



## Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi 1E Maddesinin Yorumlanmasına İlişkin BMMYK Notu

### 1951 Sözleşmesinin 1E Maddesi

Bu Sözleşme, ikamet ettiği ülkenin yetkili makamlarınca o ülke vatandaşlığına sahip olanların sahip buldukları hak ve yükümlülüklerle sahip sayılan bir kişiye uygulanmayacaktır..

### A. GEÇMİŞ

1. Mültecilerin Statüsüne ilişkin 1951 Sözleşmesi (bundan sonra “1951 Sözleşmesi” olarak geçecektir)<sup>1</sup>; 1A Maddesinde tanımlandığı üzere, mültecilerin özelliklerine sahip olmayan kişilerin bu Sözleşmenin faydalarından hariç tutulmasına ilişkin hükümler içermektedir. Bu Not, uluslararası korumaya ihtiyacı olmadığı düşünülen kişilere ilişkin 1E Madde hükmününün yorumlanması ve kapsamını ele almaktadır.<sup>2</sup>
2. Bu Maddenin amacı , muhtemel belli istisnalar ile, vatandaşların statüsüne karşılık gelen bir statüden yararlandıkları için mülteci korumasına ihtiyaç duymayan kişileri mülteci statüsü haricinde bırakmaktır.<sup>3</sup> Dolayısıyla 1E Maddesi kapsamında hariçte tutulabilirlik bakımından sıkı bir teste gerek vardır.

<sup>1</sup> Bkz. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html> .

<sup>2</sup> Diğer hariçte bırakma maddelerinin yorumu ve uygulamasına ilişkin kılavuz için; BMMYK, *Uluslararası Koruma Kılavuz İlkeler: Hariçte Tutma Maddelerinin Uygulanması: Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesinin 1F Maddesi*, 3 Eylül 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857684.html> ve beraberindeki *Hariçte Tutma Maddelerinin Uygulanması Hakkında Not: Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesinin 1F Maddesi*, 4 Eylül 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f5857d24.html>. 1D Maddesinin Filistinli mültecilere uygulanabilirliğine ilişkin olarak bkz: BMMYK, *Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesinin 1D Maddesinin Filistinli Mültecilere Uygulanabilirliği Hakkında Not*, 2 Ekim 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3da192be4.html> El kitabı, 1E Maddesininin “bir ülkede yerleşmiş olup, bu ülke vatandaşlığını resmi olarak kazanmamış olmakla birlikte, bu ülkede vatandaşların yararlandıkları hakların büyük bölümü kendilerine sağlanmış olan ve bu koşullar olmasaydı mülteci kabul edilmesi gereken kimseler”e” ilişkin olduğunu belirtmektedir. Bkz: BMMYK, *Mülteci Statüsünün Belirlenmesinde Uygulanacak Ölçütler ve Usuller Hakkında El Kitabı*, Cenevre, HCR/1P/4/İng/Rev.2, 1979 yeniden düzenleme 1992 (bundan sonra “El Kitabı” olarak geçecek), parag.144, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3314.html>. Ayrıca bkz, genel olarak, BMMYK, *Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesinin 1. Maddesinin Yorumlanması*, Nisan 2001, parag. 40 <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b20a3914.html>.

3. Sözleşmeyi hazırlayanlar bu Maddeyi asıl olarak Federal Almanya Cumhuriyeti'ne gelmiş ve Alman Anayasası<sup>4</sup> altında Alman vatandaşlığına ait haklara ve yükümlülüklerle sahip olduğu kabul edilen etnik kökeni Alman olan mültecileri (*Volksdeutsche*) göz önüne alarak eklemişlerdir. 1E Maddesi daha sonra başka hallerde de uygulanmıştır, özellikle Türkiye'ye girişleri sırasında Türk vatandaşlığına başvuran ve genel olarak bir yıl içinde vatandaşlık tanınan Türk kökenli Bulgar mülteciler bakımından.<sup>5</sup> Vatandaşlık verilene kadar, örneğin oy vermektan, seçimlerde yer almaktan ve askerlik görevini yapmaktan muaf tutulmalarına rağmen statüleri büyük ölçüde Türk vatandaşlarının statüsüne benzetilmişti.

