



Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Türkiye'deki Faaliyetleri ve Türk İltica Sisteminde Değişen Rolü

Nuray Ekşi^{*}

Öz

BMMYK, 1949 yılında BM Genel Kurulu tarafından alınan bir kararla BM'nin yan organı olarak Cenevre'de kurulmuştur. BMMYK'nın görevleri, 1950 yılında BM Genel Kurulu ile kabul edilen Tüzüğü'nün yanı sıra daha sonra muhtelif tarihlerde BM Genel Kurulu tarafından alınan kararlarla belirlenmiştir. BMMYK'nın Tüzüğüne göre, BMMYK insani, sosyal amaçlarla faaliyette bulunan ve siyasi nitelik taşımayan bir organdır. Çalışmamızda öncelikle 1960 yılından beri Türkiye'de faaliyette bulunan BMMYK'nın kuruluşu ve görev alanı üzerinde durulacaktır. Daha sonra Türkiye ile BMMYK arasında 2016 yılında yapılan ev sahibi ülke anlaşması incelenecektir. Bu bağlamda, ev sahibi ülke anlaşmasının yapılmasının sebepleri, bu anlaşma uyarınca BMMYK'ya tanınan haklar, dokunulmazlıklar, imtiyazlar ve kolaylıklar açıklanacaktır. Çalışmamızda ayrıca geçmişten günümüze kadar olan süreçte bazı anlaşma ve yasal düzenlemelerde yer alan BMMYK ile iş birliğine ilişkin hükümler irdelenecektir. BMMYK'nın Türkiye'deki rolü 2013 yılından itibaren değişmiştir. Bu değişikliğe yol açan etkenler tespit edilecek; BMMYK'nın Türkiye açısından değişen rolünün sonuçları değerlendirilecektir. Çalışmamızda yaptığımız tespitler ve önerilerimiz ise sonuç kısmında belirtilecektir.

Anahtar Kelimeler

BMMYK • BMMYK statüsü • UNRRA • IRO • Ev sahibi ülke • Ev sahibi ülke anlaşması • Mülteciler • Vatansızlar • Yerinden edilmiş kişiler

Activities of the United Nations High Commissioner for Refugees in Turkey and Its Changing Role in Turkish Asylum System

Abstract

The UNHCR was established as a subsidiary body by the resolution of the UN General Assembly in 1949 in Geneva. The functions of the UNHCR are defined in the Statute which was adopted in 1950 and in various resolutions subsequently adopted by the UN General Assembly. In accordance with the Statute, the work of the High Commissioner is humanitarian and social and of an entirely non-political character. In this study, the establishment and the scope of missions of the UNHCR which has been operating in Turkey since 1960 are firstly explained. Then the host country agreement between Turkey and the UNHCR which was made in 2016 will be examined. In this context, the reasons for making host country agreement; rights immunities, privileges and facilities provided for the UNHCR under this agreement will be described. In this study, the provisions of the treaties and legal arrangements concerning cooperation with the UNHCR from past to the present will also be summarized. The role of the UNHCR in Turkey has been changed since 2013. The factors leading such a change will be identified and the results of the changing role of the UNHCR will be evaluated. Finally, the determinations and proposals made in this study will be stated in the conclusion part.

Keywords

UNHCR • Statute of UNHCR • UNRRA • IRO • Host country • Host country agreement • Refugees • Stateless • Displaced persons

^{*} Sorumlu Yazar: Nuray Ekşi (Prof. Dr.), Yeditepe Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Milletlerarası Özel Hukuk Anabilim Dalı, İstanbul, Türkiye. Eposta: nurayeksi@gmail.com ORCID: 0000-0002-9713-777X

Atf: Ekşi N, "Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Türkiye'deki Faaliyetleri ve Türk İltica Sisteminde Değişen Rolü" (2019) 77(1) İstanbul Hukuk Mecmuası 343 <https://doi.org/10.26650/mecmua.2019.77.1.0014>

Extended Summary

The initial task of the UNHCR was to help foreigners apply for or receive the refugee status under the 1951 Geneva Convention. Over time, however, UNHCR's mandate has been expanded through UN General Assembly resolutions. Nowadays, in addition to its work for conventional refugees, the UNHCR has been mandated by the UN to monitor and protect internally displaced persons (IDPs), stateless persons, vulnerable groups, persons with special needs and illegal immigrants, even if they do not fall within the definition of refugee set forth in Article 1A(2) of the 1951 Geneva Convention. UNHCR also deals with displacement due to urbanization, collapsed states, fragile states or threats to regimes. As a result of the expansion of its activities beyond its mandate, UNHCR plays an active role in the aforementioned matters, even in countries without a conventional refugee crisis.

Turkey is a country that has hosted the largest number of asylum seekers in the world, and is currently providing shelter to around four million registered temporarily protected Syrians. Moreover, the number of applications made in Turkey for international protection will likely increase, not decrease, in future. Turkey also prevents illegal immigration to Europe and thus plays a key role for the protection of Europe's borders. Despite the fact that Turkey has been facing a mass influx of Syrians and other complex migration-related problems, it has been left alone by the international organizations and other states. While Turkey was among the negotiators and original signatories of the 1951 Geneva Convention, it continues to maintain a geographical limitation to the applicability of the Convention to the refugees coming from non-European countries. Hence, Turkey is not obliged to apply 1951 Geneva Convention to refugees coming from outside Europe. Foreigners coming from non-European countries and claiming refugee status are treated as "conditional refugee" under Turkish law. They are granted conditional refugee certificates which enable them to stay in Turkey until they find a safe third country with UNHCR's help. Therefore, under the current Turkish legislation, there is a distinction among foreigners who claim international protection according to their country of origin. Foreigners coming from European countries and meeting the conditions set forth in Article 1A(2) of the 1951 Geneva Convention can be provided refugee status. Save as temporarily protected Syrians, under Turkish refugee law, foreigners coming from non-European countries are not conventional refugees but "conditional refugees". Conditional refugees can stay in Turkey until they find a safe third country with UNHCR's help. That is the reason why the UNHCR offices in Turkey have been playing a leading role in resettling non-European asylum seekers to safe third countries, particularly until 2008. However, this role of the UNHCR has gradually diminished since the commencement in 2008 of the preparatory work of the Law No. 6458 on Foreigners and International Protection, which was published in the Official Gazette of the Republic of Turkey on April 11, 2013. Indeed, since September 2018,

the UNHCR operations in Turkey have been reduced to providing counseling and relief services. Activities to assist in voluntary repatriation and resettlement from Turkey, as specified in the UNHCR's Statute, are now hardly carried out. The tasks specified in the Statute of the UNHCR also cover assisting governmental and private efforts to promote voluntary repatriation. Further, UNCHR's tasks also include resettlement of refugees, as determined by the UN General Assembly, and to the extent UNCHR's financial resources so allow.

Turkey can, for the time being, cope with its own responsibilities in the field of asylum. However, considering the numbers, this burden is not sustainable. At a point in time where Turkey is in serious need for resettlement and voluntary return assistance, limiting UNHCR's operational activities in Turkey to counseling and relief services simply amounts to transforming the UNHCR into an association such as the Red Crescent. Moreover, counseling and relief services provided by the UNHCR have been affecting Turkey negatively, and have turned Turkey into a target country for illegal immigration. Limiting the UNHCR missions and operations in Turkey to counselling and relief services is contrary to the Statute of UNHCR itself. We believe that UNHCR's main task in Turkey should be resettlement and providing support for voluntary return. It should also force the other states to take steps on "burden sharing" or "responsibility sharing". This would pave the way for diminishing, to a certain extent, the number of refugee and temporarily protected Syrians in Turkey, as well as the social, economic, political costs incurred by Turkey, and allow the government of Turkey to provided better assistance to foreigners who really need it. Otherwise, it will be difficult to deal with the problems arising from the increasing number of foreigners, the ensuing costs, and the reaction of Turkish citizens, in the near future.

I. Genel Olarak Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

Uluslararası kuruluşlar, milletlerarası antlaşmalarla kurulmaktadır. Bu antlaşmalarda uluslararası kuruluşun amacı, görevleri ve faaliyet alanları belirtilmektedir. Uluslararası hukukun sükeleri olarak, uluslararası kuruluşlar kendi eylemleriyle haklara ve borçlara sahip olabilmektedirler¹. Ayrıca söz konusu antlaşmalarda uluslararası kuruluşun tüzel kişiliğe sahip olduğu, tüzel kişi olarak kendi faaliyet alanına giren hususlarda örneğin personel istihdamı, malzeme alımı, ofis kiralanması için sözleşme yapabileceği; faaliyetlerini gerçekleştirmek için taşınmaz mal edinebileceği ifade edilmektedir. Eğer bir uluslararası kuruluşun antlaşmasında, tüzel kişiliğe sahip olduğu belirtilmiş ise, o zaman antlaşmayı onaylayan devletler onun tüzel kişiliğini kabul etmek zorundadırlar². Fakat uluslararası kuruluşu kuran antlaşmaya taraf olmayan devletler açısından durum farklıdır. Çünkü bu devletler antlaşmaya taraf olmadıklarından, antlaşmadan kaynaklanan tüzel kişiliği tanıma yükümlülüğü altında değildirler. Bununla beraber, uluslararası kuruluşlara taraf olmayan devletlerin mahkemeleri, genel olarak, ya kanunlar ihtilâfi kurallarını ya da diğer prensipleri uygulayarak uluslararası kuruluşların yaptığı işlemlerin geçerli olduğunu kabul etmektedirler. Diğer bir ifadeyle söz konusu devletlerin mahkemeleri, yabancı şirketlerin tanınmasına uyguladıkları kanunlar ihtilâfi kurallarını, kurucu antlaşmasına taraf olmadıkları uluslararası kuruluşlara da uygulayarak bunları ve bunların tüzel kişiliklerini tanımaktadırlar³. Bu uygulamayı eleştiren *Sands/Klein*, uluslararası kuruluşlar, yabancı şirketlerden farklı olarak, belirli bir devletin hukukuna göre tüzel kişilik kazanmadıklarından, “kuruluş yeri hukuku” veya “idare merkezinin bulunduğu ülke hukuku” gibi kanunlar ihtilâfi kriterleri uygulanarak ulusal hukuklara göre tanınmaları ve bunlara tüzel kişilik atfedilmesinin mümkün olmadığını; bunların tüzel kişiliğinin tanınmasının milletlerarası hukuktan kaynaklandığını ifade etmiştir⁴.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK), bir milletlerarası antlaşmayla kurulan bir kuruluş değildir. BMMYK, 1949 yılında Birleşmiş Milletler (BM) Genel Kurulu tarafından alınan bir kararla BM'nin yan organı olarak Cenevre'de kurulmuştur. Bu tarihten önce Birleşmiş Milletler Yardım ve Rehabilitasyon Ajansı (United Nations Relief and Rehabilitation Agency-UNRRA) 1943 yılında kurulmuştu. UNRRA'nın temel görevi, ittifak devletlerinin kontrolündeki alanlarda yaşayan milyonlarca yerinden edilmiş insana yardım etmek ve bunların ülkelerine geri dönmelerini sağlamaktır⁵. Belirtmek gerekir ki, UNRRA mülteciler için çalışan

¹ Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Milletlerarası Özel Hukuk Anabilim Dalı Başkanı, nurayeksi@gmail.com. Jan Klabbbers, *An Introduction to International Institutional Law* (Cambridge University Press 2002) 42.

² C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (2nd edn, Cambridge University Press 2005) 69-70; Philippe Sands and Pierre Klein, *Bowett's Law of International Institutions* (Sweet & Maxwell 2001) 477; Nuray Ekşi, *Geri Gönderme Merkezlerinin Denetlenmesine İlişkin Kılavuz İlkeler*, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü-Uluslararası Göç Örgütü-IOM (Ankara 2017) 66-67.

³ Sands and Klein (n 2) 478.

⁴ İbid 478-479.

⁵ Alexander Betts, Gil Loescher and James Milner, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The*

bir örgüt değildi⁶. UNRRA, 1947 yılında ilga edildikten sonra yerine Uluslararası Mülteci Örgütü (International Refugee Organization-IRO) kurulmuştur⁷. IRO'nun kurulmasıyla beraber iltica edenlerin iradeleri dışında ülkelerine gönderilemeyeceği esası kabul edilmeye başlanmıştır⁸. IRO'nun finansmanının büyük ölçüde ABD tarafından sağlanması; ABD'nin, SSCB ve onun müttefiklerindeki iç çatışmalara destek vermek için IRO'yu kullanması, 1948-1950 yılları arasında IRO'nun sona erdirilmesi ve yerine BMMYK'nın kurulması üzerindeki çalışmaların başlamasına neden olmuştur⁹. Bu çalışmalar sonucunda BMMYK, Soğuk Savaş (Cold War) döneminde kurulmuştur.

