı haklar sağlayan andlaşmalar imzalamıştır. Ayrıca bazen devletlerin ulusal mevzuatında da Sözleşme ile tanınan haklardan daha geniş haklar tanınmıştır. Bu durumda Sözleşme hükümleri sebep gösterilerek bu kazanımlar sınırlandırılamayacaktır.[237] Ülke vatandaşı yasal sorumluluklarını ihlal ettiğinde ne ile karşılaşıyorsa mültecilere de aynı sorumluluk yüklenilmeli, fazlası istenilmemelidir. Devletler, tarafından mültecilere sağlanacak pozitif ayrımcılığın önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. 1951 Sözleşmesi 4. maddesi gereği, *"taraf devletlerin dini vecibelerin yerine getirme hürriyeti ve çocuklarının dini eğitim hürriyeti bakımından en az vatandaşlara uyguladıkları muamele kadar uygun muameleyi mültecilere göstereceklerdir."* Sözleşme'de yer alan haklar, gönülsüz olarak ülkelerini terk eden mültecilere tanınmış asgari koruma araçlarıdır. Mültecilerin vatandaşlardan fazla sorumluluk altına alınması bu sözleşmesinin varoluş nedenine aykırılık oluşturacaktır. Bu hükmün bir diğer önemi de son yıllarda kabul edilen

[235] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 95.
[236] Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum Internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 14.
[237] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 109.

uluslararası insan hakları sözleşmelerine uygulama alanı açmasıdır. Söz konusu Sözleşmelerle elde edilen ek kazanımlar mülteciler için de uygulanacaktır.[238]

1951 Cenevre Sözleşmesi ile tanınan en önemli ilke geri gönderilmeme ilkesidir. Bu hak ile mültecilerin zulüm riski altında oldukları bir ülkeye gönderilmelerinin önü alınmıştır. Geri göndermeme, uluslararası mülteci korumasının temel taşı olmaya devam etmektedir. 1951 Sözleşmesi'ni onaylamayan devletleri de bağlayan bir uluslararası örf adet hukuku hükmü olarak kabul edilmektedir. Devletler karşı karşıya oldukları tehlikeli durum ortadan kalkmadan mültecileri ülkelerine gönderemeyeceklerdir. Dolayısıyla, mülteciler ya kendi ülkelerine gönüllü olarak geri dönmeye ya da gurbette kalmaya karar verme seçeneğine sahip olacaklardır.[239]

BMMYK'nın yasal yetki ve görevleri ile uluslararası mülteci hukuku arasındaki temel bağ, 1951 Cenevre Sözleşmesi' nin kabulüyle sağlanmıştır.[240] Mültecilerin sahip oldukları evrensel haklar günümüzde iki temel kaynaktan elde edilmektedir. Bunlar; 1951 Mülteci Sözleşmesi ve uluslararası insan haklarına dair metinlerdir. Ancak genel nitelikteki insan hakları sözleşmeleri mültecilerin sorun yaşadıkları birçok alanı kapsayıcı nitelikte değildir. Özellikle ekonomik haklar gelişmekte olan ülkeler tarafından vatandaşlarına yönelik kullanılmakta, yine medeni hakların tümü vatandaşlar bakımından kabul edilirken mülteciler dışarda tutulabilmektedir. Ayrımcılık yapılmamasına dair ilke devletler tarafından her zaman uygulanmamaktadır. Bununla birlikte İnsan Hakları Hukuku, sözleşmede yer alan haklara ek haklar tanımakta ve bu hakların uygulanıp uygulanmadığını kontrol eden mekanizmalar barındırmaktadır.[241]

---

[238] Jastram, Achiron, **Flüchtlıngsschutz: Ein Leitfaden Zum İnternationalen Flüchtlingsrecht**, s. 14; Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar Ve Mülteci Hukuku**, s. 220-221; Hathaway, **The Rights Of Refugees Under International Law**, s.107.

[239] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 17.

[240] Convention Relating to the Status of Refugees, https://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf, (Erişim Tarihi: 30.10.2022).

[241] Tiedemann**, Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s.7; Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 221; Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 154.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin uluslararası mülteci koruma rejimi üzerindeki etkisi büyük olmuştur. 70 yılı aşkın bir süredir de daha geniş bir tehdit yelpazesinden kaçan insanları korumaya devam etmektedir.[242] 1951'den günümüze Mülteci Sözleşmesi'nin detaylı açıklamaları yapılmış ve bölgesel birçok andlaşma mülteci hakları kapsamında kabul edilmiştir. Bunun yanında uluslararası insan hakları hukukunda yaşanan gelişmeler mülteci hukukunda var olan birçok boşluğun kapanmasını sağlamıştır.

1.3.1.2. 1967 Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin New York Protokolü

Batılı devletlerin yaklaşımları merkeze alınarak hazırlanan 1951 Cenevre Sözleşmesi, dünyanın diğer yerlerinde ortaya çıkan mülteci sorunlarına cevap veremez hale gelmiştir. Çünkü zamanla mülteci hareketleri Avrupa kıtasından ziyade Asya ve Afrika kıtalarında artmıştır. BMMYK'nın yetkileri her ne kadar önceki kurumlardan daha geniş de olsa 1951 Cenevre Sözleşmesinde yer alan zaman ve coğrafi sınırlamadan dolayı istenilen düzeyde etkin olamamıştır. Bu bağlamda 1951 Sözleşmesi'nde yer alan tanımın revize edilmesi zorunlu hale gelmiştir.[243] Alanında uzman kişilerce oluşturulan Kurul, 21-28 Nisan 1965 tarihleri arasında çalışmalarda bulunmuş ve taslak bir metin hazırlamıştır. İlgili metin, Sözleşmenin 45. maddesi gereği Genel Kurula sunulmadan doğrudan ilgili devletlere gönderilmiştir. Protokol, 04 Ekim 1967 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Protokolün yürürlüğe girmesiyle 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan coğrafi ve zaman kısıtlanmasının kaldırılması mümkün olmuş böylece 1951 Cenevre Sözleşmesi evrensel niteliğine kavuşmuştur.[244]

1967 New York Protokol'ü madde 7 gereği, coğrafi sınırlandırma kaldırılmış ancak 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni coğrafi sınırlama ile imzalayan devletlerin, New York Protokolü'nü imzalasalar bile bu sınırlamayı kaldırmayı ayrıca taahhüt etmedikçe ilgili sınırlamayı devam ettirebileceklerini düzenlemiştir. 1967 New York Protokolü, 1951

---

[242] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 154.
[243] Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 11-12.
[244] Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 222; Öztürk, **Mülteci Statüsünün Belirlenmesi**, s. 84.

Cenevre Sözleşmesi kapsamında değerlendirilse de ayrı hükümler içeren bir düzenleme niteliğindedir. Şöyle ki 1951 Cenevre Sözleşmesine taraf olmayıp sadece 1967 New York Protokolü'ne taraf olan ülkeler mevcuttur. Bunlar; ABD, Cape Verde, Venezüella'dır. 1951 Sözleşmesine taraf olup 1967 Protokolü'nü imzalamayan ülkeler ise Madagaskar ve St. Kitts and Nevis Islands'dır.[245]

1967 yılındaki Protokolün imzalanması ve coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasıyla beraber mültecilerin etnik mağduriyetlerinin doğmasının önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda geri gönderilemezdik ilkesinin evrensel bir hal alması desteklenmiştir. Dünyadaki önemli güçlerin bu konuda uyuşması dünya barışının sağlanmasında önemli bir adım olarak kabul edilmektedir. Ancak dünya üzerindeki bu güçlerin 1967 New York protokolü'nü kabul etmelerindeki asıl amacının mültecilerin haklarının korunmasından ziyade dünya üzerindeki yayılımlarının kontrol altına alınmasını sağlamak olduğu söylenebilecektir.[246]

1967 New York Protokolü'nün kabulünden on yıl sonra, BM Bölgesel İltica Konferansı toplanarak, mülteciler için kalıcı bir koruma hakkı sağlayacak yeni bir andlaşmanın yapılması değerlendirmiş ancak istenilen sonuca ulaşılamamıştır.[247] Bunun yanında devletler, bir mültecinin eşinin ve reşit olmayan veya baklamakla yükümlü olduğu çocukların kabulünün kolaylaştırmak konusunda anlaşmışlardır.[248]

1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki eksiklikler gerek siyasi gerekse de kurumsal nedenlerden tam olarak çözülememiştir. Siyasi bakımından devletlerin bölgesel anlamda

---

[245] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation,** s.162; Convention Relating to the Status of Refugees, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-2&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en and Protocol Relating to the Status of Refugees, https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-5&chapter=5#6, (Erişim Tarihi: 31.10.2022).

[246] Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", **August 2001, Refugee Canada s Journal on Refuge**, s. 47, Loescher, G; "The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy", **International Migration Research**, vol.35 No. 1, s. 50.

[247] Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum 1977.

[248] Atle Grahl-Madsen, Refugees and Refugee Law in a World in Transition, 3 MICH. J. INT'L L. 65 (1982). Available at: https://repository.law.umich.edu/mjil/vol3/iss1/4, (Erişim Tarihi: 11.03.2022).

sığınma sözleşmesi yapma fikri gerçekleşmediğinden uluslararası düzeyde kabul edilen yeni bir mülteci sözleşmesinin kabulü zorlaşmıştır. Devletlerin siyasi, sosyal ve ekonomik durumundaki değişiklikler de devletlerin mülteci haklarını genişletmekle ilgilenmediklerini bunun yerine olabildiğince sınırlamaya çalıştıkları göstermiştir. Sayılan nedenler dolayısıyla BM, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde radikal değişiklikler yapma yoluna gidememiştir.[249]

Coğrafi ve zaman kısıtını kaldırmaya çalışan Protokol, mülteci tanımında herhangi bir değişiklik yapmamıştır. Özellikle savaş, iç karışıklık, doğan afet gibi nedenlerle yerlerini terk etmek zorunda kalan kişiler için bir korumanın getirilmemesi Protokol'ün eksik kalan yanları arasında sayılabilecektir. Evrensel nitelikteki bu düzenlemelerdeki eksiklikler bölgesel bazı düzenlemelerin kabul edilmesini zorunlu kılmıştır.

1.3.1.3. 1967 Birleşmiş Milletler Ülkesel Sığınma Bildirgesi

1951 Cenevre Sözleşmesi gibi 1967 New York Protokolü de "*sığınma hakkı*" na ilişkin bir hüküm içermemektedir. Sığınma hakkına ilişkin boşluğu doldurmak amacıyla 1967 Bildirgesi kabul edilmiştir.[250] Başta İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi ile beraber kendinden önceki insan hakları belgelerine atıfta bulunan bu metin BM Genel Kurulu tarafından 14 Aralık 1967 tarihinde kabul edilmiştir. [251]

Bildirinin 1. maddesinin ilk fıkrasında, *"Bir Devletin, egemenliğini kullanarak, sömürgeciliğe karşı mücadele edenler dâhil, İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 14. maddesine giren kişilere tanıdığı sığınmaya, tüm öteki Devletlerce saygı gösterilecektir."* denmektedir. Görüleceği üzere sığınma alanındaki bir belgede ilk kez *"sömürgeciliğe karşı mücadele edenler"* için sığınma hakkı vurgusu yapılmıştır. Bildirgenin 1.

[249] UNHCR Note on International Protection, General Assembly, 7 September 1994, https://www.unhcr.org/uk/3f0a935f2.pdf, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).
[250] Decleration on Territorial Asylum, https://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html, (Erişim Tarihi: 04.11.2022).
[251] UN General Assembly, Declaration on Territorial Asylum, 14 December 1967, A/RES/2312(XXII), available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html, Erişim Tarihi: 12.10.2022).

maddesinin 2. fıkrasında, *"Sığınma arama ve sığınma olanağından yararlanma hakkı hakkında, barışa karşı bir suç/bir savaş suçu, ya da insanlığa karşı bir suçu, bu tip suçlarla ilgili hükümleri belirlemek için hazırlanan uluslararası belgelerde tanımlandığı şekilde suçları işlediğini düşünmek için ciddi nedenler bulunan herhangi bir kimse tarafından ileri sürülemez."* Böylece sığınma hakkına sınırlama getirilmiştir.

Bildirinin başlangıç kısmında dayanak olarak İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin 14. maddesinde yer alan sığınma arama hakkı gösterilmiştir. Bildiri sığınma hakkının devletler tarafından dostça ve barışa katkı sağlayacak şekilde kullanılması gerekliliği vurgulanmıştır. Bunun yanında sığınmacıların devletler üzerinde oluşturabilecekleri zorluklar göz önüne alınarak devletlerin iş birliğinin önemine vurgu yapılmıştır. Bildiriye göre sığınma hakkı devlet egemenliğinin bir tezahürüdür. Dolayısıyla bildiride kabul edilen ilkeler devletler için tavsiye niteliği taşımaktadır. 1. maddede geçen takdir yetkisi bildirinin birçok yerinden anlamsal ve lafzi olarak çıkmaktadır. Ancak devletlerin bu takdir hakları sınırsız değildir ve uluslararası hukuk kapsamında kullanılmak zorundadır. Sığınma hakkının keyfi olarak kullanılması uluslararası hukuka aykırılık oluşturmaktadır.[252] Nitekim olağandışı durumlar, milli güvenlik ve toplu insan hareketleri hariç olmak üzere sığınmacı sınırda reddedilemez, zulüm görebileceği herhangi bir ülkeye iade edilemez. Bildirinin 3. maddesinde yer alan bu düzenlemeler, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 33. maddesinde yer alan *"geri göndermeme"* ilkesini desteklemektedir.

1.3.2. Mülteci Haklarına İlişkin Bölgesel Düzenlemeler ve Mülteci Korumasına Etkileri

Bölgesel sözleşmelerin varlığı mülteci tanımının, kişinin bulunduğu yere göre farklı uygulamalara tabii tutulacağını göstermesi bakımından önemlidir. Asya- Afrika Hukuksal Danışma Komitesi tarafından 31 Aralık 1966 tarihinde kabul edilen Bangkok İlkeleri, Afrika Birliği Devletleri 1969 Afrika Birliği Sözleşmesi, Latin Amerika

[252] Jastram, Achiron**, Flüchtlıngsschutz: Ein Leitfaden Zum İnternationalen Flüchtlingsrecht**, s. 19.

Devletleri 1984 Cartagena Beyannamesi ve 1994 Arap Devletlerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Sözleşme uyarınca sığınmacılara ve mültecilere haklar tanımıştır. Bu metinler genel olarak, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki mülteci tanımından daha geniş bir tanım getirmiştir. Bu Düzenlemelerde, sadece zulümden kaçan kişileri değil, aynı zamanda iç çatışmalardan, savaştan veya kamu düzenini bozan diğer nedenlerden dolayı kaçan kişiler de mülteci tanımı içerine almıştır.[253]

Bölgesel belgeler kapsamında genişletilmiş mülteci tanımı, BMMYK'nın yetkisini etkilemiş olsa da bunun ötesine geçtiği ve çeşitli zorla yerinden edilmiş kişileri kapsadığı dikkate değerdir. Nüfus artışı, kentleşme, yönetim başarısızlıkları, gıda ve enerji güvensizliği, su kıtlığı, doğal afetler, iklim değişikliği, uluslararası ekonomik kriz ve durgunluğun etkisi gibi sebeplerle zorunlu yerinden edilmeler artmıştır. Ancak yerinden edilmiş tüm insanlar BMMYK'nın görev alanına girmemektedir.[254] Mülteciler için geçerli uluslararası hukuk kuralları arasında evrensel nitelikte bir uyumun bulunmaması, sığınmacı veya mülteciye yönelik yaklaşımların kişinin bulunduğu yere göre farklılık göstermesine neden olmuştur. Bölgesel uygulamaların artması, uygulamalar arasında farklılıkları artırmıştır.[255]

1.3.2.1. 1966 Mültecilerin Statüsü ve Mültecilere Karşı Muameleye İlişkin Bangkok Bildirisi

Asya- Afrika Hukuksal Danışma Komitesi tarafından 31 Aralık 1966 tarihinde kabul edilen Bangkok İlkeleri[256], 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin yaptığı mülteci tanımından ayrılmamaktadır. Söz konusu Düzenleme ile 1951 Cenevre Sözleşmesi

[253] 1969 OAU Refugee Convention m. 1-2 and 1984 Cartagena Declaration, BMMYK bu sözleşmeler tarafından tanınan mültecileri de tanımaktadır.

[254] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", **ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law** 10 (2010): 182-243, s. 192.

[255] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation** s. 156.

[256] Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees ("Bangkok Principles"), 31 December 1966, available at: https://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html, (Erişim Tarihi:12.10.2022).

tarafından yapılan mülteci tanımında yer almayan *"renk", "etnik köken", "toplumsal cinsiyet"* kavramlarına yer verilmiştir.[257]

Bildiriye göre mülteci: *"Irk, renk, din, tabiiyet, etnik köken, toplumsal cinsiyet, siyasi kanaat veya belirli bir toplumsal gruba mensubiyet dolayısıyla zulüm yada haklı bir temele dayanan zulme uğrama korkusu nedeniyle a) vatandaşı olduğu devleti veya bir vatandaşlığa sahip değilse sürekli ikamet ettiği devleti ya da memleketi terk eden b) bu tür bir devlet veya memleketin dışında iken buraya geri dönmesi ya da korumasından yararlanması mümkün olmayan ya da bunu istemeyen kişi*" olarak tanımlanmıştır (m. 1).

Bangkok Bildirisinin 2. maddesi mülteci kapsamına; saldırı, işgal, yabancı hâkimiyeti veya menşe ülkesinin veya vatandaşı olunan devletin tamamında ya da bir kısmında kamu düzeninin ciddi bir tarzda bozan olayların yaşanması dolayısıyla yaşadıkları yerleri terk edenleri dahil etmiştir. Ancak Arap Birliği Sözleşmesi ve Cartegena Beyannamesi'nin doğurduğu ve devlet uygulamalarına yansıyan etki Bangkok Bildirisinde görülmemiştir.[258]

Bangkok Bildirisinin 1. maddesinin 4. fıkrasına göre bir mültecinin kanunen bakmakla sorumlu olduğu kişiler de mülteci sayılacaktır. 1951 Cenevre Sözleşmesinde doğrudan böyle bir hüküm bulunmamaktadır. Sözleşmenin 12. maddesinin 2. fıkrası evliliğe bağlı haklara taraf devletlerin saygı duyması gerektiği vurgulanmış ancak doğrudan ilgili kişilerin mülteci statüsü verileceğine dair bir hükmü ortaya konmamıştır.[259]

---

[257] Topal, **Mülteci Hukuku ve Silahlı Çatışma Kaynaklı Sığınmacılar**, s. 57.
[258] Topal, **Mülteci Hukuku ve Silahlı Çatışma Kaynaklı Sığınmacılar**, s. 58.
[259] UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, available at: https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html, (Erişim Tarihi: 13.02.2022).

1.3.2.2. 1969 Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Belirli Yönlerine İlişkin Afrika Birliği Teşkilatı Sözleşmesi

Afrika Birliği Örgütü (OAU), Afrika'daki mülteci sorunlarının tüm yönlerini yönetecek bir mülteci belgesi taslağı hazırlamaya karar vermesi 1960'ların başlarında bağımsızlığın hemen ardından bazı Afrika ülkelerinde çıkan iç savaşlar ve dekolonizasyon süreciyle ilgili çatışmalardan kaynaklanan kitlesel mülteci akını nedeniyle ortaya çıkan siyasi ve yasal sorunları ele alma ihtiyacından etkilenmiştir.[260]

Afrika Birliği Teşkilatı tarafından 10 Eylül 1969 tarihinde imzalanan ve 1974 yılında yürürlüğe giren Afrika'daki Mülteci Sorunlarının Belirli Yönlerine İlişkin Sözleşme, taraf devletler bakımından bağlayıcı hükümler içermektedir. Metin, 1951 Cenevre Sözleşmesi temel alınarak hazırlanan ilk bölgesel sözleşme olduğu gibi, mülteciler hukuku bakımında bağlayıcı olan bölgesel tek sözleşme niteliği taşımaktadır.[261] Nitekim belgeyi birçok Afrika ülkesi de onaylamıştır. Ancak söz konusu sözleşmeye birçok çekince de konulmuştur. Bunun nedeni olarak, Afrika'daki mülteci sorunlarına çözüm bulmak konusunda devletlerin sözleşmeyi gerçeklikten uzak görmeleri gösterilmektedir.[262] BMMYK, devletlerin çekinceleri kaldırması için çaba sarf etmiş. Bu girişim, devletlerin bazı hükümleri mevcut haliyle imzalamaya hala isteksiz olmaları nedeniyle tatmin edici sonuçlar vermemiştir. Sözleşmeye olumsuz yaklaşımların ortadan kaldırılması için 1951 Cenevre Sözleşmesi; insan hakları, insancıl hukuk gibi diğer hukuk dallarının hükümlerinden yararlanan kitlesel akın durumlarında mülteci haklarına ilişkin kılavuz ilkeler geliştirilmelidir. Bu ilkelerin ne kadar iyi hazırlanmış olduğu ve işleyiş

---

[260] Bonaventure Rutinwa, "Relationship between the 1951 Refugee Convention and the 1969 OAU Convention on Refugees A Historical Perspective", **Downloaded from https://www.cambridge.org/core, University of Warwick, on 21 May 2018 at 15:24:20, subject to the Cambridge Core terms of use, available at https://www.cambridge.org/core/terms.** https://doi.org/10.1017/9781316771143.005**,** s. 94.

[261] Organization of African Unity (OAU), Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (OAU Convention), 10 September 1969, https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html, (Erişim Tarihi: 21. 11. 2022).

[262] Rutinwa, **"Relationship between the 1951 Refugee Convention and the 1969 OAU Convention on Refugees A Historical Perspective",** s. 113.

biçimleri zamanla devletleri ilgili sözleşmelere ilişkin çekinceleri kaldırmayı düşünmeye sevk edebilecektir.[263]

1969 Sözleşmes'inin asıl amacı, 1951 Cenevre Sözleşmesi2ndeki sınırlamalar olmaksızın Afrika'nın karşılaşacağı sorunların ele alınması olmuştur. Dolayısıyla, 1969 Sözleşmesi'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne bir alternatif değil, tamamlayıcı olması amaçlanmıştır.[264] BMMYK, bu Sözleşmenin hazırlanmasına doğrudan katılmıştır. Böylece Sözleşme2nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'yle çelişmesinin önüne geçmiştir.[265] Bağımsızlık kazandıktan sonra bir dizi Orta Afrika ülkesinin, özellikle Burundi, Kongo Demokratik Cumhuriyeti ve Ruanda'yı içine alan uzun süreli iç savaşlar sözleşmenin kabulünü hızlandırmıştır.[266]

1969 Sözleşmesi ile *"Menşe ülkenin ya da tabiiyetinde bulunduğu devletin tamamının yâda bir kısmının dış etkenli saldırıya uğraması, işgal edilmesi, yabancı hâkimiyetine girmesi veya kamu düzeninin ciddi manada bozan olayların gerçekleşmesi nedeniyle menşe ülkesinin veya vatandaşı olduğu ülkenin dışında bir başka yerde sığınma aramak için daimî ikamet ettiği yeri terk etmek durumunda kalan herkes"* mülteci statüsüne dâhil edilmiştir.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer almayan ülkenin işgal edilmesi, ülkenin yabancı hâkimiyetine girmesi, kamu düzenin ciddi şekilde bozulması gibi kavramlar bu sözleşmede kendine yer bulmuştur. Böylece bu durumlarla karşı karşıya kalan bireylerin de mülteci olarak kabul edilmesi sağlanmıştır.[267] 1969 Sözleşmesi'nin 1. maddesinin ilk

---

[263] Morris, **"The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry"**, s.13; Rutinwa, **"Relationship between the 1951 Refugee Convention and the 1969 OAU Convention on Refugees A Historical Perspective",** s. 115.

[264] Rutinwa, "**Relationship between the 1951 Refugee Convention and the 1969 OAU Convention on Refugees A Historical Perspective"**, s. 95.

[266] Rutinwa, **"Relationship between the 1951 Refugee Convention and the 1969 OAU Convention on Refugees A Historical Perspective",** s. 97; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 79.

[267] Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum Internationalen Flüchtlingsrecht**, s.13; Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 239; Rutinwa,

fıkrasında 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan *"haklı temele dayalı baskı ve zulüm korkusu"* kavramları yer almıştır. Ancak aynı kavramlar hükmün ikinci fıkrasında yer almamaktadır. Dolayısıyla menşe ülkeyi ya da vatandaşı olduğu ülkeyi terk etmek durumunda kalan kişiler hükümdeki diğer şartları taşıyorlarsa haklı temele dayalı baskı ve zulüm korkusu yaşamasalar bile mülteci olarak kabul edileceklerdir. Ancak 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde menşe ülke ya da tabiiyet ülkesi dışında bulunma yeterken bu Sözleşme bakımından söz konusu nedenlerle ülkenin terk edilmiş olması gerekmektedir.[268] Sözleşme'nin ikinci maddesi sığınma başlığını taşımakta ve mültecilere sığınma hakkının tanınmasının barışçıl ve insani bir eylem olduğu ve devletlerin bu konuda üstlerine düşeni yapacakları beyan edilmektedir. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü'nde yer almayan sığınma hakkına ilişkin düzenlemenin Afrika Birliği sözleşmesinde yer alması olumlu bir adımdır. Ancak sığınma kavramının tanımının yapılmaması ve kapsamının belirlenmemesi bir eksiklik olarak görülebilecektir

1960'larda Afrika'da yaşanan mülteci sorunlarının boyutları, mülteci statüsünün bireysel değerlendirilmesini pratikte zorlaştırmıştır. Siyasi koşullar söz konusu grubun tamamını kaçmaya zorlasa da her vakaya göre bireysel bazda sağlam temellere dayanan bir korku bulunmayabilir. Bireysel değil de mültecilere topluluk olarak bakmak ve bu topluluğunun devlet korumasından yoksun olduğunun tespiti daha pratik çözümler sunabilecektir.[269] 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde kişisel olarak zulme uğrama korkusunun var olması ya da var olabileceği üzerinde durulurken bu sözleşmede işgal, silahlı çatışma, iç karışıklık gibi durumlar sayılarak mülteciliğin, grup olarak da belirlenmesi imkânı doğmuştur. Sonuç olarak Sözleşme'de zamansal ya da coğrafi herhangi bir kısıtlama yer almamış, iç karışıklık, savaş ve şiddet nedeniyle ülkelerini terk etmek zorunda kalanlar da mülteci sayılmış, haklı zulüm korkusu şartı aranmamış, yukarıda vurgulandığı üzere

---

"**Relationship between the 1951 Refugee Convention and the 1969 OAU Convention on Refugees A Historical Perspective"**, s. 109.

[268] Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", **August 2001, Refugee Canada s Journal on Refuge**, s. 48, Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 240, Rutinwa, "**Relationship between the 1951 Refugee Convention and the 1969 OAU Convention on Refugees A Historical Perspective"**, s. 108-109.

[269] Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s. 11.

bireysel ve grup halinde mülteciliğin söz konusu olabileceği kabul edilmiştir.[270] 1969 Sözleşmesi, döneminin gereklerine uygun bir düzenleme olup mülteciliğin sorunlarını açık şekilde alması bakımından önemli bir metin olarak görülmektedir.[271]

1.3.2.3. 1984 Cartagena Mülteciler Beyannamesi

Orta Amerika ülkelerinde yaşanan sosyal, ekonomik, siyasi istikrarsızlık, şiddet hareketleri gibi olumsuz gelişmeler buralarda yaşayan insanların yerlerini terk etmelerine neden olmuştur. 1980'lerde Orta Amerika'da yaşanan mülteci krizleri bu Beyanname'nin hazırlanmasını hızlandırmıştır. Mülteci kapsamında, Afrika Birliği Sözleşmesi'ne benzer bir genişleme yapılması zorunluluğu doğmuştur. Bu bağlamda BMMYK ve ilgili devletler harekete geçmiş ve 19-22 Kasım 1984 tarihleri arasında çeşitli toplantılar düzenlenmiştir.[272] Yapılan konferansların ardından 22 Kasım 1984 tarihinde Cartagena Mülteciler Beyannamesi yayınlanmıştır.[273] Cartegena Beyannamesi bir örgüt tarafından değil; hükümet temsilcileri ve Latin Amerika'nın tanınmış hukukçularından oluşan heyet tarafından hazırlanmıştır.[274] Metin bağlayıcı nitelikte değildir. Ancak pratikte birçok bölge ülkesi kabul etmiş ve birçoğu ulusal hukuklarına metni dâhil etmiştir. Beyanname, Amerika Devletler Topluluğu, BM Genel Kurulu ve BMMYK tarafından da kabul edilmiştir.[275] Beyanname devletlerin uygulayabilecekleri koruma ve yardım standartları belirlemesi bakımından önem arz etmektedir.[276]

---

[270] Organization of African Unity (OAU), Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (OAU Convention), 10 September 1969, https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html, (Erişim Tarihi: 21. 11. 2019).

[271] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 17.

[272] Odman, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İltican Gelişim süreci)**, s. 135.

[273] Regional Refugee Instruments & Related, Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html, (Erişim Tarihi: 05.02.2022); Küçükyazıcı, Mülteci Hukukunda Çocukların Statüsü, s. 48.

[274] Jastram, Achiron, **Flüchtlıngsschutz: Ein Leitfaden Zum İnternationalen Flüchtlingsrecht**, s. 17.

[275] Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum Internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 17.

[276] Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s. 21; Küçükyazıcı, **Mülteci Hukukunda Çocukların Statüsü**, s. 48-49; Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 240.

Latin Amerika'da uzun zaman boyunca diplomatik sığınma uygulamaları görülmüştür. 1889 yılında kabul edilen Montevideo Sözleşmesi siyasi mültecilerin dokunulmaz bir sığınma hakkına sahip olacağını kabul etmiştir.[277] 1954 yılında kabul edilen Caracas Andlaşması da inançları görüşleri veya siyasi bağları veya siyasi suç olarak kabul edilen eylemler nedeniyle zulüm gördükleri dolayısıyla ülkelerini terk edenlere sığınma hakkı tanınmasını kabul etmiştir.[278] Ancak mülteci haklarına ilişkin detaylı düzenleme ancak 1984 yılında kabul edilen Beyanname ile getirilmiştir.

Cartagena Beyannamesi'nin mülteci düzenlemesi şöyledir: *"1951 sözleşmesinin ve 1967 Protokolü'nün öğelerini içerdiği gibi, bunun yanı sıra yaygın şiddet, dış saldırı, iç çatışmalar, yaygın insan hakları ihlalleri yâda kamu düzenin ciddi anlamda bozan diğer durumlardan dolayı hayatları, güvenlikleri, ya da özgürlükleri tehdit altında oldukları için ülkelerinden kaçan kişileri de kapsamaktadır".*[279] Beyanname ile 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü ile korunan mültecilerin yanı sıra, yaygın şiddet olayları, dış müdahaleler, iç çatışmalar, insan haklarına dair ihlaller, kamu düzenini bozan olayların yaşanması nedenleriyle hayatı, güvenliği ve özgürlüğü tehlikede olan kişiler de mülteci korumasından yararlandırılmıştır. Bu kapsam genişletilmesinden hareketle, Orta Amerika'daki gelişmeler ışığında bölgenin gereksinimlerinin Beyanname'ye yansıtıldığı söylenebilmektedir.[280] Nitekim Orta Amerika ülkelerinde sık sık iç karışıklıklar çıkmakta, askeri darbeler yaşanmakta dolayısıyla kamu düzeni

---

[277] See art. 16, 1889 Montevideo Treaty on International Penal Law, Regional Treaties, Agreements, Declarations and Related, Treaty on International Penal Law, 23 January 1889, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3781c.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022)

[278] 1954 Caracas Convention on Diplomatic Asylum, Organization of American States (OAS), Convention on Diplomatic Asylum, 29 December 1954, OAS, Treaty Series, No. 18, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3823c.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

[279] Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", **August 2001, Refugee Canadas Journal on Refuge**, s. 48, Regional Refugee Instruments & Related, Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

[280] Jastram, Achiron, **Flüchtlıngsschutz: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 13; Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s. 21; Küçükyazıcı, **Mülteci Hukukunda Çocukların Statüsü**, s. 48-49; Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 240; Odman, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İltıcanın Gelişim süreci)**, s. 135-136.

bozulabilmektedir. Bu olumsuzluklar insan hakları ihlallerinin artmasını tetiklemekte, insanların yaşam haklarını ve özgürlüklerini tehdit etmektedir. Bu nedenle Beyannamede 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamının genişletilmesi yerinde olmuştur.

1.3.2.4. 1994 Arap Devletlerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Sözleşme

Uluslararası mülteci sözleşmeleri mülteci korunmasında yetersiz olunca bölgesel düzenlemeler yapılarak bu sorunlar azaltılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda kabul edilen düzenlemelerden biri de 1994 tarihli Arap Devletlerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Sözleşmedir.[281] Sözleşme'nin 1. maddesinde, *"ülkesine yönelik savaş, işgal ya da yabancı denetimi ya da ülkenin bütününde ya da bir bölümünde kamu düzeninin ciddi biçimde bozulmasıyla sonuçlanan doğal afet ya da yıkıcı olayların meydana gelmesi nedenleriyle, menşe ülke, yer veya daimi ikameti dışında bir ülkede sığınma aramak zorunda kalan herhangi bir kimse"* mülteci kabul edilmiştir. Sözleşmenin 1. maddesinin ilk kısmında, 1951 Cenevre Sözleşmesinde kabul edilen tanım yazılmış, ikinci paragrafında ise Afrika Birliği'nin Mülteci Sorunlarına Dair Sözleşmesi ve Cartegena Beyannamesi'nde yapıldığı gibi mülteci tanımının kapsamı genişletilmiştir. Ülkeye yönelik uzun süreli saldırı, işgal veya yabancı egemenliği ya da ülkenin tamamında veya bir kısmında kamu düzeninin önemli ölçüde bozulmasına neden olacak kadar önemli doğal afet veya yıkıcı olayların yaşanması, iltica başvurunda bulunmanın nedenleri arasında sayılmıştır.

Sözleşme'nin 2. maddesinde sözleşme hükümlerinin, uluslararası sözleşmelerde belirtilen savaş suçu, insanlığa karşı suç veya terör suçu işlemiş veya mülteci statüsü kazanmadan önce korunduğu ülke dışında siyasi olmayan ağır bir suç işlemiş ve hakkında kesinleşmiş bir beraat hükmü bulunmadan gelmiş herhangi bir kişiye uygulanamayacağı yazmaktadır.

[281] League of Arab States, Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries, 1994, available at: https://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html, (Erişim Tarihi: 05.01.2022).

Sözleşmenin 6. maddesine göre; *"sığınma hakkının verilmesi barışçıl ve insani bir fiildir. Dolayısıyla hiçbir devlet sığınma hakkının verilmesini kendisine karşı yapılmış bir davranış olarak kabul etmemelidir."* 7. madde ise *"taraf devletler, mültecilere ırk, din, etnik köken gelinen ülke, siyasi ve sosyal bağlantılar dolayısıyla ayrımcı davranmama yükümü altındadır"* demektedir. Sözleşmenin 8. maddesinde geri göndermeme ilkesi düzenlenmiştir. Bir mülteci bu hüküm gereği; ülkenin güvenliği ya da kamu düzenini bozma nedenleri haricinde sınır dışı edilemeyecektir. Ancak mültecinin sınır dışı edilmesi yaşamını ya da özgürlüğünü tehlikeye koyacaksa ilgili devlet mülteciyi kabul etmek zorundadır. Sözleşme'nin 10. maddesinde mültecilere, ülke dışına seyahat etmeleri için gerekli belgelerin düzenlemesi ve geri geldiklerinde ülkeye alınmaları için gerekli düzenlemelerin yapılması sorumluluğu yer almıştır. Ancak ülke güvenliği ve kamu düzeni gerekçeleri ile bu hak sınırlandırılabilmektedir. Madde 11 ve 12 gereği mülteciler; ev sahibi ülkenin yasalarına, sistemlerine ve geleneklerine saygı duymak zorundadır. Ayrıca mülteciler geldikleri ülkeler de dahil olmak üzere herhangi bir yıkıcı eylemden uzak durmak durumundadırlar.

1.3.2.5. Mültecilere İlişkin Avrupa Birliği Düzenlemeleri

Uluslararası göç hareketlerinden etkilenen ülkelerinin başında Avrupa ülkeleri gelmektedir. Bu tercihin ekonomik, sosyal, siyasi nedenleri bulunmaktadır. Son yıllarda artan göç hareketlerine yönelik olarak AB hukuk sisteminde yeni adımlar atılmıştır. Bu bağlamda göç yönetimi AB hukuku içinde hükümetler arası yaklaşım ve ortak noktada buluşma temelinde ele alınmıştır.[282] AB bölgesi mülteci hukuku kuralları incelendiğinde devletlerin mülteci haklarını genişletme niyetlerinden ziyade sınırlandırmak istedikleri ortaya çıkmaktadır. AB Konseyi Direktifindeki mülteci statüsü ve statüsüne ilişkin asgari

[282] Bozkurt, **Avrupa Birliği Politikaları ve Düzenlemeleri Kapsamında Göç Hukuku Mülteci Statüsü ve Sığınma**, s. 31.

standartlara ilişkin mülteci tanımı, üçüncü ülke vatandaşları ile sınırlı olduğu için 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan tanımdan daha kısıtlayıcıdır.[283]

AB hukukunun ilticaya yönelik yetkilerinin temeli Avrupa Birliği Andlaşması ile Avrupa Birliği'nin İşleyişine İlişkin Andlaşma'ya dayanmaktadır.[284] Avrupa Birliği Andlaması; düzensiz göç konusunda Avrupa Parlamentosu ile Konsey'in beraber gerçekleştireceği eş yasama sistemini getirmiştir.[285]

AB devletleri arasında nitelikli işgücü bakımından mülteci ve göçmenlere ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak kamu idaresine yük olarak görülen diğer göçmenler için sınırların kapatılması yönelimi zaman geçtikçe artmaktadır. Buna yönelik düzenlemeler ekseriyetle AB hukukunun ikincil kaynakları arasında sayılan tüzük, direktif, karar, tavsiye ve görüşler, soft law, genel hukuk ilkeleri ve insan hakları kuralları içerisinde yer almaktadır. AB'nin ortak sığınma politikaları 1990'dan sonra oluşmaya başlamıştır. Bu yıldan itibaren AB devletleri geçici bir koruma sistemi geliştirmeye çalışmıştır. Bunun nedeni özellikle Yugoslavya'nın dağılmasının ardından yaşanan insan hareketleridir. AB ülkeleri ilk başta hükümetler arası iş birliği şeklinde olaya yaklaşmış ilerleyen süreçte devletler müstakil politikalar yürütmeye devam etmiştir.[286]

1992 yılında Maastricht Andlaşması'nın kabulüyle mülteci haklarına yönelik düzenleme yapma yetkilerinin bir kısmı üye devletler tarafından AB kurumlarına aktarılmıştır. Bu yetkiler AB üyeleri tarafından o dönemde AB'nin üç sütunlu yapısı içinde yer alan 3. sütun faaliyetlerine dahil edilmiştir. Bundaki amaç mülteci ve sığınmacılarla ilgili tüm yetkilerin AB kurumlarına devrinin önüne geçerek faaliyet

---

[283] Council Directive 2001/55/EC, on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).

[284] https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf, (Erişim Tarihi: 01.10.2022).

[285] Özkan, **Avrupa Birliği Kamu Hukuku**, s. 129.

[286] Mehmet Özcan, "Avrupa Birliği Sığınma Hukuku Ortak bir Sığınma Hukukun Ortaya Çıkışı", **USAK,** Ankara 2005, s. 103-107.

sahalarının kısıtlanmasını önlemektir.[287] Ancak 1999 yılından itibaren uygulanmaya başlanan Amsterdam Andlaşması ile mülteci ve sığınmacı konuları 1. sütun içine alınmış böylece ortak bir iltica politikası oluşturulmaya çalışılmıştır.[288] 1999 yılında toplanan Tempere Zirvesi ile mülteci ve iltica konularında standartların belirlenmesi ardından sığınmacılar için tek bir statü belirlenmesi böylece AB ortak mülteci ve sığınmacı politikasının yürürlüğe girmesi amaçlanmıştır.

AB ülkelerinde ortak sığınma politikasına gidilmeye çalışılmasının nedeni, üye ülkeler arasında uygulama birliğinin bulunmamasıdır. Bir ülkede mülteci statüsü tanınan kişi başka bir Avrupa ülkesinde bu korumadan yararlanamamıştır. 14 Haziran 1985 tarihinde kabul edilen Schengen Andlaşması, ortak sığınma politikası bağlamında yürürlüğe girmiş ilk ve önemli andlaşmalardan biridir.[289] Andlaşmanın 17. maddesi, iç ve ortak sınırlardaki denetimi kaldırmış ve ortaya çıkabilecek riskleri ortadan kaldırmak için andlaşma tarafı olan ülkeler yasa dışı göç için önlem almalarını ele almıştır.[290] Bu Andlaşma ile ayrıca yabancıların ülkeye girerken ortak bir prosedür çerçevesinde girmesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu amaç için Shengen Bilgi Sistemi adı verilen veri tabanı kurulmuştur.[291]

İltica konusunda AB yetkilerinin yasal temelini oluşturan andlaşma ise Dublin Andlaşmasıdır.[292] Bu andlaşma üye ülkelerin hangisinin ilticayı değerlendirmede yetkili olduğu ve bu değerlendirmeyi yaparken uyacağı kuralları belirlemiştir. Dublin

---

[287] Bozkurt**, Avrupa Birliği Politikaları ve Düzenlemeleri Kapsamında Göç Hukuku Mülteci Statüsü ve Sığınma**, s. 101.

[288] Amsterdam Andlaşması, https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_en.pdf, (Erişim Tarihi: 01.10.2022).

[289] https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:239:0001:0473:EN:PDF, (Erişim Tarihi: 11.10.2021).

[290] Tampere Zirvesi, https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, (Erişim Tarihi: 01.10.2022).

[291] https://edps.europa.eu/data-protection/european-it-systems/schengen-information-system_en, (Erişim Tarihi: 11.10.2022).

[292] Bozkurt**, Avrupa Birliği Politikaları ve Düzenlemeleri Kapsamında Göç Hukuku Mülteci Statüsü ve Sığınma**, s. 105.

andlaşmasının diğer adı Dublin I Andlaşmasıdır. Bu Andlaşmanın ardından Dubin II ve Dublin III ismi verilen direktifler AB hukukunda yürürlüğe girmiştir.

1991 yılında imzalanan Maastricht Andlaşmasına, Almanya'nın talebi üzerine, üye devletlerin iltica konusunda ortak çalışması gerekliliği notu düşülmüştür. AB üyesi ülkelerin amacı 1993 yılına kadar ortak sığınma politikasının tam olarak sağlanmasıdır. Ancak bu konuda istenilen olmamıştır.[293] AB ülkeleri bu Andlaşma'nın kabulünden sonra aldıkları kararla[294] iltica konusunda sınırlayıcı bir yaklaşım sergilemişlerdir. Bu kapsamda; iltica talebinde bulunulabilmesi için ilgili devlet tarafından yargılanmış olmak ya da soruşturmasının devam ediyor olması şartı aranmıştır. Bununla birlikte devlet niteliği olmayan toplulukların uyguladığı baskıdan kaçanlara iltica hakkı tanınmamıştır. 1999 yılında gerçekleşen Tampere'deki Zirve'de, iltica konusundaki AB'nin tutumu netleşmiştir. Bu Zirve sonrasında Komisyon iltica konularında somut adımlar atmış ve önerilerini Bakanlar Konseyine iletmiştir. Bu Zirve'den sonra ilticanın menşei olan ülkelerle ortak çalışmaların yapılması ve iş birliğinin artırılması, ayrıca mültecilerin transit olarak geçtikleri ülkelerde var olan ekonomik sıkıntıların giderilmesi ve insan hakları ihlallerinin sona erdirilmesi, AB için öncelikli alan olmuştur.[295]

AB, La Haye programı kapsamında iltica konusunda yeni eylem planını 2005 yılında kabul etmiştir.[296] Bu program kapsamında üye devletlere iltica yükünün adil paylaştırılması ve iş birliğinin artırılması vurgusu yapılmıştır. İltica işlemlerinin tek prosedüre bağlı olarak yapılması ve üye devletlerin iltica sistemlerinin iyileştirilmesi, özellikle Afrika ülkeleri ile diyalogların artırılması ve bakanlar düzeyinde toplantıların yapılarak buradan gelen insan hareketlerinin önüne geçilmesi, komşu ülkelerle var olan

---

293 https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, (Erişim Tarihi: 11.10.2022).

294 https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/618bba6d-a109-48c9-afa2-2b3b394465dc/language-en, (Erişim Tarihi: 20.01.2022).

295 Bozkurt, **Avrupa Birliği Politikaları ve Düzenlemeleri Kapsamında Göç Hukuku Mülteci Statüsü ve Sığınma,** s. 108-109.

296 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005XG0303%2801%29, (Erişim Tarihi 11.10.2022).

iyi ilişkilerin daha iyi bir hale getirilmesi hedeflenmiştir.[297] La Haye Programının akabinde Stockholm Programı 2009 yılında kabul edilmiştir. Bu program ise 2010 ile 2014 yılları arasını kapsamıştır.[298] La Haye programında yer alan hedefler vurgulandığı gibi yasal işgücü ve mültecilerin entegrasyonun sağlanması amaçlar arasında sayılmıştır. 2014 yılına gelindiğinde ise "Açık ve Güvenli Avrupa'ya Doğru Programı" kabul edilmiştir. Bu Programın kapsadığı tarih aralığı ise 2014 ile 2019 yılları arası olmuştur.[299] Özgürlük, güvenlik ve adaletin sağlanması temel hedef olarak belirlenmiştir. Bu bağlamda Avrupa Güvenlik Birliği oluşturulması gereği vurgulanmıştır.

AB'ye üye devletler arasında AB yönergelerine uyulması konusunda fikir birliği bulunmamaktadır. Kılavuz ilkelerin üçüncü ülkelerle uluslararası insancıl hukuk konusunu ele alması gerekmektedir.[300]

AB hukuk düzeninde mülteci haklarının korunmasına yönelik düzenlemeler günümüz dünyasında yer alan mülteci sorunlarına cevap verememektedir. Bu durumun oluşmasında üye ülkelerin mülteci politikalarının kısıtlayıcılığı etkili olmuştur. Özellikle Ortadoğu'da ve Afganistan'da yaşanan gelişmelerin ardından AB'nin sınır hattında bulunan ülkeler AB bölgesine mültecilerin girmesini engellemek amacıyla özel önlemler almaktadır. Günümüz insan haklarının geldiği noktada sınır hatlarında ciddi trajedilerin yaşanması dahi devletlerin politikalarında değişiklik yaratmamaktadır. Bu duruma ek olarak Ortadoğu'dan gelen mültecilere kapalı kapı politikası uygulayan Avrupalı birçok devletin Rusya- Ukrayna savaşı dolayısıyla ülkelerini terk eden Ukraynalılara açık kapı politikası uygulaması mülteciler arasında ayrım yapıldığını göstermektedir. Mülteci

---

[297] Bozkurt, **Avrupa Birliği Politikaları ve Düzenlemeleri Kapsamında Göç Hukuku Mülteci Statüsü ve Sığınma,** s. 110-111.

[298] https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF, (Erişim Tarihi: 11.10.2022).

[299] https://www.statewatch.org/media/documents/news/2014/mar/eu-com-post-stockholm-open-secure-com154-14.pdf, (Erişim Tarihi: 11.10.2022).

[300] Bakare Najimdeen, "Middle East Refugees'Crisis: Europeans'Three Dimensional Approaches", **Policy Perspectives, Vol. 13, No. 2 (2016):** 63-91, s. 86.

koruma sorununa temel insan hakkı perspektifinden bakılmaması ve siyasi, ekonomik, sosyal vb. nedenlerin ön planda tutulması sorunu derinleştirmektedir.

1.3.3. Mültecilere Yönelik Kabul Edilen Hukuki Metinler ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar

Devletlerin 1951 Cenevre Sözleşmesine veya 1967 New York Protokolü'ne taraf olmamaları, mülteci haklarını ihlal edebilecekleri anlamı taşımamaktadır. Ancak devletlerin uluslararası yükümlülüklerinin bulunmaması bu anlamda ulusal hukuklarında da etkili adımların atılmasını zorlaştırmaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesinin iç hukuka aktarılması ve uygulanmasına dair herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak devletler kendi iç hukuklarını ileri sürerek uluslararası sorumluluktan kurtulamamaktadır.[301]

Uluslararası metinlere katılımın sağlanması mülteci hukukunun temelini oluşturmaktadır. Mültecilerin korunmasına yönelik bu sözleşmelerde coğrafi kısıtlama gibi bazı alanlar devletlerin takdirine bırakılmıştır. Bu durum mültecilerin korunması için çalışan BMMYK'nın işini zorlaştırmaktadır. BMMYK'nın bu tür durumlarda yapacağı şey yetkileri arasında sayılan andlaşmalara katılımı teşvik etmekten öte değildir.[302] Düalist rejimi kabul eden devletler mülteci sözleşmelerini ek düzenlemelerle iç hukuklarına entegre ederken monist görüşü uygulayanlar doğrudan sözleşme hükümlerini iç hukuklarında tatbik etmiştir.[303]

Mülteci belgelerine taraf olmayan çoğu devlet, Asya ve Orta Doğu'da bulunmaktadır. Pakistan, Tayland, Irak ve Ürdün gibi ülkeler bunlar arasında sayılabilir. Ancak bu ülkelerin çoğu çok sayıda mülteciye ev sahipliği yapmaktadır. Asya'da bölgesel düzenlemelerden olan mültecilere ilgili Bangkok İlkeleri kabul edilmiştir.[304] Ancak bu ilkeler bağlayıcı niteliğe sahip olmadığından istenilen etkiyi doğuramamıştır. Yine Arap

---

[301] Özkan, **Göç, İltica Sığınma Hukuku**, s. 139.
[302] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 164.
[303] Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s.22.
[304] Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees ("Bangkok Principles"), 31 December 1966, available at: https://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html, (Erişim Tarihi: 25.11.2022).

ülkelerin Mültecilerin Statüsü 'nün Düzenlenmesine Dair Arap Sözleşmesi 1994 yılında kabul edilmiştir. Ancak bu sözleşme de etkili sonuçların doğmasını sağlayamamıştır.[305]

Mülteci korumasındaki endişelerden bir diğeri ve daha önemlisi devletlerin 1951 yılındaki yaklaşımlarıyla günümüzdeki mülteci konusundaki yaklaşımlarının farklılık oluşturmasıdır. Günümüzde, gelişmiş ülkelerin göç hareketlerini engelleme istekleri gelişmekte olan ülkelerden daha fazladır. 1951 Cenevre Sözleşmesine taraf olan devletler, burada yer alan hakları uygulama konusunda irade sergileyeceklerini kabul etmektedir. Bunun yanında hak odaklı bir şekilde gönüllü göçlerin de teşvik edilmesi taraf devletlerden beklenmektedir.[306]

1951 Mülteci Sözleşmesi'nin taslağı hazırlanırken devletlere *"Bu Sözleşmenin uygulanması için kendi anayasalarının kuralları uyarınca gerekli tüm yasal veya diğer tedbirleri alma"* yükümlülüğü getiren madde sonradan Sözleşmeden çıkarılmıştır. Ancak 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 35. maddesi uyarınca; *"Taraf devletler, Yüksek Komiserliğin veya onun görevini devralacak herhangi bir BM kuruluşunun, BM yetkili organlarına rapor vermesi için: Mültecilerin içinde bulundukları durumu, sözleşmenin uygulanmasını ve mülteciler konusunda mevcut veya yürürlüğe girecek yönetmelik ve kararnameler hakkında istenilecek bilgileri ve istatistikleri vermeyi taahhüt etmektedir."* Devletler, bu tür bilgileri doğrudan BMMYK'ya vermek zorunda değillerdir. Sözleşmenin 36. maddesi gereği ise devletler Sözleşmenin uygulanması amacıyla çıkaracakları yasalar ve yönetmelikler BM Genel Sekreterine bildirilecektir.[307] BMMYK, devletlerin mülteci sözleşmelerine uymalarını sağlayacak zorlayıcı araçlara sahip değildir. Bunun yerine BMMYK, devletleri ikna, baskı ve teşvik gibi yollar kullanmıştır. BMMYK ayrıca mülteci konularına dair sorunları Yürütme Komitesine, İnsan Hakları Konseyine, Ekonomik ve Sosyal Konseye ve Genel Kurula sunabilecektir. Ancak buralardan çıkacak

[305] League of Arab States, Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries, 1994, available at: https://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html, (Erişim Tarihi: 25.11.2022).
[306] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 991-992
[307] Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 14; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 90.

kararların uygulanması da yine devletlerin inisiyatifine bırakılmıştır.[308] BMMYK'nın devletlerden düzenlemelerle ilgili bilgi talep etmesi olumlu karşılanmış ancak BMMYK detaylı bilgi almak için devletlere gönderdiği anketleri doldurmakta devletler istekli davranmamışlardır. İlgili devletler kendi eksikliklerinin gündeme gelmesini istememiştir.[309]

1951 Mülteci Sözleşmesi'nin 31. maddesi mültecilerin yasa dışı olarak devlet ülkesine geçtiğinden bahisle ceza verilemeyeceğini kabul etmektedir. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin bu maddesi sığınmacılar hakkında da uygulanmaktadır. Mevzuattaki eksikler sığınmacılar hakkında devletlerin kısıtlayıcı davranmasının önünü açmaktadır. BMMYK, devletlerin sığınma ülkelerinin mülteci sayısını sınırlamayı amaçlayan güvenli üçüncü ülke ve ilk iltica ülkesi gibi daha önce var olmayan yaklaşım ve kavramları benimsemesiyle de karşı karşıya kalmıştır. Devletler, mülteci hukuku bünyesindeki boşlukları ve belirsizliklerden beslendiği zaman BMMYK bu tür eylemlerin 1951 Cenevre Sözleşmesi kurallarının ihlal ettiğini ileri sürmekte zorlanmaktadır.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kabul edilmesinden önce de Uluslararası Adalet Divanı sığınmaya yönelik davalara bakmıştır.[310] Uluslararası Adalet Divanı mülteciler hukukuna ilişkin olarak iki temel yetkiye sahiptir. Birincisi, BMMYK, Uluslararası Adalet Divanı Statüsünün 65. maddesi gereği 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin yorumlanmasıyla ilgili olarak Uluslararası Adalet Divanı'na başvurulabilir. Bu yolu BMMYK günümüze kadar hiç kullanmamıştır. İkincisi devletlerin de Uluslararası Adalet Divanı'ndan gerek danışma görüşü isteyebilmeleri gerekse de çekişmeli yargıya yönelik başvuruda bulunabilmeleridir.[311] Bu mekanizma da henüz devletler tarafından kullanılmamıştır.

---

[308] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 170.
[309] Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 14; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation** s. 165.
[310] **Asylum Case (Colombia v. Peru) 1950**, https://www.icj-cij.org/en/case/7, and Haya de la Torre (Columbia v. Peru) 1951, https://www.icj-cij.org/en/list-of-all-cases, (Erişim Tarihi: 25.12. 2022).
[311] 1951 Sözleşmesi madde 38.

Ayrıca devletlerin bu hükme çekince koyabilmeleri maddenin etkinliğinin kırılmasına neden olmuştur.[312]

1.3.4. Mültecilere Yönelik Uluslararası Hukuki Düzenlemelerin İç Hukukta Uygulanması ve Türkiye

Uluslararası mülteci kurallarına uygun ulusal metinlerin kabul edilmesi, mülteci sisteminin güçlenmesi, korumanın iyileştirilmesi ve mültecilerin içinde bulundukları zor koşulların çözülmesi bakımından ön koşuldur. Özellikle mülteci statüsünün belirlenmesi bu anlamda büyük önem taşımaktadır.[313]

Cenevre Sözleşmesi'nin taslak metninde, mültecilere, yasalara uymak, vergi ödemek ve askeri hizmet başta olmak üzere yurttaşlık hizmetlerini yerine getirmek gibi sorumluluklar yüklenmiştir. Vatandaşlarla aynı koşullarda vergilendirilme ve askerlik yapma sorumluluğu sığınma ülkesinde hayatını sürdüren ve belli bir statüye sahip mülteciler için makul sorumluluklar olarak değerlendirilmiştir. [314] ABD başta olmak üzere birçok devlet mültecilerin zaten yaşadıkları ülkenin kurallarına uyma konusunda genel sorumluluklarının olduğunu ve sözleşmeye bu konuda madde eklemenin gereksiz olduğunu savunmaktayken[315] Fransa başta olmak üzere kimi devletler Sözleşme'de de mültecilerin sorumluluklarının açık şekilde yazılmasını savunmuşlardır.[316] Netice

---

[312] Acer, Kaya, **Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı**, s. 308.

[313] Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 21.

[314] UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, Status of Refugees and Stateless Persons - Memorandum by the Secretary-General, 3 January 1950, E/AC.32/2, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c280.html, (Erişim Tarihi: 25.11.2022).

[315] Statement of Mr. Henkin of the United States, UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Second Session, Geneva, 14 August to 25 August 1950, 25 August 1950, E/AC.32/8;E/1850, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c248.html, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

[316] Statement of Mr. Herment of Belgium, Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: summary record of the 3rd meeting, held at the Palais des Nations, Geneva, on Tuesday, 3 July 1951; Statement Mr. Rochefort of France, UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Second Session, Geneva, 14 August to 25 August 1950, 25 August 1950, E/AC.32/8;E/1850, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c248.html, (Erişim Tarihi:10.01.2022).

itibariyle devletler, özel olarak mültecilere sorumluluk yüklenilmesi yerine genel ifadelerle mültecilerinde yaşadıkları ülkelerin kurallarına uyma zorunluluğu olduğunu Sözleşmeye dâhil etmiştir.[317] 1951 Sözleşmesi'nin 2. maddesi gereği *"Her mültecinin, bulunduğu ülkeye karşı, özellikle yasalara, yönetmeliklere ve kamu düzeni için alınan önlemlere uymayı öngören sorumlulukları bulunmaktadır."* Bunun yanında mültecilerin gerektiğinde sorumluluklarını arttırmak amacıyla yasa ve yönetmelikle düzenlenmemiş olsa da kamu düzeni için alınan önlemlere uyma zorunluluğu getirilmiştir.[318] Sözleşme'nin ikinci maddesi uyarınca yapılacak bütün düzenlemelerin kamu düzeni sayılarak mültecileri kısıtlayıcı bir durum olabileceği düşünülebilir. Bu bağlamda kamu düzenine yönelik önlemlerin 1951 Cenevre Sözleşmesi tarafından garanti altına alınan haklara halel getirmemesi gerekir. BMMYK ve Birleşik Krallık, mülteci statüsünden çıkarma veya ülkeden sınır dışı edilme gerekliliklerini karşılayacak kadar ciddi olmadığı sürece, ev sahibi devlet Sözleşme ile garanti altına alınmış tüm haklara saygı göstermesi gerektiği yönünde karar almışlardır.[319]

Evrensel ve bölgesel düzenlemelerin kabul edilmesinin yanı sıra, devletlerin çoğu, mülteci kabulü noktasında geniş takdir yetkine sahip olacak adımlar atmıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü resmi olarak Birleşik Krallık hukukuna dahil edilmemiş olsa da 1971 yılında kabul edilen Göçmenlik Kanununda mültecilerin ülkeye girişleri, kalış sürelerinin uzatılması ve sınır dışı edilmeye karşı başvurular için 1951 Cenevre Sözleşmesi uygulanmıştır. Botsvana Mülteciler Yasası, Japonya ve İspanya yasalarında olduğu gibi mültecileri 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer aldığı şekilde tanımlamıştır. Norveç Göçmenlik Yasası'nın 15. maddesi, zulüm korkusu olan mültecilerin yanı sıra mülteci tanımında verilenlerle benzer nedenlerle hayatlarını kaybetme veya zorla alıkonma tehlikesi olan insanlık dışı muameleden mustarip

[317] Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 14; Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 100.
[318] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 102.
[319] Statement of Mr. Hoare of the United Kingdom, UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirty-fifth Meeting, 3 December 1951, A/CONF.2/SR.35, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68ceb4.html, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

yabancılara da koruma sağlamaktadır. Danimarka Yabancılar Yasası, aynı şekilde, Sözleşme'deki nedenlerden veya diğer ağır nedenlerden ötürü ülkeye geri dönmeleri gerekmemesi gereken vatandaş olmayanlara oturma izni verilmesi için ek önlemler kabul etmiştir.[320]

Almanya mülteciler için hem anayasal hem de yasal hükümler getirmiştir. 1949 yılında kabul edilen Anayasa ile siyasi olarak zulüm gören kişilere iltica hakkı tanınmıştır. 1992 yılında kabul edilen İltica Yasası bu hakkı detaylandırmış ve asgari olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi ilkelerinin uygulanmasını kabul etmiştir. Ayrıca Fransa Anayasası'nın giriş kısmında da sığınma hakkı geçmektedir. Fransız Mültecileri ve Vatansız Kişileri Koruma Dairesi (OFPRA), BMMYK'nın yetki alanı içinde bulunan kişilere de hizmet sunmaktadır[321].

1917 yılında kabul edilen ABD göçmenlik yasası uyarınca ülkeye gelmek isteyenlerden okuma yazma bilmeleri istenmiştir. Ancak dini nedenlerden göçmek zorunda kalan kişiler bu zorunluluktan muaf tutulmuştur. Bu düzenlemenin temel amacı 1915 Olayları nedeniyle Osmanlı topraklarından ayrılmak zorunda kalan Ermenileri ve Doğu Avrupa'dan göçen Yahudileri korumaktır.[322] 1980 yılında kabul edilen ABD Mülteci Yasası yeniden yerleşim fırsatları bakımından diğer uluslararası belgelerin ötesine geçmiştir. Kanada'da 1976 yılında Göçmenlik Yasasını kabul etmiştir. Birçok Afrika ülkesinde ve Fransa'da bir andlaşmanın ulusal bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmaksızın doğrudan yürürlüğe girebilmektedir. Ancak Birleşik Krallık, İsrail, İtalya ve Almanya gibi ülkelerde andlaşmaların yürürlüğe girmesi için ek bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Devletlerin andlaşmaları uygulamaları devletlerin iç meselesi olarak kabul edilmektedir.[323]

---

[320] Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s. 25.
[321] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 89.
[322] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 6.
[323] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation,** s. 89.

Türkiye 1951 Sözleşmesi'ni kabul ederken, 1. maddenin (B) bendindeki; *"01 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar"* ifadesine, *"01 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar"* şekliyle bağlı olduğunu beyan etmiştir. Dolayısıyla, Türkiye Sözleşmeyi zaman ve coğrafi sınırlandırma ile kabul etmiştir.[324] Bunun yanında Türkiye 359 sayılı onay kanununda sözleşmenin ikinci maddesine çekince koymuştur. İlgili çekince hükmü şöyledir: *"Bu sözleşmenin hiçbir hükmü, mülteciye Türkiye'de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz"*.[325] Türkiye, 1967 New York Protokolü'nü kabul ederek[326], zamansal sınır olan *"01 Ocak 1951'den önce meydana gelmiş olaylar"* kısmını kendisi bakımından sona erdirmiş ancak coğrafi sınırı uygulamaya devam etmiştir. Türkiye'nin bu sınırlandırmasının dayanağını 1967 New York Protokolü'nün; *"Çekinceler ve Duyurular"* başlığını taşıyan 7. maddesi oluşturmaktadır. Bu sınırlamaya rağmen, Türkiye, üçüncü bir devlete yeniden yerleşmelerini sağlamak amacıyla Avrupalı olmayan mültecilere geçici olarak kalma hakkı vermektedir. Yeniden yerleşim yerleri bulma görevi, ilgili mültecilerin BMMYK'nın yetkisi kapsamında mülteci statüsü için uygun olduğunu varsayan BMMYK ve Türkiye'ye düşmektedir.[327]

BMMYK'nın ulusal sığınma prosedürlerinin belirlenmesine katılımı da denetim mekanizmasının bir parçası olarak değerlendirebilmektedir. Her devletin sığınmaya ilişkin prosedürleri ihtiyaca ve devletin önceliklerine göre değişiklik gösterebilmektedir. Belçika'da sığınmaya ilişkin yetkiler başlangıçta BMMYK'nın elinde iken sonradan ulusal makamlar bu süreci yürütmüştür. BMMYK 65 ülkede mülteci statüsünün

---

[324] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 127.

[325] 1951 Cenevre Sözleşmesine Türkiye, 29.08. 1961 tarih ve 359 sayılı kanunla taraf olmuştur. Resmî Gazete sayısı: 10898; https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf, (Erişim Tarihi: 12.01.2022).

[326] 1967 Protokolüne Türkiye, 01.07.1968 tarih 6/10266 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile taraf olmuştur. Karar 05.08.1968 Tarih ve 12968 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır; https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12968.pdf, (Erişim Tarihi: 12.01.2022).

[327] Marjoleine Zieck, "UNHCR and Turkey, and beyond: Of Parallel Tracks and Symptomatic Cracks," **International Journal of Refugee Law 22, no. 4 (2010):** 593-622, s. 593-594.

belirlenmesi sürecine doğrudan katılmaktadır.[328] Ayrıca BMMYK mültecilerin korunmasına yönelik temel sözleşmelerin devletler tarafından kabul edilmesi için çaba harcamıştır.[329] BMMYK'nın mültecilere yönelik uluslararası sözleşmelerin sonuçlandırılması ve bu andlaşmalarda değişiklikleri teşvik etmesi ve bu alanda yaptığı çalışmalar mülteci hukukuna ilişkin düzenlemelere bakıldığında görülebilecektir. Ancak BMMYK'nın fiili etkinlikleri ve bunlara etkileri her zaman net olarak görülememektedir.[330]

BMMYK, devletler tarafından kabul edilen mültecilerle ilgili yasa ve yönetmelikler hakkında bilgi alma hakkına sahiptir. BMMYK zaman zaman 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni ve 1967 New York Protokolü'nü kabul eden devletlere çeşitli soruların olduğu bir form göndermiştir. Bu form ile taraf devletlerin iç hukukundaki mültecilerle ilgili düzenlemeler hakkında bilgi almak istemiştir. 1970 ve 1990 yıllarında gönderilen bu forma sınırlı sayıda devlet cevap vermiştir.[331] Örneğin 1990 yılında gönderilen forma yüz devletten sadece 27 devlet cevap vermiştir.[332] BMMYK'nın bu alandaki çalışmaları 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü ile sınırlı değildir. BMMYK, devletleri çoğu kendi katkılarıyla hazırlanan, mültecilerin korunmasına yönelik diğer sözleşmeleri onaylamaya ve bunlara katılmaya teşvik etmiştir. Nafaka Alacaklarının Yabancı Devletlerde Tahsiline İlişkin 1956 Sözleşmesi, Mülteci Denizcilere İlişkin 1957 Andlaşması, Mülteciler için Vizelerin Kaldırılmasına İlişkin Andlaşma, Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin 1954 Sözleşmesi bunlar arasında

---

[328] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection, 12 July 2006, A/AC.96/1024, available at: https://www.refworld.org/docid/44c9cb212.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022)

[329] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Refugees and Stateless Persons and Problems of Assistance to Refugees: Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951, 1 January 1952, A/2011, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c3d8.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

[330] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation,** s.90.

[331] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Information Note on Implementation of the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 22 July 1991, EC/SCP/66, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68cd34.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

[332] General Assembly Official Records. Forty-seventh Session. Supplement No.12 (A/47/12). United Nations, New York, 1993.

sayılabilir. Mülteci haklarında herhangi bir ihlal söz konusu olduğunda BMMYK araştırma yapmakta ve değerlendirmelerde bulunabilmektedir. BMMYK, ilgili devletten ihlalin ortadan kaldırılmasını isteyebilmektedir. İlgili ülkede çalışan bir ofis varsa bu ofiste devlete sözlü ve yazılı uyarıda bulunabilmekte veya Cenevre'deki genel merkezde hükümet yetkilileri ile toplantılar düzenlenebilmektedir. Konu bu ilişkilerle çözülemeyecek büyüklükte ise BM Genel Kuruluna, Uluslararası Koruma notu veya Yıllık Koruma Raporu yoluyla bildirilmektedir.[333]

BMMYK'nın devletleri andlaşmaları imzalamaya zorlama yetkisi bulunmamaktadır. Ancak yukarıda da ifade edildiği üzere andlaşmalara teşvik etme yetkisi bulunmaktadır. Nitekim BMMYK bu yetkisini bölgesel sözleşmeler başta olmak birçok sözleşmede kullanmış ve andlaşmaların yapılmasına öncülük etmiştir. BMMYK ayrıca, devletlerarasında andlaşma gerektiren konuların belirlenmesi, mülteci konularının tartışılması için toplantılar yapılması, andlaşma içeriklerine dair önerilerde bulunulması ve yorumlanması, taslak metinler üzerinde çalışan devletlere ve kurumlara resmi olarak iletilmek üzere metinler hazırlamıştır. Bunun yanında devletler, BMMYK'nın bölgesel toplantılarda koordinasyon görevini üstlenme isteğine çoğunlukla olumlu yaklaşım sergilememişlerdir. Nitekim Afrika ve Avrupa'da yapılan andlaşmalara ilişkin toplantılarda doğrudan katılımcı olarak BMMYK yer almamıştır. Bunun nedeni devletlerin kendi bölgelerindeki etkinliklerini korumak istemeleri olmuştur. BMMYK ilgili toplantılara doğrudan katılımcı olmasa dahi görüşlerini bildirme yoluna gitmiştir.[334]

[333] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 98.
[334] Lewis**, UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 100.

