

Göçmenlerin İdari Gözetim Altına Alınmasına Alternatifler: Etkili Sonuçların Desteklenmesi



PRATİK UYGULAMA KILAVUZU

91. İnsan Hakları Yürütme Komitesi toplantısında kabul edilmiştir.
(18-21 Haziran 2019)

Bu çeviri Avrupa Birliği ile ortaklaşa finanse edilmiştir



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

GÖÇMENLERİN İDARİ GÖZETİM ALTINA ALINMASINA ALTERNATİFLER: ETKİLİ SONUÇLARIN DESTEKLENMESİ PRATİK UYGULAMA KILAVUZU

İNSAN HAKLARI YÖNLENDİRME KOMİTESİ (CDDH)

GÖÇ VE İNSAN HAKLARI YAZIM GRUBU

(CDDH-MIG)

1 © 2020 Avrupa Konseyi. Tüm hakları saklıdır. Lisans sahibi belirli koşullar altında Avrupa Birliği'dir. Bu yayının hiçbir bölümü, İletişim Müdürlüğü'nden (F-67075 Strasbourg Cedex veya publishing@coe.int) önceden yazılı izin alınmadan çevrilemez, fotokopi, kayıt ya da herhangi bir bilgi depolama ya da geri erişim sistemi dahil olmak üzere, elektronik (CD-Rom, internet, vb.) ya da mekanik olarak, herhangi bir biçimde ya da araçla çoğaltılamaz ya da iletilemez.

2. Bu çeviri, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi arasındaki ortak bir programın fonları kullanılarak hazırlanmıştır. Burada ifade edilen görüşler hiçbir şekilde Avrupa Birliği'nin resmi görüşünü yansıtmaz.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	6
1. GÖÇ BAĞLAMINDA İDARİ GÖZETİM UYGULAMASINA NEDEN ALTERNATİF ARANIYOR?	8
1.1 Özgürlük hakkı	8
1.2 Özgürlüğün kabul edilebilir istisnai durumlarda kısıtlanmasına ilişkin kıstaslar	9
1.3 Göçmenlerin idari gözetim altına alınması – son çare olarak başvurulabilecek istisnai bir tedbir	10
1.4 Göçmenlerin idari gözetim altına alınmasına alternatifler	10
1.5 Alternatif tedbirler için geçerli olan insan hakları standartları	10
1.6 Hassasiyetler ve kırılğanlıklar – özel ihtiyaçlar ve koruma	12
1.7 Alternatiflerden herkes yararlanabilmelidir	14
1.8 Alternatiflerin yararları	14
1.8.1 İnsan haklarına saygı gösterme ve zulme maruz kalmama	15
1.8.2 Göçmenlik formalitelerine uyum	15
1.8.3 Maliyet etkinliği	15
2. ALTERNATİF UYGULAMA TÜRLERİ	16
2.1 Örnek alternatif uygulama türleri	16
2.1.1 Yetkili makamlara kaydolma	18
2.1.2 Geçici izin	18
2.1.3 Vaka yönetimi veya vaka çalışanı desteği	18
2.1.4 Aile temelinde bakım	19
2.1.5 Geçici konaklama tesisleri	19
2.1.6 Açık veya yarı açık merkezler	20

2.1.7	Düzenli bildirim	20
2.1.8	Belirlenmiş yerde ikamet	20
2.1.9	Denetim	21
2.1.10	Geri dönüşle ilgili danışmanlık desteği	21
2.1.11	Geri dönüş evleri	21
2.1.12	Kefalet, teminat senedi, kefil ve güvence	22
2.1.13	Elektronik izleme	22
2.2.	Her bir alternatif tedbir türünün potansiyelleri ve kısıtları	23