Daha önce ifade edildiği üzere, BMMYK, bir milletlerarası antlaşmayla kurulan ayrı bir uluslararası kuruluş değildir. Adından da anlaşılacağı üzere Birleşmiş Milletler'in bir organıdır. Zaten, BM Genel Kurulu tarafından bir yan (subsidiary) organ olarak ihdas edilmiştir¹⁰. BMMYK'nın kuruluşunun hukuki dayanağını, Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın 7. ve 22. maddeleri oluşturmaktadır¹¹. Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın 7(1). maddesine göre, BM'nin başlıca organları Genel Kurul, Güvenlik Konseyi, Ekonomik ve Sosyal Konsey, Vesayet Meclisi, Sekreterlik ve Milletlerarası Adalet Divanı'dır. Organlar arasında BMMYK sayılmamıştır. Birleşmiş Milletler Antlaşması'nın 7(2). maddesine göre, BM tarafından gerekli görülebilecek tâli organlar ihdas edilebilecektir. BMMYK, bu hükme istinaden kurulan yardımcı bir organdır. BM Genel Kurulu'nun 319(IV) sayılı ve 3 Aralık 1949 kararıyla¹² 1 Ocak 1951 tarihinden itibaren faaliyete geçmek üzere BMMYK'nın kurulmasına karar verilmiştir. BMMYK'nın Tüzüğü¹³, Genel Kurul'un 14 Aralık 1950 tarihinde yaptığı toplantıda aldığı 428(V) sayılı kararın ekinde yer almaktadır¹⁴. BMMYK Tüzüğü'nün I. Bölümünün 1. paragrafı uyarınca, BM yardımcı bir organdır. Ayrıca bu fıkrada BMMYK'nın, BM üyesi devletlerin temsilcileri ve kurumlarıyla ile iş birliği yapması öngörülmüştür. Bu nedenle BMMYK'nın üstlendiği “mültecileri koruma” fonksiyonu ile “devletlerle iş birliği yapma” fonksiyonunun birbirleriyle çeliştiği ifade edilmiştir¹⁵. Ancak iş birliği, mültecinin kaçtığı ülke ile değil iltica

Politics and Practice of Refugee Protection, (2nd edition, Routledge 2012) 10; Corinne Lewis, *UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation*, (Routledge 2012) 11.

⁶ Betts, Loescher and Milner, (n 5) 10.

⁷ ibid 10; Elif Uzun, “Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK'nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Yeri”, (2014) 2 (2) Göç Araştırmaları Dergisi 64-65.

⁸ Betts, Loescher and Milner, (n 5) 10-11.

⁹ ibid 13.

¹⁰ Satvinder Singh Juss, “The UNHCR Handbook and the Interface between Soft Law and Hard Law in International Refugee Law” in Satvinder Singh and Juss Colin Harvey (eds), *Contemporary Issues in Refugee Law* (Cheltenham 2013) 32.

¹¹ Uzun (n 7) 68.

¹² Refugees and Stateless Persons [1949] UNGA 86; A/RES/319 (IV) (3 December 1949).

¹³ BMMYK Tüzüğü yerine, “BMMYK'nın Statüsü” ibaresi de kullanılmaktadır.

¹⁴ Statute of the Office of the United Nations High Commissioner [1950] UNGA 106; A/RES/428 (V) (14 December 1950); EKŞİ, *Geri Gönderme Merkezlerinin Denetlenmesine İlişkin Kılavuz İlkeler* (n 1) 67.

¹⁵ Michael Barutcski, “The Limits to the UNHCR's Supervisory Role” in James C. Simeon (eds), *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law*, (Cambridge University Press 2013) 67.

ettiği ülkeyle olacaktır. Dolayısıyla aslında bu iş birliği, BMMYK'nın iltica başvurusu yapan veya bu statüyü alan kişilere etkin koruma sağlamasının bir aracı da olabilir. BMMYK, kurulduktan hemen sonra Mültecilerin Hukuki Duruma Dair 1951 Cenevre Konvansiyonu'nu hazırlamış ve bu Konvansiyon, Cenevre'de imzaya açılmıştır. Geniş bir katılımımla imzalanan 1951 Cenevre Konvansiyonu'na 145 devlet taraftır. Daha sonra BMMYK tarafından hazırlanan 1951 Cenevre Konvansiyonu'na Ek Protokol 1967 yılında New York'ta imzaya açılmıştır¹⁶.

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü, 14 Aralık 1950 tarihli 428(V) sayılı BM Genel Kurulu kararı ile kabul edilmiştir. Kısaca “BMMYK Tüzüğü” olarak anılacak olan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Tüzüğü'nde BMMYK'nın yapısı belirlenmiş ve görevleri sayılmıştır. BMMYK Tüzüğü'nün I. Bölümünün 1. paragrafına göre, Genel Kurulun otoritesi altında hareket eden BMMYK, BM çatısı (auspices) altında BMMYK Tüzüğü'nde yer alan tanımın kapsamına giren mültecilere uluslararası koruma sağlama, hükümetleri destekleyerek mülteci sorununa kalıcı çözüm bulma; hükümetlerin onayıyla diğer özel kuruluşlarla birlikte mültecilerin gönüllü geri dönüşlerini veya buldukları toplumla entegre¹⁷ olmalarını sağlamakla görevlidir. BMMYK Tüzüğü'nün I. Bölümünün 1. paragrafı uyarınca BMMYK, politik olmayan, insani, sosyal bir kurum olup kural olarak mülteci grupları ve kategorileriyle ilgilidir. BMMYK, görevlerini BMMYK Tüzüğü ve daha sonra muhtelif tarihlerde alınan BM Genel Kurulu kararlarına istinaden yerine getirmektedir. BMMYK'nın 14 Aralık 1950 tarihinde kabul edilen Tüzüğünde sayılan görevleri, daha sonra BM Genel Kurulu tarafından muhtelif tarihlerde alınan kararlarla genişletilmiştir.

BMMYK, BM Genel Kurulu veya Ekonomik ve Sosyal Konsey tarafından verilen talimatları izleyecektir. BMMYK, yetki alanına giren mültecileri koruma görevini, mültecilere ilişkin uluslararası antlaşmaların onaylanması ve sonuçlandırılmasını sağlayarak, başvurulara nezaret ederek ve değişiklik tekliflerini teşvik ederek; hükümetler ile özel antlaşmalar yapıp mültecilerin durumunu iyileştirerek ve korunmaya ihtiyaç duyanların sayısını azaltmak için tasarlanan önlemlerin hayata geçirilmesini teşvik ederek; gönüllü geri dönüşleri veya yeni topluluklara uyum sağlamayı teşvik eden hükümlere ve özel çabalara yardım ederek; en muhtaç kategorileri dışlamamak suretiyle mültecilerin ülke topraklarına kabulünü teşvik ederek; mültecilerin mallarını, özellikle de yeniden yerleşimleri için gerekli olanları, transfer etmelerine izin almak için çaba göstererek; hükümetlerden sınırları dahilindeki mültecilerin sayıları ve durumlarıyla ilgili yasal düzenlemeler hakkında bilgi alarak; hükümetler ve ilgili hükümetler arası kuruluşlar ile yakın temas içinde

¹⁶ Her iki metne de taraf olan devletlerin listesi için bkz. Nuray Ekşi, *Milletlerarası Özel Hukuka İlişkin Temel Mevzuat*, 13th edn, Beta 2018) 942-950, 956-961.

¹⁷ BMMYK'nın Tüzüğü'nün 1. Bölümünün (1). paragrafında “entegrasyon” (uyumdan) kelimesi yerine “asimilasyon” kelimesi kullanılmıştır [...or their assimilation].

olarak; mülteci sorunlarıyla ilgilenen özel örgütler ile kendisinin en uygun bulduğu biçimde temasa geçerek; mültecilerin refahı ile ilgili özel kuruluşların çabalarının düzenlenmesini kolaylaştırarak yerine getirir. BMMYK, emrine tahsis edilen mali kaynakların sınırları içinde, gönüllü geri dönüşler ve yeniden yerleştirmeler dahil olmak üzere, BM Genel Kurulu'nun karar vereceği ek faaliyetlerde de bulunabilir. BMMYK, mültecilere yardım amaçlı aldığı kamu veya özel mali kaynakları yönetecek ve bunları yardımı en iyi şekilde kullanacağına inandığı özel kuruluşlar ve gerekli hallerde kamu kuruluşlarına dağıtacaktır. BMMYK, uygun olmadığını veya kullanamayacağını düşündüğü herhangi bir mali yardımı reddedebilir.

BMMYK'nın Tüzüğü uyarınca Yüksek Komiser, BM Genel Sekreteri'nin aday göstermesi üzerine BM Genel Kurulu tarafından seçilmektedir. Yüksek Komiser'in görev süresi Genel Sekreter tarafından teklif edilmekte ve Genel Kurul tarafından onaylanmaktadır. 3 yıllığına seçilen Yüksek Komiser aynı süre için kendi milliyetinden olmayan bir Yüksek Komiser Yardımcısı atamaktadır. BMMYK personeli, verilen tahsisatın sınırları içinde Yüksek Komiser tarafından atanmakta ve bu personel görevini yerine getirirken Yüksek Komiser'e karşı sorumlu olmaktadır. Personel, BMMYK'nın amaçlarına kendini adanmış kişiler arasından seçilmektedir. BMMYK Ofisi, İsviçre'nin Cenevre şehrinde yer almaktadır. BMMYK'nın masrafları, BM bütçesinden karşılanmaktadır. BM Genel Kurulu aksine karar vermedikçe BMMYK'nın idari harcamalarının dışında hiçbir harcama BM bütçesinden karşılanmamakta ve BMMYK'nın faaliyetlerine bağlı tüm diğer harcamalar gönüllü bağışlardan sağlanmaktadır.

BMMYK tarafından hazırlanan 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 1A maddesinin (a) ve (b) bentleri âkit devletlere Konvansiyonu coğrafi alan kısıtlamasıyla yani sadece Avrupa'da cereyan eden olaylar neticesinde mülteci durumuna düşmüş kişilere uygulama yetkisi vermektedir. 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda âkit devletlere tanınan bu yetki uyarınca Konvansiyonu coğrafi sınırlamayla uygulayan ülkelerde bile BMMYK bu sınırlamayla bağlı olmaksızın faaliyette bulunabilir. Çünkü BMMYK Tüzüğü'nde bu yönde bir sınırlama yer almamaktadır. Üstelik Tüzük'te BMMYK'nın faaliyetlerini coğrafi alan kısıtlaması olmaksızın yapacağı ifade edilmiştir.

BMMYK'nın faaliyet alanı zamanla bir hayli genişlemiştir. Diğer bir ifadeyle, BM Genel Kurulu, muhtelif tarihlerde aldığı kararlarla BMMYK'nın görevlerine yenilerini eklemiştir. Bu görevlerden biri vatansız kişilere ilişkindir. Vatansız kişilere ilişkin iki konvansiyon vardır. Birincisi Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin 1954 Konvansiyonu¹⁸; ikincisi ise Vatansızlık Hallerinin Sayısının Azaltılmasına Dair Konvansiyon¹⁹. Her iki konvansiyonda BMMYK'nın vatansızlarla ilgili herhangi

¹⁸ RG 25.10.2014/ 29156.

¹⁹ RG 15.8.1975/ 15327.

bir faaliyetinden söz edilmemesine rağmen BM Genel Kurulu, BMMYK'yı vatansız kişiler açısından yetkili kurum (appropriate body) olarak belirlemiş ve vatansız kişilerin BMMYK'nın uluslararası koruması altında olduğunu kabul etmiştir²⁰.

Ayrıca BMMYK, yerinden edilmiş kişilerle ilgili olarak da faaliyette bulunmaktadır. Yerinden edilmiş kişiler iki gruba ayrılmaktadır: Ülke içinde yerinden edilmiş kişiler (internallay displaced persons) ve yerinden edilerek ülkesini terk edip başka ülkelere giden kişiler (internationally displaced persons-IDPs)²¹. Ülke içinde yerinden edilmiş kişilere ilişkin bölgesel bir antlaşma olmakla beraber uluslararası yerinden edilmiş kişilere ilişkin bir antlaşma yoktur. Kısaca “Kampala Konvansiyonu” olarak anılan Afrika’da Ülke İçinde Yerinden Edilmiş Kişilerin Korunması ve Bunlara Yardım Sağlanması Konvansiyonu (Kampala Convention on Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa), Afrika Birliği tarafından 2009 yılında kabul edilmiştir. Kampala Konvansiyonu’nun yalnızca dibacesinin 22. paragrafında BMMYK’nın rolünden ve uzmanlığından söz edilmiştir²². O halde BMMYK’nın gerek ülke içinde yerinden edilmiş kişilerle gerekse uluslararası yerinden edilmiş kişilerle ilgili faaliyetleri milletlerarası antlaşmalara dayanmamaktadır. BM, ülke içinde yerinden edilmiş kişilere koruma sağlamak için rehber kurallar hazırlamıştır. 1998 yılında kabul edilen Ülke İçinde Yerinden Edilmeye İlişkin Birleşmiş Milletler Rehber Kuralları (UN Guiding Principles on Internal Displacement)²³, ülke içinde yerinden edilmiş kişilere sağlanan hukuki korumanın dayanağını teşkil etmektedir²⁴.