İKİNCİ BÖLÜM

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER MÜLTECİLER YÜKSEK KOMİSERLİĞİ (BMMYK) ve ÇALIŞMALARI

Uluslararası hukuk sistemi, ulusal yasama organları ve parlamentolara benzememektedir. Uluslararası hukuk, öncelikle devletler tarafından uluslararası andlaşmaları kabul etmeleri veya geleneksel uluslararası hukuk normlarını oluşturan davranışlar sergilemeleri yoluyla oluşmaktadır. BM uluslararası hukuk yapım süreçlerinde kilit rol oynamaktadır. Özellikle, BM Şartı uyarınca, Genel Kurula uluslararası hukuk bakımından başat rol verilmiştir. Ancak klasik anlamda bir yasama organından söz etmek mümkün değildir. Çünkü BM Genel Kurulu kararları, bütçe gibi BM'nin işleyişine dair olanlar dışında, bağlayıcı değildir. Bunun yerine, Genel Kurul, BM Şartı'na göre *"uluslararası hukukun ilerici gelişimini ve kodifikasyonunu teşvik etmek amacıyla ... Çalışmaları başlatmak ve tavsiyelerde bulunmak*tadır". Genel Kurul, BM Şartı'nın 13(l)(a) maddesi kapsamındaki yükümlülüğünü yerine getirmesine yardımcı olmak için Uluslararası Hukuk Komisyonu'nu kurmuştur.

BMMYK, BM Genel Kurulu tarafından mülteci koruma ile açıkça görevlendirilen tek uluslararası kuruluştur. Devletlerin, BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukunun geliştirilmesiyle ilgili rolünü tanımaları ve bu rolü yerine getirirken ki yasal dayanağını 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 35. maddesi oluşturmaktadır. Bu maddeye göre, imzacı devletler, BMMYK ile *"görevlerini yerine getirirken iş birliği yapacaklar ve 1951 Sözleşmesi hükümlerinin uygulanmasını denetleme görevini kolaylaştıracaklardır"*. Bu bağlamda BMMYK, uluslararası mülteci hukuku açısından çok önemli bir rol üstlenmektedir.[335]

Uluslararası örgütler; devletler tarafından kurulmalarına rağmen devletlerden bağımsız bir tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Örgütlere tanınan sorumluluk ve haklar

[335] Lewis, **"UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution"**, s. 69.

uluslararası hukuk kişiliklerinin olduğunun kanıtıdır. Ancak devletlerin uluslararası kişilikleri ile uluslararası örgütlerin kişiliklerinin kapsamı farklıdır.[336] Bu tespit Uluslararası Adalet Divanının BM Hizmetinde Meydana Gelen Zararların Tazmini Danışma Görüşünde de yapılmıştır. Uluslararası örgütlerin hukuksal kişilikleri devletlerin ve uluslararası hukukun kendilerine çizdiği rollerle sınırlıdır.[337]

BMMYK kuruluşunda, tartışmaların merkezinde, BMMYK'nin işlevi, mülteci tanımının kapsamı, BMMYK'nın özerkliği, faaliyetlerinin kapsamı ve finansal kaynakları olmuştur.[338] Bu tür bir örgüte olan ihtiyaç ülkeler tarafından kabul edilmiş olsa da bu örgütün faaliyet alanı ve kapsamının ne olacağı yönünde fikir birliği olmamıştır.[339] ABD'nin yaklaşımı sınırlı yetkileri olan bir örgütün kurulması şeklinde olmuştur. ABD'ye göre kurumun asıl görevi; yasal korumayı sağlamak olmalıdır, mültecilerin yeniden yerleştirilmesi ve entegrasyonu ikinci plana atılmalıdır. ABD'nin bu yaklaşımının altında yatan neden; mülteci korumasının devletlere bir görev olarak yüklenmesinin önüne geçmektir. Buna karşılık Fransa ve Benelüks devletleri başta olmak üzere Avrupalı devletler bu kurumun daha fazla yetkiye sahip olması gerektiğini savunmuştur. Birleşik Krallık ise bu süreçte mültecilerin ev sahibi devletlerin sorumluluğunda bulunmaları gerektiği üzerinde durmuştur. Bu yaklaşımın temel nedeni olarak Birleşik Krallık'ın coğrafi olarak mülteci akınlarına doğrudan maruz kalma olasılığının zayıf olmasıdır.[340]

BMMYK, yapısal olarak kendisinden önce kurulan mülteci örgütlerinden etkilenmiştir. En çok etkilendiği örgüt, IRO olmuştur. IRO, önemli bir maddi kaynağı olan mülteciler konusunda genel yetkili uzmanlaşmış bir kuruluş niteliğinde iken, BMMYK Tüzüğünü hazırlayan devletlerden bazıları, BMMYK'nın yetkilerinin daha dar olmasını

---

[336] Acer, Kaya, **Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı**, s. 130.
[337] Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Case, Advisory Opinion, https://www.icj-cij.org/en/case/4, (Erişim Tarihi: 19.12.2022).
[338] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 15.
[339] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 52.
[340] Barnett, "**Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime**", s. 245, Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s. 7, Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 14.

istemişlerdir.[341] Başlangıçta, büyük ölçüde pasif bir koruma rolü olan geçici, *"faal olmayan"* bir formda kurulan BMMYK, yönetimi ve uluslararası mülteci rejimi içindeki yeri zaman içinde genişlemiştir. BMMYK, mülteci anlaşmalarının uygulanmasını denetleme konusunda da yasal konumunu geliştirmiştir.[342]

BMMYK'nın kendine has bir örgütsel kültürü bulunmaktadır. Değerlerin ve ilkeli fikirlerin kurumun yetki ve varoluş nedeni olduğundan hareketle, zulüm gören bireylerin korunmaya ihtiyaç duyduğu önermesini savunmak için hayatlarını tehlikeye atmaktan çekinmeyen çok sayıda personeli bünyesinde barındırmaktadır. Bununla birlikte BMMYK, tarih boyunca hem pek çok başarı hem de birçok başarısızlık yaşamıştır.[343] BMMYK, milyonlarca insanı koruma, destekleme ve diğer çalışmaları nedeniyle iki kez Nobel Barış Ödülü'ne layık görülmüştür.[344]

2.1. BMMYK'NIN KURULUŞ AŞAMASINDA YAŞANAN GELİŞMELER VE KURULUŞU

İkinci Dünya Savaşının ardından bir milyondan fazla Avrupalı, ülkelerini terk etmek zorunda kalmış ve yerinden edilme durumu yıllarca değişmemiştir. Zaman içinde göç ve mültecilik durumlarının geçici nitelikte olmadığı uluslararası toplum tarafından anlaşılmıştır.[345] Hem 1951 Sözleşmesi hem BMMYK'nın kurulması, yıkıcı bir küresel savaşın ardından gelen uluslararası iş birliğinin ürünleridir. Uluslararası toplumun, uluslararası hukuk çerçevesinde ve uluslararası dayanışma temelinde, özellikle tehlikede olan bir grup bireyi koruma ve yardım etme kararlılığını, içinde bulundukları kötü durum

---

[341] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 52.

[342] Guy S. Goodwın -Gıll, "The Office of The Unıted Natıons Hıgh Commıssıoner for Refugees and the Sources of Internatıonal Refugee Law", **Cambridge University Press for the British Institute of International and Comparative Law,** vol 69, January 2020, pp 1–41, s. 2.

[343] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 106.

[344] B.C. Nirmal, **"UNHCR after Six Decades and Beyond,"** ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law 10 (2010): 182-243, s. 183, Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 27.

[345] Anne Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR**, Refugee Protection and Security, 2014, Oxford University Press, s. 70, Barnett, **"Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime",** s. 245.

ve insan haklarına yönelik uluslararası hesap verebilirlik temelinde yansıtmışlardır. Zamanla mülteci sorunu daha büyük, daha karmaşık ve daha kalıcı hal almıştır. Devlet sorumluluğu ve mülteci bağlamında insan haklarının korunması hakkında ciddi düşünmeye ihtiyaç duyulmuştur.[346] 1949 yılında BM, IRO sonrası mülteci rejimini belirleme çabasına girmiştir. Bazı devletler, uluslararası korumaya ihtiyaç duyan mültecilerin kategorik olarak belirlenmesi gerektiğini ileri sürerek geniş kapsamlı yaklaşıma karşı çıkmışlardır.[347]

BM Genel Kurulu, 3 Aralık 1949 tarihinde Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği Kurulması kararı almıştır.[348] Ayrıca BM Genel Kurulu 4 Aralık 1950 tarihinde ve 428 (V) sayılı kararla BMMYK Tüzüğünü kabul etmiştir.[349] Bazı kaynaklar BMMYK kuruluşunu 1949'a dayandırmaktadır. Bu yıl içinde BM Ekonomik ve Sosyal Konsey'in BM Genel Sekreterliğinden bir örgütlenme planı hazırlamasını istemesi (ECOSOC 248 (IX)) ve devamında BM Genel Kurulunun 1949 yılında 319 (IV) sayılı kararı ile BMMYK kurulması ve bu Komiserliğin 1 Ocak 1951 yılında göreve başlayacağı yönündeki karar

[346] Erika Feller, "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects"**, International Journal of Refugee Law 2, no. Special Issue (September 1990):** 335-346, s. 335-336.

[347] Morris, **"The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry"**, s.10, Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s. 7.

[348] UN General Assembly, https://digitallibrary.un.org/record/666795, (Erişim Tarihi: 19.12.2022).

[349] UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

alınmıştır.[350] BMMYK'nın fiilen çalışmaya başlaması 1951 yılında olmuştur.[351] BMMYK Tüzüğünün kabul edildiğinden günümüze kuruluşun yapısı ve yetkileri için tanımlayıcı belge olma niteliğini devam etmektedir. BM Genel Kuruluna ilişkili bir şekilde çalışan kurumlar arasında sayılan BMMYK aynı zamanda Ekonomik ve Sosyal Konseyle de ilişkilidir.[352] BMMYK'nın kurulması insan haklarının evrenselliğini tanımayı amaçlayan geniş kapsamlı insan hakları araçları ve önlemlerinin önemli bir parçasıdır.[353]

BMMYK, kuruluşundan bu yana önemli değişimler yaşamıştır. Güç gerilimleri azaldıkça, küreselleşme ve ekonomik entegrasyon yoğunlaştıkça değişim daha da hızlanmıştır. BMMYK, uluslararası bir kuruluş olmasına rağmen, coğrafik ve siyasi dinamikler tarafından şekillendirilmiştir.[354] BMMYK'nın bir kurum olarak başarıları ve yetkilerin genişlemesi, devletlerin çabalarını nasıl gördüğü ile yakından bağlantılıdır. Örneğin, ABD, kurumun ilk birkaç yılında BMMYK'ya şüpheli yaklaşmıştır. 1956'daki Macar mülteci göçü, yalnızca BMMYK'nın krizi ustaca ele alması nedeniyle değil, aynı

---

[350] Lewis eserinde BMMYK'nın kuruluşunu Tüzüğün kabul yılı olan 1950 yılına dayandırmaktadır. Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 50; Çiçekli eserinde "*1950-1951'de Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliğinin Kurulması...*" diyerek 1950 yılına atıfta bulunmuştur. Benzer şekilde James Milner ve Jay Ramasubramanyam eserlerinde "…kurulduğu 1950 yılından günümüze …" diyerek 1950 yılını referans almışlardır. James Milner ve Jay Ramasubramanyam, "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", **The Oxford Handbook of International Refugee Law**, (186-202), Oxford University Press, Oxford 2021, s.186; Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 217; Safi; " *1951 Cenevre Sözleşmesi ile Birleşmiş Milletler bünyesinde Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliği kurulmuştur*." diyerek 1951 tarihine atıf yapmıştır. Safi, **Mülteci Hukuku**, s.30; Topal kitabında " *3 Aralık 1949 tarihinde yardımcı organ olarak Birleşmiş Milletler Yüksek Komiserliğinin(BMMYK) kurulması kararını almıştır...*", cümlesini kurararak 1949 yında kabul edilen Genel Kurul Kararını vurgulamıştır. Topal, **Mülteci Hukuku ve Silahlı Çatışma Kaynaklı Sığınmacılar**, s. 26; Odman Yüksek Komiserliğin kuruluşunu BMMYK tüzüğünün Kabul edildiği 1950 yılı olarak kabul etmektedir. M. Tevfik Odman, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İlticanın Gelişim süreci)**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2020, s. 56.

[351] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 70.

[352] Acer, Kaya, **Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı**, s. 459.

[353] Goodwın -Gıll, "The Office of the Unıted Natıons Hıgh Commıssıoner for Refugees and the Sources of Internatıonal Refugee Law", s.2; Nirmal, **"UNHCR after Six Decades and Beyond "**, s. 182; Susan Kneebone (Ed.), **Refugees, Asylum Seekers and Rule of Law**, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 5.

[354] Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", s. 45.

zamanda kurum faaliyetlerinin ABD ve müttefiklerinin Soğuk Savaş tercihlerine uygun olması nedeniyle bu şüphe rafa kalkmıştır. 1956'dan itibaren ABD, BMMYK'nın başlıca mali ve siyasi destekçisi haline gelmiş ve bu durum, kurumun sonraki genişlemesinde önemli faktör olmuştur.[355]

1951'den önce yaşanan olaylar dolayısıyla, yerinden edilmiş nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak için geçici olarak kurulan (3 yıl süre ile) BMMYK, bugün dünya çapındaki mültecilerin haklarını güvence altına almakla görevli kalıcı bir kurumdur. BMMYK, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde tanımlandığı şekliyle sığınma kurumunun evrenselleştirilmesine, devletleri ulusal sığınma sistemleri geliştirmeye teşvik ederek, küresel düzeyde mülteci sorunlarına ilişkin politika ve normların üretilmesine aktif olarak katılmıştır. Küresel mülteci sorununu çözmek için uluslararası iş birliğini teşvik ederek mültecileri korunması alanında önemli bir politika yapıcı kurum haline gelmiştir.[356] 1951'de BMMYK'nın göreve başlaması ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kabulü mültecilerin uluslararası korumalarının sağlanması bakımından mihenk taşı niteliğindedir. Bu gelişmelerle ilk defa mültecilerin ihtiyaçlarını karşılayan kurumsal yapı ve evrensel kurallar oluşturulmuştur. Böylece daha önce her somut olaya uygulanmak üzere alınan kararlar soyut ve daha kurumsal bir niteliğe kavuşmuştur.[357]

2.2. BMMYK YAPISININ İNCELENMESİ

BMMYK karmaşık bir iç mekanizmaya sahiptir. BMMYK'nın, yalnızca Cenevre genel merkezinde değil, dünyanın farklı bölgelerinde çeşitli koşullarda çalışan organizasyonel yapıları barındırmaktadır. Dolayısıyla coğrafi ve politik bağlamlarda geniş

---

[355] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 87.

[356] Marion Fresia**,** "Building Consensus within UNHCR's Executive Committee: Global Refugee Norms in the Making," Journal of Refugee Studies 27, no. 4 (December 2014): 514-533, s. 514- 515, Milner, Ramasubramanyam, "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", **The Oxford Handbook of International Refugee Law**, s. 186; Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond", s. 183.

[357] Elif Ozmenek, "UNHCR in Turkey", **Canada's Journal On Refugees, 2001, Vol. 19, No. 5, Specıal Issue: UNHCR At Fifty 2001**, Centre For Refugee Studies, York University, pp. 54-61, s. 54; Morris, "The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry", s. 1, Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku,** s. 217.

ilişkiler ağı BMMYK'nın gerçeğidir. BMMYK, 01 Ocak 1951 tarihinde faaliyete başladığında merkezi Cenevre'de bulunan 34 kişilik bir kadroya ve 300 bin ABD Doları tutarında bir bütçeye sahipken; 2010'lu yıllarda BMMYK'nın 123'ten fazla ülkede 7.190'den fazla çalışanı olmuş ve bütçesi 1.8 Milyar ABD Doları olarak belirlenmiştir. 2017 yılına gelindiğinde 7.7 milyar ABD Doları bütçe 130'dan fazla ülkede 16.000'den fazla personelle faaliyetlerini sürdürmüştür.[358] Günümüzde BMMYK'nın 16.000'den fazla personeli bulunmakta ve 138 ülkede faaliyet göstermektedir.[359] BMMYK'nın 2021 bütçesi 8,61 milyar ABD Doları olarak belirlenmişken dünyada yaşanan salgın hastalık dolayısıyla bu bütçe 9,15 milyar ABD Dolarına çıkarılmıştır.[360] 2023 yılında ise BMMYK bütçesi 10 milyon ABD Dolarını aşmıştır.[361]

BMMYK Tüzüğü, BM'nin genel organizasyon yapısıyla uyumlu dikey bir yapı öngörmektedir. Dikey ve hiyerarşik örgütlenmenin bir sonucu olarak. BMMYK'nın genel organizasyon kültürü *"güç odaklı iş birliği"* ve *"aile kültürü"* öğelerine sahiptir. denilebilir.[362] BMMYK Genel Merkezinin başında Yüksek komiser bulunmaktadır. Yüksek komiser vekili ve iki tane yüksek komiser yardımcısı yüksek komisere yönetim konusunda yardımcı olmaktadır. Yüksek komiser vekiline bağlı olarak: Kurumsal Gelişim ve Yönetim Birimi (ODMS), Hukuk Birimi (LAS), Ombudsmanlık Ofisi, BMMYK İnavasyonu, Kurumsal Risk Yönetim Birimi, Budapeşte'de bulunan Küresel Hizmet Merkezinin Yönetimi bulunmaktadır. Ayrıca yüksek komiser vekiline bağlı olarak, İç İlişkiler Bölümü, Finansal ve Yönetim Bölümü, İnsan Kaynakları Bölümü, Bilgi Sistemleri ve İletişim Bölümleri çalışmaktadır. Korumadan sorumlu yüksek komiser yardımcısı temel de uluslararası korumadan sorumlu olmakla birlikte Afrika, Asya Pasifik, Avrupa Büroları ile de konusu kapsamında ilgilidir. Söz konusu bürolar temelde

---

[358] Milner, Ramasubramanyam, "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", **The Oxford Handbook of International Refugee Law**, s. 194.

[359] BMMYK Tarihçesi, https://www.unhcr.org/tr/unhcrnin-tarihcesi, (Erişim Tarihi: 19.12.2020).

[360] BMMYK'nın 2020 ve 2021 bütçesine dair detaylı bilgi için,https://www.unhcr.org/605c429d4.pdf, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).

[361] 2023 bütçe bilgileri; https://www.unhcr.org/sites/default/files/legacy-pdf/64088b554.pdf, (Erişim Tarihi: 18.12.2023)

[362] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond", s. 186-187.

operasyonlardan sorumlu olan diğer yüksek komiserliğine bağlı olarak çalışmaktadır. Operasyonlardan sorumlu yüksek komiser yardımcısı ayrıca Acil Durum, Güvenlik ve Tedarik Bölümü ile Program Destek ve Yönetim Bölümünü de idare etmektedir.[363]

1960'ların ortalarından bu yana genel merkezin korumadan sorumlu bölümleri ile operasyonlarından sorumlu olanlar arasında çeşitli fikir ayrılıkları yaşanmıştır. 1980'lerden önce, genel merkezin korumadan sorumlu birimi, kuruluşun hiyerarşisi içinde daha üst seviyede görülmüştür. Çünkü kurumun önceliği bu alan olarak kabul edilmiştir. Yüksek komiser Hocke döneminde BMMYK'nın daha işlevsel bir hal alması amacıyla bu hiyerarşi azaltılmaya çalışılmıştır. 2006'da korumadan sorumlu yüksek komiser yardımcılığı getirilmiştir.[364] Koruma bürosu ile sahada çalışan ofisler arasındaki fikir ayrılıklarının ortadan kaldırılması BMMYK için çözülmesi gereken bir sorun niteliğindedir.

BMMYK, bağışçıları tarafından 1990'ların sonunda personel seviyelerinde olduğu kadar program harcamalarında da kesintiye gitmeye zorlanmıştır. 2001 yılında BM genel sekreteri ve bağışçılar tarafından yeni yüksek komiser Ruud Lubbers'a verilen talimatlar, ölçeğin küçültülmesi, verimliliğin artırılması ve bürokrasinin azaltılması yönünde olmuştur. 2005'te yönetimi devralan Antonio Guterres de kurumun Cenevre genel merkezindeki pahalı ve geniş bürokrasisini düzene sokmak için benzer yaklaşımla karşılaşmıştır. Sonuç olarak, personel sayıları artmaya devam etse de personelin istihdam edildiği yerde belirgin bir değişiklik olmuştur. Genel merkez küçülürken saha ofisleri büyümüş ve ulusal düzeyde istihdam edilen personel sayısı artmıştır.[365]

BMMYK pek çok durumda, sorun oluşturan çözüm üretmek istemeyen devletlerle ilişki kurmak zorunda kalmıştır. Çünkü BMMYK ancak ilgili devletin izin verdiği ölçüde

---

[363] BMMYK'nın yönetim şemasına ilişkin olarak bakınız, https://www.unhcr.org/5461e60f0.pdf, (Erişim Tarihi: 16.02.2022); Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 112.

[364] Gil Loescher, **The UNHCR and World Politics: A Perilous Path**, Oxford 2001, s.33 vd., p. 311–12.

[365] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 89- 90.

faaliyet yürütebilmektedir. Her bir ülkede BMMYK birimlerinin yönetim yapısı ve operasyonel gerçekliği farklılık gösterebilmektedir. Bazı durumlarda, birkaç ülkede tek bir BMMYK bölge ofisi bulunmaktadır. Mülteci sorunlarının daha sık yaşandığı ülkelerde BMMYK temsilcisi başkanlığında ilgili ülkede ofis kurulabilmektedir. Hatta dağınık nüfusa sahip ülkelerde ve söz konusu nüfusun başkentten uzak olduğu durumlarda, BMMYK alt ofisler ve saha ofisleri kurabilmektedir. Saha ofisleri, genellikle ülkenin daha uzak bölümünde bulunmakta ve bir alt ofis veya ülke ofisi tarafından yönetilmektedir. BMMYK saha ofisleri, her yıl merkezdeki ilgili bölge bürosuna gelecek yıla ilişkin planlarını sunmaktadırlar. Saha ve genel merkez arasında yaşanan gerilimler ve fikir ayrılıkları genellikle; merkezin saha koşullarından, ihtiyaçlarından ve saha gerçeklerinin merkez tarafından yeterince anlaşılmamasından kaynaklanmaktadır.[366]

2.2.1. BMMYK Yönetim Mekanizması ve Yüksek Komiserlik

BMMYK Tüzüğüne göre, Yüksek Komiserlik, faaliyetlerini BM Genel Kurulu ve BM Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC) direktiflerine uygun olarak sürdürmelidir. Bu anlamda yıllık faaliyetlerine ilişkin raporu Ekonomik ve Sosyal Konsey aracılığıyla BM Genel Kuruluna sunmak durumundadır. BMMYK Tüzüğü, ayrıca BM Genel Kuruluna çalışmalarını sürdüreceği ilk üç yıldan sonra kurumun devam edip etmeyeceğine ilişkin karar verme yetkisi vermiştir. Süre gelen yıllarda BM Genel Kurulu, BMMYK'nın görev süresini beşer yıllık süreler şeklinde uzaması yönünde kararlar almıştır. Ancak 2003 yılında BM Genel Kurulu, BMMYK'nın devamı üzerindeki geçici sınırlamayı iptal etmek istemiş ve BMMYK'nın, mülteci sorunları çözülene kadar BM çatısı altında faaliyet göstereceği yönünde karar almıştır.[367]

---

[366] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 115.

[367] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s.182; Susan Kneebone (Ed.), **Refugees, Asylum Seekers and Rule of Law**, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 5; UN General Assembly, implementing actions proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate: Resolution adopted by the General Assembly, 24 February 2004, A/RES/58/153, available at: https://www.refworld.org/docid/4067da904.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

BMMYK, BM'nin diğer kuruluşlarından farklı bir yerde bulunmaktadır. Bunun nedeni hem bireyin temsil ettiği yüksek komiser makamının olması hem de kurumun kendine özgü kültürü ve değer sisteminin bulunmasıdır. Bu manada yüksek komiser, sadece kurumun 1950'deki kuruluşuna değil Fridtjof Nansen ve Milletler Cemiyeti zamanına kadar uzanan önemli bir ahlaki yetki ve meşruiyete sahiptir. BMMYK büyüdükçe ve yetkisi genişledikçe, kurum uluslararası toplumun bir kısmı tarafından baskı altına alınmaya çalışılmıştır. BMMYK ahlaki otoritesini ve liderliğini uluslararası arenada sürdürmek istiyorsa bu baskılara göğüs germek durumundadır. Yüksek komiser, kurumun görev ve görevlilerden sorumu kişi olarak tanımlanmaktadır. Yüksek komiser ayrıca kurumun dünyaya görülen yüzüdür. Yüksek komiser BM Genel Sekreterinin önerisi üzerine BM Genel Kurulu tarafından seçilmektedir. 1950'den bu yana, başarılı yüksek komiserler yenilikçi yaklaşımlar geliştirmiş, mülteci haklarının savunucuları olmuş, dünya siyasetinde önemli değişikliklerin yaşandığı süreçlerde dahi kurumun meşruiyetini korumaya çalışmışlardır. Bunun yanında sadece güçlü bir kısım devletlerin çıkarlarına yönelik adımlar atıldığı zamanlar da yaşanmıştır. Bu durum yüksek komiserlerin başarı hanesini olumsuz etkilemiştir.[368]

BMMYK Tüzüğü'nün 15. maddesi, BM tarafından sağlanan bütçe sınırları dâhilinde yüksek komiser tarafından atanacak büro personeline atıfta bulunmaktadır. Tüzüğe göre bu kişiler, görevlerinin yerine getirilmesinde Yüksek Komiserliğe karşı sorumlu olacaklardır.[369]

BMMYK'nın örgütsel kültüründe değerler ve ilkeler, önemli bir yere sahiptir. BMMYK personeli evrensel olarak kurumun temel yetkisinde yer alan ilkelere inandığı ve mültecilerin yaşamlarında olumlu etki doğurmaya çalıştıkları söylenebilir. Bağlılık, sevgi ve fedakârlık gibi kavramlar personelin hayatında önemli yer tutmaktadır. Özellikle

[368] Statue of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, General Assembly Resolution 428 (V), 14 December 1950; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 105-106

[369] Goodwın -Gıll, "**The Office of the Unıted Natıons Hıgh Commıssıoner for Refugees and the Sources of Internatıonal Refugee Law"**, s. 4; Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 186-187.

de sahada çalışan, hayati tehlike altında görev yapan personel için bu kavramlar ayrı bir öneme sahiptir. BMMYK'da zaman zaman yapısal reformlar ve yönetim değişiklikleri yaşamıştır. Sürekli değişim halinde olan uluslararası sistemde ve çok çeşitli devletlerin var olduğu düzende, BM ve sivil toplum örgütleri ile iş birliğinde bu tür değişimlerin olması kaçınılmazdır.[370] Temel yetkilerine bağlı kalıp çeşitli reformlar gerçekleştirmek BMMYK'nın yönetimsel zorluklarından birini oluşturmaktadır.[371] BMMYK çeşitli değişimler yaşarken, başındaki yüksek komiserlerin yaklaşımları ve kabiliyetleri kritik öneme sahip olmuştur. Dolayısıyla kuruluştan günümüze yüksek komiserlerin çalışmalarının ana hatlarıyla aktarılması gerekmektedir.

BMMYK'nın bir Avrupa kuruluşu olarak algılanmasından küresel bir aktör olarak kabul edilmesi sürecinde ilk dönem görev yapan yüksek komiserlerin büyük etkisi olmuştur. Auguste R. Lindt (1956-1960) yardım kampanyası başlatmak için BM Genel Kurulunudan yetki almış ve 1957'de Tunus'taki Cezayirlilere Hong Kong'daki Çinlilere bu yardımı aktarmıştır. Bu yardımlar yapılırken Fransa ve İngiltere yapılan bu yardımlara karşı olduklarını beyan etmişlerdir. Felix Schnyder (1960-1965) döneminde ise özellikle sömürge altındaki bir çok ülkenin bağımsızlık elde etmesi ve bu ülkelerde doğan yerinden edilmiş insanlara ilişkin sorunlara kalıcı çözümler bulunmaya çalışılmıştır. Nitekim, BM Genel Kurulu 1961 yılında BMMYK'nın yetkisini resmi olarak genişletme yoluna gitmiştir.[372] Sadruddin Aga Khan (1966-1977) ise yaşanan gelişmelere dayanarak Doğu Pakistan, Uganda, Şili ve Arjantin gibi ülkelerde yaşanan mülteci krizlerine yanıt vermeye çalışmıştır. Gerek 1975 gerekse de 1979 BM kararlarıyla BMMYK, hem mülteci krizlerine hemde diğer insani krizlere nerede yaşanıyorsa yaşansınlar müdahale etmeye çalışmıştır. 1970'lerin başında BMMYK bütçesi 8,3 milyon ABD doları iken 70'lerin sonunda bu rakam 500 milyon ABD Dolarını bulmuştur. İmkanların artmasıyla yeniden

[370] UNHCR, **"UNHCR, the UN System and other International Organizations,"** www.unhcr.org/pages/49c3646c296.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).
[371] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 117.
[372] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 154.

yerleşim operasyonları ve insani yardım konularında daha geniş bir rol üstenilmiştir. Poul Hartling (1978-1985) döneminde özellikle Avrupa'da ve Kuzey Amerika'da sığınma kısıtlamaları politikası uygulanmış bu durum da BMMYK'nın yetki alanının kısıtlanmasına neden olmuştur. Küba, Haiti ve Çinhindin'de teknelerle göçlerin artması ve Batı Avrupa'da sığınma desteğinin azalması da BMMYK'nın elini zayıflatmıştır. Güney Afrika, Orta Amerika, Güneybatı Asya gibi yerlerde artan iç çatışmaların da etkisiyle dünyadaki mülteci sayısı 1977 yılında 3 milyondan 1982 yılında 10 milyona çıkmıştır. Yüksek Komiser Jean-Pierre Hocke (1986-1989) döneminde de benzer sorunlarla mücadele edilmeye çalışılmıştır. Bu dönemde ayrıca bazı devletler tarafından mülteci savaşçılar desteklenmiş bu durum BMMYK çalışmalarını olumsuz etkilemiştir. BMMYK bu dönemde devletler tarafından araçsallaştırılmaya çalışılmış ve inandırıcılığını kaybetmeye başlamıştır. Buna karşı kurumun stratejik planının olmaması, devletlere karşı kredisinin hızla düşmesi bir çok devletin kuruma inancının kaybetmesine neden olmuştur. Bu sorunlar karşısında yüksek komiser Hocke istifa etmek zorunda kalmıştır.[373]

1990'larda Soğuk Savaşın sona ermesi ve yeni Soğuk Savaş olarak adlandırılan savaşların ortaya çıkması BMMYK için çeşitli zorluklar ve bunun yanında görevini icraa edebilmesi için yeni fırsatlar doğurmuştur. Soğuk Savaşın bittiği yerlerde geri dönüşler koordine edilirken yeni çatışma bölgelerinde ise insani yardımların genişletilmesi sağlanmıştır. Yüksek komiser Sadako Ogata (1991-2000) finansal destek sağlayan devletlerle BMMYK arasındaki ilişkiyi geliştirmeye çalışmıştır. Ancak BMMYK'nın Bosna'daki *"Güvenli Sığnaklar"* adı verdiği yerlerde yaşanan trajediler BMMYK'nın ahlaki otoritesini ve uluslararası itibarını zedelemiştir. Lubbers (2001-2005) ise bu imajı düzeltme için adımlar atmış ve devletlerle ilşkileri daha üst düzeye çıkarmaya çalışmıştır. Antonio Guterres, 2005 yılından itibaren doğal afetler, ülke içinde yerinden edilmiş kişiler gibi sorunlarla karşı karşıya kalmış ve bu sorunlarla ülke çıkarları arasında dengeyi

[373] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 155.

gözetmeye yönelik adımlar atmıştır.[374] BMMYK'nın başarıların ve başarısızlıkların birçoğu yüksek komiserlerin vizyonu ve kişiliğinin sonucudur. Bunun yanında önemli kırılma noktalarında bazı çalışma ekipleri ve çalışanlardan bazıları önemli farklılıklar doğmasına katkı sunmuştur. Ancak bu durumda dahi BMMYK'nın kurumsal yapısının sağlamlığı farklı görüşlerin doğmasını sağlamıştır.[375]

2.2.1.1. İlk Yüksek Komiser Gerrit van Heuven Goedhart (1951-1956)

BMMYK'nın ilk yüksek komiseri 1951 yılında seçilen ve 1956 yılına kadar görevini sürdüren Gerrit Jan Van Heuven Goedhart'tır. Mülteci korumasını sağlamak amacıyla önemli adımlar atan yüksek komiser, bütçe eksikliğinden dolayı istediklerini tam olarak gerçekleştirememiştir. Goedhart'ın çabalarıyla BMMYK, daha bağımsız bir hal almış ve finansal kapasitesini artırmaya çalışmıştır. Bu süreçte göç alan birçok Avrupa ülkesi ile sivil toplum kuruluşları BMMYK'ya yardımda bulunmuştur. Bu yardımlar sayesinde 1953 yılında Berlin'de yaşanan mülteci krizinde önemli rol üstlenilmiştir. Başarılı girişimden sonra BMMYK'nın rolü daha da etkinleşmiş stratejik kurum olarak kabul edilmesi sağlanmıştır. Goedhart, BMMYK'nın sadece uluslararası koruma sağlayan bir kurum olmadığını söylemiş, İkinci Dünya Savaşından sonra mültecilerin entegrasyonunun sağlanması gerektiğini savunmuştur.[376]

Goedhart, 1951'de atandığında *"üç boş oda ve bir sekreter"* ile karşılaşmıştır. İlk faaliyet yılının sonunda, BMMYK'nın 300 bin ABD Dolarlık bir bütçesi olmuş ve tümü Cenevre'de bulunan sadece 34 personel çalışmıştır. O zaman, örgütün görev alanına giren yaklaşık 100 bin mülteci, çoğu İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesinden bu yana Avrupa'daki kamplarda yaşamıştır. Başlarda, BMMYK'nın birincil amacı, kamp sakinleri için uzun vadeli çözümler bulmak ve devletleri, mülteci tanımını "*olaylar sonucunda*

[374] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 156.

[375] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 157-158.

[376] Tiedemann, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, s. 7; Betts, Loescher ve Milner**, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 18- 20.

kendi ülkelerini terk etmek zorunda kalanlar" ile sınırlayan 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne katılmaya teşvik etmek olmuştur.[377] Günümüzde BMMYK'nın 16 bin'den fazla personeli bulunmakta ve 138 ülkede faaliyet göstermektedir.[378]

Goedhart, özellikle mülteci krizinin ilk aşamalarında fiziksel koruma ile ilgilendiği gibi, uzun süredir kamplarda yaşayan mültecilerin sorunlarıyla da yakından ilgilenmiştir.[379] Süreç içinde Avrupalı devletlerin yardımlarında artmalar sağlanmış, kurumun daha etkin ve kalıcı çözümler bulması için zorunlu olan iş birliği mekanizması geliştirilmiştir.[380] BMMYK bu süre içinde devletlerin dikkatini mülteci sorununa çekmiş, mülteci sorunlarının çözülebilir olduğu vurgulanmış, ilgili devletlere çözüm önerisinde bulunulmuş ve devlet uygulamaları denetlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca kurumun bağımsızlığının güçlenmesi hedeflenmiştir.[381] Söz konusu değişim zayıf bir kurumsal yapıdan devletlerin yaklaşımlarını değiştiren ve dünya çapında mülteci korunmasını sağlamaya çalışan daha sağlam ve daha özerk kurumsal bir yapıya geçişi ifade etmiştir.[382]

2.2.1.2. Avrupa Dışındaki Faaliyetleriyle Auguste Lindt (1956-1960)

Yüksek komiser Goedhart'ın ölümünden sonra Auguste Lindt yüksek komiser olarak atanmıştır. Lindt, BMMYK'nın yetkilerinin zaman ve yer bakımından

---

[377] Jeff Crisp, **UNHCR at 70 An Uncertain Future for the International Refugee Regime, Brill Nıjhoff, Global Governance 26 (2020) 359–368**, s.360; Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s.89; BMMYK Tarihçesi, https://www.unhcr.org/tr/unhcrnin-tarihcesi, (Erişim Tarihi: 19.12.2022).

[378] BMMYK Tarihçesi, https://www.unhcr.org/tr/unhcrnin-tarihcesi, (Erişim Tarihi: 19.12.2022); Jeff Crisp, **UNHCR at 70 An Uncertain Future for the International Refugee Regime, Brill Nıjhoff, Global Governance 26 (2020) 359–368**, s.360, BMMYK Tarihçesi, https://www.unhcr.org/tr/unhcrnin-tarihcesi, (Erişim Tarihi: 19.12.2022).

[379] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 75.

[380] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 21- 22.

[381] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s.89;Loescher, **The UNHCR and World Politics: A Perilous Path**, s.33 vd.

[382] Hekma Wali, **The Efficiency of the United Nations High Commissioner for Refugees in The International Refugee Protection Regime: The Case of Syrian Refugees in Lebanon, Jordan, And Turkey**, Phd Thesis, Kocaeli University Institute ff Social Sciences Department ff International Relations International Relations Programme, Kocaeli, 2020, s. 17.

sınırlandırılmasına karşı çıkmıştır. Lindt döneminde düzensiz göçlerin sayısında artış yaşanmıştır.[383] Sovyetlerin Macaristan'a girmesi ile 200 bin insan buralardan göçerek Avusturya'ya ve Yugoslavya'ya sığınmıştır. Avusturya insan hareketleriyle başa çıkamayacağını anlayınca, BMMYK'dan diğer ülkelerden yardım alınması ve gerekli adımları atılması için resmi talepte bulunmuştur.[384] BMMYK, liderlerden, uluslararası örgütlerden ve sivil toplum örgütlerinden bir kurul oluşturmuştur. BMMYK hem Avusturya'da hem de Yugoslavya'da yardımları koordine etmiştir. BM Genel Kurulu 1956 yılında aldığı kararla, insani yardım konusunda BMMYK'yı öncü kuruluş olarak taltif etmiştir. BMMYK'nın bu dönemde karşılaştığı zorluklardan biri de mültecilerin şahsen değerlendirilmesi gerektiği yönündeki yaklaşım olmuştur. Ancak Lindt'nin de yaklaşımlarında görüldüğü üzere toplu insan hareketlerinde bu mümkün olmamaktadır. Macar mültecilerinin Avusturya ve Yugoslavya'ya geçmelerinde de *"Prima Facia"*[385] uygulanmış ve ondan sonra mültecilerin durumu bireysel olarak değerlendirilmeye çalışılmıştır. BMMYK'nın başarılı çalışmaları devletlere, mültecilere yönelik uluslararası bir kuruluşun varlığının önemini göstermiştir. Nitekim 1959 yılı Dünya Mülteci yılı olarak kabul edilmiş ve bu yılda mültecilere ayrılan fonlar artmıştır. [386]

BM Genel Kurulu 18 Aralık 1961 tarihinde aldığı 1672 sayılı kararla BMMYK'yı Cezayirli mültecilerin geri gönderilmeleri ve entegrasyonlarının sağlanması için yetkilendirmiştir. Bu süreçte üçlü anlaşmalar yapılmaya çalışılmıştır. Bu üçlü antlaşmaların tarafları menşe ülke, misafir olunan ülke ve BMMYK'dır. [387] Bu anlaşmalar gelecekte yaşanabilecek olaylar için örnek teşkil etmiştir. Cezayirli mültecilere ilişkin bu karar BMMYK'nın gelecekteki rolünün ne olacağı üzerinde tartışmalara neden olmuştur.

---

[383] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 69.

[384] Wali, **The Efficiency of the United Nations High Commissioner for Refugees in The International Refugee Protection Regime: The Case of Syrian Refugees in Lebanon, Jordan, And Turkey**, s.17-18; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 21- 22.

[385] Prima Facia, kelime latince hökenli bir kelime olup, "ilk bakışta" anlamına gelmektedir. Kavramın anlamı için; https://tureng.com/tr/turkce-ingilizce/prima%20facie, (Erişim Tarihi: 11.02.2023).

[386] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 23.

[387] http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1961/82.pdf, (Erişim Tarihi: 01.01.2022).

BMMYK'da görev yapan bazı yetkililer Avrupa'da yaşayan Macar mültecilere odaklanılması gerekliliğini vurgulamış ancak Lindt, BMMYK'nın evrensel bir kurum olarak algılanması için yaşanan gelişmelerin bir fırsat olduğunu düşünmüştür. Macar mültecilere yönelik gerçekleştirilen olumlu hizmetlerin Cezayirli mülteciler için de sağlanması gerektiğini savunmuştur.[388] Lindt ayrıca, 1960 yılında ve kendisinin başkan olduğu son yönetim toplantısında, BMMYK'nın mültecilere yönelik adım atarken olabildiğince esnek davranması gerekliliğini vurgulamıştır.[389]

2.2.1.3. İyi Niyet Misyonu Kararları ve Felix Schnyder (1960-1965)

Felix Schnyder, BMMYK'ı 1960-1965 yılları arasında yönetmiştir. 1951 yılından sonra Afrika'daki mültecilere yardım sağlamak amacıyla BM Genel Kurulu'nun *"İyi Niyet Misyonu"* yaklaşımı devam etmiş ve bu bağlamda kararlar alınarak Afrika'daki mülteci durumlarına müdahale edilmiştir. Ancak buradaki mülteciler 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin korumasından faydalanamamıştır. Nitekim 1960'ların ortalarında BMMYK'nın dünya çapında yardım ettiği mültecilerin çoğu bu Sözleşme'nin kapsamına dahil edilmemiştir. Bu süreçte Schnyder, BMMYK'nın hizmetlerinden yararlanan ancak 1951 Sözleşmesi'nin korumasını alamayan mülteci sayısı arasındaki eşitsizliği önemli bir sorun olarak görmüştür.[390]

Schnyder yönetimindeki BMMYK, sadece mülteciler için değil, ev sahibi ülke ve hükümetlere ilişkin de programlar yapmaya çalışmıştır. Afrika ve Asya'da var olan ekonomik sorunlar BM'nin asıl sorunlarından olmuştur. Çünkü buralarda birçok ülke bağımsızlığını yeni kazanmış ve BM'ye de yeni üye olmuşlardır. Bu sorunlar BM'ye taşınmıştır. BMMYK bu sorunları kendi lehine değerlendirmiş ve özellikle Afrika'da kurumsal yapısını genişletmiş ve çalışmalarını artırmıştır. BMMYK, BM ajansları ve sivil

---

[388] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 26.

[389] Wali, **The Efficiency of the United Nations High Commissioner for Refugees in The International Refugee Protection Regime: The Case of Syrian Refugees in Lebanon, Jordan, And Turkey**, s.19; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 27.

[390] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation,** s. 70-71.

toplum örgütleri ile iş birliğinin yapılması gerekliliğini kabul etmiş ve bu doğrultuda Schnyder öncülüğünde BMMYK, Dünya Çalışma Örgütü (ILO), Birleşmiş Milletler Gelişim Programı (UNDP) ve Dünya Lutheran Federasyonu (LWF) ile özellikle Afrika'da mültecilere yönelik çalışmalarda bulunmuştur.[391]

Afrika'daki mültecilerin uluslararası korumadan ziyade yaşamsal acil ihtiyaçlarının giderilmesi gerekmiştir. Schnyder ve BMMYK sorumluları, mültecilere maddi yardım sağlanmasının toplum içerisinde ekonomik konumlarını iyileştireceğini ve toplumdaki entegrasyonlarını artıracağını düşünmüşlerdir. Ancak BMMYK'da yetkililerden hepsi aynı fikirde olmamıştır. Nitekim BMMYK hukuk birimi mültecilere yasal statünün tanınmasının ve kayıt altına alınmalarının ekonomik yardım kadar önem arz ettiğini ve Afrika'daki personelin bu konuya çok az zaman harcadığını savunmuştur. BMMYK'da var olan bu fikir ayrılıkları ilerleyen zamanlarda da devam etmiştir. Schnyder ve BMMYK Yürütme Komitesi, 1951 Sözleşmesi'nden coğrafi ve zamansal sınırlamaları ortadan kaldırmak için çaba içerisine girmişlerdir. Nitekim bu çalışmalar Schnyder'in görev süresinin ardından 1967 yıllında Mültecilerin Statüsüne İlişkin New York Protokolü'nün imzalanmasıyla başarıya ulaşmıştır.[392]

2.2.1.4. Etkili Bir Lider Olarak: Sadruddin Aga Khan (1966-1977)

1960'lar ve 1970'lerin başları genellikle BMMYK'nın altın çağı olarak kabul edilmektedir. Bunun temelinde Sadruddin Aga Khan'nın çalışmaları bulunmaktadır. Sadruddin Aga Khan, çatışmalarda her iki tarafa da ulaşmada usta olduğunu kanıtlamıştır. BMMYK, Hindistan ve Pakistan arasındaki savaş ve Sudan'daki iç savaşın 1972'de çözüme kavuşturulmasının ardından büyük yardım operasyonlarını koordine etmiştir.[393]

---

[391] Morris, **"The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry"**, s.14; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 29.

[392] UNHCR, Colloquium on the Legal Aspects of Refugee Problems, 5 May 1965, https://www.unhcr.org/uk/protection/colloquia/3ae68bea8/colloquium-legal-aspects-refugee-problems-note-high-commissioner.html, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

[393] Guest, **"The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis** ", s. 590.

Bu dönemde BMMYK operasyonel başarısızlıklardan payını almış, sivil toplum kuruluşları ve akademisyenlerden düzenli eleştiriler almış olsa da sorumluluklarını yerine getirebildiği için devletler arasında sağlam bir üne sahip olmuştur. BMMYK Yürütme Komitesi ve BM'nin diğer bileşenleri, kuruluşun temel görevini yerine getirme kabiliyetinden memnun kalmıştır. Faaliyetlerini genişletme yetkisinin verilmiş olması bunun kanıtı niteliğindedir. BMMYK bu dönemde alışılmadık derecede etkili liderlikten yararlanmıştır. Sadruddin Aga Khan'ın, Batılı olmayan kökenleri, onu BMMYK'nın faaliyetlerini Avrupa'dan gelişmekte olan dünyaya yönlendirme görevi için ideal bir konuma getirmiştir.[394]

Yabancı düşmanlığı ve ırkçılık söylemleri, BMMYK'nın genişlemesi için stratejik argümanlar olmuştur. Sömürge sonrası zamanın ruhu içinde, mülteci korumasının siyahi insanlara uygulanmasına izin vermeyi reddettiği ırkçı suçlamalar BMMYK Tüzüğü ile çelişmektedir.[395] BMMYK, kuruluşundan günümüze politik dengelerle insani zorunlulukları aynı anda göz önünde bulundurmak zorunda kalmıştır. Goedhart, Lindt ve Aga Khan gibi ilk yüksek komiserler ahlaki değerleri öne sürerek devletleri çeşitli konularda ikna etmeye çalışmışlardır. 1990'lara ve 2000'lerin başında görev alan yüksek komiserler Ogata ve Lubbers ise bağışçı devletlerin çıkarlarını korumayı daha fazla önemsemişlerdir.[396]

2.2.1.5. Soğuk Savaşın Gölgesinde Poul Hartling (1978-1985)

Yüksek komiser Poul Hartling döneminde özellikle Avrupa'da ve Kuzey Amerika'da mülteci kabulünde sınırlama politikası uygulanmış, bu durum BMMYK'nın

[394] Morris, **"The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry"**, s. 14; Jeff Crisp, **UNHCR at 70 An Uncertain Future for the International Refugee Regime**, s. 363-364.
[395] Morris, **"The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry"**, s. 15.
[396] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 106, Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 159.

yetki alanının kısıtlanmasına neden olmuştur. BMMYK bu gelişmeler karşısında çeşitli raporlar yayımlayarak ilgili devletlerin sığınma politikalarını yumuşatmaya çalışmıştır.[397]

Hartling'in yüksek komiser olarak geçirdiği yedi yıl, Soğuk Savaş'ın etkisinde kalmıştır. Karşılaşılan ilk büyük zorluk Vietnam savaşı olmuş, ardından Sovyetlerin Afganistan'ı işgali ve neredeyse 4 milyon Afgan'ın İran ve Pakistan'a göçmesi olmuştur. 1981 ile 1985 arasında, Breznev ve Reagan doktrinleri, Dünya'da milyonlarca insanı yerinden eden bölgesel çatışmaları körüklemiştir. Yaşananlar, Hartling yönetimindeki BMMYK'nın çalışmalarını zorlaştırmıştır.[398]

Küba ve Haiti'de göçlerin artması ve Batı Avrupa'da sığınma desteğinin azalması da BMMYK'nın elini zayıflatmıştır. Güney Afrika, Orta Amerika, Güneybatı Asya gibi yerlerde artan iç çatışmaların da etkisiyle dünyadaki mülteci sayısı 1977 yılında 3 milyondan 1982 yılında 10 milyona çıkmıştır.[399] Hartling döneminde; devletlerle fikir ayrılığı yaşanması hükümetlerin BMMYK'ya verdikleri finansal desteklerin azalmasına neden olmuştur.[400]Avrupa'nın yaklaşımlarından endişe duyan Hartling, Nisan 1985'te hükümetlerle bir araya gelmiş ve o zamandan beri BMMYK ile Avrupa hükümetleri arasında ana diyalog aracı olarak hizmet eden *"Avrupa İstişareleri"* olarak bilinen bir forum kurmuştur.[401]

---

397 Wali, **The Efficiency of the United Nations High Commissioner for Refugees in The International Refugee Protection Regime: The Case of Syrian Refugees in Lebanon, Jordan, And Turkey**, s.20; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 31.

398 Brian Gorlick, "Shifting Priorities, Attitudes, and Institutional Change", **Canada's Journal on Refugees**, 2001, Vol. 19, No. 5, Specıal Issue: UNHCR at Fifty (2001), pp. 8-13, s. 11; Ogata, D. Berrie, Trimarco Guest, **"The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis "**, s. 590- 591.

399 Betts, Loescher ve Milner**, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protectio**n, s. 155.

400 Wali, **The Efficiency of the United Nations High Commissioner for Refugees in The International Refugee Protection Regime: The Case of Syrian Refugees in Lebanon, Jordan, And Turkey**, s. 20; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 34.

401 Guest, **"The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis "**, s. 590- 591.

Hartling; 1985 yılındaki konuşmasında devlet ve halkların mülteci hukukuna yaklaşımlarını eleştirmiş devlet yaklaşımlarının geçmişe nazaran daha kısıtlayıcı olduğu üzerinde durmuştur. *"Bir dönem insan hakları savunuculuğu yapan devletler artık bu temel haklardan bazılarını sığınmacılara sağlamaktan imtina ediyorlar; Geçmişte mültecilere kapılarının yanında kalplerini de açan halklar, günümüzde sığınmacılara ve mültecilere karşı büyük bir isteksizlik ve hatta hoşgörüsüzlük belirtileri gösteriyor."*[402]

2.2.1.6. Bir Uygulayıcı Olarak: Jean-Pierre Hocké (1986-1989)

1984'te BMMYK, Etiyopya'dan Sudan'a büyük göçü idare edememiştir. Hartling'in görev süresi sona ermek üzereyken, Hocké, dönemin BM Genel Sekreteri Perez de Cuellar tarafından yüksek komiserliğe aday gösterilmiştir. O dönem İsviçre Uluslararası Kızılhaç Komitesi operasyon direktörü olarak çalışan Jean-Pierre Hocké, üçüncü dünya ülkelerinde geniş bir desteğe sahip olmuştur.[403] Operasyon direktörü olduğu Uluslararası Kızılhaç Komitesi'nde uzun ve önemli deneyime sahip olması çalışmalarını kolaylaştırmıştır.[404]

Hocké döneminde de kendinden önceki yüksek komiserler döneminde var olan sorunlar devam etmiştir. Ayrıca bazı devletler tarafından mülteci savaşçılar desteklenmiş bu durum BMMYK çalışmalarını olumsuz etkilemiştir. Soğuk Savaşın özellikle süper güç çatışmalarının olduğu alanlarda sona ermesiyle, BMMYK, Çinhindi Kapsamlı Eylem Planı (CPA) ve Uluslararası Orta Amerika Konferansı (CIREFCA)[405] aracılığıyla devletlerin ilgisini mülteci sorunlarına yönlendirmeye çalışmıştır.[406] BMMYK bu dönemde devletler tarafından araçsallaştırılmaya çalışılmış bu durum kurumun inandırıcılığının zayıflamasına neden olmuştur. Hocké'un liderliğinde, BMMYK bağışçılar tarafından, fazla personel (özellikle yönetim düzeyinde), müsrif ve verimsiz

---

[402] Consultations on the Arrivals of Asylum-Seekers and Refugees in Europe. Opening Statement by the United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR/CAE/85/1, Geneva, 28–31 May 1985.

[403] Guest, **"The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis "**, s. 590- 591.

[404] Morris, **"Refugees: Facing Crisis in the 1990s - A Personal View from within UNHCR ",** s. 48.

[405] https://www.unhcr.org/publications/refugeemag/3b5426de4/refugees-magazine-issue-99-regional-solutions-human-side-cirefca.html, (Erişim Tarihi: 02.01.2022).

[406] https://www.unhcr.org/jean-pierre-hocke-switzerland-19861989.html, (Erişim Tarihi: 02.01.2022).

olarak algılanmaya başlamıştır.[407] Kurumun stratejik planının olmaması, devletlere karşı kredisinin hızla düşmesi bir çok devletin kuruma inancının kaybetmesine neden olmuştur.[408] Batılı hükümetler tarafından yeniden yerleşim ve üçüncü ülkeye entegrasyon neredeyse olanaksız olduğundan, Hocké çözüm olarak gördüğü, geri göndermeye öncelik vermiştir.[409] Hocké, mülteci kamplarına hizmet etme konusunda deneyime sahiptir. Ona göre, mültecileri korumanın en iyi yolu, mültecilerin ülkelerine geri dönüşlerini sağlamak olacaktır.[410] Hocké ve yardımcısı, Yürütme Komitesine ve BMMYK personeline geçmişteki tüm sorunları düzeltmeyi amaçladıklarını açıkça belirtmiştir. 1988 sonlarında ikinci defa seçilmesi, BMMYK'nın tartışmasız ve etkili liderliğine olan ihtiyacın her zamankinden daha fazla olduğu bir zamanda gerçekleşmiştir.[411]

Hocké Döneminde BMMYK'nın daha işlevsel bir hal alması amacıyla hiyerarşik yapı törpülenmeye çalışılmıştır.[412] Hocké'ın BMMYK'nın operasyonel yönetiminde şüphesiz ve gerekli iyileştirmeleri başardığını belirtmek yanlış olmayacaktır. Ayrıca, tam olarak uygulandığında önceki uygulamaya göre büyük ve devrim niteliğinde bir ilerlemeyi temsil eden bilgisayar tabanlı finansal ve bilgi yönetim sisteminin kurulmasını da sağlamıştır. Bu sistemin uygulamaya konulmasında hâlihazırda kaydedilen ilerleme olmasaydı, mali krizin zararları ve etkileri daha büyük olabilecekti. Gönüllü kuruluşlar Hocké'ı mülteci korumasını ihmal etmekle itham etmiştir. Bu eleştiri kısmen onun niyetlerini açık bir şekilde kavramsallaştırma ve iletme konusundaki başarısızlığının sonucu olarak kabul edilmektedir. Bağışçı devletler ise Hocké'ı, BMMYK'nın mülteci

---

[407] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s.90.

[408] Guest, **"The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis"**, s. 587, Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 155.

[409] Wali, **The Efficiency of the United Nations High Commissioner for Refugees in The International Refugee Protection Regime: The Case of Syrian Refugees in Lebanon, Jordan, And Turkey**, s.21-22.

[410] Guest, **"The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis",** s. 592.

[411] Morris, **"Refugees: Facing Crisis in the 1990s- A Personal View from within UNHCR ",** s. 48-49.

[412] Loescher**, The UNHCR and World Politics: A Perilous Path**, s. 311–312.

korumasını ülkelerine kaçan kişileri de kapsayacak şekilde genişletmeye çalışmakla suçlamıştır.[413]

Hocké kendi kabulüyle, bir konuşmacıdan ziyade bir uygulayıcıdır. Vizyonuna ve azmine hayran olan eski BMMYK meslektaşları, Hocké'ın inatçılığından, tavsiyeleri kabul etmeyi reddetmesinden ve BMMYK'daki karar alma sürecine odaklanma şeklini eleştirmişlerdir. Hocké, eleştirinin, güçlerini kaybetmelerine içerleyen küçük bir grup hoşnutsuz memurdan geldiğini düşünmüştür. 1989'a gelindiğinde BMMYK'daki personel ilişkilerine kargaşa hâkim olmuş ve yüksek komiser BM'de çok az destek görmüştür.[414]

2.2.1.7. Barış İnşa Programları ve Thorvald Stoltenberg (1990-1990)

Devletlerin desteğinin azalmasıyla, BM Genel Sekreterinin baskısı altında ve aleyhindeki iddialarla mücadele etmek zorunda kaldığından, dikkatini mültecilerin karşı karşıya olduğu krizden uzaklaştıracağını kabul eden Hocké, 31 Ekim 1989 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere yüksek komiserlikten istifa etmiştir. BMMYK böylece tarihinin en kritik zamanlarının birini yönetimsel sorunlarla uğraşarak geçirmiştir. Yeni yüksek komiser, eski Norveç Savunma ve Dışişleri Bakanı olan Thorvald Stoltenberg, 15 Ocak 1990'da çalışmaya başlamıştır.[415]

Bu dönemde BMMYK'nın yetki alanı dışında kalan kişilerle ilişkisi, sorumlulukların hızlı bir şekilde genişlemesine neden olmuştur. BMMYK'nın Avrupa'nın mülteci krizine yaklaşımının olumsuz olmasının bir nedeni de bu olmuştur. Stoltenberg, Avrupa'daki sığınmacıların çoğunun gerçekten şiddet veya zulümden değil, yoksulluktan kaçtığı ve Avrupa'da sığınmacılar tarafından yaygın olarak istismar edildiği konusunda hükümetlerle aynı fikirde olmuştur. BMMYK'nın bu tür sonuçları önlemek için kalkınma

---

[413] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 90; Morris, **"Refugees: Facing Crisis in the 1990s- A Personal View from within UNHCR "**, s. 50.

[414] Guest, **"The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis",** s. 592.

[415] Morris, **"Refugees: Facing Crisis in the 1990s- A Personal View from within UNHCR ",** s. 51.

yardımı talep ederek hükümetlere yardım etmesi ve hatta reddedilen sığınmacıların menşe ülkelerine iade edilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Ancak Stoltenberg, kurumun sivil toplum topluluğu içindeki doğal müttefiklerine bunu açıklamakta başarısız olmuştur.[416]

Stoltenberg'in ilk amacı, *"barış ve güvenliğe somut bir katkı"* olarak geri dönüşü teşvik etmek olmuştur. Ayrıca devletlerin kişisel çıkarları ile BMMYK'nın koruma, yardım ve çözüm yetkileri arasında bir çatışma olmaması gerektiğini de savunmuştur.[417] BMMYK, 1980'lerin sonlarında mülteci gelen ülkelerdeki koşullara odaklanmış ve Stoltenberg, *"ülke içi koruma"* konusunda ve mülteci akışlarının neden olduğu potansiyel bölgesel istikrarsızlığı etkisiz hale getirmek için *"önleyici yaklaşımlar"* ve sınırlama stratejilerini geliştirmeye çalışmıştır.[418]

Stoltenberg ayrıca BMMYK'nın bütçesinin istikrara kavuşturmanın zorluğuyla karşı karşıya kalmış ve bağışçı hükümetlerin güvenlerini sağlamaya çalışmıştır. BMMYK kısa sürede parasal krizden kurtulmuş görülse de bu kriz BMMYK'nın kurumsal yapısının istenilen düzeyde olmadığını göstermiştir. BMMYK'nın yaşadığı kurumsal kriz, Soğuk Savaşın sona ermesiyle ve Doğu Avrupa'daki Sovyetler Birliği ve Komünist rejimlerin çöküşüyle birlikte uluslararası siyasi ortamda meydana gelen büyük değişimle aynı zamana denk gelmiştir. Soğuk Savaş sonrası dönem çok sayıda yeni mülteci ve yerinden edilmiş insanların oluşmasına sebep olmuştur. Toplumun güvenini ve desteğini yeniden kazanma çabaları arasındaki gerilim, Soğuk Savaş sonrası dönemde de önemli ölçüde devam etmiştir.[419]

Stoltenberg Irak'ta ülke içinden yerinden edilmiş kişiler ve geri dönenlere, devletlerin talep ettiğinden daha az müdahil olmayı seçmiştir. Yerinden edilenlerin çoğunun durumuna kayıtsız ve hatta düşman olan, dönemin Irak hükümeti için insani

---

[416] Guest, **"The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis",** s. 588.

[417] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 187.

[418] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 199.

[419] Martin, "Rethinking Protection of Those Displaced by Humanitarian Crises", s. 447; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 48.

yardım çalışmalarına katılmaya çalışan bir ABD koalisyonuyla birlikte Irak'ta mütevazı bir rol sürdürme stratejisi benimsemiştir.[420]

BMMYK'nın 40. kuruluş yılında kurum içi krizler doruğa ulaşmıştır. İyi yapılmış bir işi kutlaması ve görevlerini gözden geçirmesi gereken bir zamanda, kurum kendisini personelde %15'lik bir azalma ile boğuşuyor bulmuştur. Fonlar ve uluslararası eleştirilerin ardından kurum zayıflamıştır. Yönetim sıkıntısı, personel moralinin kaybı, hükümetlerin eleştirileri ve neredeyse aşağılayıcı tutumları: BMMYK'nın yaklaşımlarını değiştirmiş, hayati kaynaklardan mahrum etmiş ve kurumun gelişen küresel mülteci krizine karşı otoritesini zayıflatmıştır.[421]

Stoltenberg, mülteci sorununun küresel bir sorun olduğunu ve çözümün de uluslararası toplum birleşenlerince sağlanacağını vurgulamıştır: *"Neredeyse hiçbir sorunun tek bir ulusun, hatta tek bir bölgenin sorunu olarak algılanamayacağı, birbirine bağımlı bir dünyada yaşıyoruz."*[422]

Stoltenberg, görevde kaldığı kısa dönemde BMMYK'nın, BM'nin geniş kapsamlı barış inşa operasyonlarına katılımını sağlamıştır. Bu dönemde ayrıca Orta Amerika'da yaşanan olaylarda mültecilerin geri gönderilmesine öncülük etmiştir. Stoltenberg eski görevi olan dış işleri bakanlığına dönmek amacıyla yüksek komiserlik görevinden istifa etmiştir.[423]

2.2.1.8. Gönüllü Geri Dönüşün On Yılı: Sadako Ogata (1991-2000)

Uluslararası mülteci koruma rejimi 1980'li yıllarda ciddi kısıtlamalarla karşılaşmıştır. Mülteci sayısında yaşanan ciddi artış temel kavramların sorgulanmasına neden olmuştur. Devletler bu dönemde yerinden edilen insanları ülkelerine almakta isteksiz davranmışlardır. Siyasi çalkantılar ve bağımsızlık mücadeleleri, insan hakları ihalelerinin artmasına neden olmuştur. 21 yüzyıla girme evresi olan bu dönemde, devletler

---

[420] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 301.
[421] Guest, **"The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis ",** s. 588- 589.
[422] https://www.unhcr.org/thorvald-stoltenberg-norway-1990-1990.html, (Erişim Tarihi: 02.01.2022).
[423] https://www.unhcr.org/thorvald-stoltenberg-norway-1990-1990.html, (Erişim Tarihi: 02.01.2022).

1951 Cenevre Sözleşmesi'ni ve 1967 New York Protokolü'nü sınırlı şekilde uygulama eğilimi göstermişlerdir.[424]

Sadako Ogata seçkin bir diplomatik aileden gelen ve eğitimini ABD'de tamamlamış olan Japon uluslararası ilişkiler uzmanıdır. Yüksek komiserlik görevini üstlendiğinde pek tanınmayan Ogata, gerek Balkanlar, Kafkaslar gibi bölgelerdeki büyük ölçekli operasyonları yönetmiş gerekse Afrika ve Güney Afrika'da önemli adımlar atmıştır. Böylece BMMYK'nın profili ve itibarını artırmış ve Soğuk Savaş sonrası önemli adımlar atmıştır.[425]

Ogata, BMMYK'yı çok yönlü bir insani yardım kuruluşuna giden yolda başarılı bir şekilde yönlendirmiştir. Yaklaşımlarının ve politika tercihlerinin gösterdiği gibi, kurumu, mülteci akışlarının "*ana nedenleri"* ile ilgilenerek önlemeye yönelik uluslararası çabaların merkezine sağlam bir şekilde yerleştirmeye çalışmıştır.[426]

Ogata ve Stoltenberg, BMMYK'nın daha fazla politik olması gerektiğini savunmuştur. Yer değiştirmenin temel nedenlerine çözüm bulmak için devletler ve uluslararası güvenlik aktörleriyle, özellikle de BM Güvenlik Konseyi ile ilişki kurması gerektiği düşüncesini taşımışlardır.[427]

Soğuk savaşın sona ermesini fırsat olarak düşünen Ogata; mültecilerin vatandaşları oldukları ülkelere geri dönmelerini ilk hedef olarak belirlemiştir. Ogata'ya göre 1990'lar gönüllü geri dönüşün on yılı olmuştur. Nitekim 1990'ların başlarından ortalarına kadar

---

[424] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Presentation by Ms. Erika Feller, Director, Department of International Protection, UNHCR, at the Inaugural Colloquium of the Institute for Global Legal Studies, Washington University School of Law, St. Louis, Missouri: "The United Nations and the Protection of Human Rights" - The Evolution of the International Refugee Protection Regime, 18 November 2000, available at: https://www.refworld.org/docid/42a6b00f2.html, (Erişim Tarihi: 02.01.2022).

[425] Jeff Crisp, **UNHCR at 70 An Uncertain Future for the International Refugee Regime,** s.364; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 90-91.

[426] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security**, s. 90.

[427] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 172.

çok sayıda mülteci ve yerinden edilmiş kişi ülkelerine geri dönmüştür. Yıllarca süren kıtlıklardan sonra, 1991 yılında Addis Ababa'daki hükümet değişikliğinden sonra 1 milyona yakın mülteci Etiyopya ve Eritre'ye geri dönmüştür. Yine 1992- 1993 yılları arasında 330 bin Kamboçyalı 1979 yılından beridir Tayland' ta yaşadıkları kampları terk ederek ülkelerine dönmüşlerdir. 1992- 1996 yılları arasında 1 milyon 700 bin Mozambikli mülteci de yurduna dönmüştür. Benzer şekilde Afganistan'da iç çatışmaların patlak vermesi ve merkezi bir hükümetin olmamasına rağmen 2 milyon 700 bin Afgan ülkelerine geri dönmüştür. Dünya çapında 1991-1996 yılları arasında yaklaşık 9 milyon insan ülkesine geri dönmüştür. Angola ve Afganistan gibi ülkelerde devam eden çatışmalar ve diğer siyasi ve ekonomik zorlukların yaşanması soğuk savaşın sona ermesinin tüm olumsuzlukları kaldırdığı anlamına gelmediğini göstermiştir. 1990'ların başında ayrıca Liberya, Irak, Sierra Leone, Somali, Eski Yugoslavya, Ruanda ve Doğu Timor gibi ülkelerde yeni çatışmalar da yaşanmıştır. Dünyanın bu kadar farklı yerlerinde ve bu tür karmaşık siyasi ortamlarda çok sayıda kitlesel akın durumuna aynı anda yanıt verme zorunluluğu, BMMYK üzerinde önemli bir baskı oluşturmuştur. 1990 ile 1992 yılları arasındaki sadece iki yıllık sürede mülteci nüfusu 17 milyon 200 binden 18 milyon 300 bine yükselmiştir. [428]

Ogata, göreve başlamasından kısa süre sonra dünyanın bir dizi olağanüstü mülteci hareketiyle karşılaşmış. Irak'taki Kürtlerin trajedisine şahit olmuştur. Körfez savaşı sırasında, BMMYK 100 bin mültecinin Irak'tan Türkiye ve İran'a kaçabileceğini öngörmüş ve bu ihtimal için çalışmalarda bulunmuştur. Ogata'nın gözlemlediği gibi, beş gün içinde 700 bin Kürt İran'a sığınmıştır. Bu göç, sayılar, acılar ve dünya kamuoyu

[428] Gorlick, "Shifting Priorities, Attitudes, and Institutional Change", s. 10; Ogata, D. Berrie, Trimarco and Weerackody, "The Evolution of UNHCR", **Journal of International Affairs, Winter 1994, Vol. 47, No. 2, Refugees and International Population Flows (Winter 1994), pp. 419-428,** s. 426; Guest, **"The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis ",** s. 594- 595; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 51; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 175.

üzerindeki yıpratıcı etkisi açısından eşi görülmemiş bir şekilde ortaya çıkmıştır.[429]

Ogata sürekli olarak yerinden edilme ile uluslararası barış ve güvenlik arasındaki ilişkinin altını çizmiştir. Ogata'nın amacı, yalnızca mülteci teşkilatının devlet çıkarları ve ihtiyaçları ile ilgili kalması değil, aynı zamanda Soğuk Savaş sonrası küresel güvenlik siyasetinde merkezi bir aktör haline gelmesi olmuştur.[430]

BMMYK, Ogata öncülüğünde, ülke içinden yerinden edilmiş kişilere yönelik müdahalelerin hangi koşullar altında yapılması gerektiğine yönelik bazı kriterler belirleme yoluna gitmiştir. Bu kriterler BM Genel Kurul kararlarıyla ve Yürütme Kurulunun aldığı kararlar doğrultusunda 1993 yılında şekillenmiştir. İlk olarak BM Genel Sekreteri BMMYK'nın olaya müdahalesi için özel bir talebi olmalı, ev sahibi ülkenin onayı olmalı, erişim ve güvenlik komsunda garanti alınmalı, BMMYK gerekli fon ve uzmanlığa sahip olmalı, son olarak BMMYK'nın yetki alanıyla doğrudan ilgili olmalıdır. Yani BMMYK'nın olaya müdahale edebilmesi için mülteci hareketleriyle aynı temel nedenlere sahip olması veya olayın sınır ötesi harekete dönüşme potansiyelinin olması gerekmektedir.[431]

Ogata, maddi kaynak bulma konusunda önemli adımlar atmış ve dönemin Japon hükümetini fonları artırma konusunda ikna etmeye uğraşmıştır. Ancak Japonya'nın BMMYK'nın başlıca bağışçısı olarak İskandinav devletlerinin yerine geçmesinin pratiklikte bir faydası olmamıştır. Önemli olan, BMMYK'ya garantili bir gelir sağlamak, katkı yükünü daha geniş bir alana yaymak ve BMMYK finansman yapısının tamamen gözden geçirilmesidir. BMMYK, bırakın ülke içinde yerinden edilmiş kişilere yardım etmek veya büyük ölçekli ülkelerine geri dönüşü teşvik etmek gibi daha istekli bir şey bir yana, insanları hayatta tutmak gibi temel bir görevi yerine getirecekse, bu çok

[429] Guest, **"The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis",** s. 585.

