

32 OTURUM

Kabulden entegrasyona: Göç olgusu karşısında yerel ve bölgesel yönetimlerin rolüKarar Taslağı 411 (2017)¹

1. Avrupa'ya gelen göçmenlerin sayısındaki artış, hükümetlerin her kademesi için çok ciddi bir sorun oluşturmakta ve Avrupa Konseyine üye ülkelerde bu duruma cevap olabilecek, etkili tedbirler alınmasını gerektirmektedir. Kamu yetkilileri olarak halka en yakın konumda olan yerel ve bölgesel yönetimler, herhangi bir acil durumda ilk başvurulacak durak olup, yeni gelen göçmenlere herhangi bir ayırım yapmaksızın, temel kamu hizmetlerine (konut, sağlık hizmetleri, eğitim) erişim sağlamaktan sorumludurlar.
2. Avrupa ülkeleri arasında normal olarak bu konuda daha çok dayanışma olması gerekirken, mevcut durumu yönetme yükü sınırlı sayıda ülkenin omuzlarındadır. Avrupa'nın soruna net ve tutarlı bir çözüm sağlayamaması, uluslar arası ve ulusal düzeyde bir politika krizine yol açmış, yerel ve bölgesel yönetimleri iltica talebinde bulunan sığınmacıların ihtiyaçlarına cevap vermede sınırlı imkanlarla ve sınırlı rehberlikle karşı karşıya bırakmıştır.
3. Göçle ilgili konularda net ve açık tanımlar önemlidir çünkü mevcut durumla baş edebilmek için farklı yaklaşımlar ve yatırımlar gerekli olabilir. Bununla birlikte yetkililer açısından temel kıstas, yasal statülerine bakılmaksızın bütün göçmenlerin insan haklarına saygı gösterilmesini temin etmektir.
4. Birleşmiş Milletler'in 1951 tarihli Mültecilerin Statüsüne ilişkin Cenevre Sözleşmesine göre, "ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen her şahıs" mülteci tanımına girer. İltica talebinde bulunan sığınmacılardan farklı olarak, mültecilerin yasal statüleri vardır.
5. "İltica talebinde bulunan sığınmacılar" denince, belirli bir devlete mülteci olarak korunma talebiyle başvurmuş olup, yasal statülerinin belirlenmesini bekleyen insanlar anlaşılır. Devletler mülteci statüsünü tanımak üzere belirli prosedürler uygulamaktadırlar. Bu bağlamda, mülteci statüsü veya ikicil koruma statüsüne kimlerin hak kazandığını belirlemek için ulusal sığınma sistemleri bulunmaktadır. Bununla birlikte, özgürlük, güvenlik ve adalet gibi asgari standartları sağlamak amacıyla sığınma talep etme süreci için Avrupa Birliğinde tek tip bir sistem bulunmaktadır. Ortak Avrupa Sığınma Sisteminin temel ilkesi olan Dublin Yönetmeliği, üye devletlerin sığınma başvurularını incelemedeki sorumluluğunu belirler.

¹ Kongre tarafından 28 Mart tarihinde 2017,1.oturumda görüşülerek kabul edilmiştir (bkz belge [CG32\(2017\)07](#) açıklayıcı not) eş-raportörler: György ILLES, Macaristan (L, ILDG), ve Yoomi RENSTRÖM, İsveç (R, SOC)

6. Nihayet, Uluslararası Göç Örgütüne (UÇÖ) göre göçmen, kişinin hukuki statüsüne, hareketin gönüllü veya istem dışı olup olmadığına, hareketin nedenlerine veya kalış süresinin ne olduğuna bakılmaksızın, uluslararası bir sınır geçmiş ya da bir Devletin sınırları dahilinde yaşadığı alışılmış ikametgahından uzaklaşmış herhangi bir kişidir.