Daha önce ifade edildiği üzere, BMMYK, başlangıçta yalnızca 1951 Cenevre Konvansiyonu uyarınca mülteci tanımına giren kişilere koruma sağlamak üzere ihdas edilmiş; ancak zamanla görev alanı genişletilmiştir. Mülteci statüsünü almak için kişinin kendi ülkesini terk etmesi gerekmektedir. Oysa ülke içinde yerinden edilmiş kişiler ülkelerini terk etmemektedir. BMMYK ülkesini terk etmemiş olan kişilere mülteci tanımına uymasalar bile koruma sağlayabilmektedir. Aslında gerek BMMYK’nın adındaki “mülteci” ibaresi gerekse kuruluş felsefesi mültecilerin korunmasına dayanmakla beraber BM Genel Kurulu kararıyla faaliyet alanının oldukça genişlediğini görüyoruz. Üstelik ulusal hukuklarda, AB hukukunda²⁵ ve milletlerarası antlaşmalarda 1951 Cenevre Konvansiyonu kapsamına girmese bile ikincil koruma ve geçici koruma verilecek kişilerle ilgili olarak BMMYK ile iş birliğinden söz edilmesi BMMYK’ya yeni roller atfedilmesi ve faaliyet sahasının

²⁰ Volker Türk, “The UNHCR’s Role in Supervising International Protection Standards in the Context of its Mandate” in James C. Simeon (eds), *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law* (Cambridge University Press 2013) 45.

²¹ IDPs ile ilgili monografik bir çalışma için bkz. Murat Saraçlı, *Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişiler* (Seçkin 2011) 155 vd

²² Türk (n 20) 46.

²³ Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission resolution 1997/39 and its Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement, E/CN.4/1998/53/Add 11 February 1998.

²⁴ Türk (n 20) 46.

²⁵ AB mevzuatında üye devletlerin BMMYK ile iş birliğine ilişkin düzenlemeler hakkında bkz. Türk (n 20) 44, 45.

başlangıçta öngörülenin çok ötesine yayılmasına yol açmıştır. Nitekim BMMYK'nın faaliyet alanına giren kişileri *Türk* yedi grupta toplamıştır:

- (1) 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 1A maddesinin (2). paragrafında yer alan tanımın kapsamına giren mülteciler;
- (2) ikincil koruma altındaki kişiler;
- (3) iltica başvuruları değerlendirilen kişiler;
- (4) gönüllü geri dönüş yapacak kişiler;
- (5) mülteci olmayan vatansızlar;
- (6) ülke içinde yerinden edilenler;
- (7) yerinden edilme veya başka bir sebeple risk altında olup insani yardıma ihtiyacı olan kişiler²⁶.

Gerek 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda gerekse BMMYK'nın Tüzüğünde, BMMYK'nın ulusal makamlarla iş birliği yapması öngörülmüştür. BMMYK Tüzüğü'nün II. Bölümünün 8. paragrafının (f) ve (g) bentlerinde BMMYK'nın hükümetlerden mülteci mevzuatının yanı sıra mülteci sayıları ve durumları hakkında bilgi isteyebileceği; hükümet ve hükümetler arası örgütlerle yakın iş birliği yapacağı ifade edilmiştir. BMMYK ile ulusal makamlar arasındaki iş birliğinin en tipik örneğini Kanada Göç ve İltica Kurulu (Immigration and Refugee Board of Canada-IRB) oluşturmaktadır. BMMYK'nın, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun uygulanmasını denetleme görevi vardır ve Kanada Göç ve Mülteci Koruma Kanunu (Immigration and Refugee Protection Act-IRPA) uyarınca bu görev, iltica prosedürünün bütün aşamalarında hatta gizli kalması gereken aşamalarında dahi yerine getirilebilir. Bunun için iltica başvurusu yapan yabancıların rızasının alınmasına gerek yoktur²⁷. Ancak Kanada Göç ve Mülteci Koruma Kanunu'nda güvenlik ve suçlarla ilgili istihbarat bilgilerinin BMMYK ile paylaşılmayacağı ifade edilmiştir²⁸. IRB, BMMYK personeli, Montreal ve Toronto'daki kendi binalarında ofis tahsis etmekte; operasyonel konuları BMMYK personeli ile IRB personeli birlikte düzenlemekte; IRB, BMMYK'nın menşee ülke bilgi sisteminden yararlanmaktadır²⁹.

BMMYK yalnızca operasyonel faaliyette bulunan bir kuruluş değildir, çok sayıda milletlerarası veya bölgesel hukuki düzenlemelerle tanınan denetleme (supervise) yetkisi de olan bir kuruluştur³⁰. Ayrıca BMMYK'nın hazırladığı kitapçıklar³¹ ve rehber

²⁶ Türk (n 20) 47.

²⁷ Barutçiski (n 15) 101.

²⁸ ibid 101 dn. 7

²⁹ ibid 102.

³⁰ BMMYK'nın denetleme yetkisi hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Türk (n 20) 53-54; Walter Kälin, "Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and Beyond" in Erika Feller, Volker Türk and Frances Nicholson (eds), *Refugee Protection in International Law*, (Cambridge University Press 2003) 613-666; Türk (n 20) 54-56; Barutçiski (n 15) 59-57.

³¹ Örneğin, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Konvansiyonu ve 1967 Protokolü Uyarınca Mülteci Statüsü Belirleme Usulleri ve Kriterleri El Kitabı (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, Reissued Geneva, December 2011).

kurullarla³² hukuk yaratma gücü de vardır³³. Nitekim uluslararası kuruluşların hukuk yapma yetkisini değerlendiren çalışmasında *Dunoff* birçok uluslararası kuruluşun aldığı idari kararlarla hukuka katkıda bulunduğunu; bunun tipik örneklerinden birinin BMMYK'nın bir kişinin mülteci olup olmadığına ilişkin kararının oluşturduğunu ifade etmiştir³⁴.

II. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Türkiye'deki Temsilcilikleri ve Faaliyetleri

Bir uluslararası kuruluşun Türkiye'de faaliyette bulunabilmesi, bu faaliyetleri sonucunda haklara ve borçlara sahip olabilmesi için kurucu antlaşmasının Türkiye tarafından onaylanması gerekir. Türkiye, 1945 yılında Birleşmiş Milletler Adlaşmasını onaylamıştır³⁵. Bununla beraber daha önce ifade edildiği üzere BMMYK ayrı bir uluslararası kuruluş olmayıp BM'nin bir organıdır. BM Genel Kurul kararıyla yan organ olarak ihdas edilmiştir. BM'nin bir organı olarak BMMYK, Türkiye'deki faaliyetlerine 1960 yılında başlamıştır. 2016 yılına kadar olan süreçte BMMYK, Türkiye ile ev sahibi ülke anlaşması olmamasına rağmen faaliyetlerini sürdürmüştür. Dolayısıyla 1960-2016 yılları arasında BMMYK'nın Türkiye'de varlığına ve faaliyetlerine Türk Devleti ev sahibi ülke anlaşması olmaksızın izin vermiştir. BMMYK ile Türkiye arasında ev sahibi devlet anlaşmasının olmadığı 1960-2016 yılları arasında BMMYK, Türkiye'de ancak Türk Devleti'nin izin verdiği ölçüde faaliyette bulunabilirdi. Ev sahibi anlaşmasının olmadığı dönemde dahi Türk mevzuatında BMMYK ile işbirliğini öngören hükümlerin yanı sıra iltica alanında bazı faaliyetlere iştirak etmesine izin verilmesine ilişkin hükümler de yer almaktaydı.

Türkiye, BMMYK'nın 1960-2016 yılları arasında Türkiye'deki faaliyetlerine kıyasen diğer uluslararası kuruluşlarla yapmış olduğu 21 Ekim 1965 tarihli Standart Anlaşmayı uygulamıştır. Diğer bir ifadeyle “1 Eylül 1960 tarihinde Ankara'da faaliyetine başlayan BMMYK Türkiye Ofisine, 21 Ekim 1965 tarihinde imzalanan Birleşmiş Milletler, Milletlerarası Çalışma Teşkilatı, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı, Birleşmiş Milletler Eğitim Bilim ve Kültür Teşkilatı, Milletlerarası Sivil Havacılık Teşkilatı, Dünya Sağlık Teşkilatı, Milletlerarası Telekomünikasyon Birliği, Dünya Meteoroloji Teşkilatı, Milletlerarası Atom Enerjisi Ajansı, Evrensel Posta Birliği ve Hükümetlerarası İstisari Denizcilik Teşkilatı ile Türkiye Hükümeti

³² Örneğin, BMMYK Çocukların Yüksek Yararının Belirlenmesi ve Değerlendirilmesine İlişkin Rehberi (UNHCR Guidelines on Assessing and Determining the Best Interest of the Child), UNHCR, November 2018.

³³ Bu konudaki ayrıntılı bilgi ve tartışmalar için bkz. Juss (n 10) 31-67.

³⁴ Jeffrey L. Dunoff, “Chapter 5: Is Sovereign Equality Obsolete?, Understanding Twenty-First Century International Organizations” in Janne E Nijman and Wouter G Werner (eds), *Netherlands Yearbook of International Law* (2012) 113.

³⁵ San Francisco'da 26 Haziran 1945 Tarihinde Yapılmış ve İmzalanmış Olan Birleşmiş Milletler Andlaşması ile Milletlerarası Adalet Divanı Statüsünün Onanması Hakkında Kanun, Kanun No: 4801, Kabul tarihi: 15.8.1945, RG 24.8.1945/6092.

Arasında Değiştirilmiş Standart Anlaşma³⁶ uygun düştüğü ölçüde (mutatis mutandis) uygulanmıştır³⁷. Standart Anlaşma'da adları belirtilen veya bu anlaşmaya daha sonra katılan uluslararası kuruluşların verecekleri hizmetler ve yapacakları faaliyetler ile hizmetleri verirken ve faaliyetleri yaparken Türkiye'nin sağlayacağı teknik destek ve kolaylıklar antlaşmada belirtilmiştir. Örneğin, anlaşmada belirtilen uluslararası kuruluşların faaliyetleri arasında Türk Devleti'ne tavsiyelerde bulunmak; eğitim ve seminer çalışmaları yapmak; pilot projeleri hazırlamak da sayılmıştır. Türk Devleti'nin sağlayacağı teknik yardım ve hizmetler arasında örneğin personel ve teçhizat temini de sayılmıştır.

Diğer bazı ülkelerin yanı sıra Türkiye, BMMYK'nın operasyonel alanının en yoğun olduğu ülkelerden biridir. 1960 yılından beri iltica ve göç konularında faaliyette bulunan BMMYK'nın Ankara'daki merkez ofisinin yanı sıra İstanbul, İzmir, Gaziantep, Hatay, Şanlıurfa ve Van'da saha ofisleri vardır³⁸.