[430] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 90-91.

[431] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 135.

önemlidir.[432]

Ogata, BMMYK'nın yapısında değişikliğe gitmiş ve küresel operasyonların karmaşıklığını da göz önünde bulundurarak yardım programlarından sorumlu yüksek komiser yardımcılığını getirmiştir.[433]Ogata, ayrıca kurumun güçlü olan uluslararası koruma bölümünün ölçeğini büyük ölçüde küçültmüştür.[434]

Ogata, Batı Avrupa'nın sığınmacılar dalgasındaki krizin çok farklı iki yorumu olduğunu vurgulamıştır. Bir tarafta, hükümetler *"istismar amaçlı*" sığınma taleplerinde keskin bir artış olduğu konusu ve sığınmacıların büyük çoğunluğunun gerçekten *"ekonomik göçmenler"* olduğu gerçekliği. Diğer tarafta, insan hakları gruplarının vurguladığı üzere, sığınmacıların istismarın faili değil mağduru olduğu gerçeğidir. Avrupa'ya sığınan kişiler, göçmenlik konusunda şüpheci yetkilileri ikna etmek için çabalamışlardır. Reddedilenlerin çoğu, zorlu koşullarda tutulmuş ve birçoğu sınır dışı edilmiştir. İnsan hakları grupları, olumsuz tutumun, sığınmacılara belgeleri tahrif etmekten, normal kanallardan kaçınmaktan ve sığınma prosedürlerini *'kötüye kullanmaktan* başka bir alternatif bırakmadığını beyan etmiştir. BMMYK istatistiklerine göre, 1989'da Avrupa'da 235 bin sığınma başvurusu yapılmış. Bunlardan 80 bin mülteci kabul edilmiştir. Başka bir deyişle, sığınma arayanların %34'ü *"gerçek"* mülteci olarak görülmüş. %66'sı böyle görülmemiştir.[435]

Ogata, yüksek komiser olarak görev yaptığı süre boyunca mülteci koruma ilkeleri ile devletlerin meşru endişeleri arasında kalmıştır. BMMYK, uluslararası toplumun mültecilere ve yerinden edilmiş kişilere yardım etmek için egemen devletlere müdahale edebileceğini düşünmüş ancak bu durumda devletler kısıtlayıcı politikalar benimsemiştir.

---

[432] Guest, **"The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis ",** s. 594.

[433] UHNCR, **The State of the World's Refugees: A Humanitarian Agenda Oxford: Oxford University Press**, 1997.

[434] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 91.

[435] Guest, **"The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis ",** s. 594- 597.

Dolayısıyla BMMYK mütecileri koruma görevini tam olarak yerine getirememiştir.[436] Ogataya göre; mülteci tanımının yeniden yapılması gerekmemektedir. Ona göre yeni durumlarla esnek bir şekilde başa çıkmak zorunluluğu bulunmaktadır.[437] Ogata, mülteci çocuklar ve kadınlar için yönergeler çıkarmıştır. Mülteci programlarını bu yönergeler çerçevesinde uygulanabilir hale getirmiştir. Kadınlara, özellikle de tecavüz mağdurlarına özel koruma sağlayacak programlar oluşturma yoluna gitmiştir.[438]

Ogataya göre başarı, dünyanın gerçek ihtiyaçlarıyla başa çıkmaktır. Acil durumlara müdahalenin gelişmesi bu anlamda önemlidir.[439] Ogata, 2 Ekim 2000 tarihindeki veda konuşmasında, son on yıldaki ana faaliyeti olarak kaynak yaratmaya atıfta bulunmuştur.[440] Bu durum her ne kadar görünüşte olumlu olsa da kurumun enerjisini mülteci sorunlarıyla uğraşacağı yerde fon bulmaya harcamasını olumlu bulmak mümkün olmayacaktır.

2.2.1.9. Ruud Lubbers (2001-2005)

Lubbers, Hollandalı bilim adamı ve politikacı olup bu görevden önce, 1982 ile 1994 yılları arasında başbakanlık görevini yürütmüştür.[441]

Lubbers öncesi dönemde, BMMYK, Kosova'daki 1999 mülteci krizini iyi yönetememiş ve ciddi anlamda eleştiriye maruz kalmıştır.[442] Bununla birlikte faaliyet alanlarının ve konularının artmasıyla ekonomik olarak da kurum krizler yaşamaya devam etmiştir. Lubbers döneminde BMMYK, aktif rol oynamak yerine daha pasif kalmayı seçmiştir. 2000'lerin başında yaşanan 11 Eylül olayı mültecilere olan bakış açısını olumsuz yönde etkilemiştir. Mültecilere şüpheli ve düşmanca bakılması yüksek komiserin

---

[436] Loescher**, The UNHCR and World Politics: A Perilous Path,** s. 324-326.
[437] Ogata, D. Berrie, Trimarco and Weerackody, **"The Evolution of UNHCR",** s. 421.
[438] Ogata, D. Berrie, Trimarco and Weerackody, **"The Evolution of UNHCR",** s. 426.
[439] Ogata, D. Berrie, Trimarco and Weerackody, **"The Evolution of UNHCR",** s. 427.
[440] Raimo Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", **International Migration Review 35.1,** 2001, 143-167, s. 150.
[441] Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 41.
[442] Wali, **The Efficiency of the United Nations High Commissioner for Refugees in The International Refugee Protection Regime: The Case of Syrian Refugees in Lebanon, Jordan, And Turkey**, s.23.

işinin zorlaşmasına neden olmuştur.[443] Bu dönemde, çok taraflı andlaşmalar yoluyla yük paylaşımına dair normatif bir çerçeve oluşturmayı amaçlamıştır.[444] Yük paylaşımı, 1981'den bu yana Yürütme Komitesinin sonuçlarının konusunu oluşturmuştur. Böylece yük paylaşımının yasal dayanağının sağlamlaşması amaçlanmıştır.[445] Lubbers, BMMYK'yı genel bir yerinden etme kurumu haline getirme amacını ortadan kaldırmaya çalışmıştır. BMMYK, ülke içinde yerinden edilme durumları ile yoğun bir şekilde ilgilenmiş ve kümelenme yaklaşımı olarak adlandırılan bir koordinasyon mekanizmasına göre aralarında sorumlulukları paylaşan birkaç BM kuruluşundan biri olarak birçok yerde görev almıştır.[446]

BMMYK'nın, devletlerin ve sivil toplum örgütlerinin 1951 Cenevre Sözleşmesine bağlılıklarını artırmak[447], mülteci hareketlerinin neden olabileceği güvenlik sorunları çözmek, ilk sığınma ülkesiyle yük paylaşımını artırmak, daha öngörülebilir ve özellikle çocuk ve kadın mültecilerin koruma ihtiyaçlarını gidermek Genel Kurul Kararlarının temel amaçlarını oluşturmuştur.[448] Bu kararlar kapsamlı konuları ele alsa da kabulünü izleyen on yılda istenilen etkiyi doğuramamıştır. Bunda gündemin çok kapsamlı olması, belli konularda derinlemesine çözümlerin sunulmaması, kararların bağlayıcı nitelik taşımaması ve küresel desteğin sağlanmaması rol oynamıştır. Lubbers tarafından başlatılan istişareler büyük ölçüde Avrupalı bağışçı devletlerin çıkarlarına yönelik adımlar olmuştur. Bu girişimler yukarıda sayılan amaçların yanında; 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni

---

[443] Ruud Lubbers, "Asylum for All: Refugee Protection in the 21st Century" **Harvard International Review, vol. 24, no. 1, Spring 2002**, s. 60-64.

[444] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation,** s.207.

[445] Protection of Asylum- Seekers in Situations of Large- Scale Influx, No. 22 (XXXII), 1981, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e10/protection-asylum-seekers-situations-large-scale-influx.html, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

[446] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 77.

[447] BMMYK'nın mülteci korumasıyla ilgili adımların hızlanmasını sağlamıştır. BMMYK bu süreçte devletler, sivil toplum örgütleri, BMMYK ve mülteci uzmanları ile birçok toplantı gerçekleştirmiştir. UNHCR, Agende for Protection, https://www.refworld.org/protection_kit.html, (Erişim Tarihi: 26.12. 2022).

[448] UN General Assembly, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: Resolution adopted by the General Assembly, 6 February 2003, A/RES/57/187, available at: https://www.refworld.org/docid/3f43553e4.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

tamamlamak ve menşe bölgelerdeki mülteciler için çözüm olasılıklarını artırmak için özellikle yeni kurulan devleteler arasında anlaşmalar yapmayı da amaçlamıştır.[449] İstişarelerin nihai amacı yeni bir sözleşme taslağı oluşturmak olmuş ancak bu amaca ulaşılamamıştır. Bu başarısızlığın temel nedeni devletlerarası kutuplaşmasının yaşanmasıdır. Mülteci barındıran ülkeler zengin devletlerin yeterince maddi destek sağlamadıklarını söylerken, bağışçı devletler mülteci barındıran devletlerin mültecileri entegre etme konusunda başarısız olmakla suçlamıştır.[450]

Lubbers, cinsel taciz iddiaları ardından 2005 yılında yüksek komiserlik görevinden istifa etmiştir. Bu dönemde BMMYK kadrosu bölünmüş ve bağış miktarında ciddi düşüşler yaşanmıştır.

2.2.1.10. Uluslararası Aktör Olma: Antonio Guterres (2005-2015)

BMMYK'nın uluslararası bir aktör olarak etkisi, yüksek komiserlik görevinin eski Portekiz başbakanı ve Sosyalist Enternasyonal'in başkanı António Guterres'e verilmesiyle artmıştır. Guterres, dünya çapındaki siyasi bağlantılarından, dil becerilerinden ve analitik düşünme kapasitesinden yararlanırken, bağışçı devletlerin ve mültecilere ev sahipliği yapan ülkelerin rekabet eden taleplerini dikkatli bir şekilde dengelemeye çalışmıştır.[451] Guterres' in yüksek komiserlik görevini devralması ve Orta Doğu'da gelişen büyük bir Irak mülteci krizi, BMMYK ile Arap ve İslam devletleri arasındaki bağları güçlendirmiş. Yüksek komiser, Orta Doğu'ya ziyaretler yapmış ve İslam'ın mülteci hukukuna katkılarını anlatan bir kitap hazırlatmıştır.[452]

Guterres, Avrupa Konseyi başkanı iken Afrika ile ilişkilerin artması, Doğu Timor krizine yaklaşımı bu göreve getirilmesinde etkili olmuştur. Sahada daha fazla karar

---

[449] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 65-66.

[450] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 67.

[451] Jeff Crisp, **UNHCR at 70 An Uncertain Future for the International Refugee Regime,** s. 364.

[452] UNHCR 'UNHCR Chief Launches book on Islam's Contribution to Refugee Law'. Press Release, https://www.unhcr.org/news/latest/2009/6/4a42245e9/unhcr-chief-launches-book-islams-contributions-refugee-law.html, (Erişim Tarihi: 06.12.2022).

alınabilmesi için BMMYK'nın modernize edilmesi, verimli bir şekilde yönetilmesi ve olabildiğince yerel ihtiyaçlara cevap verilmesi gerekliliğini vurgulamıştır. Guterres, BMMYK'nın yönetim yapılarını ve harcama önceliklerini gözden geçirmek zorunda kalmıştır. 2006 yılında BMMYK, personelinin parasını dahi ödeyemeyecek mali zorluklar içinde kalmıştır. Guterres, çok çeşitli yapısal, personel ve prosedürle ilgili konuları yeniden gözden geçirme yetkisi ile büyük bir yönetim reform süreci başlatmıştır. BMMYK'nın idari ve operasyonel destek birimlerini Cenevre dışına taşımış, bunları bölgesel merkezlerde ikame etmiş ve böylece genel merkez küçültülmüştür. Cenevre'deki merkezde çalışan personel sayısı üç yüz kişi azalmış, idari ve eğitim alanında çalışan bu kişilerin çoğu, Budapeşte'de kurulan BMMYK Küresel Hizmetler Merkezi'ne devredilmiştir. Ancak Budapeşte'deki görevlilerin çoğu mülteci koruma konularında yeterli tecrübeye sahip olmadığı için bu durum BMMYK personeli için önemli ölçüde belirsizliklerin doğmasına sebep olmuştur.[453]

2007 yılına gelindiğinde 2,2 milyon Iraklı başta Suriye ve Ürdün olmak üzere ülke dışına çıkmak zorunda kalmış, yaklaşık 2 milyon Iraklı da ülke içinde yer değiştirmiştir. Bu yükün altından kalkmakta zorlanan BMMYK Cenevre'de uluslararası bir konferans düzenleme yoluna gitmiştir. Çatışmaların insani sonuçlarına dikkat çekmek ve bağışlarda yaşanan sorunların çözülmesi bu konferansın amaçlarından olmuştur.[454] BMMYK, 10,4 milyon yasal mülteci, mülteci benzeri durumlarda yaklaşık 1,6 milyon kişi, 984 bin sığınmacı ve 6,6 milyon vatansız kişi dahil olmak üzere 36,5 milyon kişinin var olduğunu bildirmiştir.[455] Bu istatistiki bilgiler tam olarak mülteci sayısını beyan edememektedir. Çünkü Kongo Demokratik Cumhuriyeti ve Myanmar gibi devletlerde iç çatışmalardan dolayı bu sayı sürekli artma eğilimi göstermiştir. 1990'larda mültecilerin çoğu acil müdahaleye muhtaç durumda kalmıştır ve öncelikli olarak bunların yaşamlarının garanti altına alınması ve mülteci kamplarına nakilleri sağlanmaya çalışılmıştır. Ancak 2010

[453] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 70.
[454] UNHCR, **Global Report 2009**, Geneva, 2010, p. 173; https://www.unhcr.org/news/latest/2014/5/537334d0427/annual-report-shows-record-333-million-internally-displaced-2013.html, (Erişim Tarihi: 06.12.2022).
[455] UNHCR, **Statistical Yearbook 2009**, Geneva, 2010, s.19.

yılının sonuna gelindiğinde dünyadaki mültecilerin üçte ikisi uzun süreli mülteci konumunda olmuş ve bu mülteciler izole ve güvensiz kamplarda yaşamak zorunda kalmışlardır. 2010 yılına gelindiğinde, kamplarda kalma süresi 20 yıla kadar yükselmiştir. Bazı devletler, sivil toplum örgütleri, bilim insanları ve BMMYK bu sorunu uluslararası toplumun gündemine getirmeye çalışmıştır.[456]

Guterrres, BMMYK'nın operasyonel yetkilerini yerinden edilmiş kişiler ve doğal afet kurbanları bakımından genişletmeye çalışmıştır. Söz konusu kişiler BMMYK'nın ilgi alanına giren kişiler olarak anılmaya başlamıştır. Söz konusu alan içerisinde; vatansız insanlar, düzensiz, mahsur kalmış göçmenler, gıda güvensizliğinden kaynaklı göç edenler dahil olmuştur.[457]

Guterres, yüksek komiser olarak çalıştığı dönemde yaptığı en büyük katkılardan biri BMMYK bütçesini 1 milyar ABD Dolardan 1,8 milyar ABD Dolarına yükseltmesi olmuştur. Bunun yanında mültecilere ev sahipliği yapan ülkelerle ilişkiler geliştirilmiştir. Pakistan ve Tanzanya gibi mültecilere ev sahipliği yapan bazı ülkelerin sergilediği kısıtlayıcı mülteci politikaları da nispeten daha makul hale gelmiştir. Bu doğrultuda BMMYK kampta bulunan mülteciler için uzun vadeli bakım sağlama vurgusundan kendi kendine yeterliliklerini sağlamaya yönelik çabalara odaklanan yeni bir yaklaşıma önemli bir geçiş yapmıştır. Guterres, BMMYK'yı daha aktif hale getirmiş, bağışçı ve ev sahibi devletler nezdinde kurumun güvenirliğini artırmıştır.[458]

Tunus, Libya ve Mısır'da yaşanan Arap Baharı ve özellikle 2011 yılından itibaren Suriye'de yaşananlar dünyada yeni bir mülteci krizinin doğmasına neden olmuştur. Milyonlarca kişi Türkiye, Lübnan ve Ürdün başta olmak üzere dünyanın çeşitli ülkelerine

---

[456] Gil Loescher, James Milner, Edward Newman, and Gary Troeller (eds) **Protracted Refugee Situations: Politics, Human Rights and Security Implications,** Tokyo: UN University Press, 2008.

[457] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 77.

[458] Betts, **"Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution",** s. 77; Betts, Loescher ve Milner**, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 78.

göçmek zorunda kalmıştır. Guterres; 2010 yılından itibaren çatışmalar nedeniyle yerinden olan insanların sayısının gün geçtikçe artığını beyan etmiştir.[459] BMMYK'daki görevinden ayrılan Guterres yerine Filippo Grandi getirilmiştir. Grandi günümüzde de yüksek komiser olarak görevini sürdürmektedir.[460]

2.2.1.11. Büyük İnsani Hareketler ve Filippo Grandi (2016-)

İtalya'nın Milano şehrinde doğan Grandi, lisans eğitimini tamamlamasından sonra, çeşitli insani yardım kuruluşlarında görev almış 2010- 2014 yılları arasında Yakın Doğu'da Filistinli Mültecilere Yardım ve Çalışma Ajansı (UNRWA) komiseri olarak çalışmış. Buradaki başarılı çalışmalarının ardından yüksek komiser olarak atanmıştır.[461]

BMMYK yetkileri siyasi konjonktör ve yaşanan olaylar dolayısıyla sürekli sorgulanmış ve değişime uğramıştır. Kurulduğu zamanlar bölgesel faaliyetlerde bulunan BMMYK, görev ve yetki konusunda zaman zaman kısıtlanmaya çalışılsa da küresel bir yardım kuruluşu haline gelmiştir. BMMYK'nın yaşadığı istikrarsızlığın temelinde devletlerin kendi çıkarlarını öncelemesi yatmaktadır.[462] Grandi, dünya çapında üst düzey politika tartışmalarına katılmış ve bu politikaları yönlendirmeye çalışmıştır. Burada özellikle dikkat edilmesi gereken husus, 2013'ten bugüne kadar görülen en büyük acil mülteci durumlarından birine yol açan Suriye'deki silahlı çatışma ardından Suriyelilerin ve diğer mültecilerin Türkiye ve Akdeniz'den Avrupa'ya kitlesel akışı olmuştur. Bu olaylardan endişe duyan ve *"küresel bir mülteci krizi"* algısına kapılan uluslararası toplum, insanların yerinden edilmesi ve hareketliliğine yönelik yaklaşımını gözden geçirmeyi ve yenilemeyi kabul etmiştir. Eylül 2016'da BM Genel Kurulu, büyük ölçekli

---

[459] Global Conflicts And Human Displacement: 21 st Century Challenges, Delivered By António Guterres, UN High Commissioner For Refugees, https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/55ba370f9/global-conflicts-human-displacement-21st-century-challenges-delivered-antonio.html/, (Erişim Tarihi: 02.01.2022); https://www.unhcr.org/news/latest/2014/5/537334d0427/annual-report-shows-record-333-million-internally-displaced-2013.html, (Erişim Tarihi: 06.12.2022).

[460] https://www.unhcr.org/tr/yuksek-komiser, (Erişim Tarihi: 14.10.2021).

[461] https://www.unhcr.org/admin/execoffice/59d72fe54/filippo-grandi-biography.html, (Erişim Tarihi: 20.06.2022).

[462] Wali**, The Efficiency of the United Nations High Commissioner for Refugees in The International Refugee Protection Regime: The Case of Syrian Refugees in Lebanon, Jordan, and Turkey**, s.28.

mülteci ve göçmen hareketleri sorununu ele almak için üst düzey bir zirveye ev sahipliği yapmış ve sınır ötesi yerinden edilmeye karşı gelecekteki müdahaleler için temel hedefleri ve ilkeleri detaylandırmaya çalışmıştır.[463]

Grandi döneminde BMMYK, temel göç sorunlarının yanında nüfus artışı, iklim değişiklikleri, gıda güvenliği, su kıtlığı ve iç çatışmaların artması ile yüzleşmiştir.[464] 23 Kasım 2020 tarihinde BM Genel Kurulu tarafından Grandi'nin görev süresi 30 Haziran 2023 olarak belirlenmiştir.[465] Ancak bu sürenin dolmasıyla Grandinin görev süresi bir kez daha uzatılmış ve 31 Aralık 2025 olarak açıklanmıştır.[466]

2.3. BMMYK VE YÜRÜTME KOMİTESİ (EXCOM) ARASINDAKİ İLİŞKİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Yüksek Komiserlik Yürütme Komitesi (EXCOM) Genel Kurulun talebi üzerine Ekonomik ve Sosyal Konsey (ECOSOC) tarafından alınan bir kararla BMMYK Tüzüğü gereği kurulmuştur.[467] Böylece BMMYK'nın daha aktif şekilde mülteci olaylarına müdahale etmesi amaçlanmıştır. Yürütme Komitesi üyeleri Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından seçilmektedir. Komite yılda bir kez ekim ayında bir haftalığına Cenevre'de toplanmaktadır.[468] Komite, Türkiye'nin de arasında bulunduğu 102 devlet temsilcisinden oluşmakta, izlenecek politikaları belirlemekte ve bütçeyi onaylamaktadır. Komiteye bağlı

---

[463] Jeff Crisp, **UNHCR at 70 An Uncertain Future for the International Refugee Regime,** s.364-365.

[464] Wali, **The Efficiency of the United Nations High Commissioner for Refugees in The International Refugee Protection Regime: The Case of Syrian Refugees in Lebanon, Jordan, and Turkey**, s.26.

[465] https://www.unhcr.org/the-high-commissioner.html, (Erişim Tarihi: 02.01.2022).

[466] https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/high-commissioner,(Erişim Tarihi: 19.12.2023).

[467] İlgili hüküm şöyledir: "Ekonomik ve Sosyal Konsey, Yüksek Komiserin konuyla ilgili görüşünü aldıktan sonra, Konsey'in üyelerini mülteci sorununun çözümlerine gösterdikleri ilgi ve bağlılığı esas alarak seçtiği Birleşmiş Milletler üyesi olan veya olmayan ülkelerin temsilcilerinden oluşan mültecilerle ilgili bir danışma komitesi kurmayı kararlaştırabilir." http://madde14.org/index.php?title=Birle%C5%9Fmi%C5%9F_Milletler_M%C3%BClteciler_Y%C3%BCksek_Komiserli%C4%9Fi_T%C3%BCz%C3%BC%C4%9F%C3%BC, (Erişim Tarihi: 07.12.2022).

[468] Goodwın -Gıll, "**The Office of the Unıted Natıons Hıgh Commıssıoner for Refugees and the Sources of Internatıonal Refugee Law"**, s.6; Jastram, Achiron, **FLÜCHTLINGSSCHUTZ: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht,** s. 41; Economic and Social Council (ECOSOC), UN Economic and Social Council Resolution 672 (XXV): Establishment of the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, 30 April 1958, E/RES/672 (XXV), available at: https://www.refworld.org/docid/3ae69eecc.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022)

çalışan ve gerekli hazırlıkları gerçekleştiren Daimî Komite (Standing Committee) ise yılda üç kez Cenevre'de toplanmaktadır.[469] Komite üyeleri, düzenli olarak, uluslararası mülteci hukukundaki boşlukları ele almayı ve sığınma konularında rehberlik sağlamayı amaçlayan mülteci korumasına ilişkin konuları müzakere etmektedir. İlgili kararlarlar Komiteye üye devletler tarafından kabul edildikleri için önemli ölçüde meşruiyete sahip oldukları söylenebilir.[470]

Komite, BMMYK'nın mültecilere yönelik temel standartların geliştirilmesi ile ilgili çalışmalarının BMMYK'nın uluslararası koruma işlevinin bir parçası olduğunu kabul etmektedir.[471] Komite, BMMYK'ya ihtiyacı olan herkese uluslararası koruma sağlamak için yol gösterici ilkeleri oluşturması tavsiyesinde bulunmuştur. Böylece BMMYK'nın mültecilere yaklaşımının fikri temellerinin oluşmasına katkı sunmuştur.[472] Komite kararlarının bağlayıcı olup olmadığı konusu tartışmalıdır. Bunun yanında BMMYK'nın Komite kararlarına uyduğu görülmektedir. Mültecilere dair birçok tavsiyede bulunan Komite, BMMYK'nın koruma çalışmalarını da rehberlik sağlamıştır.[473]

Mülteci konularında alınmış BM Genel Kurulu ve Komite kararları, teamül hukukunun özellikle manevi unsurunun oluşmasında katkıda bulunmuştur. Devlet uygulamalarının manevi unsurla desteklenmesi mülteci hakları konusunda teamül kurallarının oluşmasını sağlamaktadır. Bu anlamda en önemli örnek geri göndermeme ilkesinin mülteci hukukuna yerleşmesidir. Geri göndermeme, devletlerin bir mülteciyi

---

469 Fresia, **"Building Consensus within UNHCR's Executive Committee: Global Refugee Norms in the Making ",** s.518, Türkiye Cumhuriyeti Birleşmiş Milletler Cenevre Nezdindeki Daimî Temsilciliği, http://cenevreofisi.dt.mfa.gov.tr/Mission/ShowInfoNote/353727, (Erişim Tarihi: 10.03.2022).

470 Fresia, **"Building Consensus within UNHCR's Executive Committee: Global Refugee Norms in the Making ",** s.515.

471 General Conclusion on International Protection No. 29 (XXXIV), 1983, https://www.refworld.org/pdfid/5a2ead6b4.pdf; (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

472 Generel Conclusion on International Protection No. 77 (XLVI), 1995, https://www.refworld.org/type,EXCONC,,,50ffbce5793,,,80.html, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

473 Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden Zum Internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 20; General Conclusion on International Protection No. 29 (XXXIV), 1983, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6818/general-conclusion-international-protection.html, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

veya sığınmacıyı, ırk, din, milliyet, belirli bir sosyal grup ya da siyasi görüşü nedeniyle yaşamının veya özgürlüğünün tehdit altında olma riskinin bulunması durumunda geri göndermeyi yasaklayan kuraldır.

26 Kasım 1957 tarih ve 1166(XII) sayılı BM Genel Kurulu kararının 5. paragrafında formüle edilen Komite'nin görev tanımı aşağıdaki gibidir:

(a) Birleşmiş Milletler Mülteci Fonu'nun tasfiyesi için Yüksek Komiserliğe direktif vermek;
(b) Yüksek Komiser'e, isteği üzerine, Ofisinin Tüzüğü kapsamındaki görevini yerine getirmesi konusunda tavsiyede bulunmak;
(c) 31 Aralık 1958'den sonra veya bu tarihten sonra ortaya çıkan belirli mülteci sorunlarının çözülmesine yardımcı olmak için Ofisi aracılığıyla uluslararası yardım sağlanmasının uygun olup olmadığı konusunda Yüksek Komiser'e tavsiyede bulunmak.
(d) Yüksek Komiser'e, yukarıda alt paragraf (c)'de atıfta bulunulan mülteci sorunlarını çözmesini sağlamak için fon talebinde bulunma yetkisi vermek;
(e) Yukarıdaki (c) bendi kapsamında gelen mültecilere yönelik yardım projelerini onaylamak;
(f) Kurulacak acil durum fonunun kullanılması için Yüksek Komiserliğe talimat vermek.[474]

BMMYK'nın bütçesini onaylama görevi de Komiteye aittir. BMMYK'nın sürekli kaynağının bulunmaması (ilgili bölümde detaylı açıklandığı yüzere) kurumsal bir eksik olarak karşımıza çıkmaktadır.[475] BMMYK bütçesinin çok az bir kısmı BM genel bütçesinden sağlanmaktadır. Bütçenin büyük kısmı devletler tarafından verilen bağışlardan oluşmaktadır.[476] Komitenin mültecilerle ilgili olarak; gözaltı, sınır dışı etme ve iade, aile birliği, kimlik belgilerinin sağlanması, güvenlik, eğitim hakkı, istihdam,

[474] UNGA res. 1166(XII), 26 Nov. 1957, https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/119/49/PDF/NR011949.pdf?OpenElement, (Erişim Tarihi: 07.12.2022).
[475] Astri Suhrke, "Burden-Sharing During Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action", **Journal of Refugee Studies 11**, no. 4 (1998): 396–415.
[476] Cengiz Başak, **Uluslararası Örgütler**, seçkin Yayınevi, Ankara 2012, s. 150.

kitlesel akın gibi kararları rehber ilke niteliğindedir. Ayrıca mültecilere sağlanan hakları detaylandırmaktadır.[477]

Komite kararları, başlangıçta yüksek komisere mültecileri koruma işlevi konusunda tavsiyede bulunmaya dair olmuş ancak 1970'lerden günümüze, aynı zamanda devletlere ve daha geniş uluslararası topluluğa yönelik olmuştur. 1990'larda BMMYK'nın faaliyetleri genişledikçe kararlar istikrarlı bir şekilde artmıştır.[478]

Uluslararası mülteci rejiminde devletlere yönelik yaptırım mekanizmasından söz etmek günümüzde mümkün değildir. Ancak BMMYK, tüzüğü gereğince, devletleri mülteci hukuku yükümlülüklerine saygı göstermeye teşvik ve ikna etmek için çalışmalarda bulunmaktadır. BMMYK'nın bu girişimleri sonuçsuz kalırsa Komiteye veya BM Genel Kuruluna söz konusu ihlaller sunulabilecektir. Ancak bu kurumların da herhangi bir yaptırımsal karar almaları mümkün değildir. Dolayısıyla mülteci hukukunun korunması devletlerin yetki alanına girmektedir.[479] 1990'lardan itibaren BMMYK, Yürütme Komitesini ve Genel Kurulu mültecilerin korunmasına dair insan hakları hukukundan daha fazla yararlanmasını teşvik etmiş ve kendi personeline de bu konuda eğitim programları uygulamaya çalışmıştır.[480]

BMMYK, değişen mülteci hukuku karşısında esnekliğini koruyan bir kurumdur. Komite de mültecilerin sorunlarına çözüm bulma noktasında önemli katkılar sunmaktadır.[481] Komite ayrıca BMMYK'nın mültecilere yönelik standartların geliştirilmesi ile ilgili çalışmalarının BMMYK'nın uluslararası koruma işlevinin bir

---

[477] UNHCR Executive Committee Conclusions, https://www.unhcr.org/search?query=UNHCR%20Executive%20Committee%20Conclusions, (Erişim Tarihi: 11.03.2022)

[478] Fresia, "Building Consensus within UNHCR's Executive Committee: Global Refugee Norms in the Making ", s. 518.

[479] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 257-258.

[480] UNHCR, Human Rights and Refugee Protection, 15 December 2006, https://www.unhcr.org/45a7acb72.pdf, (Erişim Tarihi: 26. 12.2022).

[481] General Conclusion on International Protection No.25 (XXXIII), 1982, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c434c/general-conclusion-international-protection.html, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

parçası olduğu görüşündedir.[482] Komite, BMMYK'ya ihtiyacı olan herkese uluslararası koruma sağlamak için yol gösterici ilkeleri oluşturması tavsiyesinde bulunmuştur. Bu da BMMYK'nın mültecilere yaklaşımının fikri temellerinin oluşmasına katkı sunmuştur.[483] BMMYK, mülteci konusundaki yaklaşımlarını Komite ve BM Genel Kuruluna sunulan belgelerle ortaya koymaktadır. Uluslararası koruma notları da bu anlamda önem arz etmektedir. BMMYK, sığınma taleplerinin ele alınmasıyla ilgili usul kurallarını 1976 Uluslararası Koruma Notunda ve Uluslararası Koruma Alt Komisyonuna verdiği beyanlarda ortaya koymuştur.[484] Komite, birçok kararda BM Genel Kurulu ve yüksek komiserleri, önceliğin kalıcı çözümlere verilmesi gerektiğini ve gönüllü geri dönüşün her zaman istenen çözüm olduğu konusunda yönlendirmiştir. Ancak BMMYK'nın kontrolü dışındaki unsurların başta devletler olmak üzere, mülteci sorunun kalıcı bir çözüme ulaşılmasına izin vermesi gerekmektedir.[485] Tek başına BMMYK'nın bu sorunu çözmesi mümkün değildir.

Mültecilerin çoğunluğuna ev sahipliği yapan bağışçı olmayan devletler için Komite kararları, aslında yeni mülteci standartları geliştirmek için değil, kültürel, dini veya yasal farklılıklarını öne sürmek, fazla *'Hegemonik ve Batılı'* olarak algılanan kararlara karşı çıkabilecekleri bir alan olarak görülmektedir. Komite, BMMYK politikasını etkilemek için hiçbir mali gücü olmayan bu ülkelere, kendi bakış açılarını ve çıkarlarını korumak için veto güçlerini kullanma fırsatı sunmaktadır.[486]

---

[482] General Conclusion on International Protection No. 29 (XXXIV), 1983, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6818/general-conclusion-international-protection.html, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

[483] Generel Conclusion on International Protection No. 77 (XLVI), 1995, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c438/general-conclusion-international-protection.html, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

[484] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Report on International Protection (submitted by the High Commissioner), 20 September 1976, A/AC.96/527, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c044.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

[485] Morris, "Refugees: Facing Crisis in the 1990s A Personal View from within UNHCR ", s. 42-43.

[486] Fresia, "Building Consensus within UNHCR's Executive Committee: Global Refugee Norms in the Making ", s. 529-530.

Komite, öncelikle tanımladıkları sorunlara ve çözümlere uluslararası bir meşruiyet kazandırmak, daha sonra üye devletlere BMMYK'nın yeni konulardaki yetkisini tanımasını sağlamak için kullanılmaktadır. Kararlar, mülteci haklarının ve standartlarının neler olması gerektiğinin yanı sıra devletlerin ve diğer paydaşların bunları garanti altına almak için ne yapmaları gerektiğini aktarmaktadır. Konsensüsle alınan kararlar, devletler tarafından aslında kısıtlayıcı sığınma politikalarına sahip olsalar da uluslararası mülteci koruması alanındaki standartları iyileştirmeye yönelik resmi taahhütlerini alenen göstermektedirler. Komite raporları, BMMYK tarafından sadece yeni müdahale alanlarını haklı çıkarmak veya ulusal mevzuatları eleştirmek için değil, birçok paydaş tarafından yetkili bir kaynak olarak kullanılmaktadır.[487]

BMMYK, özellikle acil durumlarda Komite tavsiyesini almakla yükümlüdür. Komitenin BMMYK'nın faaliyetlerine ilişkin kararları ve sonuçları, yıllık bir rapor halinde BM Genel Kuruluna gönderilmektedir. BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen raporlar, devletler üzerinde kural olarak bağlayıcı değildir. Ancak Komite'nin mülteci konularında çıkarları olan çok çeşitli devletlerden oluşması, Komitede elde edilen fikir birliğinin uluslararası standartlar olarak geniş çapta kabul edilmesini sağlamaktadır.[488]

2.4. BMMYK BÜTÇESİNİN KABULÜ VE UYGULANMASI

BMMYK bütçesini Yürütme Komitesi onaylamaktadır. BMMYK kaynak bulmak amacıyla, her yıl aralık ayında bütçe ortalama giderlerini sağlamak için çağrıda bulunmaktadır. Bütçe de öngörülemeyen bir durum ortaya çıkmışsa ek toplantılar düzenlenebilmektedir. BMMYK, Tüzüğü gereği sadece kurumun işleyişine ilişkin idari harcamalarda BM'nin bütçesinden yararlanabilmektedir. Diğer harcamalar ise bağışlar yoluyla karşılanmaktadır.[489] Devletler, bütçe destek taahhüdünde bulunduktan sonra

[487] Fresia, "Building Consensus within UNHCR's Executive Committee: Global Refugee Norms in the Making ", s. 530-531.

[488] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 78.

[489] 1950 Statute of the Office of the High Commissioner for Refugees, Annex to UN General Assembly resolution 428/5, 14 December 1950; Cengiz Başak, Uluslararası Örgütler, seçkin Yayınevi, Ankara 2012, s. 150.

parayı nadiren zamanında teslim etmesi gerçeği, fon toplamayı daha da zorlaştırmaktadır.[490]

BMMYK, finansal gelir verileri incelendiğinde, devletlerden alınan bağışlar yaklaşık %82, kişilerden alınan bağışlar %8 oranındadır.[491] BMMYK'ya yapılan katkıların %57'si belirli ülkeler ve olaylar için tahsis edilmişken %25'i belirli coğrafi bölgeler için ciddi bir kısıtlamaya maruz bırakılmaksınız tahsis edilmiş ve sadece %18'i hiçbir kısıtlama olmaksınız BMMYK'ya teslim edilmiştir.[492]

BMMYK kurulduğu sırada sınırlı mali kaynaklara sahip olmuştur. Bu durum BMMYK'nın çalışmalarını zorlaştırmıştır. BMMYK'nın bu konuda karşılaştığı güçlük, ilk yıllarda yüksek komiserin, mültecilere maddi yardım sağlamak için ihtiyaç duyulan fon için başvuruda bulunmasına bile izin verilmemesi gerçeğiyle daha da kötü bir hal almıştır. 1958'de BM Genel Kurulu, yüksek komiserin bu tür başvurularda bulunmasına izin vermiş olsa da BMMYK'nin her zaman bağışçıların mali katkılarına bağımlı olduğu gerçeği değişmemiştir. Kaynağa ilişkin sorun yalnızca bağışçılardan sağlanan fonların mevcudiyetine ilişkin öngörülemezlik değil, aynı zamanda BMMYK'nın bağışlanan fonları kendileri tarafından belirtilen ülkeler, programlar veya projeler için kullanmasını gerektiren katkılarla ilgili koşullardır.[493] Devletlerin tahsis yetkileri her devlet tarafından aynı yoğunlukta kullanılmamıştır. Tahsisi en fazla yapanlar: ABD ve Avrupa Komisyonu iken; bu yola daha az başvuranlar: İskandinav devletleri ve Hollanda'dır. BMMYK'nın tahsise izin vermesindeki amaç devlet katkılarının artırılmasıdır. Tahsis sisteminin bulunması bağışçı devletlerin BMMYK'ya kendi politikaları doğrultusunda faaliyetlerde bulunması baskısı oluşturabilmektedir.[494]

---

[490] Guest, "The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis ", s. 593.
[491] BMMYK, Finansal Verileri, https://reporting.unhcr.org/financial, (Erişim Tarihi: 19.12.2022).
[492] UNHCR, **Global Report 2009**, s. 62.
[493] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond", s. 189, UNHCR, **Global Report 2009**, s. 62.
[494] Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s. 156; Milner, Ramasubramanyam, "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", s. 193.

2000 yılının başına kadar, BMMYK bütçesi Genel Programlar ve Özel Programlar olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Ardından bu programlar birleşik bütçe sistemi olarak düzenlenmiştir. Genel program için fonlar, mültecilerin korunması, yeniden yerleştirilmesi ve ülkelerine geri gönderilmesi için idari ve diğer altyapı faaliyetlerini ve temel projeleri kapsamaktadır. Özel program fonlar ise, büyük insani acil durumlarda ve diğer acil mülteci krizlerinde kurum operasyonlarını finanse etmiş ve belirli türde müdahaleler sağlamıştır.[495] Birleşik bütçe sisteminin getirilmesinin ana nedeni, mülteci nüfuslarının ve diğer savaş mağdurlarının ihtiyaçlarını daha iyi karşılamak için BMMYK'nın operasyonlarının mali esnekliğini artırmaktır. Ayrıca, yeni sistem bütçe sürecinin netliğini ve şeffaflığını artırmıştır. Bütçenin hazırlanmasında Yürütme Komitesi ve bağışçılara daha yakından danışılması BMMYK'nın daha fazla kaynak bulmasını sağlayacaktır. Böyle bir istişare süreci, tahsis yoluyla mülteci yardımının siyasallaşmasını azaltmaya yardımcı olabilecektir. Birleşik bütçe sistemi, yeni standartlar oluşturmak için de önem arz etmektedir. Bu yolla BMMYK'nın hareket özgürlüğünü artırmış ve programlı faaliyetlerinin bütünlüğünü yeniden sağlaması amaçlanmıştır.[496]

BMMYK ihtiyaçları, her zaman kurumun talep edebileceği fonlardan daha büyük olmuştur. 1980'lerin ikinci yarısında, BMMYK en büyük mali krizini yaşamıştır.[497] BMMYK'nın sürekli bir kaynağı bulunmaması eksikliği, bağışta bulunanların bağış miktarlarının öngörülememesi ve tam olarak BMMYK'nın giderinin ortaya konulamaması karşılaşılan zorluklar arasında sayılabilecektir. ABD, Avrupa Komisyonu, Japonya, İsveç, Hollanda, Norveç, Birleşik Krallık, Almaya, Danimarka ve Kanada gibi batılı güçlerin bağışları kurumun bütçesinin dörtte üçünü oluşturmaktadır. ABD yıllardan beri en büyük bağışçı konumdadır ve kurumun bütçesinin %30'undan fazlasını tek başına sağlamaktadır. Bu durum küresel mülteci rejimin oluşmasında ABD'nin rolünü

[495] Morris, "Refugees: Facing Crisis in the 1990s- A Personal View from within UNHCR ", s.49; Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s. 150.

[496] Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s.162.

[497] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 90.

artırmaktadır.[498] Ancak BMMYK'nın kurulduğu yıldan 1955 yılına kadar ABD, politikası gereği Komiserliğe herhangi bir bağışta bulunmamıştır. ABD BMMYK'ya bağış yapmak yerine mülteci konusunda çalışmalarda bulunan kendi ajanslarına fon aktarmıştır.[499]Sınırlı sayıda bağışçı devletin orantısız etkisini kırmak amacıyla BMMYK, alternatif gönüllü kaynaklar arama yoluna gitmiştir. Bu amaçla Özel Sektör Fon Oluşturma Birimi kurulmuştur.[500]

BMMYK 300 bin ABD Doları bütçeyle çalışmaya başlamıştır. Kimi zaman BMMYK aynı anda üç farklı kıtada mülteci sorunlarıyla yüzleşmek zorunda kalmıştır. BMMYK'nın yıllık bütçesi 1975 yılında yaklaşık 76 milyon ABD doları iken 1980'de bu rakam 500 milyon ABD dolarını bulmuştur.[501] Küresel çapta faaliyet göstermeye başlayan BMMYK'nın bütçesi 1970 ve 1980'lerde ciddi anlamda artış göstermiştir. 2010 yılına gelindiğinde BMMYK'nın bütçesi yıllık 1,8 milyar ABD Dolarını bulmuştur.[502] BMMYK'nın 2021 bütçesi 8,61 milyar dolar olmuş dünyada yaşanan küresel salgın hastalık nedeniyle bu bütçe 9,15 milyar dolara çıkarılmıştır.[503] Bazı bağışçılar, mülteci eğitimi, mülteci hukukunun teşviki ve BMMYK'nın mültecilerin içinde bulunduğu kötü duruma ilişkin kamu bilincini artırmaya yönelik çabalara öncelik verilmesini eleştirmiştir. Birçok sığınma ülkesi, pratik sonucun üzerlerindeki yükü artacağından korkmaktadır; bu yükü paylaşacak siyasi iradeyi harekete geçirmek zor olsa da gelecekte bu sorun içinden çıkılmaz hal alabilecektir.[504]

---

[498] Astri Suhrke, "Burden-Sharing During Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action", s. 396–415.

[499] Morris, "The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry", s. 11; Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s. 152; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 18.

[500] UNHCR, **Global Report 2009**, s. 61.

[501] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 38-39.

[502] Morris, "The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry", s.15, Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 96.

[503] BMMYK'nın 2020 ve 2021 bütçesine dair detaylı bilgi için bakıznız, https://www.unhcr.org/605c429d4.pdf, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).

[504] Morris, "Refugees: Facing Crisis in the 1990s- A Personal View from within UNHCR ", s. 54.

BMMYK'nın devletlerle sahip olduğu iş birliğinin derecesi, bu devletlere aktaracağı maddi yardımla doğrudan bağlıdır.[505] BMMYK içinde bile, mali krizin nedeni ve kökenleri konusunda görüş farklılıkları bulunmaktadır. Yürütme Komitesi, büyük ölçüde batılı bağışçı devletlerin yaklaşımından etkilenmiştir. Mali sorunlar, milyonlarca mültecinin hayatını ve geleceğini etkilemiş ve etkilemeye devam etmektedir.[506] BMMYK, sağlam bir finansman temeli olmadan ve devletlerin uluslararası koruma sorumluluklarını yerine getirme ve daha adil bir şekilde paylaşma konusunda kesin taahhütleri olmadan zorlukların üstesinden gelmek zorunda kalmıştır.[507] BM bütçe sisteminde de karmaşık bir bürokratik ve siyasi çıkarlar dizisi mevcuttur ve kontrol edilmesi de hiç de kolay değildir. BMMYK, fon bulmakta zorlandığı gerçeğinin yanında çoğu zaman fonları yerli yerinde kullanıp kullanmadığı hususunda da eleştiriye maruz kalmıştır.[508]

2.5. BMMYK'NIN AMACI, YETKİ VE GÖREVLERİ İLE ZAMAN İÇERİSİNDE DEĞİŞİMLERİ

BMMYK'nın yetkisi ve görevi ilk başlarda Sözleşme'de ve Tüzükte geçen mülteci tanımı kapsamıyla sınırlı iken BM Genel Kurulu kararlarıyla yetki ve görevlerinde genişlemeye gidilmiştir. Dolayısıyla, BMMYK'nın yetkisi, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ve 1967 New York Protokolü'ne taraf devletlerin sorumluluklarından çok daha geniştir. BMMYK böylece uluslararası mülteci hukukunda yer alan koruma boşluklarını da kapatmaya çalışmaktadır.[509]

BMMYK'nın temelde iki amacı bulunmaktadır: mültecilere uluslararası koruma sağlamak ve mültecilerin içinde bulundukları kötü duruma çözüm bulmaktır.[510]Tüzüğe

---

[505] Feller, "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects", s. 342.

[506] Morris, "Refugees: Facing Crisis in the 1990s- A Personal View from within UNHCR ", s. 45.

[507] Ninette, Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", s. 16.

[508] Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s.149; Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", **August 2001, Refugee Canada s Journal on Refuge**, s. 46.

[509] Jeff Crisp, "Refugees, Persons of Concern, and People on the Move", ***Refuge: Canada's Journal on Refugees* 26.1, 2009,** 73-76, s.73; Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 28.

[510] Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UN General Assembly

göre, BMMYK'nın, uluslararası mülteci sözleşmelerinin *"kabul edilmesini ve onaylanmasını teşvik etme"* görevi bulunmaktadır. Sığınmacıların mülteci tanımını karşılayıp karşılamadığını belirlemenin yüksek maliyeti nedeniyle birçok devlet sözleşmelere katılmaktan çekinmektedir. Ancak BMMYK ile bazı devletler arasında zımnen bir uyum sağlanmış durumdadır. Uyum BMMYK'nın *"uygun mültecileri belirleme"* masraflarını üstlenmeyi kabul etmesi karşılığında mülteci sözleşmesine katılımı şeklinde gerçekleşmiştir. Çoğu batılı devlet mülteci statüsü belirlemeyi kendileri yürütürken, BMMYK bunu dünyanın en fakir devletlerin çoğunda kendisi yürütmüştür.[511] BMMYK ulusal meclislerle iş birliğine girerek, mülteci hukuku konularında meclis komisyonlarına sunumlar yapmakta ve kabul edilen yasaların uluslararası mülteci hukukuna aykırı olmaması konusunda çalışmalar sürdürmektedir. Sınırlı kaynakları nedeniyle, BMMYK her başkentte temsilciliği bulunmamaktadır. Ancak, her ülkenin yakınında bir BMMYK Ofisi bulunmaktadır. Nitekim BMMYK, genellikle mülteci sorunlarına bölgesel yaklaşımı savunmaktadır.[512]

BMMYK'nın korumasından yararlanan kişiler; 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne göre mülteci sayılanlar, çatışma ve kamu düzeninin ciddi anlamda bozulmasından dolayı kaçan kişiler, ülkesine geri dönenler, vatansızlar ve kimi durumlarda ülke içinde yerinden edilmiş kişilerdir. BMMYK'nın bu kişiler adına hareket etme yetkisi, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne, Afrika Birliği Sözleşmesi'ne, Cartagena Beyannamesi veya BM Genel Kurulu kararlarına dayanmaktadır.[513]

BMMYK'nın yetkisinde yaşanan genişlemeler temelde BM Genel Kurulu ve Yüksek Komiserin talimatlarına uymak zorunda olduğu Ekonomik ve Sosyal Konsey aracılığıyla gerçekleşmiştir. 1957 yılında BM Genel Kurul kararıyla Yürütme

---

Resolution 428(V), 14 December 1950.

511 Pallis, "The Operation of UNHCR's Accountability Mechanisms ", s. 877.

512 Jastram, Achiron**, Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s.41; Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", **August 2001, Refugee Canada s Journal on Refuge**, s. 46.

513 Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**, s. 28, Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 83.

Komitesinin kurulmasıyla ortaya çıkabilecek spesifik mülteci sorunlarına yönelik BMMYK ve yüksek komisere tavsiyelerde bulunma yetkisi verilmiştir.[514]1959 yılında, BM Genel Kurulu, BMMYK'nın yetki alanında olan mültecilere özen gösterilmesi çağrısında bulunmuştur. Bunun yanında BMMYK'nın yetki alanına girmeyen kişilere yardım edilebilmesi hakkında yetki vermiştir.[515]Aynı zamanda BM Genel Kurulu, yüksek komiserin Cezayir'den Fas ve Tunus'tan gelen mülteciler için adım atması teşvik edilmiştir.[516] BMMYK; ırk, din, siyasi görüş nedeniyle zulüm mağduru olan İkinci Dünya Savaşı mültecilerine koruma sağlamak ve çözümler belirlemek için kurulmuştur. Ancak, zorla yerinden edilme kalıpları değiştiğinde ve yaygın şiddet, savaş, işgal ve ciddi insan hakları ihlalleri gibi zulüm dışındaki nedenler Afrika ve Latin Amerika'da zorla yerinden edilmenin itici gücü haline geldiğinde, sadece tüzük ve zulme bağlı mülteciliğin bireyci anlayışına odaklanan 1951 Cenevre Sözleşmesi yetersiz hale gelmiştir. BMMYK'nın kişi bakımından yetkisinin de BM Genel Kurulu tarafından *'İyi Niyet Misyonu'* formülü altında kademeli olarak genişletilmesi gerekmiştir.[517]

BM Genel Kurulu ve Yürütme Komitesi, BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukunun geliştirilmesinde merkezi bir rol oynamaya devam etmek için yasal yetkiye sahip olmasını sağlamıştır. Bunu, uluslararası mülteci hukukunun geliştirilmesine ilişkin BMMYK'nın zorunlu sorumluluklarını genişleterek yapmışlardır.[518] Tüzüğün 11. maddesi uyarınca yüksek komiser; Ekonomik ve Sosyal Konsey aracılığıyla ile Genel Kurul'a yıllık rapor vermektedir. Rapor, Genel Kurul'un gündeminde ayrı bir konu olarak

---

[514] UN General Assembly, International assistance to refugees within the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees, 26 November 1957, A/RES/1166, available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f2bb38.html, (Erişim Tarihi: 01.04.2021).

[515] UNGA Resolution, http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1959/32.pdf, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

[516] UNGA res. 1389(XIV), https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/14, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

[517] Morris, "The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry", s.12; Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 191; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 116; Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", s. 47; UN General Assembly, Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 5 December 1960, A/RES/1499, available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f20f70.html, (Erişim Tarihi: 01.04.2022).

[518] Lewis, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution ", s. 79.

ele alınmaktadır. Devletler ise BMMYK ile iş birliğinin bir parçası olarak mültecilerle ilgili sözleşmelerin uygulanması için gerekli adımları atacak ve yüksek komisere mültecilerle ilgili yasa ve yönetmelikler hakkında bilgi verecektir.[519]

BMMYK Tüzüğünün 6. maddesi gereği BMMYK'nın yetkilerinin kapsamı aşağıdaki gibidir;

"*A. (i)12 Mayıs 1926 ve 30 Haziran 1928 Düzenlemeleri, 28 Ekim 1933 ve 10 Şubat 1938 Sözleşmeleri, 14 Şubat 1939 Protokolü veya Uluslararası Mülteci Organizasyonu Anayasası ile mülteci olarak kabul edilen her kişiyi kapsar.*

A. (ii). 1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olayların sonucunda ve ırkı, dini, milliyeti ya da siyasal görüsü nedeniyle zulüm görmekten haklı sebeplerle korkan, vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu korkudan dolayı veya kişisel tercihi dışındaki sebeplerden dolayı söz konusu ülkenin korumasından yararlanamayan veya yararlanmak istemeyen; ya da bir ülkenin vatandaşlığına sahip olmayan ve eskiden sürekli ikamet ettiği ülkenin dışında bulunan, söz konusu korku sebebiyle ya da kendi kişisel tercihi dışındaki sebeplerle bu ülkeye dönemeyen veya dönmek istemeyen herhangi bir kişiyi kapsar.

B. Irkı, 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".

1951 Sözleşmesi'nin 31. maddesi, devletlerin sözleşmeyi uygulamayı denetleme sorumluluğunu da açıkça BMMYK'ya bırakmaktadır. Tüzük ve Sözleşmeye ek olarak BMMYK, mültecileri korumak için diğer yasal araçlardan da yararlanabilmektedir.

[519] UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f0715c.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

Nitekim mültecilere çeşitli haklar tanıyan bölgesel antlaşmalardan da yararlanılmıştır. BMMYK ayrıca uluslararası insan hakları hukuku ve uluslararası insancıl hukuk organlarından yaralanmakta ve mülteci hukukunun koruma rolünü tamamlayabilmektedir.

BMMYK Tüzüğü'nü hazırlayanlar, mültecilerle ilgili daha önce kabul edilen metinlere devletlerin katılımlarının istenilen seviyede olmadıkları için kaygı duymuşlardır. Çünkü 1933 Mültecilerin Uluslararası Statüsüne ilişkin Sözleşmeyi sekiz ülke onaylamış, Almanya'dan Gelen Mültecilerin Hukuki Durumuna İlişkin 1938 Sözleşmesi'ni ise üç ülke onaylamıştır. Tüzüğün 8. maddesi bu olumsuz tabloyu değiştirebilecek hükümler içermektedir.

a) Mültecilerin korunmasına yönelik uluslararası Sözleşmelerin sonuçlandırılmasını teşvik etmek, başvuruları denetlemek ve değişiklikler önermek.

b) Devletlerle yapılacak özel andlaşmalar yoluyla mültecilerin durumunu iyileştirmek ve sayılarını azaltmak amacıyla gerekli önlemleri almak.

c) Mültecilerin gönüllü geri dönüşlerini ve topluma entegrasyonlarını sağlamak amacıyla devlet ve sivil toplum çabalarına yardım etmek.

d) Mültecilerin devletler tarafından topraklarına kabul edilmelerini desteklemek.

e) Mültecilerin sahip olduğu mal varlıklarını ve özellikle yeniden yerleştirmeleri dolayısıyla zorunlu olan varlıklarının devirlerini yapmaları için çalışmak.

f) Hükümetlerden, ülkelerindeki mültecilerin sayısı ve yaşam koşulları ve bunlarla ilgili yasa ve yönetmeliklerle ilgili bilgi almak.

g) Devletlerle ve devletlerarası kuruluşlarla yakın ilişki içinde olmak.

h) Mülteci sorunlarıyla ilgilenen özel kuruluşlarla en iyi şekilde iletişim içinde olmak.

İ) Mültecilere yardım için kurulan özel kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak.[520] 8. madde devletlerin mültecilerin korunmasına yönelik sözleşmeleri uygulanmasına ilişkin BMMYK için herhangi bir sorumluluk yüklememektedir. Bu konuyla ilgili her ne kadar taslak metne ilişkin tartışmalar yaşansa da BMMYK'ya raporlamaya yönelik bir yükümlülük verilmiş ancak bunla ilgili bir yaptırım öngörülmemiştir.[521] BMMYK, uluslararası koruma işlevinin bir parçası olarak mültecilerin korunmasına yönelik uluslararası sözleşmelerin uygulanmasını denetleyebilmektedir.[522] Ancak BMMYK Tüzüğü'nde denetim kelimesinin anlamı tanımlanmamıştır. Bu anlamda denetimin kapsamının ne olacağı uygulamalardan görülmektedir.[523]

BMMYK Tüzüğü ve 1951 Cenevre Sözleşmesi, kimin mülteci olarak nitelendirildiğini belirlemek amacıyla benzer kriterler aramaktadır. Ancak bu kriterlerin hepsi aynı değildir. Mülteci statüsü belirlenmeden 1951 Mülteci Sözleşmesi'ndeki haklardan yararlanılamayacaktır. BMMYK mülteci statüsü tanımakta yetkilidir. Ancak 1951 Cenevre Sözleşmesi bir kişinin mülteci olarak nitelendirilip nitelendirilemeyeceğini konusunda devlet veya BMMYK'nın kime karar vereceğini açıkça belirtmemektedir. BMMYK, ülkelerin bazılarında doğrudan BMMYK'nın da mülteci statüsü belirleme yetkilendirilmişken bazı ülkelerde ise sadece bu konuda danışma görevi vermektedir.[524] BMMYK, madde 1/F hükmü gereği, barışa karşı suç, savaş suçu veya insanlığa karşı suç gibi bir suç işlendiğinde, mülteci sıfatıyla kabul edildiği ülkeye sığınmadan önce sığındığı ülkenin dışında ağır ve siyasi bir suç işlediğinde, BM amaç ve ilkelerine aykırı fiil gerçekleştirdiğinde yada buna yönelik ciddi bir kanaat oluştuğunda bu kişi mülteci

[520] BMMYK tüzüğü için, https://www.unhcr.org/4d944e589.pdf, (Erişim Tarihi: 27.12.2022).
[521] UN General Assembly, Refugees and Stateless Persons: Report of the Secretary-General, 26 October 1949, A/C.3/527, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68bf00.html, (erişim Tarihi: 26.11.2022).
[522] UNHCR Statute, 8(a).
[523] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 255.
[524] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation,** s. 191.

korumasından yararlanamayacaktır. Bu hükmün uygulanmasına yönelik kılavuz ilkeler ve usuller de BMMYK tarafından yayınlanmıştır.[525]

BMMYK Tüzüğüne göre; mültecilerin korunmasına yönelik uluslararası sözleşmelerin sonuçlandırılması ve bu sözleşmelerin gerektiğinde değişiklik önerilmesi BMMYK'nın sorumluluğu altındadır. BMMYK öncesi kurulan mülteci örgütlerinin mültecilerin korunmasına yönelik araçların oluşturulmasını ve geliştirilmesini amaçlamışlardır. Yeni mülteci sorunları karşısında devletlerin sorumluluklarının sağlanması için yeni düzenlemeler gerekmiştir. Bu kuruluşlardan bazıları andlaşmaların hazırlanmasını teşvik etmiş, bazısı andlaşmaları hazırlamış diğer bir kısmı ise andlaşmaların uygulanması hakkında önerilerde bulunmuştur. BMMYK, 1957 Denizci Mültecilere Dair Sözleşme ve 1967 Protokolü'nün kabulleri aşamasında önemli rol oynamıştır. BMMYK ayrıca devletlerin ve bölgesel kuruluşların hazırladığı mülteci belgelerin hazırlanmasında da sorumluluk almış ve bu metinler 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ve 1967 New York Protokolü'ne aykırı olmasını engellemeye çalışmıştır. Bununla birlikte BMMYK, insan hakları andlaşmaları, sosyal güvenlikten organize suça kadar birçok andlaşmada mültecilere dair hükümlere katkı sunmuştur.[526]

BMMYK'nın faaliyetleri başlangıçta uluslararası yardım olarak görülmüştür. 1975-1995 yılları arasındaki dönemde yaşanan mülteci krizleri hem mülteci tanımındaki genişlemeyi hem de çok sayıda sığınmacıya tutarlı gerekçelerle müdahale etmeyi zorunluluğunu ortaya koymuştur. 1975 yılında Kamboçya, Laos ve Vietnam'dan 1,5 milyon insan yerinden edilmiştir. BMMYK derhal olaya müdahil olmuş ve bu insanlara uluslararası koruma sağlamıştır.[527] Devletler koruma yükümlülüklerini yerine getirmek için her zaman BMMYK ile veya birbirleriyle iş birliği yapmadıklarından, BMMYK'nın

[525] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), The Exclusion Clauses: Guidelines on their Application, 2 December 1996, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b31d9f.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

[526] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 253-254.

[527] Crisp, "Refugees, Persons of Concern, and People on the Move", s. 75; A summary of the background is provided in Report of the Secretary-General on the Meeting on Refugees and Displaced Persons in South East Asia, Geneva, 20-1 July 1979,

bu konudaki rolünü yerine getirmesi zorlaşmaktadır. Bu gibi durumlarda, mültecilerin yararlandığı sığınma hakkının niteliği ve kapsamı konusunda çeşitli sınırlamalar göze çarpmaktadır. BMMYK, korumadaki eksikliklerin giderilmesine yardımcı olabileceği gibi bazen de bu koruma eksikliklerine müdahale etmeyebilmektedir.[528]

BMMYK faaliyetlerde bulunurken siyasi saiklerle hareket etmese de mültecilerin korunması dünya siyasetinde merkezi konumda olmuştur. Yerinden edilmenin nedenleri ve sonuçları ile mültecilere ve BMMYK'yı ilgilendiren diğer topluluklarına verilen yanıtların tümü, dünya siyasetinin farklı yönleriyle iç içe geçmiştir. BMMYK, devletleri uluslararası mülteci hukuku kapsamındaki taahhütlerini yerine getirmedikleri için yaptırım yetkisine sahip değildir. 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne uymasını sağlamak için diplomatik yollar ve ikna kabiliyeti kullanılmaktadır. BMMYK, uluslararası toplum tarafından mültecilerin korunmasını sağlamak ve onların kötü durumlarına çözüm bulmakla görevlendirilmiş olsa da BMMYK bu görevi ancak devletlerin yardımı ile gerçekleştirebilir. BMMYK devletlerin kaygıları ile sığınmacıların hakları arasında ciddi bir denge sağlamak durumundadır. Bunu sağlamak içinde daha aktif ve yenilikçi politikaların sergilenmesi zorunludur.[529]

BMMYK, kapasite geliştirme faaliyetleri aracılığıyla devlet görevlileri ve mültecilerle ilgilenen diğer kişilere eğitim verilmesi, iltica kurumlarının oluşturulması ve BMMYK'nın yapısı ve görevleri hakkında bilgi verilmesi sağlanmıştır. Kapasite geliştirme hareketleriyle devletlerle daha yakından ilişki kurulmuştur. Bunun yanında BMMYK bu yolla devlet sistemlerine daha rahat müdahale şansı yakalamıştır. BMMYK mülteci korumasına getirdiği bazı yenilikler arasında; Küresel istişare süreci başlatarak kendi personeli de dahil devlet yetkililerine yönelik eğitim süreci başlatmıştır, uluslararası ve bölgesel kuruluşlarla iş birliği artırılmış, uluslararası insan hakları mekanizmalarına mülteci hakları hakkında görüş bildirilmiştir. BMMYK uluslararası mülteci hukuku ile

[528] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 85-86.

[529] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s .94-95.

ilgili tanıtım faaliyetlerini yoğunlaştırmıştır. Günümüzde BMMYK'nın odak noktası devletlerin 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin hükümlerine uymasını sağlamak yerine mültecilerin korunmasını sağlamaktır.[530]

BMMYK'ya 35. madde gereği Sözleşme hükümlerinin uygulanmasını denetleme görevi verilmiştir. BMMYK, sınırlı yetkisine ve uygulamada karşılaştığı zorluklara rağmen dünya çapında mülteci hakları konusunda hayati role sahiptir. BMMYK'nın standart belirleme çabaları ve sahadaki çalışmaları bu durumun kanıtıdır.[531] BMMYK'nın yetki ve sorumluluklarının kapsamını, operasyonel işlevleriyle birlikte, kurumun küresel, bölgesel ve ulusal bağlamlarda uluslararası mülteci hukukunun oluşturulması ve uygulanması üzerindeki etkisini belirlemektedir. BMMYK, mülteci hukukunun ilerici anlayışlarını desteklemek için üretici gücü ve uzmanlaşmış yetkisini kullanmıştır. Bununla birlikte, diğer birçok durumda, BMMYK, mülteci hukukunun daha kısıtlayıcı ifadelerine karşı çıkmak ya da bunları tersine çevirmek konusunda isteksiz ya da aciz kalmıştır. Batılı bağışçı devletlerin sınırlayıcı yaklaşımlarına BMMYK, politika ve uygulamalarının genişletilmeye çalışmış ancak tam anlamıyla başarılı olamamıştır. Aynı durum ekonomik olarak daha az gelişmiş devletler için de geçerlidir. Her ne kadar farklı saiklerle de olsa mülteci korumasındaki sınırlayıcı eğilim her iki tarafta da mevcuttur.[532]

2.6. BMMYK VE ULUSLARARASI KORUMAYA KATKILARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Tarihin eski dönemlerinden beri var olan siyasi sığınma, uluslararası koruma ile bazı benzerlikler taşımaktadır. Eski dönemde sığınma, hükümdar veya devlet tarafından sağlanmıştır. Genellikle önemli müttefikler için kullanılmıştır. Bilinen ilk siyasi sığınmalarından biri, M.Ö. 13. yüzyılda günümüz Anadolu'ya yayılan Hitit İmparatorluğu'nun kralı Urhi-Teshub olarak da bilinen III. Mursili döneminde

[530] Crisp, "Refugees, Persons of Concern, and People on the Move", s. 75; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 261-264.
[531] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 993.
[532] Milner, Ramasubramanyam, "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", s.195.

yaşanmıştır. 1272'de başlayan nispeten kısa birkaç yıllık hükümdarlığı sırasında Urhi-Teşub, taht için amcasına karşı savaşmış ve yenilmiştir. Bunun üzerine günümüzdeki Suriye topraklarına sürülmüş oradan Mısır'a sığınmıştır.[533]Günümüzde ise uluslararası koruma formları değişiklikler içermektedir.

BMMYK'nın diğer ilgili kurumlardan farkı, 1950'de BM Genel Kurulu tarafından kabul edilen uluslararası koruma görevinden ve mültecilerin korunmasına yönelik anlaşmaların uygulanmasını denetleme konusundaki özel sorumluluğuna dayanmaktadır.[534] Mülteci koruması, hak temelli ve hak odaklı bir kavramdır. Bu nedenle yalnızca mültecilerin kaçış ve sürgün sırasındaki haklarının korunmasıyla değil, aynı zamanda mülteci sorununa güvenli ve kalıcı çözümlerin teşvik edilmesi ve geri dönenlerin haklarının korunmasıyla da ilgilidir. Mülteci statüsü verilmesi, ulusal korumanın olmaması nedeniyle ortaya çıkabilecek herhangi bir engelin ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır. Nihai amaç ise, mülteci statüsünün sona ermesini sağlamaktır. Uluslararası koruma aynı zamanda mültecilerin geri gönderilmesine karşı koruma anlamına gelmektedir. [535]

Uluslararası Göç Örgütüne göre koruma, *"Uluslararası hukukunun uygulanmasına ilişkin uluslararası hukuki belgeler ya da organizasyonun faaliyetlerinden kaynaklanan yetkiye uygun olarak bir organizasyonun bir şahsa veya bir gruba sağlandığı koruma; 1951 Mülteci Sözleşmesi, 1949 Cenevre Sözleşmeleri ve 1977 Protokolleri, Uluslararası Kızıl Haç Komitesi'nin girişimde bulunma hakkı, Uluslararası Göç Örgütü'nün fiili (de facto) koruması, Uluslararası Çalışma Örgütü Sözleşmeleri, insan haklarına ilişkin hukuki belgeler gibi hukuki belgelerde tanımlanan hakların gözetilmesini sağlamayı amaçlamaktadır."*[536]

---

[533] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 53.

[534] Goodwın -Gıll, "The Office of the Unıted Natıons Hıgh Commıssıoner for Refugees and the Sources of Internatıonal Refugee Law", s. 40.

[535] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 194- 195; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 73; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection, 7 July 2000, A/AC.96/930, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68d6c4.html, (Erişim Tarihi: 19.11.2022).

[536] Uluslararası Göç Örgütü, **Göç Terimleri Sözlüğü**, ikinci baskı, 2013 Ankara, s. 47; https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf, (Erişim Tarihi: 14.01.2022).

Uluslararası koruma, ulusal hukukları tarafından korunmayan bireylerin uluslararası hukuk normları aracılığıyla korunması ve haklarını elde etmeleri amacıyla atılan somut adımları içermektedir.[537] Devletler, mülteci akınlarının sosyal ve ekonomik açıdan istikrarı olumsuz etkileyebileceklerini düşündüğünden bu etkiyi en aza indirme çabasında olmuşlardır. Mülteci koruması devletlerarası uygun koordinasyonun sağlanması ve üzerinde anlaşılan ortak kuralları uygulayabilecek bir yüksek komiserliğin oluşmasıyla sağlanabilecektir.[538] 1951 Cenevre Sözleşmesi tarafları uluslararası mülteci örgütlerine mülteci haklarının korunması bakımından genel bir hak ve yetki tanımamıştır. BMMYK'nın ayrıca 1951 Cenevre Sözleşmesi uyarınca, Sözleşme hükümlerinin dünya üzerindeki uygulanmasını denetleme görevi verilmiştir. BMMYK, sınırlı yetkisine ve uygulamada karşılaştığı zorluklara rağmen dünya çapında mülteci hakları konusunda kritik role sahiptir. BMMYK'nın standart belirleme çabaları ve sahadaki çalışmaları bu durumun kanıtıdır.[539]

Uluslararası mülteci koruma rejimine karşı çıkışlar, mülteci hareketleri tarihi boyunca var olmuştur. Devletin sorumluluğu ve mültecinin hakları tartışma konusu olmuştur. Tarih boyunca var olan bu durum günümüzde de varlığını sürdürmektedir. Tartışmalı konular arasında, zaman zaman birbiriyle karıştırılsa da meşru egemenliğin korunması, sosyal ve ekonomik istikrarın korunması ile ulusal güvenliğe yönelik tehditlerin önlenmesine ilişkin kaygılar yer almaktadır.[540] BMMYK tarafından kimin koruma ve yardım alma hakkına sahip olduğunun belirlemesi önemli bir konudur. Aynı zamanda, koruma faaliyetleri mülteciye özgü belirli konulara odaklanmaktadır. Mültecinin tehlikede olacağı bir ülkeye geri gönderilmemesinin sağlanması, sığınmacıların ilgili prosedürlere erişimlerinin sağlanması, sığınma hakkının verilmesi,

---

[537] UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Master Glossary of Terms, June 2006, Rev.1, available at: https://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

[538] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 92.

