

MÜLTECI HUKUKUNDA “*DAHİLİ KORUMA ALTERNATİFİ*”

Esra YILDIZ ÜSTÜN*

ÖZ

Günümüzde mülteci hukukunun en yoğun tartışılan konularından biri de 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi’ndeki mülteci tanımıdır. Doktrinde ve pratikte bu tanımın artık günümüz ihtiyaçları için yeterli olmadığı ve aynı zamanda taraf ülkelerce muğlak ifadelerin ve boşlukların farklı yorumlanarak sözleşmenin amacına da hizmet etmediği vurgulanmaktadır. Bu farklı uygulamaların başında gelen *internal protection alternative* (IPA) (İç Koruma, Dahili Koruma Alternatifi) limitidir. 1970’lerin sonlarına doğru uygulanmaya başlanmış olan dahili koruma alternatifi limiti, iltica talebinde bulunan kişinin menşe ülkesinin başka bir bölümünde devlet korumasından yararlanması söz konusu ise iltica başvurusunun reddedilmesine sebep olmaktadır. Ancak, dahili koruma alternatifinin hangi hallerde ve nasıl uygulanacağı Sözleşme’de açıkça belirtilmemiştir. Bundan dolayı da ülkeler bu durumu kendi çıkarları doğrultusunda yorumlayabilmektedir. Buna gerekçe olarakta uluslararası korumanın ikame koruma olmasını göstermektedirler. Ancak, dahili koruma alternatifinin mültecilik statüsü verilmesinde limit olarak kullanılması bazı durumlarda dolaylı geri gönderme olarakta nitelendirilebilmektedir. Bu nedenle mültecilik talebini reddeden ülkelerin bu

* Dr. Öğr. Üyesi, Atatürk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Deniz Hukuku Anabilim Dalı, E-Mail: esra.ustun@atauni.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-4106-4812.

Makalenin Gönderim Tarihi : 04.12.2023.

Makalenin Kabul Tarihi : 13.06.2024.

tavır ne 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin özüne ve ruhuna ne de insan haklarına uygun bir yaklaşım olarak kabul edilebilir.

Bu çalışmada Cenevre Sözleşmesi çerçevesinde dahili koruma alternatifinin içeriği açıklanıp, sözleşmeye üye devletlerin mültecilik statüsü verirken dahili koruma alternatifini nasıl uyguladıkları incelenecektir. Ardından dahili koruma alternatifinin Cenevre Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi çerçevesinde uygulanabilirliği tartışılacaktır.

Anahtar Kelimeler: Dahili koruma alternatifi, mülteci, Cenevre Sözleşmesi, geri göndermeme, insan hakları.

“INTERNAL PROTECTION ALTERNATIVE” IN REFUGEE LAW

ABSTRACT

The 1951 Geneva Convention Concerning the Legal Status of Refugees’ definition of a refugee is one of the most hotly contested topics in refugee law today. It is underlined that this definition is insufficient to meet the needs of modern doctrine and practice, and that gaps and ambiguous language are not serving the intended goal of the convention because they are understood differently by the contracting states. The IPA limit is the primary use among these several types. If the applicant for asylum receives state protection in a different region of their country of origin, their asylum application will be denied due to the IPA restriction, which was implemented in the late 1970s. On the other hand, in certain situations, providing refugee status up to the IPA might also be referred to as indirect refoulement. As a result, states that reject refugee requests cannot be said to be acting in a way that upholds human rights or the letter and spirit of the 1951 Geneva Convention.

The purpose of this study is to evaluate how member states of the Geneva treaty utilise the IPA when granting refugee status, as well as to clarify the IPA’s contents within the framework of the treaty. Next, it will be considered whether the Internal Protection Alternative is applicable under the Geneva Convention and the European Convention on Human Rights.

Keywords: IPA, refugee, Geneva Convention, non-refoulement, human rights.

I. GİRİŞ

Göç, her dönemde yaşanan kimi zaman gönüllü kimi zaman zorunlu olarak gerçekleştirilen sosyolojik bir olaydır. Bu nedenledir ki göç hukuku dinamiklerini hiç kaybetmeyen ve sürekli değişikliklere uğrayan bir alandır. Bunun en belirgin örneği 20. yy ikinci yarısından itibaren devletlerin göç politikalarına dair tutumlarındaki radikal değişiklikleri olabilir. Çoğu zaman Amerika’da kıta içi bir mesele olarak görülen göç politikaları “alçak politika” (*low politics*) kapsamında değerlendirilirken, Batı Avrupa ülkeleri ise göçmenlere, mültecilere ve misafir işçilere kapılarını açmaktan çekinmemiştir. Fakat Batı Avrupa ülkeleri kapsamında gözlemlenen bu trend göçün 1970’li yıllar itibariyle siyasi bir mesele haline dönüşmesiyle yerini daha güvenlikçi yaklaşımlara bırakmıştır. Soğuk savaşın sona ermesiyle beraber devletler kaynak kontrol önemlerini devreye sokmuştur. Bu dönem zarfında Batılı ülkeler mülteci olmanın altındaki temel nedenleri ele alma, takdire bağlı geçici koruma sağlama, barış inşa operasyonları gerçekleştirme, mülteci dönüşlerini kolaylaştırma ve üçüncü ülkeye yerleştirme şeklinde yeni politikalar benimsemiştir. Batı bloğu artık mülteciler için önceki ikametgâhlarına mümkün olduğunca yakın, güvenli alternatifler bulmaya odaklanmıştır.¹

Dahili koruma alternatifi (*Internal Protection Alternative “IPA”*) uygulaması da bu geniş yasal-politik bağlamın bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. Bahsi geçen dönem süresince Batı ülkelerinde uluslararası koruma arayanların sayısında ciddi bir artış gözlemlenmiştir. 1975 ile 1979 arasında uluslararası koruma arayanların sayısı sanayileşmiş ülkelerde 233.671 iken; 1980’den 1984’e kadar bu sayı 79.382.532’ye yükselmiş olup, takip eden beş yıl içinde de 1.495.629’a ulaşmıştır. Dünya çapında mülteci nüfusu 1980’de 8.2 milyon iken, 1992’de 18.2 milyona çıkmıştır. 2021 yılının sonunda ise Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği (BMMYK)’nin yetkisi altındaki küresel mülteci sayısı ise 21,3 milyona ulaşmıştır.² Dünya geneline bakıldığında mülteci

¹ YILMAZ ELMAS, Fatma: Avrupa Birliği göç-dış politika ilişkisinde paradigma değişimi, (Doktora tezi, Ankara Üniversitesi 2016). Uluslararası ilişkiler bağlamında askeri ve stratejik konular yüksek politika olarak görülürken diğer konular alçak politika olarak görülmektedir.

² Bknz: <https://www.unhcr.org/tr/35627-forced-displacement-hit-record-high-in-2021-with-too-few-able-to-go-home> erişim tarihi 28 Nisan 2024.

sayısındaki hızlı artışla beraber dahili koruma alternatifinin kendisine daha geniş bir uygulama alanı bulduğu ileri sürülebilir.

Dahili koruma alternatifini kısaca iltica talebinde bulunan kişinin menşe ülkesinin başka bir bölümünde devlet korumasından yararlanması söz konusu ise iltica başvurusunun reddedilmesine sebebi olarak tanımlayabiliriz.³ Dahili koruma alternatifi 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi’ne (1951 Cenevre Sözleşmesi)⁴ taraf devletlerin çoğunda mülteci statüsü belirlemelerinin doğal bir parçasıdır ve 2011 Yeniden Düzenlenen Avrupa Birliği Yeterlilik Direktifi’nin 8. maddesine de (*Article 8 of the 2011 Recast EC Qualification Directive*)⁵ dahil edilmiştir. Hali hazırda çeşitli yargı alanlarında dahili koruma alternatifi sıklıkla uygulanmaktadır.⁶ Ancak dahili koruma alternatifinin uygulanması beraberinde birtakım sorunların da yaşanmasına yol açmaktadır. Dahili koruma alternatifinin uygulanması sürecinde iltica talebinde bulunan kişiye hem dolaylı geri göndermeye sebebiyet verilmesi hem de temel insan haklarını ihlal edilmesi gözlemlenen başlıca sorundur.