³⁶ Türkiye Hükümeti ile Birleşmiş Milletler, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilâtı, Milletlerarası Sivil Havacılık Teşkilâtı, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı ve Dünya Sağlık Teşkilâtı Arasında Teknik Yardım Teminine Müteditir Esas Anlaşma, RG 10.7.1953/8454. Birleşmiş Milletler, Milletlerarası Çalışma Teşkilâtı, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilâtı, Birleşmiş Milletler Eğitim Bilim ve Kültür Teşkilâtı, Milletlerarası Sivil Havacılık Teşkilâtı, Dünya Sağlık Teşkilâtı, Milletlerarası Telekomünikasyon Birliği, Dünya Meteoroloji Teşkilâtı, Milletlerarası Atom Enerjisi Ajansı, Evrensel Posta Birliği ve Hükümetlerarası İstihbarat Denizcilik Teşkilâtı ile Türkiye Hükümeti Arasında Değiştirilmiş Standart Anlaşma, RG 2.2.1966/12216. Anlaşma'nın I(1). maddesine göre, Teşkilâtlar, gerekli fonlarının müsaadesi nisbetinde, Hükümete teknik yardımda bulunacaktır. Hükümetçe hazırlanan ve ilgili Teşkilâtlarca tasvip edilen taleplere müstenid teknik yardım faaliyetlerini yürütmek için müştereken kabul edilecek tatbikat programlarının hazırlanmasında Teşkilâtlar, birlikte veya münferiden, Hükümet ile iş birliği yapacaklardır. Anlaşmanın 1(1). maddesinde sözü edilen teknik yardımdan ne anlaşılması gerektiği aynı maddenin (3). fıkrasında açıklanmıştır. Bu fıkra uyarınca teknik yardımlar (a) Hükümete, vasıtasız veya vasıtalı olarak tavsiye ve yardımda bulunmak üzere, uzman hizmetlerini amade kılmak; (b) müştereken tespit edilecek yerlerde seminerler, eğitim programları, teşhir projeleri, uzman çalışma grupları ve benzeri diğer faaliyetleri organize ve idare etmek; (c) Hükümet tarafından tespit edilip ilgili Teşkilâtlarca tasvip edilen adaylara, memleket dışında etüd yapmalarını veya eğitim görmelerini sağlayacak, burslar vermek veya başka düzenlemeler yapmak; (d) müştereken tespit edilecek yerlerde pilot projeler, deneyler, tecrübe veya araştırmalar hazırlamak ve yapmak; (e) teşkilâtlar ve Hükümetin üzerinde anlaşabilecekleri her nevi teknik yardım sağlamak. Teknik yardımda bulunacak uzmanlar, Hükümet ile istişare etmek suretiyle Teşkilâtlar tarafından seçilecektir. Uzmanlar, ilgili Teşkilâtlara karşı sorumlu olacaklardır. Uzmanlar, vazifelerini yaparken, Hükümet ile ve Hükümetçe gösterilen şahıslar veya makamlar sıkı istişarede bulunacaklar ve görevlerine ve yapılan yardımın mahiyetine uygun olan hususlarda ve ilgili Teşkilâtlarla Hükümetin müştereken anlaştıkları şekilde, Hükümet tarafından verilecek talimata uyacaklardır. Uzmanlar, istişari işlerinin seyri sırasında, Hükümetçe yanlarına verilecek teknik elemanlara, meslekî metotlar, teknikler ve tatbikat ile bunların dayandığı prensipler hakkında bilgi vermek için her türlü gayreti sarf edeceklerdir. Teşkilâtlar tarafından verilen her türlü malzeme ve cihaz, ilgili Teşkilâtlar ile Hükümetin müştereken kabul edecekleri kayıt ve şartlar dahilinde mülkiyetleri devredilmedikçe ve devredilinceye kadar, Teşkilâtların malı olarak kalacaktır. Anlaşmanın IV. maddesine göre, Türkiye (a) gerekli mahallî kâtip, tercüman-mütercimler ve benzeri yardım ile birlikte teknik ve idarî mahallî personel hizmetleri; (b) gerekli büro yeri ve müştemilâtı; (c) memleket dahilinde imal edilen malzeme ve cihazlar; (d) mahallî nakliyat dâhil almak üzere, personel, malzeme ve cihazın resmî maksatlar için taşınması; (e) resmî maksatlar için yapılan posta ve telekomünikasyon masrafları; (f) teknik yardım personeli için memleket memurlarına tanınan tıbbî hizmet ve kolaylıklar doğrudan doğruya sağlamak veya bunlar için para vermek suretiyle teknik yardım masraflarına iştirak edecektir. Daha sonra Bakanlar Kurulu'nun 6/12320 sayılı kararıyla Birleşmiş Milletler Sınai Kalkınma Teşkilâtının (UNIDO) Birleşmiş Milletler ve ona bağlı İhtisas Teşekkülleri arasında 21 Ekim 1965 tarihinde imzalanan Değiştirilmiş Standart Anlaşma'ya taraf olarak katılmasını sağlayan Anlaşma onaylanmıştır (RG 13.11.1969/13325). Ayrıca Hükümetimiz ile Birleşmiş Milletler ve Bazı Uzmanlık Kuruluşları Arasındaki "Değiştirilmiş Teknik Yardım Standart Anlaşması"ndaki Hükümlerin Gerekli Değişikliklerle Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu'nun (UNFPA) Ülkemizdeki Çalışmalarına ve Personeline de Uygulanmasına İlişkin Adı Geçen Fon ile Mektup Teatisi Yoluyla Aktedilen Anlaşma'nın Onaylanması Hakkında Karar (RG 9.5.2000/24044) ile Değiştirilmiş Teknik Yardım Standart Anlaşması'nın kapsamına UNFPA dahil edilmiştir.

³⁷ <<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss461.pdf>> accessed 13 March 2019.

³⁸ <<https://www.unhcr.org/tr/turkiyede-unhcr>> accessed 12 November 2018.

III. Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Arasında Ev Sahibi Ülke Anlaşması

A. Ev Sahibi Ülke Anlaşmasının Yapılmasının Sebepleri ve Onay Süreci

BMMYK, 1980'lerin ortalarından itibaren Türkiye'de Avrupa dışından gelen yabancılar için mülteci statüsü belirleme (Refugee Determination Status-RDS) işlemleri yapmasına rağmen BMMYK ile Türkiye arasında ev sahibi ülke anlaşması 2016 yılına kadar yapılmamıştı. Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komisyonu başkanı Thomas Hammarberg, Türkiye'yi, BMMYK ile antlaşma yapmaya davet etmiş; böyle bir antlaşmanın yapılması halinde BMMYK tarafından mülteci statüsü verilen yabancıların Türk makamlarınca da mülteci olarak kabul edileceğini, Türk makamlarının mülteci statüsü belirlemekle uğraşmak zorunda kalmayacağını; mültecilerin kaldıkları alanların özellikle idari gözetim yerlerinin³⁹, havaalanı transit bölgelerinin İçişleri Bakanlığı'ndan özel izin alınarak değil, her zaman BMMYK tarafından ziyaret edilmesinin sağlanmasının önemine işaret etmiştir⁴⁰.

Türkiye ile BMMYK arasında ev sahibi ülke anlaşması 1 Eylül 2016 tarihinde imzalanmıştır. Anlaşmanın onaylanmasının uygun bulunduğu 7094 sayılı Kanunun⁴¹ gerekçesi şöyledir:

“1 Eylül 1960 tarihinde Ankara'da faaliyetine başlayan Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) Türkiye Ofisine 21 Ekim 1965 tarihinde imzalanan “Birleşmiş Milletler, Milletlerarası Çalışma Teşkilatı, Birleşmiş Milletler Gıda ve Tarım Teşkilatı, Birleşmiş Milletler Eğitim Bilim ve Kültür Teşkilatı, Milletlerarası Sivil Havacılık Teşkilatı, Dünya Sağlık Teşkilatı, Milletlerarası Telekomünikasyon Birliği, Dünya Meteoroloji Teşkilatı, Milletlerarası Atom Enerjisi Ajansı, Evrensel Posta Birliği ve Hükümetlerarası İstişari Denizcilik Teşkilatı ile Türkiye Hükümeti Arasında Değiştirilmiş Standart Anlaşma” uygun düştüğü ölçüde (mutatis mutandis) uygulanmaktadır. Diğer yandan, 2011 yılından beri Suriye'de yaşanan siyasi ve insani kriz sebebiyle ülkemize sığınan ve ülkemizde geçici koruma altında bulunan Suriyeliler başta olmak üzere, çeşitli uyruklardan sığınmacıları barındıran Türkiye halihazırda dünyada en fazla sığınmacı barındıran ülke konumundadır. Bunun

³⁹ İdari gözetim, kural olarak, bazı yabancıların ülkeye giriş işlemleri veya muhtelif sebeplerle sınır dışı edilen yabancıların sınır dışı işlemleri tamamlanuncaya kadar başvuru istisnai bir tedbir yöntemidir. Türk yabancılar hukukunda idari gözetim, gözetim kararını veren makam, amacı ve sebepleri açısından ceza hukukunda yer alan tutuklama, yakalama ve gözaltına alma müesseselerinden farklıdır. Ayrıca idari gözetim altına alınan yabancılar hapis hanelere değil “geri gönderme merkezlerine” konulmaktadır (Nuray Ekşi, *6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda İdari Gözetim*, (Beta 2014) 5, 6). İdari gözetim hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. EKŞİ, *6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda İdari Gözetim* 5 vd.

⁴⁰ Strasbourg, 1 October 2009 CommDH(2009)31 Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Turkey on 28 June-3 July 2009 Issue reviewed: Human rights of asylum seekers and refugees: C:\Documents and Settings\xp user\Desktop\GİGM Makale\Hammeöberg.mht (5.4.2019).

⁴¹ Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Arasında Ev Sahibi Ülke Anlaşması ile Anlaşmada Değişiklik Yapılmasına İlişkin Notaların Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun, Kanun No. 7094, Kabul Tarihi: 8.2.2018, RG 7.3.2018/ 30353.

Madde 1- (1) 1 Eylül 2016 tarihinde Ankara'da imzalanan “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Arasında Ev Sahibi Ülke Anlaşması” ile Anlaşmada değişiklik yapılmasına ilişkin “Notalar”ın onaylanması uygun bulunmuştur.

Madde 2- (1) Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 3- (1) Bu Kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

sonucu olarak, BMMYK tarafından dünyadaki en geniş mülteci statü belirleme faaliyetinin yanı sıra, ikinci en kapsamlı yeniden yerleştirme programı ülkemizde icra edilmektedir. Bu itibarla 1 Eylül 2016 tarihinde Ankara'da imzalanan “Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Arasında Ev Sahibi Ülke Anlaşması”, söz konusu faaliyetlerin daha etkin şekilde sürdürülmesini ve ülkemizdeki sığınmacıların yaşam standartlarının daha da geliştirilmesine yönelik olarak yapılan yardım faaliyetleri konusunda ülkemizle BMMYK arasındaki iş birliğinin güçlendirilerek ileriye taşınmasını sağlayacaktır. Ayrıca, söz konusu Anlaşma ile 1960 yılından beri ülkemizde faaliyetlerini sürdürmekte olan BMMYK Türkiye Ofisinin hukuki çerçevesi, günümüz koşullarına uygun şekilde düzenlenmiş olacaktır⁴².

Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Arasında Ev Sahibi Ülke Anlaşması 2018/11629 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ekinde Resmi Gazete’de yayımlanmıştır⁴³.

B. Ev Sahibi Ülke Anlaşmasında Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğine Tanınan Haklar, Donulmazlıklar, İmtiyazlar ve Kolaylıklar

Ev Sahibi Ülke Anlaşması'nın “BMMYK Ofisi'nin Kuruluşu” başlığını taşıyan 1. paragrafına göre, BMMYK Ofisi, Ankara'da kurulacaktır. BMMYK ev sahibi ülkedeki ofisini bölgesel/alan ofisi olarak tayin edebilir. Bu ofisin diğer bir adı “Ülke Ofisi”dir. BMMYK Ülke Ofisi zaten 1960 yılından beri Ankara'da faaliyette bulunmaktadır. Ev Sahibi Ülke Anlaşması'na göre, Türkiye, BMMYK'nın, Ankara dışında kalan diğer şehirlerde ofis kurmasına yazılı olarak onay verebilir. Ev Sahibi Ülke Anlaşması yürürlüğe girmeden önce BMMYK; İstanbul, İzmir, Gaziantep, Hatay, Şanlıurfa ve Van'da saha ofislerini ihdas etmiştir. Saha ofisleri, ülke ofisinin bir parçasıdır. Ev Sahibi Ülke Anlaşması'nın 2. maddesine göre, BMMYK, ev sahibi ülkede tüzel kişiliğe sahiptir. BMMYK sözleşme yapma, taşınmaz ve taşınır mal edinme, bunlar üzerinde tasarrufta bulunma ve dava açma ehliyetine sahiptir. BMMYK, Türkiye’de, BMMYK Ülke Ofisi Başkanı tarafından temsil edilir. Ev Sahibi Ülke Anlaşması'nın VII. maddesi uyarınca BMMYK Ofisi, dokunulmazlıktan feragat ettiğini açıkça beyan etmedikçe mal ve varlıklarının dokunulmazlığı vardır ve bunlar üzerinde herhangi bir icrai işlem yapılamaz. Bu dokunulmazlık BMMYK'nın belge ve malzemelerini de kapsamaktadır. Görevli ve yetkili makamlar, BMMYK Ülke Ofisi Başkanı'nın onayı olmaksızın BMMYK binasına giremez. Ancak yangın ve benzeri ivedi durumlarda BMMYK Ülke Ofisi Başkanı'na ulaşılamaması halinde binaya girilebilir. BMMYK Ülke Ofisi binası, BMMYK, diğer BM veya ilişkili olduğu örgütler tarafından düzenlenen toplantı, seminer, sergi vb. amaçlarla kullanılabilir. Ayrıca XI. madde uyarınca BMMYK'nın fonları, diğer malları ve resmi taşıtları da dokunulmazlık kapsamına girmektedir. Türkiye, BMMYK'nın Türkiye'deki ofis ve

⁴² <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss461.pdf> (13.11.2018).