7. Mültecilerin ülkeye kabulü ve entegrasyonu, iyi tanımlanmış entegrasyon politikalarının mümkün olduğu kadar erken bir safhada uygulamaya konmasını gerektirir. Yasal statülerine, toplumsal cinsiyetlerine, menşe ülkelerine veya milliyetlerine bakılmaksızın, göçmenlerin insan haklarına saygı gösterilmesini temin etmek, bu girişimde öncelik verilmesi gereken bir husustur. Bununla birlikte, yeni gelen tüm göçmenlerin entegrasyonu sorunu çeşitli nedenlerle kaygı konusu olmaya devam etse de, her Devletin, uluslararası yükümlülüklerine tabi olmak kaydıyla, topraklarına kimi kabul edeceğini belirleme konusunda egemenlik hakkı vardır. Ne yazık ki, korkuya ve yabancı düşmanlığı temelinde kin beslemeye dayalı söylemlerle beslenen, yabancılara karşı olumsuz algılar, ileriye yönelik entegrasyon süreçlerini tehlikeye atan üzücü bir durumdur. Bu durum cinsel şiddet, insan ticareti ve insanların ortadan kaybolması gibi şiddet olaylarının mağduru olma riskini taşıyan özellikle kadınlar ve çocuklar için bilhassa önemlidir. Emek piyasasına erişimin veya yerel toplum yaşamına katılımın önündeki engeller gibi diğer engeller de, yeni gelenlerin uzun dönemde ev sahibi topluma entegrasyonunu baltalar.

8. Bu sorunlarla baş edebilme amacıyla Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi mültecilerin ve göçmenlerin kendilerini kabul eden toplumlarla etkileşiminin iyileştirilmesi, göçmenlerin becerilerinin doğrulanması ve istihdama erişimleri için çeşitli tavsiye kararları kabul etmiştir. Avrupa Konseyi Parlamento Meclisi (AKPM) çocukların gözetimine alınması, düzensiz göçmenliğin suç sayılması, mültecilerin yeni yerlerine yerleştirilmelerinde daha büyük bir dayanışmanın yaygınlaştırılması ihtiyacının yanı sıra, gerçek bir Avrupa iltica sisteminin gerekliliği dahil olmak üzere mevcut mülteci sorununa ilişkin hususları değişik bakış açılarından değerlendirmiştir. Avrupa Konseyi İnsan Hakları Komiseri düzenli aralıklarla, üye ülkelerin göçmenlerin insan haklarının korunmasını iyileştirmelerine ve gerekli belgeleri bulunmayan göçmenlerin ve çocuklarının başta sağlık hizmetleri ve eğitim olmak üzere temel haklara erişimlerini temin etmelerine yönelik olarak üye ülkelere konuyla ilgili görüşlerini yayımlayarak iletmıştır. ECRI (İrkçılığa ve Hoşgörüsüzlüğe Karşı Avrupa Komisyonu) ülkede bulunan düzensiz göçmenleri ayrımcılığa karşı güvenceye almaya ilişkin 16 No.lu Genel Politika Tavsiyesini kabul etmiştir.

9. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi göçmenlerin ülkelere kabulünde ve ev sahibi topluluklara entegrasyonunda yerel ve bölgesel yönetimlerin kilit oyuncular olduğuna dikkat çekmeye kararlıdır. Kongre bu bakımdan daha önce kabul ettiği kararlarda, göçmenlerin iş kurma girişimlerini, sosyal haklara etkili bir biçimde erişimlerini, yabancı uyruklu sakinlerin yerel düzeyde kamu yaşamına, kültürler arası ve dinler arası diyaloga katılımını yaygınlaştırma ihtiyacını vurgulamıştı. Kongre aynı zamanda mültecilerin ülkelere kabulüyle ilgili bir bildirgeyi kabul ederek, Avrupa Konseyine üye ülkeleri daha büyük dayanışma göstermeye, Avrupa Birliği ile ve yerel ve bölgesel yönetimlerle daha yakın bir iş birliği sağlamaya, gerek deneyimleri gerekse iyi uygulamaları paylaşmak üzere bir iletişim ağı oluşturmaya davet etmişti.