Bu çalışma literatürde yeteri kadar kendisine yer bulamamış olan dahili koruma alternatifi hakkındadır. Üç kısımdan oluşan bu makalede öncelikle dahili koruma alternatifini kavramsal olarak tartışılması ve ülkeler tarafından geçmiş uygulamalarıyla beraber nasıl pratik edildiğinin ortaya konması amaçlanmaktadır. Daha sonrasında ise dahili koruma alternatifi uygulamasının Covid 19 pandemi döneminde nasıl uygulandığı ele alınacaktır. Çünkü pandemiyle beraber getirilen seyahat kısıtlamaları sadece vatandaşlar için değil aynı zamanda koruma arayan kişileri de etkilemiştir. Çalışmanın son kısmında ise dahili koruma

³ SCHULTZ, Jessica: *The Internal Protection Alternative in Refugee Law: Treaty Basis and Scope of Application Under The 1951 Convention Relating to The Status of Refugees and Its 1967 Protocol*, 1. Baskı, Brill, Boston 2018.

⁴ 1951 Mültecilerin Hukuki Statüsüne Dair Birleşmiş Milletler Sözleşmesi <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10898.pdf> erişim tarihi 11.06.2024.

⁵ *The 2011 Recast EC Qualification Directive* < <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:337:00:09:0026:en:PDF>> erişim tarihi 11.06.2024.

⁶ NÍ GHRÁINNE, Bríd: *The Internal Protection Alternative Inquiry and Human Rights Considerations—Irrelevant or Indispensable?*, *Int. J. Refug. Law, Cilt:27, Sayı:1, Yıl: 2015, s. 29-51.* (Bu teste önemli olan kısım yapılan testin makul/orantılı olmasıdır)

alternatifi limitinin 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nde nasıl düzenlenmesi gerektiğine dair görüş belirtilerek mevcut literature katkı sağlanması hedeflenmektedir.

II. DAHİLİ KORUMA ALTERNATİFİ KAVRAMI

Dünyada yaklaşık 89,3 milyon insan gördükleri baskı ve zulüm nedeniyle evlerini terk etmek zorunda kalmıştır.⁷ Kimisi yaşadıkları zulüm ve baskıya rağmen kendi ülkesinde kalmayı tercih ederken, büyük bir çoğunluğu ise diğer ülkelerden iltica talebinde bulunmaktadır. İltica talep edilen devletlerin hangi şartlar altında bu ilticayı kabul edecekleri ise değişkenlik göstermektedir. Her ne kadar 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi ve buna ek New York Protokolü'nde mülteci tanımı yapılmış olsa da, bu anlaşmalara taraf devletlerden bazılarının sözleşmedeki muğlak olan ifadeleri farklı yorumlaması pratikte problemlere yol açmaktadır.⁸ Bu farklı yorumlama ve uygulamalara neden olan ifadelerin başında dahili koruma alternatifi limiti gelmektedir. Dahili koruma alternatifi, iltica talebinde bulunan kişinin menşe ülkesinin başka bir bölümünde devlet korumasından yararlanması söz konusu ise iltica başvurusunun reddedilmesine sebep olmaktadır. Bu limiti 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin 1(A) tanım maddesindeki “ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da sözkonusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır”⁹ kısımdan çıkarılabilir. Dahili koruma alternatifi tanım maddesinin arasında sıkışık kalan bir kısımdır. Net olarak belirtilmese de gerek ulusal gerekse

⁷ UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2021. Bknz: <http://www.unhcr.org/global-trends2021/> erişim tarihi 10 Nisan 2024.

⁸ UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol 189, 137. NÍ GHRAINNE, Bríd: Safe zones and the internal protection alternative, International & Comparative Law Quarterly, Cilt:69, Sayı:2, Yıl:2020, s. 335-364. USLU, Mustafa Semih: Türk Yabancılar Hukuku Bakımından Aile İkamet İzni, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2022.

⁹ UN General Assembly.

uluslararası metinlerde mültecilik statüsünün tanınmasında etkin olan ve de taraf devletler tarafından sıklıkla kullanılan bir sınırlamadır. Dahili koruma alternatifine bir limit olarak adlandırılmasının altında yatan asıl sebep ise uluslararası korumanın ikincil, ikame koruma olma özelliğidir. Bu nedenle eğer zulüm gördüğünü iddia eden kişi kendi ikamet ettiği ülkesinin başka bir bölgesinde yahut şehrinde devlet korumasından yararlanabiliyorsa dahili koruma alternatifi mevcut olduğu ve ikincil bir koruma ihtiyacına gerek olmadığı düşünülmektedir. Bu nedendir ki dahili koruma alternatifi mülteciliğin önündeki bir engel olarak değil, sadece bir limit olarak değerlendirmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır.¹⁰

Dahili koruma alternatifi kavramı aslen yeni bir kavram gibi gözüke de ülkeler tarihsel süreç içerisinde bu terim yerine farklı terimler de kullanmıştır/kullanmaktadır.¹¹ Mesela BMMYK ve birçok ülke ‘*internal flight alternative*’ (IFA) terimini tercih etmektedir. Farklı olarak ise, İngiltere ‘*internal relocation*’¹², Hırvatistan ‘*internal resettlement*’¹³, Fransa ise ‘*internal asylum*’ kelimesini kullanmaktadır¹⁴. Kavramın tarihsel yolculuğundan anlaşılacağı üzere dahili koruma alternatifi ise sayılan bu terimlerin hepsini içine alan daha kapsamlı bir terim olarak daha çok akademik dünyada kabul görürken Michigan Kılavuzu’nun (*Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative*)

¹⁰ SCHULTZ, s. 20.

¹¹ UNHCR ‘An Overview of Protection Issues in Western Europe: Legislative Trends and Positions Taken by UNHCR’ (September 1995) 95; ZIMMERMANN, Andreas: the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary, OUP, Oxford 2010, s. 446; HONKALA, Nora: ‘A Feminist Human Rights Perspective on the Use of Internal Relocation by Asylum Adjudicators’ in GREEN, James ve WATERS, Christopher (eds), Adjudicating International Human Rights: Essays in Honour of Sandy Ghandi, Brill Nijhoff, Boston 2015. CLAYTON, Gina: Even If... The Use of the IPA in Asylum Decisions in the UK’ (Asylum Aid, 1 July 2014) <<https://www.refworld.org/docid/53c8d6024.html>> erişim tarihi 3 Şubat 2024. SCHULTZ, s. 15-6.

¹² UNHCR Refugee Agency UK, <https://www.unhcr.org/uk/> erişim tarihi 5 Ocak 2024.

¹³ Article 27 Republic of Croatia, Act on International and Temporary Protection. Official Gazette, No 70/15.

¹⁴ CARLIER, Jean-Yves: Droit d’asile et des réfugiés, Brill Nijhoff, Boston 2008, s. 140.

yayınlanmasıyla beraber devletlerin kullanımına da girmiştir.¹⁵ Bu bağlamda, Avrupa Birliği (AB) Yeterlilik Direktifi'nin 8. maddesinde açıkça dahili koruma terimine yer verilmiştir.¹⁶ Dahili koruma alternatifini diğer terimlerle karşılaştırıldığında kavramın kendine has karakteristikleri açık bir biçimde görülebilir. Örneğin, 'IFA' geriye dönük bir sorgulama içerirken, dahili koruma alternatifi devlet veya devlet benzeri korumanın halihazırda olması gerektiğini belirtmektedir.¹⁷ *Internal relocation alternative 'IRA'* (dahili yerleşme alternatifi) ise, dahili koruma alternatifinin bir alt kümesini ifade etmektedir. Dahili koruma alternatifi daha geniş kapsamlıdır.¹⁸ Günümüzde 'relocation' (yeniden yerleştirme) terimi AB tarafından farklı anlamlara gelecek şekilde yorumlanmaktadır.¹⁹ AB bu terimi koruma talep edenlerin Yunanistan ve İtalya'dan diğer üye ülkelere transferleri için kullanmaktadır.²⁰ Ayrıca, 'relocation' terimi kendi içinde gönüllüğü ifade ederken dahili koruma alternatifi aslen bir zorunluluk içermektedir.²¹

III. DAHİLİ KORUMA ALTERNATİFİNİN UYGULANMASI

Dünya genelinde devletler tarafından dahili koruma alternatifi limitinin uygulanması 1980'li yılların başından itibaren sıklıkla gündeme gelmeye başlamıştır. Bu limitin ilk uygulayıcıları Almanya ve Hollanda²²

¹⁵ HATHAWAY, James C.: *International Refugee Law: The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative*, Mich J Intl L, Cilt:21, Sayı:1, Yıl:1999, s. 131-133.

