

AVRUPA KONSEYİNDE MÜLTECİLER KONUSU

*Prof. Dr. Yılmaz ALTUĞ **

21 üyeli Avrupa Konseyi'nin Daimi Komisyonlarından biri de Geçler, Mülteciler ve Demografi adını taşımaktadır. Bu, Avrupa Konseyi'nin konuya verdiği önemi göstermektedir. Bilindiği üzere, Mülteciler konusunda temel uluslararası belgeler Mültecilerin Hukuki Durumu Hakkında 1951 Cenevre Sözleşmesi ile New York Protokolüdür. Bu iki belgeye Türkiye dahil Avrupa Konseyi üyesi 16 devlet de taraftardır. Cenevre Sözleşmesinin yapılmasında Türk delegasyonu önemli rol oynamıştır. Bunlardan ayrı olarak Avrupa Konseyi'nin çatısı altında mültecilerle ilgili olarak bir çok anlaşmalar, sözleşmeler, tavsiye kararları, kararlar ve bildirimler kabul edilmiştir. Bunlar arasında Strasbourg'da 20 Nisan 1959'da kabul edilen Avrupa Andlaşmalar serisinden 31. nolu mülteciler için vizelerin kaldırılmasına dair Avrupa Sözleşmesi, Strasbourg'da 16 Ekim 1980'de kabul edilen Avrupa Andlamalar serisinden 107. nolu Mülteciler için Sorumluluğun Transferine Dair Avrupa Sözleşmesi, Bakanlar Komitesince 29 Haziran 1967'de kabul edilmiş olan Takibat Tehlikesine maruz kalan kişilere sığınma hakkı tanınmasına dair 14 (1967) numaralı Tavsiye Kararı (bu karar ülkelere sığınmak isteyen kişilere karşı hükümetlerin özel bir liberal ve insanî ruhla hareket etmesini tavsiye etmektedir.) vardır. Bakanlar Komitesince 18 Kasım 1967'de kabul edilen Ülkeye Sığınma Hakkında Bildiri (Declaration on Territorial Asylum) ise, devletlerin sadece Cenevre sözleşmesine göre mülteci olanlara değil fakat insanî sebeplerle sığınmaya lâyık olan diğer herkese de sığınma hakkı verme hakkını teyit etmiştir. Bakanlar Komitesinin 5 Kasım 1981'de kabul ettiği 16 (81) nolu tavsiye kararı sığınma hakkıyla ilgili millî prosedörlerin ahenkleşmesini sağlayacak hükümler ihtima etmektedir. Nihayet Bakanlar Komitesinin 25 Ocak 1984 tarihli R (84). 1. nolu tavsiye kararı, üye devletlere henüz mülteci sıfatı tanınmayan sığınmış kişilere de geri-verme (non refoulement) ilkesinin uygulanmasını tklif etmektedir.

* Sivas Milletvekili.

Roma'da 4 Kasım 1950'de akdedilen İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi sığınma isteyenleri kısıtlayan bazı hükümleri ihtiva etmekle beraber mültecilerin korunması için vazgeçilmez fakat o nisbette de az kullanılan bir belgedir. İnsan Hakları ve Ana Hakları Koruma Sözleşmesindeki bu sözleşmenin davacılarca uygulanmasını sağlayan özel prosedürler Mültecilere ait diğer belgelerde mevcut değildir. Bu Mültecilerin Korunması için İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesinin kullanılmasının daha uygun olacağı görüşünü destekleyen üç sebepten ilkidir. İkinci sebep birçok durumların İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmede yer aldığı halde Mülteciler hakkındaki sözleşmelerde yer almamış bulunmaktadır. Üçüncü sebep ise Avrupa İnsan Hakları Divanı ve Komisyonunun, İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesinin bazı maddelerinin mültecilere uygulanabileceğini belirten kararlar vermiş olmasıdır. Prosedür avantajları bilhassa andlaşmalarla kanunlar hususunda düalist bir uygulamada bulunan devletlerde önemlidir. Avrupa Konseyi üyesi devletlerden Danimarka, İngiltere, İrlanda, İsveç, İzlanda, Lechtenstein, Malta ve Norveç düalist uygulamaya sahiptirler. İngiltere dışında bu devletlerden hiçbirinde Mülteci Anlaşmaları hatta İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesi Kanun statüsüne sahip değildirler. İngiltere'de bu sözleşme kanunlaşmıştır¹.