[539] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s.993; Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 195.

[540] Kelley Ninette, Jean-Francois Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", 2004, **Refuge: Canada's Journal on Refugees / Refuge: Revue canadienne sur les réfugiés Vol. 22, No. 1**, s.6; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 73; Goodwin-Gill, **Refugee in International Law,** s. 8.

sınır dışı edilmenin önlenmesi, seyahat ve kimlik belgelerinin verilmesi önemli konular arasında sayılabilir.[541]

Uluslararası mülteci koruma rejimi, sıklıkla kriz halinde olan bir rejim olarak nitelendirilebilir. Rejimin kökleri 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü'ne dayansa da bu belgeler mülteci koruma ihtiyaçlarını tam olarak karşılamamaktadır. Bu metinlerin oluşturdukları ve sağlamaya devam ettikleri şey, bireysel uluslararası koruma ve toplu sorumluluk paylaşımı için önemli temel ilkelerdir. Ancak, bu belgeler diğer koruma zorunluluklarını doğrudan ele almamaktadır. Bunlar arasında, büyük ölçekli ve uzun süreli mülteci durumlarına yönelik kapsamlı yaklaşımlara duyulan ihtiyaç, ikincil mülteci akışlarına ilişkin daha adil ve ilkeli iş birliği ve kalıcı çözümler için genişletilmiş fırsatlar ve destekler yer almaktadır. Açık ve ilkeli çok taraflı taahhütlerin yokluğu, uluslararası mülteci korumasına yönelik mevcut zorlukların merkezinde yer almaktadır.[542]

BMMYK Tüzüğünde uluslararası korumanın tanımı yapılmamıştır. Tüzükte sadece mülteci korumasına yönelik gerçekleştirmesi gereken faaliyetler sıralanmıştır. BMMYK zaman içinde uluslararası koruma kavramına çeşitli anlamlar yüklemiştir. yüksek komiser Auguste Lindt, ulusal korumadan yararlanamayan kişilerin haklarını koruma, meşru menfaatlerini garanti altına almayı uluslararası koruma olarak tanımlarken, BMMYK'nın 1986 Uluslararası Korumaya yönelik çıkardığı notta; uluslararası koruma öncelikle yasal korumayı içermektedir denmiştir. Bu ifadenin altında mültecilerin geri gönderilmemeleri, ayrımcılıkla karşılaşmamaları ekonomik ve sosyal haklardan yararlanmaları yatmaktadır. İkinci olarak ulusal ve uluslararası mevzuatta

[541] Goodwin-Gill, **Refugee in International Law,** s. 8; Ninette, Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", s. 8.
[542] Ninette, Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", s. 7.

uygun yasal hükümlerin kabul edilmesi yoluyla mültecilerle ilgili standartların geliştirilmesi amaçlanmıştır.[543]

BMMYK'nın 50. yıldönümünde yayınlanan uluslararası koruma notunda uluslararası korumanın devletlerin temel insan haklarını kabul etmelerini ve iltica hakkına saygı duymaları gerektiğini vurgulamıştır.[544] Bu bağlamda, daha genel olarak son elli yılda insan hakları hukukunun gelişimi, 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında sağlanan korumaları tamamlamış ve artırmıştır; mülteciler, uluslararası ve yerel insan hakları belgelerinde tüm bireylere sağlanan geniş kapsamlı genel insan hakları korumalarından yararlanma hakkına sahiptir. Sözleşme kapsamında sağlanan özel korumaların yanı sıra, bu haklarla birlikte, uluslararası mülteci koruma rejimini zenginleştirerek, mülteci ihtiyaçlarına yönelik ilkeli yanıtların içeriğine ilişkin ihtiyacı vurgulamıştır.[545] Yüksek komiser ayrıca, hükümetlerle özel anlaşmalar yoluyla, mültecilerin durumunu iyileştirmek ve korunmaya muhtaç kişilerin sayısını azaltmak için hesaplanan her türlü tedbirin uygulanmasını teşvik etmesi istenmektedir.[546]

BMMYK'nın uluslararası koruma faaliyetlerinin genişletilmesi, küresel olarak mültecilerin ve koruması altındaki diğer endişe sahiplerinin sayısındaki artışın ve görev yaptığı farklı ortamlara ve yetkisi altındaki kişilerin farklı koruma ihtiyaçlarına verilen yanıtın bir sonucu olmuştur. Mültecilerin korunmasının fiziksel olduğu kadar yasal boyutu da vardır. Kabul sırasında adil muamele görme, olası zulme iade edilmeme hakları ve yeterli sağlık, barınma, gıda, barınma, eğitim ve kalıcı çözümlere ilişkin diğer tanınmış

[543] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection, 7 July 2000, A/AC.96/930, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68d6c4.html, (Erişim Tarihi: 19.11.2021).
[544] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection, 7 July 2000, A/AC.96/930, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68d6c4.html, (Erişim Tarihi: 19.11.2020).
[545] Ninette, Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", s. 7.
[546] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 196.

haklar, BMMYK'nın geniş kapsamlı yasal ve maddi yardım faaliyetleri aracılığıyla güvence altına alınmaya çalışılmıştır.[547]

Devletler ve BMMYK arasındaki ilişki, iş birliğine dayanmaktadır. Bu durum hem BMMYK Tüzüğünde hem de Tüzüğün ekli olduğu Genel Kurul kararında ifade edilmiştir. Bunun yanında, devletler yasal olarak 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü uyarınca BMMYK ile veya bu düzenlemelerden herhangi birine taraf değilse BM Şartı'nın 56. maddesi uyarınca iş birliği yapma yükümlülüğü altındadır. Dolayısıyla devletler, BMMYK'nın uluslararası mülteci hukuku sorumluluklarını içeren uluslararası koruma işlevinin uygulamasında BMMYK ile iş birliği yapmalıdır. Devletlerin uluslararası koruma işleviyle bağıntılı olarak BMMYK ile iş birliği yapmak için ne yapması gerektiği belirsizliğini korumaktadır.[548] Tüm bu düzenlemelere rağmen dünya çapında uluslararası korumaya ihtiyaç duyan bireylerin sayısının artması, son çeyrek yüzyıla damgasını vuran savaşları ve toplumsal şiddeti karakterize eden ağır insan hakları ihlallerinin bir sonucudur. Ayrıca, dünyanın birçok büyük mülteci trajedisine yol açan ihlalleri önlemek için müdahale edemeyen ve bazen isteksiz olan küresel bir topluluğa da tanıklık edilmektedir.[549]

Uluslararası mülteci koruma rejimindeki boşluklara ek olarak, insani alanın daralması gibi yeni zorluklar, koruma müdahalelerini ve yerinden edilmeye yönelik çözümleri karmaşıklaştırmaktadır. Koruma sağlamak, yerinden edilmiş kişilerin temel haklarının sağlanmasını gerektirir ve bu da korunmaya ihtiyacı olanların erken tespit edilmesini ve ihtiyaçlarını karşılamak için alınması gereken adımların atılmasını gerektirir. Irkçılık ve bireylere karşı çeşitli şiddet biçimleriyle mücadele etmek ve mahremiyetin ve insan onurunun korunması, yerinden edilmiş kişilerin temel

---

[547] Corinne Lewis, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution", **International Journal of Refugee Law 17, no. 1 (2005): 67-90,** s. 68; Ninette, Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", s. 8.

[548] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 171.

[549] Ninette, Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", s.8; Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 202- 203.

ihtiyaçlarının güvence altına alınması ve korunmasız kişilerin özel ihtiyaçlarının ele alınması, herhangi bir koruma planının temel bileşenleri arasında sayılabilecektir.[550]

BMMYK'nın uluslararası koruma yetkisinde sağlam temellere sahip olduğu açıktır. Bu yetki, BMMYK'nın varlığı boyunca gelişmiştir. Bu tür bir evrim, BMMYK'nın mülteci hukukunun oluşumuna ilişkin değişen bağlama uyum sağlamasına ve böylece uluslararası mülteci hukukunun gelişimine önemli ve benzersiz bir katkı sağlamaya devam etmesine izin vermek için gerekli olmuştur.[551]

2.7. BMMYK'NIN KURULUŞUNDAN GÜNÜMÜZE KADARKİ FAALİYETLERİ

BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukuna ilişkin rolünün temeli, Tüzüğünde belirtilen mültecilere uluslararası koruma sağlama görevinden kaynaklanmaktadır. Devletler, BMMYK'nın tavsiyelerine uyup yasal ve idari işlemleri üstlendiğinde, yalnızca uluslararası teamül hukukunun oluşturulmasında temel unsurlardan birini oluşturan uygulamaları oluşturmakla kalmamakta, aynı zamanda gelecekte izlenebilecek emsaller de oluşturmaktadır.[552]

BMMYK'nın çekingen, operasyonel olmayan bir uluslararası mülteci hukuku koruyucusundan küresel bir güvenlik aktörüne hızlı geçişi, en iyi şekilde, mülteci kuruluşunun resmi söylemi ile sahadaki deneyimleri, özellikle de acil mülteci durumları arasındaki dinamik karşılıklı ilişkinin araştırılmasıyla anlaşılabilecektir.[553] Bu bağlamda BMMYK kurulduğu günden günümüze yetkisi dahilinde farklı coğrafyalarda faaliyetleri içermektedir.

---

[550] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 202- 203.

[551] Corinne Lewis, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution", **International Journal of Refugee Law 17, no. 1 (2005): 67-90,** s. 68.

[552] Lewis, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution ", s. 86- 88.

[553] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 93.

2.7.1. Kuruluşundan 1970'li Yıllara Kadar BMMYK Faaliyetleri

Kuruluşunun ilk yıllarında, BMMYK çok büyük sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Özellikle ABD, BMMYK'yı sadece uluslararası yasal koruma ilgilenen bir kurum olarak kalmasını istemiş uluslararası sorumluluk alan bir yardım kuruluşu olmasını istememiştir. Bu dönemde yaklaşık 400 bin yerinden edilmiş insan Yüksek Komiserliği sorumluluğu altında olmasına rağmen herhangi bir maddi yardım yapılmamıştır. Dönemin yüksek komiserleri BMMYK'nın sadece uluslararası koruma sağlayan bir kurum olmadığını ve böyle görülmesinin doğru olmayacağını ifade etmiştir.[554]

ABD'nin karşı çıkmasına rağmen, BMMYK devletler tarafından mültecilere koruma sağlamanın yanında yardım eden bir otorite olmayı başarmıştır. İlk yüksek komiser Goedhart'ın çabalarıyla, BMMYK bağımsız olmayı amaçlamış ve finansal kapasitesini artırmıştır. 1952 yılında Ford Vakfı, göç alan birçok Avrupa ülkesi ve birçok sivil toplum örgütü de BMMYK'ya yardımda bulunmuştur. Tüm bu yardımlar BMMYK'nın 1953 yılında Berlin'de yaşanan mülteci krizinde önemli rol üstlenmesini sağlamıştır. Finansal kapasitenin artması BMMYK'nın operasyonel gücünün artmasını sağlamıştır. [555]

2.7.1.1. 1956 Macaristan Mülteci Olaylarına Yaklaşım

Kuruluşunda BMMYK, insan hareketlerinin yaşandığı ülkelerde siyasi bir unsur olarak hareket etmekten kaçınmış ve hassas siyasi konularda çalışmalar yapmaktan sakınmıştır. Ancak mültecilik ve mülteci konuları başlı başına siyasi mevzulardır. Dolayısıyla BMMYK'nın bu bakımdan ince bir çizgide hareket ettiğini söylemek yerinde olacaktır. BMMYK, zulüm gördüğü yerden ayrılan ve genellikle komşu oldukları ülkelere sığınan mültecilere bu ülkelerde ulaşmaya çalışmıştır. Bu dönemde mülteci hareketlerinin önlenmesi veya tamamen ortadan kaldırılması ikinci planda kalmıştır. Bunun yanında,

---

[554] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 20.

[555] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 24.

mültecilerin doğmasına neden olan devletler yerine, mültecileri barındıran devletlere mülteci sorunlarının çözümü için birincil sorumluluk yüklenmiştir.[556] BMMYK siyasi söylemlerden uzak bir kurum olmaya çalışmıştır. Ancak bu tutumunun açık bir istisnası bulunmaktadır. O da kurumun sömürge hükümetlerini ve özellikle Apartheid rejimi dolayısıyla Güney Afrika'yı kınamasıdır.[557]

BMMYK'nın erken dönem söylemi, sonraki dönemlere kıyasla oldukça istikrarlıdır. Kurumun ilk yıllardaki yaklaşımları sözleşme, tüzük ve mültecileri etkileyen diğer uluslararası mevzuatın ilkeleriyle uyumlu olmuştur.[558]

BMMYK'nın doğuşu Soğuk Savaşın başlangıcına denk gelmiştir. BMMYK Tüzüğündeki ve 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki mülteci tanımının zamanın Batılı ideolojik düşüncesini yansıttığı söylenebilecektir. Batılı devletler kuruluşta komünist rejimlerden kaçan mültecilere odaklanmıştır. Gergin Doğu-Batı ilişkileri göz önüne alındığında, BMMYK'nın ilk adımları temkinli olmuş ve esas olarak Batı Avrupa, düzenlemelerde esas alınmıştır. Bu anlamda BMMYK için ilk sınav, mültecilerin çoğunun Batı ülkelerine yeniden yerleştirilmesiyle çözülen 1956'daki Macar göçü olmuştur.[559] BMMYK 1956'da Avusturya ve Yugoslavya'ya kaçan kaçan yaklaşık 190 bin Macar mülteciye yardım etmiştir. BMMYK'ya göre her ne kadar iltica fiili 1956 yılında gerçekleşmişse de olayın nedenleri 1951 yılından öncedir. Dolayısıyla yetki yönünden bir sıkıntı bulunmamaktadır. Bu yaklaşım 1951 yılından sonra Doğu Avrupa ülkelerinden

---

[556] Nicholas Bwakira, "From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World", **The International Migration Review, Spring, 2001, Vol. 35, No. 1, Special Issue: UNHCR at 50: Past, Present and Future of Refugee Assistance (Spring, 2001)**, s. 279; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 19; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 98-100.

[557] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 106.

[558] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 97; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 120.

[559] Bwakira, "From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World", s. 278; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 21- 22.

gelen mülteciler için de kullanılmıştır. 1951 Mülteci Sözleşmesi kapsamında Macarları mülteci olarak kabul eden BMMYK, sözleşmeyi tarih bakımından yorumlamakla kalmamış Macar mültecileri bir grup halinde tanımlamaya çalışmıştır. Grup yaklaşımı esasen Milletler Cemiyeti dönemindeki mülteci örgütlerini anımsatmaktadır. BM sisteminde bireysel tanımlama yapılmaktadır.[560]

1956 Macar krizi, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki bireyselleştirilmiş mülteci koruma kavramının ideolojik temelini belirginleştirmiştir. Ancak 1970'lerden itibaren dünyanın diğer bölgelerinde, büyük ölçüde Afrika ve Asya'da yaşanan mülteci krizleri, mülteci sorununun yalnızca Avrupa'ya özgü olmadığını ve farklı yaklaşımlar gerektirdiğini ortaya koymuştur. BMMYK, Çinli mülteciler ve dekolonizasyon, iç savaşlar ve bağımsızlık hareketlerinden etkilenen Afrika ülkelerinden gelen mülteciler gibi toplu halde mültecilerin yeni durumlarıyla başa çıkabilmesi için 1967 New York Protokolü'nü desteklemiştir. Protokol sorunun küresel doğasını, mültecilerin haklarının evrenselliğini ve küresel çözümlerin olasılığını kabul etmiştir.[561]

2.7.1.2. Avrupa Kıtasından Afrika Kıtasına Faaliyet Alanlarında Genişleme ve İyi Niyet Misyonu Kararları

1957'de Tunus, sınırına gelen Cezayirli mültecilere ilişkin BMMYK'dan yardım talebinde bulunmuş ve bu talep olumlu karşılanmıştır. BM Genel Kurulu 18 Aralık 1961 tarihinde aldığı 1672 sayılı kararla BMMYK'yı Cezayirli mültecilerin geri gönderilmeleri ve entegrasyonlarının sağlanması için yetkilendirmiştir. Cezayirli mültecilere ilişkin bu karar BMMYK'nın gelecekteki rolünün ne olacağı üzerinde tartışmalara neden olmuştur. BMMYK, Macar mültecilere yönelik gerçekleştirilen olumlu hizmetlerin Cezayirli

[560] John Horekens, "UNHCR's Role in the New Internatıonal Political Environment",**Refugee Survey Quarterly, Vol. 18, No. 3**, Oxford University Press, 1999, pp. 15-19, s. 15; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 123.

[561] Barnett, "Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime", **International Journal of Refugee Law,** s. 238–262; Bwakira, "From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World", **The International Migration Review, Spring, 2001, Vol. 35, No. 1, Special Issue: UNHCR at 50: Past, Present and Future of Refugee Assistance (Spring, 2001)**, s. 279; Jussi M. Hanhimaki, "UNHCR And The Global Cold War", 2008, **Refugee Survey Quarterly, Vol. 27, No. 1**, s. 4.

mülteciler için de sağlanması gerektiğini savunmuştur. Yüksek komiser BMMYK'nın sadece Avrupa için çalışmalar yapan bir kurum olarak algılanmaması gerektiğini vurgulamıştır. BM Güvenlik Konseyi daimî üyesi olan ve sömürgeleri olan Fransa bu karara karşı çıkmıştır. Fransa, BMMYK'nın bu yardımı yapmaya yetkili olmadığını beyan etmiştir. Bunun yanında Fransa'ya göre Cezayir, Fransa'nın ayrılmaz parçasıdır. Fransa, Cezayirli mültecilerin Tunus ve Fas'a yerleştirilmelerini savunmuştur. Fransa ayrıca bu olayın uluslararası bir soruna dönüşmesinden de çekinmiştir. BMMYK, Fransa'nın bu görüşüne karşı çıkmış ve BMMYK'nın bu tür düşünceleri aşan diplomatik ve ahlaki otoriteye sahip bir kurum olduğunu beyan etmiştir.[562]

BM Genel Kurulu'nun *"İyi Niyet Misyonu"* olarak isimlendirilen adımlar atması, finansal destek bulmanın kolaylaşması ve BMMYK'nın etkinliğinin artırılması amacıyla gerçekleşmiştir. Bu bağlamda ilk başvuru, 1950'lilerde Çin Halk Cumhuriyeti'nin kurulmasından iki yıl sonra yaklaşık 7 yüz bin Çinli Mültecinin İngiliz Kolonisi olan Hong Kong'a iltica etmesiyle yapılmıştır. Çinli mültecilerle BMMYK'nın ilgilenmesi BM Güvenlik Konseyi daimî üyelerinden olan Çin ve İngiltere arasında politik gerilime sebep olmuştur. Çünkü Çin, BMMYK'nın Batılı güçlerin hegemonyası altında olduğunu savunmuştur. Çin, Hong Kong' ta bulunan mültecilerin BMMYK'nın yetki ve görev alanının dışında olduğunu savunmuştur. Ancak 1957 yılında BM Genel Kurulu bu mültecilerin uluslararası koruma altında olduğunu beyan etmiştir. Bu karar BMMYK'nın yetkilerinin BM tarafından artırıldığı göstermiş ve BMMYK'nın Avrupa dışındaki ilk büyük çalışmasını sağlamıştır.[563]

1960'larda BMMYK'nın odağı Avrupa'dan, sömürgeden çıkmaya çalışan

---

[562] Horekens, "UNHCR's Role in the New Internatıonal Political Environment", s.15; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 26-27.

[563] Susan F. Martin, "Rethinking Protection of Those Displaced by Humanitarian Crises", **The American Economic Review**, May 2016, Vol. 106, No. 5, Papers And Proceedıngs Of The One Hundred Twenty-Eighth Annual Meeting Of The Amerıcan Economıc Assocıatıon May 2016, pp. 446-450, s.447; Betts, Loescher ve Milner**, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 25- 26.

Afrika'ya kaymıştır.[564] Bu tarihlerden itibaren BMMYK hızla küresel bir organizasyon haline gelmiştir. Hatta faaliyet alanı Avrupa ve Afrika'yı da aşmıştır. Çünkü mülteci sorunu bu yıllarda neredeyse tüm kıtalarda ortaya çıkan küresel bir sorun haline gelmiştir. BMMYK bu dönemde; Doğu Pakistan, Uganda gibi ülkelerde büyük göçler, Şili ve Arjantin'de yüksek oranda politik kaynaklı göçler ve özellikle Güney Sudan'da mülteciler ve ülke içinde yerinden edilmiş kişilerin geri gönderilmesi ve entegrasyonlarının sağlanması sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır. BMMYK bu süreçte gerek mültecilere gerekse mülteci kapsamında değerlendirilmeyen benzer nitelikteki insanlara yönelik yardım programları düzenlemiştir. BMMYK, geniş çaplı faaliyetlerde bulunmak için mülteci tanımının genişlemesini ve *"İyi Niyet Misyonu*" nu kullanmıştır. Böylece BM Genel Kurulu ilk defa ülkeleri içerisinde yerinden edilmiş insanlar için de bir karar almıştır.[565]

1960'ların ortalarında BMMYK'nın dünya çapında yardım ettiği mültecilerin çoğu 1951 Sözleşmesi'nin kapsamına dahil olmayanlardan oluşmuştur. Yüksek komiser Schnyder, BMMYK'nın hizmetlerinden yararlanan ancak 1951 Sözleşmesi'nin korumasını alamayan mülteci sayısı arasındaki eşitsizliği önemli bir sorun olarak görmüştür. Bu bağlamda Sözleşme'de değişiklik yapılmasının zorunlu olduğunu vurgulamıştır.[566] BMMYK temsilcileri, farklı ülkelerden gelen on üç hukuk uzmanı, Carnegie Uluslararası Barış Vakfi ve Institut de Hauts Etudes temsilcileriyle toplantı yapılmış, toplantı sonucunda 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde değişiklerin yapılması sonucu çıkmıştır.[567] Devletlerin 1967 New York Protokolü'nü kabul etmesiyle BMMYK tarafından uluslararası bir yaklaşım sergilemenin önündeki engel kalkmıştır. Böylece

[564] Horekens, "UNHCR's Role in the New Internatıonal Political Environment", s.16; Guest, "The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis ", s. 590.

[565] M. Hanhimaki, "UNHCR And The Global Cold War", s. 3; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 76, Betts, Loescher ve Milner**, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 31.

[566] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 70-71.

[567] UNHCR, Colloquium on the Legal Aspects of Refugee Problems, 5 May 1965, https://www.unhcr.org/uk/protection/colloquia/3ae68bea8/colloquium-legal-aspects-refugee-problems-note-high-commissioner.html, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

BMMYK, sadece mülteci korumasına yönelik ilkelerin belirlenmesinde değil aynı zamanda mültecilere yönelik davranışların ve hakların korunmasında da önemli yaklaşımlar sergilemeye başlamıştır.[568]

1951 Cenevre Sözleşmesi başlarda evrensel nitelikte hazırlanmamıştır. Nitekim sözleşmede var olan coğrafi ve zaman sınırlaması bunu ortaya koymaktadır. Bu durum BM Genel Kurulunun *"İyi Niyet Misyonu"* kararlarıyla aşılmaya çalışılmıştır.[569] *"İyi Niyet Misyonu"* kavramının esnekliği, yalnızca BMMYK'nın yardım faaliyetlerini Sözleşme dışı mültecileri de kapsayacak şekilde genişletmesine izin vermekle kalmamış, aynı zamanda koruma faaliyetlerinin de genişlemesini sağlamıştır.[570] 1960 ve 1970'lerde, BMMYK kendisini operasyonel ortaklara dayanan, operasyonel olmayan bir kurum olarak nitelendirmiştir. BMMYK kendini, esasen planlayıcı ve koordinatör olarak hareket eden, ulusal veya uluslararası, hükümet veya hükümete çağrıda bulunan bir kurum olarak konumlandırmıştır.[571]

1960'larda ve özellikle 1970'lerden bu yana korumaya yönelik artan vurgu, değişen koşullarda uluslararası koruma ilkelerinin giderek daha açık bir şekilde ihlal edilmesine karşı bir tepki olarak görülebilir. Bu durum bir anlamda 1951 Cenevre Sözleşmesi'ndeki eksikliklerden beslenmiştir. Sözleşme'deki kusurların giderilememiş olması elbette büyük eksikliktir. Ancak daha da düşündürücü olan, geleneksel mülteci hukukunun gelişmesini engelleyen faktörlerin, hâlihazırdaki mülteci hukukuna da etki etmesi olmuştur.[572] Avrupalı devletler bu dönemde, kendi sınırları içinde anarşiden korkmuş ve bölgesel güç dengesini korumak istemişlerdir. Bu çıkarlar, egemen toprakları

---

568 Horekens, "UNHCR's Role in the New Internatıonal Political Environment", s.16; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 124.

569 Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", **August 2001, Refugee Canada s Journal on Refuge**, s. 47.

570 Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s.101.

571 Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s.75.

572 Sztucki, "Conclusions on the International Protection of Refugees Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme", s. 286-287.

yönetme uygulamalarını gerçekleştirmeye hevesli kuruluşlarda istikrarlı bir büyüme ile çelişmektedir. Dünya çapında birçok devlet için mültecilerin sunduğu siyasi tehdidin yanı sıra, kültürel ve ırksal homojenliği koruma endişeleri, ülkeye alma politikalarını etkilemiştir. Yabancı düşmanlığı ve işgücü sıkıntısı korkuları, tartışmalarda büyük yer tutmuştur.[573]

Sonuç olarak, BMMYK'nın ilk dönemdeki faaliyetleri genellikle tepkisel, sürgüne yönelik ve mültecilere özgü olarak tanımlanabilecektir. Tepkiseldir, çünkü BMMYK mülteci sorunlarıyla öncelikle sığınma ülkesinde ilgilenmiştir. Sürgün odaklı olması ise, sığınma ülkesindeki faaliyetlere odaklanılması kaynaklıdır. Mülteci sorunlarını çözme sorumluluğu mültecileri doğuran ülkelerden çok mülteci alan ülkelere verilmiştir. Mülteciye özgü olması ise, BMMYK'nın genellikle diğer zorla yerinden etme biçimleriyle bu dönemde yeterince ilgilenmemesi gösterilebilir.[574]

2.7.2. 1970'li Yıllardan 1991'e Kadar BMMYK Faaliyetleri

Dünyada mülteci sayılarının sürekli artması, çalışmaların artmasına neden olduğu gibi BMMYK'nın harcadığı paranın artmasına da sebebiyet vermiştir. 1970 yılında yapılan harcamalar 8,3 milyon ABD doları iken 1975 yılında bu rakam 69 milyon ABD doları bulmuştur. 1972 yılında Doğu Bangladeş ve 1973'te Sudan'da BMMYK mültecilerin yeniden yerleşmelerini ve bu yapılırken rehabilitasyon hizmetlerinin de sunulmasını sağlamıştır. BMMYK'nın bu çalışmalarını 1974-1975 yıllarında Portekiz'in Afrika'da yer alan sömürgelerinden olan ve yüz binlerce insanın mülteci durumuna düştüğü Guinea- Bissau'da 1975-1976 yılları arasında Mozambik ve Angola'da yaşanan olaylarda görülmüştür. BMMYK'nın bu tür özel programlara harcadığı tutar 1966 ile 1975 yılları arasında otuz kat artmıştır. Bu rakamlar BMMYK'nın dünyanın en önemli insani yardım kuruluşu olma yolundaki somut veriler niteliğindedir. BMMYK'nın üstlendiği

[573] Suhrke, **From One Crisis to Another: Organisational Learning in UNHCR**, s. 80; Morris, "The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry", s. 5.
[574] Horekens, "UNHCR's Role in the New Internatıonal Political Environment", s. 16.

sorumlu tavır ilerleyen zamanlarda da önemli adımlar beklenilen bir kurum olarak algılanmasını ve sorumluluğunun artmasına sebep olmuştur.[575]

2.7.2.1. BMMYK'nın Orta Amerika ve Hindistan'daki Çalışmaları

BMMYK'nın Afrika kıtasındaki çalışmaları yanında Orta Amerika'daki bölgesel mülteci krizlerine yönelik adımları da önemli sonuçlar vermiştir. Uluslararası Orta Amerika Mülteci Konferansı (CIREFCA), 1970 ve 1980'lerde bölgedeki sivil çatışmalar ve acımasız bastırma girişimleri nedeniyle yerinden edilmiş kişilerin yaşadıkları sorunların çözüme kavuşturulmasının istenilmesi sonucu gerçekleştirilen konferanslardır. Orta Amerika Mülteciler Konferansı; temelde, entegrasyona dayalı bir kalkınma planı hazırlanması, mültecilerin, ülkelerine geri dönenlerin ve ülkeleri içerisinde yer değiştirmek zorunda kalanların ihtiyaçlarının eş zamanlı olarak ele alarak yardım ve kalkınma konusunda yardım sağlamak amacıyla toplanmıştır. Bunun yanında Konferansla yerel düzeyde mülteci sorunlarıyla ilgilenen kuruluşlara yardım sağlanması da amaçlanmıştır. BMMYK bu süreçte Kostarika'nın San Jose şehrinde daimî nitelikte bir sekretarya kurmuştur. Böylece ileride yapılacak mültecilere ilişkin projelerde teknik destek eksikliği giderilmeye çalışılmıştır.[576]

1975 yılında BM Genel Kurulu, yerinden edilmiş Hint vatandaşlarına insani yardım yapılması hakkında karar almıştır.[577] BMMYK bu kişilere yardım ederken mülteci kavramı kullanmaktan sakınmıştır. Çünkü temelde yardım edilen kişilerden çoğu düzenlemelerde geçen mülteci tanımına uymamıştır. 1976 yılında BMMYK, Yürütme Komitesinden yerinden edilmiş kişilerle mülteciler arasında bulunan farkın ortaya konmasını talep etmiştir. Mültecilerin sınırı geçen kişiler için geçerli olduğunu yerinden

---

[575] Bwakira, "From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World", **The International Migration Review, Spring, 2001, Vol. 35, No. 1, Special Issue: UNHCR at 50: Past, Present and Future of Refugee Assistance (Spring, 2001)**, s. 279, Betts, Loescher ve Milner**, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 33.

[576] Betts, Loescher ve Milner**, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s.44.

[577] UNGA res. 3455(XXX), 9 Dec. 1975, https://digitallibrary.un.org/record/189616, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

edilmiş kişiler bakımından bu zorunluluğun bulunmadığı yönündeki görüşler benimsense de resmi bir karar alınmamıştır.[578] Kitlesel bir göç yaşandığında BMMYK Tüzüğünde yer alan mülteci unsurları ve özellikle zulüm korkusuna sahip olma zorunluluğunun tespiti zorluk doğurmaktadır. Bu durumda kitlesel insan hareketlerinde bu şartın esnetildiği görülmüştür.[579]

BMMYK, fikirlerini ortaya koymak için Yürütme Komitesi ve Genel Kurul'a sunulan belgeleri kullanmıştır. Özellikle Uluslararası Koruma Notlarında BMMYK, savunduğu görüşleri uluslararası topluma sunmuştur. BMMYK, sığınma taleplerinin ele alınmasıyla ilgili usul standartlarını 1976 Uluslararası Koruma Notunda ve Uluslararası Koruma Alt Komisyonuna sunduğu notta ortaya koymuştur.[580] BMMYK, yetkisini değişen dünya koşullarına göre dizayn etmiş ve geliştirmiştir. Nitekim özellikle silahlı çatışmalardan veya ciddi ve genel kamu düzeninin bozulmasından ya da şiddetten kaçan kişiler bakımından yetkili olduğunu beyan etmiş ve bu sahalarda çalışmalar yürütmüştür.

Mülteci tanımının kapsamı, Mülteci Statüsünün Belirlenmesine İlişkin Prosedürler ve Kriterler El Kitabında nasıl uygulanması gerektiğini 1979 yılında açıklanmıştır. Ayrıca mülteci belirlenmesi için gereken prosedürler de bu el kitabında yer almaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde açıkça yer almayan büyük ölçekli göçler, mülteci statüsünün iptali için gerekli standartlar ve mülteci statüsünün tespit edilmesinde ispat yükünde şüphenin mülteci lehine yorumlanması gibi ilkeler de düzenlenmiştir.[581]

1980'lerin başında, İkinci Dünya Savaşı sonrası mültecilerin korunmasına ilişkin yakınlaşmanın zayıflamakta olduğu netleştiğinde, *"mülteciler için kalıcı çözümler"*

---

[578] High Commissioner's statement to the Executive Committee in 1977: UN doc. A/AC.96/549, https://www.unhcr.org/en-my/578371524.pdf, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

[579] Goodwin-Gill, **Refugee in International Law**, s.16.

[580] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Report on International Protection (submitted by the High Commissioner), 20 September 1976, A/AC.96/527, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c044.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

[581] Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, geneva, January 1992.

ifadesi ilk olarak Kürütme komitesi sonuç raporlarında ortaya konmuştur.[582]

2.7.2.2. 1980'li yıllarda BMMYK Çalışmaları

1980'lerde kurumun odak noktası, kötü durumda yaşayan mültecilerin fiziksel korumasına ve mültecilerin menşe ülkelerindeki koşullara entegrasyonu olmuştur. BMMYK'nın bu değişimin bir sonucu olarak gördükleri, mülteci sorununa ilişkin anlayışını yasal ve insani bir sorundan siyasi ve daha sonra güvenlik sorununa yönlendirmesine neden olmuştur. Bu yaklaşım farklılığı kademeli olarak gerçekleşmiştir.[583]

BMMYK'nın başlangıç dönemindeki faaliyetleri genellikle tepkisel olmuştur. Öncelikle sığınma ülkesi ile ilgilenilmiştir. Mülteci sorunlarının çözümünde sorumluluk, mültecilerin geldiği ülkeler yerine mültecileri alan ülkelere verilmiştir.[584] 1970'lerin sonlarından itibaren bu yaklaşım değişmiştir. İnsan kaynaklı felaketlerin, özellikle iç savaşların mağdurları da dâhil olmak üzere, *"mülteciler ve yerinden edilmiş insanlar*" adına çalışmaya başlamıştır. Ülke içinde yerinden edilmiş kişilerden 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında alınan kararlarda genel hatlarıyla bahsedilmiştir. Kural olarak yerinden edilmiş bir kişinin BMMYK için açık bir endişe kaynağı olarak görülmesi için uluslararası bir sınırı geçmesi gerekmektedir.[585] BMMYK'nin rolünün mülteciler dışındaki insan kategorilerini kapsayacak şekilde genişletilmesi, kuruluşun Tüzüğü ile tutarlıdır. Tüzüğün 1. maddesi, BMMYK'yı *"mülteci sorununa kalıcı çözümler aramaya"* yönlendirirken, 9. madde *"Genel Kurulun belirleyeceği... gibi ek faaliyetlerde bulunacağını"* belirtmektedir.[586]

---

[582] Barnett, "Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime", s. 238-260.
[583] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 128.
[584] Bwakira, "From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World", s.279; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 141.
[585] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation,** s. 153.
[586] Horekens, "UNHCR's Role in the New Internatıonal Political Environment", s.17.

BM Genel Kurulu, BMMYK'ya özellikle Afrika'daki ülke içinde yerinden edilmiş kişilerle ilgilenmesi için yetki vermiş ve çalışmalarını teşvik etmiştir. BMMYK'nın faaliyet alanı mültecilere ev sahipliği yapan devletlerin politikaları tarafından kısıtlanabilmektedir. Egemenlik ilkesi ve uluslararası mülteci hukukunu uygulayacak mekanizmaların eksikliği göz önüne alındığında, devletlerin sınırları ve mültecilere sağladıkları sığınma oranı ve düzeyi üzerinde nihai kontrolü vardır. 1980'lerden bu yana, Devletlerin değişen çıkarları bu sınırlamayı artırmıştır. Ekonomik olarak az gelişmiş devletler mültecilerin çoğunluğuna ev sahipliği yapmaktadır. Devletler, bu dinamiğe ya topraklarındaki mülteci sayısını kısıtlamaya çalışarak ya da kalmasına izin verilen mültecilerin haklarını sınırlayarak yanıt vermiştir.[587] BM Genel Kuruluna sunulan raporda devletlerin belli mülteci gruplarına koruma sağlama noktasında isteksiz davrandıkları kayda geçmiş ve sığınmacılardan daha fazla delil talebinde bulunulduğu rapora eklenmiştir.[588]

1980'de ABD tarihinde görülmemiş bir mülteci krizi yaşanmıştır. Bu kriz ABD mülteci politikasını derinden etkilenmesine sebep olmuştur. 1980 Nisan ayında Florida sahillerine yaklaşık 130 bin Kübalı ayak basmıştır. 1980 sonlarında Kübalılara çok sayıda İranlı, Nikaragualı ve Etiyopyalı mülteci eşlik etmiştir. 1980'de ABD'ye mülteci olarak kabul edilenlerin sayısı yaklaşık 800 bin olmuştur. Bu sayı diğer Batılı devletlere sığınan mültecilerin sayısından fazladır. Bu resmi rakamının yanında başta Meksika'dan olmak üzere birçok ülkeden ABD'ye yasa dışı göç gerçekleşmiştir. Yaşanan aşırı göçler ABD'de sığınma sistemine ve göçmenlere karşı olumsuz bir kamuoyu oluşmasına neden olmuştur. Bu algının oluşmasında, Salvador ve Guatemala'da yaşanan iç savaştan kaçanların ABD'ye gelmesi de etkili olmuştur.[589]

---

[587] Milner, Ramasubramanyam, "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", s.193; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 37.

[588] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 18 August 1982, A/37/12, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c880.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

[589] Ogata, D. Berrie, Trimarco, Weerackody, The Evolution of UNHCR, **Journal of International Affairs, Winter 1994, Vol. 47, No. 2, Refugees and International Population Flows (Winter 1994), pp. 419-**

BMMYK 1983 Uluslararası Koruma Notunda; uluslararası koruma ilkelerinin güçlü bir şekilde yeniden onaylanması etkili bir şekilde uygulanması ve daha da ileri taşınması gerektiğini belirtmiştir.[590] BMMYK 1984 Uluslararası Koruma Notunda mülteciler ve sığınmacılar için tutukluluk standartlarının neler olacağını belirten koşulları açıklamıştır. Bu açıklamalar daha sonra Yürütme Komitesi tarafından da kabul edilmiştir.[591] BMMYK ayrıca geri göndermeme ilkesinin uluslararası hukukun emredici kuralı olduğunu ifade etmiştir.[592] BMMYK 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin eki olan Nihai Senet'te yer alan aile birliğinin sağlanması gerekliliği detaylandırmıştır. BMMYK, 1951 Mülteci Sözleşmesi'nde yer almayan konularla ilgili fikirlerini formüle etmeye devam etmiştir. 1951 Mülteci Sözleşmesinde yer almayan mülteci statüsünün iptali BMMYK'nın el kitabında yer almıştır.[593] BMMYK ayrıca gönüllü geri dönüşü işleyen ve yürütme komitesi tarafından tavsiye edilen ilkeleri hazırlamıştır.[594]

1989'da Çinhindi[595] krizinde uluslararası toplumun gösterdiği yaklaşım 1970'lerin ortalarından 1990'ların ortalarına kadar devam eden krizlerden birinin sona ermesini sağlamıştır. Vietnam, Kamboçya ve Laos'tan kaçan tahmini 3 milyon insan olmuştur. Laotyalılar ve Kamboçyalılar karadan komşu Tayland'a kaçmıştır. Vietnamlı mültecilerin

---

428, s. 426-427; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 35.

590 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection (submitted by the High Commissioner), 31 July 1983, A/AC.96/623, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c0213.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

591 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection (submitted by the High Commissioner), 9 August 1984, A/AC.96/643, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c040.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

592 Executive Committee of the High Commissioner's Programme, General Conclusion on International Protection No. 25 (XXXIII) - 1982, 20 October 1982, No. 25 (XXXIII), available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c434c.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

593 UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, The Handbook was originally published in 1979, https://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

594 Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Refugee Women and International Protection No. 39 (XXXVI) 1985, 18 October 1985, No. 39 (XXXVI), available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c43a8.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

595 Çinhindi bölgesi; Vietnam, Laos ve kamboçyanın içinde bulunduğu bölgeyi ifade etmektedir. Terim bölgedeki Çin ve Hint kültürlerini vurgulamak amacıyla kullanılmaktadır. https://www.britannica.com/place/Indochina, (Erişim Tarihi: 10.12.2022).

çoğu küçük teknelerle kaçmaya çalışmış ancak bunlardan bazıları hayatını kaybetmiştir. Krizin devam etmesiyle beraber 1979 yılında bölge ülkeleri sığınma taleplerine cevap veremez hale gelmişlerdir. Bu gelişmeler sonucunda 1979 yılında uluslararası Çinhindi Mülteci Konferansı toplanmıştır. Bu konferansta katılımcı ülkeler mülteci kotalarını iki katına çıkarmayı taahhüt etmişlerdir. Andlaşma ile 1milyondan fazla kişiye Güneydoğu Asya'da geçici sığınma hakkı tanınmıştır. Bu mülteciler 1979 ile 1988 yılları arasında ise Batı'daki başka ülkelere yerleştirilmişlerdir. Ancak 1988'in sonunda Vietnam'dan kaçan insanların sayıları artmaya devam etmiştir. Batılı devletler de bu krizin sonlanmasına yönelik önemli adımlar atamamışlardır.[596] 1980'lerin sonlarına gelindiğinde Vietnam'daki kamplarda yaşayan mültecilerin ülkelerine geri dönmelerini teşvik edici kararlar alınmıştır. Geri gelen vatandaşların herhangi bir cezaya veya zulme maruz kalmayacakları taahhüt edilmiştir. 1996 yılında yapılan antlaşma uyarınca kamplar ve gözaltı merkezleri boşaltılmaya başlanmış ve Vietnam'dan teknelerle gelen mülteciler sorunu çözülmeye başlanmıştır. BMMYK'nın uzun süredir devam eden kitlesel bir göçün üstesinden gelmek için devletler arası siyasi anlaşmayı başarıyla sürdürmesi BMMYK tarihi bakımından çok önemli bir başarı olarak görülmektedir.[597] BMMYK'nın yaklaşımı da 1980'lerin sonunda başlayan ve 1990'ların başında hızlanan ve önemli bir değişim yaşamıştır. Kurum, faaliyetlerinin mülteci hareketlerinin yarattığı siyasi ve güvenlik sorunlarını hafifleteceğini ve çözmeye yardımcı olacağını savunarak kendisini BM'nin uluslararası güvenlik mekanizmasının bir parçası olarak görmüştür. BMMYK, uluslararası politikadan uzak durmak yerine, savaşın ortasında insani yardım faaliyetlerine aktif olarak dahil olmak anlamına gelse bile, yerinden edilmenin temel nedenleriyle başa çıkmak için aktif bir uluslararası yaklaşımı savunmuştur.[598]

BM Güvenlik Konseyi, Batılı devletlerin de teşvikiyle mülteci koruma konusunda

---

[596] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 46.

[597] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 47.

[598] Horekens, "UNHCR's Role in the New Internatıonal Political Environment", s. 19; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 129; Bwakira, "From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World", s. 280.

önemli kararlar almıştır. Batılı devletler sığınma yerine savaştan ya da etnik temizlikten kaçınanlara geçici koruma tedbirleri uygulama yolunu seçmişlerdir. Mülteci akışlarını önlemeye, hızlı bir şekilde geri dönüşü sağlamaya ve yurtdışında sığınma talebinde bulunmayı önlemeye yönelik olmuştur. Aynı zamanda, küresel medyanın insani acil durumlara karşı duyarlılığının artması bu konuda devletler üzerinde baskı oluşturmuştur. Bu baskılar sonucu devletler, BMMYK ve sivil toplum örgütlerini, kendi ülkelerinde veya bölgelerinde mülteci krizlerini hafifletmek, önlemek veya kontrol altına almak amacıyla acil yardım sağlamak için yetkilendirmişlerdir. Bu tür insani yardımların artması büyük devletler tarafından da desteklenmiştir. Çünkü bu yardımların sağlanması daha riskli siyasi ve askeri müdahaleleri önleyici etkiye sahip olmuştur.[599]

BMMYK, mültecilerin korunmasına dair sözleşmelere katılımla ilgili olarak; 1998 yılında küresel katılım kampanyası başlatmış, katılım konusunu koruma gündemine almış, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü'ndeki sınırlamaların kaldırılmasını teşvik etmiştir. BMMYK uygulama alanına dair, kılavuz ilkeler oluşturmak amacıyla uluslararası iş birliği yapmak, koruma gündemine uygulamayı dahil etmek, kapasite geliştirme faaliyetlerini yerine getirmek için adımlar atmıştır.[600]

2.7.3. Sovyetler Birliğinin Dağılma Sürecinden 2000'li Yıllara BMMYK

1990'larda uluslararası siyaseti etkileyecek birçok gelişme yaşanmıştır. 1980'lerin sonunda, Doğu Almanya'dan kaçanların Macaristan üzerinden Batı Almanya'ya yönelmeleri Berlin Duvarının yıkılması, Almanya'nın birleşmesini hızlandırmıştır. 1991 yılına gelindiğinde, Sovyetler Birliği dağılmış ve dolayısıyla bu ülkeden doğu ülkelerine yapılan maddi yardım kesilmiştir. ABD ile Sovyetler Birliği arasında yaşanan siyasi gerilimler Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla başka bir boyuta evrilmiştir. Bu gerilimin

[599] Bwakira, "From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World", s. 280; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 56.

[600] Bwakira, "From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World", s. 279; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 49.Lewis, UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation, s. 215.

azalması dünyada yeni dönüşümlerin yaşanmasını hızlandırmıştır. Böylece BMMYK'nın çalışma alanı genişlemiştir. Macaristan, komünizmin çöküşünden sonra 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni onaylayan ilk ülke olmuş ve 1990'larda ve sonrasında Yugoslavya'nın dağılması sırasında on binlerce mülteciye ev sahipliği yapmıştır.[601]

1991'de BM Genel Sekreteri, BMMYK'nın *"İyi Niyet Misyonu"* çerçevesinde eski Yugoslavya'daki insani çabaları koordine etmesini talep etmiştir. 1991 yılının ortalarında, Yugoslavya dağılmaya başladığında, o zamanki Yugoslav makamları tarafından krize yanıt vermesi istenmiştir. Yugoslavya dağıldığında, iç çatışmadaki yerinden edilmiş kişilerin çoğu fiili veya potansiyel mülteci haline gelmiştir. Bu durum, BMMYK'nın, mülteci kuruluşunun insani yardım operasyonu için en uygun lider kuruluş olduğu algısını güçlendirmiştir.[602]

2.7.3.1. 1990'lı Yıllarda BMMYK'nın Avrupa Birliği İle İlişkileri

BMMYK 1990'ların başlarından mülteci kamplarının yönetimine daha fazla dâhil olmuştur. 20 yıl boyunca, BMMYK, dünyanın birçok bölgesindeki izole edilmiş ve güvenli olmayan kampların yönetiminde vekil gibi davranmıştır. BMMYK'nın Kenya ve Etiyopya'daki uygulamaları bu sonucun ortaya çıktığını göstermektedir. BMMYK, Tanzanya'nın 2008 yılında 162 bin Burundili mülteciye bir çözüm olarak vatandaşlığa alınmayı teklif etme kararını desteklemede merkezi bir rol oynamıştır. BMMYK'nın rolü, pilot uygulama isteğini ifade eden ülkelerde teknik destek sağlama ve bağış taahhütlerinden yararlanma konusunda kritik olmuştur. BMMYK, uluslararası mülteci hukukunun unsurlarını yerel uygulamaya çevirirken, mülteciler için yenilikçi ve hak temelli çözümler sunmaya çalışmıştır.[603] Bu süreçte BMMYK, menşe ülkede çözümleri hiçbir zaman gerçekten bir seçenek olarak görmemiştir. Her zaman sığınma ülkelerindeki

[601] Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work ", s. 178.
[602] Guest, "The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis ", s. 601; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 198.
[603] Milner, Ramasubramanyam, "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", **The Oxford Handbook of International Refugee Law**, s. 200.

yardıma odaklanılmıştır. Mülteci sorunlarının önlenmesi, mültecilerin menşe ülkelerindeki çalışmalarken, çözümler, mültecileri geri döndürmeyi içermiştir.[604]

Soğuk Savaş sonrası çatışmalar, aktörler, yöntemler ve savaş araçları açısından muadillerinden farklılık göstermektedir. Artan güvenlik endişeleri, yalnızca insanları kaçmaktan caydırmakla kalmamış, aynı zamanda ilgili kişilere insani yardım erişimini ve insani yardımın dağıtımını da engellemiştir.[605] Bu dönemde yardım rejimi de değişmiştir. Bağış yapan ülkelerin çoğunda kemer sıkma önlemleri bu döneme denk gelmiştir. Buna rağmen, çatışma içindeki bölgelere yönelik uluslararası yardım, 1990'larda beş kat artarak yılda 5 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. Fakat uzun vadeli kalkınma yardımı genel olarak düşmüştür.[606]

1990'lı yıllarda BMMYK görüşlerini daha fazla kamuoyuna paylaşmaya başlamıştır. Avrupa Birliği uyum süreci, BMMYK'yı 1951 Cenevre Sözleşmesinin ötesinde düşünmesini ve hareket etmesini sağlamıştır. Bu kapsamda BMMYK, Avrupa Komisyonu'nun çeşitli iltica konularında direktifler hazırlamasıyla bağlantılı olarak, mülteci kabul standartları, geçici koruma ve tamamlayıcı koruma konularında fikirlerini açıklamak durumunda kalmıştır. BMMYK, Yürütme Komitesine ve Genel Kurul'a sunduğu raporlardan başka kendi fikirlerini taşıyan belgeleri uluslararası toplumla paylaşma yoluna gitmiştir. Örneğin, zulmeden kişilerin mülteci statüsü almaması gerektiğini kamuoyuna paylaşmıştır.[607] Ayrıca BMMYK, 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamına girmeyen konulardaki görüşlerini de ifade etmiştir. Bu konular genellikle

[604] Ogata, D. Berrie, Trimarco, Weerackody, The Evolution of UNHCR, s. 419.
[605] Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s.163; Nirmal, **"UNHCR after Six Decades and Beyond",** s.183-184.
[606] Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", s. 51.
[607] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Agents of Persecution UNHCR Position, 14 March 1995, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b31da3.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

tamamlayıcı koruma, ülke içinde yer değiştirme[608], güvenli iltica ülkesi kavramları,[609] güvenli üçüncü ülke kavramı,[610] vize zorunlulukları[611] ve zulümden sorumlu olanlara dair yaptırımlardır. Avrupa Komisyonu kararları, mülteci krizi dolayısıyla yoğun şekilde bilgilendirilen mevcut kılavuzların geliştirilmiş bir çeşidi olmuştur.[612]

BMMYK, 1997 Amsterdam Andlaşması ve çeşitli iltica direktiflerindeki sığınma hükümleriyle ilgili olarak resmi görüşmelere AB üye devletleri tarafından davet edilmemiştir. BMMYK bu durumda tavsiyelerini dolaylı yollardan iletmek durumunda kalmıştır. 1997 Amsterdam Andlaşması'ndaki iltica hükümleriyle ilgili tavsiyelerini yazılı ve gayri resmi olarak hükümet temsilcileri aracılığıyla sunmuştur. BMMYK ayrıca direktifleri hazırlayan komisyon üyeleriyle bir araya gelerek görüşlerini doğrudan bu komisyona iletmiştir. BMMYK, yorumlarını gerektiğinde doğrudan üye devletlere sunmuş, yine sığınma konusunda Avrupa Parlamentosu ve AB Bakanlar Konseyi ile yakın ilişkilerde bulunmuştur.[613]

2.7.3.2. Sıcak Çatışmalar ve Bölgesel Krizlerde BMMYK

1992'de, yüksek komiserin yıllık uluslararası koruma notunu uluslararası koruma alt komitesinin gündemine yerleştirmek gibi alışılmadık bir adım atılmıştır. 1992 Notu yenilikçi ve karmaşık bir karaktere sahip olduğundan, daha ayrıntılı bir tartışma yapılması uygun görülmüştür. Not, BMMYK'nın koruma işlevini yerine getirirken karşılaştığı zorluklara odaklanan koruma çalışma grubu tarafından haftalarca süren tartışmanın

---

608 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Position Paper on Relocating Internally as a Reasonable Alternative to Seeking Asylum (The So-Called "Internal Flight Alternative" or "Relocation Principle"), 9 February 1999, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b336c.html, (erişim Tarihi: 26.11.2022).

609 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status, 26 July 1991, EC/SCP/68, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68ccec.html, (Erişim Tairihi: 26.11.2020).

610 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Considerations on the "Safe Third Country" Concept, July 1996, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html, (Erişim Tairihi: 26.11.2022).

611 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Position: Visa Requirements and Carrier Sanctions, September 1995, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b33a10.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

612 Najimdeen, "Middle East Refugees'Crisis: Europeans'Three-Dimensional Approaches", s. 73.

613 Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 82.

sonucunu yansıtmıştır. BMMYK'nın Yürütme Komitesi tarafından başlatılan kapsamlı incelemesinden ilham alan çalışma grubu, BMMYK'nın kişiler için etkin koruma sağlayabilmesi için geleneksel ilkeleri tamamlamak ve desteklemek için esas olarak yenilikçi koruma stratejilerine yönelmiştir.[614] 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında olsun ya da olmasın, Yüksek Komiser' in yetki alanına giren herkesi kapsayacak şekilde *'mülteci'* terimini kullanılmıştır. Burada, niyetin BMMYK'nın yetkisinin BM Genel Kurulu tarafından BMMYK'ya verilmiş olan sorumlulukların ötesine geçmesini teşvik etmek veya devletler tarafından üstlenilen uluslararası yasal yükümlülüklerin kapsamının herhangi bir şekilde genişletilmesini varsayma olmadığını vurgulamak gerekir. Aksine, çalışma grubundaki tartışmalar, BMMYK'nın mevcut göreviyle tutarlı olarak, daha az geleneksel alanlara dâhil olabileceği koşullar ve bu gibi durumlarda koruma faaliyetlerinin anlamı ve içeriği üzerine odaklanmıştır.[615]

BMMYK'nın Irak, Bosna ve Zaire'deki yardım çabaları; iç çatışmalar ve bölgesel güvenlik krizlerinin yaşandığı yerlerde yardımların yapılmasının zorluğunu ortaya koymuştur. Sivilleri misilleme ve zorla yerinden edilmeye karşı korumak, çatışma alanlarından tahliye etmek ve yeniden yerleştirmek, Bosna'daki gibi kuşatılmış nüfusa yardım etmek, çoğu BMMYK personeli için vakıf olmadıkları iş mahiyetinde olmuştur. BMMYK personeli, askerlerin ve diğer çatışan grupların ülke içindeki yerinden edilişleri ve geri dönenlerin taraf oldukları iç çatışmalara nasıl müdahale edeceğini bilememiştir. Hatta BMMYK'nın sağladığı yardımlar taraflardan bazılarınca savaş eylemi olarak görülmüştür. 1994'te Ruanda'daki soykırımı durdurmadaki başarısızlık, Zaire'deki mülteci kamplarının askersizleştirilmesinin durdurulamaması 1996'da Ruandalı mültecilerin zorla ülkelerine gönderilmesininim önlenememesi ve bu mültecilerin korunup yardım edilememesi BMMYK'ya devletler tarafından yapılan taahhütlerin yerine getirilmediğinin ve BMMYK'nın da istenilen düzeyde faaliyet gösteremediğini

[614] Leonardo Franco, "The UNHCR Note on International Protection: Introduction,"**International Journal of Refugee Law 4, no. 4 (1992): 537-540**, s. 537.

[615] Franco, "The UNHCR Note on International Protection: Introduction," **International Journal of Refugee Law 4, no. 4 (1992):** 537-540, s. 538.

ortaya koymuştur.[616]

Irak'taki çalışmaları, BMMYK içinde bazı yönleriyle iyimserliğe yol açmıştır. Güvenli bölge oluşturulması ve binlerce insanın hayatını sürdürmesine imkân sağlanması ile BMMYK, bağışçıların ve güçlü devletlerin gözünde yeniden mülteci hukukuna duyarlı kurum olmayı başarmıştır. Kurum içine düştüğü siyasi ve ekonomik krizi kısmen de olsa aşmıştır. Bu mülteci krizi, BMMYK'nın sadece zorunlu hallerde değil her durumda mültecilere yardım edilebileceğini ve insani felaketlerin uyumlu ve yenilikçi uluslararası eylem yoluyla önlenebileceğini göstermiştir.[617]

Geleneksel sığınma yerine güvenli bölgelerin kullanılmasının Bosna'da insani bir felakete dönüşmesi, Irak'ta böyle bir bölgenin oluşturulmasını ancak özel nedenlerle kurulabileceği sonucunu doğurmuştur. Ancak Srebrenitsa katliamı, BMMYK tarafından yönünü değiştirmek için bir neden olarak yorumlanmıştır. Balkan operasyonunu ile BMMYK güvenlik söylemini pekiştirmiş, mültecilerin geleneksel korunmasından ziyade devletlerin çıkarlarına yönelik eğilimini artırmıştır. Bununla birlikte, Bosna'daki önleme ve sınırlama sorunları ve yardımın siyasi kullanımları ve suiistimalleri, teşkilat içinde eleştirilmiştir.[618] Kurum, ruhunu kaybetmekle ve temel görevi olan mültecileri korumayı unutmakla suçlansa da[619] 1990'larda BMMYK, mülteci krizlerine önleyici çözümler

---

[616] Feller, "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects,", s.335-336; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Globa security Actor UNHCR, Refugee Protection and Securty**, s. 213; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 60.

[617] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 191.

[618] Jeff Crisp, **UNHCR at 70 An Uncertain Future for the International Refugee Regime,** s.363; Betts, Loescher ve Milner**, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 59; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 212; Ogata, D. Berrie, Trimarco, Weerackody, The Evolution of UNHCR, s. 428; UHNCR, **The State of the World's Refugees: A Humanitarian Agenda Oxford: Oxford University Press,** 1997.

[619] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 175.

bulmaya çalışmıştır.[620] İhmal edilmiş bir kurum olmaktan çıkan BMMYK'nın profili 1990'ların başında önemli ölçüde değişmiştir.

1999'da Balkanlardaki çatışmalar, Arnavutluk'a kaçan insanlar ve Makedonya'ya akın eden 850 binden fazla Kosovalı Arnavut, başlangıçtaki bazı karışıklıklardan sonra halk tarafından ağırlanmış veya kamplara yerleştirilmiştir. Makedonya'nın, Arnavutlara ev sahipliği yapma konusundaki korkuları, yaklaşık 90 bin mültecinin üçüncü ülkelere hava yoluyla gönderildiği ve bir yıl süreyle kalmaları için insani izin verildiği bir yük paylaşımı düzenlemesiyle hafifletilmiştir. NATO'nun askeri müdahalesi, mültecilerin büyük çoğunluğunun uçuştan sonraki aylar içinde hızlı bir şekilde geri dönmesiyle sonuçlanmıştır.[621]

2.7.4. 2000'den Günümüze Kadar BMMYK Faaliyetleri

BMMYK bu dönemde kapasite geliştirme çalışmalarına başlamış böylece daha aktif bir kurum olma yolunda adımlar atmıştır. BMMYK, kapasite geliştirme faaliyetlerini, uluslararası korumanın doğasında olan bir durum olarak değerlendirmiştir. BMMYK kapasite geliştirme faaliyetlerini uluslararası koruma görevinden çıkan zımni bir yetki olarak tanımlamıştır. BMMYK aracılığıyla BM Genel Kurulu tarafından alınan 2002 kararında kapasite geliştirme faaliyetleri açıklanmaya çalışılmıştır.[622] BMMYK, mültecilerle ilgilenen memurların eğitimi ve diğer kapasite geliştirme faaliyetleri yoluyla Afrika devletleri çalışmalarına daha fazla katkı sunmaya çalışmıştır. Çünkü birçok Afrika ülkesinde mülteci statüsü belirleme prosedürü bulunmamaktadır. Yine Sovyetler Birliğinin dağılması sonucu kurulan ülkelerin de mültecilere yönelik mevzuatları oldukça

---

[620] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 81.

[621] Horekens, "UNHCR's Role in the New Internatıonal Political Environment", s. 18; Independent International Commission on Kosovo, **Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned,** https://reliefweb.int/report/albania/kosovo-report, (Erişim Tarihi: 06.12.2022); UN General Assembly, Meeting on Refugees and Displaced Persons in South-East Asia, convened by the Secretary-General of the United Nations at Geneva, on 20 and 21 July 1979, and subsequent developments: Report of the Secretary-General, 7 November 1979, A/34/627, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68f420.html, (06.12.2022); Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 229.

[622] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 224.

kısıtlıdır. Bu eksiklikleri gidermek amacıyla BMMYK, devletler arasında yakın iş birliği yapma yoluna gitmiştir.[623] BMMYK'nın kapasite geliştirme faaliyetleri AB katılım sürecindeki ülkeler dolayısıyla artmıştır. Çünkü katılım sürecindeki devletlerden 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü'nün onaylamaları istenmiştir. Bunun yanında ilgili ülkelerden mültecilerin daha iyi korunmasını sağlamak için sığınma organlarının oluşturulması yapısı ve işlevleri konusunda adımlar atılması beklenilmiştir.[624]

2.7.4.1. Gönüllü Geri Dönüşlerde Kritik Dönem: 2000'li Yılların Başları

2000'li yılların başı BMMYK için kritik dönemler arasındadır. BMMYK, Kosova'daki 1999 mülteci krizini iyi yönetememiş ve ciddi anlamda eleştiriye maruz kalmıştır. Bununla birlikte faaliyet alanlarının ve faaliyet konularının artmasıyla ekonomik olarak da krizler yaşamaya başlamıştır. 1990'ların başındaki çok yüksek düzeydeki sivil veya devlet içi çatışmalar 2005 yılına gelindiğinde %40 oranında azalma göstermiştir. Bunun sonucunda 1990'lı yıllara kıyasla daha az mülteci acil durumu yaşanmış ve çok sayıda mülteci ülkelerindeki sorunlar kısmen çözüldüğü için vatanlarına dönmüşlerdir. Dünya çapındaki mülteci sayısı 1992 yılında 18,3 milyonken 2005 yılında bu sayısı 9 milyon olarak tespit edilmiştir.[625]

Geri dönüşlerin gönüllülüğü ve sürdürülebilirliği konusunda ciddi kısıtlamalara rağmen komşu ülkelerden 5 milyondan fazla Afgan mültecinin geri dönüşü koordine edilmiştir. BMMYK, ayrıca altı komşu ülkede bulunan yüz binlerce Güney Sudanlı için geri dönüş programı başlatmıştır. 2005 sonrası BMMYK 330 bin mültecinin Güney Sudan'a geri dönüşlerini sağlamıştır.[626] BMMYK, geri dönüşler konusunda önemli rol oynamıştır. Ancak 2006'dan itibaren, geri dönüş yavaşlamış ve geri dönenler için

---

[623] UNHCR, A Review of Capacity Building in Central and Eastern Europe, http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3ae6bcf44.html, (Erişim Tarihi: 27. 12.2022).

[624] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 226.

[625] UNHCR, **The State of the World's Refugees: Human Displacement in the New Millennium Oxford: Oxford University Press,** 2006, s. 14; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 61-62; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 279.

[626] UNHCR, **Global Report 2009**, Geneva, 2010, s. 59.

güvensizlik, zorluk ve ülke içinde yerinden edilmeyle ilgili sorunlar ortaya çıkmıştır.[627] BMMYK, mültecilerin %60'ından fazlasının uluslararası toplumun odağından uzak durumda yaşadıklarını tespit etmiştir. Ayrıca, bu mültecilerin büyük çoğunluğu da ekonomik olarak gelişmemiş ülkelerde bulunmaktadır. Bunun yanında uzun süreli mülteci durumlar sayısında da önemli artış yaşanmıştır.[628]

BMMYK'nın yardımıyla her yıl ortalama 1 milyon mülteci eve dönmüştür. Devam eden güvensizlik veya geçim kaynaklarının yetersizliği geri dönüşü olumsuz etkilediğinden bu oran %80 oranında düşmüştür.[629] Bu oranlar 2012'ye değin düşmeye devam etmiştir. Aynı zamanda, eve dönmekten başka çözümler de aynı derecede zorluklar barındırmaktadır. Kendi ekonomik ve sosyal sorunlarıyla karşı karşıya olan gelişmekte olan ülkeler, mültecilere yerel entegrasyon önerme konusunda isteksiz davranmışlardır. Organize yeniden yerleştirme programları aracılığıyla mültecileri kabul eden sanayileşmiş ülkelerin sayısındaki artışa rağmen, her yıl mevcut yerlerin sayısı küresel mülteci nüfusunun %1'inden daha azını oluşturmuştur.[630]

2.7.4.2. 11 Eylül Saldırıları Gölgesinde Mülteci Koruması

BMMYK, mültecileri koruma ve içinde bulundukları kötü duruma kalıcı çözümler bulmak amacıyla kurulmuştur. Başlangıçta İkinci Dünya Savaşının sonucunda Avrupa'da yaşanan olaylara müdahale edebilmiştir. Bu tarihten sonra öngürelemeyen bazı siyasi olaylar gerçekleşmiştir. Sömürgelerin bağımsızlaşması, Soğuk Savaşın sona ermesi, 11 Eylül saldırıları bu olaylar arasında sayılabilecek önemli olaylardır. Bu gelişmeler

---

627 Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s.271- 272.

628 Susan Kneebone (Ed.), **Refugees, Asylum Seekers and Rule of Law**, s. 23; Betts, **Loescher ve Milner, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 64; UNHCR, **Statistical Yearbook 2009**, Geneva, 2010, s. 29.

629 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 'Global Trends 2011: A Year of Crises'(2011) available at: https://www.unhcr.org/4fd6f87f9.pdf, (Erişim Tairihi: 28.04.2022).

630 Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work", s.156; UN General Assembly, The situation in Afghanistan and its implications for international peace and security: resolution / adopted by the General Assembly, 7 November 1990, A/RES/45/12, available at: https://www.refworld.org/docid/3b00efe03c.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

BMMYK'nın da kendi çalışmalarını ve yetki alanını uyarlamasını zorunlu kılmıştır.[631] Mülteci sayılarındaki gerileme ve çatışmalardaki azalmalara rağmen Batılı devletler, mülteci alma konusundaki isteksizlikleri devam etmiştir. Uluslararası toplumun başarısız ve kırılgan devletlerdeki kalıcı çatışma ve insan hakları ihlallerini yeterince ele almaması ve mülteci haklarına ilişkin kısıtlayıcı politikaları sorunların büyümesine neden olmuştur. 11 Eylül 2001 tarihinde ABD'de saldırıların yaşanması devletlerin mültecilere yaklaşımın daha da kötüleşmesine sebep olmuştur. Modern dünyada mülteci sorunu, devletlerin yasa dışı göç ve kaçakçılık endişelerinin yanında özellikle 11 Eylül saldırılarından sonra güvenlik endişesi de eklenmiştir. 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü doğrudan ihlal edilmese de devletler bu düzenlemelerin ruhuna aykırı hareket etmişlerdir. Bu endişelere sahip devletler BMMYK'nın faaliyetlerine de kuşkuyla yaklaşmıştır.[632] BMMYK, 21. yüzyılın başlarındaki yerinden edilme krizlerinin siyasi dinamikleri bağlamında 1990'larda olduğundan daha az merkezi olmuş ve lider insani yardım kuruluşu rolünü korumakta zorlanmıştır.[633]

Terörle mücadele, dünyanın dört bir yanındaki mülteci ve göçmenlere karşı eşi benzeri görülmemiş bir şüphe ve düşmanlık oluşturmuştur. Çoğu Batılı devletler yeni katı anti-terörist yasalar çıkarmıştır. 11 Eylül'ün yanı sıra, Bali, Londra ve Madrid'de yaşanan olaylar hükümetlerin, göç sistemlerini ve vize rejimlerini daha da sıkı hale getirmelerini ve yeniden yerleşim programlarını sınırlandırmak için güvenlik meselesini ön plana çıkarmasına sebep olmuştur. Bu durum da göç ve mültecilerle ilgili yeni bir kurumsal çerçevenin devletler tarafından tartışılmasına neden olmuştur. Sığınmacıların Batı

---

631 Crisp, "Refugees, Persons of Concern, and People on the Move", s.75; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 148.

632 Najimdeen, "Middle East Refugees'Crisis: Europeans'Three Dimensional Approaches", s. 68; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 250; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation,** s.150; Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 225-226; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 82; Betts**,** Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 61.

633 Crisp, "Refugees, Persons of Concern, and People on the Move", s. 75; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 251.