¹⁶ Bknz: https://lexparency.org/eu/32011L0095/ART_8 erişim tarihi 5 Ocak 2024.

¹⁷ SCHULTZ, s. 16.

¹⁸ SCHULTZ, s.16.

¹⁹ SCHULTZ, s. 16-17.

²⁰ Council Decisions (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 and 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece.

²¹ SCHULTZ, s. 17.

²² Dahili koruma alternatifi 1977'den itibaren uygulanan ve ilk olarak Hollanda ve Alman mahkeme kararlarında inançları nedeniyle zulüm gördüklerini iddia eden kişilerin başvurularının reddi sebebi olarak karşımıza çıkmaktadır. Almanya dahili koruma alternatifini değişen göç politikası nedeniyle sıklıkla uygulamaktaydı. Ancak dahili koruma alternatifi uygulamasına ilişkin ayrıntılı bir yasal mevzuatı

iken zaman içinde yoğun göç alan diğer ülkeler de bu limiti uygulamaya başlamışlardır.²³ Devletler 1990’lardaki iç çatışmalar sebebiyle sığınma talebinde bulunanların bir kısmını başka güzergahlara çevirmek için, dahili koruma alternatifini daha sık kullanmıştır. Buna ilişkin 1997’de mülteci kriterlerini araştıran karşılaştırmalı bir araştırma projesi o dönemde Sözleşmeye taraf 15 devletin 10’unun bu limiti pratikte kullandığını gözler önüne sermiştir.²⁴ 2004 yılından itibaren de dahili koruma alternatifinin, AB Vasıf Yönergesi’nde iltica talebinin reddi sebeplerinden sayılabileceği bildirmiştir.²⁵ Böylelikle AB ülkeleri dahil, Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada, Japonya ve Amerika bu limiti başvuru prosedürlerinde etkin olarak kullanmaktadır.²⁶

Pratikte bu limiti ülkeler kendi geliştirdikleri bazı yöntemler aracılığıyla uygulamaktadır. Mesela, bu limitin ilk uygulamacılarından

bulunmamaktaydı. Bu durum sadece Almanya için değil dahili koruma alternatifini uygulayan çoğu ülke için geçerliydi. Dahili koruma alternatifinin nasıl uygulanacağına dair yasal bir mevzuatın olmayışı ve her ülkenin bu limiti farklı yorumlamasına ve uygulamasına neden olmaktadır. 1951 Cenevre Sözleşmesi’ne taraf devletler yeknesaklığın oluşması için BMMYK’dan uygulamaya yönelik rehber niteliğinde bir klavuz yayınlanmasını talep ettiler. Bunun üzerine 1979’da BMMYK Mülteci Statüsünü Belirleme Prosedürleri ve Kriterleri hakkında El Kitabını yayınladı. Aslında bu El Kitabının amacı dahili koruma alternatifi uygulamasını yeknasak hale getirerek ülkelerin kendi çıkarları doğrultusunda uygulamalarını sınırlandırmak iken, bu limiti uygulayan ülkeler El Kitabı’nı da farklı yorumladı ve El Kitabı’da amacına ulaşamadı. SCHULTZ, s. 12.

²³ SCHULTZ, s. 12.

²⁴ CARLIER, Jean-Yves and others (eds): Who is a Refugee? A Comparative Case Law Study, Kluwer Law International, NYC-London 1997. Bu araştırma da Avusturya, Belçika, Kanada, Danimarka, Almanya, Lüksemburg, Hollanda, İsviçre, Amerika ve İngiltere’de dahili koruma alternatifi uygulanırken, Fransa, Yunanistan, İtalya, İspanya ve Portekiz’de uygulama alanı yoktu. Bu da Jessica Schultz’ın deyimi ile dahili koruma alternatifi bir kuzey uygulaması olarak gelişti. SCHULTZ, s. 14.

²⁵ Council of the European Union, Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004, < <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:304:0012:0023:EN:PDF>> erişim tarihi 10 Haziran 2024.

²⁶ UNCHR, UNHCR Regional Representation for Central Europe (rrce), *The Internal Flight Alternative Practices: A UNHCR Research Study in Central European Countries* (2012).

olan Almanya’da Federal Anayasa Mahkemesi, dahili koruma alternatifinin uygulanabilirliğini iki aşamalı bir test yaparak incelemektedir. Mahkeme eğer iltica talebinde bulunan kişi geldiği menşe ülkesinde veya ikamet ülkesinde siyasi baskı görmüyorsa veya buna eş değer bir zulümle karşılaşmıyorsa dahili koruma alternatifi limitinin uygulanabilir olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca mahkeme bu zulmün kaçış zamanından ziyade yargılama sürecinde var olmasını aradığını da açıkça belirtmektedir.²⁷ Mülteci statüsünün tanınması zulüm riskinin varlığına dayandığı için bu riskin var olup olmadığının yargılama sırasında (*ex nunc*) değerlendirilmesi beklenen bir prosedürdür. Zira mülteci statüsünün tanınması bir ihtimalin varlığı üzerinden şekillenmiştir. Bu ihtimalin güncel olmaması yani artık bulunmaması statüsünün tanınmaması ile sonuçlanabilir. Bu nedenle bu durum makul karşılanabilir. Sözleşmeye taraf tüm ülkelerde başvuranın başvurusunu somut emarelerle desteklemesi yani bir seviyeye kadar ispat etmesi aranır ancak buradaki ispat araçlarının esnekliği (örneğin sadece ifadenin kimi zaman yeterli olması) ya da ispat yükünün paylaşılıp paylaşılmadığı (sığınılan devletin menşe ülke bilgilerini araştırması) önem arz etmektedir.²⁸ Örneğin Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin (AİHM) önüne gelen *Sufi ve Elmi/Birleşik Krallık* davasında²⁹ olduğu gibi risk değerlendirilirken, başvuru sahibinin içinde bulunduğu koşullar göz önünde bulundurularak iltica edilen ülkenin eğer zulüm riskinin varlığına ilişkin şüphesi varsa başvuru sahibi lehine değerlendirilmesi gerektiğini belirtmiştir. Bu nedenle ülkelerin kendilerine özgü yaklaşımlarına göre gerçek riske ilişkin şüphe duyduklarında iltica talebinde bulunan kişilerin aleyhine yorum yapmamalıdır. Dahili koruma alternatifi açısından da eğer ki menşei ülkenin başka bir bölgesinin iltica talep eden için güvenilir olup olmadığına ilişkin net bir bilgi yok ise kişiye bu limit

²⁷ *BverfG 2 BvR 403/84, BvR 1501/84 [1989]* (German Federal Constitutional Court). HATHAWAY, James C., and FOSTER, Michelle: Internal protection/relocation/flight alternative as an aspect of refugee status determination in FELLER, E. et al (eds), *In Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, CUP, Cambridge 2003.

²⁸ Sığınma, sınırlar ve göç ile ilgili Avrupa hukuku el (2014) kitabı, https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Handbook_asylum_TUR erişim tarihi 15 Mart 2024.

²⁹ *Sufi ve Elmi/ United Kingdom, (Applications nos. 8319/07 and 11449/07) Decision 28/11/2011.* <<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%222001-105434%22%5D%7D>> erişim tarihi 10 Haziran 2024.

uygulanmamalıdır. Ancak somut olaylar da tam tersi durumlar söz konusu olabilmektedir.

Diğer yandan dahili koruma alternatifinin uygulamasında temel insan haklarının ihlali durumlar da karşımıza çıkmaktadır. İngiliz mahkemesinin önüne gelen somut olayda dahili koruma alternatifi uygulanabilir gibi gözükse de açık bir şekilde insan hakkı ihlali yarattığı görülmüştür. İngiliz temyiz mahkemesinin verdiği bir kararda, Ganalı sendikacıya uygulanan dahili koruma alternatifi limitini reddetmiştir. Gerekece olarak ise, vatandaşı olduğu ülkenin başka bir köyünde güvende yaşayabilecek olmasına rağmen eşi ve çocuklarından ayrı bir hayat sürmesini insan hakkı ihlali olarak görmüştür.³⁰

Norveç ve İsveç örneklerine baktığımızda bu iki ülkenin de dahili koruma alternatifi limitini farklı uyguladığı görülmektedir. Taliban’ın 2021 yılında Afganistan yönetimini ele geçirmesinden önceki dönemlere ilişkin Afgan sığınmacıları örneği üzerinden gidilecek olursa, her iki ülke de Afgan sığınmacılara dahili koruma alternatifini uygulamaktadır ve sığınmacıların dönecekleri Kabul, Herat and Mazar-e-Sharif’i güvenli bölge olarak kabul etmiştir. Bu şehirlerin askeri çatışmalardan daha az etkilendiğini ileri sürmüşlerdir.³¹ Bu nedenle de Afgan sığınmacıların uluslararası korumaya ihtiyaç duymadıkları sonucuna varılmıştır. Ancak sayılan bu üç güvenli bölge her bir Afgan sığınmacı için ayrıca şartları ve koşulları çerçevesinde kontrol edilmemiştir.³² Gözlemlenen farklılıklar kapsamında, İsveç Göçmen Bürosu dini liderleri başlı başına bir risk unsuru olarak kabul ederken, Norveç bu şekilde bir yaklaşım sergilememektedir.³³ Bununla birlikte, İsveç Göçmen Bürosu kadına

³⁰ *R v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Jonah* [1985] Imm AR (English High Court of Justice, Queen’s Bench Division).