⁴³ Karar Sayısı: 2018/11629: Türkiye Cumhuriyeti Hükümeti ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Arasında Ev Sahibi Ülke Anlaşmasının İlişik Notalarla Birlikte Onaylanması Hakkında Karar, RG 05.06.2018/30442 Mükerrer.

binalarının güvenliğini sağlamakla; BMMYK'nın binalarının yakınında yasaya aykırı şekilde eylem yapanları engellemek ve uzaklaştırmakla yükümlüdür (md. VIII). Üstelik BMMYK'nın fonları, varlıkları ve malları; vergi, resim, ithalat ve ihracat kısıtlamalarından muaftır (md. XII). Ev Sahibi Ülke Anlaşması'nın XIV. maddesine göre, BMMYK personeli, görevleriyle ilgili söylem ve beyanları sebebiyle yargı muafiyetine sahiptir. Haklarında gözaltı, tutuklama, eşyalarına el koyma işlemleri yapılamaz. Suçüstü halinde gözaltı, tutuklama, eşyalarına el koyma işlemlerinden BMMYK Ofisi Başkanı derhal haberdar edilecektir. BMMYK personeli ev sahibi ülkeden askerlik ve diğer zorunlu hizmetlerden muaftır. Seyahatleri herhangi bir kısıtlamaya tabi değildir. Personel ve ailesi yabancılara ilişkin kısıtlama ve kayıt işlemlerine tabi değildir. BMMYK Ofisi Başkanı, Başkan Yardımcısı ile eşleri ve bakmakla yükümlü oldukları aile bireyleri diplomatik temsilciliklere tanınan ayrıcalık, bağımsızlık ve kolaylıklardan yararlanırlar (md. XV). Türkiye, BMMYK görevlilerine verilen Birleşmiş Milletler Seyahat Belgesi'ni (Laissez-Passer) geçerli bir seyahat belgesi olarak tanıyacaktı. BMMYK'nın çalışanlarına hızlı seyahat kolaylığı sağlanacaktır, vizenin verilmesi kolaylaştırılacaktır (md. XX). BMMYK tarafından kullanılan araçlar, BM ve BMMYK'nın amblem, logo ve işaretlerini kullanabilir (md. XXI).

Türkiye ile BMMYK arasındaki iş birliği V. maddede düzenlenmiştir. Bu maddenin İngilizce metni ile Türkçe metni arasında farklılık vardır. Ev Sahibi Ülke Anlaşması'nın V. maddesinin (1). fıkrası şu şekilde Türkçeye çevrilmeliydi:

“Mültecilere ve –ülke içinde yerinden edilmiş kişiler (internally displaced persons-IDPS) ile ülkelerine geri dönmüş yerinden edilmiş kişiler hariç olmak üzere– BMMYK'nın ilgi alanına giren vatansızlar ve ülkelerine geri dönmüş mülteciler olmak üzere diğer kişilere uluslararası koruma ve insani yardım konularında Hükümet ile BMMYK arasında işbirliği, BMMYK Tüzüğü, BM organları tarafından kabul edilen BMMYK hakkındaki Genel Kurul kararları ve diğer kararlar, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 35. maddesi ve 1967 Protokolü'nün 2. maddesi esas alınarak yürütülecektir”.

BMMYK Ülke Ofisi, mültecilere ve BMMYK'nın ilgi alanındaki diğer kişilere yönelik projelerin hazırlanması ve gözden geçirilmesi hususunda Türk Devleti ile işbirlikler yapacak ve işbirliği içinde olacaktır. Kamu kurumları tarafından uygulanacak olup BMMYK tarafından finansmanı sağlanan her türlü projeye ilişkin şartlar BMMYK ile yapılacak olan proje sözleşmesinde belirtilecektir. Türkiye, BMMYK binalarının ihtiyaç duyduğu enerji ve iletişim başta olmak üzere diğer hizmetlere erişimini sağlayacaktır (md. IX). Ayrıca Türkiye, BMMYK'ya haberleşme kolaylığı ve haberleşme dokunulmazlığı sağlayacaktır (md. X).

IV. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile İşbirliğine İlişkin Milletlerarası Anlaşmalar ve Yasal Düzenlemeler

A. Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Konvansiyonunun Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile Âkit Devletler Arasında İşbirliğine İlişkin Hükümleri

BMMYK'nın milli makamlarla iş birliği yapması, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 35. maddesinde de yer alan bir esastır. Ayrıca iş birliğinin kapsamı 36. madde ile genişletilmiş ve ulusal makamların kendi yasal düzenlemeleri hakkında BMMYK'ya bilgi vermeleri öngörülmüştür. 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun "milli makamların Birleşmiş Milletlerle iş birliği" başlığını taşıyan 35. maddesine göre, âkit devletler, BMMYK veya onu istihdaf edecek diğer herhangi bir BM teşekkülü ile vazifesini ifa sırasında iş birliği yapmayı ve özellikle 1951 Cenevre Konvansiyonu hükümlerinin tatbikinde nezaret vazifesini kolaylaştırmayı taahhüt ederler. Âkit devletler, BMMYK veya onu istihdaf edecek herhangi bir BM teşekkülünün BM'nin yetkili organlarına rapor vermesini teminen mültecilerin hukuki durumu; 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun uygulanması ve mültecilere ilişkin mevcut veya yürürlüğe girecek kanun, tüzük ve kararnameler hakkında bilgi vereceklerdir. 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 36. maddesinde ise âkit devletlerin Konvansiyonun uygulanmasını sağlamak amacıyla uygulamaya koydukları kanun, tüzük ve diğer yasal düzenlemeleri BM Genel Sekreteri'ne göndermeleri öngörülmüştür.

Türkiye, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nu coğrafi kısıtlamayla uygulamaktadır. Dolayısıyla, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 35-36. maddelerinde öngörülen iş birliği ve bilgi verme yükümlülüğü, sadece Avrupa'dan gelen mültecilerle sınırlıdır⁴⁴. Bununla beraber Türkiye ile BMMYK arasında yapılan Ev Sahibi Ülke Anlaşması'nda iş birliğinin kapsamı Avrupa'dan gelen ve Türkiye'de mülteci statüsü talep edenlerle sınırlandırılmamıştır. Diğer bir ifadeyle, Avrupa dışından gelenler de iş birliği kapsamına dahil edilmiştir.

B. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ile İşbirliğine İlişkin Hükümler İçeren Mevzuat Hükümleri

1. 1994 Yönetmeliği

Göç ve iltica alanında BMMYK ile iş birliğini öngören bir hüküm kısaca "1994 Yönetmeliği" veya "Göç ve İltica Yönetmeliği" olarak anılan Yönetmelikte yer almaktaydı. Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine

⁴⁴ Nuray Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, (5th edn, Beta 2018) 218.

Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik⁴⁵, 1994-2014 yılları arasında yürürlükte kalmıştır⁴⁶. 1994 Yönetmeliği'nin 7. maddesinde BMMYK ve IOM, iş birliği yapılacak kuruluşlar olarak belirtilmişti. Mülga 1994 Yönetmeliği'nin "işbirliği yapılacak kuruluşlar" başlığını taşıyan ve BMMYK ile işbirliğini düzenleyen 7. maddesine göre, İçişleri Bakanlığı, Türkiye'ye iltica eden veya başka bir ülkeye iltica etmek üzere Türkiye'den ikamet izni talep eden münferit yabancılara ilişkin işlemler ile barınma, iâşe, nakil, üçüncü ülkelere kabul, gönüllü geri dönüş, pasaport ve vize temini gibi hususlarda, diğer bakanlık, kurum ve kuruluşlar ile BMMYK, Uluslararası Göç Örgütü gibi uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum örgütleri ile işbirliğinde bulunabilir. Yine 1994 Yönetmeliği'nin "vize işleri" başlıklı 26. maddesinde mültecilerin gitmek istedikleri ülkeler için vize temini ile ilgili işlemlerin, BMMYK Ankara Temsilciliği ile İstanbul Uluslararası Katolik Muhaceret Komisyonu yetkililerince ve gerektiğinde Dışişleri Bakanlığı aracılığı ile yürütüleceği ifade edilmişti.

Mülga 1994 Yönetmeliği kapsamında, özellikle 1994-2010 yılları arasında Avrupa dışından gelen ve Türkiye tarafından şartlı mülteci statüsü verilen yabancıların güvenli üçüncü ülkelere yerleştirilmelerinde BMMYK ve IOM ile birlikte hareket edilmiştir. 1994 Yönetmeliği, yasal veya yasal olmayan yollardan Türkiye'ye gelen yabancıların sığınma başvurularını valiliklere yapmaları şartını getirmişti. Bu usule uyulmaması "idari icaplara" aykırılık teşkil edeceğinden, BMMYK başvuru yapılmış olsa bile, yabancı sınırdışı edilme tehlikesi ile karşılaşabilecekti. Böyle bir durumda, BMMYK ile yetkili makamların kararları arasında bir tezat ortaya çıkacaktı. Bu sonucu önlemek için BMMYK ile İçişleri Bakanlığı arasında işbirliği tesis edilmişti. "Paralel prosedür" olarak adlandırılan prosedürde, Avrupa dışından gelen ve Türk yetkili makamlarından sığınma talep eden yabancılar aynı zamanda BMMYK'ya başvurarak mülteci statüsü talep etmekteydiler. BMMYK ve İçişleri Bakanlığı, başvuruları incelemekte ve BMMYK mülteci statüsü verdiği yabancıyı, sınırdışı edilmesin diye İçişleri Bakanlığı'na bildirmekteydi. Türkiye, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nu coğrafi kısıtlama ile uygulamaktadır. Avrupa dışından gelenlere BMMYK tarafından mülteci statüsü verilse bile Türk mevzuatı açısından bunların hukuki durumu 1994 Yönetmeliği'ndeki ifadesiyle "sığınmacı"ydı. Türkiye, sığınmacılara geçici ikamet izni vermekte ve güvenli üçüncü ülke bulup Türkiye'den ayrılana kadar sığınmacılara koruma sağlamaktaydı. BMMYK Tüzüğü uyarınca, BMMYK, mali kaynakları çerçevesinde, geri dönüşlere ve yeniden yerleşmelere destek vermekte görevlidir. Nitekim BMMK özellikle Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) merkez ve taşra teşkilatı kuruluna kadar olan süreçte üçüncü ülkelere yerleştirme yapmaktaydı. Diğer bir ifadeyle, BMMYK, güvenli üçüncü ülke bulma

⁴⁵ RG 31.11.1994/22127.

⁴⁶ 1994 Yönetmeliği, Geçici Koruma Yönetmeliği'nin 61. maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır. Geçici Koruma Yönetmeliği için bkz. RG 22.10.2014/29153.

konusunda sığınmacılara yardımcı olmaktadır. Yerleştirme sayısı bir hayli azalmakla beraber BMMYK halen Türkiye'den üçüncü ülkelere yerleştirme yapmaktadır. ABD, Finlandiya, Avustralya ve Kanada Türkiye'den şartlı mülteci kabul eden üçüncü ülkeler arasında başta gelmekle beraber son yıllarda Türkiye'den şartlı mülteci kabulü önemli ölçüde hatta yok denecek kadar azalmıştır⁴⁷.

2. 6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ve Bu Kanunun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun (YUKK'un) muhtelif maddelerinde BMMYK ile yapılacak olan işbirliğinin çerçevesi çizilmiştir; BMMYK'nın bazı faaliyetlerde bulunmasına izin verilmiştir. YUKK'un 59. maddesinde, sınır dışı edilmesine karar verilen ve idari gözetim altına alınan yabancıları BMMYK'nın ziyaret edebileceği belirtilmiştir. YUKK'un "geri gönderme merkezlerinde sağlanacak hizmetler" başlıklı 59(1). maddesinin (c) bendine göre, geri gönderme merkezlerinde; yabancıya; ziyaretçileri, vatandaşı olduğu ülke konsolosluk yetkilisi, BMMYK görevlisiyle görüşebilme imkânı sağlanır. Uluslararası koruma talep eden yabancılar, bazı hallerde idari gözetim altına alınabilir. Bu haller YUKK'un 68(2). maddesinde tahdidi olarak sayılmıştır. İdari gözetim altına alınan uluslararası koruma başvuru sahipleri geri gönderme merkezine yerleştirilirler. YUKK'un 68(8). maddesine göre, idari gözetim altına alınan kişi, usul ve esasları yönetmelikle belirlenmek üzere ziyaretçi kabul edebilir. İdari gözetim altına alınan kişiye yasal temsilcisi, avukat, noter ve BMMYK görevlileriyle görüşme imkânı sağlanır.