ülkelerine ulaşmasının önüne geçmek için ulusal ve bölgesel kurumlar oluşturulmuştur. Avrupa Birliği bu süreçte, istenmeyen göçmenleri engellemek amacıyla Avrupa'nın güney ve doğu sınırlarına Frontex adlı bir bölgesel sınır güvenliği kurumu oluşturmuştur. Aynı zamanda uluslararası Göç Örgütü (IOM), Avrupa hükümetlerine Sahra altı Afrika'dan Kuzey Afrika ve Akdeniz üzerinden Avrupa Birliği'ne geçiş yapan sığınmacıların erişimini engellemek için çeşitli adımlar atmıştır. AB ilerleyen yıllarda özellikle Suriye savaşından kaçan insanları engellemek amacıyla Yunanistan üzerinden sınır güvenliğini artırıcı adımlar atmış ve mültecilerin Avrupa'ya geçişlerine engel olmak amacıyla Türkiye ile müzakerelerde bulunmuştur.[634] Türkiye'nin Suriye ve Irak'a yakınlığı doğal olarak bu ülkelerden kaçan insan sayılarının fazla olması sonucunu doğurmuştur. Yunanistan'ın doğu sınırını tek başına kontrol altına almak, mülteci akışını durdurmamıştır. AB, Türkiye ile bir anlaşma yapmış ve savaştan kaçan insanların Yunanistan'a geçişlerini böylece engellemeye çalışmıştır. Türkiye ise maddi desteğin yanında vatandaşları için vizesiz seyahat hakkı taleplerinde bulunmuştur.[635]

Yasal sınırlandırmalar göçmenlerin sınır kontrolüne takılmadan ülkelere geçiş yapmaları için hukuki olmayan yollara başvurmalarına neden olmuştur. Bu durumda uluslararası korumaya ihtiyaç duyan insanlarla daha iyi ekonomik fırsatlar arayanlar arasındaki ayrım ortadan kalmaya başlamış mülteciliğin tespiti imkânsız hale gelmiştir. Bu da devletlerin göçü kısıtlamasına ve sığınma taleplerini engellemek için ek prosedürler uygulamasına yol açmıştır. Batılı devletler, ülkelerine varış öncesi taramayı artırarak, sığınmacıları gözaltına alarak ve mültecileri sözde güvenli üçüncü ülkelere sınır dışı ederek ülkelerine gelenleri caydırmak için bir dizi göç kontrol önlemleri almıştır.[636] Avusturalya, 2001'in sonlarında Canberra, Güney Asya ve Orta Doğu'dan gelen sığınmacıları taşıyan tekneleri açık denizde durdurmayı amaçlamıştır. Böylece bu kişiler

---

[634] Bwakira, "From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World", s. 281; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 62-63; Najimdeen, "Middle East Refugees'Crisis: Europeans'Three Dimensional Approaches", s. 68.

[635] Najimdeen, "Middle East Refugees'Crisis: Europeans'Three Dimensional Approaches", s. 76.

[636] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 63.

komşu adalara nakledilmeye çalışılmıştır.[637] Bazı Avrupalı devletler de benzer şekilde mültecileri menşe bölgelere geri göndermeye çalışmış, bölgesel mülteci işleme merkezlerinin kurulmasına önderlik etmişlerdir.[638]

2001 yılında, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin ellinci yıldönümü vesilesiyle, BMMYK Uluslararası Koruma konusunda Küresel İstişareleri başlatmış, uluslararası mülteci korumasındaki gelişmeleri değerlendirmek, uluslararası koruma çerçevesindeki boşlukları ele almak ve gelecekteki bir eylem planının haritasını çıkarmak için tasarlanmış bakanlar ve uzman toplantıları yapılmıştır.[639] Devletler ve BMMYK tarafından 2002 yılında ortaklaşa kabul edilen ve aynı yıl Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından memnuniyetle karşılanan Koruma Gündemi, BMMYK, hükümetler, STK'lar ve diğer ortaklar için kapsamlı bir eylem planıdır. Bu planla Çok taraflı taahhütler ve iş birliği ile geliştirilebilecek uluslararası koruma faaliyetlerine odaklanılmıştır. Gündem özellikle birbiriyle ilişkili altı hedefeüzerinde.1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü'nün uygulanmasının güçlendirilmesi, mültecileri daha geniş göç hareketleri içinde korumak, yükleri ve sorumlulukları daha adil bir şekilde paylaşmak ve mültecileri kabul edip korumak için kapasite oluşturmak, güvenlikle ilgili endişeleri daha etkin bir şekilde ele almak, kalıcı çözümler arayışını iki katına çıkarmak, mülteci kadınların ve mülteci çocukların korunma ihtiyaçlarının karşılanması ana amaçlar olmuştur.[640]

100'den fazla ülkenin katılımıyla 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin ellinci yıl dönümünde bir bildiri kabul edilmiştir. Bu bildiride 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin uluslararası mülteci korumasının temel taşı olduğu deklere edilmiştir. Bunun yanında

---

[637] United States Committee for Refugees and Immigrants, Sea Change: Australia's New Approach to Asylum Seekers, 19 February 2002, available at: https://www.refworld.org/docid/3c99bc884.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

[638] Gil Loescher and James Milner, **"The Missing Link: The need for comprehensive engagement in protracted refugee situations",** International Affairs 79, no. 3 (2003), s. 595–61.

[639] Ninette, Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", s. 12.

[640] Susan Kneebone (Ed.), **Refugees, Asylum Seekers and Rule of Law**, s. 23; Nirmal, **"UNHCR after Six Decades and Beyond "**, s.200-201; Ninette, Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", s. 13.

BMMYK'nın da önemi vurgulanmıştır.[641] Bildirinin ardından BM Genel Kurulu, mültecilere koruma sağlanması konusunda ek kararlar almıştır. Bu kararlarda, devletlerin kaygılarının giderilmesi ve mülteci ve sığınmacılara uluslararası koruma sağlanması konusunda atılacak adımların önemi vurgulanmıştır. Bunun yanında BMMYK, devletler ve sivil toplum örgütlerinin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne bağlılıklarını artırmak istenmiştir.[642] Mülteci hareketlerinin neden olabileceği güvenlik sorunları çözmek, ilk sığınma ülkesiyle yük paylaşımını artırmak, daha öngörülebilir ve özellikle çocuk ve kadın mültecilerin koruma ihtiyaçlarını gidermek Genel Kurul kararlarının temel amaçlarını oluşturmuştur.[643]

BMMYK ayrıca sığınma kalitesindeki düşüş konusunda da endişelenmiştir. Sığınmanın temel amacı, kendi ülkelerinde yaşamları tehdit edilenleri korumaktır. Ne yazık ki, birçok durumda mülteciler, devletlerin mülteci kamplarının ve yerleşim yerlerinin güvenliğini ve sivil doğasını sağlama konusundaki yetersizliği veya isteksizliği nedeniyle güvensizlik ve sürgündeki şiddetten mustarip olmaya devam etmiştir. BMMYK için ikinci büyük kısıtlama, mülteci sorunlarını çözmek için devletlerarasında siyasi taahhüt eksikliğidir. Deneyimler, insani yardımın BMMYK'nın tek başına politik olan sorunları çözemeyeceğini defalarca göstermiştir.[644]

2000'li yılların ikinci yarısında Pakistan ve İran'da ekonomik kriz yaşanmıştır. Pakistan ve İran, Afgan mültecilere, parasal kaygılar ve ekonomik sorunlar penceresinden bakmıştır. Ayrıca Pakistan'ın güvenlik organları, Afganları, Pakistan topraklarında

---

641 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Declaration of States Parties to the 1951 Convention and or Its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 16 January 2002, HCR/MMSP/2001/09, available at: https://www.refworld.org/docid/3d60f5557.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

642 Bu tarihler BMMYK'nın mülteci korumasıyla ilgili adımların hızlanmasını sağlamıştır. BMMYK bu süreçte devletler, sivil toplum örgütleri, BMMYK ve mülteci uzmanları ile birçok toplantı gerçekleştirmiştir. UNHCR, Agende for Protection, https://www.refworld.org/protection_kit.html, (Erişim Tarihi: 26.12. 2022).

643 UN General Assembly, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: Resolution adopted by the General Assembly, 6 February 2003, A/RES/57/187, available at: https://www.refworld.org/docid/3f43553e4.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

644 Bwakira, "From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World", s. 282.

terörizm, suç ve şiddet ile suçlamış ve ayrıca mültecilerin ülkelerine geri dönüşünü Kabil'e baskı yapmak için bir araç olarak görmüştür. Afganların ülkelerine geri dönmeleri için yapılan baskı artmıştır.[645] 2005'teki Pakistan depremi, yine 2010 yılındaki Pakistan'daki sel ve Haiti'de gerçekleşen yıkıcı deprem korunmaya ve yardıma ihtiyacı olan çok sayıda yerinden insanın ortaya çıkmasına neden olmuştur. 2005 ile 2010 yılları arasında BMMYK on sekiz doğal afete müdahale etmiştir. Bu durum BMMYK'nın yetki konusundaki anlayışının bir başka önemli genişlemesine katkıda bulunmuştur.[646]

Irak'taki şiddet olayları ve 2003 yılında yaşanan işgal milyonlarca Iraklının yerlerini terk etmesine sebep olmuştur. 2007 yılına gelindiğinde 2,2 milyon Iraklının başta Suriye ve Ürdün olmak üzere ülke dışına kaçmış yaklaşık 2 milyon Iraklı da ülke içinde yer değiştirmiştir. Bu yükün altından kalmakta zorlanan BMMYK, 2007 yılında Cenevre'de uluslararası bir konferans düzenleme yoluna gitmiştir. Çatışmaların insani sonuçlarına dikkat çekmek ve bağışlarda yaşanan sorunların çözülmesi bu Konferansın amaçlarındandır. Böylece 2009 yılında BMMYK'nın Irak operasyonlarına harcadığı bütçe 397 milyon ABD doları düzeyine çıkarılmıştır.[647] Bağış artışı BMMYK'nın elini kuvvetlendirse de Irak'ta var olan belirsizlik BMMYK'nın bu topraklarda kalıcı çözümler bulmasını zorlaştırmıştır. Darfur'da da aynı sorunların varlığı ve şiddet olaylarının bölgesel ve uluslararası çabaları yavaşlatması BMMYK'nın daha çok aktörün desteğine ihtiyaç duyduğunu bir kez daha göstermiştir.

2006 yılında BMMYK, devletlerle beraber, farklı kategorilerdeki insanlar için korumaya duyarlı göç politikaları ve çözümleri geliştirme amacıyla *"Mültecilerin Korunması ve Karma Göç Konusunda 10 Maddelik Eylem Planı"* hazırlamıştır. Bunun yanında BMMYK, hükümetleri, sivil toplum örgütlerini ve bilim insanlarını davet ederek yıllık diyalog çalışmaları başlatmıştır. Bu dönemde BMMYK bütçesi 1 milyar ABD

---

645 Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 275.

646 Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 76.

647 UNHCR, **Global Report 2009**, Geneva, 2010, s. 173; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 270.

dolarından 1,8 milyar ABD dolarına yükseltilmiştir. Bunun yanında mültecilere ev sahipliği yapan ülkelerle ilişkiler geliştirilmiştir. Pakistan ve Tanzanya gibi mültecilere ev sahipliği yapan bazı ülkelerin sergilediği kısıtlayıcı mülteci politikaları da nispeten daha makul hale gelmiştir. Pakistan mültecilerin entegrasyonu için toplum temelli politikalar sergilerken, Tanzanya 2008 yılında 220 bin Burundili mülteciye vatandaşlık verme konusunda adımlar atmıştır. Bu doğrultuda BMMYK kampta bulunan mülteciler için uzun vadeli bakım sağlama vurgusundan kendi kendine yeterliliklerini sağlamaya yönelik çabalara odaklanan yeni bir yaklaşıma önemli bir geçiş yapmıştır.[648]

2009 yılının sonunda dünya çapında zorla yerinden edilmiş kişilerin sayısı 1990'ların ortalarından itibaren en yüksek seviyeye yükselmiştir. BMMYK, 10,4 milyon yasal mülteci, mülteci benzeri durumlarda yaklaşık 1,6 milyon kişi, 984 bin sığınmacı ve 6,6 milyon vatansız kişi dahil olmak üzere 36,5 milyon kişinin var olduğunu bildirmiştir.[649] Bu istatistiki bilgiler tam olarak mülteci sayısını beyan edememektedir. Çünkü Kongo ve Myanmar gibi devletlerde iç çatışmalardan dolayı bu sayı sürekli artma eğilimi göstermektedir. 1990'larda mültecilerin çoğu acil müdahaleye muhtaç durumda kalmıştır ve öncelikli olarak bunların yaşamlarının garanti altına alınması ve mülteci kamplarına nakilleri amaçlanmıştır. Ancak 2010 yılının sonuna gelindiğinde dünyadaki mültecilerin üçte ikisi uzun süreli mülteci konumuna düşmüş ve bu mülteciler izole ve güvensiz kamplarda yaşamak zorunda kalmışlardır. 2010 yılına kadar kamplarda kalma süresi 20 yıla kadar yükselmiştir. Bazı devletler, sivil toplum örgütleri, bilim insanları ve BMMYK bu sorunu uluslararası toplumun gündemine getirmeye çalışmıştır.[650]

---

[648] Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", **August 2001, Refugee Canada s Journal on Refuge**, s. 51; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 78.

[649] UNHCR, **Statistical Yearbook 2009,** Geneva, 2010, s. 19.

[650] Gil Loescher, James Milner, Edward Newman, and Gary Troeller (eds) **Protracted Refugee Situations: Politics, Human Rights and Security Implications,** Tokyo: UN University Press, 2008.

2.7.4.3. 2010 Sonrası Dünyada Yaşanan Gelişmelere Karşı BMMYK'nın Yaklaşımı

BMMYK, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 50. yılı olan 2011 yılının önemine binaen uluslararası korumadaki boşlukları ele almış ve uluslararası iş birliğini artırmaya ayrı gayret sarfetmiştir. Tüm girişimler nedeniyle Guterres genellikle güçlü ve yenilikçi bir lider olarak görülmüştür. Bu dönemde BMMYK personelin %85'i Genel Merkezin dışında ve personelin yaklaşık %30'u son derece tehlikeli alanlarda çalışmak durumunda kalmıştır. Karar vermede farklı fikirleri ve daha az hiyerarşik yaklaşım, yeni girişimlerin ve çalışma alanlarının algılanan meşruiyetini artırmakla kalmayacak, aynı zamanda personelin BMMYK'nın gelecekteki yönüne yatırım yaptığını hissetmesine yardımcı olacaktır. Bu gerçeğin farkında olan Guterres kurum içerisinde istişareye önem vermiş ve personelin yaşam kalitesini artırmaya alışmıştır.[651] Bu dönemde ayrıca BMMYK İkinci Dünya Savaşının ardından yaşanmış en büyük insan hareketleriyle karşılaşmıştır. 2015 yılına kadar bu insan hareketliliği devam etmiştir. Var olan mülteci krizleri daha da sorunlu hale gelirken yeni mülteci akınları devam etmiştir.

Suriye'de, Mart 2011'de Suriye Devlet Başkanı Beşar Esad rejimine karşı barışçıl bir protesto olarak başlayan gösteriler çatışmalara dönüşmüştür. İnsanlar çatışmalar dolayısıyla Suriye'den komşu ülkelere kaçmaya başlamıştır. Mayıs 2011'de Türkiye'de Suriyeli mülteciler için ilk kamplar açılmıştır.[652] 22 milyonluk nüfusunun yarısından fazlası, yaşadıkları yerleri terk etmek zorunda kalmıştır. 2020 yılı sonunda, ülke içinde yerinden edilmiş yaklaşık 6,7 milyon çoğu komşu Türkiye, Lübnan ve Ürdün ülkelerinde ikamet eden 7 milyona yakın Suriyeli kayıt altına alınmıştır. Bunlardan 4 milyona yakınına Türkiye ev sahipliği yapmaktadır.[653] Suriyeli mültecilerin yerinden edilme süreleri gittikçe artmaktadır. Mülteci yoksulluğu derinleşmiş, hareketlilik ve istihdam

---

[651] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 79-80.

[652] Jinan Bastaki, "Temporary Protection Regimes and Refugees", **Canada's Journal on Refugees**, 2018, Vol. 34, No. 2 (2018), pp. 73-84, s. 77.

[653] UNHCR, Data Finder, https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=Z04Oh4, (Erişim Tarihi: 23.02.2023).

kısıtlamaları, kendi geçimlerini sağlama yeteneklerini sınırlamıştır. İnsani yardım tüm ihtiyaçları karşılamak için yetersiz kalmıştır. Çoğu çocuk okula gidememiş, yaşam koşulları aşırı zorlaşmıştır. Sağlık hizmetlerine erişim genellikle kısıtlı olmuştur. Suriyeli mültecilerden, zengin bir azınlık dışında kalanlar hayatlarını tehlikeye atma pahasına Avrupa'ya ulaşmaya çalışmıştır.[654]

Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ve 1967 New York Protokolü'ne de taraftır, Ancak 1967 Protokolü'nde yer alan coğrafi sınırlamayı kaldırmamıştır. Bu, Suriyeli mültecilerin Avrupa'dan gelmemeleri nedeniyle Türkiye'de 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamında mülteci statüsü başvurusunda bulunmaya uygun olmadığı anlamına gelmektedir. Bununla birlikte, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu uyarınca, Avrupalı olmayan mültecilere sınırlı bir koruma biçimi verilmektedir. Nitekim Suriye'den gelen insan için geçici koruma[655] sistemi getirilmiştir.[656]

Suriye, Ukrayna, Irak, Yemen, Orta Afrika Cumhuriyeti, Güney Sudan mülteci sorunlarının arttığı ülkeler arasında sayılabilir. Suriye savaşı dolayısı yaşanan mülteci krizi son yılların en dramatik mülteci sorununu oluşturmaktadır. Ve bu sorun günümüzde de devam etmektedir. Suriye savaşı dolayısıyla ortaya çıkan tabloda Türkiye, dünya'da en fazla yerinde edilmiş kişi barındıran ülke konumuna gelmiştir. Avrupa'da en fazla sığınmacı barındıran ülke ise Almanya olmuştur.[657]

2010 yılından bu yana, sığınmacıların insan hakları ve koruma ihtiyaçlarının yasa dışı göçle mücadelede kolluk kuvvetlerinin hedefleri tarafından gölgede bırakıldığı yeni yasa ve politikalar yürürlüğe girmiştir. Bir sığınmacı, esasa ilişkin prosedürleri tamamlana

---

654 Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 216.

655 Geçici koruma: kitlesel akınlar karşısında hızlı çözümler bulmak amacıyla kullanılmaktadır. Kitlesel olarak ülke sınıra gelen insanların toplu olarak uygulanan koruma biçimidir. Yabancılar ve Uluslarası Koruma Kanununun 91. maddesinde detaylı olarak ele alınmıştır. https://www.goc.gov.tr/genel-bilgi45, (Erişim Tarihi: 01.03.2023).

656 Bastaki, "Temporary Protection Regimes and Refugees", s. 77.

657 Najimdeen, "Middle East Refugees'Crisis: Europeans'Three Dimensional Approaches", s.74; https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html, (Erişim Tarihi: 14.10.2022); Syria Emergency," http://www.unhcr.org/syria-emergency.html, (Erişim Tarihi: 11.11.2022).

kadar 4-5 ayı boyunca gözaltında tutulabilmekte ve günün çoğunu odalarında geçirmek zorunda kalmaktadırlar. Asgari gözaltı standartları ve Çocuk Haklarına Dair Sözleşme gibi diğer bağlayıcı hak beyanlarının uygulanması gereken yerler bu durumlardır. Hak ihlalleri ancak kurallara uyularak sona erdirilebilecektir.[658]

10 Aralık 2018 tarihinde Fas'ın başkenti Marakeş'te hükümetler arası bir konferans toplanmış ve Göçe İlişkin Küresel ilkeler Sözleşmesi kabul edilmiştir. BM himayesinde hazırlanan bu Sözleşme uluslararası göçün tüm yönlerini kapsayıcı şekilde ele alan ve üye ülkelerce müzakere edilen ilk sözleşmedir. Devletlerin egemen haklarına saygı duyulmuş ve kimin ülkelerine girip çıkacaklarını belirleme yetkisine dokunulmamıştır. Sözleşme bağlayıcı nitelikte değildir. Göç yönetiminin iyileştirilmesi, sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması ve göç konusunda iş birliğinin artırılması Sözleşmenin amaçları arasında sayılabilecektir.[659] Bir yıl sonra, Cenevre'de, Küresel İlkeler Sözleşmesi'nin ve ona eşlik eden eylem planı olan Kapsamlı Mülteci Müdahale Çerçevesinin (CRRF) uygulanmasını desteklemeyi amaçlayan, yaklaşık 2 bin kişinin çok paydaşlı bir araya geldiği ilk Küresel Mülteci Forumu düzenlenmiştir. Tüm bu girişimlerde öncü rol oynayan BMMYK, 2018 ve 2019 yıllarında yaptığı açıklamalarda, Küresel İlkeler Sözleşmesi ve Kapsamlı Mülteci Müdahale Çerçevesi ile, *"oyun değiştirici", "paradigma değişikliği"*, *"küresel dayanışma ve mülteci koruması için bir kilometre taşı"* ve hatta *"küçük bir mucize"* olarak adlandırmıştır. Küresel Mülteci Forumu ise, *"mülteci akışlarına küresel tepkimizi dönüştürmemizi hızlandırmak için gereken unsurları yerleştirmek için eşsiz bir fırsat"* olduğu vurgulanmıştır.[660] 2018 Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakatın, ev sahibi ülkeler üzerindeki baskıları hafifletmek ve mültecilerin onurlu yaşam için yeni yollar ve yerinden edilmeye yönelik çözümler geliştirmek için tasarlanmış politikalarla yola devam edeceğini göstermesi bakımından önemlidir.[661]

---

[658] Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work", s. 178-179.
[659] https://www.iom.int/global-compact-migration, (Erişim Tarihi: 02.01.2022).
[660] Jeff Crisp, **UNHCR at 70 An Uncertain Future for the International Refugee Regime,** s. 364-365.
[661] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 357.

Kuruluşundan bu yana BMMYK, coğrafi faaliyet alanı ve politik etkinliği bakımından büyümüştür. Ancak sınırlamaları ve kısıtlayıcı bazı yaklaşımları mülteci rejiminin geleceği hakkında önemli soruları gündeme getirmektedir. BMMYK, özellikle de Mültecilere İlişkin Küresel İlkeler Sözleşmesi'ni formüle ederek devletler ve diğer paydaşlar tarafından geniş çapta desteklenen bir Küresel Mülteci Forumu düzenleyerek bu rejimi desteklemek için ortak bir çaba sarf etmiştir. Ancak aynı zamanda, uluslararası ortam, BMMYK'nın çalışmalarına ve mülteci koruma görevine giderek daha mesafeli olmaktadır. Uluslararası hukuka bağlılığın azalma eğilimi Covid-19 salgınıyla artmıştır. Yaşanan olumsuzluklar BMMYK'nın elini zayıflatmıştır.[662]

Küresel İlkeler Sözleşmesi, bağlayıcı değildir. Onaylayan ülkelere belirli veya ölçülebilir herhangi bir yükümlülük getirmemektedir. Türkiye ve Libya ile Avrupa'ya giden sığınmacıların hareketini engellemek için yaptığı anlaşmalarla özetlenen, giderek daha kısıtlayıcı mülteci ve göç politikaları göz önüne alındığında, bu aynı zamanda oldukça sorunlu görülmektedir. BMMYK, sağlık taramaları ve karantina düzenlemelerine uyum sağlarken, sınırlarını etkin bir şekilde yönetmek ve sığınmacıların erişimine izin vermek için devletlere pratik önerilerde bulunmuştur. Ancak dünyadaki mültecilerin %80'ninden fazlasının bulunduğu gelişmekte olan ülkelerin bunları uygulama kapasitesine sahip olup olmayacağı belirsizdir. Trump'ın Dünya Sağlık Örgütü'nden ABD fonlarını kesmesiyle, bu devletlerin bunu yapma yetenekleri daha da kısıtlanmıştır. Uluslararası mülteci rejiminin geleceğinin bu kadar belirsiz olduğu bir zamanda BMMYK'nın işinin kolay olmadığı açıktır.[663]

Covid-19'un yoksul ve dışlanmış topluluklar üzerinde orantısız bir etkisi olmuştur. Artan mali baskılar, çalışmaya zorlanabilecek çocuklar üzerinde ek baskılara neden olmuştur. Birleşmiş Milletler Çocuklara Yardım Fonu (UNICEF), dünyadaki okul çocuklarının %31'ine dijital veya uzaktan eğitim yoluyla ulaşılamayacağını beyan

[662] Jeff Crisp, **UNHCR at 70 An Uncertain Future for the International Refugee Regime**, s. 359.
[663] Jeff Crisp, **UNHCR at 70 An Uncertain Future for the International Refugee Regime**, s. 365-368; Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work ", s. 154.

etmiştir.[664]

Covid-19'dan önce de zulüm ve çatışmalar 2020'nin başında yaklaşık 80 milyon insanı evlerinden olmaya zorlamıştır. Mülteciler ve yerinden edilmiş diğer insanlar, toplumun en marjinalleştirilmiş ve savunmasız üyeleri sayılmaktadır. Genellikle suya ve sağlık tesislerine sınırlı erişimleri olduğu için Covid-19 salgını sırasında daha fazla risk altında kalmışlardır. Dünyadaki mültecilerin %80'inden fazlası ve dünyadaki yerinden edilmiş insanların neredeyse tamamı Ürdün, Kolombiya, Irak, Lübnan ve Bangladeş gibi düşük ve orta gelirli ülkelerde barınmaktadır. Dolayısıyla bu kişilerin hepsi ciddi ekonomik baskı altında bulunmaktadır. Covid-19 sınırlama önlemleri, mültecileri ve zorla yerinden edilmiş insanları orantısız bir şekilde etkilemiştir. Bu nüfuslar, kaybedilen geçim kaynakları, artan yoksulluk ve yoksunlukla karşı karşıya kalmıştır. En savunmasız olanı güvende tutmak, herkesi güvende tutmak anlamına gelecektir.[665] İklim değişikliğinin ve Covid-19 salgınının sonuçları da daha etkili ve sürdürülebilir yanıtlara olan acil ihtiyacı artırmıştır.[666] Covid-19 salgını sağlam bir alt yapı gerekliliğini ortaya koymuştur. Acil durumun artması şeffaflık ihtiyacını ortaya koymuştur. Özellikle yerel yönetimlere salgın dolayısıyla destek verilmeli ve doğurduğu olumsuz sonuçlar ortadan kaldırılmalıdır.[667]

Ukrayna ve Rusya arasında Şubat 2022'de çatışmanın tırmanması, mülteciler için zaten değişken olan durumu tam kapsamlı bir acil duruma dönüştürmüştür. İnsanlar can güvenliklerini korumak amacıyla kaçmıştır. Nitekim şubat ayından günümüze kadar yaklaşık 6,5 milyon Ukraynalı ülkelerinden göç ederek komşu ülkelere sığınmıştır. Bunun yanında 7 milyon insandan fazla da Ukrayna içinde yerinden edilmiş durumdadır. Son olaylardan önce bile, Ukrayna yıllarca süren çatışma ve belirsizlikten etkilenmiştir. 2021'in sonunda, çatışmalar nedeniyle yerinden edilmiş 850 binden fazla insan dahil

---

[664] UNICEF and International Telecommunication Union, **How Many Children and Young People Have Internet Access at Home? Estimating digital connectivity during the COVID-19 Pandemic**, New York 2020.

[665] UNHCR, https://www.unhcr.org/coronavirus-covid-19.html, (Erişim Tarihi: 02.06.2022); Jeff Crisp, **UNHCR at 70 An Uncertain Future for the International Refugee Regime,** s. 363.

[666] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 358.

[667] Peter Scholten(Ed.), **Introdaction of Migration Studies An Interactive Guide to Literatues on Migration on Diversity**, Springer, Cham 2022, s. 486-487.

olmak üzere Ukrayna'da yaklaşık 3 milyon insan desteğe ihtiyaç duymuştur. BMMYK, ihtiyacı olan insanlara koruma ve insani yardım sağlamak için yerel yetkililer, ortaklar ve toplum örgütleriyle birlikte 1994'ten beri Ukrayna'da çalışmaktadır. Koşulların daha fazla insani erişimi mümkün kıldığı ve ihtiyaçların da arttığı orta ve batı Ukrayna'daki varlıklarını ve operasyonlarını genişletmiştir. BMMYK, mültecilerin belirlenmesine ve özel bakım sağlanmasına yardımcı olmak ve bilgi materyalleri oluşturmak için sınır bölgelerinde ve kabul merkezlerinde çalışmalarını sürdürmektedir.[668]

[668] UNHCR, https://www.unhcr.org/ukraine-emergency.html, (Erişim Tarihi: 02.06.2022).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER MÜLTECİLER YÜKSEK KOMİSERLİĞİNİN MÜLTECİ KORUMA VE MÜLTECİ HUKUKU MEKANİZMALARIYLA İLİŞKİSİ, NORMATİF VE KURUMSAL EKSİKLİKLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

3.1. BMMYK VE DİĞER MÜLTECİ KORUMA MEKANİZMALARIYLA İLİŞKİSİ

Uluslararası mülteci hukukunda devletlere yönelik yaptırım mekanizmasından söz etmek günümüzde mümkün değildir. BMMYK Tüzüğü gereğince, devletleri mülteci hukuku yükümlülüklerine saygı göstermeye teşvik ve ikna etmek için çalışmalarda bulunmaktadır. BMMYK'nın bu girişimleri sonuçsuz kalırsa Yürütme Komitesi'ne veya BM Genel Kurulu'na söz konusu ihlaller sunulabilecektir.[669] 1990'lardan itibaren BMMYK, Yürütme Komitesi'ni ve BM Genel Kurulu'nu mültecilerin korunmasına dair insan hakları hukukundan daha fazla yararlanmasını sağlamış ve kendi personeline de bu konuda eğitim programları uygulamıştır.[670]

BMMYK göç, insan hakları, güvenlik ve kalkınma alanlarıyla doğrudan ilgili bir kuruluştur. BMMYK'nın, son derece kapsamlı görevi tek başına sürdürmesi mümkün olmamaktadır. Dolayısıyla, devletlerle uluslararası sistemdeki diğer BM kuruluşlarıyla, ulusal ve uluslararası nitelikteki sivil toplum kuruluşlarıyla yakın iş birliği içinde çalışmaktadır. Sayılan aktörlerin her birinin kendi çıkarları olsa da BMMYK bunlara güvenmek durumundadır.[671] Zaman içinde bölgesel anlamda, BM ajansı ve sivil toplum örgütleriyle iş birliği artırılmıştır. Orta Amerika'daki Sığınmacılar Uluslararası

[669] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation,** s. 257-258.
[670] UNHCR, Human Rights and Refugee Protection, 15 December 2006, https://www.unhcr.org/45a7acb72.pdf, (Erişim Tarihi: 26. 12.2022).
[671] Hathaway, The Rights of Refugees Under International Law, s.998; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 104; Çiçekli, **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku**, s. 218.

Konferansı (CIREFCA) ve Çin- Hindi Mülteciler İçin Kapsamlı Eylem Planı (CPA) bu anlamda en başarılı olanlardır. Bu adımlar 1989 yılında kurulan ve birkaç yıl boyunca uluslararası yük paylaşımına dayanan kalıcı çözümlerin uygulanmasına yol açan BMMYK'nın kolaylaştırdığı uluslararası anlaşmalara dayanmıştır. Devletlerin mülteci politikaları, genellikle güvenlik, göç ve kalkınma gibi politik alanlardan etkilenmektedir. Günümüz dünyasında mültecileri korumak kaçınılmaz olarak BMMYK'nın devletlerin değişen çıkarları ile koruma görevinin ahlaki yönü arasındaki ince çizgide hareket etmesini gerektirmektedir. Sürekli olarak dünya siyasetindeki değişim rüzgarlarına uyum sağlanırsa veya sadece uluslararası sistemdeki en güçlü devletlerin çıkarlarına uyumlu şekilde hareket edilirse kurumun meşruiyeti zedelenecek ve BMMYK'nın kurulma amacından uzaklaşılacaktır.[672]BMMYK'nın karşı karşıya olduğu ikilem, etkin bir uluslararası mülteci koruma rejimi sağlama beklentisi ile üye devletlerin öngörülebilir ve sağlam taahhütlerinin olmaması arasındaki çelişkiden kaynaklanmaktadır.[673]

BMMYK, uluslararası insan hakları sözleşme çalışmalarını ve bu sözleşmelerle kurulan organları yakından takip etmekte gerekirse destek olmaktadır. Bu anlamda atılan önemli adımlardan bazıları şunlardır: 1976 Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi kapsamında İnsan Hakları Komitesi, 1976 Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi uyarınca Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, 1984 Birleşmiş Milletler kapsamında İşkenceye Karşı Komite, 1965 Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına İlişkin Sözleşme Kapsamında Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılması Komitesi, Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Ortadan Kaldırılması Komitesi 1979 Kadınlara Karşı Ayrımcılığın Önlenmesi Sözleşmesi, Çocuk Hakları Komitesi, 1989 Çocuk Hakları

[672] Susan Kneebone (Ed.), **Refugees, Asylum Seekers and Rule of Law**, s. 17, Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 103.

[673] Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s.164; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 103.

Sözleşmesi, 2006 Engelli Hakları Sözleşmesi uyarınca Engelli Kişilerin Hakları Komitesi Engelliler ve Göçmen İşçiler Komitesi. [674]

BMMYK, ayrıca BM ajansları ve sivil toplum örgütleri ile iş birliğinin yapılması gerekliliğini kabul etmiş, Dünya Çalışma Örgütü (ILO), Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ve Dünya Lutheran Federasyonu (LWF) ile özellikle Afrika'da mültecilere yönelik çalışmalarda bulunmuştur. Afrika'daki mültecilerin uluslararası korumadan ziyade yaşamsal acil ihtiyaçlarının giderilmesi gerekmiştir. BMMYK, mültecilere maddi yardım sağlanmasının toplum içerisinde ekonomik konumlarını iyileştireceğini ve toplumdaki entegrasyonlarını artıracağını düşünmüştür. Ancak BMMYK'da yetkililerden hepsi aynı fikirde olmamıştır. Nitekim BMMYK hukuk birimi, mültecilere yasal statünün tanınmasının ve kayıt altına alınmalarının ekonomik yardım kadar önem arz ettiğini ve Afrika'daki personelin bu konuya çok az zaman harcadığını savunmuştur.[675]

BMMYK, söz konusu aktörlerle iş birliği yapmasının yanında sorumlu uluslararası kurumların mevzuatını belirlenmesi, açıklığa kavuşturulması ve geliştirilmesi sürecinde aktif olarak liderlik etmesi gerekmektedir.[676] Bu anlamda Uluslararası Çalışma Örgütü gibi uzmanlaşmış kuruluşların kurulması, uluslararası iş birliğini kolaylaştırmış ve gelecekteki çok taraflı kurumların genişleyip güveneceği iş birliği uygulamalarını harekete geçirmiştir.[677]

3.1.1. BMMYK'nın İnsan Hakları Koruma Sistemine Yaklaşımının Değerlendirilmesi

Mülteci sorunu özünde bir haklar sorunudur. Mülteci korumasında genellikle ihlal edilen haklar, uluslararası hukukta belirtilen ve saygı gösterilmesi gereken haklar

[674] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 235.
[675] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 29-31.
[676] Goodwın -Gıll, "**The Office of the Unıted Natıons Hıgh Commıssıoner for Refugees and the Sources of Internatıonal Refugee Law"**, s. 41.
[677] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 82.

olmaktadır. Mülteci, zulme uğrayan, kişi güvenliğinden yoksun bırakılan, ifade özgürlüğü, örgütlenme özgürlüğü, inanç özgürlüğü hatta adil yargılanma hakkını güvenli bir şekilde kullanamayan, aynı zamanda, savaşın veya ciddi iç karışıklığın tehlikeleri nedeniyle bulunduğu yerde güvenlik içinde yaşamaya devam edemeyen kişidir.[678]

BMMYK'nın kurulduğu ilk yirmi yılda insan hakları sorununa nadiren değinilmiştir. Bunun nedenleri arasında insan hakları düzenlemelerinin bu dönemde yeterince gelişmemesi gösterilebilecektir. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde veya BMMYK'nın Tüzüğünde açıkça insan haklarından söz edilmemektedir. BMMYK'nın resmi söylemi, 1950'ler ve 1960'lardaki yaklaşımına dayanmaktadır. 1960'ların sonlarına doğru, kurumun insan haklarına olan ilgisinde kademeli bir artış yaşanmıştır. Bu duruma örnek olarak, *"mültecilere tatmin edici bir yasal statü verilmesinin sadece insan hakları açısından değil, aynı zamanda mültecilere tatmin edici bir yasal statü verilmesi gerektiğinin giderek daha belirgin hale geldiğini"* ifade eden 1969 Uluslararası Koruma Notu gösterilebilecektir.[679] Bu tarihten sonra da BMMYK'nın insan haklarına yönelimi devam etmiştir. Nitekim BMMYK, koruma işlevlerini mültecilerin temel insan haklarına saygı gösterilmesini sağlamak olarak tanımlamaya başlamıştır.[680]

Uluslararası İnsan Hakları Hukukunun BM'nin faaliyetlerine uygulanabilir olduğunu göstermeye çalışanlar için temel zorluk, BM'nin insan hakları anlaşmalarına taraf olmamasıdır. Bununla birlikte, insan hakları rejimini BM'ye uygulamak için alternatif yollar bulunmaktadır. BM organlarının İnsan Hakları Hukuku ile bağlı olacak kişiliğe sahiptir ve uluslararası hukukun genel ilkelerinin birçok durumda bunları bağlayabileceğini kabul edilmektedir. İnsan hakları hukukunun BM'ye uygulanmasına yönelik ikinci yaklaşım, BM'nin amaçlarından birinin insan haklarına ve temel özgürlüklere saygıyı teşvik etmek olduğuna dayanmaktadır.[681] Bir diğer yaklaşım,

---

[678] Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work", s. 165.
[679] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 99.
[680] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 117.
[681] Pallis, "The Operation of UNHCR's Accountability Mechanisms ", s. 872-873.

BMMYK tarafından yürütülen devlet benzeri işlevlerinin dikkate alınmasıdır. BMMYK'nın bir devlet tarafından devredilen görevleri yerine getirmesi nedeniyle Uluslararası İnsan Haklarına saygı duyması gerektiği kabul edilmektedir. BMMYK Tüzüğü, *"Genel Kurul veya Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından kendisine verilen politika direktiflerine uyacağını*" belirtmektedir.[682] Uygulamada, devletler koruma yükümlülüklerini yerine getirmek için her zaman BMMYK ile veya birbirleriyle iş birliği yapmadıklarından, BMMYK'nın bu konudaki rolünü yerine getirmesi zorlaşmaktadır. Bu durumda, mültecilerin yararlandığı hakların niteliği ve kapsamı konusunda çeşitli sınırlamalar göze çarpmaktadır. BMMYK, korumadaki eksikliklerin giderilmesine yardımcı olabileceği gibi bazen de bu koruma eksikliklerine müdahale edememektedir.[683]

BMMYK, insan hakları kurumlarıyla ilişki kurma konusunda uzun süre çekingen davranmıştır. Uluslararası Ceza Mahkemesi bir yana, İnsan Hakları Konseyi gibi insan hakları andlaşması kurumlarının ve kuruluşlarının müzakereleriyle ilgili çok fazla bilgiye sahip olduğunu kabul etmekle birlikte, bağlantıların çalışmalarını siyasallaştırmasının ve uzlaşmazlıklardan taviz vermenin tehlikelerinden endişe duymuştur. Bununla birlikte BMMYK iş birliğinin etkinliği artıracağından hareketle, BM insan hakları kurumları ve bunların özel prosedürleri ve bölgesel organlar ve mahkemelerle olan ilişkisini güçlendirmek için çaba harcamıştır. Bilgi paylaşımından, sözleşmeye dayalı komiteler tarafından Sözleşme maddelerine ilişkin genel yorumların hazırlanmasına katkılara kadar, BMMYK, yapıcı şekilde belirli haklar ve mülteci koruması arasındaki bağlantılar hakkında bilgi ve anlayışlarını beslemeye ve genel olarak daha öngörülebilir bir kaynak olmaya çalışmıştır.[684]

---

[682] Pallis, "The Operation of UNHCR's Accountability Mechanisms ", s. 873- 874.
[683] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 85-86.
[684] Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work", s. 183-184

3.1.1.1. BMMYK ve Uluslararası İnsan Hakları Koruma Mekanizmaları Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi

BMMYK çalışmalarını etkileyen gelişmelerin başında İnsan Hakları Hukukunun gelişmesi gelmektedir. Bu gelişim 1945'te BM Şartı ve 1948'de İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin kabulüyle başlamıştır. BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ile BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin yürürlüğe girmesiyle ivme kazanmıştır. 21. yüzyılın başında 100'den fazla insan hakları belgesi, antlaşmalar, davranış kuralları, mahkeme kararları vb. kayıt altına alınmıştır. İnsan hakları normlarının yorumlanması ve uygulanması konusundaki anlaşmazlıklara rağmen, normatif bir insan hakları formu oluşmuştur.[685] BMMYK bu süreçte Yürütme Komitesi aracılığıyla *"mülteci sorunları ve insan hakları arasındaki çok yönlü bağlantılara"* dikkat çekmiştir.[686]

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin önsözünde İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'ne atıfta bulunulmuş ve bu düzenlemelerin mültecilere uygulanması gerektiğini vurgulamıştır. Ayrıca BMMYK El Kitabı'nda insan hakları ihlallerinin zulüm teşkil ettiği belirtilmiş ancak söz konusu ihlalellere uygulanacak hükümler açıkça belirlenmemiştir.[687] 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin uygulanmasında devletlerin iç hukuklarının yanı sıra diğer insan hakları sözleşmelerinin temel haklara ilişkin denetim mekanizmaları önemli bir yere sahiptir. Çünkü Sözleşmede yer alan hakların birçoğu iç hukukta ve insan hakları sözleşmelerinde yer almaktadır. Örnek olarak; Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Sözleşmesi ile kurulan Komite mültecilere herhangi bir konuda ayrımcılık yapıldığında devreye girecektir. Yine İnsan Hakları Komitesi, Mülteci Sözleşmesi'nin ve bir devletin Medeni ve siyasi Haklar Sözleşmesi kapsamındaki kişinin özgürlüğünü ve güvenliğini sağlama konusundaki yükümlülüğünü denetleme görev ve yetkisi bulunmaktadır.[688]

---

[685] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 83.

[686] UNHCR**,** 'Report of the Executive Committee of the United Nations High Commissioner for Refugee: Conclusion on International Protection, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3f93aede7/general-conclusion-international-protection.html, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

[687] UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, UNHCR, https://www.unhcr.org/4d944dfc9.pdf, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).

[688] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 997.

1990'lardan itibaren BMMYK, Yürütme Komitesini ve Genel Kurulu mültecilerin korunmasına dair İnsan Hakları Hukukuna daha fazla kullanmaya teşvik etmiş ve kendi personeline de bu konuda eğitim programları uygulamaya çalışmıştır.[689] Sadece insan hakları alanında değil Uluslararası İnsancıl Hukuk ve Uluslararası Ceza Hukuku dahil diğer hukuki alanlarda da uluslararası ve bölgesel belgeler BMMYK tarafından mültecilerin korunması amacıyla kullanılmaktadır.[690]

Mülteciler bazen kendilerine özgü kurallardan ziyade genel olarak uygulanabilecek olan İnsan Hakları Hukuku normlarına güvenmeyi kendi çıkarlarına uygun görebilmektedir.[691] Temel haklar uluslararası toplum tarafından kabul edilmiş ve vatandaşlık ön şartına tabi olmayan haklardır. Uluslararası Medeni ve siyasi Haklar Sözleşmesi'nin de kabul ettiği gibi temel haklar *"herkese"* uygulanacaktır. Nitekim 1966 Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 2. maddesi de bu durumu teyit etmektedir; "*Sözleşmeye taraf olan her devletin kendi ülkesinde yaşayan ve yetkisi altında bulunan bütün bireylere ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal ya da başka fikir, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, doğum ya da başka bir statü bakımından hiçbir ayrım gözetmeksizin bu Sözleşme' de tanına hakları sağlamak ve haklara saygı göstermekle yükümlüdür*".

Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi mülteciler için kritik bir öneme sahiptir. Aileye ilişkin haklar, fikir ve ifade özgürlükleri, işkence, insanlık dışı veya aşağılayıcı muameleden korunma gibi 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde ele alınmayan konular bu Sözleşme' de yer almıştır. Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin koruma kapsamı mültecileri kapsasa da içinde bulundukları sorunların üstesinden gelindiği anlamını taşımamaktadır.[692]Adı geçen Sözleşme'nin 26. maddesi, herkesin kanun önünde eşit

[689] UNHCR, Human Rights and Refugee Protection, 15 December 2006, https://www.unhcr.org/45a7acb72.pdf, (Erişim Tarihi: 26. 12.2022).

[690] UNHCR, Collection of Internatıonal Instruments and Legal Texts Concerning Refugees and Others of Concern to UNHCR, 1 June 2007, https://www.unhcr.org/publications/legal/455c460b2/collection-international-instruments-legal-texts-concerning-refugees-others.html, (Erişim Tarihi: 26.12. 2022).

[691] Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work", s. 166.

[692] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s.257-258; Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s.121-122; Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work", s.166.

olduğu ve ayrım yapılmaması gerektiğini doğum veya diğer statülerin ayrımcılık sebebi olarak değerlendirmemesi gerektiğini kabul etmektedir. 1951 Cenevre Sözleşmesi madde 3; mültecilere, ırk, din veya geldikleri ülke bakımından bir ayrım yapılmaması gerektiğini beyan etmektedir. Yine İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 2. maddesi de ayrımcılık yapılmasını yasaklamaktadır. 26. maddeden anlaşılacağı üzere korumdan mülteciler ve vatansızlar da yararlanabilecektir. Dolayısıyla aslında insan haklarına ilişkin sözleşmeler mülteci korumasını kuvvetlendirmektedir.

Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nde olduğu gibi, Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Sözleşme'deki genel sosyo ekonomik hakların sistematiği ve içeriği her zaman mültecileri tatmin edici şekilde olmamaktadır. Ekonomik Sosyal ve Kültürel Haklara Dair Sözleşme eşit şartlarda yaşamı sürdürmek amacıyla bazı standartlar kabul etmiştir. Ancak bu standartlara erişimin garanti edilmesi olağan dışıdır. Özellikle düzensiz göçmenlik ve savaş bölgelerinde bu durum mümkün olmamıştır. Mülteciler için önemli olan konu ev sahibi ülke vatandaşları ile kendileri arasında özellikle sosyo ekonomik haklar konusunda ayrım yapılmamasıdır.[693] Sözleşmenin 2. maddesine göre, "*Bu Sözleşmeye Taraf olan Devletler, bu Sözleşmede öne sürülen hakların ırk, renk, cinsiyet, dil, din, siyasal ya da başka bir görüş, ulusal ya da toplumsal köken, mülkiyet, doğuş ya da başka bir statü¸ gibi herhangi bir ayrım gözetmeksizin uygulanacağını güvenceye bağlamayı üstlenir"*. İlgili hüküm bu sözleşmeden tanınan hakların mülteciler için de geçerli olacağı hükmü kolayca anlaşılabilecektir. Ancak hükmün devamında; *"Gelişmekte olan ülkeler, insan haklarına ve ulusal ekonomilerine gereken özeni göstererek bu Sözleşmede tanınan ekonomik hakları kendi vatandaşlığında olmayanlara ne ölçüde sağlayacağını belirleyebilir."* diyerek gelişmekte olan ülkelerin ekonomik hakları mülteciler için sınırlayabilmenin yolunu açmıştır. Her ne kadar ilgili Sözleşmelerde ayrımcılık yapılması yasaklansa da pratikte mültecilerin istenilen şekilde korunmadığı görülmektedir.[694]

[693] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 123.
[694] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 129.

3.1.1.2. İnsan Hakları Koruma Mekanizmalarının Mülteci Korumasına Etkileri

İnsan hakları ihlalleri, mülteciliği doğuran nedenler arasındadır. Menşe ülkelerde kabul edilebilir insan hakları durumlarının yeniden sağlanması, uzun süredir devam eden mülteci sorunlarının başarılı bir şekilde çözülmesinin anahtarı olacaktır.[695] BMMYK'nın mültecilere özgü yetkileri ile diğer insan hakları organ ve mekanizmalarının yetkileri arasında hem açık tamamlayıcılıklar hem de farklılıklar bulunmaktadır. Mülteci korumasının daha aktif ve etkili yerine getirilebilmesi, uygun ilkeler ve çıkar dengesine bağlıdır.[696] 1951 yılından beri mülteci hakları konusunda gelişmeler yaşansa da İnsan Hakları Hukukunda daha büyük adımlar atılmıştır. 1951 Cenevre Sözleşmesi, 1948 yılında kabul edilen Soykırım Suçunun Önlenmesi ve Cezalandırılmasına İlişkin Sözleşmenin ardından kabul edilmiş ikinci büyük insan hakları sözleşmesidir. 1951'de mültecilere özgü bir rejiminin geliştirilmesini gerektiren koruma boşluğu nispeten doldurmuştur.[697]

BM üyesi devletleri ve kuruluşları küresel olarak insan haklarına uymayı teşvik eden BMMYK, aynı zamanda bir insan hakları kuruluşudur.[698] BM içerisinde yer alan diğer mekanizmaların da incelenmesi yerinde olacaktır. Bunlardan biri de BM İnsan Hakları Konseyidir. Konsey 2006'da kurulmuştur. 2007'den itibaren tüm ülkelerdeki insan hakları durumları periyodik olarak inceleme altına alınmaya başlanmıştır. Andlaşmalarla kurulan insan hakları komitelerinin verdiği kararlar mültecileri de önemli ölçüde etkilemiştir. Bu bağlamda İnsan Hakları Komitesinin devletlere yüklenen

---

[695] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s.118; Feller, "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects", s. 345.

[696] Alexander Betts, "Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution", **Global Governance, Jan.–Mar. 2013, Vol. 19, No. 1, 69- 81**, s.72; Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work", s. 150-151.

[697] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s.120; Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work", s. 179-180.

[698] Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work", s. 170.

sorumlulukların sadece vatandaşları değil ülkede bulunan yabancıları ve mültecileri de kapsadığı yönündeki kararı önemlidir.[699]

İnsan haklarına ilişkin kurumlar mülteci haklarıyla doğrudan ilgilidir. İnsan hakları rejimi mülteci rejimini tamamlayıcı ve destekleyici nitelik taşımaktadır. Dolayısıyla artık mülteci rejimi daha kompleks bir yapıya kavuşmuştur. Bu kompleks yapıyı anlamak önem arz etmektedir. Çünkü mültecilerin kalıcı çözümlere kavuşmasının yanı sıra BMMYK çalışmaları da bu yapıya göre şekillenmiştir. Mülteci rejimi, insan hakları, güvenlik ve kalkınma rejimleriyle örtüşebilmektedir. Bu örtüşmelerden bazıları, mülteci rejiminin kapsamını ve amacını destekleyici niteliktedir. Diğer bazıları ise mülteci rejimiyle fikir ayrılıklarına sahiptir. Örneğin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve İşkenceye Karşı Sözleşme, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan geri göndermeme ilkesini güçlendirmektedir. BMMYK, Uluslararası Koruma Notları ve Yıllık Raporlarında devletlerin geri göndermeme yükümlülüğünü defalarca teyit etmiştir. BMYK 1970'lerde bu belgelerde geri göndermemeye sadece bir ilke olarak söz edilmiş, ancak 1980'lerde devletler mülteci konusunda kısıtlayıcı yaklaşımlar sergilendiğinden hareketle bu ilkeden, uluslararası olarak kabul edilen ilke, emredici bir norm, temel ilke olarak kabul etmeye başlamıştır.[700]

BM sistemindeki korumanın yanı sıra Avrupa Konseyi bünyesinde kurulmuş Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM)'nin dava yükünün büyük bir bölümünün sığınma konularıyla ilgili olması rahatsız edici bir gerçektir. Geçici tedbir taleplerinin artan hacmi, birçok sığınmacı, mülteci ve diğer zorla yerinden edilmiş kişilerin, çok uzun bir koruma geleneğine sahip ve ilgili tüm belgelere taraf olan devletlerde bile mülteci haklarına saygı gösterilmediğini düşündürmektedir. Devletler, çatışma veya şiddet nedeniyle ülkelerinden kaçan kişilerin koruma talepleriyle adeta mücadele etmektedir.

---

[699] Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, https://www.refworld.org/pdfid/45139acfc.pdf, (Erişim Tarihi: 27.12.2020).

[700] UNHCR, Note on International Protection, A/AC.96/579, https://www.unhcr.org/excom/excomrep/3ae68c0410/note-international-protection-submitted-high-commissioner.html, (Erişim Tarihi: 26.12.2022); Feller, "UNHCR and the International Protection of Refugees - Current Problems and Future Prospects,", s. 338.

Mülteci tanımının ve AB hukukunda kimin mülteci statüsüne ve ikincil korumaya hak kazandığını tanımlayan araçların dar yorumu, mültecileri korumasız bırakabilmektedir. Dolayısıyla mülteci haklarının korunmasında AİHM, BMMYK için etkin bir koruma ortağı haline gelmiştir.[701]

23 Şubat 2012'de AİHM, İnsan Hakları Hukukunun ülke dışında uygulanmasına ilişkin önceki içtihadına dayanarak, Hirsi Jamaa ve diğerleri davasında önemli bir karar vermiştir. 2009'da Avrupa'ya tekneyle ulaşmaya çalışan ancak önceden yaklaşık otuz beş deniz mili güneyde İtalyan sahil güvenlik ve gümrük gemileri tarafından açık denizlerde önlenen bir grup olan Somalili ve Eritreli kişiler gemiye bindikleri Libya'ya geri gönderilmiştir. AİHM Büyük Dairesi oybirliğiyle, başvuranların hiçbir zaman İtalyan karasularına ulaşmamasına rağmen, İtalya'nın, başvuranları işkenceden ve insanlık dışı veya aşağılayıcı muameleden korumak da dahil olmak üzere, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamındaki çeşitli yükümlülükleri ihlal ettiğine karar vermiştir. Madde 3 teki işkence yasağı ve vatandaş olmayanların toplu olarak sınır dışı edilmesinin yasaklanan Ek 4 No'lu Protokolün 4. Maddesi ihlale uygulanan kararın gerekçesini oluşturmuştur.[702]

3.1.2. BMMYK ve İlgili Yardım Kuruluşları Arasındaki İlişki ve Mülteci Korumasındaki Etkileri

Mültecileri korumak ve onların sorunlarına çözüm bulmak sadece BMMYK'nın üstesinden gelebileceği bir mesele değildir. BMMYK bu aşamada tamamlayıcı örtüşmeleri tanıyabilir ve arayabilirse, mültecilerin ve diğer ilgili toplulukların koruma ve yardım ihtiyaçlarını karşılamada BM sisteminin etkinliğini artırabilecektir.[703] Çok taraflı insani yardımın önemli bir özelliği de dahil olan aktörlerin çokluğudur. Bağışçı tarafında, küresel ve bölgesel hükümetler arası kurumlar, farklı büyüklük ve şekillerde ulusal

[701] Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work", s. 191-192.
[702] Hirsi Jamaa ve diğerleri ile İtalya arasındaki dava için bakınız; https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-102%22]}. (Erişim Tarihi: 27.12.2022).
[703] Betts, "Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution", s. 75.

hükümetler ve alana yardımın önemli kanalları olan çok sayıda STK bulunmaktadır. Aslında, STK'lar zamanla mülteci rejiminin ayrılmaz bir parçası haline gelmiş, BMMYK ile STK'lar arasında karşılıklı bağımlılık gelişmiştir.[704] Bununla birlikte, STK'ların finansal yapıları ve sayılarının çokluğu, STK ilişkisinin yönetilme biçimiyle ilgili birtakım sorunları da gün ışığına çıkarmıştır.[705] Bir anlamda, mülteci yardımında iş birliği sorunu, bir koordinasyon içinde çözülmesi gereken *"ortak çıkarlar ikilemi"* olarak nitelendirilebilir. Çözümün uygulanabilir olması için genellikle karşılıklı davranış kurallarını belirleyen etkin bir ortak rejimin kurulması gerekmiştir.[706]

İnsani yardımdaki koordinasyon, yardım eylemlerini ve fonlarını tek bir yerden yönlendirmenin imkansıza yakın olması nedeniyle zorlaşmaktadır. BMMYK iş birliğini kolaylaştırmaya çalışmakta, ancak tüm yardım projelerinin finansmanını ve uygulanmasını dikkate alması mümkün olmamaktadır. Bu nedenle uygun kural ve kurumlara sahip bir koordinasyon rejimine ihtiyaç bulunmaktadır. İnsani yardım kuruluşları arasında, belki de özellikle para konusunda çatışan çıkarlar, karşılıklı iş birliğinin önünde engeller yaratmaktadır. Hem hükümet hem de hükümet dışı insani yardım kuruluşları arasındaki mali rekabeti sahadaki operasyonlardan izole etmelerini beklemek gerçekçi olmayacaktır.[707]

BMMYK'nın koordinatör olarak konumu, kurumun kendi yetkisine dayalı olarak beyan ettiği sorumluluğa dayanmaktadır. Bu konum; BMMYK tarafından finanse edilen

[704] Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s. 144.
[705] Christian Mommers and Margit van Wessel, "Structures, Values, and Interaction in Field-Level Partnerships: The Case of UNHCR and NGOs", **Development in Practice, Apr., 2009, Vol. 19, No. 2 (Apr., 2009), pp. 160-172**, s.161.
[706] Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s.145-146.
[707] Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s. 146.

projelerin etkin bir şekilde planlanmasını ve bunların genel olarak denetlenmesini, izlenmesini, kontrol edilmesini ve değerlendirilmesini sağlamaktır.[708]

BMMYK, Afrika Birliği Örgütü (ABÖ), Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü (NATO) dâhil olmak üzere BM'nin geniş yelpazedeki uzman kurumları, uluslararası kuruluşlar, uluslararası finansal kurumlarla yakın ilişki içinde çalışmaktadır. BMMYK'nın önemli ortaklarından bazıları; Dünya Gıda Programı (WFP), Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ve Kızıl Haç Örgütüdür (ICRC).[709]

Kuruluştan bu yana BMMYK, özellikle mülteci sorunlarına çözüm bulma ve yardım sağlama konularında ilgili kurumlarla ortaklaşa çalışmıştır. BMMYK'nın bu ortaklarla olan ilişkisinde bazen görüş ve yaklaşım farklılıkları doğmuştur. BMMYK, kurulduğunun ilk yıllarında kısıtlı bir yetki ve bütçe ile görev yapmak zorunda kalmıştır. Devam eden yıllarda BMMYK mülteciler alanında en büyük güç haline gelmiştir. BMMYK, birincil mülteci kurumu olduktan sonra sürekli genişleyen insani yardım toplulukları, BM kuruluşları ve sivil toplum örgütleriyle çalışmaya devam etmiştir. Bu durum ikili ilişkiler, iş birliği ve rekabet şeklinde süregelmiştir.

3.1.2.1. BMMYK'nın İlgili BM Kurumları İle İlişkileri

BMMYK, diğer ilgili kuruluşlarla çeşitli ortaklıklar kurarak, BM sisteminin mülteci sorunlarıyla ilgilenmek için nasıl motiveedilebileceğini belirlemek için fırsatlar oluşturmaya çalışmıştır. BM'nin mülteci sorununun yalnızca bir BMMYK meselesi olmadığını, bunun BM çapında bir sorumluluk olduğunun farkında olması önemlidir. Tamamlayıcı örtüşmelerin belirlenmesi ile BMMYK daha az eforla daha fazla çalışma yapabilecektir.[710]

---

[708] United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2003) Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR's Partners: Revised Edition, Geneva: UNHCR.
[709] UNHCR, **Global Report 2009**, 2010, s. 54.
[710] Betts, "Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution", s. 78.

Dünya'da çeşitli zamanlarda yaşanan insani krizler BM'yi harekete geçirmiş ve insani acil durumlara daha hızlı ve etkili biçimde cevap vermek amacıyla İnsani Yardım Departmanının (DHA) kurulmasını hızlandırmıştır. Ancak bu kuruluş BMMYK dâhil diğer BM kuruluşlarından yeterince destek alamadığı için istenilen liderlik yapma görevini yerine getirememiştir. BM Genel Sekreteri Kofi Annan'ın çabalarıyla bu departmanın yerine BM sisteminin yeniden yapılanmasının bir parçası olarak İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi (OCHA)[711] kurulmuştur. Ancak günümüzde de henüz istenilen iş birliği seviyesine ulaşılamamıştır. Nitekim BMMYK, diğer kurumların temel yetki ve sorumluluklarını ihlal edilmesinden kaygı duymaktadır.[712]

BM Kalkınma Programı (UNDP)[713] ile BMMYK, 1997 yılında iş birliği yapma konusunda anlaşmışlardır. Kalkınma Programı, BMMYK'nın önemli nüfus hareketlerini tespit etmesine yardımcı olarak daha etkili bir müdahale yaşanmasını sağlamıştır. Kalkınma Programı ile BMMYK arasındaki önemli iş birlikleri arasında; göçmenlerin başarılı bir şekilde yeniden entegrasyonunu sağlamak, çatışmalara çözüm bulmak, çatışma sonrası yeniden yapılanma ve barış inşası alanında gerçekleşmiştir. Dünya Gıda Programı (WFP) ile de benzer ortaklıklar devam etmiştir.[714] Dünya Gıda Programı (WFP)[715], hem acil durumlarda hem de uzun süreli mülteci durumlarında mülteci nüfusuna yiyecek ulaştırmak amacıyla BMMYK ile yakın bir şekilde çalışmaktadır. Dünya Gıda Programı yardıma ihtiyacı olan 5 binden fazla mülteci nüfusuna gıda yardımı sağlarken daha küçük

---

[711] İnsani Yardım Koordinasyon Ofisi (OCHA); Savaş, iç çatışma ve doğal felaket gibi acil durumlara müdahalenin nasıl yapılacağını belirlemek amacıyla 19 Aralık 1991 tarihinde BM'nin 48/182 sayılı kararı ile kurulmuştur. Ofis 60'tan fazla ülkede faaliyetlerde bulunmakta ve 2000 den fazla çalışanı bulunmaktadır. Ofisle ilgili detaylı bilgi için bakınız, https://www.unocha.org/, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

[712] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 119.

[713] Gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere küresel kalkınmayı sağlamak amacıyla devletler, sivil toplum kuruluşları vb ile işbirliği içinde çalışmaktadır. Bu program 22 Kasım 1965'te, EPTA(Teknik Yardım Genişletilmiş Programı) ve Birleşmiş Milletler Özel Fonu'nun ortaklığı ile kurulmuştur. Detaylı bilgi için bakınız, https://www.undp.org/about-us, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

[714] Ogata, D. Berrie, Trimarco, Weerackody, The Evolution of UNHCR, s. 424.

[715] 1961 yılında BM Genel Kurulu ile BM Dünya Gıda ve Tarım Örgütü(FAO) tarafından alınan alınan karala kurulan bu kurum, savaşlar, doğal afetler ve iç çatışmalar dolayısıyla gıda ihtiyacı duyan kitlelere gıda yardımı sağlamayı amaçlamaktadır. Programla ilgili detaylıu bilgi için bakınız; https://www.wfp.org/, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

gruplara doğrudan BMMYK gıda yardımı yapabilmektedir. Özellikle kapalı kamplarda yaşayan mülteciler için bu hizmet hayati önem taşımaktadır. Bu tür durumlarda mülteciler uluslararası topluma bağımlı yaşamak zorunda kalmaktadır.[716]Büyük mülteci operasyonları için Dünya Gıda Programı (WFP) giderek daha etkili bir organizasyon haline gelmektedir.[717]

UNDP ve WFP, BMMYK'nın çalışmalarına aktif şekilde dahil edilmeye çalışılmıştır. Bu bağlamda Orta Amerika ülkelerinden gelen mülteciler için geri dönüş programları geliştiren çerçeve olan Orta Amerika Barış ve Kalkınma Konferansı ile, BMMYK, UNDP iki yıllık bir süre boyunca ilk geri dönüş aşamasını üstlenmiş, ardından UNDP geliştirme aşamasını devralmıştır. Böylece UNDP'nin uzmanlığından ve tecrübesinden yararlanılmıştır.[718]

BMMYK, Dünya Bankası'nın karşılıklı iş birliğini ve proje koordinasyonunu geliştirmiştir. Böylece insani yardım ile uzun vadeli kalkınma arasındaki uçurumu kapatmayı amaçlamıştır. Bu süreç özellikle Avrupa'da pratik iş birliğini de artırmıştır.[719]İnsani yardım rejimiyle mülteci rejimi birçok bakımdan örtüşmektedir. Bu da BMMYK'nın daha geniş yapı ve kaynaklardan yararlanabileceği anlamı taşımaktadır. Dünya Bankası gibi kuruluşların çalışmaları BMMYK'nın menşe ülke ve sığınma ülkesinde kalıcı çözümler arayışını destekler nitelikte olmuştur. Bunun yanında çatışma sonrası yeniden yapılanma ve geliştirme çabaları mültecilerin ve yerinden edilmiş kişilerin geri dönüş ve yeniden entegrasyon yoluyla çözüm bulmaya da önemli katkı sağlamaktadır.[720]

---

716 UNHCR, **Global Report 2009**, 2010, s. 52.

717 Morris, "Refugees: Facing Crisis in the 1990s A Personal View from within UNHCR ", s. 41.

718 Betts, **"Regime Complexity and International Organizations: UNHCR as a Challenged Institution",** s. 72; Ogata, D. Berrie, Trimarco, Weerackody, The Evolution of UNHCR, **Journal of International Affairs, Winter 1994, Vol. 47, No. 2, Refugees and International Population Flows (Winter 1994), pp. 419-428**, p. 424.

719 Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s. 144.

720 Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 128.

3.1.2.2. BMMYK ve İlgili Sivil Toplum Kuruluşları Arasındaki İlişkinin Değerlendirilmesi

Yüzyıllar boyunca, hayır kurumları, yabancıları karşılama ve korunmasız kişilere bakma söylemleri altında yardımda bulunmuştur. Hayırsever dernekler, 18. yüzyılın sonlarından itibaren Avrupa'da yaygınlaşmıştır.[721] STK'lar, 1900'lü yıllardan itibaren kurumsallaşmış, mülteci yardımının önemli unsuru haline gelmiştir.[722] BMMYK ve sivil toplum kuruluşları iyi ilişkiler kurmuş, bu ilişkiler özellikle Afrika kıtasındaki insani müdahalelerde etkisini göstermiştir. BMMYK yıllar içinde STK'ları mülteci korumasına katmak için çok çalışmıştır. Ancak insani ideallerle kurulan, birçok yardım kuruluşu aynı anda bu sistemlerden bir kar ekonomisi yaratmaya çalışmıştır.[723] Bunula birlikte BMMYK'nın gelecekteki çalışmaları devletlerin çıkarlarıyla iç içe olmaya devam edecektir, aynı zamanda yerel topluluklarda aktif olan hak savunucularının ve sivil toplum kuruluşlarının geniş, küresel nitelikte sağlam bir kök salmalarına ihtiyaç duyulmaktadır.[724]

1970'lerde BM'nin diğer uzmanlaşmış kurumlarının sayıları ile STK sayıları hızlı bir şekilde artmıştır. 1976 yılında Ekonomik ve Sosyal Konsey, BMMYK'nın devletler, BM organları, STK arasında iş birliği sağlamasında görevli olduğu yönünde karar almıştır. BMMYK böylelikle BM'nin onayıyla yetki ve görevlerini olabildiğince genişletmiş ve Afrika, Asya ve Orta Amerika başta olmak üzere dünyanın birçok yerinde önemli bir aktör haline gelmiştir.[725]

BMMYK'nın zamanla STK övgüleri azalsa da bunlarla yakın iş birliğinin önemini vurgulamaktadır. Bu durum, 1980'lerdeki mali ve yönetimsel zorluklar, faaliyetlerinin

---

[721] Morris, "The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry", s. 6.

[722] Katharina Inhetveen, "NGOs und UNHCR im Flüchtlingslager: Zusammenarbeit, Konkurrenz, Abhängigkeit", **Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers,** (120-140), Transcript Verlag, Bielefeld 2010, s. 120.

[723] Morris, "The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry", s. 13.

[724] Goodwın -Gıll, "The Office of the Unıted Natıons Hıgh Commissioner for Refugees and the Sources of International Refugee Law", s. 41.

[725] Betts, Loescher ve Milner**, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 32.

kötü değerlendirilmesi, kontrolü nedeniyle bağışçı devletlerden ve Yürütme Komitesinin aldığı eleştirilere dayanmaktadır. 1980'lerin sonundaki eğilim, BMMYK'nın hem finanse ettiği operasyonların pratik yönetimindeki kendi rolünü güçlendirmeye çalışması hem de kendi faaliyetlerine daha fazla önem vererek bağışçılara kontrolün kendisinde olduğu izlenimini vermesi olmuştur.[726]

1980'lerde mülteci sayılarında ciddi artışlar meydana gelmiştir. 1980'lerin başında 10 milyon olan mülteci sayısı 1980'lerin sonunda 17 milyonu bulmuştur. BMMYK bu süreçte istenilen düzeyde etkin olamamıştır. Bu sonucun ortaya çıkmasında BMMYK'nın artan bu sayıya ayak uyduramaması ve Batı çıkarlarını öncelemesi yatmaktadır. Süreç içinde BMMYK'nın mali ve idari yapısında ciddi kırılmalar meydana gelmiştir. Birçok devlet bu STK eliyle mültecilere yönelik adımlar atma yoluna gitmiştir. Bu durumda kısmen BMMYK'nın etkinliği de azalmış olacaktır. BMMYK büyüyen mülteci sayılarına karşı yeterli bütçeyi bulmakta zorlanmıştır.[727]

1960'ların ortalarında, BMMYK'nın uluslararası niteliğe sahip 20'den fazla STK ile resmi ortaklığı bulunmaktayken yaklaşık kırk yıl sonra çoğu ulusal nitelik taşıyan 100'den fazla STK ile proje protokolleri yapılmıştır. 2009 yılında 672 STK'ya projeler için 486 milyon ABD doları aktarılmış ki bu rakam BMMYK'nın o dönemdeki bütçesinin %27'sine denk gelmektedir. Bu örgütlerin 159'u uluslararası 513 ise ulusal nitelik taşımaktadır.[728] STK'ların sayısının artmasının olumlu etkilerini yanında sahada karmaşıklığa neden olabilmeleri dolayısıyla olumsuz etkisi de olabilmektedir. Örneğin Ruanda, Bosna ve Kosova'da olduğu gibi 200'den fazla STK kriz bölgesine akın etmiş sağlıklı çözümler oluşturulamamıştır. Bu kuruluşlardan bazılarına yardım sağlamak için şüphesiz çok ihtiyaç duyulmuştur. Ancak STK'ların deneyimi ve pratik eylemleri

[726] UNHCR (1972). Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1970. UNGA Doc. A/8412, 1 January; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s.117.