İngiltere Andlaşmaların Kanun olarak kabul edilmedikçe davacıların bunlara dayanarak millî mahkemelerde dava açamayacakları genel ilkesi kabul edilmiştir². İngilterede bir anlaşma sadece andlaşmayı iç hukuka mal eden Kanunun yorumlanması için bir yardımcı olarak kullanılabilir³. Buna göre İngiltere'den iltica hakkı talep eden bir kişi 1951 Cenevre Mültecilerin Hukuki Durumu Sözleşmesine veya New York Protokolüne doğrudan doğruya dayanamaz. Bunun yerine bu andlaşmaların bir kısmının İngiltere'de uygulanmasını sağlamak amacıyla kabul edilen **Immigration Rules** Muhaceret Kuralları (House of Commons 169) un bazı hükümlerini kullanabilir.

-
- 1) Roger Kerridge'in «Incorporation to the European Convention on Human Rights into United Kingdom Domestic Law» adlı makalesi. Bu makale M.P. Furmston, R. Kerridge ve B.E. Suffrin'in editörlüğünü yaptıkları «The Effect on English Domestic Law of Membership of the European Communities and of Ratification of the European Convention on Human Rights», 1983 adlı eserde S.P. 247 bulunmaktadır.
 - 2) R.V. Airef Immigration Officer, Heathrow Airport, ex parte Salamat Bibi (1976) 3 ALLER 843; British Airways Board V. Laker Airways Limited (1983), 3 All ER, 375.
 - 3) Fothergill v. Monarch Airlines (1979) 3 All ER, 445.

1951 Cenevre Mültecilerin Hukuki Durumu Sözleşmesine veya New York Protokolüne doğrudan doğruya dayanamaz. Bunun yerine bu anlaşmaların bir kısmının İngiltere'de uygulanmasını sağlamak amacıyla kabul edilen Immigration Rules Muhaceret Kuralları (House of Comms 169)un bazı hükümlerini kullanabiliriz.

Bu Muhaceret Kuralları, Mültecilerin Hukuki Durumu Sözleşmesinin tamamını kapsamaktadır. 1971 tarihli Immigration Act - (Muhaceret Kanunu) yukarıda zikredilen Muhaceret kurallarını içine almaktadır.

İltica talebi için Mültecilerle ilgili anlaşmalara dayanmayan şahıs bunlar yerine İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesine istinat edebilir. İngiltere bu sözleşmedeki 25 m. kişinin şahsi müracaat hakkını tanımıştır. Bu hak sözleşmenin Kanunla iç hukuka mal edilmesi (incorporation) meselesi söz konusu olmadan kullanılabilir. Monist devletlerde de bir davacı değişik ve daha yüksek dereceli bir mahkemede talebini ileri sürmek için İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesinden yararlanabilir. Mesela Avusturya'da Mülteci statüsünün tanınmasının hukukî temelini 27 Kasım 1974'de tadil eden 7 Mart 1968 tarihli Kanun (Bundesgesetz)⁴ teşkil etmektedir. Bu kanunlar ve 1951 Cenevre Sözleşmesinin resmi metni⁵ bunların Anayasa metni olduğunu beyan etmemektedirler. Buna mukabil 1964 tarihli Federal Anayasa Değişiklik Kanunu⁶ İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesine geçmişe etkili (makable şamil) olmak üzere bir federal Anayasa statüsü tanımıştır. Avusturya Hukukunda İnsan Hakları ve Ana Hürriyetleri Koruma Sözleşmesinin bir Anayasa hükmüne dayanması sebebiyle bu sözleşmeyle ilgili davalar Anayasa Mahkemesinde görülecektir. Buna karşılık Mültecilerle ilgili anlaşmalarla ilgili davalar sadece Anayasanın 130. maddesine göre İdari Mahkemede (Ver wal-tungsgericht) açılabilir. Anayasanın 130. maddesi idari makamlara bir takdir hakkı (Freies Ermessen) tanımaktadır.

4) B.G.Bl. No. 126/1968 ve B.G.Bl. No. 796/1974.

5) B.G.Bl. No. 55/1950.

6) Bundesverfassung, B.G.Bl. No. 59/64.