YUKK'da, uluslararası koruma süreçlerinde de BMMYK ile iş birliği öngörülmüştür. YUKK'da uluslararası koruma süreçlerinde BMMYK ile iş birliğini düzenleyen iki madde yer almaktadır. Uluslararası koruma süreçlerinde iş birliğini düzenleyen 92. maddesine göre, İçişleri Bakanlığı uluslararası koruma süreçleriyle ilgili konularda, 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun çerçevesinde BMMYK, Uluslararası Göç Örgütü, diğer uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabilir. 1951 Cenevre Konvansiyonu hükümlerinin uygulanmasına nezaret etme görevini yerine getirmesinde, BMMYK ile gerekli iş birliği sağlanır. İçişleri Bakanlığı, uluslararası koruma başvuru, değerlendirme ve karar süreçlerini belirlemeye, bu amaçla Dışişleri Bakanlığı'nın uygun görüşü alınmak suretiyle BMMYK ile uluslararası anlaşma niteliği taşımayan protokoller yapmaya yetkilidir. BMMYK'nın uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş kişilere sınır kapıları da dâhil olmak üzere erişimi ve başvuru sahibinin de kabul etmesi şartıyla, başvurusuyla ilgili bilgilere erişimi sağlar. BMMYK, başvurunun her aşamasında görüşlerini yetkililere iletebilir.

⁴⁷ Nuray Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, (4th edn, Beta 2016) 162.

Uluslararası koruma statüsünün belirlenmesinde, sığınma talebinde bulunan yabancıların beyanlarının doğruluğunun tespiti büyük önem taşımaktadır. İltica başvurusu yapan yabancı ile yapılan mülakatta anlattığı olayların doğruluğu, menşe ülke bilgisi (COI-Country Origin of Information) sisteminde yapılan araştırmayla tespit edilmektedir. YUKK'un 93. maddesiyle, BMMYK ile yapılacak olan işbirliğinin kapsamına "menşe ülke bilgisi" de dahil edilmiştir. Bu madde uyarınca uluslararası koruma başvuruları incelenirken, etkin ve adil karar verebilmek, başvuran tarafından iddia edilen hususların doğruluğunu tespit edebilmek amacıyla menşe, ikamet ve transit ülkelerle ilgili BMMYK kaynakları ve diğer kaynaklardan güncel bilgi toplanabilir.

YUKK'da, başta BMMYK ve IOM olmak üzere olmak üzere diğer uluslararası kuruluşların yanı sıra sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapılması öngörülmüştür. YUKK'un 92. maddesine göre, İçişleri Bakanlığı, uluslararası koruma süreçleriyle ilgili konularda, 1173 sayılı Milletlerarası Münasebetlerin Yürütülmesi ve Koordinasyonu Hakkında Kanun çerçevesinde BMMYK, IOM, diğer uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşlarıyla işbirliği yapabilir. 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun hükümlerinin uygulanmasına nezaret etme görevini yerine getirmesinde, BMMYK ile gerekli işbirliği sağlanır. İçişleri Bakanlığı, uluslararası koruma, başvuru, değerlendirme ve karar süreçlerini belirlemeye yetkilidir. Ayrıca Dışişleri Bakanlığı'nın uygun görüşü alınmak suretiyle BMMYK ile uluslararası anlaşma niteliği taşımayan protokoller yapması için İçişleri Bakanlığı'na yetki verilmiştir. BMMYK'nın, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş kişilere sınır kapıları da dahil olmak üzere erişimi ve başvuru sahibinin de kabul etmesi şartıyla, başvurusuyla ilgili bilgilere erişiminin sağlanması öngörülmüştür. BMMYK, başvurunun her aşamasında görüşlerini yetkililere iletebilir (YUKK md. 92)⁴⁸.

3. Geçici Koruma Yönetmeliği

Geçici Koruma Yönetmeliği'nde⁴⁹ BMMYK ile işbirliğine ilişkin tek hüküm yer almaktadır. Geçici Koruma Yönetmeliği'nin kişisel verilere ilişkin 50. maddesinin (2). fıkrasında GİGM tarafından uygun görülen kişisel verilerin kamu kurum ve kuruluşları ile üçüncü ülkeye yerleştirme çalışmaları kapsamında üçüncü ülke veya BMMYK ile paylaşılacağı ifade edilmiştir. Geçici Koruma Yönetmeliği'nde yazmamakla beraber Türkiye'den Suriye'ye gönüllü geri dönüş yapacak Suriyelilere BMMYK mülakat yapmakta ve gönüllü geri dönüş yaptıklarına ilişkin bir belge düzenlemektedir⁵⁰.

⁴⁸ ibid 289.

⁴⁹ RG 22.10.2014/29153.

⁵⁰ Eksi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku* (n 44) 207.

4. Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gönderme Merkezlerine İlişkin Yönetmelik

Kabul ve Barınma Merkezleri İle Geri Gönderme Merkezlerinin Kurulması, Yönetimi, İşletilmesi, İşlettirilmesi ve Denetimi Hakkında Yönetmeliğin⁵¹ 3(1). maddesinin (i) bendinde, merkezler (1) geçici merkez, (2) kabul ve barınma merkezi ve (3) geri gönderme merkezi olmak üzere üç gruba ayrılmış ve her birinin tanımı yapılmıştır. Yönetmeliğin 11(1). maddesinin (h) bendinde merkezlerde kalanların BMMYK ile görüşmesine izin verilmiştir.

5. Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığının 4 Numaralı Kararnamesi

YUKK'un idari yapıya ilişkin hükümlerinde 9 Temmuz 2018 tarihinde KHK-703⁵² ile radikal değişiklikler yapılmıştır. KHK-703 ile YUKK'da yer alan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne ilişkin bütün hükümler yani 103-120. maddeler yürürlükten kaldırılmıştır. KHK-703'un 71. maddesinin en ilgi çekici yönü, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne ilişkin hükümlerin tamamını yürürlükten kaldırmasıdır. 15 Temmuz 2018 tarihinde Resmî Gazete'de yayımlanan Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin(KararnameNumarası:4)⁵³ Onüçüncü Bölümü'nde158-167.maddeleri arasında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü düzenlenmiştir. 4 Numaralı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin "Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu" başlığını taşıyan 164(1). maddesine göre, Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu, GİGM temsilcisi başkanlığında, Adalet ve Dışişleri bakanlıklarınca görevlendirilen birer temsilci ve bir göç uzmanından oluşur. Komisyona, BMMYK Türkiye temsilcisi gözlemci olarak katılmak üzere davet edilebilir.

V. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin Türkiye'deki Faaliyetleri

Daha önce ifade edildiği üzere Türkiye, BMMYK'nın operasyonel alanının en yoğun olduğu ülkelerden biridir. Başta Suriyeliler olmak üzere özellikle 2011 yılından itibaren Türkiye'ye yönelen göç dalgaları, göç ve iltica açısından Türkiye'nin üstlendiği idari, sosyal, siyasi ve ekonomik yükümlülükleri artırmıştır. Bu yükümlülerini yerine getirirken başta GİGM olmak üzere kamu kurumları BMMYK ve IOM de dahil muhtelif kuruluşlarla işbirliği yapmakta; ortak projeler yürütmekte ve muhtelif toplantılar yapmaktadır. 3 Aralık 1949 tarihli ve 319(IV)

⁵¹ RG 22.04.2014/28980.

⁵² Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG 9.7.2018/30473-3. Mükerrer.

⁵³ RG 15.7.2018/30479.

sayılı BM Genel Kurul kararıyla kurulan BMMYK, Türkiye'deki faaliyetlerine 1960 yılında başlamıştır. BMMYK, Türkiye'de faaliyetlerine başladığı zaman henüz Türkiye, Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Konvansiyonu'nu onaylamamıştı. Türkiye, 1951 Cenevre Konvansiyonu'nu 24 Ağustos 1951 tarihinde imzalamış; 5 Ekim 1961 tarihinde onay kanunu Resmi Gazete'de yayımlanmış⁵⁴ ve 3 Mart 1962 tarihinde Konvansiyon Türkiye açısından bağlayıcılık kazanmıştır⁵⁵. BMMYK, 1960 yılından 2016 yılına kadar olan süreçte, ev sahibi ülke anlaşması olmaksızın Türkiye'deki faaliyetlerini sürdürmüştür. Halen 2016 yılında yapılan Ev Sahibi Ülke Anlaşması uyarınca Türkiye'deki faaliyetlerini sürdürmektedir.

YUKK'dan önce iltica talepleri, 1994-2014 yılları arasında yürürlükte olan ve kısaca "1994 Yönetmeliği" veya "Göç ve İltica Yönetmeliği" olarak anılan Yönetmelikte düzenlenmişti. 1994 Yönetmeliği, 1951 Cenevre Konvansiyonu ile 1967 Protokolü esas alınarak hazırlanmıştı. Bununla beraber 1994 Yönetmeliği'nin uygulama alanı, 1951 Cenevre Konvansiyonu'na nazaran daha genişti. Çünkü 1994 Yönetmeliği, sadece mültecilere değil aynı zamanda sığınmacılara (YUKK'un 62. maddesindeki adıyla "şartlı mültecilere") sınırlarımıza topluca gelen yabancılara ve nüfus hareketlerine yönelik hükümler de getirmekteydi. 1951 Cenevre Konvansiyonu, adından da anlaşılacağı üzere, sadece mültecilere ilişkin düzenleme getirmektedir⁵⁶. 1994 Yönetmeliği kapsamında Avrupa'dan gelenler "mülteci"; Avrupa dışından gelenler ise "sığınmacı" olarak adlandırılmıştı. Diğer bir ifadeyle, 1994 Yönetmeliği'nde, Türkiye'nin 1951 Cenevre Konvansiyonu'na koyduğu coğrafi sınırlamaya uygun olarak Avrupa gelenlere "mülteci"; Avrupa dışından gelenlere "sığınmacı" denilmiştir. 1994 Yönetmeliği'nde yer alan "sığınmacı" kavramının yerine YUKK'un 62. maddesinde "şartlı mülteci" kavramı kullanılmıştır. Başka bir ifadeyle, 1994 Yönetmeliği'nde yer alan sığınmacı tanımı YUKK'un 62. maddesinde aynen korunmakla beraber "sığınmacı" kavramı terk edilerek bu kavram yerine "şartlı mülteci" kavramı kullanılmıştır⁵⁷.

BMMYK, 10 Eylül 2018 tarihine kadar olan süreçte, Suriyeliler hariç Avrupa dışından gelen ve iltica talep eden yabancılar için mülteci statüsü belirleme

⁵⁴ Cenevre'de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun, Kanun No: 359, Kabul Tarihi: 29.8.1961, RG 5.10.1961/10898.

Madde 1- Cenevre'de 28 Temmuz 1951 tarihinde imzalanmış olan Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşme ilişkin deklarasyonla birlikte onaylanmıştır.

Madde 2- Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair Sözleşmenin 42 nci maddesinin bahsettiği imkâna uygun olarak, onaylama anında aşağıdaki itirazı kayıt kabul edilmiştir.

"Bu Sözleşmenin hiçbir hükmü, mülteciye Türkiye'de Türk uyruklu kimselerin haklarından fazlasını sağladığı şeklinde yorumlanamaz".

Madde 3- Bu kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer.

Madde 4- Bu kanun hükümlerini Bakanlar Kurulu yürütür.

⁵⁵ Mültecilerin Hukukî Durumuna Dair 1951 Cenevre Konvansiyonu'na taraf devletler, Konvansiyonu'nun imzalandığı, onaylandığı ve bağlayıcılık kazandığı tarihler için bkz. Nuray EKŞİ, Milletlerarası Özel Hukuka İlişkin Temel Mevzuat, 13. baskı, İstanbul 2018, s. 942-950.

⁵⁶ Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku* (n 44) 47.