4. 1E Maddesinin uygulandığı bir kişi; ikamet ettiği ülke tarafından mülteci statüsü tanınmasının haricinde bırakılır. Ancak, aynı kişi üçüncü bir ülkede bir başvuruda bulunursa da mülteci statüsü haricinde tutulabilir. Her iki durumda da, 1E Maddesinin uygulanmasına ilişkin şartlar aynı olsa da, ikinci durum *geri gönderme* ilkesine dayalı olarak ikamet ülkesine gönderme konusunda muhtemel engellerin incelenmesini gerektirmektedir.

5. 1E Maddesindeki hüküm; BMMYK Tüzüğü'nün 7(b) paragrafında da yer almaktadır.<sup>6</sup> Dolayısıyla, Madde 1E kapsamına giren bir kişi BMMYK yetki alanının da haricindedir.

## B. 1E MADDESİNİN UYGULANMASININ ŞARTLARI

6. 1E Maddesinin uygulanması için, 1A Maddesindeki şartlarını taşıyan bir kişinin:  
a) 1E Maddesinin uygulanmasının değerlendirildiği ülkede ikamet ediyor olması ve

---

<sup>4</sup> Bkz.: 23 Mayıs 1949 tarihinde Meclis Genel Kurulu tarafından yayımlanan Federal Almanya Cumhuriyeti Temel Yasasının 116. Maddesi, 2002 değişikliği ile, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5a90.html>. *Bunların yanı sıra* Temel Yasa: "Yasa ile aksi öngörülmedikçe, işbu Temel Yasa çerçevesinde Alman, Alman vatandaşlığına sahip ya da 31 Aralık 1937 sınırları çerçevesinde mülteci ya da sürgün edilen Alman etnik kökenli birey ya da söz konusu kişinin eşi ya da altsoyu olarak Almanya İmparatorluğu topraklarına kabul edilen kişidir" tanımına yer vermiştir. 1955 Alman Vatandaşlık Kanunu ile birlikte, etnik kökeni Alman olanlar (*Volksdeutsche*) ve eşleri yalnızca milli güvenlik bakımından değerlendirmeye tabi tutulmak suretiyle bir hak olarak vatandaşlık talebinde bulunabilirler, bakınız: *Alman Vatandaşlık Kanunu* (Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit), 22 Şubat 1955, [parag. 8 ve 13](http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stangregg/gesamt.pdf), <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stangregg/gesamt.pdf>. Ayrıca bkz, Grahl-Madsen, *Uluslararası Hukukta Mültecilerin Statüsü*, A.W. Sijthoff-Leyden, 1966, Cilt 1, sf. 268).

<sup>5</sup> 1952 yılında, Yüksek Komiserlik Mülteciler Danışma Komitesi; BMMYK tarafından Türkiye'deki Bulgar mültecilerin Yüksek Komiserliğin yetki alanı kapsamına girmediğine ilişkin tavsiyesini onaylamıştır (bkz: *Danışma Komitesinin İkinci Oturum Raporu*, Cenevre 15-19 Eylül 1952, BM Belgesi A/AC.36/20, 23 Eylül 1952, parag. 31). Bu sonuç, Türkiye'nin onlara Türk vatandaşlarına tanınan haklara büyük ölçüde benzeyen haklar tanımış olmasına dayanmaktadır (Bkz: *Bulgar Mültecilerin Türkiye'deki Statüsü ve Durumları Raporu*, BM Belgesi. A/AC.36/12Rev.1, 6 Kasım 1952).