10. Kongre, yukarıdakilerin ışığında, yerel ve bölgesel yönetimlerin göçle ilgili mevcut zorluklarla etkili bir şekilde baş etme çabalarında kilit öneme sahip olduklarına inanarak, ve her Devletin uluslararası yükümlülüklerine tabi olmak kaydıyla, kendi topraklarına kimi kabul edeceğini belirleme konusunda egemenlik hakkını kabul ederek, üye ülkelerin yerel ve bölgesel yönetimlerine aşağıdaki çağrılarda bulunur:

a. yasal statüleri ne olursa olsun tüm göçmenlerle ilgili olarak:

i. yerel yönetim kavramına, ülkede yaşayan herkese ayırım yapmaksızın temel hizmetlerin sağlanmasını ve yasal statüleri, milliyetleri, menşe ülkeleri dikkate almaksızın ihtiyaçlarının karşılanmasını vurgulayan, kapsayıcı ve kısa sürede entegrasyon sağlayıcı bir bakış açısıyla yaklaşımları;

ii. bölgelerindeki gençler arasında Avrupa Konseyinin Nefret Söylemine Hayır kampanyasına özellikle odaklanarak, kişinin insan haklarını ve onurunu yücelten bir yaklaşımı temel alan,

farkındalık artırıcı kampanyalar düzenlemek suretiyle, yasal statüleri ne olursa olsun bütün göçmenlerle ilgili olumsuz söylemleri ve betimlemeleri ele almaya çalışmaları;

iii. ev sahibi toplumların göçmenlerin zengin kültürel arka planlarıyla ve göçmenlerin topluma yapabilecekleri pozitif katkılarla (örneğin gönüllü sektör kuruluşlarıyla ve özel ortaklıklarla iş birliği içinde göçmenlerin kültür ve spor faaliyetlerine katılımını kolaylaştırarak) ilgili bilgi ve farkındalıklarını artırmak üzere, kültürler arası eğitimi yaygınlaştıracak tedbirler almaları ve göçmenlerin ev sahibi ülkenin sosyal ve medeni değerlerini ve bunların işleyişini anlamalarını sağlamak üzere, demokratik vatandaşlık için eğitimi yaygınlaştırmaları;

iv. seçilmiş temsilciler ve belediye personeli için eğitim, ilgili ortamlara maruz bırakma, personel mübadelesi ve "yaparak öğrenme"yi desteklemek suretiyle personel kapasitesini artırma girişiminde bulunmaları ve göçmenler için belirli hedeflere odaklanmış kabul, bilgilendirme ve destek hizmetleri, göçmenler için kültürel aracılık ve sağlık hizmetleri oluşturmaları ve sağlık hizmetleri personelinin eğitimini giderek büyüyen bir kültürler arası topluma göre uyarlamaları;

v. karşılıklı bilgi ve deneyim değişimini kolaylaştırmak üzere, yerel yönetimlerde kültürler ve dinler arası diyalogun düzenlenmesine yönelik olarak kısa bir süre önce geliştirilen Kongre 'alet çantası'nın kullanımını yaygınlaştırmaları;

b. daha özel olarak, mültecilerin ülkeye kabulüyle ilgili olarak:

i. yönetimin diğer her iki kademesiyle de (yerel, bölgesel ve ulusal) mültecilerin kabulüne ilişkin sorunlara koordineli bir çözüm bulunabilmesini temin etmek ve öteki ülkelerdeki şehirlerle iyi uygulama teatisinde bulunmak ve gerek mülteciler gerekse vatandaşları ilgilendiren yenilikçi girişimlerde bulunmak üzere iş birliği yapmaları;

ii. mültecilerle ve/veya yerel halkla çalışma deneyiminde ayrıcalıklı bir konuma sahip STK'lar dahil olmak üzere, mültecilerin ülkeye kabulünün değişik yanlarıyla ilgili çalışmalara katkı sağlayabilecek yerel ortakları (kurumsal veya yurttaş girişimleri şeklinde) bir araya getirmeleri;

iii. özellikle çocuklar ve küçük yaşta ki gençler açısından mülteci kabul merkezlerinin gözaltı maksatlarıyla kullanılmamasını sağlamaları (çocukların ve küçük yaşta kilerin topluma entegre edilmeleri söz konusuysa, bu husus çok önemlidir) ve mülteci statüsünün verilmesine ilişkin yasal usullerle ilgili net ve açık bilgiler sağlamaları;