⁵⁷ Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku* (n 47) 218-219.

işlemleri yapmıştır. Daha önce muhtelif vesilelerle ifade edildiği üzere YUKK'un yürürlüğe girmesine kadar olan süreçte Avrupa ülkeleri dışından gelen ve sığınma talebinde bulunan yabancılar paralel prosedüre tabiydiler. Çünkü 1951 Cenevre Konvansiyonu'na, Türkiye coğrafi kısıtlama koyduğundan sadece Avrupa'dan gelenlere mülteci; diğer ülkelere gelenlere ise sığınmacı –YUKK'un 62. maddesindeki ifadeyle şartlı mülteci muamelesi– yapmaktaydı. Avrupa dışından gelenler, sığınma taleplerini BMMYK ve İçişleri Bakanlığı'na yapabilmekteydiler. Başvuruların aynı anda her iki makama yapılması sebebiyle bu prosedür, “paralel prosedür” olarak adlandırılmaktaydı. Paralel prosedürde, İçişleri Bakanlığı ile BMMYK işbirliği yapmakta ve sorumluluk paylaşmaktaydı. BMMYK'ya sığınma talebinde bulunan ve Avrupa dışından örneğin, İran'dan ve Irak'tan gelen yabancılar, güvenli üçüncü ülkelere yerleştirilmekteydi. BMMYK'dan koruma talep eden yabancıların İçişleri Bakanlığı'ndan da koruma talep etmesine engel bir durum yoktu. Bununla beraber, İçişleri Bakanlığı, BMMYK tarafından talebi reddedilen yabancıların sığınma talebini olumlu şekilde sonuçlandırmamaktaydı. Paralel prosedürde, BMMYK ile İçişleri Bakanlığı arasındaki işbirliği son derece önem taşıyordu. Türkiye'deki BMMYK ofisleri, iltica talebiyle kendisine başvuran yabancılar, dosyanın İçişleri Bakanlığı ile paylaşılması için izin formu doldurtmaktaydı. BMMYK, bilgi paylaşımına gitmekle beraber başvuruların gizliliği esası uyarınca tam bir bilgi paylaşımı her zaman gerçekleştirilememekteydi. BMMYK veya İçişleri Bakanlığı'nca sığınma talebi reddedilenler, İçişleri Bakanlığı tarafından sınırırđı edilmektedir⁵⁸.

2008 yılından itibaren BMMYK, Türkiye'de kurumsal yapının ve idari kapasitenin güçlendirilmesi çalışmalarına katkıda bulunmuştur. Özellikle YUKK'un ve YUKK'a ilişkin yönetmeliklerin hazırlık süreçlerine katılmış; seminerler, çalıştaylar, yuvarlak masa toplantıları, konferanslar, paneller düzenlemiş; sivil toplum ve devlet kurumları arasında işbirliğini geliştirmeye çalışmıştır⁵⁹. GİGM'in kurulmasından sonra da bu faaliyetlerini sürdürmüş ve sürdürmeye devam etmektedir. Ayrıca GİGM'in kurulduğu 11 Nisan 2013 tarihinden 10 Eylül 2018 tarihine kadar olan süreçte Avrupa dışından gelen yabancıların uluslararası koruma başvurularının GİGM tarafından kayıtlarının alınması ve kayıtları alındıktan sonra belirli illere sevk edilmeleri de dahil olmak üzere GİGM'e destek olmuştur. GİGM'e mobil kayıt merkezleri başılamıştır. Diğer bir ifadeyle BMMYK 10 Eylül 2018 tarihinden önce, Suriyeliler hariç, Avrupa dışından gelen yabancıların yaptığı uluslararası koruma başvurularını almakta, başvurusunu aldığı yabancıya sevk mektubu vermekte ve başvurularını aldığı yabancıları bu mektupla beraber kayıt yaptırmaları için ilgili il göç idaresi müdürlüklerine yönlendirmekteydi. İl göç idaresine kayıt yaptıran yabancılar, Türkiye'de yasal olarak kalabilmekte ve hizmetlere erişebilmektedir. BMMYK,

⁵⁸ Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku* (n 47) 218-219.

⁵⁹ Ayrıntılı bilgi için bkz. Nuray Ekşi, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Tasarısı)*, (Beta 2012) 9-27.

10 Eylül 2018 tarihinden itibaren Türkiye’de kayıt işlemleri artık yapmayacağını; uluslararası koruma talep eden yabancıların ilgili göç idaresi müdürlüklerine başvurması gerektiğini duyurmuştur⁶⁰.

10 Eylül 2018 tarihinden itibaren BMMYK’nın uluslararası koruma ihtiyacı olan yabancılarla ilgili olarak Türkiye’deki faaliyetleri, bilgilendirme ve danışmanlık hizmetleriyle sınırlandırılmıştır. Bu hizmetler eğitim faaliyetleri ve danışmanlık; hukuki danışmanlık ve destek; psikolojik ve psikiyatrik danışmanlık ve destek; özel ihtiyaç sahiplerinin hak ve hizmetlere erişimine yönelik danışmanlık olarak belirtilmiştir⁶¹. Ayrıca yardım başvurusu yapıldıktan ve bu başvuru bir incelemeden geçirildikten sonra tıbbi ve yasal işlemler için tercüman desteği; sosyal ve maddi yardım amaçlı ev ziyaretleri; Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, il göç idaresi müdürlükleri, GİGM, mahkeme ve barolar gibi devlet kurumlarına sunulacak dilekçelerin yazımında yardım da yapmaktadır⁶². BMMYK, başta GİGM, AFAD, Aile Sosyal Hizmetler ve Çalışma Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı olmak üzere muhtelif bakanlık, kamu kurumu ve STK’larla operasyonel ortaklık ilişkisi içindedir. BMMYK, birçok sivil toplum kuruluşuyla da operasyonel faaliyetlerini sürdürmektedir. BMMYK, uluslararası koruma ihtiyacı olan yabancıları, özellikle Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD/ASAM) ile İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı’na (İKGV) yönlendirmektedir.

BMMYK’nın Türkiye’deki faaliyetlerini daraltma düşüncesinin filizlenmesine yol açan etkenler arasında Türkiye’nin idari kapasitesini artırması ve geniş kapsamlı yasal düzenlemeler yapması da yer almaktadır. Yukarıda yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere son yıllarda BMMYK’nın Türkiye’deki faaliyetlerini daraltma yönündeki düşüncesi tam olarak hayata geçirilememiştir. Ancak BMMYK’nın Türkiye’de yaptığı faaliyetlerin yanı sıra Türkiye’nin göç ve iltica alanında idari kapasitesini artırması; insan hakları odaklı bir göç ve iltica politikası izlemesi; iltica sistemi içinde yer alanların haklara erişiminde yaşanan sorunların ortadan kaldırılması; muhtelif uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum örgütleriyle yürütülen projelerle Türkiye’nin göç ve iltica açısından cazip hale getirilmesi; Türkiye’nin kara ve deniz sınırlarının göçü önlemede yetersiz kalması; Yunanistan ve İran başta olmak üzere bazı ülkelerin yasadışı olarak ülkelerinde bulunan yabancıları sistematik olarak Türkiye sınırlarına zorla bırakması, göçün özellikle yasadışı göçün Avrupa’dan Türkiye’ye kaymasına; Türkiye’nin kapasitesinin çok üstünde yasadışı göçmen sayısı ile karşı karşıya kalmasına neden olmuştur.

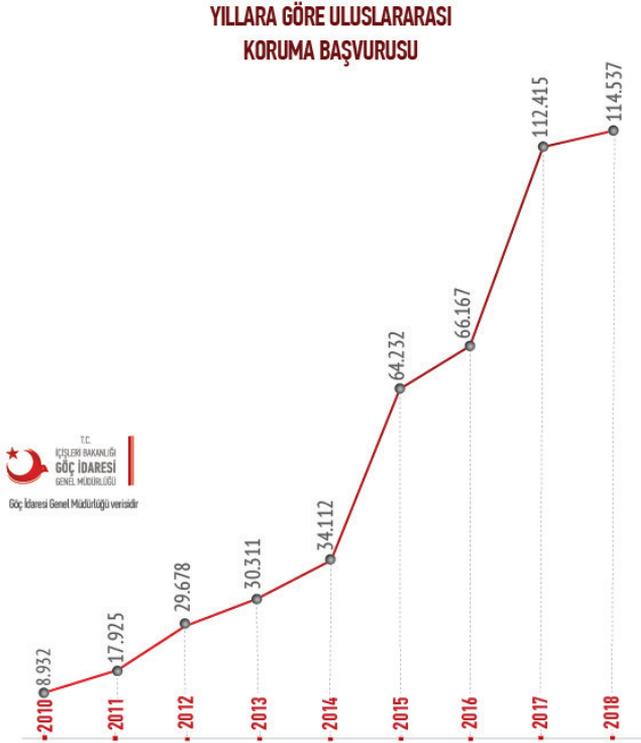
⁶⁰ <http://help.unhcr.org/turkey/tr/information-for-non-syrians/reception-registration-and-rsd-with-unhcr/> (23.11.2018).

⁶¹ <http://help.unhcr.org/turkey/tr/how-to-seek-help/> accessed 24 November 2018.

⁶² <http://help.unhcr.org/turkey/tr/how-to-seek-help/> accessed 24 November 2018.

Özellikle 2008 öncesinde Türkiye'nin idari ve yasal kapasitesinin yetersiz olduğu düşüncesiyle Türkiye'ye gelen ve iltica talep edenlerin üçüncü ülkelere yerleştirilmesinde rol oynayan BMMYK, artık bu görevini etkin bir şekilde yerine getirmekten bilinçli olarak kaçınmaktadır. Oysa BMMYK aracılığıyla gerçekleştirilen yeniden yerleştirmeler (resettlement) Türkiye gibi sürekli kitlesel göç akımlarına maruz kalan bir ülke açısından son derece önemlidir. Yeniden yerleştirme, Türkiye'nin idari, siyasi ve ekonomik yükünün azaltılmasının yanı sıra Türkiye'de iltica sistemi kapsamında kalan kişilere karşı daha insan hakları odaklı bir politikanın izlenmesinin de aracı olacaktır.

2011 yılından itibaren Türkiye'de bulunan yasadışı göçmen ve iltica talep edenlerin sayısında inanılmaz bir artış olmuştur. Bu artışın temel sebeplerinden biri Suriye krizi sebebiyle açık kapı politikasının izlenmesidir. 2011 yılından önce yasadışı göçmen sayısı, 2011 yılı ve sonrasındaki gelişmeler sonucu Türkiye'ye yönelen yasadışı göç sayısı ile kıyaslanamayacak ölçüde azdı. Aynı şekilde Avrupa dışından gelip de iltica talep edenlerin sayısı da azdı. 28.03.2019 tarihi itibarıyla kayıtlı Suriyeli sayısı 3.641.344'tür.



Kaynak: http://www.goc.gov.tr/icerik6/uluslararasi-koruma_363_378_4712_icerik (6.4.2019).

BMMYK tarafından Türkiye’den üçüncü ülkelere yerleştirilenlerin sayısı aşağıdaki tabloda belirtilmiştir.

Yıl	Yerleştirilen Sayısı	Yerleştirmede İlk 5 Sırada Olan Ülkeler				
2005	2,059	ABD	Kanada	Finlandiya	Avustralya	Hollanda
2006	1,994	ABD	Kanada	Avustralya	Finlandiya	
2007	5,287	ABD	Kanada	Avustralya	Finlandiya	
2008	7,590	ABD	Avustralya	Kanada	Norveç	
2009	6,731	ABD	Avustralya	Kanada	Norveç	
2010	6,871	ABD	Kanada	Avustralya	Norveç	İsveç
2011	6,472	ABD	Kanada	Avustralya	Norveç	
2012	7,907	ABD	Avustralya	Kanada	Norveç	Finlandiya
2013	10,251	ABD	Kanada	Avustralya	Almanya	Finlandiya
2014	15,717	ABD	Kanada	Avustralya	Norveç	İsveç
2015	18,260	ABD	Kanada	Avustralya	Birleşik Krallık	Norveç
2016	28,915	ABD	Kanada	Almanya	Fransa	Birleşik Krallık
2017	17,166	Almanya	ABD	Hollanda	Fransa	Norveç
2018	16,042	Almanya	ABD	Kanada	Hollanda	Fransa

Kaynak: BMMYK Ülke Ofisi 19.03.2019 tarihli e-mail ile gönderilen tablo

Her iki tablo karşılaştırıldığında Türkiye’den iltica talebi fahiş şekilde artmasına rağmen BMMYK tarafından yapılan yerleştirmelerde sayısında artış yerine azalma vardır. Oysa artan iltica taleplerine bağlı olarak ağır bir yükümlülük altına giren Türkiye’nin yükünün bir nebze azaltılması ve yük paylaşımı açısından BMMYK’nın inisiyatif olarak geçmişe nazaran daha fazla yerleştirme yapması gerekmektedir. Örneğin, 2010 yılında 8.932 yabancı uluslararası koruma talep etmiş; BMMYK 6.871 yerleştirme yapmıştır. 2018 yılında 114.537 yabancı uluslararası koruma talep etmiş; BMMYK 16.042 yerleştirme yapmıştır.