<sup>6</sup> BMMYK Tüzüğü'nün 7. paragrafı için bkz: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3628.html> "Yüksek Komiserliğin .... yetkisinin şu kişileri kapsamayacağını belirtir: .... (b) ikamet ettiği ülkenin yetkili kurumlarınca, söz konusu ülkenin vatandaşlığına sahip olmaya bağlı haklara ve yükümlülüklerle sahip olduğu kabul edilen".

b) ilgili ülkenin yetkili makamlarınca, söz konusu ülkenin vatandaşlığının elde edilmesine bağlı haklara ve yükümlülüklerle sahip olduğu kabul edilmelidir.

7. Temel konulardan birisi de, 1E Maddesinin sadece, bir kişinin ilgili ülke tarafından bu “haklara ve yükümlülükler” *halihazırda* sahip olduğunun kabul edildiği hallerde uygulanmasıdır. Söz konusu ülkenin yetkili makamları kişinin geçmişte bu haklara sahip olduğu ancak artık sahip olmadığını kabul ediyorsa 1E Maddesi uygulanamaz.

8. 1E Maddesinin temel şartlarının daha detaylı incelemesi aşağıdaki gibidir.

### “İkamet ediyor olmak”

9. Madde 1E'nin lafzı, maddenin uygulamasını ilgili ülkede “ikamet eden” bir kişi ile sınırlamaktadır. Bu sebeple, bu ülkede ikamet edebilecek fakat bunu yapmamış kişilere uygulanmamaktadır.

10. “İkamet ediyor olmak” ifadesi geçici veya kısa dönem kalma anlamındadır, sadece transit geçiş veya seyahat yeterli değildir.<sup>7</sup> Söz konusu kişinin, güvenli olan ve dolayısıyla da ülkede yerleşik kişilere verilen ilgili ülkeye geri dönme, yeniden girme ve söz konusu ülkede kalma haklarını içeren bir ikamet statüsünden faydalanması gereklidir. Bu hakların uygulamada mevcut olması gerekmektedir.<sup>8</sup> Kişi, ülkeye yeniden girme hakkı dahil güvenli ikamet statüsü hakkı bulunuyorsa ve söz konusu kişinin vatandaşlığa bağlı haklara ve yükümlülükler sahip olduğu kabul ediliyorsa, ikametten gönüllü feragat 1E Maddesini uygulanamaz kılmamaktadır.

11. Bir bireyin ulusal mevzuat çerçevesinde sahip olduğu statünün adı kritik bir husus değildir. Farklı ülkelerde ve farklı zamanlarda benzer isimdeki statülere farklı haklar

<sup>7</sup> BMMYK, El Kitabı, parag. 146, yukarıdaki 3 numaralı dipnota bakınız. Ayrıca bkz, Birleşik Krallık Delegatesinin 1E Maddesi çerçevesinde “ikamet etme fikri sürekli kalma ile eşdeğerdir” şeklindeki açıklamasının yer aldığı 1951 Sözleşmesi *hazırlık çalışmaları* (travaux preparatoires); 1E Maddesinin Fransızca metni de Belçikalı ve Fransız delegelerin müdahaleleri ile açıkça “*bir adres*” ten “*sürekli ikamet*” şeklinde değiştirilmiştir (bkz: Mültecilerin ve Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Tam Yetkili Temsilciler Konferansı, *Yirmi üçüncü toplantının Özet Kaydı*, BM belgesi A/CONF.2/SR.23, 26

Kasım 1951, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68cda10.html>, Messrs Hoare, Herment, Rochefort'un açıklamaları).

Aynı şekilde Avrupa Komisyonu'nun mülteci tanımına ilişkin Yönerge Teklifi'nin Açıklama Notu'nda “söz konusu ülkeden sadece transit geçiş ya da burada sadece geçici olarak bulunma, hariçte bırakmaya dayanak oluşturmaz” denmiştir. Bkz: *Üçüncü ülke vatandaşları ve vatansız kişilerin mülteci veya uluslararası koruma ihtiyacı duyan kişiler olarak nitelendirilmeleri ve statüsülerine ilişkin standartlar hakkında Konsey Yönergesi Teklifi*, COM(2001) 510 nihai, 12 Eylül 2001, Açıklama Notu, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfb1ad.html>, Madde 14 (bu madde,