[727] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 40.

[728] UNHCR, **Global Report 2009**, 2010, s. 54.

olmadan görevlerini yerine getirmeye çalışmaları işleri zorlaştırmıştır.[729] BMMYK bünyesinde STK'larla iletişim kurmak amacıyla koordinasyon komitesi kurulmuştur. Komite, STK'lar ile BMMYK arasında haberleşmeyi sağlamakta ve daha sağlıklı hizmetlerin yapılmasına olanak sunmaktadır.[730]Ancak kurumların kapasiteleri, planları ve hedefleri hakkında yeterli ve güvenilir bilginin olmaması, koordinasyon çabalarını baltalamıştır. Araştırmalar genel olarak, kurumlar arası iş birliğini teşvik etmek için kurulanlar da dahil olmak üzere, uluslararası rejimlerin kurulması ve işleyişinde bilgi sorunlarının yaygın olduğunu göstermektedir.[731]

Zaman içinde STK'lar arasında BM programların planlama ve uygulama aşamalarında eşit muamele görme yönünde artan bir talep ortaya çıkmıştır. Bu talep BM kurumlarının hesap verebilirliği ve tabanla ilişki kurma yetenekleri konusundaki endişeleriyle aynı zamana denk gelmiştir. Daha etkin iş birliği ihtiyacı, ortaklık kavramının geliştirilmesine ve BMMYK'nın ve iş birliği yaptığı STK'ların dış ilişkiler politikalarında yol gösterici bir kavram olarak benimsenmesine ivme kazandırmıştır. BMMYK ve STK'lar arasındaki bu konudaki istişareler, 1994 yılında Oslo'da düzenlenen Eylemde Ortaklık (PARinAC) Konferansı ile önemli bir dönüm noktasına ulaşmış ve bir Bildiri ve Eylem Planının sunulmasıyla sonuçlanmıştır.[732] BMMYK, STK ilişkilerini geleneksel paradigmadan yeni ve geliştirilmiş bir ilişkiye dönüştürmeyi amaçlamıştır. Ortaklık kavramı, BMMYK ve STK iş birliğine ilişkin genel söylemin parçası haline gelene kadar politika belgelerinde giderek daha sık yer almaya başlamıştır.[733]

---

[729] The Kosovo Refugee Crisis. An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and response, https://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68d19c/kosovo-refugee-crisis-independent-evaluation-unhcrs-emergency-preparedness.html, (Erişim Tarihi: 07.12.2022).

[730] Ogata, D. Berrie, Trimarco, Weerackody, The Evolution of UNHCR, s. 424-425.

[731] Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s. 146.

[732] Mommers, Wessel, "Structures, Values, and Interaction in Field-Level Partnerships: The Case of UNHCR and NGOs", s. 161.

[733] Mommers, Wessel, "Structures, Values, and Interaction in Field-Level Partnerships: The Case of UNHCR and NGOs", s. 162.

Oslo Deklarasyonu ve Eylem Planı'ndan türetilen ortaklık kavramının ilk amacı, kaynakların birbirine bağlı aktörler arasında etkin bir şekilde iş birliği edilebileceği bir çerçevenin oluşturulmasıdır. BMMYK ile STK'lar arasındaki iş birliği sadece her iki taraf için faydalı değil, aynı zamanda gereklidir. Her iki tarafın da mültecilere yeterli yardım sağlama nihai hedeflerine ulaşmak için birbirlerine güvenmeleri gerekmektedir. Hem BMMYK hem de STK'lar amaçlarına ulaşmak için çok önemli bir dizi kaynağa sahiptir. Bu bağlamda kaynak terimi, mümkün olan en geniş anlamıyla anlaşılmalıdır; kaynaklar maddi veya finansal olabileceği gibi entelektüel birikimi de kapsamaktadır. Deklarasyondaki ana hedefler arasında, kaynakların etkin kullanımını en üst düzeye çıkarmak ve ilgili tarafların avantajlardan ve uzmanlıktan tam olarak yararlanmaktır.[734] Ortaklık belgelerindeki amaçlardan ikincisi, BMMYK-STK ilişkilerinin eşitlik üzerine kurulması gerektiği fikriyle bağlantılıdır. *"STK'lar ve BMMYK arasındaki ortaklık, her iki tarafın da birbirlerinin deneyimlerini ve yetkilerini tanıdığı saygı eşitliğine dayanmalıdır."* ortaklık belgeleri, ilişkinin siyasi ve rekabetçi olarak görülmemesi gerektiğine atıfta bulunarak iş birliği ruhuna dikkat çekmiştir.[735]

1997'de yayınlanan ve 2003'te revize edilen BMMYK Ortakları için Program Yönetimi El Kitabı'nın geliştirilmesi, STK ilişkileri bakımından önemli adımlar arasında sayılabilecektir. BMMYK ile STK iş birliği için 13 uygulama ilkesi belirlenmiştir. Bu ilkelere göre, BMMYK ve STK'lar, birbirlerinin bakış açısını anlama; bilgi alışverişi için fırsatlar arama; mükemmellik ve iyileştirme taahhüdü, şeffaflığı ve bilgi paylaşımını taahhüt etmek; sinerji aranması, kazan-kazan politikasının öncelemesi; her yönden iletişim kurmaya çalışma; operasyonel sorunları birlikte planlamak ve çözmek, sürekli önceliklendirmeyi kolaylaştıran koordinasyon mekanizmaları ve süreçleri oluşturmak, birbirlerinin uzmanlıklarına saygı duymak, rolleri, sınırları ve standartları tanımlar ve bunlara saygı göstermeyi kabul etmek, politika boşluklarını belirlemek, politika

[734] Partnership in Action (PARinAC), Oslo Declaration and Plan of Action, 9 June 1994, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68f3d8.html; Mommers and Wessel, "Structures, Values, and Interaction in Field-Level Partnerships: The Case of UNHCR and NGOs", s. 165-166.

[735] Mommers and Wessel, "Structures, Values, and Interaction in Field-Level Partnerships: The Case of UNHCR and NGOs", s.162-163.

belirlemek ve bu politikayı uygulamanın tüm aşamalarında ilgili herkesle paylaşmak, operasyonun en erken aşamasında eğitim vermeyi taahhüt etmektedir.[736] BMMYK'da zaman zaman yapısal reformlar ve yönetim değişiklikleri yaşamıştır. Sürekli değişim halinde olan uluslararası sistemde ve çok çeşitli devletlerin var olduğu düzende, BM ve sivil toplum örgütleri ile iş birliğinde bu tür değişimlerin olması kaçınılmazdır.[737] Temel yetkilerine bağlı kalıp çeşitli reformlar gerçekleştirmek BMMYK'nın kalıcı zorluklarından birini oluşturmaktadır.[738]

STK'lar özellikle kamp yönetimi, su ve besin ihtiyaçlarının karşılanması konusunda kritik öneme sahiptirler. Son yıllarda bu örgütlerin koruma faaliyetleri konusunda da BMMYK'ya yardım ettikleri görülmektedir. STK'ların bu çalışmalara katılımı, yerelde etki doğurmaya yönelik önemli katkıları olmuştur. Ayrıca bu katılım BMMYK üzerinde oluşabilecek siyasi baskıların dengelemesini sağlamıştır. Bununla birlikte, artan sayıda BMMYK dışı personel ve bu alandaki gönüllüler, BMMYK personeli kadar profesyonel eğitime sahip olmamıştır.[739] STK'lar ayrıca BMMYK'nın politikalarının ve öncelliklerinin belirlenmesinde de önemli rol oynamışlardır. 2009 yılında sivil toplum ile yapılan istişarelere 180'ne yakın kuruluş katılmıştır.[740] Cenevre Merkezli Uluslararası Gönüllü Ajanslar Konseyi (ICVA)[741] aracılığıyla sivil toplum örgütleri BMMYK ve devletlerarasında süre gelen politika değişikliği konularına daha fazla dâhil olmak istemişlerdir.

---

[736] United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2003) Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR's Partners: Revised Edition, Geneva: UNHCR.

[737] UNHCR, **"UNHCR, the UN System and other International Organizations,"** www.unhcr.org/pages/49c3646c296.html, (Erişim Tarihi: 01.11.2022)

[738] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s.117.

[739] UNHCR, Global Report 2009, 2010, s. 53.

[740] UNHCR, Global Report 2009, 2010, s. 53.

[741] Uluslararası Gönüllü Ajanslar Konseyi (ICVA), 1962 yılında özellikle göç ve mülteci odaklı sivil toplum kuruluşlarının bir araya gelerek oluşturulduğu kuruluştur. ICVA; krizlerden etkilenen insanlara koruma sağlamak, hayatlarını onurlu şekilde sürdürmelerini garanti altına almak amacıyla faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu Konseye dünyada 1000'den fazla sivil toplum örgütü entegre olmuştur. ICVA ile ilgili detaylı bilgi için bakınız; https://www.icvanetwork.org/about-icva/, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

3.2. BMMYK'nın Gelişen Mülteci Hukuku'na Etkisi ve Yaklaşımları

BMMYK artarak devam eden mültecilerin sorunlarına cevap verebilmek için olabildiğince esnek davranmaktadır. Kurumun esnekliği BM Genel Kurul Kararlarıyla sağlanabileceği gibi devletlerin verdiği yetkiyle de olabilmektedir. BMMYK kendinden önceki mülteci kurumlarından farklı olarak yeni durumlara ve sorunlara çözüm bulma noktasında daha özerk bir yapıya sahiptir. Yürütme Komitesi de mültecilerin yeni ve değişen insani sorunlarına yanıt olarak mülteci hukukunun sürekli gelişmesine önemli katkılar sunmaktadır.[742] BMMYK'nın uluslararası mülteci hukuku ile ilgili sorumluluklarını değiştirmesine ve genişletmesine izin veren uluslararası koruma görevinin geniş şekilde yorumlanmasıdır. BMMYK'nın görev ve yetki konusundaki bu esnekliğin temellerinden biri de BMMYK'nın doktirinsel yaklaşımlarıdır. BMMYK'nın doktirinsel pozisyonları zamanla değişim göstermiştir.[743] Doktirinsel yaklaşımların sonuçları arasında sayılan yük paylaşımı, 1981'den bu yana yürütme komitesinin sonuçlarının konusunu oluşturmuştur. Yürütme Komitesi bu konuda yasal temel sağlamaya çalışmıştır.[744]

Uluslararası mülteci hukukundaki kriz ve devletlerin mülteci hakları konusunda isteksiz davranmaları, BMMYK'yı, mülteci hukuku çerçevesini genişletmek ve iyileştirmek zorunda bırakmıştır. BMMYK bunları yaparken Genel Kurul'dan izin almak yerine doğrudan kendi çalışmalarını başlatmıştır. Bununla birlikte BMMYK'nın uluslararası insan hakları belgelerini kullanması, devletlerin mültecilere karşı yükümlülüklerini genişletmeleri bakımından ayrı bir öneme sahiptir. İkinci olarak, BMMYK'nın doktirinsel yaklaşımları uluslararası mülteci hukukuna dair belgelerin açıklanmasını ve detaylandırılmasını sağlamıştır. Bu yaklaşımlarla gönüllü geri dönüş ve

---

[742] General Conclusion on International Protection No.25 (XXXIII), 1982, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c434c/general-conclusion-international-protection.html, (Erişim Tarihi: 21.01.2023); Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 260-261.

[743] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s.139.

[744] Protection of Asylum- Seekers in Situations of Large- Scale Influx, No. 22 (XXXII), 1981, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e10/protection-asylum-seekers-situations-large-scale-influx.html, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

mülteci statüsünün belirlenmesine ilişkin usul standartlarındaki boşluklar doldurulmaya çalışılmıştır.[745] Mültecileri korumak amacıyla yasal düzenlemelerin yetersiz olduğu birçok mülteci sorunu bulunmaktadır. Bireysel mültecilerin yanı sıra kitlesel akınlarda sığınmacıların hakları, mülteci statüsünün grup olarak belirlenmesi, geçici korumanın içeriği, tamamlayıcı koruma eksik olan düzenlemeler arasında sayılabilecektir.[746]

3.2.1. BMMYK'nın Mülteci Hukuku Gelişimindeki Rolü

Devletlerin mültecilere yaklaşımındaki isteksizlikleri, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü hükümlerindeki boşluklar ve belirsizliklerden beslenmiştir. Bazı devletler Sözleşme'nin mülteci tanımındaki belirsizliklerden yararlanıp mülteci tanımının aşırı derecede kısıtlayıcı yorumlarını benimserken, diğerleri, ilk sığınma ülkesi kuralını uygulayarak, Sözleşme'nin standartlarını açıkça ihlal etmeyen, ancak yine de Sözleşmenin insani ve koruma ruhuna aykırı olan adımlar atmıştır. Bu durumda bölgesel standartlar giderek önemli hale gelmiştir. Ancak farklı bölgeler için farklı standartların kabul edilmesi başka bir sorun olarak karşımıza çıkmıştır. BMMYK insan hakları belgelerinde yer alan mülteci haklarına dair metinlerin gelişimi ve uygulamaya geçmeleri için çalışmalarda bulunmuştur. Uluslararası İnsancıl Hukuk ve Ceza Hukuku düzenlemeleri de Uluslararası Mülteci Hukuku çerçevesinin geliştirilmesine katkıda bulunmuştur. Bu düzenlemeler 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü'nün boşluklarını da doldurmaya yardımcı olmuştur.[747]

BMMYK, mültecilerin uluslararası korunmasından sorumlu başlıca BM kuruluşu olarak, devletler tarafından uluslararası mülteci hukukunun geliştirilmesi konusunda benzersiz ve ayrıcalıklı bir konuma sahiptir. Küresel istişareler ve koruma gündemli eylem programları, Uluslararası Mülteci Hukukunun geliştirilmesine katkıda bulunmak için yeni yöntemler arasında sayılabilecektir. BMMYK'nın bu rolü yerine getirirken üstlenmesi gereken faaliyetler BMMYK Tüzüğü ve BM Genel Kurul kararlarında ve yürütme

[745] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 209- 210.
[746] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s, 212.
[747] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 257-258.

komitesi sonuçlarında yalnızca sınırlı rehberlik sağlamakla birlikte, BMMYK tarafından bu rolün yerine getirilmesinde üstlenilen faaliyetlerin kapsamının yasal dayanağı bulunmaktadır.[748]

BMMYK, Uluslararası Mülteci Hukukunun gelişimi konusunda sorumluluğu bulunmaktadır. Temelde bu görev, mülteci korumasının temel ilkelerini teşvik etmeyi, yorumlamayı, korumayı ve geliştirmeyi içermektedir. BMMYK'nın öncelikli hedefi, mültecileri kabul etmeye yönelik uluslararası taahhütleri güçlendirmenin yanı sıra, mültecileri tehlikeye atan ayrımcı uygulamalarla mücadele etmek ve insan haklarına saygılı bir şekilde çözümler aramaktır. Uzun vadede BMMYK'nın görevi ise, sağlam yasal temellere ve uluslararası kabul görmüş ilkelere dayalı, geniş kapsamlı bir mülteci koruma rejimi geliştirmektir.[749]

3.2.1.1 BMMYK'nın Uluslararası Anlaşma Hukukunun Gelişimine Katkısına Örnekler

Mültecilerin korunmasına yönelik olarak kabul edilen ilk uluslararası sözleşme olan 1951 Cenevre Sözleşmesi ile BMMYK Tüzüğünün onaylanması aynı zaman dilimine denk geldiğinden BMMYK, bu Sözleşmesin taslak metninin hazırlanması sürecine katılamamıştır. Ancak 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kabul edildiği 2-25 Temmuz 1951 tarihleri arasında Cenevre'de düzenlenen Tam Yetkili Temsilciler Konferansı'na BMMYK da katılmıştır. Bununla birlikte BMMYK, mülteci haklarıyla ilgili 1957 Mülteci Denizcilerle ilgili Andlaşma[750] ve 1967 New York Protokolü'nün kabul sürecinde çok önemli görevlerde bulunmuştur. Mülteci Denizcilere İlişkin Andlaşma, BMMYK'nın kuruluşunun ardından çözmek zorunda olduğu önemli sorunlardan birinden doğmuştur. BMMYK'nın yardımını talep eden denizci mülteciler, BMMYK'nın Hollanda'dan sorunun belirlenmesi için bir çalışma yapmasına neden olmuştur. BMMYK'nın talebi ile

---

[748] Lewis, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution ", s. 90.

[749] UNHCR, Note on International Protection (Submitted by the Hihgh Commissioner), 2 August 1989, https://www.unhcr.org/excom/excomrep/3ae68bfe20/note-international-protection-submitted-high-commissioner.html, (Erişim Tarihi: 25. 12. 2022).

[750] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Agreement relating to Refugee Seamen, 23 November 1957, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3614.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

Hollanda'nın başkanlığında bir konferans toplanmıştır. Bu konferansa BMMYK gözlemci olarak katılmıştır. Konferans sonucunda 1957 Andlaşması kabul edilmiştir. Bu Andlaşma ile denizcilere seyahat belgesi vermeye yetkili devletler tespit edilmiş ve seyahat belgelerinin hazırlanmasına ilişkin yöntemler Sözleşme'ye dahil edilmiştir.[751]

BMMYK'nın mülteci hukuku ilke ve standartlarını geliştirmesinin en etkili yollarından biri konuyla ilgili yönergeler oluşturmasıdır. BM Genel Kurulu ve Yürütme Komitesi, ihtiyacı olan herkese uluslararası koruma sağlamak için BMMYK'dan yol gösterici ilkelerin geliştirilmesini araştırmasını özellikle talep etmektedir. Bu birimler BMMYK'ya uluslararası mülteci hukukunun gelişimi bakımından destekleyici olmuştur. BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukunu güçlendirmeye ve teşvik etmeye yönelik bugüne kadarki en önemli taahhüdü olarak kabul edilebilecek Uluslararası Korumaya İlişkin Küresel İstişareleri sürdürmesi için BMMYK'yı teşvik etmiştir. Ayrıca BMMYK, mültecilerin korunmasına ve kalıcı çözümlere yönelik bölgesel girişimleri teşvik etmeye ve geliştirilen bölgesel standartların evrensel olarak tanınan standartlarla tamamen uyumlu olmasını sağlamaya davet edilmiştir.[752]

BMMYK, mültecileri etkileyen vize sorunları ve sosyal güvenlik gibi belli konularda yapılan andlaşmaların yapılmasında katkıda bulunmuştur. 1959 yılında kabul edilen Mülteciler İçin Vizelerin Kaldırılmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi ve Avrupa Sosyal Güvenlik Andlaşmaları'nın protokollerinin oluşturulması bu çabaların sonucudur. BMMYK, 1957 Avrupa Suçluların İadesi Sözleşmesi'ne de müdahil olmuştur.[753] 1990 Dublin Sözleşmesi'nin taslak metninin çalışmalarında da BMMYK yer almıştır. Bu Sözleşme ile Avrupa Ekonomik Topluluğu üye devletleri, bir sığınma başvurusunu

[751] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 68.
[752] Lewis, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution ", s. 81-83.
[753] 1957 European Convention on Extradition, 13 December 1957, https://rm.coe.int/1680064587, (Erişim Tarihi: 26.12. 2022).

değerlendirmekten hangi devletin sorumlu olduğunu belirlemek için kendi aralarında kurallar koymuşlardır.[754]

BMMYK, kuruluşundan günümüze uluslararası insan hakları belgelerinde mültecilerin korunmasına yönelik standartların geliştirilmesinde önemli rol oynamıştır. Nitekim BMMYK yaptığı çalışmalarla Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi taslağına sığınma hakkının dahil edilmesi konusunda önemli çabalarda bulunmuştur.[755] Ancak sığınma hakkına ilişkin hüküm andlaşmaya dahil edilmemiştir. Sığınma hakkının Sözleşmeye dahil edilmemesinin gerekçeleri; sığınma hakkının bireyin temel bir hakkı olmaktan çok devletin hakkı olduğu görüşünün ağır basması ve hükmün metni üzerinde görüş birliğine varılmamasıdır.[756] Bunun yanında BMMYK, mültecilerin vatandaşlıklarını kaybedip vatansız kişiler haline gelebilecekleri için vatansızlığın azaltılmasına ilişkin 1961 BM Vatansızlığın Azaltılmasına İlişkin Sözleşme taslağının hazırlanmasına da katılmıştır. Dönemin BMMYK hukuk baş danışmanı Paul Weis, bu süreçte Uluslararası Hukuk Komisyon'un özel raportörlerine Sözleşme taslağının hazırlanmasına yardımcı olmak için BM hukuk birimine atanmıştır.[757]

BMMYK, 1952 Evrensel Telif Hakları Sözleşmesi ile ilgili olarak Hükümetler arası Telif Hakkı Konferans'ına gözlemci olarak katılmış ve mültecilerin de bu sözleşmenin sunduğu haklardan yararlanmasını istemiştir. Konferans, Telif Hakkı Sözleşmesi'nde mültecilere yer vermese de Sözleşme'nin Protokolün'de mülteciler yer almıştır.[758] Evrensel Telif Hakkı Sözleşmesi'nin 1 nolu protokolü ile 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin 14. maddesinde yer alan mültecilerin sanatsal haklarına ek güvence

---

[754] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 80.
[755] UNHCR Report o f the UNHCR, A/2394, https://www.unhcr.org/excom/unhcrannual/3ae68c968/report-united-nations-high-commissioner-refugees.html, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).
[756] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 75.
[757] Paul Weis, "The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness, 1961", **The International and Comparative Law Quarterly 11, no. 4 (1962):** 1073-096. Accessed December 26, 2020. http://www.jstor.org/stable/755987.
[758] Protocol 1 annexed to the Universal Copyright Convention concerning the application of that Convention to the works of stateless persons and refugees 1952.

getirilmiştir.[759] BMMYK ayrıca 1956 Nafaka Yükümlülüklerinin Yurtdışında Geri Alınmasına İlişkin Sözleşme metninin oluşum aşamasına gözlemci olarak katılmıştır.[760] 1963 Viyana Konsolosluk İlişkileri Sözleşmesi ile ilgili olarak BMMYK, fikrini andlaşma taraflarına iletmiştir.[761] Uluslararası Çalışma Örgütü tarafından hazırlanan 1982 Sosyal Güvenlik Haklarının Korunması Sözleşmesi ile bağlantılı olarak, BMMYK, Andlaşmanın müzakerelerine katılmış ve bu sözleşmede yer alan mülteci tanımının 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü ile tutarlı olmasını sağlamıştır. BMMYK ayrıca 1989 Çocuk Hakları Sözleşmesi taslağında da önemli katkıda bulunmuş, sığınmacı ve sığınma talebinde bulunan çocuklardan Sözleşme'de söz edilmesi sağlanarak, mültecilerin Sözleşmede yer alan haklardan yararlanmalarını sağlamıştır.[762] BMMYK 2000 yılında BM Organize Suçla Mücadele Sözleşmesini tamamlayan iki protokolün taslak metinlerinin hazırlanmasında yer almıştır. Bu Protokoller: Kişi Kaçakçılığını Önleme, Bastırma ve Cezalandırma Protokolü ile Kara, Hava ve Denizdeki Göçmen Kaçakçılığına Karşı Protokoldür. BMMYK, bu Protokollerin devletlerin 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamındaki haklarını olumsuz yönde etkilememesini sağlamak için görüşlerini bildirmiştir.[763] 1973 Protokolü ile hangi devletin sığınma devleti olduğu ve seyahat belgelerinin düzenlemesine dair hükümler konulmuştur.[764] 1969 Afrika Birliği Mülteci

---

[759] Protocol 1 to the Universal Copyright Convention, 6 Sept. 1952, 216 U.N.T.S. 132 and Protocol 1 Annexed to the Universal Copyright Convention as Revised at Paris on 24 July 1971, concerning the Application of that Convention to Works of Stateless Persons and Refugees, 24 July 1971, 943U.N.T.S. 178.).

[760] Convention on the Recovery Abroad of Maintenance, 20 June 1956, https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XX-1&chapter=__20&Temp=mtdsg3&clang=_en, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).

[761] Memorandum from the UNHCR, submitted to the United Nations Conference on Consular Relations, U.N. Doc. A/CONF.25/L.6 (4 March 1963), https://legal.un.org/diplomaticconferences/1963_cons_relations/docs/english/vol_2/a_conf25_6.pdf, (Erişim Tarihi: 21.01.2023).

[762] Convention on the Rights of the Child, m. 22.

[763] UNHCR Summary Position on the Protocol against the Smuggling o f Migrants by Land, Sea and Air and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime (11 Dec. 2000).

[764] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Agreement relating to Refugee Seamen, 23 November 1957, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3614.html, (Erişim Tarihi: 25.11.2020) and , UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Protocol to the Agreement relating to RefugeeSeamen, 30 March 1975, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b38218.html, (Erişim Tarihi: 25.11.2022).

Sözleşmesi ve vatansız kişilere yönelik kabul edilen 1954 ve 1961 Sözleşmeleri[765] bakımından dönemin yüksek komiseri Schnyder, ilgili metinlerin kabulünü desteklemekle birlikte 1951 Cenevre Sözleşmesinin mültecilere ilişkin başlıca uluslararası sözleşme olarak kalmasını sağlamak istemiştir.[766] Mülteci sorunlarına bölgesel çözümler bulma arayışlarının artması ve BM üye devlet sayısındaki artış, mülteciler hakkında yeni evrensel anlaşmalar geliştirmek için gerekli fikir birliğine varmayı zorlaştırmıştır. Bunun yanında devletler insan ticareti ve kaçakçılığı da dahil olmak üzere yasadışı göçü kontrol etme çabalarıyla ve 11 Eylül 2001'den bu yana ulusal güvenlik kaygılarıyla meşgul olmuştur. Vize gereklilikleri, geri kabul anlaşmaları ve mültecilerin dışlamasına neden olan ön tarama gibi uygulamalarla devletler, çoğu zaman mülteci hakları ve sığınma talepleri üzerinde olumsuz r etkiler oluşturmuştur.[767]

Sonuç olarak, uluslararası mülteci rejimi, 1970'den önce kabul edilen uluslararası mülteci andlaşmalarından, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü, Mülteci Denizcilere İlişkin 1957 Anlaşması ve Telif Hakkı Sözleşmesinden oluşmuştur. 1984 İşkence ve Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Aşağılayıcı Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi ve 1989 BM Çocuk Hakları Sözleşmesi gibi mültecilere uygulanabilir insan hakları belgeleriyle desteklenmiştir.[768]Bununla birlikte uluslararası mülteci hukuku alanında kabul edilen metinlerin ve mülteci korumasına

[765] Organization of African Unity (OAU), Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ("OAU Convention"), 10 September 1969, 1001 U.N.T.S. 45, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html, (Erişim Tarihi: 25.11.2022), UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Stateless Persons, 28 September 1954, United Nations, Treaty Series, vol. 360, p. 117, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3840.html, (Erişim Tairihi: 25.11.2022) and
UN General Assembly, Convention on the Reduction of Statelessness, 30 August 1961, United Nations, Treaty Series, vol. 989, p. 175, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b39620.html, (Erişim Tarihi: 25.11.2020).

[766] Lewis, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution ", s. 76.

[767] Lewis, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution ", s. 77.

[768] Lewis, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution ", s .78.

yönelik uluslararası andlaşmaların yorumlanmasında yetkili kurum BMMYK olmaya devam etmektedir.[769]

3.2.1.2. BMMYK'nın Uluslararası Teamül Hukukunun Gelişmesindeki Rolü

BMMYK, mültecilere ilişkin uluslararası anlaşmaları geliştirme yetkisine sahiptir. Ayrıca, uluslararası mülteci hukukundaki boşlukları doldurmaya yardımcı olmak için BM Genel Kurulu ve Yürütme Komitesi tarafından yetkilendirilmiştir. BMMYK, devletler tarafından oluşturulan uluslararası mülteci hukukunun ikinci temel kaynağı olan mültecilere ilişkin uluslararası teamül hukukuna katkıda bulunmaktadır. Mültecilere ilişkin uluslararası teamül hukuku önemli bir hukuk kaynağıdır. 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne veya 1967 New York Protokolü'ne taraf olmayan devletler teamül hukuku dolayısıyla geri göndermeme kuralına tabidir. Ek olarak, evrensel nitelikteki yeni mülteci hukuku anlaşmalarının oluşturulmaması durumunda, mültecilere ilişkin uluslararası teamül hukuku giderek daha önemli hale gelecektedir. BMMYK'ya, Tüzüğü kapsamında uluslararası teamül hukukunun geliştirilmesine ilişkin herhangi açık bir sorumluluk verilmemiştir. Bu nedenle, BMMYK'nın geleneksel uluslararası mülteci hukukunun geliştirilmesine katkıda bulunmadaki rolünün temeli, mültecilere ilişkin andlaşmalar hukukundan farklıdır.[770]

BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukunun geliştirilmesiyle ilgili rolü, devletlerin güvenlik ve yasadışı göçe odaklanmaları nedeniyle sekteye uğramıştır. Bu nedenle evrensel sözleşme yapma planları ötelenmiştir. Mülteci hukuku ilke ve standartları, uluslararası sözleşme hukuku ile aynı bağlayıcı niteliğe sahip olmasa da mülteci politikaları ve uygulamalarının oluşturulması ve uygulanmasında devletlere rehberlik ederek uluslararası mülteci hukukundaki boşlukları doldurmaya yardımcı olmaktadır. Ayrıca, BMMYK'nın uluslararası teamül hukukunun gelişimine katkısı,

---

[769] Goodwın -Gıll, "The Office of the Unıted Natıons Hıgh Commıssıoner for Refugees and the Sources of Internatıonal Refugee Law", s. 40.

[770] Lewis, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution ", s. 85.

belirli temel ilkelerin evrensel olarak bağlayıcı olmasını sağlamaya yardımcı olmaktadır.[771]

BMMYK, Uluslararası Koruma Notunda, uluslararası koruma yetkisinin önemli bir yönünü, uluslararası mülteci hukukunun geliştirilmesine katkıda bulunma sorumluluğunu ele almıştır. BMMYK'nın koruma işlevinin uluslararası mülteci hukukunun geliştirilmesini içerdiğini kabul etse de bu role ilişkin yeterince inceleme yapılmamıştır. BMMYK'nın yasal yetkisi, BM Genel Kurul kararları ve Yürütme Komitesi kararları ile BMMYK'nın uluslararası mülteci hukukunun geliştirilmesi ve iyileştirilmesinde kilit bir rol oynamaya devam etmesini sağlayacak şekilde desteklenmiştir. Böylece, BMMYK'nın uluslararası hukukun kaynaklarından olan mültecilerle ilgili uluslararası teamül hukukuna katkısı da giderek daha önemli hale gelmiştir.[772]

3.2.2. BMMYK ve Mülteci Korumasına Getirdiği Yeni Yaklaşımlar

Uluslararası mülteci koruma sisteminin geleceği önemli bir tartışma konusudur. Mülteci barındıran kısmen az gelişmiş ülkelerden artan sayıda insanın batıya göçünün artması devletleri yeni politikalar geliştirmeye itmiştir.[773] Çatışmaların değişen doğası ve yerinden edilme dinamiklerinin bir sonucu olarak, BMMYK'nin yetki ve operasyonel önceliklerinin evriminin kaçınılmaz olduğunu iddia etmektedir. Bu bakımdan kurumun kendisinin uluslararası toplumun taleplerini karşılamaya istekli olduğu gerçeği göz ardı edilmemelidir.[774]

Uluslararası korumanın günümüzde çeşitli eksiklikler barındırdığı söylenebilir. Sınır ötesi ve ülke içinde zorla yerinden edilme ve vatansızlık durumlarında korumaya yönelik mevcut yasal çerçeveler kapsamlı ve mükemmel değildir. Ayrıca, yerinden

---

[771] Lewis, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution ", s. 89.
[772] Corinne Lewis, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution," **International Journal of Refugee Law 17, no. 1 (2005):** 67-90, s. 67.
[773] Gorlick, "Shifting Priorities, Attitudes, and Institutional Change", s. 8.
[774] Gorlick, "Shifting Priorities, Attitudes, and Institutional Change", s. 10.

edilmenin bazı çağdaş biçimleri 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü'nün kapsamına uymamaktadır. BMMYK'nın karşı karşıya olduğu diğer zorlukların yanında devletlerin 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamındaki yükümlülüklerini yasal sistemlerine dahil etmemeleri, iklim değişikliği nedeniyle zorla yerinden edilen kişilerin koruma ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin uluslararası rehberliğin olmaması, doğal afetler ve kapsanmayan durumların var olmasıdır. Sözleşme hükümlerinin anlamı ve uygulanmasına ilişkin farklı görüşlerin olması ve bunların çoğuna uyulmaması BMMYK tarafından 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ilişkin denetim sorumluluğuna uygun olarak sunulan rehberliğin çoğu durumda birçok üçüncü dünya ülkesinin kaynak ve kapasite kısıtlamaları nedeniyle çok sayıda mülteciye ev sahipliği yapılamaması, BMMYK'nın Sözleşme'yi onaylayan ülkelerde mülteci statüsü belirlemeye devam eden katılımının yetersiz olması uluslararası koruma sorumluluğunu sekteye uğratmaktadır.[775]

BMMYK'nın geliştirdiği veya geliştireceği herhangi bir yeni yaklaşım, mülteci sorunundan etkilenen tüm devletlerin meşru endişelerine cevap veren bir yaklaşım olmalıdır. Bu endişeler arasında, kendi sorunlu ekonomileri olan birçok gelişmekte olan ülkede mülteci sorunlarının uzun süreli doğası ve bu ülkelerin mülteci akınlara eşlik eden siyasi ve güvenlik zorlukları, yük paylaşmada azalan uluslararası dayanışma konusundaki endişeleri yer almaktadır. Mülteci meselesi esasen kabul veya göç kontrollerinden biri olarak görülmese de bazı devletler için alternatif bir çıkış kanalı olarak göçün uygunluğunu değerlendirmek amacıyla daha geniş, uluslararası göç bağlamını incelemek önemli olmaktadır.[776]

Devletler, iltica prosedürlerinin pahalı, bürokratik ve halk tarafından rahatsızlık doğurduğu gerçeğiyle karşılaşmıştır. Bunun yanında devlet uygulamalarındaki farklılıklar da sürmüştür. Nitekim, Kanada'da sığınma talebinde bulunan bir sığınmacının mülteci olarak kabul edilme olasılığı, her ikisi de aynı çatışmadan kaçıyor olsalar bile,

[775] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 202.
[776] Feller, "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects", s. 346.

Almanya'ya başvuran bir sığınmacıdan daha fazladır. BMMYK, sığınma prosedürlerinde eksiklikleri vurgulamak yerine, mülteci kabulü için devletleri ikna etmeli ve tarih boyunca mültecilerin ve göçmenlerin yeni anavatanlarında değerli bir kaynak olduğunu vurgulamalıdır.[777]

3.2.2.1. Gelişen Mülteci Sorunlarına Örnek Olarak: Çevresel Mültecilik[778]

Genel olarak, insani krizler nedeniyle yerinden edilenleri korumaya yönelik yasal, politik ve kurumsal çerçeveler ne yazık ki yetersiz kalmaktadır.[779] Çevresel nedenlerle yaşanan göç hareketleri her ne kadar eskiye dayansa da bu hareketler 1980'den günümüze tartışmalara konu olmaktadır. Bunun yanında çevresel mültecilerin statüleri ve korunmaları henüz uluslararası hukuk bakımından açıklığa kavuşturulamamıştır.[780] Çevresel nedenlerle göç edenler 1951 Cenevre Sözleşmesinden ve BMMYK korumasından faydalanamamaktadır. Devletler bu açığı kapatmak amacıyla geçici koruma gibi yöntemler kullanma yoluna gitmektedir. Türkiye bakımından Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 63. maddesinde yer alan ikincil korumadan çevresel mültecilerin yararlanması mümkün değildir. Ancak yürütme erkinin alacağı bir kararla Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 91. maddesinde yer alan geçici koruma ve Geçici Koruma Yönetmeliği'nin kapsamına dahil edilmeleri mümkün olabilecektir.[781]

BMMYK, yalnızca mültecilerle değil aynı zamanda ülke içinde yer değiştirmek zorunda kalan kişilerle, ülkelerine geri dönenlerle, vatansızlarla ve diğer bazı hareket

---

[777] Guest, "The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis", s. 603-604; Morris, "Refugees: Facing Crisis in the 1990s- A Personal View from within UNHCR,", s. 38; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s.150; Hyndman, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", **August 2001, Refugee Canada s Journal on Refuge**, s. 51; Morris, "Refugees: Facing Crisis in the 1990s - A Personal View from within UNHCR ", s. 44.

[778] Ekşi makalesinde; *"İklim Mültecileri" veya "Çevre Mültecileri"*, bu kavramların birbirileri yerinde kullanılabileceğine işaret etmiştir. Ancak Çevresel Mültecilik kavramı kanımızca iklimi de kapsayan daha geniş bir kavram olduğundan bu kavramın kullanılması uygun görülmüştür. Nuray Ekşi, "İklim Mültecileri", **Göç Araştırmaları Dergisi**, C.2, S.2, 2016, s. 10.

[779] Martin, "Rethinking Protection of Those Displaced by Humanitarian Crises", s. 446.

[780] Ekşi, "İklim Mültecileri", s. 18.

[781] Ekşi, "İklim Mültecileri", s. 55.

halindeki insanlarla da ilgilenmektedir. Doğal afetler nedeniyle yerlerinden edilen kişilerin sayısında ve dünyadaki ekonomik göçmen sayısındaki çarpıcı artışla birlikte, bu sayıların iklim değişikliği ve küreselleşmeyle daha da artacağına dair tahminlerin bulunması BMMYK'nın yükünün artırmaktadır. Giderek karmaşıklaşan mülteci rejiminde BMMYK'ya önemli görevler düşmektedir. Mülteci rejiminde yaşanan değişiklikler BMMYK yapısının da zamanla yenilenmesine neden olmuştur. BMMYK bu değişiklikleri yönetmekte genel itibariyle başarılı olmuştur.[782]

İklim değişikliğinin olumsuz etkileri ile çatışma arasında bağlantılar olsa da sonuç kaçınılmaz değildir. Araştırmaların çoğu, iklim değişikliğinin mevcut gerilimlere neden olmak yerine ağırlaştırdığını ortaya koymaktadır.[783] İklim değişikliği için önem arz eden ve 1992'de kabul edilen Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (UNFCCC)'ne 166 devlet taraf olmuştur. Sözleşme, 1994 yılında yürürlüğe girmiştir.[784]

BMMYK, iklim değişikliğine bağlı yerinden edilme konusunda merkezi bir konuma sahiptir. 2009'da Kopenhag'da yapılan iklim değişikliği zirvesi öncesinde, BMMYK bu yeni göç biçimini potansiyel olarak yıkıcı bir güvenlik tehdidi olarak tanımlamıştır. BMMYK Yüksek Komiser Yardımcısı'nın *"en iyi tahminlere göre bile, bu yüzyılın ortasına kadar aşırı hava koşulları, azalan su rezervleri ve azalan su rezervleri nedeniyle 250 milyona yakın insanın yerinden olacağını"* duyurmuştur. Tarım arazilerinin bozulması, pek çok insan da yetersiz besin kaynakları dolayısıyla yerini terk etmiş ve etmektedir.[785]

---

[782] Crisp, "Refugees, Persons of Concern, and People on the Move", s. 74; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 80-81.

[783] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 145.

[784] UNFCCC, https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification-of-the-convention, (Erişim Tarihi: 22.02.2023).

[785] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Climate Change, Displacement and Human Rights, March 2022, available at: https://www.refworld.org/docid/6241c27d4.html, (Erişim Tarihi: 06.11.2022).

2009 yılında yayınlanan politika açıklamasına göre, *"İklim değişikliği insani bir sorundur. Bu nedenle, BMMYK dahil insani yardım kuruluşlarını doğrudan ilgilendirmektedir"*. BMMYK, iklim krizinin boyutuna dikkat çekmiştir. Ayrıca, veri toplama ve analizine adanmış bir kuruluş olan Nansen Girişimi'nin (şimdiki adıyla Afet ve Yerinden Edilme Platformu) kurulmasında ve bu alanda daha etkili küresel, bölgesel ve ulusal politikaların oluşturulmasında öncü rol oynamıştır.[786]

Doğrudan veya dolaylı olarak insan faaliyetli kaynaklı, atmosferin yapısını değiştiren olaylar iklim değişikliği olarak kabul edilmektedir. Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (IPCC) değerlendirme raporuna göre küresel sıcaklık 1,1 derece ile 6,4 derece arasında yükselecek ve deniz seviyesi buna bağlı olarak 18 ile 59 cm arasında artacaktır. Bu da önemli gelgit olaylarının oluşması ve yaşadığımız yüzyılda önemli felaketlerin olacağı anlamı taşımaktadır. İklim değişikliklerinin neden olduğu çevresel sorunlar insanların yaşadıkları yerleri terk etmelerine neden olacaktır.[787] İklim, insan hareketlerine sebep olarak bilinen en eski faktörlerden biridir. İklimdeki değişiklikler, tarih öncesi göçleri etkilediği gibi, coğrafyayı da göç yollarını etkileyecek şekilde değiştirmiştir.[788]

BMMYK, iklim değişikliği, çevresel göç ve doğal afet kaynaklı yerinden edilenlere nasıl ve hangi kapsamda hareket etmelidir? Bu soruyu doğru cevaplamak için konuyla ilgili kavramsal çerçeve net bir şekilde oturtması gerekmektedir. Pratik açıdan olaya baktığımıza; 2005 ve 2010 yılları arasında BMMYK Hint Okyanusu'nda gerçekleşen tsunami, Güney Asya'da yaşanan deprem, Pakistan'da yaşanan seller, 2010 yılındaki yıkıcı Haiti depremi de dahil olmak üzere bir çok doğal felakette önemli roller üstlenmiştir. Nitekim bu yolla BMMYK mülteci programlarını uygulamak için ev sahibi ülkelerle daha yakın işbirliği kurmayı başarmıştır. 2010 yılında ayrıca BMMYK'nın doğal

---

[786] Jeff Crisp, **UNHCR at 70 An Uncertain Future for the International Refugee Regime,** s.362; Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s.145.

[787] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** s. 136.

[788] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 52.

afetlerdeki rolünü resmilik kazanması amacıyla BM tarafından saha düzeyinde koruma koordinasyonu rolünü üstlenmesi için pilot uygulama programı onaylanmıştır.[789] Ayrıca 2017 yılında iklim değişikliği nedeniyle yerinden edilmenin önlenmesi amacıyla BM tarafından devletleri desteklemek için Yerinden Edilme Görev Gücü (TFD) Kurulmuştur.[790]

Yaşadığımız yüz yılda kırsal alanlardan köylere göçler önemli ölçüde artmış ve artmaya devam etmektedir. Gerek ekonomik gerekse de çevresel faktörler nedeniyle kırsal bölgelerden kentlere göçler yaşanmaktadır. Kentsel nufüsun dünya nufüsuna oranı 1900'de %13, 1950'de %29, 2005'te %49 olarak tespit edilmiş ve 2030 yılında ise bu oranın %60 olacağı tahmini yapılmıştır.[791] Dünyadaki kentleşme eğiliminin BMMYK için önemli bir sonucu vardır. Çünkü mülteciler genellikle kırsal kamplarda ve yerleşim yerlerinde ağırlanmakatdır. Bu bölgelerden ayrılıp kentsel alanlara yaşamak zorunda kalan mültecileri koruma programlarından yararlandırmak ve güvenliklerini sağlamak daha da zor hale gelmektedir.[792] BMMYK, dünyadaki mültecilerin yarısının ve yerinden edilmiş kişilerin çoğunun kentsel alanlarda yaşadığını kabul etmektedir. Ancak bu konuda yeterince hızlı çözümler bulmadığından eleştiriye maruz kalmaktadır. Çünkü BMMYK politikası uzun yıllar boyunca, mültecilerin kamplarda yaşamalarına yönelik olmuştur.[793] BMMYK, çevresel bozulma veya felaketler nedeniyle yerinden edilmiş kişilere mülteci statüsü sağlamanın onların korumalarını iyileştirmeyeceğinden, aksine 1951 Cenevre Sözleşmesini baltalayacağından korktuğu için *"çevre mültecileri"* veya *"iklim mültecileri"* terimlerini kullanmaktan kaçınmıştır. Dolayısıyla, BMMYK, çevresel olarak yerinden edilmiş kişiler için ayrı bir koruma rejimi geliştirmeye yönelik uluslararası çabalarda öncülük etmektedir. Ancak gelecekte kurulabilecek rejimi denetleme

[789] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 138.
[790] UNFCCC, https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10.pdf, (Erişim Tarihi: 22.02.2023).
[791] UNDESA, "World Urbanization Prospects," Population Divisions (New York: UNDESA, 2005)
[792] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 140.
[793] UNHCR, "Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas" (Geneva: UNHCR), 2009.

taahhüdünde bulunmamıştır.[794] Yaşanan gelişmeler ışığında mültecilerle ilgili uygulamalarının sorgulanması gerekmektedir. Fiziksel ve psikolojik travmayı azaltmak için acil ihtiyacı olan insanlar için daha fazlasının yapılması gereklidir. Devletlerle ortak faaliyetler yürütülmeli ve mülteci sorunlarına özen göstermenin ve onları savunmanın yeni yolları bulunmalıdır.[795]

3.2.2.2. BMMYK'nın Mülteci Koruması İçin Sunduğu Kalıcı Çözüm Önerilerinin Değerlendirilmesi

Mülteci sorununa kalıcı çözümler sunmak, BMMYK'nın görevleri arasındadır. Kalıcı çözümün genel kabul görmüş bir tanımı olmamakla birlikte, mültecilerin kendi toplumlarına yeniden entegresi, yeni bir topluma entegre olmaları, ulusal koruma ve temel haklara erişimden yararlandıkları uzun süreli durumlara yol açan bir süreç olarak tanımlanabilir. BMMYK için klasik üç kalıcı çözüm yolu; yerel entegrasyon, üçüncü ülkeye yeniden yerleşim ve gönüllü geri dönüştür.[796]

Çözümün üç geniş bileşeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki ve en önemlisi mülteciliğin önlenmesidir. BMMYK ile doğrudan ilişkili olmakla beraber, gerekli eylemlerin sorumluluğu büyük ölçüde ilgili devletlere aittir. İkinci olarak, mültecilerin temel haklarının korunması ve menşe ülkeleri dışında gerekli yardımın zamanında sağlanmasıdır. Üçüncüsü, mültecilerin sorunlarını çözmek için gerekli diğer faaliyetlerde bulunmaktır.[797]

BMMYK Tüzüğü'nü hazırlayan devletler kurumun yasal olarak işlevlerini gerçekleştirmesini ve ileride çıkabilecek sorunlara rahat müdahalesini sağlamak amacıyla çeşitli çözümler oluşturmaya çalışmışlardır. Bunlardan bir tanesi BMMYK Tüzüğü'nün 9. maddesinde görebilmekteyiz. Buna göre; BMMYK, kendi sınırları dahilinde geri

---

[794] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 303.

[795] Tulleken, "Refugee crisis presents a humanitarian paradox", s. 3.

[796] Betts, "The Normative Terrain of the Global Refugee Regime", **Ethics & International Affairs**, s. 373; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 189; Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 203.

[797] Ozmenek, "UNHCR in Turkey", s.54; Morris, "Refugees: Facing Crisis in the 1990s- A Personal View from within UNHCR", s. 38-39.

göndermeler ve yeniden yerleşmeler dahil olmak üzere, Genel Kurul'un kararıyla ek faaliyette bulunabilir. BM Genel Kurulu, bu hüküm temelli olarak hem kişi yönünden hem konu bakımından BMMYK'nın yetkilerini genişletme yolunda kararlar almıştır. Bu yöntemle mülteciler dışındaki belirli kategorilerdeki kişileri korumaya ve onlara yardım etmeye BMMYK'yı görevlendirmiştir.[798]

Dünyadaki mültecilerin büyük bölümünün düşük ve orta gelirli ülkelerde olduğu ve bu devletlerin çoğunun mültecilerin ihtiyaçlarına cevap verme konusunda eksik kaldığı gerçeği ortadadır. Bunun yanında BMMYK, 1980'lerin sonlarından bu yana geçmişi dünyanın dört bir yanındaki ülkelerde mülteci koruma ve yardım programları yürüten operasyonel bir kuruluş olarak giderek artan rolüyle dikkat çekmiştir. BMMYK özellikle geri dönüş ve yeniden yerleştirme yoluyla, mültecilere yönelik çözümlerin sağlanmasında önemli rol oynamaktadır. Bu faaliyetlerin devletlerin topraklarında gerçekleştirildiği ve devletlerden mali katkılar gerektirdiği ve bu devletlerin özel çıkarları olduğu düşünüldüğünde, bu faaliyetleri nihai olarak etkileyenin devletlerin çıkarları olması şaşırtıcı olmamaktadır.[799]

Devletler genellikle mültecileri kendi topraklarında barındırmak istemedikleri için onları ülkelerine geri göndermek, ülkelerine girişi önlemek ve kontrol altına almak istemişlerdir. 2000'li yıllarda devletler, mülteci akınının tehdidi altında kalmak, çatışma durumlarında siyasi ve askeri amaçları desteklemek bakımından insani yardım kullanmayı bir güvenlik sorunu olarak görme eğilimi göstermişlerdir. BMMYK, güvenlik endişelerini ortadan kaldırmaya veya hafifletmeye çalışarak, devletleri uluslararası mülteci hukuku

[798] U.N. Doc. A/RES/ 49/169 (23 Dec. 1994), Menşe ülkelerine geri dönen kişiler, ülke içinde yer değiştirmek zorunda kalan kişiler U.N. Doc. A/RES/ 47/105 (16 Dec. 1992) ve kitsel göçler U.N. Doc. A/RES/ 39/139 (14 Dec. 1984), yer almaktadır. https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/49, (Erişim Tarihi: 26.12. 2022).

[799] Milner, Ramasubramanyam, **"The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees"**, s.200; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s.128.

ilkelerine bağlı kalarak ve mülteci korumasına teşvik ederek bu eğilimi değiştirmeye çalışmıştır.[800]

BMMYK, milyonlarca mültecinin acılarının hafifletilmesine ve sığınma ülkelerindeki yerel entegrasyonları veya üçüncü ülkelerde yeniden yerleştirilmeleri veya gönüllü geri dönüşlerini kolaylaştırarak temel haklarının korunmasına önemli ölçüde katkıda bulunmuştur. Mülteci sorununun doğasına ve karmaşıklığına, görev ve sorumluluklarını yerine getirmek zorunda olduğu ortama bağlı olarak, kalıcı çözümlere öncelik vermiş ve bunların peşinden bir inanç, cesaret ve gerçekçilik duygusuyla devam etmiştir. Gönüllü geri dönüş, mülteci sorunu da tercih edilen bir çözüm olmaya devam etse de sürekli azalan geri dönüş rakamlarıyla karşı karşıya kalınmıştır.[801]

Mültecilere yönelik uluslararası ilginin temelindeki insani mülahazalar ve insan hakları ilkeleri, 1951'deki kadar bugün de geçerlidir. Ancak, 1951 Sözleşmesi'nin kapsamak üzere tasarlandığından çok daha karmaşık bir sığınma durumu karşısında odak noktası değişmiştir. Nicelik, kapsam ve coğrafi odaktaki değişiklikler, mülteci ve zorunlu hareketlerin temel hakların korunmasından ziyade esasen bir göç sorunu olarak algılanmasına yol açmıştır. BMMYK'nın bakış açısına göre, genel olarak gerekli olan, insan haklarındaki ilerleme, dış politika ve göçmenlik kontrol hususlarıyla ilgili olarak iyi bir şekilde bütünleştirilmesi ve dengelenmesi için sığınma ve mülteci politikası geliştirecek küresel temelli bir yaklaşım, uluslararası toplum tarafından sergilenmelidir. Ancak temel koruma ilkeleri ve uluslararası dayanışma başlangıç noktası olarak kalmalıdır.[802]

---

[800] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 299.

[801] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 240.

[802] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 149; Feller, "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects", s. 344-345.

3.2.2.2.1. Mülteciler İçin Gönüllü Geri Dönüşün Sağlanması

Dünyadaki çatışmaların bitmesi geri dönüşü hızlandırabilecektir. Ancak, yıkılan altyapıyı, yolların, okulların ve tıbbi tesislerin bulunması; devlet veya devlet dışı aktörler tarafından devam eden misilleme veya zulüm korkusu geri dönmelerinin önündeki engeller arasındadır.[803] Uzun süre BMMYK'nın da ana çözüm yolu olarak görülen mültecilerin gönüllü geri dönüşleri istenilen düzeyde sağlanamamıştır. Mültecilerin %10'undan azı menşe ülkelerine dönmüştür. Son yılların verilerine bakıldığında ise bu oran %5'e kadar gerilemiştir.[804] Geri dönüşün sürdürülebilir olabilmesi için engellerin aşılması, barışa, kalkınmaya ve insani desteğe ihtiyaç bulunmaktadır. Geri dönüşlerin çoğu çatışmanın sona ermesinden sonraki üç yıl içinde gerçekleştiğinden, barış andlaşmasından hemen sonraki süreç çok önemli olmaktadır.[805] Güvenlik ve adalet sistemleri etkin bir şekilde işlemezse özellikle kadınlar geri dönüş yerlerinde daha yüksek istismar riskleriyle karşı karşıya kalabilmektedir. Sığındıkları yerde işi olan kişiler, bulundukları yerde daha iyi durumda olduklarını düşündükleri takdirde geri dönmemeyi tercih etmektedir. Vatandaşı oldukları ülkeyi hiç tanımamış olanlar yani neredeyse tüm hayatlarını ev sahibi ülkede geçirenler de bildikleri ülkede kalmayı geri dönüşe tercih etmektedir.[806]

1960'ların ve 1970'lerin anti kolonyal kuruluş mücadeleleri sırasında, komünist rejimlerden ve sömürgeci baskıdan kaçan kişilerin ülkelerine geri dönmeleri hemen sağlanamamıştır. 1980'lerin sonlarından itibaren geri dönüş, devletlerin ve BMMYK'nın tercih edilen kalıcı çözümü olarak ortaya çıkmıştır. 1990'larda bu tutum BMMYK'nın hem mülteciler için tehlikeli hem de çoğu zaman yeni mülteci hareketleriyle

---

[803] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s.164.
[804] UNHCR, Data Finder, https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=2bxU2f, (Erişim Tarihi: 23.02.2023).
[805] World Bank Group, **Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts**, Washington, D.C: World Bank, 2017, p. 105.
[806] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 165.

sonuçlandığından sürdürülememiştir. Afganistan, Myanmar, Burindi ve Liberya bu durumu kanıtlayan olaylara şahitlik etmiştir. Bu durumda, geri dönüşün sürdürülebilirliğini sağlamaya yardımcı olmak için barışın inşası ve çatışma sonrası yeniden yapılanma ve uzun vadeli kalkınmanın sağlanması gerekmektedir. Ancak bu süreçte gerekli adımlar atılmamıştır. 1990'larda geri dönüş girişimlerinin istenilen başarıya ulaşmasından dolayı BMMYK, kalıcı çözümlere ilişkin yeni fikirler geliştirmek zorunda kalmıştır.[807] 21. yüzyılda, dünyadaki mülteci nüfusunun çoğunu ve ülke içinde yerinden edilmiş kişilerin önemli bir bölümünü oluşturan çatışmaların uzun süreli olması nedeniyle, önceki on yıla göre mülteci dönüşlerinin sayısında genel bir düşüş görülmüştür. Ancak Afganistan'a 2002-2020 yılları arasında 6 milyonun üzerinde mülteci dönüşü sağlanmıştır. Bu anlamda en yüksek rakamlar 2002'de Taliban rejiminin devrilmesinin ardından kayda alınmıştır.[808] En geniş çaplı Suriyeli mülteci hareketleri 2011 ile 2014 yılları arasında gerçekleşmiştir. Bu sürenin ardından komşu ülkeler sınırdan geçişi zorlaştırmıştır. Mültecilerin Suriye'ye dönüşleri de istenilen seviyede olmamıştır. BMMYK, 2016 yılından bu yana Türkiye, Lübnan, Ürdün, Irak ve Mısır'dan yaklaşık 280 bin mültecinin Suriye'ye geri döndüğünü açıklamıştır.[809] Suriye içinde güvenlik eksikliğinin bulunması geri dönüşler önündeki en büyük engellerdendir. Aile evinin yıkılması, istihdam, eğitim, sağlık ve temel hizmetlerin olmaması da geri dönüşlerin düşük olmasına neden olmuştur.[810]

1951 Cenevre Sözleşme'si kapsamında mülteci korumasının vurgusu, mültecilerin yeni bir ülkeye entegre edilmesi ve yeniden yerleştirilmesi üzerine olmuştur.[811] Artan mülteci sayıları, ev sahibi ve bağışçı devletlerin taleplerine yanıt olarak, BMMYK, çatışmaların devam ettiği yerlerde dahi mültecilerin ülkelerine geri dönüşlerini sağlamaya devam etmiştir. Bu durumu gerçekleştirmek geri dönüşleri kolaylaştırmak amacıyla

[807] UNHCR, "Framework for Durable Solutions and Persons of Concern", Geneva 2003.
[808] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s.202.
[809] UNHCR, 'Syria Regional Refugee Response: Durable Solutions', Operational Data Portal, https://data.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions, (Erişim Tarihi: 23.02.2023).
[810] World Bank, **The Mobility of Displaced Syrians: An Economic and Social Analysis**, World Bank Group, Washington 2020, s. 44-45.
[811] Susan Kneebone (Ed.), **Refugees, Asylum Seekers and Rule of Law**, s .17.

BMMYK eskiden aranan ülkede "*önemli ölçüde"* bir güvenliğin olması koşulu yerine *"güvenli şekilde geri dönüş"* koşulunu aramaya başlamıştır.[812]

3.2.2.2.2. Mültecilerin Yerel Entegrasyonu

Mülteci korumasında yerel entegrasyon; yasal, ekonomik ve sosyal olmak üzere birbiriyle ilişkili üç boyutta mülteciler için kalıcı çözümleri sağlayab bir süreç olarak tanımlanabilir. Yerel entegrasyon, mültecileri yeni bir ulusal topluluğun sosyal ve ekonomik yaşamına dahil olmasını amaçlamaktadır. Vatandaşlığa kabul ve kendi kendine yeterliliğe yol açan temel sosyo-ekonomik haklara erişim, yerel entegrasyonun diğer temel ön koşullarıdır. Mültecilere sığınılan ülkenin vatandaşlığının verilmesi, mültecilerin kendi topraklarında ekonomik ve sosyal entegrasyonunun eşlik etmesiyle yerel entegrasyon süreci tamamlanmaktadır. Ancak belirli ev sahibi devlet üzerinde aşırı yükten kaçınmak için sorumlulukların adil bir şekilde paylaşılması da gerekmektedir. Pek çok mülteci ve ülke içinde yerinden edilmiş kişi, görünürde kalıcı bir çözüm olmaksızın kamplarda onlarca yıldır yaşamaya devam etmektedir. Bu, uzun süreli mülteci durumu olarak adlandırılmaktadır. Yakın bir kalıcı çözüm umudu olmaksızın beş yıldır mülteci olan, aynı milliyetten en az 25 bin kişiden oluşan nüfusun olması uzun süreli mültecilik için gerekli diğer şartlardır. Mültecilerin bulundukları ülkede uzun süre kalmaları, yalnızca ev sahibi ülkeler üzerinde bir yük oluşturmakla kalmamakta aynı zamanda ev sahibi topluluklarda gerilim ve huzursuzluk yaratabilmektedir.[813]

Mültecilerin vatandaşlığa alınması düşük ve orta gelirli ülkelerde daha az yaygın olsa da son yıllarda önemli bazı istisnalar yaşanmıştır. 2017 ile 2018 arasında Türkiye, 79 binden fazla Suriyeliyi vatandaşlığa kabul etmiştir.[814] Yine, Gine-Bissau'da, 2018 ve 2019'da uzun süredir ikamet eden yaklaşık 9 bin Senegalli mülteci vatandaşlığa alınmıştır.[815]

---

[812] UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2019, **Annual Report 2020**, pp. 68–69; Barnett, "Humanitarian with a Sovereign Face: UNHCR in the Global Undertow", s. 244– 277.
[813] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 236.
[814] UNHCR, Global Trends 2019, s. 54
[815] UNHCR, Refugee Data Finder.

Mültecilerin veya ülke içinde yerinden edilmiş kişilerin güvenli ve onurlu bir şekilde geri dönüşlerinin kolaylaştırılması birçok kez ya anavatanlarının güvensizliği, istikrarsızlığı ve ekonomik yoksunluğu nedenleriyle duraklamış veya başarısız olmuştur. BMMYK'nın önündeki zorluk, yalnızca mültecilerin ve yerinden edilmiş kişilerin güvenli bir şekilde geri dönüşünü yönetmek değildir. Mültecilerin geri döndükleri ülkelerinde sağlık, eğitim, gıda güvenliği gibi temel ihtiyaçların karşılanması için gerekli koşulları yaratmaktır. BMMYK geri dönenlerin yeniden entegrasyonunun zorluklarını akılda tutarak, mültecilere tarım arazilerinin tahsisi, tarımsal malzemelerin dağıtımı, kooperatiflerin kurulması, su temini ve iş için gıda projelerinin uygulanması gibi çeşitli programlar gerçekleştirmiştir. BMMYK, mültecilerin kendi kendine yeterliliklerini artırmayı amaçlayan girişimlerde bulunarak birçok ev sahibi ülkenin yükünü azaltmıştır.[816]

3.2.2.2.3. Mültecilerin Üçüncü Ülkelere Yeniden Yerleştirilmesi

Mülteciler, yeniden yerleştirilmeyi çok şanslı bir durum olarak görmektedir. İhtimallerin düşük olduğu ve getirisinin hayatlarında güvenli bir şekilde ilerleme fırsatı açısından önemli olduğu göz önüne alındığında, bu uygun bir benzetme olarak görülebilecektir.[817] Üçüncü bir ülkeye yerleştirme, yalnızca sınırlı sayıda mülteci için bir çözüm olmuştur. 1960'tan beri 4 milyondan fazla insan bundan yararlanmıştır. Bu sayı toplam mültecilerin %1'ne bile denk gelmemektedir. Ancak, yeniden yerleşim için seçilmek tamamen bir şans meselesi değildir. Uzmanlaşmış ve uzun bir mültecilik sürecidir.[818] Yerleştirme ülkeleri, her yıl dünyanın hangi bölgelerinden ve kaç mülteci yerleştireceklerini belirlemektedir. Devletler, yeniden yerleştirmeye ihtiyaç duyan mültecilerin BMMYK'den sevklerini kabul etse de bu, sevk edilen bir kişinin ilgili devlet tarafından mutlaka kabul edileceği anlamı taşımamaktadır.[819] BMMYK, hangi

[816] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s.237- 238.
[817] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s.165.
[818] Rez Gardi, "The Future of Solutions', Reference Paper for the 70th Anniversary of the 1951 Refugee Convention" **Centre for Asia Pacific Refugee Studies**, 2021, s. 3-4.
[819] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s.165.

mültecilerin yeniden yerleşim için sevk edileceğini belirlemeye yardımcı olması için yeniden yerleştirme devletleriyle istişare ederek ulaşılan kriterleri vurgulamaktadır.[820]

Yeniden yerleşim, 21. yüzyılın ilk yirmi yılında iniş çıkışlar yaşamıştır. Bu durum gelecekte önemli ölçüde daha fazla mülteciye çözüm olarak yeniden yerleşmeyi görmeyi zorlaştırmaktadır.[821] 2019'da BMMYK, yeniden yerleştirme ülkeleri ve diğer ortaklar arasında önümüzdeki on yıl için bir dizi hedef üzerinde anlaşmaya varmıştır. Amaç, 2019'dan 2028'e kadar yeniden yerleştirme yoluyla 1 milyon mültecinin ve tamamlayıcı yollar olarak bilinen diğer göçmenlik kabul programları aracılığıyla 2 milyon mültecinin kabul edilmesini sağlamak olmuştur.[822]

BMMYK kurulmadan önce faaliyet gösteren IRO, mültecilerin ülkelerine geri gönderilmesi, kimliklerinin tespiti, tescili ve sınıflandırılması, bakım ve yardım, hukuki ve siyasi koruma ulaşım ve bu kişileri kabul edebilecek ve kabul etmek isteyen ülkelere yeniden yerleşimlerini sağlamakla yetkilendirilmiştir. Dolayısıyla IRO'nun yetkisi genel ve kapsayıcı nitelik taşımaktadır.[823] IRO geri dönüşlerden ziyade yeniden yerleştirmeye önem vermiştir. Ancak bu durum mülteci kabul eden devletlerden tarafından olumsuz karşılanmıştır. Avrupa'daki ekonomik durumdan dolayısıyla devletler ekonomik yatırımlarını mülteciler için değil kemdi vatandaşları için kullanmayı tercih etmişlerdir. Tüm bu olumsuz yaklaşıma rağmen IRO, 1 milyondan fazla mülteciyi Amerika, İsrail, Güney Afrika gibi ülkelere yerleştirmiştir.[824] Bu dönemde siyasi, stratejik dayanışma temelli ve ekonomik avantajlar barındıran savaş sonrası mültecilerin yeniden yerleştirilme çabalarının önemi bir kez daha teyit edilmiştir. IRO çalışmaları mültecilerin Avrupa dışına yeniden yerleşmede istekli olmaları, denizaşırı ülkelerde temel haklar için ortak bir payda

---

[820] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Resettlement Handbook, 2011, July 2011, available at: https://www.refworld.org/docid/4ecb973c2.html, (Erişim Tarihi: 23.02.2022).

[821] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 208.

[822] UNHCR, **The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways"** 2019, s. 6 vd.

[823] Elif Uzun, Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK'nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Rolü, **Göç Araştırmaları Dergisi**, C. 2, s. 2, Temmuz- Aralık 2016, s.65-66.

[824] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 91.

oluşturmasına bağlı olduğunu göstermiştir. Bu nedenle mültecilerin korunması için yeniden yerleşim ülkeleriyle ikili andlaşma yapılması yoluna gidilmiştir.[825]

IRO, mültecilere yeniden yerleşim sağlamasına rağmen, Avrupa'daki kamplarda yüzbinlerce mülteci yaşamını sürdürmeye devam etmiştir. Bu durum da başarının tam olarak sağlanmadığını göstermektedir. Soğuk Savaş'ın başlamasıyla birlikte, Doğu Avrupa'dan gelen yeni mülteci grupları batıya doğru ilerlemeye başlamasıyla içinden çıkılmaz bir hal almıştır. Hindistan, Kore, Çin ve Filistin'de yaşanan felaketler milyonlarca yeni mültecinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Mülteci sayısındaki artış göz önüne alındığında ve mültecilerin yeniden yerleşim ülkelerinin kabul edeceği sınırlara ihtiyaç olduğu yönündeki yaklaşım üçüncü ülkeye yerleştirmenin hızını azaltmıştır. [826]

BMMYK 1990'ların sonlarından bu yana mültecilerin yeniden yerleşimini kolaylaştırmak için çalışmış ve yeniden yerleşime ihtiyaç duyan mültecilerin sayısı konusunda rehberlik sağlamıştır, mültecileri yeniden yerleştirme yoluyla kabul etme kararı nihayetinde BMMYK'nın değil devletlerin aldığı bir karar olmaktadır.[827] BMMYK 2019'da yaklaşık 1,4 milyon mültecinin yeniden yerleşime ihtiyaç duyduğunu bildirirken, devletler toplu olarak yalnızca 90 bin yeniden yerleşim alanı sağlamıştır. Bu sayı BMMYK tarafından belirlenen ihtiyacın yalnızca %6,4'üne karşılık gelmektedir.[828] BMMYK, kuruluşundan günümüze 50 milyon fazla yerinden edilmiş kişiye yardım etmiş ve yardım etmeye devam etmektedir.[829] Yeniden yerleştirme, yerleştirme devletleri, BMMYK ve sivil toplum kuruluşlarındaki ortaklar arasındaki bu sistematik ve koordineli yaklaşımı her zaman yansıtmamıştır. Yeniden yerleştirme çözümü, İkinci Dünya Savaşı'nın sonrasında, kısmen de olsa yeniden yerleşim devletleri için yararlı bir Avrupa işgücü kaynağı olarak görülmüştür. Zamanla, dünyanın her yerinden mültecilere açık bir

---

[825] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 93.
[826] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 13.
[827] Milner, Ramasubramanyam, "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", **The Oxford Handbook of International Refugee Law**, s. 193.
[828] UNHCR, 'UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2019', https://www.unhcr.org/5b28a7df4.pdf, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).
[829] Jastram, Achiron, **Flüchtlingsschutz: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht,** s.27.