³¹ *R v Immigration Appeal Tribunal*. Avusturya, İngiltere, Hollanda ve Finlandiya’da Afgan sığınmacılar için Kabil’i dahili koruma alternatifi için uygun yer olarak görmesine rağmen Fransa ve İsveç uygun görmemektedir. Bknz. NÍ GHRÁINNE, Bríd: The Internal Protection Alternative in Costello, Foster, and McAdam, *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, OUP, Oxford 2020. KJELLBERG STJERNSTRÖM, Ida: Assessing security and IPA in Afghanistan: A comparative case study on the assessment of security and internal protection alternative in Sweden and Norway, (Master thesis, Uppsala University 2020).

³² KJELLBERG STJERNSTRÖM, s. 24-5.

³³ KJELLBERG STJERNSTRÖM, s. 28-31.

yönelik şiddeti risk profili olarak belirtirken, Norveç Göçmen Bürosu yalnızca bekar kadınların bir risk profili oluşturduğunu belirtmektedir.³⁴ BMMYK ise engelli, akıl hastalığı veya zihinsel engelleri olan bireyleri tek bir risk profili olarak görmektedir.³⁵ Ancak, İsveç Göçmen Bürosu sadece engelli çocukların bir risk profili oluşturduğunu belirlemektedir.³⁶ Norveç'in ise kontrol belgesinde engelliliğe ilişkin herhangi bir risk profili bulunmamaktadır.³⁷ Son olarak, BMMYK kılavuzlarında diğer bir risk profili olarak insan ticareti mağdurlarını veya zorunlu çalıştırılmadan kurtulanları ve bu risk altındaki kişileri belirler. Bu risk profili, İsveç Göçmen Dairesi ve Norveç Göçmen Bürosu'nun kontrol belgelerinde bulunmadığı gibi, benzer bir profil de yoktur.³⁸ İsveç Göç Dairesi, Norveç Göçmen Bürosu ile BMMYK'nın Afganistan'da dahili koruma alternatifi nasıl belirledikleri karşılaştırıldığında bazı farklılıklar vardır. Daha önce belirtildiği üzere hem İsveç Göçmen Dairesi hem de Norveç Göçmen Bürosu, dahili koruma alternatifini Kabil, Mazar-e Sharif ve Herat olarak açıkça kabul etmektedir.³⁹ Ancak BMMYK, dahili koruma alternatifinin mevcut olabileceği illeri veya şehirleri açıkça belirtmemektedir.⁴⁰

BMMYK, dahili koruma alternatifinin hükümet karşıtı güçlerin kontrole sahip olduğu veya hükümet yanlısı güçler ile hükümet karşıtı güçler arasında aktif bir savaşın veya farklı hükümet karşıtı güçler arasında çatışmaların olduğu alanlarda uygulanmaması gerektiğini belirtmektedir.⁴¹ Çünkü görüldüğü üzere bu üç durumda da devlet bireyi koruma altına alamayacağı düşüncesi ağır basmaktadır. Bunun yanında BMMYK, dahili koruma alternatifinin uygulanacağı şehirleri belirtmek yerine, genel olarak bu limiti uygulanırken nelere dikkat edilmesi

³⁴ KJELLBERG STJERNSTRÖM, s. 34.

³⁵ KJELLBERG STJERNSTRÖM, s. 34.

³⁶ KJELLBERG STJERNSTRÖM, s. 34.

³⁷ KJELLBERG STJERNSTRÖM, s. 34.

³⁸ Norwegian Directorate of Immigration (UDI). (2014). UDI 2014-004 Asylpraksis Afghanistan. UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees, (2018). Eligibility guidelines for assessing the international protection needs of asylum-seekers from Afghanistan. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/unhcr-eligibility-guidelines-assessing-international-protection-needs> erişim tarihi 10 Mart 2024.

³⁹ UNHCR 2018.

⁴⁰ UNHCR 2018.

⁴¹ UNHCR 2018.

gerektiğine daha çok ağırlık vermiştir. Mesela Afganistan’daki büyük şehirlerde çok sayıda ülke içinde yerinden edinilmiş kişinin var olduğu ve Afganistan’ın batı kesiminin (Herat dahil) uzun zamandır ciddi kuraklıkla karşı karşıya olduğu gibi çeşitli durumlar tespit edilmiştir.⁴² BMMYK’ya göre, başvuranın yeniden yerleşebileceği yer belirlenirken bu faktörlerin dikkate alınması gerekmektedir. BMMYK’nın dahili koruma alternatifi ile ilgili kılavuzlarında dahili koruma alternatifinin uygulanacağı yerleri belirlerken temel aldığı esaslar oradaki güvenlik, insan hakları ve insani yaşam koşullarıdır. Bu nedenle de Kabil şehrini diğer ülkelere nazaran dahili koruma alternatifi için uygun olarak değerlendirilmemesi gerektiğini belirtir.⁴³

Kabil’in dahili koruma alternatifine uygunluğu konusunda İsveç ve Norveç göçmenlik makamları ile BMMYK arasında farklılık göstermesinin nedeni bu ülkelerin siyasi yaklaşımları ile ilgili olabilir.⁴⁴ İsveç ve Norveç açısından bir sığınmacıyı dahili koruma alternatifi için Kabil’e gönderme kararı, göç politikalarına daha uygun olabilir. Nitekim göç içinde hem siyasi hem ekonomik hem de kültürel faktörleri içeren yelpazesi geniş bir alandır. Bu nedenle her ülke milli çıkarları doğrultusunda bu durumu yönetebilir. Bu nedendir ki BMMYK yönergeleri bağlayıcı olmayıp aksine, ülkelerin kontrol belgelerini oluştururken nelerin dikkate alınması gerektiği konusunda yalnızca önerilerde bulunur.

Günümüzde BMMYK ve bu alanda çalışan akademisyenler de dahili koruma alternatifi limitini kabul etmekle beraber sözleşme temelli kriterlere bağlanmasını tartışmaktadırlar.⁴⁵ Aksi halde, ülkeler yukarıda görüldüğü üzere bu limiti tamamiyle o dönemki siyasi ve göç politikalarına göre uygulamaya koyması ve hukuk güvenliğinin yanında insan haklarını da zedelemektedirler. Her ne kadar 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’nde dahili koruma alternatifi limitinin varlığının muğlak olduğu belirtilse de aslında bu limit sözleşmenin tanım maddesinde yer almaktadır. Ancak buradaki tartışmalı nokta ise haklı zulüm korkusu nedeniyle dönmek istemeyen kişilerin başvuru değerlendirmesi

⁴² UNHCR 2018.

⁴³ KJELLBERG STJERNSTRÖM, s. 34.

⁴⁴ KJELLBERG STJERNSTRÖM, s. 34.