iv. mülteciler için yardım programları oluşturmaları, bunu yaparken mültecilerin kişisel kimliklerini, kişisel becerilerini ve yeteneklerini dikkate almaları ve özellikle kadınlara, gençlere ve yaşlılar ve engelliler gibi özel ihtiyaçları olan gruplara özel dikkat sarf ederek, dil ve mesleki eğitim dahil olmak üzere, bu insanların kişisel yaşam projelerini gerçekleştirmeleri için onlara danışmanlık ve destek sağlamaları;

v. mültecilerin Avrupa'ya seyahat ederken (fiziki ve psikolojik şiddet, insanlık dışı ya da aşağılayıcı muamele dahil olmak üzere) maruz kaldıkları ve bürokrasi ve kötü karşılama koşulları yüzünden ağırlaşan büyük acıların farkında olmalarını ve kötü muameleye maruz kalanlara psikolojik yardım sunmaya yönelik tedbirler almaları;

vi. Birleşmiş Milletler tarafından Eylül 2016'da kabul edilen Mülteciler ve Göçmenlerle ilgili New York Bildirgesine uygun bir biçimde, özellikle de düzenli istihdama erişimi ve istismarla mücadeleyi destekleyen tedbirler üzerinde odaklanmak suretiyle, mültecilere entegrasyon programları sağlayarak, mültecilerin yerel emek piyasasına, eğitime, mesleki eğitime, meslek değiştirme tedbirlerine erişimlerini ve kendi işlerini kurmalarını kolaylaştırarak, mülteci statüsüne sahip göçmenlerin emek piyasasına erişim sağlamaya çalışırken uygulamada karşılaştıkları engelleri ortadan kaldırmaları;

vii. ülkeye yeni gelen ve (örneğin başka bir ülkeye yerleştirilmelerini beklerken) bir geçiş sürecinde olan sığınmacıların, hem çalışma ortamına aşinalık kazanmaları, hem de ülke vatandaşlarıncı, kırsal bölgeler de dahil olmak üzere, yerel toplumun refahına katkıda bulunan insanlar olarak görünür kılınabilmeleri için, sosyal yarar sağlayan projelerde yer alıp ev sahibi ülkeye katkı sağlamaları için gönüllü toplumsal çalışmaları yaygınlaştırmaları;

viii. (aileleriyle beraber olsun veya olmasınlar) mülteci kabul merkezlerindeki çocuklar, sokaklarda yaşayan ve dilencilik yapan çocuklar dahil olmak üzere, hassas konumlardaki çocuklarla ilgili girişimlere öncelik vermeleri ve bütün çocukları eğitim sistemine en kısa zamanda dahil etmek için yerel ve milli makamlar arasında koordinasyon sağlamaları;

ix. mültecilerle ev sahibi topluluklar arasında kaynaşma ve olumlu etkileşimi teşvik eden konut çözümlerini ve girişimleri desteklemeleri ve herhangi bir 'getto'laşma sürecinden kaçınmak üzere aktif tedbirler almaları;

x. bölgelerinde başlatılan politikaları ve hizmetleri izlemek üzere, anlaşmaların yaygınlaştırılması, mutabakat zaptları ve ilgili çeşitli kamu ve özel sektör ve ekonomik ve sosyal oyuncular arasında sinerji yaratabilecek diğer eylemler de dahil olmak üzere, planlama ve denetim araçları edinmeleri,

xi. milli mevzuattan veya siyasi tercihlerden bağımsız olarak uygulanabilecek çözümlerle ilgili bilgi mübadelesi için iletişim ağları kurmaları (Avrupa Konseyinin 'Gateway Cities' (Giriş Noktası Kentler) adlı projesi uygulanırsa, düzensiz göç konusunda benzer sorunlarla karşı karşıya olan, mülteci kabulünde cephe hattı niteliğindeki bölgelerle bir bilgi alışverişi ve iş birliği çerçevesi sağlanabilir).

xii. entegrasyon projelerine destek sağlayan Avrupa Konseyi Kalkınma Bankasına kredi uygunluğu için başvurmayı göz önüne almaları.