çözüm haline gelmiş ve münhasır olmasa da en çok risk altında olan mültecilere odaklanmaya çalışılmıştır.[830]

Devletlerin mülteci koruması konusunda farklı öncelikleri bulunabilmektedir. Bu durum kolektifleştirilmiş mülteci koruma sürecinin bir yansımasıdır. Bazı devletler, risk süreci boyunca mültecilere fiziksel koruma sağlarken, bazı devletler mali kaynak aktarabilmektedir. Bu mali destek her devletin ekonomik gelişmiş düzeyine göre belirlenirse daha sağlıklı sonuçlar doğacaktır.[831] Devletlerin sahip olduğu kaygılar uluslararası mülteci koruma sisteminin oluşmasına engel değildir.[832] BMMYK'nın aktifleşmesi, uluslararası iş birliği ve yük paylaşımı ilkelerini tanımlaması ve gerekirse yeniden düzenlemesi gerekmektedir.[833] Mevcut bağlamda vurgulanmaya değer bir diğer sorun, bazı devletlerin "*ilk sığınma ülkesi"* ilkesine katı bir şekilde bağlı kalma istekleridir. Bu ilke, mülteci tanımı kapsamında mutlaka dikkate alınması gereken bir husus değildir. İlk sığınma ülkesi kavramı, bazı ülkelerde statünün reddedilmesinin ve sığınma talebinin temel dayanağı haline gelmiştir. Sığınma kurumlarındaki sıkıntılar, Batı devletlerine ulaşımı zorlaştırmaktadır. Alınacak önlemler kapsamlı olmazsa, devletlerin mültecileri geçici olarak da olsa kendi topraklarında kabul etmeye devam etme istekliliğine zarar vermektedir.[834]

BMMYK'nın başarısını anlamak, devletlerin koruma ve çözümlere katkıda bulunma istekliliğini ne zaman ve nasıl etkileyebildiğiyle ilgili olmuştur.[835] BMMYK çalışmalarının merkezi mülteciler için koruma ve kalıcı çözümler arayışı olmuştur. Yerinden edilmenin nedenleri ve sonuçları ile mültecilere ve BMMYK'yı ilgilendiren diğer topluluklar verilen yanıtların tümü, dünya siyasetinin farklı yönleriyle iç içe

---

[830] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 166.
[831] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 1000.
[832] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 1001.
[833] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 200.
[834] Feller, "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects", s. 341-342.
[835] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 93.

geçmiştir. BMMYK yetkileri siyasi konjonktör ve yaşanan olaylar dolayısıyla sürekli sorgulanmış ve kısmen değişime uğramıştır.[836]

3.2.2.2.4. Gönüllü Geri Dönüş, Yerel Entegrasyon ve Yeniden Yerleşim Çözümlerinin Eksiklikler Karşısında BMMYK'nın Yaklaşımı

BMMYK, mülteci korumasındaki eksikliklerden dolayı giderek daha fazla endişe duymaktadır. İlticanın temel amacı, kendi ülkelerinde yaşamları tehdit edilenleri korumaktır. Ne yazık ki, çoğu zaman mülteciler, devletlerin mülteci kampları ve yerleşim yerlerinin güvenliğini ve sivil niteliğini sağlayamaması veya devletlerin isteksizliği nedeniyle sürgünde, güvensizlik ve şiddete maruz kalmaya devam etmiştir.[837] Suriye krizi bağlamında ve İkinci Dünya Savaşından bu yana hiç olmadığı kadar çok insanın yerinden edildiği günümüzde, koruma arayan rekor sayıdaki insan mevcut mülteci rejimince istenilen düzeyde korunamamaktadır. Ürdün, Macaristan, Hırvatistan, Kenya, Tayland ve Avustralya gibi devletler son zamanlarda geçici olarak sınırlarını mültecilere kapatmıştır. Ayrıca, artık iklim değişikliği, gıda ve su güvensizliği ve devlet kırılganlığı dahil olmak üzere sınır ötesi yerinden edilmenin yeni itici güçleri bulunmaktadır.[838]

Bir çatışmaya komşu olan devletler, mültecilerin çoğuna ev sahipliği yapmaktadır. Dolayısıyla şiddet ve baskıdan kaçanlara sığınma sağlama sorumluluğunun orantısız bir kısmını bu devletler yüklenmektedir. Sorumluluklar ülkeler arasında daha fazla paylaşmaktadır. Sorumluluk paylaşımı kavramını araştırırken, uluslararası toplum için zorluk; bu tür eğilimlerin, koruma açısından en uygun hızda, ancak aynı zamanda tüm potansiyel genelinde ekonomik ve politik mülahazaları da dikkate alarak nasıl sürdürülebileceğini belirlemektir. Mültecilere ev sahipliği yapma sorumluluğunun paylaşılması, mevcut sistemin ve bu sistemin zulüm ve şiddete maruz kalanlara sağladığı

[836] Wali, The Efficiency of the United Nations High Commissioner for Refugees in The International Refugee Protection Regime: The Case of Syrian Refugees in Lebanon, Jordan, And Turkey, s. 28.
[837] Horekens, "UNHCR's Role in the New Internatıonal Political Environment", s. 15.
[838] Betts, "The Normative Terrain of the Global Refugee Regime", **Ethics & International Affairs**, s.364.

uluslararası korumanın sürdürülmesi için daha fazla desteğin gerekli olduğu anlamını taşımaktadır.[839]

Mülteci durumunun köklü değişikliğe uğradığı ve bunun devletlerin sığınma politikalarında değişiklik gerektirdiği açıktır. İlgili ulusal sığınma politikalarını ve mülteci sorununun uluslararası düzeyde ele alınmasını yeniden değerlendirmek ve yeni küresel mülteci durumunun taleplerine yeterli şekilde yanıt veren kapsamlı bir mülteci politikası geliştirmek gerekmektedir. Bu tür çabalarda, politika yapıcıların mülteci sorununa getirdiği bakış açısı ve öncüller kilit unsurlardır.[840]

Mültecilerin kitlesel hareketlerine neden olan dünyadaki gelişmeler karşısında BMMYK, bir dizi toplantı ve konferanslar gerçekleştirmiştir. Geri gönderme, ilk sığınılan ülkeye entegrasyon ve üçüncü bir ülkeye yerleştirme gibi klasik çözümler günümüz mülteci sorununa tek başına çözüm olmadığı açıktır. Mülteci koruması konusunda yeni yaklaşımların sergilenmesi gerekmektedir. 2016 ve sonrası yapılan toplantılarda insani yardım için yeni finansmanın bulunması, kalkınma projelerinin artması ve yeni yerleşim yerlerinin bulunulması gibi somut adımlar için görüş birliğine varılmıştır.[841] Bu adımlardan bir olan New York Deklarasyonu, 2016 yılında BM Genel Kurulu'nda oybirliği kabul edilmiştir. Mülteci konusunun önemine vurgu yapan bu metin üye devletlerin taahhütlerini de içermektedir.[842] New York Deklarasyonu'ndaki taahhütler temelde iki tür sorunu da ele almaktadır. İnsani yardımın iyileştirilmesi; hangi özel yardımın (gıda, barınak, temiz su, ilaç) gerekli olduğunu belirlemek ve bunu hızlı bir şekilde sunmak için finansman ve altyapıyı sağlamak bu sorun altında değerlendirilebilir. İkinci sorun ise sağlık hizmetleri ve kampların iyileştirilmesidir. Kampların iyileştirilmesi

---

[839] Xavier Devictor, Quy-Toan Do, Anderei A. Levchenko, **"The Globalization of Refugee Flows"**, Journal of Development Economics, 2021, s.13.

[840] Feller, "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects", s. 344.

[841] Kathleen Newland, "New approaches to refugee crises in the 21st century: The role of the international community", **Migration Policy Institute. Retrieved January 20**, Washington DC 2017, s.9.

[842] UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1, available at: https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html, (Erişim Tarihi: 23.02.2022).

insanların kamplara taleplerini artırabilecektir. Bu durum devletler üzerinde var olan yeniden yerleştirme baskısını azaltmaktadır. Çözüm bulunması amaçlanırken uzun kampta kalma süreleri sorunu ile karşılaşılabilecektir.[843] Bu durumu engellemek için New York Deklarasyon'u ile taraf devletler, yerinden edilmiş kişiler için yeni göç yolları açmayı taahhüt etmiştir.[844]

BMMYK'nın kurulduğu gündeki dünya düzeni ve karşılaştığı sorunlar ile günümüzdeki durum ve karşılaşılan sorunlar farklılıklar göstermektedir. Kurulduğu yıllarda Birinci Dünya Savaşı kaynaklı yerinden edilmiş kişilerle ilgilenmiştir. BMMYK'nın yetkileri kurulduğu yıllara kıyasla artmıştır. İklim değişiklikleri, uluslararası göç, gıda yetersizliği, terörizm BMMYK'nın zaman içinde çalışma alanlarının şekillenmesine neden olmuştur. BMMYK dünyanın değişen şartlarına ve değişen mülteci sorunlarına yönelik yenilikçi tavır geliştirmek zorunda kalmıştır. BMMYK sürekli büyüyen sorunlarla karşılaşmış ve bu sorunların çözüm noktası olarak görülmüştür.[845] BMMYK, tüm yeniliklere rağmen yerinden edilmenin değişen doğasına yanıt verebilmek için çalışmalarını uyarlamalı ve yetkilerinin kapsamını revize etmelidir. Nitekim BMMYK geçmişte gerek resmi gerek gayri resmi yollardan yetkilerini genişletme yoluna gitmiştir. Günümüzde tarihte olmadığı kadar insanlar mobilize halde bulunmakta ve yerinden edilmenin nedenleri çoğalmış durumdadır.[846]

Dünyanın birçok yerinde bireysel haklara dayalı siyasi düzene yönelik değişim süreci güçlenmesi mülteci hukukunda da olumlu etki doğuracaktır. Ancak mülteci, sığınma, göç, kalkınma yardımı ve dış politika konularını bütünleştiren yeni ve geniş

---

[843] Alexander van Tulleken, "Refugee crisis presents a humanitarian paradox." **British Medical Journal 355 (2016)**, s.1.

[844] UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1, available at: https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html, (erişim Tarihi: 23.02.2022).

[845] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s.133-134; Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s.184-185.

[846] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 190; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s.145; Goodwın-Gill, "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Sources of Internatıonal Refugee Law", s. 41.

tabanlı bir yaklaşım çerçevesinde çözümler bulmak için yeniden canlandırılmış ve enerjik küresel iş birliği gereklidir. Yeni yaklaşım insan haklarının savunulmasını güçlendirmeye yönelik önlemleri içermeli; kalkınma politikaları ile mülteci politikası arasındaki karşılıklı ilişkiyi tanımalı ve kalkınmayı teşvik etmeye yönelik önlemleri içermelidir. Temelde bir yük paylaşımı çerçevesinde mültecilere koruma ve yardım sağlama ihtiyacı bulunmaktadır. Mülteci sorunu ciddi bir insan hakları sorunu olduğu kadar ulusal çıkarları ve uluslararası barışı da etkileyen bir konu olduğu açıktır. Mülteci hukukunun temel ilkeleri, mültecilerin temel haklarına tam olarak saygı gösterilmesi ve en önemlisi, mültecilerin hayatlarının veya güvenliklerinin tehlikede olduğu durumlara geri gönderilmemeleri gerektiği konusunda tüm birleşenler etkin rol oynamalıdır.[847]

Devletler jeopolitik önceliklerle motive olmaya devam ederken, yerinden edilmiş ve mülteci durumlarından etkilenen topluluklar adına çalışan kuruluşlar en fazla risk altında olanlar için koruma aramalı ve ülkelerine geri dönüşün yalnızca gönüllü, güvenli ve sürdürülebilir olduğunda teşvik edilmesi konusunda ısrar etmelidir. Tercih edilen çözüm olarak gönüllü geri dönüşe geleneksel bir vurgu yapılmaktadır. Siyasi istikrar, güvenlik ve geçim kaynaklarını sürdürebilme becerisi, bu seçeneğin başarılı olmasını sağlayacaktır.[848] Yeniden yerleştirme çözümü ise hiçbir zaman dünyadaki mültecilerin küçük bir kısmından daha fazlasına ulaşamamıştır. Mülteciler için üçüncü ülke yerleşimlerini genişletme potansiyeli, işgücü ve eğitim göçü araçları da dahil olmak üzere yeni yolları daha erişilebilir hale getirmeye bağlıdır. Kalkınma yatırımları, mültecilerle birlikte ev sahibi ülkeleri de kapsamalıdır. Hem ev sahibi hem de mültecilerin becerilerini ve istihdam fırsatlarını iyileştirmeye yönelik programlar, zorla yerinden edilmiş kişilerin sosyo ekonomik durumlarını içermesine karşı direncin üstesinden gelinmesine yardımcı olacaktır. Yerinden edilme sırasında eğitime, hizmetlere ve istihdama erişimin

[847] Feller**,** "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects", s. 344-346.
[848] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 220.

genişletilmesi, kısa vadede net faydalar sağlayacaktır. Gelecekte ortaya çıkabilecek herhangi bir çözümün başarısı için de önemli temeller atılmış olacaktır.[849]

Bazı devletler mülteci konusunda verecekleri taahütlerin göç kontrol yetkilerinin tamamından vazgeçtiği anlamına geldiğini ileri sürmektedir. Bu devletler ülkeleri için düzensiz göçün ulusal güvenlik sorunu olabileceği kanaatini taşımaktadır. Bunun yanında mültecilere yönelik atılan adımların maliyetleri devletler arasında adil bir şekilde dağılmamaktadır. Bu nedenlerden dolayı mülteci hukuku konusunda devletlere sorumlulukların yüklenilmesi zorlaşmaktadır. Mülteci koruma görevleri belirlenirken devletlerin kendi göç politikalarındaki öncelikler gözönünde bulundurulmalıdır. Bununla birlikte mülteci rejimi doğrudan bir göç sisteminden ziyade insan hakları içerisinde değerlendirilmelidir.

3.3. BMMYK'nın Normatif Ve Kurumsal Eksikliklerinin Değerlendirilmesi Ve Söz Konusu Eksikliklere Yönelik Çözüm Önerileri

Küresel mülteci rejimi, devletlerin mültecilere yönelik müdahalelerini yöneten kuralları, normları, ilkeleri ve karar alma prosedürlerini içermektedir. Kimin mülteci olduğunu ve bu tür kişilerin sahip olduğu hakları tanımlayan 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan bir dizi norm, aynı zamanda, devletlerin mültecilere karşı yükümlülüklerini yerine getirmelerini sağlamaktan sorumlu olan BMMYK'yı da bünyesinde barındırmaktadır.[850]

BMMYK, uluslararası mülteci hukuku ve koruması bakımından önemli bir rol oynamaktadır. Ancak çalışmalarını yaparken çelişkilerle dolu bir yoldan gitmek zorunda kalmıştır. BMMYK, mültecilerin korunmasını sağlamak ve onların kötü durumlarına çözüm bulmak için BM Genel Kurulundan yetki almaktadır. Bu yetki, BMMYK'ya

[849] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 221.
[850] Alexander Betts, "The Normative Terrain of the Global Refugee Regime", **Ethics & International Affairs**, 29(4), 363-375, s. 363.

mülteci koruma ilkelerini teşvik etme, uluslararası mülteci hukukunun uygulanması konusunda rehberlik etme ve küresel, bölgesel ve ulusal bağlamlarda mülteci hukukunun aşamalı gelişimini destekleme konularında olmaktadır. BMMYK, kendisine siyasi olmayan bir yetki veren, devletlerin gönüllü katkılarına bağımlı kılan ve BMMYK'nın mültecilere yönelik çözüm arayışında devletlerle iş birliği yapmasını gerektiren Tüzüğü tarafından kısıtlanmaktadır.[851]

BMMYK normatif sorunlarının üstesinden gelebilmek amacıyla çeşitli yaklaşımlar geliştirmek zorunda kalmıştır. Doktrinsel görüşler olarak ifade edeceğimiz bu yaklaşımlar; mülteci hukuku konularındaki görüşlerin ifade edilmesidir. Doktrin terimi BMMYK Tüzüğünün mültecilerle ilgili olduğu veya olması gerektiği konusundaki görüşlerine atıfta bulunmak amacıyla kullanılmaktadır. BMMYK'nın doktirinsel yaklaşımının şekillenmesinde sivil toplum kuruluşları, bilim adamlarının ve hükümet yetkililerinin görüşleri, siyasi yaklaşımlar, devlet uygulamaları hatta BMMYK'nın farklı uygulamaları etkili olmaktadır.[852] Doktirinsel yaklaşımlar doğrudan devletler tarafından oluşturulmadığından, andlaşmalarla oluşturulan kurallar, uluslararası teamül kuralları veya genel hukuk ilkeleri gibi geleneksel hukuk kurallarından birini oluşturmazlar. BMMYK doktrini yürürlükteki kurallardan ziyade hukukun ne olması gerektiğine ilişkindir. Diğer bağlayıcı olmayan hukuk kuralları gibi BMMYK'nın doktrinsel yaklaşımları da genellikle bilgilendirici ve eğitici bir role sahiptir.[853]

1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü tüm devletler tarafından kabul edilmemiştir. Ve birçok devlet sözleşmeye çekince koymuştur. Sözleşmeyi imzalayıp iç hukuklarına entegre etmeyen devletler de bulunmaktadır. Bu durum uluslararası korumanın evrenselleşmesi önündeki engellerdendir. BMMYK bu durumda eksiksiz yasal çerçeveye oturtulmalı ve yetkilerini revize etmelidir. Aksi takdirde mülteci sorunlarına etkili müdahale şansı azalacaktır. BMMYK'nın bu girişimlerin amacı mülteci

---

[851] Milner, Ramasubramanyam, "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", s. 201; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 107-108.

[852] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 117.

[853] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 75.

korumasını iyileştirmek ve çok taraflı özel andlaşmalar yoluyla mülteci sorunlarının çözümü kolaylaştırmaktır. Devletler, BMMYK ve diğer paydaşlar bu süreci beraber yürütmelidir.[854]

BM döneminde mültecilere yönelik güvenceler bölgelere ve vatandaşlara göre farklılıklar içermektedir. Özellikle Yahudiler savaş sonrası dönemde BM çatısı altındaki birimlerin yardımına kavuşabilmekteyken Güney Doğu Asya olarak bilinen, Kamboçya ve Tayland gibi ülkelerden gelen bölgenin insanları aynı derece bu korumadan yararlandırılmamıştır. BM, kurumsal olarak bütün insanlığın yanında olan bir kurum olarak ortaya çıksa da özellikle İkinci Dünya Savaşından sonraki siyasi kamplaşmaya göre hareket etmiştir. Bu dönemde dünyanın doğu ve batı bloklarına ayrılması BMMYK çalışmalarını da etkilemiş ve BMMYK buna göre çalışmalarını sürdürmüştür.[855]

3.3.1. Normatif Sorunların Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri

Uluslararası mülteci hukuku, geleneksel kaynaklardan (anlaşmalar, örf- adet hukuku ve hukuk genel ilkeler) beslenmektedir. Ayrıca devletler arasındaki, devletler ile uluslararası kuruluşlar arasındaki ve devletler ile bireyler arasındaki ilişkileri yöneten hukuk ve ilkelerin arka planından yararlanmaktadır. Uluslararası mülteci hukuku BMMYK'nin operasyonlarından, müdahalelerinden ve girişimlerinden etkilenmiştir. BMMYK'nin bağlı olduğu metinleri katı bir şekilde uygulamaması, bu durumun oluşmasını sağlamıştır.[856]

Mültecilere yönelik tüm koruma sorunlarının merkezinde, devletler için bugün mülteci tanımı üzerinde uzlaşılmamış olması yatmaktadır. Mağdurların kimler olduğu, haklarının ve meşru beklentilerinin neler olduğu, kimin sorumluluğunda olduğu ve bu sorumluluğun içeriğinin ne olduğu açıkça belirlenmemiştir. Mülteci sorunu, göçmen işçiler, yoksulluk kurbanları, yasal ve yasadışı göçmenler ve mülteciler dahil olmak üzere

---

[854] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 175.
[855] Suhrke, **From One Crisis to Another: Organisational Learning in UNHCR**, s. 71-72.
[856] Goodwın -Gıll, "The Office of the Unıted Natıons Hıgh Commıssıoner for Refugees and the Sources of Internatıonal Refugee Law", s.40.

çeşitli grupların dahil olduğu daha geniş küresel insan hareketi sorununun bir parçası haline gelmiştir.[857] Değişen koşullara rağmen, 1951 Cenevre Sözleşmesi geçerliliğini yitirmiş değildir. Değişen koşullarda uygulanma biçimi, tamamlayıcı bağlayıcı belgelerin geliştirilmesi dışındaki araçlardan da etkilenmektedir. Mültecilerin uluslararası korumasını güçlendirme çabalarında kilit unsur, devlet tutumlarını etkilemek için ilkelerin belirlenmesi ve yaygınlaştırılmasıdır.[858]

BMMYK, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü'nün uygulamasındaki tutarsızlıkları çözmek, devam eden faaliyetlerinde devletler ve kurumlar arası iş birliğini geliştirmek, devletlerin ve diğer birleşenlerin çıkarlarını korumak için somut adımlar atmıştır. Daha fazla mülteciye kalıcı çözümler sağlamak için kapsamlı eylem planları üzerinde iş birliği içinde çalışmıştır. Bu girişimlerin başarısı, ancak mülteci durumunun iyileştirilebileceği ve uluslararası korumaya ihtiyaç duyanların sayısının azaltılabileceği bilgisinden çok, kişisel çıkarlardan fedakârlık etmeyi gerektirmektedir.[859]

Bazı devletler, 1951 Cenevre Sözleşme'nin mülteci tanımındaki belirsizliklerden yararlanıp, mülteci tanımının aşırı derecede kısıtlayıcı yorumlarını benimserken, diğerleri, ilk sığınma ülkesi gibi, Sözleşme standartlarını açıkça ihlal etmeyen, ancak yine de Sözleşmesi'nin insani ve koruma ruhuna aykırı adımlar atmıştır. Bu durumda bölgesel standartlar giderek daha önemli hale gelmiştir. Ancak farklı bölgeler için farklı standartların kabul edilmesi başka bir sorun olarak karşımıza çıkmıştır. Devletlerin uluslararası mülteci hukukunu ihlal ettiğinde karşılaştıkları bir yaptırım mekanizması da bulunmamaktadır. BMMYK, devletleri mülteci hukuku yükümlülüklerine saygı göstermeye teşvik ve ikna etmek için çalışmaktadır. Eğer bu girişimlerden bir sonuç alınamazsa Yürütme Komitesine veya BM Genel Kuruluna ihlaller sunulabilecektir. Ancak bu önlemlerin de bağlayıcı gücü bulunmamaktadır.[860]

---

[857] Feller**,** "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects", s.343

[858] Sztucki, "Conclusions on the International Protection of Refugees Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme", s.287; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 100; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 151.

[859] Ninette, Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", s.16.

[860] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 257-258.

1951 Cenevre Sözleşmesi, istihdam, sosyal güvenlik, kamu yardımı ve eğitim gibi çeşitli alanlarda mültecilerin yükümlülükleri ve haklarına ilişkin kapsamlı hükümler içermektedir. Sözleşme'nin uygulanmasını denetlemek, BMMYK'nın koruma sorumluluğu altındadır. Sorunların düzenli olarak meydana geldiği alanlar arasında hareket özgürlüğü (madde 26), taşınır ve taşınmaz mallar (madde 13), çalışma hakları (madde 17-19), kimlik belgeleri ve seyahat belgeleri (madde 27 ve 28) veya vatandaşlığa kabul (madde 34) yer almaktadır. Devletler tarafından taahhütlerin gerektiği gibi yerine getirilmesi, şiddetli ekonomik zorluklar, konut, arazi ve doğal kaynaklardaki kıtlıklar veya devam eden insan yapımı ve doğal afetler bu hakların kullanımını olumsuz etkilemektedir. Bazı devlerde, insan kaynakları eksikliği ve yetkililerin yeterli eğitimi de dahil olmak üzere, tam uygulamanın önünde ciddi bürokratik engeller bulunmaktadır. BMMYK tarafından bu tür zorlukların üstesinden gelmek için başlatılan koruma eğitimi ve tanıtım faaliyetleri kısmen etkili olmuştur.[861] 1951 Cenevre Sözleşme'si, haklar açısından, herhangi bir durumda bu hakları korumanın fiilen hangi devletlerin sorumluluğu olduğu konusunda detaylı hükümler içermemektedir. Bunun yerine yük ve sorumluluk paylaşımı kavramlarına kullanılmıştır. Kitlesel hareketlerde kural olarak merkezinde bireyler olan bir koruma yaklaşımı benimsenmektedir. Sığınmacı veya mültecinin sahip olduğu hakları Sözleşme' ye taraf bir devletten ne zaman talep edilebildiği, sorumlulukların ne zaman devreye alınacağını ve ne zaman reddedilebileceğini belirleme kriterlerinin ne olduğu devletlerin mülteci koruma sorumluluklarının kapsamı, Mevcut yasal düzenlemelerde yeterince açıklanmamıştır.[862]

BMMYK, mülteci korumasında her ne kadar önemli adımlar atsa da mülteci hukukundaki boşluk ve belirsizlikler tam anlamıyla ortadan kalkmış değildir. Sığınmacıların hakları, geçici korumanın parametreleri ve içeriği, kitlesel akınlarda sığınmacıların statüsünü belirleme yöntemleri bu belirsizlikler arasında gösterilebilecektir. Mülteci hukukun gelişimi mültecilerin çoğuna ev sahipliği yapan

[861] Feller, "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects", s. 338-339.
[862] Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work ", s. 173.

ülkelere karşı daha duyarlı bir şekilde oluşturulmalıdır. Ancak uygulamada batılı devletlerin çıkarlarının ön planda tutulduğu görülmektedir. BMMYK tarafsızlığını tehlikeye atmadan devletlerle yakın iş birliğinde bulunmalı ve daha çok mülteci barındıran ülkelere daha fazla personel göndermelidir.[863]

Devletler, 1951 Cenevre Sözleşmesi sorumluluklarının kapsamına ilişkin giderek daha dar bir bakış açısı benimsemektedir. Bu durum temelde Sözleşme'nin 1. maddesinin yorumlanması kaynaklıdır. Sözleşme'de tanımlanmayan *"zulüm"* ve *"haklı korku"* anlamlarına ilişkin olarak statü veya iltica kararları alan kişilerin tutumlarında özellikle göze çarpmaktadır. Şiddetli veya tekrarlanan ayrımcılık ve tacizin zulüm olarak kabul edilmemesi, sosyal grup zulmü durumlarını tanımakta isteksizlik, kabul edilebilir bir temeli olarak geçerli vicdani red sebepleriyle askerlikten kaçma veya firarın göz ardı edilmesi, kadınlara belirli bir sosyal grup olarak muamele etme olasılığının çok az dikkate alınması veya hiç dikkate alınmaması; *"zulüm faili"* kavramının menşe ülkenin yetkilileriyle sınırlandırılması veya sırf kendi ülkelerinin başka bir yerine sığınabilecekleri için, bunu beklemenin makul olmadığı durumlar kişilerin mülteci statüsü almalarını zorlaştırmaktadır.[864]

BMMYK, şiddet mağdurlarının her şeyden önce hak sahipleri ve hukuk önündeki özneler olduğu ve adalete erişimin anlamlı bir koruma müdahalesinin ayrılmaz bir parçası olması gerektiği anlayışına dayanan yaklaşım geliştirmiştir. Adalet, yalnızca hak ihlallerine yönelik çareleri ve uğranılan zararın tazmini değil, aynı zamanda eğitim, öğretim ve önleme faaliyetleri yoluyla cezasızlıkla daha erken bir aşamada ilgilenen geniş tabanlı bir kavram olarak tanımlanmıştır.[865] Hakların aranması ve savunulması koruma programlarının ayrılmaz bir parçası olmasına rağmen, uygulamada anlamlı korumanın fiilen gerçekleştirilmesini sağlayacak olan tek sorun hak çerçevesinin belirlenmesi değildir.[866]

---

[863] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s .265.
[864] Feller, "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects,", s. 340-341.
[865] Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work ", s. 206.
[866] Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work ", s. 206.

Devletler içinde bulundukları ekonomik ve siyasi ortam dolayısıyla mültecilere tek düze bir uygulama ile yaklaşmamaktadır. Ancak BMMYK eylemlerini sağlam bir hukuki zemine oturtmak ve temel görevi olan uluslararası korumayı sağlarken tutarlı davranmak zorundadır.[867] Günümüzde mülteci hukuku sisteminin yeniden tartışmaya açılması gerekmektedir. Nitekim artan sorunlar devletleri bu yönde adım atmaya itmektedir. Mülteci sorunları karşısında devletler sorumlulukları paylaşmalıdır. Bu anlamda devletlerin BMMYK'ya verdiği destek artmalı ve bu kurumun sahip olduğu yetkiler artırılmalıdır. Özellikle operasyonel anlamda devletler BMMYK çalışmalarına açık olmalıdır.[868] Mülteci hukukun gelişimi mültecilerin çoğuna ev sahipliği yapan devletlere karşı daha duyarlı bir şekilde oluşturulmalıdır. BMMYK tarafsızlığını tehlikeye atmadan devletlerle yakın iş birliğinde bulunmalı ve daha çok mülteci barındıran ülkelere daha fazla personel göndermelidir.[869]

1951 Cenevre Sözleşmesi ile BMMYK'ya verilen yetkiler, devletlerin hesap verebilirliğini sağlamak için şeffaf bir sistem oluşturmamaktadır. Devletlerin sorumluluklarının bulunmaması BMMYK'nın elini zayıflatmaktadır. Her ne kadar BMMYK saha görevlilerinden bilgiler alsa da bu durum yeterli olmamaktadır. Diğer insan hakları belgelerinde yer alan denetim sistemleri 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer almamaktadır. Birçok insan hakları sözleşmesi bireysel ihalelere karşı başvuru mekanizması oluşturmuşken bu durum 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer almamaktadır.[870]

BMMYK, BM'nin verdiği çeşitli sorumlulukları yerine getirmede kayda değer bir başarı elde etmiş olsa da zamanla daralan insani yardım alanında koruma görevini yerine getirilmesinde çok çeşitli zorluklarla karşı karşıya kalmıştır. Sorunlar ve zorluklarla başa çıkma çabalarında ortaklarının, ulusal hükümetlerin, insan hakları kuruluşlarının ve devlet dışı aktörlerin tam desteğine ihtiyacı duymaktadır. Bu süreçte BMMYK bağımsızlığını ve

[867] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 268.
[868] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 1001.
[869] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation,** s. 265.
[870] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 993-994.

özerkliğini korumaya çalışmalı ve siyasi olmayan, tarafsız bir insani yardım kuruluşu olarak otoritesini ve prestijini savunmalıdır. Uluslararası koruma rejimindeki boşlukları tespit etmek ve bu boşlukları, hedeflerine ulaşmak için uygun operasyonel ve yasal standartların kabul edilmesi de gerekmektedir. BMMYK'nın rolü açık ve katı bir normatif temele dayanmadığından, Devletleri, kendi ülkelerinde yerinden edilmiş kişilere dair bir sözleşmeyi müzakere etmeye teşvik etmek için de girişimlerde bulunmalıdır.[871]

BMMYK, hem uluslararası mülteci anlaşmalarını tam olarak uygulamakta başarısız olmakla hem de uluslararası mülteci koruma rejimindeki boşluklara yanıt veren bağlayıcı anlaşmaları teşvik etmemekle eleştirilmiştir. BMMYK uluslararası mülteci hukukunun denetiminde önemli bir rol oynasa da uluslararası mülteci hukuku ilkelerini ihlal eden devletlerin kınanmasında sıklıkla sessiz kalındığı görülmüştür. BMMYK, mülteci koruma rejimindeki boşlukları ele almak için devletlerden bağlayıcı yükümlülükler almaya çalışırken yeterince ısrarlı olmadığı için eleştirilmiştir. 2016 yılında New York Deklerasyonu'nun kabulüyle, BMMYK, sivil toplum örgütleri, devlet temsilcileri, uzmanlar ve mültecilerle görüşmeler yaparak Mültecilere Küresel Mutabakat metnini oluşturmuş ve yıllık faaliyet raporuyla beraber BM Genel Kuruluna sunmuştur. BM Genel Kurulu bu metni 17 Aralık 2018 tarihinde onaylamıştır.[872]Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat,*" Bütün Birleşmiş Milletler Üye Devletleri arasında öngörülebilir ve adil bir yük ve sorumluluk paylaşımı için bir temel sağlamayı"* amaçlasa da BMMYK, devletleri bu tür bağlayıcı taahhütleri güvence altına alacak bir anlaşma için çalışmaya teşvik etmemekle eleştirmiştir. BMMYK'nın ahlaki ve uzman otoritesi aracılığıyla belirli durumlarda uluslararası mülteci hukukunun işleyişini etkileme kabiliyetini yansıtsa da BMMYK'nın bazen mülteci koruma ilkeleriyle çelişen fikirler açıklaması, kurumun içinde faaliyet gösterdiği yapılarla ve uluslararası sistemdeki daha güçlü aktörlerin çıkarlarını öncelenmesi ile açıklanmıştır.[873]

---

[871] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 241.

[872] The Global Compact on Refugees, https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html, (Erişim Tarihi: 01.01.2022).

[873] Milner, Ramasubramanyam, "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees" s. 197.

Yukarıda detaylı açıklanan nedenlerden dolayı günümüz mülteci sorunlarını da içinde barındıran evrensel niteliğe sahip, geniş mutabakat içinde yeni bir mülteci sözleşmesinin kabul edilmesi gerekmektedir.

3.3.1.1. 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin Uygulanmasının Denetimi Sorunu ve BMMYK'nın Bu Konudaki Etkinliği

1951 Cenevre Sözleşmesi devletlerarası bir denetim mekanizmasına sahip değildir. Devletler, uluslararası mülteci hukukunun yükümlülüklerini yerine getirmesini sağlamak için çok az doğrudan sorumluluk almaktadırlar. Bunun yanında BMMYK da bu konuda devletler üzerinde yeterli baskıyı kurabilecek güçte değildir. BMMYK yeterli ekonomik güce ve etkin bir kontrol mekanizmasına sahip olmadığından güçlü bir uluslararası mülteci koruması için gerekli olan özerkliğe de sahip değildir. Nitekim BMMYK'nın devletlere verdiği tavsiyeler birçok defa göz ardı edilmekte ve yeterli uluslararası koruma sağlanamamaktadır.[874]

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin uygulanmasının denetimi BMMYK tarafından yapılmaktadır. Ancak tek başına bir kuruma bu Sözleşme'nin denetimin verilmesi uygulamada bazı sorunlar doğurmaktadır. Nitekim BMMYK sahada aktif bulunmakta ve doğrudan mülteci korumasında yer almaktadır. Her ne kadar Sözleşeme koruma sorumluluğunu devletlere yüklese de günümüzde dünyanın dört bir yanında BMMYK faaliyetlerini sürdürmektedir. Bu durumda BMMYK kendi faaliyetlerini kendisi denetlemek durumunda kalmaktadır.[875]

BMMYK, 1951 Cenevre Sözleşmesi kapsamındaki denetim konusunu küresel istişare gündemine almıştır. Kendi bünyesindeki uzmanlar tarafından bu konuda rapor hazırlanması istenmiştir. Raporlar devletlerin denetim çalışmalarında ve Yürütme Komitesi çalışmalarında kullanılmıştır. Devletlerin BMMYK'nın denetim sorumluluğuna

[874] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 996.
[875] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 996.

daha fazla katkı sunmaları, BMMYK'nın devletlere politikaları ve eylemleri hakkında tavsiyelerini daha etkili kılabilecektir.[876]

3.3.2. Kurumsal Sorunların Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri

BMMYK'nın dünyanın çeşitli ülkelerinde örgütlü yapısı bulunmaktadır. Çalışanların büyük çoğunluğu sahada çalışmaktadır. Cenevre'deki merkez çalışanların mülteci sorunlarına bakışları ile sorunun bizzat içinde bulunan saha çalışanlarının bakışları farklılık arz etmektedir.

Kurulduğunda 300 bin ABD doları ile çalışmaya başlayan BMMYK, günümüzde milyar dolarla ifade edilen fonla çalışmalarını sürdürmektedir. Her ne kadar bağış tutarları artsa ve dolayısıyla bütçe artsa da bütçenin süreklilik arz etmemesi ve bağışların tahsisli yapılması BMMYK çalışmalarını aksatmaktadır.

Pratikte BMMYK çalışmalarını olumsuz etkileyen nedenlerin başında devletlerin mülteci korumasındaki isteksiz tavırları ve engelleyici politikaları gelmektedir. Her ne kadar BMMYK küresel çapta yetkileri olan evrensel bir kurum olsa da çalışmalarını sürmek için egemen devletlerin rızasına ihtiyaç duymaktadır. Mülteci korumasında devletlere rağmen başarı sağlamayacaktır. Dolayısıyla ilgili devletler mülteci korumasındaki kısıtlayıcı politikalarına son vermelidir.

3.3.2.1. Merkezdeki Birimlerin Kendi Aralarındaki ve Saha Ofisleri Arasındaki Sorunların İncelenmesi

Her devlete BMMYK birimlerinin yönetim yapısı ve operasyonel gerçekliği farklılık gösterebilmektedir. Bazı durumlarda, birkaç ülke tek bir BMMYK bölge ofisi bulunmaktadır. Mülteci sorunlarının daha sık yaşandığı ülkelerde BMMYK temsilcisi başkanlığında ilgili ülkede ofis kurulabilmektedir. Hatta dağınık nüfusa sahip ülkelerde ve söz konusu nüfusun başkentten uzak olduğu durumlarda, BMMYK alt ofisler ve saha ofisleri kurabilmektedir. Saha ofisleri, genellikle ülkenin daha uzak bölgelerinde

[876] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation,** s. 233.

bulunmakta ve bir alt ofis veya ülke ofisi tarafından yönetilmektedir. Saha ofisleri, her yıl merkezdeki ilgili bölge bürosuna gelecek yıla ilişkin planlarını sunmaktadırlar.[877]

1960'ların ortalarından bu yana genel merkezin korumadan sorumlu bölümleri ile operasyonlarından sorumlu olanlar arasında çeşitli fikir ayrılıkları yaşanmıştır. 1980'lerin ortalarından önce, genel merkezin korumadan sorumlu birimi, kuruluşun hiyerarşisi içinde daha üst seviyede görülmüştür. Çünkü kurumun önceliği bu alan olarak kabul edilmiştir. Hocke döneminde BMMYK'nın daha işlevsel bir hal alması amacıyla bu hiyerarşi törpülenmeye çalışılmıştır. Ogata, pragmatist davranarak koruma olaylarında ilgili devletlerin karşısına almak istemedeğinden ilgili devletlerle yakın ilişki içinde karar almaya çalışmıştır. Ayrıca koruma birimini aktifleştirmek için 2006'da korumadan sorumlu yüksek komiser yardımcılığı getirilmiştir.[878] Koruma bürosu ile sahada çalışan ofisler arasındaki fikir ayrılıklarının ortadan kaldırılması BMMYK için çözülmesi gereken bir sorun niteliğindedir. Saha ve genel merkez arasında yaşanan gerilimler ve fikir ayrılıkları genellikle; merkezin saha koşullarından, ihtiyaçlarından ve saha gerçeklerinin merkez tarafından yeterince anlaşılmamasından kaynaklanmaktadır.[879]

BMMYK personelinin yaklaşık %85'i alanda, yani merkezin dışında çalışmaktadır. Sahada çalışan personel kendi yetki alanları dahilindeki yerlerde koruma ve yardım politikalarının ve stratejilerinin uygulanmasından sorumludur. Çalışma alanları mültecilerin geldiği ülkelerde, ev sahibi ülkelerde veya iltica ve bağışçı devletlerde olabilmektedir. BMMYK personeli, ulusal hükümetlerle mültecilere erişimi müzakere etmeli, paydaşlarla programların yürütülmesini koordine etmeli ve yerel bir gerçeklikle küresel politikayı uygulamaya çalışmalıdır. BMMYK personeli bu görevleri icra ederken hükümetlerle, sivil toplum örgütleriyle, bölgesel kuruluşlarla, diplomatik misyonlarla ve

[877] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 115.
[878] Gil Loescher, **The UNHCR and World Politics: A Perilous Path**, s. 311–312.
[879] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 115.

diğer BM kuruluşlarıyla iş birliğini artırmalıdır.[880] BMMYK ayrıca dünya çapında mülteci korumak amacıyla kamplar kurmakta ve mülteci statüsü belirleme işlemlerini yürütmektedir. Bu eylemlerin mültecilerin yaşamları üzerinde doğrudan sonuç doğurmaktadır. Bu etki milyonlarca kişiye pozitif etkilese de her zaman olumlu yaklaşım olmamıştır.[881] BMMYK görevlileri sahada çalışırken kimi zaman yabancı işgalciler dolayısıyla meşru hedefler olarak görülmüştür. Bu durum siyasi gerilimlerden beslenmektedir. Bazı durumlarda BMMYK personelinin, mültecilerin ve ülke içinde yerinden edilmiş insanların güvenliğini sağlamak için askeri güçlere ihtiyaç duyulmuştur.[882]

BMMYK çoğu kez sahada hayat kurtarmak amacıyla devletler veya diğer topluluklarla uzlaşma yoluna gitmektedir. Bu durumda BMMYK bazen daha az kötü seçeneğe mahkûm olmakta hayat kurtarma karşılığında 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin bazı hükümlerinin ihlaline göz yummaktadır. Bu ikilem BMMYK'nın etkinliğine zarar vermektedir. Sahada faaliyet gösteren bir ajansın kurulması ve BMMYK'nın denetim mekanizmasını yerine getirmesi alternatif çözümlerden biri olabilir. Böylece diğer insan hakları andlaşmalarında yaşanan deneyimler ışığında, devletleri ve mültecileri sürece şeffaf bir şekilde dahil ederek tamamlayıcı bir mekanizma oluşturulabilecektir.[883]

3.3.2.2. Bütçe İle İlgili Sorunların Değerlendirilmesi

BMMYK bütçesi, yürütme komitesi tarafından onaylanmaktadır. BMMYK, her yıl aralık ayında bütçe giderleri dolayısıyla çağrıda bulunmaktadır. Öngörülemeyen durum ortaya çıkmışsa ek toplantılar düzenlenebilmektedir. BMMYK, sadece kurumun işleyişine ilişkin idari harcamalarda BM bütçesinden yararlanabilmektedir.[884] Devletlerin

---

[880] Betts, Loescher ve Milner**, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 114-115.

[881] Mark Pallis, **"The Operation of UNHCR's Accountability Mechanisms",** New York University Journal of International Law and Politics 37, no. 4 (Summer 2005): 869-918, s.869.

[882] Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 227-228.

[883] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s.997.

[884] 1950 Statute of the Office of the High Commissioner for Refugees, Annex to UN General Assembly resolution 428/5, 14 December 1950; Cengiz Başak, Uluslararası Örgütler, seçkin Yayınevi, Ankara 2012, s. 150.

bütçe destek taahhüdünde bulunduktan sonra parayı nadiren zamanında teslim etmesi, kaynak bulmayı daha da zorlaştırmaktadır.[885] BMMYK gelirlerine bakıldığında, devlet bağışları yaklaşık %82, birey bağışları %8 oranındadır.[886] Ayrıca, BMMYK'ya yapılan katkıların %57'si belirli ülkeler ve olaylar için tahsis edilmişken %25'i belirli coğrafi bölgeler için ciddi bir kısıtlamaya maruz bırakılmaksınız tahsis edilmiş ve sadece %18'i hiçbir kısıtlama olmaksınız BMMYK'ya teslim edilmiştir.[887] BMMYK bütçesine BM genel bütçesinden katkı yok denecek kadar azdır.[888] BMMYK'nın sürekli bir kaynağının olmaması kurumsal bir eksikliktir.[889] Önemli olan, BMMYK'ya garantili bir gelir sağlamak, para yükünü daha geniş bir alana yaymak ve BMMYK yetkililerini kaynak yaratmadan kurtarmak için finansman formülünün tamamen gözden geçirilmesidir. BMMYK, ülke içinde yerinden edilmiş kişilere yardım etmek veya büyük ölçekli ülkelerine geri dönüşü teşvik etmek bir yana, insanları hayatta tutmak gibi temel bir görevi yerine getirecekse, bu çok önemlidir.[890] İlk yüksek komiser Goedhart, döneminde bazı batılı devletlerin BMMYK'ya yeterince maddi destek sunmamasından dolayı sivil toplum örgütleriyle iş birliğine girmiş ve 1952'de Ford Vakfı aracılığıyla BMMYK'ya finansal destek bulmayı başarmıştır. Özellikle 1953 yılında Batı Berlin Krizi ve 1956'daki Macaristan Krizinde bu kaynak kullanılarak daha efektif çalışmalar yapılabilmiştir.[891] BMMYK hâlâ öncelikli olarak acil durumlarda faaliyet göstermektedir. Mülteci statüsü belirleme ve uzun vadeli kalkınma kamplarının işletilmesi dahil olmak üzere BMMYK'nın tüm faaliyet alanlarına nüfuz eden bir acil durum zihniyeti yaratmıştır. BMMYK'nın süreklilik arz etmemesi ve yaşanan acil durumlar sonucu bağışçılardan mali destek istemesinin altında yatan gerekçe acil durum refleksinin gelişmiş olmasıdır.[892]

---

[885] Guest, "The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis ", s. 593.
[886] BMMYK, Finansal Verileri, https://reporting.unhcr.org/financial, (Erişim Tarihi: 19.12.2022).
[887] UNHCR, **Global Report 2009**, s. 62.
[888] Başak, **Uluslararası Örgütler**, s.150.
[889] Suhrke, "Burden-Sharing During Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action", s. 396–415.
[890] Guest, "The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis ", s.594.
[891] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 154.
[892] Pallis, "The Operation of UNHCR's Accountability Mechanisms ", s. 905.

1951 Cenevre Sözleşmesi'nin önsözünde de geçtiği gibi sığınma, bazı ülkelere aşırı derecede ağır yükler getirebilmektedir. Bu durumun çözümü uluslararası toplumun iş birliğinin artırılmasıdır. Mülteci rejimi yük paylaşımı olmadan yürütülemez. Ancak devletlerin yük paylaşımında bulunmaları için uluslararası yasal bir yükümlülük bulunmamaktadır.[893] Genellikle, yüksek komiserler BMMYK'nın bütçesinin istikrara kavuşturmanın zorluğuyla karşı karşıya kalmış ve bağışçı hükümetlerin bu nedenle güvenlerini sağlamaya çalışmışlardır. Ancak çözümler genelde kısa süreli olmuş, BMMYK'nın kurumsal yapısının istenilen düzeyde olmadığı ortaya çıkmıştır. BMMYK'nın yaşadığı kurumsal kriz, Soğuk Savaşın sona ermesiyle ve Doğu Avrupa'daki Sovyetler Birliği ve Komünist rejimlerin çöküşüyle birlikte uluslararası siyasi ortamda meydana gelen ciddi bir değişimle aynı zamana denk gelmiştir.[894]

BMMYK, kararlarını bağışçılarının ağır baskısı altında almaktadır. Gerçeklikte neredeyse başka seçeneği olmadığı bile söylenebilir.[895] Devletler, BMMYK bütçesine katkıda bulunurken, katkılarının kurum tarafından nasıl, nerede ve hangi temelde kullanılabileceğini belirleye bilmektedir.[896] Devletlerin tahis yetkileri her devlet tarafından aynı yoğunlukta kullanılmamıştır. Tahsisi en fazla yapanlar: ABD ve Avrupa Komisyonu iken; bu yola dah az başvuranlar: İskandinav devletleri ve Hollandadır. BMMYK'nın tahsise izin vermesindeki amaç devlet katkılarının artırılmasıdır. Tahsis sisteminin bulunması bağışçı devletlerin BMMYK'ya kendi politikaları doğrutusunda faaliyetlerde bulunması baskısı oluşturabilmektedir. Buna ek olarak az sayıdaki devletin BMMYK bütçesinin çoğunluğunu oluşturması kurumu zora sokan başka bir unsurdur. Ayrıca, farklı ulusal öncelikler ve bütçe tahsisleri, projeler arasında rekabete neden olabilmektedir.[897] Mali destek her devletin ekonomik gelişmiş düzeyine göre belirlenirse

---

[893] 1950 Statute of the Office of the High Commissioner for Refugees, Annex to UN General Assembly resolution 428/5, 14 December 1950.

[894] Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 48.

[895] Ozmenek,"UNHCR in Turkey", s. 55; Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s. 186.

[896] UNHCR, **Global Report 2009**, s. 62.

[897] Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s.148.

daha sağlıklı sonuçlar doğacaktır.[898] Sınırlı sayıda bağışçı devletin orantısız etkisini kırmak amacıyla BMMYK, alternatif gönüllü kaynaklar arama yoluna gitmiştir. Bu amaçla Özel Sektör Fon Oluşturma Birimi kurulmuştur.[899] Ancak Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat'ta öngörülen zamanında, öngörülebilir, yeterli ve sürdürülebilir kamu ve özel finansmanın seferber edilmesi bir zorluk olmaya devam etmektedir.[900]

Kurulduğu günden günümüze iş dünyası da dahil olmak üzere özel sektör giderek daha fazla mülteci korumasında rol oynamıştır. IKEA Vakfı, mülteciler için sürdürülebilir barınak sağlamak üzere bir "Mülteci Barınma Birimi'nin geliştirilmesini desteklemek de dahil olmak üzere 110 milyon Euro bağışlayarak BMMYK'ya Birleşmiş Milletler tarihindeki en büyük özel sektör hibesini vermiştir. Hewlett-Packard'dan UPS'e kadar diğer çok uluslu şirketler, BMMYK'nın çalışmalarına giderek daha fazla ilgi göstermektedir. Ancak günümüzde, özel sektörün mülteci rejimiyle ilişkisine rehberlik edecek yerleşik etik veya normatif ilkeler yoktur. Bu tür standartların oluşturulmasına da ihtiyaç duyulmaktadır.[901]

BMMYK'nın finansal bilgilerini kamuoyuyla paylaşma konusunda, UNDP ve UNICEF'e göre daha az şeffaf olduğu kabul edilmektedir. Bunun nedeni gücün merkezileşmesi gösterilmektedir. Yüksek komiserler, Yürütme Komitesi'nin sınırlı etkisine kıyasla geniş ve bağımsız bir yetkiye sahiptir.[902] Ancak burda cevap arayan bazı sorular bulunmaktadır. Hesap verebilirliğin önemi ve BMMYK'dan hesap sorma hakkına kim sahip olmalıdır?[903] Medya hesap verebilirlik sonuçlarını etkilemede merkezi bir rol oynamaktadır. Bir konuya ne kadar çok dikkat çekerse, ona verilen tepki de o kadar büyük olmaktadır. Medya'nın etkisiyle Batı Afrika, Nepal gibi dünyanın çeşitli bölgelerinde

---

[898] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 1000.
[899] Najimdeen, "Middle East Refugees'Crisis: Europeans'Three-Dimensional Approaches", s.80; UNHCR, Global Report 2009, Geneva, 2010, s. 61
[900] Kelley, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, s. 37.
[901] Betts, "The Normative Terrain of the Global Refugee Regime", s. 373.
[902] Väyrynen, "Funding dilemmas in refugee assistance: Political interests and institutional reforms in UNHCR", s. 147.
[903] Pallis, "The Operation of UNHCR's Accountability Mechanisms ", s. 870.

BMMYK, incelemelerde bulunmuştur.[904] Hesap verebilirlik mekanizmalarının oluşturulması zorunluluğu, BMMYK'nın mültecilerin yaşamları üzerindeki doğrudan etkisinin bulunmasına dayanmaktadır. BMMYK'nın hâlihazırda sahip olduğu mekanizmalar sürekli olarak etkinlik ve performansa vurgu yapmaktadır. Hesap verebilirlik ve mülteci katılımı ikincil sırada görülmektedir.[905]

3.3.3. Devletlerin Mülteci Korumasındaki İsteksizliklerinin BMMYK Çalışmalarına Etkisinin Değerlendirilmesi

Küresel mülteci rejimi, mültecilerin korunmasında birincil sorumluluğu ilgili devletlere yüklemiştir. Aslında BMMYK'nın rolü, devletlerin mültecilere karşı yükümlülüklerini yerine getirmelerine yardımcı olmak ve denetlemektir. Devletler adına faaliyetlerde bulunmak BMMYK'nın görev kapsamında değildir. Devletlerin BMMYK ile ve birbirleriyle iş birliği yapma konusundaki beklenti istenilen düzeyde değildir. Bu sonucun ortaya çıkmasında devletlerin kısıtlayıcı sığınma ve göç politikaları ile BMMYK'ya aktarılan fonların azalması etkili olmuştur. Devletlerin koruma ve çözüme yönelik varsayılan taahhütleri azaldıkça BMMYK'nın geride bırakılan boşlukları doldurmadaki rolü artmıştır.[906]

Kimlik ve değerler bazen belirli devletlerden belirli bağlamlarda mülteci almaya öncelik tanımakta veya ayrıca dışlayıcı politikaların temelini oluşturabilmektedir. Soğuk savaş sırasında Batı'da mülteci statüsü verilmesi, Doğu Bloku ülkelerinin değerlerini zımnen kınamanın ve Batı politikalarını desteklemenin bir yolu olarak görülmüştür. Mülteci alma taahhüdünün önemli bir kaynağı, *"misafirleri"* korumaya yönelik İslami değerler olmuştur. Ortadoğu'daki pek çok ülke uluslararası mülteci sözleşmelerine taraf

[904] Pallis, "The Operation of UNHCR's Accountability Mechanisms ", s. 909-910.
[905] Pallis, "The Operation of UNHCR's Accountability Mechanisms ", s. 877-911.
[906] Ozmenek, "UNHCR in Turkey", s.54; Horekens, "UNHCR's Role in the New Internatıonal Political Environment", s. 18; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s.14; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 83; Crisp, "Refugees, Persons of Concern, and People on the Move", s. 76.

olmasa da yine de bir dizi dini ve tarihi değere dayalı olarak mülteci korumasını desteklemiştir.[907]

Devletler, günümüze kadar evrensel yapıya sahip herhangi ek bir mülteci hukuku belgesi kabul etmemişlerdir.[908] Ayrıca dünyada yaşanan ekonomik durgunluk yabancılara bakışın da olumsuz etkilenmesine neden olmuştur.[909] Söz konusu olumsuzlukların varlığı 1967 Bölgesel İltica Bildirgesinin sözleşmeye çevrilme girişimini engellemiştir.[910] BMMYK, Batı Avrupalı devletlerin kısıtlayıcı tavırlarına karşı izleme mekanizmasını artırmış ve bu ülkelere yönelik eleştirel raporlar yayınlamıştır. Batılı Devletler ise bu tür faaliyetleri iç işlerine müdahale olarak görmüşlerdir. 1980'lerin ortalarında Batı Avrupa ile BMMYK arasında yaşanan olaylar iş birliği konusunda gerilemeye neden olmuştur. BMMYK'nın hukuki düzenlemelerindeki boşluğunu doldurmak amacıyla yeni hükümetler arası ve bölgesel örgütler kurulmaya çalışılmıştır. Batılı devletler sığınma ve mülteci konularında alternatif kurumsal mekanizmalar aracılığıyla BMMYK'nın etkinliğini kırmaya çalışmışlardır. 1970'lerin sonunda yoğun göç hareketlerinden şikâyet eden ülkeler sadece batılı devletler olmamış bunun yanında sömürü ülkelerinden gelen insan hareketlerine maruz kalan gelişmekte olan ülkeler de olmuştur. Bu göçler genellikle devletler tarafından ekonomik ve çevresel yük olarak görülmüştür.[911]

Dünyada mülteci sayılarının artması ve hava yolu taşımacılığının genişlemesi Batı'ya olan insan hareketleri çoğalmıştır. Bu durumun yanında zamanla yasa dışı göçler ve göçmen kaçakçılığı da artmıştır.[912] 1976 yılında 20 bin olan iltica sayısı 1980'de 158

---

907 Betts, "The Normative Terrain of the Global Refugee Regime", s. 367.

908 Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation,** s. 148.

909 UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection (Submitted by the High Commissioner), 26 August 1982, A/AC.96/609/Rev. 1, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c03c.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

910 UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

911 Ozmenek, "UNHCR in Turkey", s.54; Horekens, "UNHCR's Role in the New Internatıonal Political Environment", s.18; Feller, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR's Protection Work ", s. 154; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 37.

912 Betts, Loescher ve Milner**, The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 35.

bine yükselmiştir. Bunun üzerine devletler sınır güvenliklerini artırma yoluna gitmiş ancak 1990'lara kadar iltica başvuru sayısı 450 bini bulmuştur. 1983 ile 1989 yılları arasında Avrupa'daki sığınmacıların %60'ı Afrika, Asya ve Orta Doğu'daki siyasi krizler ve silahlı çatışmalar nedeniyle gelişmekte olan ülkelerden gelmişlerdir. 1951 Cenevre Sözleşmesi kriterleri birçok sığınmacı tarafından karşılanmamıştır. Buna rağmen bu süreçte 1980'lerde İran- Irak savaşında yaklaşık 150 bin, Sri Lankada'ki iç savaşlarda ise 100 bin Tamil'li ve Lübnan'daki savaşta 50 bin kişi sığınma başvurusunda bulunmuştur. Çok sayıda insanın Batı'ya sığınma talep etmesiyle mevcut iltica statüsü olumsuz etkilenmiştir. Bununla birlikte sığınma talepleri ret edilmesi durumunda dahi uzun süren temyiz süreleri Avrupalı devletlere yük getirmiştir. Uluslararası göçlerin artmasıyla beraber Batılı devletler bu insanların kendi ülkelerinin terk edilme nedenlerinin önlenmesi gerektiği üzerinde durmuşlardır. Bu bağlamda özellikle Batı Avrupa hükümetleri, göç yasalarını ve iltica düzenlemelerini revize etmişlerdir. Yeni göçleri engellemek için kısıtlayıcı uygulamalar ve caydırıcı tedbirler almışlardır.[913] Böylece ilgili devletler iltica sistemini zorlaştıracak hukuki düzenlemeler getirmiş, sosyal yardım ve çalışma izinlerine de kısıtlamalar getirmiştir.

Devletlerin mülteci korumasındaki kısıtlayıcı yaklaşımları, BMMYK'nın uluslararası korumaya ve özellikle de mülteci hukukunun etkinliğine ilişkin endişelerin odağı haline gelmiştir. 1983 Koruma Notu, devletlerin kabul politikaları ve mültecilere yönelik muameleleri bakımından uluslararası korumadaki aksaklıklara ayırmıştır.[914] Devletler özellikle de gelişmiş devletler mülteci koruması hakkımda kısıtlayıcı önlemler almaya devam etmişlerdir. Sınırların elektrikli çitlerle çevrilmesi doğrudan ve dolaylı geri gönderme vb. uygulamaların sayısı artmıştır. Mülteci Statüsü yerine İnsani statü, B statü

[913] Hammerstad, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR, Refugee Protection and Security,** s.86; Betts, Loescher ve Milner, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection**, s. 37.

[914] Crisp, "Refugees, Persons of Concern, and People on the Move", s.76; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection (submitted by the High Commissioner), 31 July 1983, A/AC.96/623, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c0213.html, (Erişim Tarihi:26.11.2022).

ve fiili statü gibi alternatifler oluşturulmaya çalışılmıştır.[915] Mülteci sayıları düşse de sığınmacılara yönelik olumsuz tutumlar kayda değer bir geçerlilik kazanmaya devam etmektedir. Genellikle iltica sisteminde reform vaatleri halk desteğini talep etmek için popüler bir araç olarak kullanmakta ve kendi devletlerindeki seçimlerde oy artırmanın yolu görülmektedirler.[916]

Araştırmaların çoğu, mültecilerin devletlere ek maliyet getirdiği varsayımlarını ortaya koymaktadır. Mültecilerin ekonomik katkıları üzerine var olan sınırlı araştırmalarda, doğru politikalarla mültecilerin ulusal kalkınmaya katkıda bulunabileceğini ve ev sahibi hükümetlere ve nüfusa fayda sağlayabileceğini gösteren kanıtlar bulunmaktadır. Mülteciler de sahibi ülkeler için iş yaratabilmektedir. Mültecilerin maliyeti veya yararı, mültecilerin doğuştan gelen kapasitelerinden ziyade devlet politikaların sonucudur.[917]

BMMYK'nın dünya üzerinde birçok yerinde faaliyet genişlemelerine karşı çıkılmamışken 1979 yılında yüksek komiser raporu tartışmaları sırasında Afganistan temsilcisi, BMMYK'nın isyancılara yardım ettiğini beyan etmiştir. Bu durumun 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne ve BM Andlaşması'na aykırı olduğunu vurgulamıştır.[918] Ancak söz konusu iddialar diğer devletlerin temsilcileri tarafından ret edilmiştir.[919] Devletlerin özellikle 1980'den sonra mültecilerin ülkelerine gelmelerini engelleme çabaları somut olarak mevzuatlarına da yansımıştır. Bu nedenle BMMYK, vizesiz gelen ilticacıların göz altına alınması gibi 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne aykırılık teşkil eden sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Yine birçok devlet uluslararası mülteci hukukuna dair düzenlemeleri

---

[915] UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Interception of Asylum-Seekers and Refugees: the International Framework and Recommendations for a Comprehensive Approach, 9 June 2000, EC/50/SC/CRP.17, available at: https://www.refworld.org/docid/49997afa1a.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

[916] Ozmenek, "UNHCR in Turkey", s.54Betts, "The Normative Terrain of the Global Refugee Regime", s.366; Ninette, Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", s.10.

[917] Betts, "The Normative Terrain of the Global Refugee Regime", s. 366-367.

[918] UN doc. A/C.3/34/SR.46, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/a34_1.pdf, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

[919] UN docs. A/AC.96/SR.371, https://legal.un.org/unjuridicalyearbook/pdfs/english/by_volume/1967/chpIX.pdf, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

ulusal hukuka dahil etme konusunda isteksiz davranmıştır. Uluslararası hukukta bu düzenlemelerin iç hukuka zorla dahil edilmesinin de bir yolu bulunmamaktadır. Mültecileri korunmasına yönelik sözleşmelerin kabulü ve uygulanması devletlerin takdirine bırakılmış alanlardır.[920]1980'lerde devletlerin mültecilerin korunmasına yönelik isteksizlikleri günümüze kadar devam etmiştir. Devletler bu süreçte uluslararası koruma kurallarını sıklıkla ihlal etmiştir. BMMYK, devletlerin mülteci koruması konusundaki isteksizliği karşısında gerek kendisinin sahip olduğu yetkileri gerekse de BM Genel Kurulu tarafından kendisine verilen özel izinleri kullanmak zorunda kalmıştır.[921]

Devletlerin mülteci korumasındaki isteksizliklerinin ekonomik nedenlerin yanında siyasi ve sosyal kaygıların bulunduğu açıktır. Devletlerin isteksizliği karşısında BMMYK'ya veya yeni kurulacak kuruluşa geniş denetim yetkisi vermek devletler tarafından olumlu karşılanmayacaktır. Bu nedenle Sözleşme'de yer alan hakların tam olarak uygulanmasını sağlamak amacıyla uzlaşı ve ikna yöntemleri (devletler arasında ve/veya BMMYK ile devletler arasında) daha etkin kullanılmalıdır. Mülteci hukukun amacı, devletlerin otoritelerini ve operasyonel güçlerini azaltmak değildir. Bunun yerine, devletlerin uluslararası nitelikteki sorunları çözmek için daha etkin çalışmasını sağlamak, çatışmaları yönetmek, felaketleri kontrol altına almalarını kolaylaştırmaktır.[922]

Olay analizi, politika değerlendirmesi ve kamuoyu aracılığıyla, Avrupa'nın mülteci krizine tepkisini anlamaya ve incelemeye çalışılmıştır. Avrupa'da yardım arayan mültecilerin kaderini belirleyecek kadar önemli bir güç ve potansiyel olan aşırı sağ eğilimin yerindeliğinin takibi gerekmektedir.[923] Özellikle Avrupa'da mülteci krizine verilen tepkiler münferit mesele değildir. Avrupa içindeki ve dışındaki perspektif ve bağlamsal olaylarla bağlantılı düşünülmelidir. Mülteci krizi sadece göçmen karşıtlığını yükseltmekle kalmamış, aynı zamanda İslam ve Müslüman karşıtı duyguları da

[920] Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 166.
[921] Horekens, "UNHCR's Role in the New Internatıonal Political Environment", s.17; Lewis, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, s. 175.
[922] Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law**, s. 999.
[923] Najimdeen, "Middle East Refugees'Crisis: Europeans'Three-Dimensional Approaches", s. 70; Feller**,** "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects,", s.340.

güçlendirmiştir. Avrupa'da radikalizm ve radikalleşme konusundaki tartışmanın vurgulanması beklenirken, İslam ile Batı değeri arasındaki kalıcı uyumsuzluk söylemi daha fazla dile getirilmiştir.[924] Her ne kadar tartışmalar yaşansa da mülteci nüfusundaki artışın çoğu, dünyadaki mültecilerin büyük çoğunluğunun bulunduğu gelişmekte olan ülkeler tarafından karşılanmaya devam etmektedir.[925] Yıllar boyunca, büyük mülteci nüfusuna sahip gelişmekte olan devletler, mültecileri her ne pahasına olursa olsun koruma konusundaki taahhütlerinin azalmasının ve daha sıkı sınır kontrolleri, zorla geri dönüş, mültecilerin toplanması ve hapsedilmesinin bir nedeni olarak ulusal güvenliği koruma ihtiyaçlarını göstermiştir.[926]

Sanayileşmiş ülkeler, her yıl sınırlarını geçen mülteci sayısından şikâyet ederken, gelişmekte olan dünyadaki ev sahibi ülkeler, etkin bir yük paylaşımının yokluğundan yakınmaktadır. Bu devletler için asıl sorun uluslararası korumanın düzgün bir şekilde işlemediği dolayısıyla değil; mültecilerin koruma ihtiyaçlarını karşılama yükünün, her zaman, milyonlarca mülteciye sığınma sağlama sürecinde kırılgan ekonomileri, çevreleri ve sosyal ve politik istikrarları tehdit edilen gelişmekte olan ülkelere bırakılması nedenlerdir.[927] BMMYK, devletlerin mültecilere gerekli korumayı sağlamadaki isteksizlikleri karşında temel sözleşmelerin tanıtımı ve bu sözleşmelere katılımın teşviki mekanizmalarını da devreye sokmuştur. BMMYK, tanıtım faaliyetleriyle, uluslararası mülteci hukuku konusundaki farkındalığı ve anlayışı geliştirmek ve böylece bu ilkelerin devletlerce uygulanmasını artırmayı amaçlamıştır. Bu tanıtım faaliyetleri devletlerle sınırlı değildir. Bilim insanları, sivil toplum örgütleri ve medya, tanıtım ağına dahil unsurlardır.[928]

Mülteciler için Küresel Mutabakatta, mültecilerin büyük çoğunluğunun

[924] Najimdeen, "Middle East Refugees'Crisis: Europeans'Three Dimensional Approaches", s. 87.
[925] Ninette, Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", s. 10.
[926] Ninette, Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", s. 11.
[927] Crisp, "Refugees, Persons of Concern, and People on the Move", s.76; Nirmal, "UNHCR after Six Decades and Beyond ", s. 233; Ninette, Durieux, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", s. 10.
[928] Gorlick, "Shifting Priorities, Attitudes, and Institutional Change", s.11; Lewis, UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation, s. 244.

gelişmekte olan ülkelerde yaşanması,[929] zor şartlarda yaşamlarını sürdürmek zorunda kaldıkları ve söz konusu ülkelerde kalma sürelerinin de zamanlar arttığı tespiti yapılmıştır. Acil olarak daha adil ve iş birliğine dayalı bir sistem içinde mültecilerin ihtiyaçlarının karşılanması gerekliliği vurgulanmıştır. Böylece eşit ve öngörülebilir bir yük paylaşımının temelleri atılmaya çalışılmıştır. Devletleri zorda bırakan durumlardan biri de toplu göçlerin yaşanmasıdır. Toplu göçlerle karşılaşan devletler bu kişilerin yiyecek ve barınma gibi ihtiyaçlarını karşılamak zorunda kalmaktadır. Bu durumda ciddi maliyeti olan bir konudur. BMMYK bu tip durumlarda çeşitli destekler sunsa da yeterli olmamaktadır.[930] BMMYK'nın özelikle yoğun göçe maruz kalmış devletlerde yeterli çalışanının bulunduğunu söylemek de mümkün olmamaktadır. Zaten BMMYK çalışmaları ev sahibi devletlerin kendilerine verdikleri yetki ile sınırlıdır. Bu anlamda devletlere yönelik bir yaptırım gücü de bulunmamaktadır. Bu durum BMMYK'nın elini güçsüzleştirdiği gibi sorunların ortadan kaldırılmasını da engellemektedir.[931] Pek çok devletin mülteci sorunundan *"bunalmış"* olduklarını ve mültecilere ev sahipliği yapmanın vatandaşları için maliyetinin nispeten yüksek olduğunu iddia ettiği mevcut durum, bu yükümlülüğün kapsamı sorusunu açık bırakmaktadır. Nüfusu 4 milyonun biraz üzerinde olan küçük bir ülke olan Lübnan için 1,2 milyon mülteci sayısı çokmudur? Avrupa'nın bu yıl aldığı birkaç yüz bin mülteci, teoride yirmi sekiz Avrupa Birliği üye ülkesine bölünebilir mi? Bölünürse nasıl yük paylaşımı yapılabilir? Belirli bir devlet için mültecilerin "adil paylaşımının" ne anlama geldiğini belirlemek için hangi kriterlerin kullanılması gerekir.[932]

Hukukun üstünlüğüne ve adil yük paylaşımına dayalı uluslararası mülteci koruma sistemini sürdürmeye yönelik zorunluluklara ek olarak, ortaya çıkan aşırılıkla mücadele, uluslararası toplumun ve BMMYK'nın liderliğinin karşı karşıya olduğu ciddi zorluklardır. Bu zorlukların üstesinden gelmek için, her zamankinden daha fazla, insan hakları

[929] https://www.unhcr.org/afr/figures-at-a-glance.html, (Erişim Tarihi: 01.01.2022).
[930] BMMYK, Finansal Verileri, https://reporting.unhcr.org/financial, (Erişim Tarihi: 19.12.2022).
[931] Amy Slaughter, Jeff Crisp, "A surrogate state? The role of UNHCR in protracted refugee situations", Research Paper No. 168, Switzerland 2009, s. 8.
[932] Betts, "The Normative Terrain of the Global Refugee Regime", s. 365.

taahhüdüne dayanan sığınma politikaları ve uygulamaları gerekmektedir. Ekonomik katkılar şeklindeki desteğin yanı sıra devletler arası iş birliği ve uygulamaların yüksek koruma standartlarına uyumlaştırılması da gereklidir.[933]

[933] Gorlick, "Shifting Priorities, Attitudes, and Institutional Change", s.12; Peter Scholten (Ed.), Introdaction of Migration Studies An Interactive Guide to Literatues on Migration on Diversity, s.498.