⁴⁵ UNHCR, Guidelines on International Protection: ‘Internal Flight or Relocation Alternative’ within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (2003).

aşamasıdır. Eğer kişi menşe ülkesine kendi devletinin korumasından yararlanamadığı için dönemiyorsa (savaş, iç karışıklık vb.) burada tartışmaya çokta açık bir kısım yoktur fakat, haklı zulüm korkusu nedeniyle kişi menşe ülkesine ya da ikamet ülkesine dönmek istemiyorsa burada sığınma talep edilen ülkelerin tavrı önem kazanacaktır. Çünkü haklı nedenle zulüm korkusunun var olup olmadığının tespiti, ispatı ve dahili koruma alternatifinin nasıl uygulanacağı soru işareti oluşturmaktadır. Haklı nedenle zulüm korkusu öznel ve nesnel iki farklı kriter içermektedir. Sığınma talep edilen devletler bu kriterdeki öznel olan korku duyma halini farklı yorumlayabilmektedirler.⁴⁶ Örneğin, mülakat aşamasında sorulan soruya karşı susma eylemi bazı ülkelerde başvuranın aleyhine yorumlanabilmektedir.⁴⁷ Oysaki bu susma bir travma veya ciddi bir korkunun dışı vurumu olacağı gibi sadece basit bir susma eylemi de olabilir. Bu durumda da ülkeler sığınmacıların başvurularını kendi göç politikaları ekseninde olumlu ya da olumsuz sonuçlandırabilirler. Böylece ülkeler sığınma talep edenlerin arasından nitelikli olanları seçip ‘cherry-picking’ yapıp⁴⁸, diğer sığınma talep edenlere dahili koruma alternatifi limiti uygulayarak başvurularını reddedebilirler. Ülkelerin bu yaklaşımı da temel insan hakları ihlali oluşturabilir. Bilindiği üzere AİHS gibi uluslararası sözleşmelerin AİHM tarafından yapılan yorumları (geri gönderme yasağı bağlamında) bağlayıcılık arz etmektedir. AİHS’te geri gönderme yasağına ilişkin açık bir hüküm bulunmamaktadır. Ancak, ilk defa 1989 yılında verilen Soering/Birleşik Krallık kararında⁴⁹, bir yabancının gönderildiği ülkede

⁴⁶ KINCHIN, Niamh ve MOUGOUEI, Davoud: What Can Artificial Intelligence Do for Refugee Status Determination? A Proposal for Removing Subjective Fear, *Int. J. Refug. Law, Cilt:34, Sayı:3-4, Yıl:2022*, s. 373-397.

⁴⁷ UK HOME OFFICE, Asylum Policy Instruction: Assessing Credibility and Refugee Status (Version 9.0, 2015) 13. KINCHIN ve MOUGOUEI, s. 381.

⁴⁸ GILBERT, Geoff: Is Europe living up to its obligations to refugees?, *Eur. J. Int. Law, Cilt: 15, Sayı:5 , Yıl:2004*, s.963-987.

⁴⁹ KARACA, Eren: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Bağlamında Geri Gönderme Yasağı, *Lexpera Blog*, 02/09/2022, < <https://blog.lexpera.com.tr/avrupa-insan-haklari-sozlesmesi-baglaminda-geri-gonderme-yasagi/#:~:text=A%20AİHS%20Ba%20Flam%20B1%20Geri%20G%20B6%20Yasa%20Flam%20B1,3.maddesi%20kapsam%20B1%20de%20Ferlendirilmeye%20ba%20Flanm%20B1%20erişim%20tarihi%2025%20Ocak%202024> >

AIHS madde 3’te sayılmış olan muamelelere maruz kalma ihtimalinin söz konusu olması durumunda devletin sorumluluğuna gidilebileceği belirlenmiş olup, geri gönderme yasağı, AIHS’e içtihat yoluyla dahil olmuştur. Bu bağlamda söz konusu kararın akabinde ilke, AIHS’in 3. maddesi⁵⁰ kapsamında değerlendirilmeye başlanmıştır. Buna rağmen devletler dahili koruma alternatifini nasıl uygulayacakları konusunda AIHM’nin içtihatlarından ziyade kendi göç politikalarını temel aldıkları ileri sürülebilir.

İnsan hakkı ihlallerini önlemek için dahili koruma alternatifinin uygulanabilirliği şöyle açıklanabilir: Sığınma talep eden kişinin menşe ya da ikamet ülkesinde devlet korumasından yararlanabileceği yer, şehir veya bölgenin belirli olması gerekir. Bu yeri belirlerken kriter sadece güvenlik olmayıp aynı zamanda kişinin oraya tam anlamıyla yerleşmesi olmalıdır. Yerleşmeden kasıt geçici barınma yerleri değil, normal hayat şartlarında bir kişinin yerleştiği yerde sağlık, eğitim, iş olanaklarının olması ve bunlardan aktif bir şekilde yararlanmasıdır. Yani spesifik olarak o kişi için uygun ve aynı zamanda makul bir yer olmalıdır. Daha önce belirtildiği üzere eğer devletin kendisi bir zulümde bulunuyorsa burada dahili koruma alternatifi sığınma talep eden kişi için uygun değildir. Dahili koruma alternatifinin makul olması demek, eğer bu limitin uygulanacağı kişilerin oraya seyahatlerinin güvenli şekilde gerçekleştirilmesi, eğer giriş şartları varsa bunların çözülmesi, bu kişiler için belirlenen yerin ilerleyen zamanlarda farklı tehditlere yol açmayacağına da kontrol edilmesidir.⁵¹ Örneğin, dahili koruma alternatifi cinsel yönelim, cinsiyet veya din değiştirme nedeniyle yetkililer tarafından zulüm görme veya menşe ülkelerinde toplum tarafından zulüm görme riski taşıyan bir başvuru sahibi için geçerli değildir. Özellikle günümüzde Afganistan’daki bekar kadınlara ve özel

⁵⁰ Türkiye, Avrupa insan hakları sözleşmesi ‘ni 4 Kasım 1950 tarihinde imzalamıştır. 10 Mart 1954 tarih ve 6366 sayılı Onay Kanunu, 19 Mart 1954 tarih ve 8662 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Onay belgeleri, 18 Mayıs 1954 tarihinde Avrupa Konseyi Genel Sekreterliği’ne tevdi edilmiş ve Sözleşme, Türkiye bakımından bu tarihte yürürlüğe girmiştir. https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/09/01/AIHS_1950.pdf erişim tarihi 11 Mayıs 2024.

⁵¹ KJELLBERG STJERNSTRÖM, s. 16. IVO, Niks Matthijs: The importance of human rights protection in the internal protection alternative inquiry, (Yüksek Lisans Tezi, The American University in Kahire 2020).

ihtiyaç sahibi yetişkinlere dahili koruma alternatifinin uygulanması uygun ve makul olarak görülemez.⁵²

IV. DEVLETLERİN DAHİLİ KORUMA ALTERNATİFİ UYGULAMASINDAKİ YAKLAŞIM MODELLERİ

A. Bütünleyici Yaklaşım

Dahili koruma alternatifi limitini uygulayan devletlerin buna ilişkin yaklaşımları iki ana başlık altında toplanabilir. Bunlardan ilki bütünleyici yaklaşım yani haklı nedenle korkuyu baz alan yaklaşımdır. Eğer kişi yer değiştirebiliyorsa burada haklı nedenle korku yoktur ve dahili koruma alternatifinin uygulanabileceği savunulmaktadır. Diğer bir deyişle bu yaklaşımın ölçütü kişinin menşe ülkesinde ya da ikamet ülkesinde bir bölgeden başka bir bölge geçme durumu varsa zulüm görme korkusu sağlam temellere dayanmıyordur ve bu nedenle dahili koruma alternatifi limiti uygulanıp sığınma talebi reddedilebilir. Ana şart sığınma talebinde bulunan kişinin haklı nedene dayanan zulüm korkusu varlığıdır ve hangi durumlarda bu korkunun olmadığını da partikte örneklerle gösterilmektedir. ABD örneğine bakıldığında, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ndeki zulümün ülkenin her yerinde fiili olarak gerçekleşmesi aranmaktadır. Aksi halde sadece bir bölgesinde zulüm görülmesi dahili koruma alternatifinin uygulanmasını ve mültecilik talebinin reddini gerektirir.⁵³ Bir başka örnek ise İngiltere'de *Januzi* davasından⁵⁴ verilebilir. Mahkeme kişi kendi ülkesinde daha güvenli bir yere yerleşmektense, (tabii bu yerleşme kendisinden beklenebilir olması kaydıyla) kendi rızasıyla ülkesi dışındaysa ve iltica ediyorsa bu noktada haklı nedene dayanan zulüm korkusuyla ülkesi dışında kabul edilmemiştir. Karar gerekçesinde de 1951 tarihli Cenevre Sözleşmedeki şartı taşımadığı belirtilmiştir.⁵⁵ Ancak bu yaklaşım oldukça eleştirilmektedir çünkü iltica talebinde bulunan kişiden zulüm korkusunu delillendirilmesi istenir. Amerika örneğinde Guatemala'dan kaçan kişinin iltica talebi ülkesinin

⁵² IVO, s. 24.