30 Eylül 2004'te L 304/12 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 29 Nisan 2004 tarihli Yönerge'nin nihai halinde Madde 12 olmuştur, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4157e75e4.html> )

<sup>8</sup> 1966 Uluslararası Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi'nin 12(4) Maddesi: “Hiç kimse keyfi olarak kendi ülkesine girme hakkından men edilemez”, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3aa0.html>. 2 Kasım 1999 tarihli Genel Yorum No,27'de (“Madde 12 (Hareket Özgürlüğü)”), BM İnsan Hakları Komitesi: “‘Kendi ülkesi’ ifadesinin kapsamı ‘vatandaşlık ülkesi’ kavramından daha geniştir. Bu, resmi anlamda vatandaşlık ile sınırlı değildir, öyle ki doğuştan kazanılan ya da sonradan verilen vatandaşlık en azından söz konusu bir ülkeye karşı özel bağları ya da hakları olan bir bireyin tamamen bir yabancı olarak görülemeyeceğini belirtir” açıklamasını yapar. Bkz: CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, parag.20, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45139c394.html>

tanınmış olabilir. Bireysel durumda söz konusu statüye uygulamada tanınan haklar ve bu hakların halihazırda etkili ve mevcut olup olmadığı belirleyicidir .

### “Haklar ve Yükümlülükler”

12. Bir kişinin 1E Maddesi altında hariçte tutulması için, kişinin 1951 Sözleşmesi ile sağlanandan daha iyi bir muamele görmesi tek başına yeterli değildir. Bundan ziyade, ilgili kişinin “söz konusu ülkenin vatandaşlığına ilişkin haklara ve yükümlülüklerle sahip olduğunun” bağlamında, ikamet ettiği ülkenin yetkili makamları tarafından kabul edilmesi şeklindeki daha sıkı bir kriteri sağlaması gereklidir.

13. “Haklar ve yükümlülükler” genel olarak haklara ve yükümlülüklerle atıfta bulunur, örneğin bir ülkenin Anayasasında belirtilenler gibi sadece “temel” haklara ve yükümlülüklerle atıfta bulunmaz.<sup>9</sup> Haklar ve yükümlülükler söz konusu ülkenin vatandaşlarının sahip oldukları ile her bakımdan aynı olmak zorunda değildir, ancak farklılıkların gerek sayı olarak, gerekse özellik itibarıyla azolması gereklidir. Örneğin, üst düzey makamlardaki belirli kamusal pozisyonlardan men edilmiş olmak 1E Maddesinin uygulanması için geçerli olabilir, ancak genel olarak kamu pozisyonlarından men edilmiş olmak kabul edilebilir değildir. Aynı şekilde, askerlik görevini yerine getirmekten muafiyet de kabul edilebilir.

14. Zorla sınır dışı edilmeden korunma bağlamında hiçbir farklılığa izin verilmez. 1E Maddesinin uygulanmasının değerlendirildiği kişi; vatandaşlar gibi sınır dışı ve ihraç edilmeye karşı korunmalıdır.<sup>10</sup> Vatandaşlar gibi onlar da, söz konusu ülkeden ayrılmayı ve ülkeye tekrar girmeyi sağlayan belgeyi alma hakkı da dahil hareket etme özgürlüğüne sahip olmalıdırlar. 1E Maddesinden hariç bırakılan bir bireyi yurtdışına seyahat ederken *geri göndermeden* korumak için bu gibi seyahat belgeslerinde menşe ülkesiye göndermenin yasak olduğunun belirtilmesi tavsiye edilir.