SONUÇ

Tarih boyunca insanlar çeşitli nedenlerle göç etmişlerdir. Bu itibarla göç, dünya sistemine etki eden en önemli unsurlardan biri olmuştur. İnsan hareketleri bireysel olabileceği gibi kitlesel de olabilmektedir. Göç, gelinen ve ulaşılan yerlerde ekonomik, siyasi ve sosyal yapının değişimine neden olabilmektedir. İnsan hareketlerinin temelinde daha iyi yaşam standartlarına kavuşma isteği olabileceği gibi hayatının ve özgürlüğünün tehdit altında olması da yatabilmektedir.

Uluslararası toplum, zorlayıcı nedenlerle yaşadıkları yerleri terk etmek zorunda kalan insanlara sistematik koruma sağlamaya yönelik adımları ancak Birinci Dünya Savaşından sonra atmıştır. Bu kişileri tanımlayan kelime olarak iltica eden anlamına gelen mülteci kavramı kullanılmıştır. Mültecilik, hukuki bir statüdür ve bu statüye bağlı hakların kullanılmasını sağlamaktadır. Yani kişi zorunlu nedenlerle bulunduğu ülkeyi terk etmekte ve başka devlete sığınmaktadır. Mülteci statüsü tanınana kadarki süre içinde ilgili kişi sığınmacı olarak kabul edilmektedir. Göçmen kavramı ise zorlayıcı nedenlerden ziyade kişinin daha iyi bir yaşam sürmek için bulunduğu yeri terk etmesini kapsamaktadır. Bu kavramlar günümüzde çoğunlukla birbirleri yerine kullanılmakta, hatta kavramların yanlış kullanılması bir takım hak kayıplarına neden olabilmektedir.

BM tarafından 1945 yılında İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi kabul edilmiştir. Bağlayıcı olmayan bu metinde sığınma hakkına yer verilse de mülteci haklarına ilişkin düzenlemelere yer verilmemiştir. Ancak 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü taraf devletlere şartlarını taşıyan kişilere mülteci statüsü verilmesi zorunluluğu getirmiştir.

Türkiye 1951 Sözleşmesi'ni kabul ederken, 1. maddenin (B) bendindeki; "*01 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar*" ifadesini, "*01 Ocak 1951'den önce Avrupa'da meydana gelen olaylar*" şekliyle onaylamıştır. Dolayısıyla ilk başta Sözleşme'yi zaman ve coğrafi sınırlandırma ile kabul etmiştir. Türkiye 359 sayılı Onay Kanunu'nda Sözleşme'nin 2. maddesine çekince koymuştur. Buna göre, "*Bu sözleşmenin hiçbir*

hükmü, mülteciye Türkiye'de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz". Yine Türkiye, 1967 New York Protokolü'nü kabul ederek, zamansal sınır olan "*01 Ocak 1951'den önce meydana gelmiş olaylar*" kısmını uygulamaktan vazgeçmiştir. Ancak coğrafi sınırı uygulamaya devam etmiştir. Türkiye'nin bu sınırlandırmasının dayanağını 1967 New York Protokolü'nün; "Çekinceler ve Duyurular" başlığını taşıyan 7. maddesi oluşturmaktadır.

1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 New York Protokolü mültecilere yönelik evrensel nitelikteki belgelerdir. 1967 New York Protokolü, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan coğrafi ve zaman kısıtlamalarını ortadan kaldırmıştır. Bu evrensel düzenlemelerin yanında mültecilere yönelik Bangkok İlkeleri, 1969 Afrika Teşkilatı Sözleşmesi, 1984 Cartagena Mülteciler Beyannamesi, 1994 Arap Devletlerinde Mültecilerin Durumunu Düzenleyen Sözleşme ile Avrupa Birliği düzenlemeleri bölgesel nitelikteki düzenlemelerdir. Bölgesel düzenlemelerin mülteci korumasındaki en önemli katkısı, 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer alan ve mülteci olmayı kısıtlayan düzenlemelerin genişletilmesi olmuştur. Bu düzenlemelerle iç çatışmalar ve kamu düzenini bozan diğer nedenler dolayısıyla ülkesini terk etmek zorunda kalanlar da mülteci tanımına dahil edilmiştir.

Ülkesini ırk, din, tabiiyet, belli bir sosyal gruba mensubiyet veya siyasi düşüncelerinden zulme uğrayan ya da haklı nedenlerle zulme uğrama tehdidi altında bulunduğu için terk eden, vatandaşı bulunduğu devletin korumasından yararlanamayan kişiler mültecilerdir. Dünyadaki insan hareketlerinin büyük çoğunluğu mültecilerden oluşmaktadır. Yakın gelecekte bu durumun değişmesi de beklenmemekte aksine mülteci sayısında artış öngörülmektedir. Artışın temel nedenleri arasında dünyadaki siyasi ve ekonomik kargaşanın artması olduğu gibi çevre ve iklimsel nedenlerle insan hareketlerinin çoğalması bulunmaktadır. Mültecilere tanınan hakların kapsamı devletlerin kabul ettikleri uluslararası andlaşmalar ve ulusal düzenlemelerine göre farklılıklar içermektedir. Ancak mültecilik statüsü temelde uluslararası hukuk tarafından belirlenmektedir.

1951 Cenevre Sözleşmesi yeni mülteci formlarını kapsamadığı gibi mülteci kavramını tanımlarken sınırlı nedenlere bağlı kalması ve haklı nedene dayalı zulüm korkusu araması gibi kısıtlayıcı hükümler içermesinden dolayı mültecilik statüsünün elde edilmesini zorlaştırmaktadır. Adı geçen Sözleşme ayrıca mültecilik kavramını bireysel olarak ele almış kitlesel insan akınlara yönelik düzenleme içermemiştir. Günümüzde Suriye'de olduğu gibi Ukrayna'da da mültecilerin çoğunlukla kitlesel hareket ettikleri görülmektedir. Bu derece hayati bir konunun mülteciliğin anayasası konumundaki 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yer almaması büyük bir eksikliktir. Tüm bu nedenlerle küresel mutabakatın olduğu yeni bir metin üzerinde anlaşılması gerekmektedir.

Devletler mülteci korumasına yönelik adımlar atarken genellikle dar ve kısıtlayıcı şekilde davranmaktadırlar. Çoğu zaman uluslararası metinlerin verdikleri sorumlulukları yerine getirmemekte hatta kendi kabul ettikleri iç düzenlemelere de uymamaktadırlar. Günümüz mülteci düzenlemeleri herhangi bir şekilde zorlayıcı güce sahip değildir. AİHM ve BM'nin insan hakları koruma mekanizmalarından mülteciler yararlansa da bu oldukça sınırlı düzeyde kalmaktadır. Uluslararası bağlayıcı metinlerin eksikliği devam etmektedir. Ancak devletlerin mültecilere yönelik sınırlayıcı, baskıcı ve insan haklarını ihlal eden tutumları mülteci korumasındaki temel sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Devletler, mültecilik gerçekliğini inkâr etmek yerine bunu kabul etmeli ve adil yük paylaşımının sağlanması için gereken adımları atmalıdır.

Dünyada yaşanan iki büyük savaş ve bu savaşın sonucunda yaşanan insan hareketleri mülteci korumasında önemli adımların atılmasını zorunlu kılmıştır. BMMYK kurulmadan önce bazı kurumsal adımlar atılsa da özellikle Milletler Cemiyeti dönemindeki çalışmalar sınırlı adımlar olarak kalmıştır. Atılan adımların mülteci sorununa cevap verememesi üzerine BM Genel Kurulu tarafından 1949 yılında evrensel bir kuruluş olan BMMYK'nın kurulması kararı alınmıştır. BMMYK, BM Genel Kurulu tarafından mülteci koruması ile açıkça görevlendirilen tek uluslararası kuruluştur. Bu çalışmada, kurumun detaylı ele alınmasının temelinde BMMYK'nın günümüzde mülteci alanında çalışmalarda bulunan tek evrensel kuruş olması yatmaktadır. Kanaatimizce bu

hususta ki mevcut çalışmaların detaylı bir biçimde ele alınması ve kurumun faaliyetlerindeki eksikliklerin ortaya konulması, gelecekte artması beklenen mülteci sorunlarının çözülmesine katkı sunacaktır. BMMYK kuruluşunda, tartışmaların merkezinde, kurumun işlevi, mülteci tanımının yapılması, BMMYK'nın özerkliği, faaliyetlerinin kapsamı ve finansal kaynaklar yer almıştır.

BMMYK'nın sadece merkezi Cenevre'de değil 130'dan fazla ülkede çalışanları ve ofisleri bulunmaktadır. BMMYK'nın başında yüksek komiser bulunmaktadır. Yüksek komiser, BM Genel Sekreteri'nin önerisi üzerine BM Genel Kurulu tarafından seçilmektedir. BMMYK'nın korumadan sorumlu birimleri ile operasyonlardan sorumlu birimleri arasındaki koordinasyonun daha iyi sağlanması için 2006 yılında korumdan sorumlu yüksek komiserlik yardımcılığı getirilmiştir. Ancak BMMYK'nın birimleri arasındaki fikir ayrılıkları tam olarak ortadan kalkmamıştır. İşlevselliğin artırılması için bu sorunun çözülmesi gerekmektedir. Yüksek komiser, Genel Kurul ve Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından verilen direktifleri yerine getirmekle sorumludur. Sadece dünya siyasetinde güçlü olarak kabul edilen devletlerin siyasi yaklaşımlarına önem veren yüksek komiserler bulunduğu gibi dünyanın en çalkantılı dönemlerinde yenilikçi ve başarılı adımlar atan yüksek komiserler de görev almıştır. Nitekim kurum Avrupa merkezli algılanmaktayken başarılı yüksek komiserler sayesinde evrensel niteliğe kavuşmuştur. Dolayısıyla BMMYK'nın başarısı yüksek komiserin kapasitesi ve yaklaşımları ile doğrudan ilgili olmuştur.

Üyeleri Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından seçilen Yürütme Komitesi, BMMYK politikalarının belirlenmesinde ve bütçe yapım sürecinde önemli rol oynamaktadır. Yürütme Komitesi kararlarının bağlayıcılığı tartışmalı olsa da BMMYK'nın bu kararlara uyduğu görülmektedir. Yürütme Komitesi kararları mülteci hukukunun gelişiminde etkili olmuştur. Bu nedenle çalışmamızda söz konusunu kararların tahlilleri de yapılmıştır.

BMMYK'nın temel amacı mültecilere koruma sağlamak ve mültecilerin bulundukları kötü duruma çözüm bulmaktır. BMMYK'nın Sözleşme ve Tüzük kaynaklı yetkisi BM Genel Kurulu aracığıyla genişlemiştir. Böylece, BMMYK ülke içinde yerinden edilen kişiler ve çeşitli nedenlerden dolayı ülkesini terk etmek zorunda kalan insanlar için de çalışmalar yapmıştır. BMMYK'nın yetkisinin artırılması insani krizlerin derinleşmesini kısmen azaltmıştır.

BMMYK'nın kuruluşundaki mülteci korumasındaki etkisiyle günümüzdeki mülteci korumasındaki rolü arasında önemli farklılıklar vardır. Saha çalışmalarına katılamayan düşük bütçeli pasif bir kurum olarak çalışmalarına başlayan BMMYK, dünyada 130'dan fazla ülkede ofisi olan operasyonel gücü bulunan bir kuruma evrilmiştir. Bu sürecin daha iyi anlaşılabilmesi için kurumun tarihsel süreç içinde yaşanan mülteci krizlerine nasıl tepki verdiğinin incelenmesi şarttır. BMMYK'nın ilk büyük sınavı 1956'da yaşanan Macar mülteciler sorunu olmuştur. 1951 Cenevre Sözleşmesi her ne kadar 1951 yılından önce Avrupa'da yaşanan olaylar nedeniyle insanların mülteci sayılabileceğini kabul etse de BMMYK, uluslararası korumanın Macar mültecileri de kapsayacağı yönünde karar almıştır. 1960'lı yıllarda Afrika yaşanan bağımsızlık savaşları sonrası göçlerin artması ve BMMYK'nın BM Genel Kurulu tarafından "İyi Niyet Misyonu" kararları ile yetkisinin artırılması BMMYK'nın evrensel kuruluş olarak kabulünü hızlandırmıştır.

BMMYK, 1970'li yıllarda Orta Amerika'daki sivil çatışmalar nedeniyle mağduriyet yaşayan insanların sorunlarıyla da ilgilenmiştir. Bu kapsamda çeşitli konferanslar düzenlemiş ve Kosta Rika'da daimî sekreterlik kurulmuştur. 1980'lerin sonunda Vietnam, Kamboçya ve Laousu terk etmek zorunda kalan yaklaşık üç milyon insan komşu ülkelere sığınmıştır. BMMYK'nın çabalarıyla çoğunluğu Vietnam'da olan mültecilerin yeniden yerleştirmesi ve geri dönüşleri sağlanmıştır. 1990'ların başında Sovyetler Birliği'nin dağılması dünya siyasetini etkileyen olayların başında gelmektedir. Bu dağılmanın ardından Macaristan 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olmuştur. Eski Yugoslavya'nın dağılmasıyla beraber ülke topraklarında çatışmalar artmıştır. Yine Irak ve

Zaire'deki karışıklıklara BMMYK, müdahale etmeye çalışmış ancak istenilen düzeyde uluslararası koruma ve yardım çalışmaları sergilenememiştir. 2000'li yıllarda özellikle 11 Eylül saldırılarının da etkisiyle devletler mültecileri ülkelerine kabul etme konusunda isteksiz davranmışlar ve sınırlarıyıcı iltica politikaları sergilemişlerdir. Bu dönemde BMMYK gönüllü geri dönüş politikalarına ağırlık vermiş milyonlarca mülteci ülkelerine geri dönmüştür. Ancak zamanla geri dönüşlerde azalma yaşanmıştır. Suriye'deki savaş bölge insanlarının ülkelerini terk etmelerine neden olmuştur. Bu savaşta en fazla yerinden edilmiş kişiyi kabul eden ülke Türkiye olmuştur. Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesi'ni coğrafi kısıtlama ile kabul ettiğinden Suriye vatandaşları mülteci olarak kabul etmemiştir. Türkiye Suriye'den gelen kişiler için geçici koruma statüsü tanımıştır. böylece ülkeye kabul etmiştir. BMMYK ile ilişkilerin güçlendirilmesi amacıyla 01 Eylül 2016 yılında ev sahibi ülke andlaşması imzalanmıştır. BMMYK'nın Türkiye'deki merkez ofisi Ankara'dadır. Bunun yanında İstanbul, İzmir, Gaziantep, Şanlıurfa, Hatay ve Van'da da ofisler bulunmaktadır.

Covid-19 salgını, uluslararası mülteci korumasını da etkilemiştir. Dünya'daki mültecilerin büyük çoğunluğu ekonomik olarak zengin kabul edilmeyen ülkelerde yaşadıklarından mültecilerin en temel ihtiyaçlarının karşılanması bile zorlaşmıştır. İşsizlik ve geçim kaynaklarının azalması mültecileri de doğrudan etkilemiştir. Covid-19 salgınının olumsuz etkisinin azalmaya başlaması olumlu karşılanırken 2022 yılının başında Ukrayna-Rusya gerilimin artması buna bağlı olarak ülkesini terk etmek zorunda kalan 7 milyonu aşkın Ukrayna vatandaşının başka devletlere sığınmasına neden olmuştur. Ayrıca savaş sonucunda Batılı devletlerin Rusya'ya çeşitli yaptırımlar uygulaması, doğal gaz ile gıda krizlerini tetiklemiştir. BMMYK savaştan kaçanlar için sınır bölgelerinde kabul merkezleri kurmuştur. Savaşın etkilerini azaltmak amacıyla insani yardımlar sağlamıştır. Ukrayna-Rus savaşında birçok batılı devlet, Ukrayna vatandaşlarına ülkerini açacaklarını beyan etmişlerdir. Aynı duyarlılığın Suriye savaşında gösterilmemesi uluslararası korumada aşılması gereken sorunlar arasındadır.

BMMYK, insan hakları, mülteci koruması, güvenlik ve kalkınmayla ilgili çalışmalar yürütmektedir. Bu kadar kapsamlı alanlarda tek başına başarılı olması söz konusu değildir. Bu nedenle ilgili alanlarda faaliyetlerde bulunan ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlarla birlikte çalışmaktadır. Uygulamada devletler zaman zaman BMMYK ile iş birliği yapmaktan kaçınmaktadırlar. Bu durum mülteci korumasının sekteye uğramasına neden olmaktadır.

BM sisteminde insan haklarına yönelik adımlar mülteci korumasını olumlu etkilemiştir. İkiz Sözleşmelerin kabulü ile 2006 yılında İnsan Hakları Konseyi'nin kurulması önemli adımlar arasında sayılabilecektir. Ancak AİHM'de mülteci haklarının ihlalerine ilişkin davaların çokluğu sorunların istenilen düzeyde çözülmediğini göstermektedir. Mülteci sorununun paydaşlarından bir diğeri de sivil toplum kuruluşlarıdır. Mülteci konusunda çalışmalarda bulunan sivil toplum örgütlerinin sayısının artması olumlu olsa da bu alanda yaşanan koordinasyon eksikliğinin giderilmesi zorunludur. Koordinasyonu sağlayacak kurum da evrensel nitelikte çalışmalarda bulunan BMMYK'dır.

1951 Cenevre Sözleşmesi ile 1967 New York Protokolü tüm devletler tarafından kabul edilmemiştir. Yine birçok devlet zaman ve coğrafi sınırlamaları sürdürmeye devam etmektedir. Devletlerin sergilediği bu yaklaşım uluslararası mülteci korumasının evrenselleşmesini zorlaştırmaktadır. Ayrıca devletler 1951 Cenevre Sözleşmesi'nde yapılan mülteci tanımının kısıtlayıcı özelliklerinden yararlanmaya çalışmıştır. Böylelikle olabildiğince az insana mülteci statü verme eğilimi göstermişlerdir. BMMYK her ne kadar çalışmalarını siyasi olmayan eksende sürdürmek istese de ilgilendiği konularının kendisi siyasetin merkezinde bulunmaktadır. BMMYK'nın daha aktif çalışmalar sergileyebilmesi için yasal dayanağının açık net ve güçlü olması gereklidir.

BMMYK kuruluşundan itibaren insan hakları belgelerin kabulüne önemli katkılar sunmuştur. Medeni ve Siyasal Haklar ve 1961 Vatansızlığın Azaltılması Sözleşmelerinin taslağının hazırlanmasındaki çabaları bunlar arasında sayılabilecektir. 1984 İşkence ve

Diğer Zalimane, İnsanlık Dışı veya Aşağılayıcı Muamele veya Cezaya Karşı Birleşmiş Milletler Sözleşmesi ve 1989 Birleşmiş Milletler Çocuk Hakları Sözleşmesi de mülteci haklarının korunmasına etki eden önemli sözleşmeler arasında sayılabilecektir.

BMMYK'nın merkezi Cenevre'de bulunsa da mülteci sorunun çok olduğu ülkelerde alt ofisler ve saha ofisleri kurabilmektedir. Bu ofisler aracılığıyla kamplar kurmakta ve böylece sahadaki mülteci sorunlarına daha hızlı müdahale edebilmektedir. Nitekim BMMYK personelinin büyük çoğunluğu saha personeli olarak çalışmaktadır. Ancak sahanın gerçeklikleri ile doğrudan muhatap olmayan merkez ile saha personeli arasında fikir ayrılıkları doğabilmektedir. Yaşanan fikir ayrılıkları insan hayatını doğrudan etkilediğinden denetim görevi BMMYK'da olan sadece sahada çalışan ayrı bir kurumun kurulması yerinde olacaktır.

BMMYK'nın en önemli sorunları arasında sürekli bir ekonomik kaynağının olmaması bulunmaktadır. BMMYK bütçesinin çok büyük kısmı devletlerin bağışlarından oluşmaktadır. Sadece kurumun işleyişine ilişkin idari harcamalar BM bütçesinden karşılanmaktadır. Sürekli kaynağı olmayan BMMYK, bağışçı devletlerin mülteci tutumlarından etkilenebilmektedir. Bunun yanında bağışçı devletlere bağışlarını nereye kullanmak istedikleri yönünde esneklik tanınması kaynak artırıcı bir adım olsa da BMMYK'nın zorunlu müdahale gerektiren bölgelere daha az kaynak aktarımı yapmasına neden olabilmiştir. Mülteci sorunu evrensel bir sorundur. Doğrudan veya dolaylı bütün devletleri ilgilendirmektedir. Devletlerin bütçesine ve mülteci sorunundan etkilenme oranlarına göre adil bir yük paylaşımın yapılması ve BMMYK'nın bütçesinin sürekliliğinin sağlanması çözülmesi gereken sorunlar arasındadır. Zorunlu bağış sistemi de dahil bütün çözüm önerileri masaya yatırılıp uluslararası toplum tarafından mutabakatla karar alınması gerekmektedir.

Mülteci sorunu dolayısıyla BMMYK'nın çalışmalarını olumsuz etkileyen nedenlerden bir diğeri de devletlerin mülteci korumasındaki isteksiz ve adil olmayan

tutumlardır. Sınırların elektrikli tellerle kapatılması, mültecilerin botlarının batırılması gibi olumsuz davranışların varlığı altında mülteci koruması mümkün olmayacaktır.

KAYNAKÇA

ABD EL RAZEK, Adnan Tawfik, "**International Refugee Assistance; A Study of The Determinants of Organizational Domain",** Dissertation Submitted in Partial Fulfillment Ofthe Requirements for The Degree of Doctor of Philosophy (Social Work and Sociology) In The University of Michigan 1982.

ACER, Yücel, İbrahim KAYA, **Uluslararası Hukuk Temel Ders Kitabı**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2021.

AKSAR, Yusuf, **Teoride ve Uygulamada Uluslararası Hukuk I**, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2019.

AYBAY, Rona, Esra KİBAR DARDAĞAN, **Yabancılar Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2010.

AYDIN, Ömer "**Ulus Devletin ve İnsan Hakları Hukukunun Sınırındaki Özneler: Mülteciler",** Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2021.

AZARKAN, Ezeli, **Uluslararası Hukukta Sağlık Hakkı**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2018.

BARNETT, Laura "Global Governance and the Evolution of the International Refugee Regime", **International Journal of Refugee Law**, Volume 14, Issue 2 and 3, April 2002, Pages 238–262.

BASTAKI, Jinan, "Temporary Protection Regimes and Refugees", **Canada's Journal on Refugees**, 2018, Vol. 34, No. 2 (2018), pp. 73-84.

BAŞAK, Cengiz, **Uluslararası Örgütler**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2012.

BERRIE, Ogata D., Trimarco, Weerackody, "The Evolution of UNHCR", **Journal of International Affairs**, Winter 1994, Vol. 47, No. 2, Refugees and International Population Flows (Winter 1994), s. 419-428.

BETTS, Alexander "The Normative Terrain of the Global Refugee Regime", **Ethics & International Affairs**, 29(4), 363-375.

BETTS, Alexander, Gil LOESCHER ve James MİLNER, **The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) The Politics and Practice of Refugee Protection,** Routledge, İkinci Baskı, Newyork 2012.

BETTS, Alexander, **Introdiction: Global Migration Governance**, Oxford 2011.

BOZKURT, Kutluhan, **Avrupa Birliği Politikaları ve Düzenlemeleri Kapsamında Göç Hukuku Mülteci Statüsü ve Sığınma,** Legal Yayınevi, İstanbul 2018.

BWAKIRA, Nicholas "From Nansen to Ogata: UNHCR's Role in a Changing World", **The International Migration Review**, Spring, 2001, Vol. 35, No. 1, Special Issue: UNHCR at 50: Past, Present and Future of Refugee Assistance (Spring, 2001).

CHETAIL, V. Vincent, "The Transnational Movement of Persons under General International Law: Mapping the Customary Law Foundations of International Migration Law", **Research Handbook on International Law and Migration, Ed. by. Vincent Chetail, Céline Bauloz, Gloucester, Edward Elgar Publishing, Massachusetts 2014,** s.1-72.

COHEN, Roberta, Francis M. DENG, **Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement**, Brooking Instutıon Press, Washington 1998.

CRISP, Jeff, "UNHCR at 70 An Uncertain Future for the International Refugee Regime", **Brill Nıjhoff**, Global Governance 26, 2020, s. 359–368.

CRISP, Jeff, "Refugees, Persons of Concern, and People on the Move", **Refuge: Canada's Journal on Refugees 26.1**, 2009, 73-76.

ÇAKAR, M. Sait, **Türkçe- Alamanca, Almanca- Türkçe Hukuk Sözlüğü**, Seçkin Yayınevi, Ankara 1999.

ÇELİK, Edip F., **Milletlerarası Hukuk**, Filiz Kitapevi, İstanbul 1984.

ÇİÇEKLİ, Bülent **6458 Sayılı Kanun'la Güncellenmiş Yabancılar ve Mülteci Hukuku,** Seçkin Yayınevi, Ankara 2016.

DEVICTOR, Xavier, Quy-Toan Do, Anderei A. Levchenko, **"The Globalization of Refugee Flows"**, Journal of Development Economics, 2021.

E. PRICE, Matthew, **Rethinking Asylum: History, Purpose and Limits**, Cambridge 2009.

FELLER, Erika, "UNHCR and the International Protection of Refugees- Current Problems and Future Prospects", **International Journal of Refugee Law 2**, no. Special Issue (September 1990), s.335-346.

FELLER, Erika, "Where Principle and Pragmatic Meet: The World of UNHCR Protection Work", **Durham Law Review,** 2013, s.149.

FITZMAURİCE, Peter, "Anniversary of the Forgotten Convention: The 1933 Convention and the Search forProtection Between the World Wars", **Published by The Refugee Documentation Centre**, Volume 8, Issue 1, April 2013.

FRANCO, Leonardo, "The UNHCR Note on International Protection: Introduction", **International Journal of Refugee Law 4**, no. 4 (1992), s. 537-540.

FRESIA, Marion, “Building Consensus within UNHCR’s Executive Committee: Global Refugee Norms in the Making”, **Journal of Refugee Studies 27,** no. 4 (December 2014), s.514-533.

GARDI, Rez, “The Future of Solutions’, Reference Paper for the 70th Anniversary of the 1951 Refugee Convention” **Centre for Asia Pacific Refugee Studies**, 2021.

GEIGER, Martin, “Die Rolle der IOM im UN-System”, **Vereinte Nationen: German Review on the United Nations**, 2017, Vol. 65, No. 5 (2017), pp. 201-206.

GORLICK, Brian, “Shifting Priorities, Attitudes, and Institutional Change”, **Canada’s Journal on Refugees**, 2001, Vol. 19, No. 5, Specıal Issue: UNHCR at Fifty (2001), pp. 8-13.

GOODWIN -GILL, Guy S., “The Office of The United Nations High Commissioner for Refugees and the Sources of International Refugee Law”, **Cambridge University Press for the British Institute of International and Comparative Law**, vol 69, January 2020, pp 1–41.

GOODWIN-GILL, Guy S, **Refugee in International Law**, Oxford University Press, New York 1983.

GRAHL-MADSEN, Atle, **The Status of Refugees in International Law**, A. W. Sıjtohff, Leyden 1966.

GREG, Burgess, “The Refugees from Nazism, 1933 The League of Nations and the Refugees from Nazi Germany”, **Bloomsbury Academic,** London: 2016, s.13–28, Bloomsbury Collections. Web. 10 Jan. 2022.

GUEST, Iain, The United Nations, the UNHCR, and Refugee Protection: A Non-Specialist Analysis”, **International Journal of Refugee Law 3**, no. 3 (July 1991), s.585-605.

HADDAD, Emma **The Refugee in International society: Between Soveregins**, Cambiridge University Press, New York 2008.

HAMMERSTAD, Anne, **The Rise and Decline of a Global Security Actor UNHCR**, Oxford University Press, Oxford 2014.

HANHIMAKI, M. Jussi, "UNHCR And The Global Cold War", **Refugee Survey Quarterly**, Vol. 27, No. 1, 2008, s. 3-7.

HATHAWAY, James C., **The Rights of Refugees Under International Law**, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

HOREKENS, John, "UNHCR's Role in the New Internatıonal Political Environment", **Refugee Survey Quarterly, Vol. 18, No. 3**, Oxford University Press, 1999, pp. 15-19.

HURWITZ, Agnes, **The Collective Responsibility of States to Protect Refugees**, Oxford University Press, New York 2009.

HYNDMAN, Jennifer, "Change and Challenge at UNHCR: A Retrospective of the Past Fifty Years", **Refugee Canada s Journal on Refuge**, August 2001, s. 45-53.

INHETVEEN, Katharina "NGOs und UNHCR im Flüchtlingslager: Zusammenarbeit, Konkurrenz, Abhängigkeit", **Die politische Ordnung des Flüchtlingslagers,** (120-140).

JASTRAM, Kate, Marilyn ACHİRON, **Flüchtlıngsschutz: Ein Leitfaden zum internationalen Flüchtlingsrecht**, Koordination von übersetzung und Druck: UNHCR, Wien 2003.

JEAGER, Gilbert, "On the History of the International Protection of Refugee", **IRRC,** Vol. 83, no: 843, s. 727- 728.

KELLEY, Ninette, **People Forced to Flee History, Change and Challenge**, Oxford University Press, Oxford 2022.

KNEEBONE, (Ed.) Susan Refugees, **Asylum Seekers and Rule of Law**, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

KÖBLER, Gerhard, **Juristisches Wörterbuch**, München Satz und Druck: Wagner Gmbh, Nördlingen 2003.

KÜÇÜKYAZICI, Nurçin, **Mülteci Hukukunda Çocukların Statüsü**, Adalet Yayınevi, Ankara 2020.

LEWIS, Corinne, "UNHCR's Contribution to the Development of International Refugee Law: Its Foundations and Evolution", **International Journal of Refugee Law 17**, no. 1 (2005), s. 67-90.

LEWIS, Corinne, **UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation**, ProQuest Dissertations Publishing, 2010.

LOESCHER, Gil, James MİLNER, Edward NEWMAN, and Gary TROELLER (eds), **Protracted Refugee Situations: Politics, Human Rights and Security Implications**, Tokyo: UN University Press, 2008.

LOESCHER, Gilbert, "The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy", **International Migration Research**, vol.35 No. 1, s.33-56.

MARTIN, Susan F. "Rethinking Protection of Those Displaced by Humanitarian Crises", **The American Economic Review**, May 2016, Vol. 106, No. 5, Papers And Proceedıngs Of The One Hundred Twenty-Eighth Annual Meeting Of The Amerıcan Economıc Associatıon May 2016, pp. 446-450.

MERAY, Seha L., **Devletler Hukuna Giriş İkinci Cilt**, Ajans Türk Matbaası, Ankara 1959.

MILNER, James, Jay RAMASUBRAMANYAM, "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", **The Oxford Handbook of International Refugee Law**, (186-202), Oxford University Press, Oxford 2021.

MORRIS, Julia, "The Value of Refugees: UNHCR and the Growth of the Global Refugee Industry", **Department of International Studies**, Wilmington NC, USA, July 2020, s. 2676-2698.

NAJIMDEEN, Bakare, "Middle East Refugees Crisis: Europeans Three Dimensional Approaches", **Policy Perspectives**, Vol. 13, No. 2 (2016), s.63-91.

NEWLAND, Kathleen, "New Approaches to Refugee Crises in the 21st century: The role of the International community", **Migration Policy Institute**, Retrieved January, 20, Washington DC: 2017, s.412-423.

NINETTE, Kelley, Jean-Francois DURİEUX, "UNHCR and Current Challenges in International Refugee Protection", **Refuge: Canada's Journal on Refugees / Refuge: Revue canadienne sur les réfugiés**, Vol. 22, 2004, s.6.

NIRMAL, B.C, "UNHCR after Six Decades and Beyond," **ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law 10 (2010),** s. 182-243.

ODMAN, M. Tevfik, **Tarihsel Gelişim Sürecinde Güncelleştirilmiş Mülteci Hukuku (Dünya'da ve Türkiye'de İlticanın Gelişim süreci)**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2020.

ÖZBEK, Erdal, **Sığınma Hakkı ve Mültecilerin İnsan Haklarının Korunması**, Doktora Tezi, Hacettepe ÜniversitesiSosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2019.

ÖZCAN, Mehmet, "Avrupa Birliği Sığınma Hukuku Ortak bir Sığınma Hukukun Ortaya Çıkışı", **USAK**, Ankara 2005.

ÖZGÖKER, Uğur, Güney Ferhat BATI, **Uluslararası Siyasi, Askeri, Ekonomik ve Sosyo-Kültürel Örgütler**, Der Yayınevi, İstanbul 2017.

ÖZKAN, Işıl, **Göç, İltica Sığınma Hukuku**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2018.

ÖZTÜRK, Neva Övünç **Mülteci Statüsnün Belirlenmesi**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2015.

PALLIS, Mark "The Operation of UNHCR's Accountability Mechanisms", New York **University Journal of International Law and Politics 37**, no. 4 (Summer 2005), s. 869-918.

PAZARCI, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk Dersleri 2. Kitap**, Turhan Kitapevi, Ankara 2021.

PAZARCI, Hüseyin, **Uluslararası Hukuk**, Turhan Kitapevi, Ankara 2018.

REÇBER, Kamuran, **Uluslararası Hukuk**, Dora Yayınevi, Bursa 2020.

RUTINWA, Bonaventure, "Relationship Between the 1951 Refugee Convention and the 1969 OAU Convention on Refugees A Historical Perspective", Downloaded from https://www.cambridge.org/core. University of Warwick, on 21 May 2018 at 15:24:20, subject to the Cambridge Core terms of use, available at https://www.cambridge.org/core/terms.https://doi.org/10.1017/9781316771143.005.

SAFİ, Sibel, **Mülteci Hukuku**, Legal Yayınevi, İstanbul 2018.

SARAÇLI, Murat **Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişile**r, Adalet Yayınevi, Ankara 2011.

SCHOLTEN, Peter (Ed.), **Introdaction of Migration Studies An Interactive Guide to Literatues on Migration on Diversity**, Springer, Cham 2022.

SCHUSTER, Liza, **The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany**, Frank Cass Publishers, London 2003.

SHURKE, Astri, "From One Crisis to Another: Organisational Learning in UNHCR", in Jerker Carlsson and Lennart Wohlgemuth (eds.): **Learning in development co-operation**, Wiksell Int, 2010 Stockholm, pp. 69-87.

SISKA, Katalin "Historical and Legal Perspectives of the Right of Asylum and Extradition until the 19th Century", **Miskolc Journal of International Law**, 2004, Volume 1. No. 2. P. 188-197.

SLAUGHTER, Amy, Jeff CRİSP, "A surrogate state? The role of UNHCR in Protracted Refugee Situations", **Research Paper No. 168**, Switzerland 2009, s.1-18.

SUHRKE, Astri "Burden-Sharing During Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action", **Journal of Refugee Studies 11**, no. 4 (1998), s. 396–415.

SUR, Melda, **Uluslararası Hukukun Esasları**, Beta Yayınevi, İstanbul 2018.

SZTUCKI, Jerzy, "Conclusions on the International Protection of Refugees Adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme", **International Journal of Refugee Law 1**, no. 3 (July 1989), s.285-318.

TIEDEMANN, Paul, **Flüchtlingsrecht Die materiellen und verfahrensrechtlichen Grundlagen**, Springer, Berlin 2019.

TOPAL, Ahmed Hamdi, **Mülteci Hukuku ve Silahlı Çatışma Kaynaklı Sığınmacılar**, On iki Levha Yayınları, İstanbul 2019.

TURTAN, David "Conceptualising Forced Migration", **Refugee Studies Centre**, Oxford 2003, s.1-19.

Türk Hukuk Kurumu, **Türk Hukuk Lügatı Cilt I**, Yetkin Yayınevi, Ankara 2021.

Uluslararası Göç Örgütü, **Göç Terimleri Sözlüğü**, ikinci baskı, Ankara 2013.

UNHCR, **Global Trends: Forced Displacement in 2019**, Annual Report 2020.

UNHCR, **The Three-Year Strategy (2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways"** 2019.

UNICEF and International Telecommunication Union, **How Many Children and Young People Have Internet Access at Home? Estimating digital connectivity during the COVID-19 Pandemic**, New York 2020.

UZUN, Elif, "Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK'nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Rolü", **Göç Araştırmaları Dergisi**, C. 2, s. 2, Temmuz- Aralık 2016, s.60-85.

VAN TULLEKEN, Alexander "Refugee Crisis Presents a Humanitarian Paradox", **British Medical Journal 355,** (2016), s. 355.

VÄYRYNEN, Raimo. "Funding Dilemmas in Refugee Sssistance: Political interests and Institutional Reforms in UNHCR**." International Migration Review 35**.1, 2001, s.143-167.

WALI, Hekma, "**The Efficiency of the United Nations High Commissioner for Refugees in The International Refugee Protection Regime: The Case of Syrian Refugees in Lebanon, Jordan, And Turkey**", Phd Thesis, Kocaeli University Institute ff Social Sciences Department ff International Relations International Relations Programme, Kocaeli, 2020.

WEIS, Paul, "The United Nations Convention on the Reduction of Statelessness 1961" **The International and Comparative Law Quarterly 11**, 2020, s.1073-1096.

World Bank Group, **Forcibly Displaced: Toward a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts**, Washington, D.C: World Bank, 2017.

World Bank, **The Mobility of Displaced Syrians: An Economic and Social Analysis**, World Bank Group, Washington 2020.

YILMAZ, EREN, Esra **Mülteci Hukukunda Geçici Koruma**, Seçkin Yayınevi, Ankara 2021.

ZIECK, Marjoleine, "UNHCR and Turkey, and beyond: Of Parallel Tracks and Symptomatic Cracks," **International Journal of Refugee Law 22, no. 4 (2010):** 593-622.

ZOLBERG, Aristide R., Astri SHURKE, Sergiyo AGUAYO, **Escape from Violance: Confilict and the Refugee Crisis in the Developing World**, Oxford Universty Press, Oxford 1989.

İnternet Kaynakları

1889 Montevideo Treaty on International Penal Law, Regional Treaties, Agreements, Declarations and Related, Treaty on International Penal Law, 23 January 1889, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3781c.html, (28.12.2022).

1948 İnsan Hakları Evensel Bildirgesi, https://www.ombudsman.gov.tr/document/mevzuat/688B1--Insan-Haklari-Evrensel-Beyannamesi.pdf, (Erişim Tarihi: 28.12.2022).

1951 Cenevre Sözleşmesine Türkiye, 29.08. 1961 tarih ve 359 sayılı kanunla taraf olmuştur. Resmi Gazete sayısı: 10898; https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf, (Erişim Tarihi: 12.01.2022).

1951 Sözleşmesi, https://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf, (Erişim Tarihi: 28.12.2022).

1954 Caracas Convention on Diplomatic Asylum, Organization of American States (OAS), Convention on Diplomatic Asylum, 29 December 1954, OAS, Treaty Series, No. 18, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3823c.html, (Erişim Tarihi: 28.12.2022).

1957 European Convention on Extradition, 13 December 1957, https://rm.coe.int/1680064587, (Erişim Tarihi: 26.12. 2022).

1967 Protokolüne Türkiye, 01.07.1968 tarih 6/10266 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile taraf olmuştur. Karar 05.08.1968 Tarih ve 12968 Sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır; https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/12968.pdf, (Erişim Tarihi: 12.01.2022).

1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or degrading Treament or Punishment, m.3.

A summary of the background is provided in Report of the Secretary-General on the Meeting on Refugees and Displaced Persons in South East Asia, Geneva, 20-1 July 1979,

Agreement for United Nations Relief and Rehabilitation Administration, 9 Nov. 1943, https://search.archives.un.org/united-nations-relief-and-rehabilitation-administration-unrra-1943-1946, (Erişim Tarihi: 18.12.2022);

Amsterdam Andlaşması, https://europa.eu/european-union/sites/default/files/docs/body/treaty_of_amsterdam_en.pdf, (Erişim Tarihi: 01.10.2022).

Slaughter, Amy, Jeff Crisp, "A surrogate state? The role of UNHCR in protracted refugee situations", Research Paper No. 168, Switzerland 2009, s.8.

An Introduction to International Protection. Protecting Persons of Concern to UNHCR, 1 August 2005, available at: https://www.refworld.org/docid/4214cb4f2.html, (07.01.2022)

Asian-African Legal Consultative Organization (AALCO), Bangkok Principles on the Status and Treatment of Refugees ("Bangkok Principles"), 31 December 1966, available at: https://www.refworld.org/docid/3de5f2d52.html, (25.12.2022).

Asylum Case (Colombia v. Peru) 1950, https://www.icj-cij.org/en/case/7, (Erişim Tarihi: 25.12. 2022).

Atle Grahl-Madsen, Refugees and Refugee Law in a World in Transition, 3 MICH. J. INT'L L. 65(1982). Available at: https://repository.law.umich.edu/mjil/vol3/iss1/4, (Erişim Tarihi: 11.03.2022).

BBC News on-line, "Child refugee sex scandal", http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/1842512.stm, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

Birleşmiş Milletler Antlaşmlar, https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf, (Erişim Tarihi: 30.12.2022).

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği, Dünya Mültecilerinin Durumu, Ankara 2001.

BMMYK ve Parlamentolararası Birlik, Mültecilerin Korunması: Uluslararası Mülteci Hukuku Rehberi, Cenevre 2001, s.25.

BMMYK, Dünya Mültecilerinin Durumu İnsani Yardımın Elli Yılı, Oxford University Press, Ankara 2001, s.15;

BMMYK, Finansal Verileri, https://reporting.unhcr.org/financial, (Erişim Tarihi: 19.12.2022).

BMMYK, Parlamenterler İçin El Kitabı Sayı, 2 –2001, Mültecilerin Korunmasi Uluslararasi Mülteci Hukuku Rehberi, https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=55fa659a4, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

Christian Mommers and Margit van Wessel, "Structures, Values, and Interaction in Field-Level Partnerships: The Case of UNHCR and NGOs", Development in Practice, Apr., 2009, Vol. 19, No. 2 (Apr., 2009), pp. 160-172, s.161.

Compilation of General Comments and General Recommendations Adopted by Human Rights Treaty Bodies, https://www.refworld.org/pdfid/45139acfc.pdf, (Erişim Tarihi: 27.12.2022).

Conference of Plenipotentiaries, https://www.unhcr.org/search?comid=3c07a8642&cid=49aea9390&scid=49aea9398, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

Constitution of the International Refugee Organization. New York, 15 December 1946, https://treaties.un.org/doc/Treaties/1948/08/19480820%2007-01%20AM/Ch_V_1p.pdf, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

Consultations on the Arrivals of Asylum-Seekers and Refugees in Europe. Opening Statement by the United Nations High Commissioner for Refugees UNHCR/CAE/85/1, Geneva, 28–31 May 1985.

Convention of 28 October 1933 Relating to the International Status of Refugees, https://www.refworld.org/docid/3dd8cf374.html, (Erişim Tarihi: 08.09.2022).

Convention on the Recovery Abroad of Maintenance, 20 June 1956, https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsIII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XX- 1&chapter=20&Temp=mtdsg3&clang=_en, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).

Council Directive 2001/55/EC, on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:212:0012:0023:EN:PDF, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).

Council of Europe Parliamentary Assembly Resolutions 1631, http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17163&lang=en, (Erişim Tarihi: 27.12.2022).

Council of Europe Parliamentary Assembly Resolutions 1655,(Erişim Tarihi: 25.12.2022).

Decleration on Territorial Asylum, https://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html, (Erişim Tarihi:04.11.2022).

Economic and Social Council (ECOSOC), UN Economic and Social Council Resolution 672 (XXV): Establishment of the Executive Committee of the Programme of the United Nations High Commissioner for Refugees, 30 April 1958, E/RES/672 (XXV), available at: https://www.refworld.org/docid/3ae69eecc.html, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

EKŞİ, Nuray, "İklim Mültecileri", **Göç Araştırmaları Dergisi**, C.2, S.2, 2016.

Evian Konferansı ve o dönemle ilgili detaylı bilgi için bkz; https://encyclopedia.ushmm.org/content/en/article/the-evian-conference, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

Executive Committee 48th session, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c958/safeguarding- asylum.html, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).

Executive Committee of the High Commissioner's Programme, General Conclusion on International Protection No. 25 (XXXIII) - 1982, 20 October 1982, No. 25 (XXXIII), available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c434c.html, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Refugee Women and International Protection No. 39 (XXXVI) 1985, 18 October 1985, No. 39 (XXXVI), available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c43a8.html, (26.12.2022).

Geçici koruma için, . https://www.goc.gov.tr/genel-bilgi45, (Erişim Tarihi: 01.03.2023).

General Assembly Official Records. Forty-seventh Session. Supplement No.12 (A/47/12). United Nations, New York, 1993.

General Conclusion on International Protection No. 29 (XXXIV), 1983, https://www.refworld.org/pdfid/5a2ead6b4.pdf; (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

General Conclusion on International Protection No. 29 (XXXIV), 1983, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6818/general-conclusion-international-protection.html, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

General Conclusion on International Protection No. 29 (XXXIV), 1983, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6818/general-conclusion-international-protection.html, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

General Conclusion on International Protection No.25 (XXXIII), 1982, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c434c/general-conclusion-international-protection.html, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

General Conclusion on International Protection No.25 (XXXIII), 1982, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c434c/general-conclusion-international-protection.html, (Erişim Tarihi: 21.01.2023).

Generel Conclusion on International Protection No. 77 (XLVI), 1995, https://www.refworld.org/type,EXCONC,,,50ffbce5793,,,80.html, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

Generel Conclusion on International Protection No. 77 (XLVI), 1995, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c438/general-conclusion-international-protection.html, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

Generel Conclusion on International Protection No. 77 (XLVI), 1995, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c438/general-conclusion-international-protection.html, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

Global Conflicts And Human Displacement: 21st Century Challenges, Delivered By António Guterres, UN High Commissioner For Refugees, https://www.unhcr.org/admin/hcspeeches/55ba370f9/global- conflicts-human-displacement-21st-century-challenges-delivered-antonio.html/, (Erişim Tarihi: 02.01.2022); https://www.unhcr.org/news/latest/2014/5/537334d0427/annual-report-shows-record- -million-internally-displaced-2013.html, (Erişim Tarihi: 06.12.2022).

Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, Geneva, January 1992.

Haya de la Torre (Columbia v. Peru) 1951, https://www.icj-cij.org/en/list-of-all-cases, (Erişim Tarihi: 25.12. 2022).

Hirsi Jamaa ve diğerleri ile İtalya arasındaki dava için bakınız; https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22002-102%22]}.

High Commission for Refugees from Germany Collection 1933-1935 https://archive.org/details/highcommissionforrefugeesfromgermany, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

High Commissioner's statement to the Executive Committee in 1977: UN doc. A/AC.96/549, https://www.unhcr.org/en-my/578371524.pdf, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

https://diabgm.adalet.gov.tr/arsiv/sozlesmeler/coktaraflisoz/bm/bm_25.pdf, (Erişim Tarihi: 24.12.2022).

https://eur-lex.europa.eu/legal content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52005XG0303%2801%29, (Erişim Tarihi 11.10.2022).

https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:en:PDF, (Erişim Tarihi: 11.10.2022).

https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:239:0001:0473:EN:PDF, (Erişim Tarihi: 11.10.2022).

https://europa.eu/europeanunion/sites/default/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf, (Erişim Tarihi: 11.10.2022).

https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/618bba6d-a109-48c9-afa2-2b3b394465dc/language-en, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

https://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/wfp-syria-situation-report-8-august-2021, (Erişim Tarihi: 27.12.2022).

https://search.archives.un.org/united-nations-korean-reconstruction-agency-unkra-1950-1958, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).

https://sozluk.gov.tr/, (erişim Tarihi: 27.12.2022).

https://www.ab.gov.tr/files/pub/antlasmalar.pdf, (Erişim Tarihi: 01.10.2022).

https://www.britannica.com/topic/Supreme-Headquarters-Allied-Expeditionary-Force, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

https://www.statewatch.org/media/documents/news/2014/mar/eu-com-post-stockholm-open-secure-com154-14.pdf, (Erişim Tarihi: 11.10.2022).

https://www.undp.org/about-us, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

https://www.wfp.org/, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

ICVA ile ilgili detaylı bilgi için bakınız; https://www.icvanetwork.org/about-icva/, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

Independent International Commission on Kosovo, Kosovo Report: Conflict, International Response, Lessons Learned, UN General Assembly, Meeting on Refugees and Displaced Persons in South-East Asia, convened by the Secretary-General of the United Nations at Geneva, on 20 and 21 July 1979, and subsequent developments: Report of the Secretary-General, 7 November 1979, A/34/627, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68f420.html (Erişim Tarihi: 06.12.2022);https://reliefweb.int/report/albania/kosovo-report, (Erişim Tarihi: 06.12.2022);

Intergovernmental Committee on Refugees, Final Act of the Intergovernmental Conference on the adoption of a travel document for Refugees and Agreement relating to the issue of a travel document to refugees who are the concern of the Intergovernmental Committee on Refugees, 15 October 1946, UNTS Vol. XI, No. 150, available at: https://www.refworld.org/docid/502d026d2.html (Erişim Tarihi: 18.12.2022);Internal Dispplacement Monitiring Centre, (Erişim Tarihi: 08.02.2022).

IOM, https://www.iom.int/our-work, (Erişim Tarihi: 27.12.2022).

IOM, https://www.iom.int/who-we-are, (Erişim Tarihi:27.12.2021).

League of Arab States, Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries, 1994, available at: https://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html, (Erişim Tarihi: 05.01.2022).

League of Arab States, Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries, 1994, available at: https://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html, (Erişim Tarihi: 05.01.2022).

League of Arab States, Arab Convention on Regulating Status of Refugees in the Arab Countries, 1994, available at: https://www.refworld.org/docid/4dd5123f2.html, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).

League of Nations, Additional Protocol to the Provisional Arrangement and to the Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 14 September 1939, League of Nations Treaty Series Vol. CXCVIII No. 4634, p. 141, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8d1fb4.html, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).

League of Nations, Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees, 12 May 1926, League of Nations, Treaty Series Vol. LXXXIX, No. 2004, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html, (Erişim Tarihi: 03.26.2022).

League of Nations, Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees, 12 May 1926, League of Nations, Treaty Series Vol. LXXXIX, No. 2004, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html, (Erişim Tarihi: 18.12.2022).

League of Nations, Arrangement Relating to the Issue of Identify Certificates to Russian and Armenian Refugees, 12 May 1926, League of Nations, Treaty Series Vol.

LXXXIX, No. 2004, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8b5802.html, (Erişim Tarihi: 18.12.2022).

League of Nations, Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 10 February 1938, League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461, page 59, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html, (Erişim Tarihi: 26.03.2022).

League of Nations, Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 10 February 1938, League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461, page 59, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html, (Erişim Tarihi: 18.12.2022).

League of Nations, Convention concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 10 February 1938, League of Nations Treaty Series, Vol. CXCII, No. 4461, page 59, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8d12a4.html, (Erişim Tarihi: 18.12.2022).

League of Nations, Provisonal Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 4 July 1936, League of Nations Treaty Series, Vol. CLXXI, No. 3952, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8d0ae4.html, (Erişim Tarihi: 26.03.2022).

League of Nations, Provisonal Arrangement concerning the Status of Refugees Coming from Germany, 4 July 1936, League of Nations Treaty Series, Vol. CLXXI, No. 3952, available at: https://www.refworld.org/docid/3dd8d0ae4.html, (Erişim Tarihi: 18.12.2022).

Memorandum from the UNHCR, submitted to the United Nations Conference on Consular Relations, U.N. Doc. A/CONF.25/L.6 (4 March 1963), https://legal.un.org/diplomaticconferences/1963_cons_relations/docs/english/vol_2/a_conf25_6.pdf, (Erişim Tarihi: 21.01.2023).

Online Etymology Dictionary, https://www.etymonline.com/search?q=refugee, (Erişim Tarihi: 06.10.2021).

Organization of African Unity (OAU), Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa ("OAU Convention"), 10 September 1969, 1001 U.N.T.S. 45, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html, (Erişim Tarihi: 18.12.2022).

Organization of African Unity (OAU), Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (OAU Convention), 10 September 1969, https://www.refworld.org/docid/3ae6b36018.html, (Erişim Tarihi: 21. 11. 2022).

Oxford Sözlük; https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/refugee?q=refugee, (Erişim Tarihi: 27.09.2022).

Partnership in Action (PARinAC), Oslo Declaration and Plan of Action, 9 June 1994, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68f3d8.html, (Erişim Tarihi: 11.11.2022).

Plan for the Issue of a Certificate of Identity to Armenian Refugees, 31 May 1924, https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/LON/Volume%2027/v27.pdf, (Erişim Tarihi: 18.12.2022).

Protection of Asylum- Seekers in Situations of Large- Scale Influx, No. 22 (XXXII), 1981, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e10/protection-asylum-seekers-situations-large-scale- influx.html, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

Protection of Asylum- Seekers in Situations of Large- Scale Influx, No. 22 (XXXII), 1981, https://www.unhcr.org/excom/exconc/3ae68c6e10/protection-asylum-seekers-situations-large-scale- influx.html, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

Prima Facia, kelime latince hökenli bir kelime olup, “ilk bakışta” anlamına gelmektedir. Kavramın anlamı için; https://tureng.com/tr/turkce-ingilizce/prima%20facie, (Erişim Tarihi: 11.02.2023).

Recommendation of the Final Act. https://www.unhcr.org/protection/travaux/40a8a7394/final-act-united-nations-conference-plenipotentiaries-status-refugees-stateless.html, (Erişim Tarihi: 23.12.2022).

Refugees and Displaced Persons, U.N. Doc. A/RES/62(I),

Regional Refugee Instruments & Related, Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html, (Erişim Tairhi: 05.01.2022).

Regional Refugee Instruments & Related, Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html [accessed 5 January 2021].

Regional Refugee Instruments & Related, Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html, (Erişim Tairhi: 28.11.2022).

Regional Refugee Instruments & Related, Cartagena Declaration on Refugees, Colloquium on the International Protection of Refugees in Central America, Mexico and Panama, 22 November 1984, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b36ec.html, (Erişim Tairhi: 05.01.2022).

Reparations for Injuries Suffered in the Service of the United Nations Case, Advisory Opinion, https://www.icj-cij.org/en/case/4, (Erişim Tarihi: 19.12.2020).

Report of the Intergovernmental Commission and Communication from the Governing Body of the Nansen International Office,''LN Doc. C.311.1933 (1933), https://biblio-archive.unog.ch/Dateien/CouncilMSDC-266-M-136-1933_EN.pdf, (Erişim Tarihi: 25.03.2022).

Report of the United Nations Conference on Territorial Asylum 1977.

Resolution of the Assembly of the League of Nations of September 30th, 1938, s. 68, https://biblio-archive.unog.ch/Dateien/CouncilMSD/C-99-M-99-1945-V_EN.pdf, (Erişim Tarihi: 26.01.2022).

Statement of Mr. Henkin of the United States, UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Second Session, Geneva, 14 August to 25 August 1950, 25 August 1950, E/AC.32/8;E/1850, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c248.html, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

Statement of Mr. Herment of Belgium, Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: summary record of the 3rd meeting, held at the Palais des Nations, Geneva, on Tuesday, 3 July 1951; Statement Mr. Rochefort of France, UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Report of the Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Second Session, Geneva, 14 August to 25 August 1950, 25 August 1950, E/AC.32/8;E/1850, available at: https://www.refworld.org/docid/3 ae68c248.html, (Erişim Tairhi: 10.01.2022).

Statement of Mr. Hoare of the United Kingdom, UN Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons, Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons: Summary Record of the Thirty-fifth

Meeting, 3 December 1951, A/CONF.2/SR.35, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68ceb4.html, (Erişim Tarihi: 10.01.2022).

The Global Compact on Refugees, https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html, (Erişim Tarihi: 01.01.2022).

The High Commissioner of the League, Report on the Work accomplished up to March 15th 1922, https://biblio- archive.unog.ch/detail.aspx?ID=1465, (Erişim Tarihi: 18.12.2022).

The Kosovo Refugee Crisis. An Independent Evaluation of UNHCR's Emergency Preparedness and response, https://www.unhcr.org/excom/standcom/3ae68d19c/kosovo-refugee-crisis-independent- evaluation-unhcrs-emergency-preparedness.html, (Erişim Tarihi: 07.12.2022).

Türkiyeye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiyeden İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik, https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf, (Erişim Tarihi: 27.12.2022).

UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, First Session: Summary Record of the Third Meeting Held at Lake Success, New York, on Tuesday, 17 January 1950, at 3 p.m., 26 January 1950, E/AC.32/SR.3, available at: https://www.refworld.org/docid/40aa193f4.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, First Session: Summary Record of the Seventeenth Meeting Held at Lake Success, New York, on Tuesday, 31 January

1950, at 11 a.m., 6 February 1950, E/AC.32/SR.17, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c1810.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

UN Ad Hoc Committee on Refugees and Stateless Persons, Ad Hoc Committee on Statelessness and Related Problems, Status of Refugees and Stateless Persons - Memorandum by the Secretary-General, 3 January 1950, E/AC.32/2, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c280.html, (Erişim Tarihi: 08.03.2022).

UN Commission on Human Rights, Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39. Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement, 11 February1998, E/CN.4/1998/53/Add.2, available at: https://www.refworld.org/docid/3d4f95e11.html, (Erişim Tarihi: 27.11.2022).

UN doc. A/C.3/34/SR.46, https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/2021/03/a34_1.pdf, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

UN docs. A/AC.96/SR.371, https://legal.un.org/unjuridicalyearbook/pdfs/english/by_volume/1967/chpIX.pdf, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, available at: https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, p. 137, available at: https://www.refworld.org/docid/3be01b964.html, (Erişim Tarihi:13.01.2022).

UN General Assembly, Declaration on Territorial Asylum, 14 December 1967, A/RES/2312(XXII), available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html, (Erişim Tarihi:12.10.2022).

UN General Assembly, Declaration on Territorial Asylum, 14 December 1967, A/RES/2312(XXII), available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f05a2c.html, (Erişim Tarihi:12.10.2022).

UN General Assembly, Draft Convention relating to the Status of Refugees, 14 December 1950, A/RES/429, available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f08a27.html, (Erişim Tarihi:10.01.2022).

UN General Assembly, https://digitallibrary.un.org/record/208011, (Erişim Tarihi: 28.12.2022).

UN General Assembly, https://digitallibrary.un.org/record/666795, (Erişim Tarihi: 19.12.2022).

UN General Assembly, International assistance to refugees within the mandate of the United Nations High Commissioner for Refugees, 26 November 1957, A/RES/1166, available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f2bb38.html, (Erişim Tarihi: 01.04.2022).

UN General Assembly, implementing actions proposed by the United Nations High Commissioner for Refugees to strengthen the capacity of his Office to carry out its mandate: Resolution adopted by the General Assembly, 24 February 2004, A/RES/58/153, available at: https://www.refworld.org/docid/4067da904.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN General Assembly, New York Declaration for Refugees and Migrants: resolution / adopted by the General Assembly, 3 October 2016, A/RES/71/1, available at: https://www.refworld.org/docid/57ceb74a4.html, (Erişim Tarihi: 02.01.2022).

UN General Assembly, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: Resolution adopted by the General Assembly, 6 February

2003, A/RES/57/187, available at: https://www.refworld.org/docid/3f43553e4.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN General Assembly, Protocol Relating to the Status of Refugees, 31 January 1967, United Nations, Treaty Series, vol. 606, p. 267, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ae4.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

UN General Assembly, Refugees and stateless persons, 3 December 1949, A/RES/319, available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f1ed34.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

UN General Assembly, Refugees and Stateless Persons: Report of the Secretary-General, 26 October 1949, A/C.3/527, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68bf00.html (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN General Assembly, Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 5 December 1960, A/RES/1499, available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f20f70.html (Erişim Tarihi: 01.04.2022).

UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html, (Erişim Tarihi: 19.11.2022).

UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V), available at: https://www.refworld.org/docid/3b00f0715c.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December 1948, 217 A (III), available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Agents of Persecution UNHCR Position, 14 March 1995, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b31da3.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Agreement relating to Refugee Seamen, 23 November 1957, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3614.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Agreement relating to Refugee Seamen, 23 November 1957, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3614.html [accessed 25 December 2020] and, UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Protocol to the Agreement relating to RefugeeSeamen, 30 March 1975, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b38218.html, (Erişim Tarihi: 25.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status, 26 July 1991, EC/SCP/68, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68ccec.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Climate Change, Displacement and Human Rights, March 2022, available at: https://www.refworld.org/docid/6241c27d4.html, (Erişim Tarihi: 06.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Considerations on the Safe Third Country Concept, July 1996, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b3268.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Declaration of States Parties to the 1951 Convention and or Its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, 16 January 2002, HCR/MMSP/2001/09, available at: https://www.refworld.org/docid/3d60f5557.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Information Note on Implementation of the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 22 July 1991, EC/SCP/66, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68cd34.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Interception of Asylum-Seekers and Refugees: the International Framework and Recommendations for a Comprehensive Approach, 9 June 2000, EC/50/SC/CRP.17, available at: https://www.refworld.org/docid/49997afa1a.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection, 12 July 2006, A/AC.96/1024, available at: https://www.refworld.org/docid/44c9cb212.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection, 7 July 2000, A/AC.96/930, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68d6c4.html, (Erişim Tarihi: 19.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection, 7 July 2000, A/AC.96/930, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68d6c4.html, (Erişim Tarihi: 19.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection, 7 July 2000, A/AC.96/930, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68d6c4.html, (Erişim Tarihi: 19.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection (Submitted by the High Commissioner), 26 August 1982, A/AC.96/609/Rev. 1, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c03c.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022)..

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection (submitted by the High Commissioner), 31 July 1983, A/AC.96/623, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c0213.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection (submitted by the High Commissioner), 31 July 1983, A/AC.96/623, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c0213.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Note on International Protection (submitted by the High Commissioner), 9 August 1984, A/AC.96/643, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c040.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Presentation by Ms. Erika Feller, Director, Department of International Protection, UNHCR, at the Inaugural Colloquium of the Institute for Global Legal Studies, Washington University School of Law, St. Louis, Missouri: "The United Nations and the Protection of Human Rights"; - The Evolution of the International Refugee Protection Regime, 18 November 2000, available at: https://www.refworld.org/docid/42a6b00f2.html (Erişim Tarihi: 02.02.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Resettlement Handbook, 2011, July 2011, available at: https://www.refworld.org/docid/4ecb973c2.html (Erişim Tarihi: 23.02.2023).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Protracted Refugee Situations, 10 June 2004, EC/54/SC/CRP.14, available at: https://www.refworld.org/docid/4a54bc00d.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Refugees and Stateless Persons and Problems of Assistance to Refugees: Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1951, 1 January 1952, A/2011, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c3d8.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Report of the United Nations High Commissioner for Refugees, 18 August 1982, A/37/12, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c880.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Report on International Protection (submitted by the High Commissioner), 20 September 1976, A/AC.96/527, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c044.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Report on International Protection (submitted by the High Commissioner), 20 September 1976, A/AC.96/527, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae68c044.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection. Protecting Persons of Concern to UNHCR, 1 August 2005, available at: https://www.refworld.org/docid/4214cb4f2.html, (Erişim Tarihi: 07.01.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection. Protecting Persons of Concern to UNHCR, 1 August 2005, available at: https://www.refworld.org/docid/4214cb4f2.html, (Erişim Tarihi: 07.01.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Self-Study Module 1: An Introduction to International Protection. Protecting Persons of Concern to UNHCR, 1 August

2005, available at: https://www.refworld.org/docid/4214cb4f2.html, (Erişim Tarihi: 07.01.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Position Paper on Relocating Internally as a Reasonable Alternative to Seeking Asylum (The So-Called Internal Flight Alternative or Relocation Principle), 9 February 1999, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b336c.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Position: Visa Requirements and Carrier Sanctions, September 1995, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b33a10.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Master Glossary of Terms, June 2006, Rev.1, available at: https://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html, (Erişim Tarihi: 28.11.2022).

UNDESA, "World Urbanization Prospects," Population Divisions (New York: UNDESA, 2005).

UNFCC, https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification-of-the-convention, (Erişim Tarihi: 22.02.2023).

UNGA res. 1166(XII), 26 Nov. 1957, https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/119/49/PDF/NR011949.pdf?OpenElement, (Erişim Tarihi: 07.12.2022).

UNGA res. 1389(XIV), https://research.un.org/en/docs/ga/quick/regular/14, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

UNGA res. 3455(XXX), 9 Dec. 1975, https://digitallibrary.un.org/record/189616, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

UNGA Resolution, http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1959/32.pdf, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

UNHCR 'UNHCR Chief Launches book on Islam's Contribution to Refugee Law'. Press Release, https://www.unhcr.org/news/latest/2009/6/4a42245e9/unhcr-chief-launches-book-islams-contributions-refugee-law.html, (Erişim Tarihi: 06.12.2022).

UNHCR Executive Committee Conclusions, https://www.unhcr.org/search?query=UNHCR%20Executive%20Committee%20Conclusions, (Erişim Tarihi: 11.03.2022).

UNHCR Note on International Protection, General Assembly, 7 September 1994, https://www.unhcr.org/uk/3f0a935f2.pdf, (Erişim Tarihi: 25.12.2022).

UNHCR Report of the UNHCR, A/2394, https://www.unhcr.org/excom/unhcrannual/3ae68c968/report-united-nations-high-commissioner-refugees.html , (Erişim Tarihi: 26.12.2020).

UNHCR, 'Syria Regional Refugee Response: Durable Solutions', Operational Data Portal, https://data.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions, (Erişim Tarihi: 23.02.2023).

UNHCR Summary Position on the Protocol against the Smuggling o f Migrants by Land, Sea and Air and the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, supplementing the UN Convention against Transnational Organized Crime (11 Dec. 2000).

UNHCR, 'UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2019', https://www.unhcr.org/5b28a7df4.pdf, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

UNHCR, "UNHCR, the UN System and other International Organizations," www.unhcr.org/pages/49c3646c296.html, (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

UNHCR, A Review of Capacity Building in Central and Eastern Europe, http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/3ae6bcf44.html, (Erişim Tarihi: 27. 12.2022).

UNHCR, Agende for Protection, https://www.refworld.org/protection_kit.html, (Erişim Tarihi: 26.12. 2022).

UNHCR, Collection of Internatıonal Instruments and Legal Texts Concerning Refugees and Others of Concern to UNHCR, 1 June 2007, https://www.unhcr.org/publications/legal/455c460b2/collection- international-instruments-legal-texts-concerning-refugees-others.html, (Erişim Tarihi: 26.12. 2022).

UNHCR, Colloquium on the Legal Aspects of Refugee Problems, 5 May 1965, https://www.unhcr.org/uk/protection/colloquia/3ae68bea8/colloquium-legal-aspects-refugee-problems- note-high-commissioner.html, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

UNHCR, Colloquium on the Legal Aspects of Refugee Problems, 5 May 1965, https://www.unhcr.org/uk/protection/colloquia/3ae68bea8/colloquium-legal-aspects-refugee-problems- note-high-commissioner.html, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

UNHCR, Data Finder, https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=2bxU2f, (Erişim Tarihi: 23.02.2023).

UNHCR, Global Report 2000, https://www.unhcr.org/publications/fundraising/4a0d27b66/global- report-2000.html, (Erişim Tarihi: 20.01.2023).

UNHCR, Global Report 2009, 2010.

UNHCR, Global Report 2009, Geneva, 2010, p. 173; https://www.unhcr.org/news/latest/2014/5/537334d0427/annual-report-shows-record-333-million- internally-displaced-2013.html, (Erişim Tarihi: 06.12.2022).

UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2021, https://reliefweb.int/report/world/global-trends-forced-displacement-2021-enar?gclid=CjwKCAiAuOieBhAIEiwAgjCvcu-gDZQtHZav2g4DbzisTfPEa7DW33eIiKNQI_0YOsleGv1eUyPStxoCOT8QAvD_BwE, (Erişim Tarihi: 01.02.2023).

UNHCR, Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, Geneva December 2011.

UNHCR, Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status, The Handbook was originally published in 1979, https://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

UNHCR, https://www.unhcr.org/coronavirus-covid-19.html, (Erişim Tarihi: 02.06.2022)

UNHCR, Human Rights and Refugee Protection, 15 December 2006, https://www.unhcr.org/45a7acb72.pdf, (Erişim Tarihi: 26. 12.2022).

UNHCR, Human Rights and Refugee Protection, 15 December 2006, https://www.unhcr.org/45a7acb72.pdf, (Erişim Tarihi: 26. 12.2022).

UNHCR, Note on International Protection (submitted by the Hihgh Commissioner), 2 August 1989, https://www.unhcr.org/excom/excomrep/3ae68bfe20/note-international-protection-submitted-high- commissioner.html, (Erişim Tarihi: 25. 12. 2022).

UNHCR, Note on International Protection, A/AC.96/579, https://www.unhcr.org/excom/excomrep/3ae68c0410/note-international-protection-submitted-high- commissioner.html, (Erişim Tarihi: 26.12.2022).

United Nations High Commissiner for Refugees (UNHCR), 'Global Trends 2011: A Year of Crises; (2011) available at: https://www.unhcr.org/4fd6f87f9.pdf, (Erişim Tairihi: 28.04.2022).

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) (2003) Partnership: A Programme Management Handbook for UNHCR's Partners: Revised Edition, Geneva: UNHCR.

United Nations, Constitution of the International Refugee Organization, 15 December1946, United Nations, Treaty Series, vol. 18, p. 3, available at: https://www.refworld.org/docid/3ae6b37810.html, (Erişim Tarihi: 12.10.2022).

United States Committee for Refugees and Immigrants, Sea Change: Australia's New Approach to Asylum Seekers, 19 February 2002, available at: https://www.refworld.org/docid/3c99bc884.html (Erişim Tarihi: 26.11.2022).

United States of America, Memorandum on the Definition Article of the Preliminary Drafi Convention Relating to the Status of Refugees (and Stateless Persons): UN doc. E/AC.32/L.4 (18 Jan. 1950)

Ülkesinde Yerinden Edilmiş Kişilere İlişkin Klavuz İlkeler, https://www.unhcr.org/protection/idps/43ce1cff2/guiding-principles-internal-displacement.html, (Erişim Tarihi: 27.12.2022).

Walter Kalin için bkz., https://www.ohchr.org/en/issues/idpersons/pages/walterkalin.aspx, (Erişim Tarihi: 31.12.2022).

World Migration Raport 2020, https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf, (Erişim Tarihi: 12.10.2022).