⁵³ SCHULTZ, s. 82-5.

⁵⁴ *Januzi v Secretary of State for the Home Department* [2006] UKHL 5, [2006] 2 AC 426, para 7. HATHAWAY, James ve FOSTER, Michelle: *Law of Refugee Status*, CUP, Cambridge 2014.

⁵⁵ NÍ GHRÁINNE, 'The Internal Protection Alternative Inquiry', s. 4-5.

tamamında aynı zulüm riskinin var olduğunu delillendiremediği için reddedilmiştir.⁵⁶ İspanya mahkemesi ise önüne gelen bir davada Taliban’dan kaçan kişinin kendi ülkesinde Taliban’dan arınmış bir yere gitmek yerine dünyanın bir ucuna İspanya’ya gelip sığınmasını yeterli zulüm korkusunun olmadığı gerekçesiyle reddetmiştir.⁵⁷

Bu ülkelerin yaklaşımlarına bakıldığında ciddi problemlerin olduğu açıkça farkedilebilir. ABD örneğinde iltica edenin Guatemala’daki tüm bölgelerden haberdar olması oldukça zordur. Hem ülke büyüklüğünden hem de haberleşmedeki sıkıntıdan ötürü nerenin daha güvenli olduğu konusunda fikir sahibi olmayabilir. Diğer yandan, İspanya örneğinde ise iltica talebi için yakın uzak ülke kavramı yoktur ve iç yolların tüketilmesi zorunluluğu da yoktur. İspanya’nın buradaki yaklaşımı Cenevre Sözleşmesi’ne açıkça aykırılık içermektedir. Burada ülkelerin gözardı ettiği nokta haklı nedenle korkuyu tespit etmeye ve en iyi şekilde uygulamaya çalışırken hem 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesini hem de insan haklarını ihlal etmektedirler. Sığınma talebinde bulunan kişilerden beklentileri hayatın olağan akışına uymamaktadır ve bu nedenle bütüncü yaklaşımın aslen uygulayıcı ülkelerin red sebebi oluşturmak için kullandığı bir yöntem olarak yorumlanabilir.

B. Koruma Kriteri

Devletlerin dahili koruma alternatifini pratikte uygulama şekillerinden bir diğeri ise koruma kriteridir. Burada da eğer ülkenin bir bölümünde zulüm riski varsa ve kişi burada devletin korumasından yararlanamıyor ya da yararlanmak istemiyorsa 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi’nin 1(A) maddesindeki şartları tamamlanmış sayılır. Mişığın Kılavuzu’nda bu durum açıkça yer almaktadır. Yani devlet korumasının olduğu yerlerde korkulan zulmün olmadığı kabul edilmektedir. Ancak, devlet korumasından ne anlaşılması gerektiği bu noktada önem arz etmektedir. İlk olarak, devlet korumasının varlığından söz edebilmek için

⁵⁶ Matter of R – [1992] 20 I&N Dec 621, Interim Decision 3195 (US Board of Immigration Appeals), citing Matter of A costa [1985] 19 I&N Dec 211, Interim Decision 2986 (US Board of Immigration Appeals).

⁵⁷ DRC65MNSNO [2012] (Inter-Ministerial Eligibility Commission of Spain). ECRE, ‘Actors of Protection and the Application of the Internal Protection Alternative: National Report Spain’ (2014) 12 in SCHULTZ, s.85.

kişinin o bölgeye güvenli ve yasal şekilde ulaşımı olması gerekir.⁵⁸ Bu süreç ve devamında da devletin koruyabilme kriterleri devreye girer. Kişinin vatandaşı olduğu ülkenin bu zulüm tehlikesine cevap verecek yeterlilik veya istekte olup olmadığını da gözlemlemesi gereken diğer unsurdur. Eğer söz konusu devletin yine söz konusu olan tehlikeye karşılık verecek güce ve isteğe sahip olması durumu varsa, kişinin zulüm gördüğü ya da görmek üzere olduğu söylenemez.⁵⁹

Koruma kriterinin esas alındığı *Ward* kararında açıklandığı üzere, uluslararası korumanın varoluş ve kuruluş amacı zulme uğrayan kişi için yerel vatandaşlığa bağlı korunma hakları elinden alındığında ulaşılabilecek ikinci bir ev, bir “vekil” yaratmaktır.⁶⁰ 1951 Cenevre Sözleşmesi’nin arkasındaki sebeplendirme ise sadece kendi devletleri tarafından zulüm görenlere barınak sağlamak değil, devlet dışı aktörlerin yaptığı zulme karşı devlet korumasından yararlanmayan ya da yararlanamayanlara karşı da koruma sağlamaktır.

Mahkeme kararlarından varılan sonuç; devlet dışı aktörler tarafından zulmün gerçekleştirilmesinde devletin önleme, önleyebilmek amacıyla gerekli düzenlemeleri yapma veya buna istekli olması gerekliliğinin aranmasıdır.⁶¹ Devlet bu önlemlerin varlığını bazen caydırıcı yasalar yaparak bazen ise kolluk kuvvetinin yerinde kullanılması şeklinde gösterebilir. Başka bir deyişle devlet bizatihi zulmeden olmamalı, zulmeden değilse de devlet-dışı aktörlere karşı pozitif koruma yükümlülüğünü yerine getirmelidir. Eğer bu yükümlülükler yerine getirilebilecek durumdaysa ve getiriliyorsa dahili koruma alternatifi limiti uygulanır ve statü talebi reddedilir.

V. COVID-19 PANDEMİ SONRASI DAHİLİ KORUMA ALTERNATİFİ UYGULAMASI

2019 yılının sonlarına doğru başlayan ve insanoğlunu birçok açıdan etkileyen Covid-19 salgınının küresel anlamdaki göç hareketliliğine de etkisi büyük olmuştur. Çeşitli nedenlerle ülkelerinden

⁵⁸ SCHULTZ, s. 85.

⁵⁹ SCHULTZ, s. 85-87. NÍ GHRÁÍNNE, ‘The Internal Protection Alternative’, s. 4.

⁶⁰ *Canada (Attorney General) v Ward* [1993] 2 scr 689, 709 (Supreme Court of Canada).

⁶¹ SCHULTZ, s. 86-87.

ayrılmak zorunda kalan insanlar artık sadece Sözleşme’deki mültecilik şartlarına değil aynı zamanda pandemi tedbirlerinin engelleriyle de karşı karşıya kalmışlardır. Covid 19 pandemisi bu insanların göç hareketliliğini kısıtlayan bir sebepten ziyade sığınma talep edilen ülkelerin şartlarının inceleme aşamasının da önünde ön koşul olmuştur. Çünkü çoğu ülke başta Güney Avrupa ve Amerika olmak üzere sığınma talep eden kişilerin talebini pandeminin bir sonucu olan gümrüklerin, giriş çıkışların kapatılmasını neden göstererek mülakata dahi almamışlardır.⁶² Bunun yanı sıra doğrudan sığınma talepleri pandemi nedeniyle alınmayan sığınmacıların yanında bazı ülkeler bu süreçten önce sığınma taleplerini kabul ettikleri kişilere ülkeye giriş kısıtlaması getirmişlerdir.⁶³ Öyle ki, özellikle göç politikalarında önceliği güvenlik olan devletler sığınmacıların taleplerini bile görmezden gelerek ciddi insan hakkı ihlallerinde bulunmuşlardır.⁶⁴ Buna ek olarak, hali hazırda Covid-19 salgını nedeniyle sığınma talep edilip edilemeyeceği tartışmaya bile açılmamıştır. Çünkü her ülke aşıya aynı adillikte erişim sağlayamamış olup, sırf bu erişimin olmayışı ve bunun da sonucu olarak salgın hastalıktan kırılan bir ülkeden başka bir ülkeye giderek hayatını kurtarmaya çalışan kişilere mültecilik statüsü tanınıp tanınmayacağı da muğlaktır.