Üçüncü ülkelere yerleştirme yapmanın, BMMYK’nın görevi olmadığı söylemleri ise doğru değildir. Çünkü BMMYK’nın Tüzüğü’nde yer alan birçok maddeden yeniden yerleştirmenin de BMMYK’nın görevi olduğu açıkça anlaşılmaktadır. BMMYK’nın Tüzüğü’nün I. Bölümünün 2. paragrafının (f) bendine göre, mültecilere, normalde ulusal makamlarca yabancılara verilen evrakı ve seyahat belgesini, özellikle mültecilerin yeniden yerleştirilmelerini sağlayacak evrakı verecektir⁶³. Aynı maddenin (g) bendi⁶⁴ uyarınca mültecilerin malvarlığının transfer edilmesi ve özellikle yeniden yerleştirilmesi için gerekli izinleri alabilmeleri için hükümetler ile BMMYK arasında işbirliği yapılacaktır. Ayrıca BMMYK’nın Tüzüğü’nün 9. maddesinin metni şöyledir:

⁶³ (f) Providing refugees with travel and other documents such as would normally be provided to other aliens by their national authorities, especially documents which would facilitate their resettlement.

⁶⁴ (g) Permitting refugees to transfer their assets and especially those necessary for their resettlement.

9. BMMYK, elindeki imkânlarla bağlı olarak mültecilerin ülkelerine geri dönmesi ve yeniden yerleştirilmeleri (resettlement) de dahil olmak üzere ek faaliyetlerde (additional activities) bulunacaktır⁶⁵.

Yine BMMYK'nın Tüzüğü'nün 8. maddesinin (c) bendinde⁶⁶, mültecilerin ülkelerine geri dönmesi için hükümet veya özel kurumlar tarafından yapılan çabaların teşvikine destek vermesi öngörülmüştür. Aynı maddenin (e) bendine göre, BMMYK, mültecilerin malvarlığının transfer edilmesi ve özellikle yeniden yerleştirmeleri için gerekli izinlerin alınmasında çaba sarf edecektir⁶⁷. Zaten 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun "emvalin transferi" başlığını taşıyan 30. maddesine göre, her âkit devlet, mültecilerin, ülkesine ithal ettikleri emvali, yerleşmek üzere kabul edilecekleri diğer bir memleketin ülkesine, kendi kanun ve nizamlarına göre nakletmelerine müsaade eder. Her âkit devlet, yerleşmek üzere kabul olunduıkları diğer bir memlekette yerleşmelerine lüzumlu herhangi diğer emvali götürmek için müsaade isteyen mültecilerin müracaatlarını müsait surette tetkik eder.

O halde, bazı söylemlerin aksine, mültecilerin yeniden yerleştirilmesi BMMYK'nın görevleri arasındadır. BMMYK'nın bu görevi, Tüzüğü'nde açıkça belirtilmiştir. BMMYK'nın bu görevi yerine getirmesinde karşılaşıcağı tek sınırlama mali olanaklarıdır. BMMYK bu görevi olanakları ölçüsünde yerine getirecektir. 1951 Cenevre Konvansiyonu'nun 35. maddesi uyarınca yeniden yerleştirmelerde, hem mültecinin bulunduğu devlet hem de mültecinin yeniden yerleştirileceği devlet, BMMYK ile işbirliği yapacaktır.

Sonuç

BMMYK'nın temel görev alanına, 1951 Cenevre Konvansiyonu kapsamında mülteci statüsü almak için başvuru yapan veya bu statüyü alan yabancılar girmektedir. Bununla beraber BM Genel Kurul kararlarıyla BMMYK'nın görev alanı genişletilmiştir. BMMYK, mülteci tanımına girmeseler bile ülkesi içinde yerinden edilenlere (internally displaced persons-IDPs)⁶⁸, vatansızlara, hassas gruplara, özel ihtiyaç sahiplerine ve hatta yasadışı göçmenlere yönelik olarak bazı faaliyetlerde bulunmaktadır⁶⁹. BMMYK'nın, faaliyetlerini ülkesi içinde yerinden edilenlere,

⁶⁵ 9. The High Commissioner shall engage in such additional activities, including repatriation and resettlement, as the General Assembly may determine, within the limits of the resources placed at his disposal.

⁶⁶ (c) Assisting governmental and private efforts to promote voluntary repatriation or assimilation within new national communities.

⁶⁷ (e) Endeavouring to obtain permission for refugees to transfer their assets and especially those necessary for their resettlement.

⁶⁸ Christiane Ahlborn, "The Normative Erosion of International Refugee Protection through UN Security Council Practice" (2011) Volume 24 Leiden Journal of International Law 1015.

⁶⁹ Ayrıca BM Güvenlik Konseyi'nin barış operasyonları kapsamında ülkesi içinde yerinden edilen insanların ülkelerini terk edip diğer ülkelere giderek iltica taleplerini engellediğini; çatışma bölgelerinde BMMYK'nın rolünü artırarak bu bölgelerde BMMYK'yı söz konusu barış operasyonlarının bekçisi haline getirdiği; böylece BMMYK'nın Tüzüğü'nde ifadesi bulan siyasi olmayan bir organ olmadan uzaklaştırdığına ilişkin eleştiriler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Ahlborn (n 68) 1009-1027.

iklim değışiklikleri veya doğal afetlerden etkilenenlere, şehirleşme sebebiyle yer değıştirenlere, çöken veya kırılğan devletlere ve rejim yayılması tehditlerine de yayması⁷⁰, mülteci krizi olmayan ülkeler de dahi etkin bir rol almasına neden olmuştur.

BMMYK'nın Tüzüğü'nde de, BMMYK'nın mültecilere ilişkin görevleri belirlenmiştir. Belirtilen görevler arasında, mültecilerin “gönüllü olarak geri dönüşlerini” sağlamak ve “gönüllü geri dönüşlerde yardımcı olmak” da yer almaktadır. Ayrıca BMMYK Tüzüğü'nde mültecilerin yeniden yerleşimleri için gerekli işlemleri yapmak da BMMYK'nın görevleri arasında yer almaktadır. 1980'li yıllardan itibaren Avrupa dışından gelen ve iltica talep eden yabancıların Türkiye'den güvenli üçüncü ülkelere yerleştirilmesinde BMMYK öncü bir rol oynamıştır. Ancak BMMYK'nın bu rolü, YUKK'un hazırlık çalışmalarının başlamasından itibaren giderek azalmıştır. Hatta BMMYK, Eylül 2018'den itibaren Türkiye'deki operasyonlarını, danışmanlık ve yardım hizmetleri çatısı altında toplamıştır. BMMYK'nın Tüzüğü'nde belirtilen gönüllü geri dönüşlere ve yeniden yerleştirmelere yardımcı olma faaliyetleri ise, neredeyse hiç gerçekleştirilmemektedir.

Türkiye, halen dünyada en çok uluslararası koruma başvurusu yapılan ve uluslararası koruma veya geçici koruma verilen yabancıyı barındıran ülkelerin başında gelmektedir. Üstelik Türkiye'de uluslararası koruma başvurusu yapan veya uluslararası koruma alan yabancıların sayısının azalması yerine artması beklenilmektedir. BMMYK'nın Türkiye'deki operasyonel faaliyetlerini danışmanlık ve yardım hizmetleriyle sınırlandırması, Türkiye'de BMMYK'yı Kızıllaç ve Kızılay gibi bir kurum haline dönüştürmekten başka bir anlam taşımamaktadır. Türkiye, iltica alanında kendi sorumluluklarıyla şu an başa çıkabilmektedir. Üstelik BMMYK tarafından verilen danışmanlık ve yardım hizmetleri, Türkiye'nin yasadışı göçün cazibe noktası haline gelmesine katkıda bulunmaktadır. BMMYK'nın Türkiye'deki operasyonlarını yardım ve danışmanlığa dönüştürmesi, bizzat kendi Tüzüğü'ne aykırıdır. Ancak BMMYK'nın Türkiye'deki asıl görevi, yeniden yerleştirme ve gönüllü geri dönüş desteği vermek; diğer devletlerin yük veya sorumluluk paylaşımı (burden sharing or responsibility sharing)⁷¹ konusunda bazı adımlar atmalarını sağlamak olmalıdır. Bu sayede sayılar ve Türkiye'nin mali yükü az da olsa azaltılabilecek; gerçekten korumaya ihtiyacı olan yabancılara daha iyi imkânlarla koruma sağlanabilecektir. Aksi halde yakın bir zamanda artan sayılara, maliyete ve Türk vatandaşlarının tepkilerine bağlı olarak ortaya çıkacak sorunlarla başa çıkmada zorluklar yaşanabilecektir.

Finansal Destek: Yazar bu çalışma için finansal destek almamıştır.

⁷⁰ Ayrıntılı bilgi için bkz. Betts, Loescher and Milner, (n 5) 133-145.

⁷¹ Yük/sorumluluk paylaşımının “mali yük paylaşımı” veya “fiziksel yük paylaşımı” şeklinde gerçekleştirilmesi hakkında bkz. Rebecca Dowd and Jane McAdam, “International Cooperation and Responsibility Sharing to Protect Refugees: What, Why and How?”, (2017) Volume 66 International and Comparative Law Quarterly 875-879.

Kaynakça/References

- Ahlborn C, "The Normative Erosion of International Refugee Protection through UN Security Council Practice", (2011) Volume 24 Leiden Journal of International Law 1009-1027.
- Amerasinghe CF, *Principles of the Institutional Law of International Organizations* (2nd edn, Cambridge University Press 2005).
- Baruteiski M, "The Limits to the UNHCR's Supervisory Role" in James C. Simeon (eds), *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law* (Cambridge University Press 2013).
- Betts A, Loescher G and Milner J, *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection* (2nd edn, Routledge 2012).
- Dowd R and McAdam J, "International Cooperation and Responsibility Sharing to Protect Refugees: What, Why and How?" (2017) 66 International and Comparative Law Quarterly, 863-892.
- Dunoff LJ, "Chapter 5: Is Sovereign Equality Obsolete?, Understanding Twenty-First Century International Organizations" in Janne E Nijman and Wouter G Werner (eds), *Netherlands Yearbook of International Law Editors* (2012) 99-127.
- Ekşi N, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku* (5th edn, Beta 2018).
- Ekşi N, *Milletlerarası Özel Hukuka İlişkin Temel Mevzuat*, 13th edn, Beta 2018).
- Ekşi N, *Geri Gönderme Merkezlerinin Denetlenmesine İlişkin Kılavuz İlkeler*, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü-Uluslararası Göç Örgütü-IOM, (Ankara, 2017).
- Ekşi N, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukuku*, (4th edn, Beta 2016).
- Ekşi N, *6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda İdari Gözetim*, (Beta 2014).
- Ekşi N, *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (Tasarısı)* (Beta 2012).
- Juss SS, "The UNHCR Handbook and the Interface between Soft Law and Hard Law in International Refugee Law" in Satvinder Singh Juss and Colin Harvey (eds), *Contemporary Issues in Refugee Law*, (Cheltenham 2013) 31-67.
- Kälın W, "Supervising the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees: Article 35 and Beyond" in Erika Feller, Volker Türk and Frances Nicholson (eds), *Refugee Protection in International Law* (Cambridge University Press 2003) 613-666.
- Klabbers J, *An Introduction to International Institutional Law*, (Cambridge University Press 2002).
- Lewis C, *UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation*, (Routledge 2012).
- Sands P and Klein P, *Bowett's Law of International Institutions*, (Sweet& Maxwell 2001).
- Saraçlı M, *Uluslararası Hukukta Yerinden Edilmiş Kişiler* (Seçkin 2011).
- Thomas Hammarberg, "Human Rights of Asylum Seekers and Refugees" (Strasbourg, 1 October, 2009) CommDH (2009)31.
- TÜRK Volker, "The UNHCR's Role in Supervising International Protection Standards in the Context of its Mandate" in James C. Simeon (eds), *The UNHCR and the Supervision of International Refugee Law* (Cambridge University Press 2013) 39-58.
- UN General Assembly, Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 14 December 1950, A/RES/428(V) <www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html > accessed 30 December 2018.
- UN General Assembly, Refugees and Stateless Persons, (3 December 1949) A/RES/319 (IV) <https://www.refworld.org/docid/3b00f1ed34.html> [accessed 30 March 2019].

UN Commission on Human Rights, Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, 1997/39. Addendum: Guiding Principles on Internal Displacement, (11 February 1998), E/CN.4/1998/53/Add.2 <https://www.refworld.org/docid/3d4f95e11.html> accessed 30 December 2018.

Uzun E, “Uluslararası Hukuk Çerçevesinde BMMYK’nın Yapısı, Görevleri ve Uluslararası Mülteci Hukukunun Gelişimindeki Yeri”, (2014) 2(2) Göç Araştırmaları Dergisi, 61-85.