15. Vatandaşlara uygulanan muameleye kıyasla normalde özellik itibarıyla önemsiz görülmeyecek bir farklılık sadece kısa süreli olması koşuluyla bu şekilde görülebilir. Söz konusu kişi makul derecede kısa bir süre ikamet sonunda 1E Maddesinin uygulanmasının incelendiği ülkenin vatandaşlığını alma hakkına sahip olacaksa, örneğin, oy verme ya da seçimlerde yer alma hakkından mahrum bırakılma, bu şekilde düşünülebilir. Öte yandan, kişi birkaç yıllık bir müddet için bu hakların birinden mahrum bırakılırsa, kişinin statüsü 1E Maddesinin uygulanması amacıyla bir vatandaşınkine benzetilmiş olarak düşünülemez. 1E Maddesinde öngörülen statü normalde sadece geçici olmalı<sup>11</sup> ve sonrasında söz konusu ülkenin vatandaşlığının resmi olarak alınması ile devam etmelidir.

<sup>9</sup> Şilili temsilcinin BM Genel Kurulu Üçüncü Komitesinde yaptığı hariçte bırakma maddesi “temel haklar ve yükümlülükler” ile sınırlı kalmalıdır açıklamasına 1951 Sözleşmesi veya BMMYK Tüzüğünde yer verilmemiştir (bkz, Sayın Valenzuela’nın açıklaması, BM Genel Kurulu, Beşinci Oturum, Üçüncü Komite, 334. Toplantı, 4 Aralık 1950, parag. 24).

<sup>10</sup> BMMYK, *El Kitabı* parag 145., “kişi, bir vatandaş gibi, sınır dışı ve ihraç edilmeden tamamen korunmak zorundadır”. Ayrıca bkz, mülteci tanımına ilişkin Avrupa Komisyonu Yönerge Teklifi’nin Açıklama Notu (bkz, yukarıdaki 7 numaralı dipnot, Madde 14b) şöyle belirtmektedir: “Başvuru sahibi bir kişi ancak sınır dışı ve ihraç edilmeye karşı tam koruma garantisi altına alındığında hariçte bırakılır”.

<sup>11</sup> Mültecilerin ve Vatansız Kişilerin Statüsü hakkında Tam Yetkili Temsilciler Konferansının yirmi üçüncü toplantısında ABD temsilcisinin yaptığı açıklama için bkz: “Amaç fiilen vatandaşlığı dikkate almaktır. Vatandaşlık tanınmasının belli durumlarda olabileceği ve *bu statü yasal olarak kabul edilirken*

Vatandaşlığın alınması için gerekli süre ne kadar uzunsa, vatandaşların haklarına olan benzerlik de o kadar büyük olmalıdır.

16. Sonuç olarak, 1E Maddesi kapsamında hariçte bırakma ancak eğer kişi-küçük farklılıklar hariç-vatandaşlar ile aynı sivil, siyasi, ekonomik, sosyal ve kültürel haklara ve tamamen aynı yükümlülüklerle sahip ise uygulanabilir.

### C. ÜÇÜNCÜ BİR ÜLKEDE 1E MADDESİNE DAYANARAK HARIÇTE BIRAKILAN KİŞİLERE İLİŞKİN ORTAYA ÇIKAN GERİ GÖNDERMEME HUSUSLARI

17. Bireyin ikamet ettiği ülkenin yetkili makamları, söz konusu ülkenin vatandaşlığının alınmasına bağlı haklara ve yükümlülüklerle kişinin sahip olduğunu düşünse de, bu durum kişinin söz konusu ülke dışındayken ve geri gönderildiği takdirde haklı nedene dayanan zulüm korkusu taşıma ihtimalini ortadan kaldırmaz. 1E Maddesini böyle bir bireye uygulamak, özellikle ilgili ülkenin aynı şartlarda olan bir vatandaşı, mülteci statüsü tanınmasının haricinde tutulmayacak ise, 1951 Sözleşmesinin amacını zayıflatacaktır. Dolayısıyla, böyle bir bireye 1E Maddesini uygulamadan önce, kişi ikamet ülkesinde zulüm veya başka bir ciddi zarar korkusu iddiasındaysa, bu iddianın söz konusu ülke bakımından olarak değerlendirilmesi gereklidir.<sup>12</sup>