Tartışılması esas olan konulardan biri iken ülkelerin Covid-19’u bir bahane olarak göstererek talepleri bile almaması doğrudan geri gönderme ve buna bağlı olarak ciddi insan hakkı ihlali içermektedir. Bu iddiayı destekler nitelikte olan birçok araştırma mevcuttur. Bu araştırmaların konumuzla en ilgilisi Temmuz 2020 ile Haziran 2021 arasında Mültecilerin Statüsüne İlişkin 1951 Sözleşmesi’ne taraf ülkelerin uluslararası korumadaki eğilimleri incelenmiş olup, koronavirüs hastalığının (COVID-19) ve ilgili önlemlerin yerinden edilmiş ve vatansız kişiler üzerindeki orantısız etkisini vurgulayarak, haklara erişimi

⁶² CRAWLEY, Heaven: The Politics of Refugee Protection in a (Post)COVID-19 World, Social Sciences, Cilt: 10, Sayı: 3, Yıl: 2021. LIBAL ET AL., Kathryn: Human Rights of Forced Migrants During the COVID-19 Pandemic: An Opportunity for Mobilization and Solidarity, Journal of Human Rights and Social Work, Cilt:6, Sayı: 1, Yıl: 2021, s. 148-160.

⁶³ CRAWLEY, s. 4-7.

⁶⁴ ÜSTÜN, Mustafa Tayfun: Göçün Güvenikleştirilmesi ve Frontex Operasyonları’ in KALAYCI, İsa, KALMIŞ, Gökhan (eds): Çağlar Boyu Göç (Tarih-Kültür-Medeniyet), Gazi Kitabevi, Ankara 2021.

kısıtlayan politika ve uygulamaların uluslararası hukuka nasıl zarar verdiği gösterilmiştir.⁶⁵ Koruma rejimi 1951 Cenevre Sözleşmesi'nin kabul edilmesinden 70 yıl sonra, güçlendirilmiş uluslararası işbirliği ve dayanışma ihtiyacının siyah tarafı olarak isimlendirilebilir. Bu anlaşma, sadece devletlerin kriz zamanlarında bile koruma sağlamayı teşvik etme çabalarının yanında bu kriz anlarında çözümlere yönelik ilerlemeyi de inceler.⁶⁶ Her ne kadar Cenevre Sözleşmesi'nin 9. maddesi taraf ülkelere milli güvenlikleri için tedbir alma hakkı verse de aslen bu davranış sözleşmenin amacı ve ruhundan saparak devlet lehine yorumlanamaz.⁶⁷

BMMYK, uluslararası mülteci belgelerine ve diğer ilgili insan hakları belgelerine katılımı teşvik etmek de dahil olmak üzere, mültecilere uluslararası koruma sağlama yetkisine sahiptir. BMMYK'nın faaliyetleri, geçiş dönemi adaleti de dahil olmak üzere hukukun üstünlüğünü artıracak yasaların da güçlendirilmesine yardımcı olmaya da odaklanmıştır. Ancak bu noktadaki soru, uluslararası bir kuruluşun veya mülteci kamplarına sahip bir ülkenin bu küresel salgın sırasında mültecilerin ihtiyaçlarını ne ölçüde karşılayabildiğidir. Bu nedendir ki, sağlık sistemini güçlendirmenin ve mültecilere yönelik fonlara ve diğer insani yardımlara erişimin kolaylaştırılması gerekmektedir.⁶⁸ Nitekim Dünya Sağlık Örgütü'nün son açıklamalarına göre henüz var olmayan ama gerçekleşmesi muhtemel olan "X" virüsünün covid-19 salgınından yirmi kat daha etkili olacaktır.⁶⁹ Olası iyileşmeler yapılmadığı takdirde yakın döneme benzer bir pandemiyle karşılaşılması durumunda sığınmacılara yönelik sorunların katlanarak artacağı göz ardı edilmemelidir.

⁶⁵ Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Note on International Protection, International Journal of Refugee Law, Volume 34, Issue 1, March 2022, s. 93–113.

⁶⁶ Executive Committee of the High Commissioner's Programme.

⁶⁷ UN General Assembly, Art. 9.

⁶⁸ BUHEJI ET AL., Mohamed: Alleviation of Refugees COVID-19 Pandemic Risks-A Framework for Uncertainty Mitigation, International Business Research, Cilt:13, Sayı:7, Yıl:2020, s. 69-79.

⁶⁹ Bknz: <https://www.who.int/news/item/21-11-2022-who-to-identify-pathogens-that-could-cause-future-outbreaks-and-pandemics> erişim tarihi 22 Şubat 2024.

VI. SONUÇ

1980’lerin ortalarına kadar devletler sırf sığınma talep edenin menşe ülkesinde başka bir yerde yaşayabilecekleri yerin olmasını mültecilik statüsünün reddi saymazken, değişen devlet politikaları nedeniyle günümüzde dahili koruma alternatifi limitini red sebebi olarak kullanabilmektedirler. Dahili koruma alternatifi mültecilik önünde bir engel değildir ancak; günümüzde engel olarak kullanılabilir. Her ne kadar bu limitin varlığı hem devletler hem akademik camiada kabul edilse de çerçevesi 1951 Cenevre Sözleşmesi’nde belirlenmediği için her üye devlet kendi göç politikasına göre bu limite şekil verebilmektedir.

Dahili koruma alternatifi şartının aslen sığınma talep edenlerde aranması gerektiği görüşü tarafımızca da kabul görmekte olup, çalışmamızda bu alternatifi uygulamasının problemli olduğu belirtilmektedir. Devletler kendi özel mevzuatlarında dahili koruma alternatifi uygulamasına ilişkin farklı yaklaşımlar sergilemektedirler. Bu yaklaşımların bazıları ciddi şekilde insan haklarının ihlaline neden olmaktadır. Temel insan hakları ihlallerine zemin hazırlamamak için uygulama çerçevesinin kesin ve net olması gerekmektedir. Sığınma talep eden kişinin ülkesinde başka bir yerde aynı zulme maruz kalmasa dahi insan onuruna yakışır şekilde yaşamını sürdürmesi gerekir. Sağlık, eğitim, çalışma gibi haklardan mahrum kalmayıp aynı zamanda aile birliği de olmalıdır. Bu nedenle ülkesinde güvenli başka bir yerde bu ve benzeri haklardan mahrum ama zulüm görmediği gerekçesiyle sığınma talep eden kişilere dahili koruma alternatifi uygulanmamalıdır. Nitekim İngiliz mahkemeleri bu konuda açıkça dahili koruma alternatifi uygulamasının sınırını temel insan haklarının ihlali olarak belirtmiştir. Çünkü temel insan hakları dahili koruma alternatifinden daha önceliklidir. Bu sınırın iyi çizilmesi ve de devletlerce de ortak uygulama kriterlerinin oluşturulması gerekir.

1951 Cenevre Sözleşmesi, İkinci Dünya Savaşı’nın ardından Savaş sırasında ve sonrasında yaşanan sınır ötesi nüfus hareketleri kaynaklı sorunlara çözüm bulmak amacıyla kabul edilmiş bir düzenlemedir. Ancak İkinci Dünya Savaşı ve Soğuk Savaş bağlamında şekillenen bir mülteci anlayışıyla kaleme alınan Sözleşme içerik itibarıyla günümüz mülteci krizlerinin üstesinden gelebilecek bir yeterliliğe sahip değildir. Bu sözleşmenin 1(A) tanım maddesinin her yönüyle eleştirilmesinin de sebebi budur.

1967 Protokolü değişiklikleri ile 1951 Cenevre Sözleşmesi çerçevesinde tanımlanan mülteci statüsünün, Avrupa merkezli ve belirli bir zaman dilimine yönelik etki alanı genişletilmeye çalışılsada, Sözleşme'nin yıllar içinde değişen şartlar çerçevesinde statünün kapsamadığı korunma ihtiyacı içerisindeki kişilerin sayısının neredeyse kapsadıklarından daha fazla olmasına sebep olmuştur.

1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin dahili koruma alternatifi şartını nasıl kullanılabileceğine ilişkin daha açık ve sınırları belirgin bir şekilde düzenlemesi gerekir. Aksi halde bu limitin kullanılması ile insan haklarının ihlali çizgisi bulanık bir hal almaktadır. Nitekim devletler Sözleşme'deki boşlukları kendi siyasi çıkarları doğrultusunda düzenlemekte ve Sözleşme'nin asıl amacına ve ruhuna aykırı davranabilmektedirler. Çalışmamızda pandemi sürecinde dahili koruma alternatifinin nasıl uygulandığını incelenirken aslen bu aşamaya hiç gelinemediği görülmüştür. Pandemi dönemine ilişkin sığınma talebinde bulunan kişiler ile vatandaşlara uygulanan kısıtlamaların aynı olması kabul edilebilir bir uygulama değildir. Haklı nedenle zulüm korkusu olan kişileri salgın hastalığı sebep göstererek sığınma taleplerini almamak açıkça hem AİHS'nin 3. maddesinin hem de 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'nin ihlalidir.

KAYNAKÇA

Article 27 Republic of Croatia, Act on International and Temporary Protection. Official Gazette, No 70/15.

BUHEJI ET AL., Mohamed: Alleviation of Refugees COVID-19 Pandemic Risks-A Framework for Uncertainty Mitigation, International Business Research, Cilt:13, Sayı:7, Yıl:2020, s. 69-79.

BverfG 2 BvR 403/84, BvR 1501/84 [1989] (German Federal Constitutional Court).

Canada (Attorney General) v Ward [1993] 2 SCR 689, 709 (Supreme Court of Canada).

CARLIER, Jean-Yves and others (eds): Who is a Refugee? A Comparative Case Law Study, Kluwer Law International, NYC-London 1997.

CARLIER, Jean-Yves: Droit d’asile et des réfugiés, Brill Nijhoff, Boston 2008, s. 140.

CLAYTON, Gina: Even If... The Use of the IPA in Asylum Decisions in the UK’ (Asylum Aid, 1 July 2014) <<https://www.refworld.org/docid/53c8d6024.html>> erişim tarihi 3 Şubat 2024.

Council Decisions (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 and 2015/1601 of 22 September 2015

Council of the European Union, Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004

CRAWLEY, Heaven: The Politics of Refugee Protection in a (Post)COVID-19 World, Social Sciences, Cilt: 10, Sayı: 3, Yıl: 2021.

DRC65MNSNO [2012] (Inter-Ministerial Eligibility Commission of Spain). ECRE, ‘Actors of Protection and the Application of the Internal Protection Alternative: National Report Spain’ (2014) 12.

Executive Committee of the High Commissioner’s Programme, Note on International Protection, International Journal of Refugee Law, Volume 34, Issue 1, March 2022, s. 93–113.

GILBERT, Geoff: Is Europe living up to its obligations to refugees?,
Eur. J. Int. Law, Cilt: 15, Sayı:5 , Yıl:2004, s.963-987.

HATHAWAY, James C., and FOSTER, Michelle: Internal protection/relocation/flight alternative as an aspect of refugee status determination in FELLER, E. et al (eds), In Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection, CUP, Cambridge 2003.

HATHAWAY, James C.: International Refugee Law: The Michigan Guidelines on the Internal Protection Alternative, Mich J Intl L, Cilt:21, Sayı:1, Yıl:1999, s. 131–133.

HATHAWAY, James ve FOSTER, Michelle: Law of Refugee Status, CUP, Cambridge 2014.

HONKALA, Nora: 'A Feminist Human Rights Perspective on the Use of Internal Relocation by Asylum Adjudicators' in GREEN, James ve WATERS, Christopher (eds), Adjudicating International Human Rights: Essays in Honour of Sandy Ghandi, Brill Nijhoff, Boston 2015.

https://lexparency.org/eu/32011L0095/ART_8 erişim tarihi 5 Ocak 2024.

<https://www.unhcr.org/tr/35627-forced-displacement-hit-record-high-in-2021-with-too-few-able-to-go-home> erişim tarihi 28 Nisan 2024.

<https://www.who.int/news/item/21-11-2022-who-to-identify-pathogens-that-could-cause-future-outbreaks-and-pandemics> erişim tarihi 22 Şubat 2024.

IVO, Niks Matthijs: The importance of human rights protection in the internal protection alternative inquiry, (Yüksek Lisans Tezi, The American University in Kahire 2020).

Januzi v Secretary of State for the Home Department [2006] UKHL 5, [2006] 2 AC 426, para 7.

KARACA, Eren: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi Bağlamında Geri Gönderme Yasası, Lexpera Blog, 02/09/2022, <
<https://blog.lexpera.com.tr/avrupa-insan-haklari-sozlesmesi-baglaminda-geri-gonderme-yasagi/#:~:text=A%C4%B0HS%20Ba%C4%9Fam%C4%B1nda%20Geri%20G%C3%B6nderme%20Yasa%C4%9F%C4%B1,3.maddesi%20kapsam%C4%B1nda%20de%C4%9Ferlendirilmeye>

[%20ba%C5%9Flanm%C4%B1%C5%9Ft%C4%B1r>](#) erişim tarihi: 25 Ocak 2024.

KINCHIN, Niamh ve MOUGOUEI, Davoud: What Can Artificial Intelligence Do for Refugee Status Determination? A Proposal for Removing Subjective Fear, *Int. J. Refug. Law, Cilt:34, Sayı:3-4, Yıl:2022, s. 373-397.*

KJELLBERG STJERNSTRÖM, Ida: Assessing security and IPA in Afghanistan: A comparative case study on the assessment of security and internal protection alternative in Sweden and Norway, (Master thesis, Uppsala University 2020).

LIBAL ET AL., Kathryn: Human Rights of Forced Migrants During the COVID-19 Pandemic: An Opportunity for Mobilization and Solidarity, *Journal of Human Rights and Social Work, Cilt:6, Sayı: 1, Yıl: 2021, s. 148-160.*

Matter of R – [1992] 20 I&N Dec 621 Interim Decision 3195 (US Board of Immigration Appeals), citing Matter of A costa [1985] 19 I&N Dec 211, Interim Decision 2986 (US Board of Immigration Appeals).

NÍ GHRÁINNE, Bríd: Safe zones and the internal protection alternative, *International & Comparative Law Quarterly, Cilt:69, Sayı:2, Yıl:2020, s. 335-364.*

NÍ GHRÁINNE, Bríd: The Internal Protection Alternative in Costello, Foster, and McAdam, *The Oxford Handbook of International Refugee Law, OUP, Oxford 2020.*

NÍ GHRÁINNE, Bríd: The Internal Protection Alternative Inquiry and Human Rights Considerations–Irrelevant or Indispensable?, *Int. J. Refug. Law, Cilt:27, Sayı:1 , Yıl: 2015, s. 29-51.*

Norwegian Directorate of Immigration (UDI). (2014). UDI 2014-004 Asylpraksis Afghanistan.

R v Immigration Appeal Tribunal, ex parte Jonah [1985] Imm AR (English High Court of Justice, Queen’s Bench Division).

SCHULTZ, Jessica: The Internal Protection Alternative in Refugee Law: Treaty Basis and Scope of Application Under The 1951 Convention Relating to The Status of Refugees and Its 1967 Protocol, 1. Baskı, Brill, Boston 2018.

Esra YILDIZ ÜSTÜN

Sığınma, sınırlar ve göç ile ilgili Avrupa hukuku el (2014) kitabı https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/Handbook_asylum_TUR.

UK HOME OFFICE, Asylum Policy Instruction: Assessing Credibility and Refugee Status (Version 9.0, 2015) 13.

UN General Assembly, Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol 189, 137.

UNCHR, UNHCR Regional Representation for Central Europe (rrce), *The Internal Flight Alternative Practices: A UNHCR Research Study in Central European Countries* (2012).

UNHCR ‘An Overview of Protection Issues in Western Europe: Legislative Trends and Positions Taken by UNHCR’ (September 1995) 95.

UNHCR Refugee Agency UK, <https://www.unhcr.org/uk/> erişim tarihi 5 Ocak 2024.

UNHCR, Global Trends: Forced Displacement in 2021. Bknz: <http://www.unhcr.org/global-trends2021/> erişim tarihi 10 Nisan 2024.

UNHCR, Guidelines on International Protection: ‘*Internal Flight or Relocation Alternative*’ within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol relating to the Status of Refugees (2003).

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees, (2018). Eligibility guidelines for assessing the international protection needs of asylum-seekers from Afghanistan. <https://reliefweb.int/report/afghanistan/unhcr-eligibility-guidelines-assessing-international-protection-needs> erişim tarihi 10 Mart 2024.

USLU, Mustafa Semih: Türk Yabancılar Hukuku Bakımından Aile İkamet İzni, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 2022.

ÜSTÜN, Mustafa Tayfun: Göçün Güvenlikleştirilmesi ve Frontex Operasyonları’ in KALAYCI, İsa, KALMIŞ, Gökhan (eds): Çağlar Boyu Göç (Tarih-Kültür-Medeniyet), Gazi Kitabevi, Ankara 2021.

YILMAZ ELMAS, Fatma: Avrupa Birliği göç-dış politika ilişkisinde paradigma değişimi, (Doktora tezi, Ankara Üniversitesi 2016).

ZIMMERMANN, Andreas: the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol: A Commentary, OUP, Oxford 2010, s. 446.