### D. USUL İLE İLGİLİ HUSUSLAR

18. Normalde, 1E Maddesinde tanımlanan koşulların incelenmesi, kişinin 1A Maddesinin gerekliliklerini yerine getirdiği saptandıktan sonra, mülteci statüsünün belirlenmesi süreci sırasında yapılır. Bu koşullar mülteci statüsü tanındıktan sonra öğrenilirse, bu durum uluslararası standartlara uygun olarak mülteci statüsünün iptaline yol açabilir.<sup>13</sup>

---

söz konusu mültecilerin vatandaşların sahip olduğu hak ve yükümlülüklerle tamamen sahip olacağı düşünülmüştü” (bkz: BM belgesi A/CONF.2/SR.23, 26 Kasım 1951, yukarıdaki 7 numaralı dipnota bkz). Bu görüş Devlet uygulaması ile doğrulanmıştır: hem *etnik kökeni Alman olanlar* (Volksdeutsche) hem de Bulgaristandan Türk etkin kökenliler daha sonra tam vatandaşlık elde etti.

<sup>12</sup> Bu durum 1951 Sözleşmesi'nin 1A(2) Maddesinin ikinci paragrafında öngörülen ile aynıdır ki orada şöyle belirtilir; birden fazla vatandaşlığa sahip bir kişi “haklı nedene dayanan zulüm korkusuna dayalı geçerli bir sebep olmadan eğer vatandaşı olduğu ülkelerden birinin korumasından istifade etmemişse, vatandaşlığına sahip olduğu ülkenin korumasından yoksun olarak sayılmayacaktır”. Eğer bir kişi vatandaşlarınkine karşılık gelen bir statüye sahip diye 1E Maddesinden hariç bırakılacaksa, bu uygulanmadan önce, 1E ülkesi ile karşılıklı olarak iddia edilen bir korkunun mevcudiyetinin incelenmesi zorunluluğu vardır.

<sup>13</sup> BMMYK, El Kitabı, parag. 141, bkz. yukarıdaki 3 numaralı dipnot. İptale ilişkin uluslararası standartlar hakkında daha fazla bilgi için, bkz BMMYK, *Mülteci Statüsünün İptaline İlişkin Not*, 22 Kasım 2004, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/41a5dfd94.html>.

19. Uluslararası Teamül Hukukunda yer alan *geri göndermeme* ilkesi 1E kapsamında hariçte bırakılan bir bireyin vatandaşı olduğu ÷lkeye dönüşünü engeller. Söz konusu ÷lkeye sınır dışı edilmenin önüne geçmek için, mültecilik talebini reddeden kararın alınma gerekçesinin açıklığa kavuşturulması ve kişinin vatandaşı olduğu ÷lkeye geri gönderilmesinin yasak olduğunun açıkça belirtilmesi gerekir.

## E. SONUÇ

20. 1E Maddesini uygulamak için, bireysel dosyada *diğerlerinin yanı sıra* aşağıdakilerin incelenmesi de gerekli olacaktır:

- a) kişinin söz konusu ÷lkeye geri dönme ve tekrar giriş yapma hakkı dahil bu ÷lkede güvenli ikamet elde etmediğı;
- b) küçük farklılıklar hariç, kişinin vatandaşların sahip olduğu yükümlülüklerinin yanı sıra temel olarak aynı sivil, siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel haklara sahip olup olmadığı;
- c) özellikle kişinin sınır dışı ve ihraç edilmeye karşı tam koruma altında olup olmadığı;
- d) uygulamada, bu statünün halihazırda ve gelecekteki mevcudiyeti ve etkililiğı;
- e) yukarıda belirtilen ÷lke dışında ise, kişinin orada haklı nedenlere dayanan zulüm korkusuna sahip olup olmadığı.

Uluslararası Koruma Hizmetleri Bölümü  
BMMYK, Cenevre  
Mart 2009