3. ALTERNATİF UYGULAMALAR NASIL ETKİLİ HALE GETİRİLİR? 24

3.1	Etkililiğin temel unsurlarını sağlamaya çalışmak	24
3.1.1	“Etkili”den neyi anlamalıyız?	24
3.1.2.	Etkililiğin temel unsurları	25
i.	Tarama ve değerlendirme	26
ii.	Bilgiye erişim	27
iii.	Adli yardım	27
iv.	Vaka yönetimi hizmetleri	28
v.	İnsanlık onurunun ve insan haklarının güvence altına alınması	28
vi.	İltica ve göç süreçlerine güven duyulmasının sağlanması	29
3.2	Ulusal bağlamınızın incelenmesi: Temel sorular	30
3.2.1	Mevcut güçlü yanların, eksikliklerin ve olanakların anlaşılması	31
3.2.2	Yasalara ve politikalara ilişkin milli çerçevenin uluslararası standartlarla karşılaştırılarak incelenmesi	31
3.2.3	Göç hareketlerinin büyüklüğünün, niteliğinin ve kırılma noktalarının anlaşılması	32
3.2.4	İlgili yurtiçi, bölgesel ve uluslararası iyi uygulamaların belirlenmesi	33
3.2.5	Mevcut alternatiflerin bulunup bulunmadığının ve ne derece etkili olduklarının değerlendirilmesi	33

i. Alternatifler uygulamada ne ölçüde kullanılmaktadır?	33
ii. Mevcut alternatifler ne kadar etkilidir?	34
iii. Bazı alternatiflerin uygulanması diğerlerine göre neden daha çok veya az etkilidir?	35
3.2.6 Uyarlanabilecek mevcut hizmetlerin ve uzmanlık bilgilerinin belirlenmesi	36
3.2.7 Alternatif uygulamaların maliyetlerinin hesaplanması	37
3.3. Planlama safhaları: Muhtemel adımlar	38
3.3.1 Mevzuatta ve politikalarda gerekli değişikliklerin yapılması	38
3.3.2 İşbirliğine dayalı çalışma ilişkilerinin oluşturulması	39
3.3.3 Farklı yaklaşımların sınanması	39
3.3.4 Özel uzmanlık bilgilerinden yararlanma	39
3.3.5 Spesifik güçlüklerin ele alınması	40
3.3.6 Uygulama planının oluşturulması	41
3.3.7 Personelin işe alınması ve eğitilmesi	42
3.3.8 Sonuçların izlenmesi ve çıktıların paylaşılması	42

4. SONUÇ

44

ÖNSÖZ

Göç bağlamında idari gözetim yerine başka alternatiflerin geliştirilmesi ve uygulanması, Avrupa mevzuatının ve uluslararası hukuki düzenin yerleşik bir gerekliliğidir. Devletlerin, bireylerin özgürlüklerinden mahrum bırakılmasına gerek kalmadan, idari gözetim yerine başka alternatifleri uygulayarak göç gerçeğini nasıl yönetebilecekleri sorusu, son yıllarda giderek daha çok dikkat çeker hale gelmiştir. Ancak, artan ilgiye rağmen, söz konusu alternatif yöntemler yaygın olarak uygulanmamakta ve bu alternatiflerin etkili bir biçimde geliştirilip uygulanmasına yönelik yol gösterici girişimler nispeten sınırlı kalmaktadır. Bu el kitabı; söz konusu kılavuz ilkeleri kullanıcıların rahatlıkla anlayabileceği bir biçimde sunmayı amaçlamaktadır.

Avrupa Konseyi İnsan Hakları Yönlendirme Komitesi (bundan böyle "CDDH" olarak geçecektir) 2018 yılında, *Göç bağlamında İdari Gözetime alternatif olabilecek uygulamaların hukuki ve uygulamaya dönük yönlerinin incelenmesi* adlı analiz niteliğinde kapsamlı bir belge (bundan böyle "Belge" olarak geçecektir) yayınlamıştır. Söz konusu Belge'de, diğer hususların yanı sıra, sahada uygulanan Avrupa ve uluslararası insan hakları standartları ayrıntılı olarak ele alınmakta, kritik konular üzerinde durulmakta ve aynı zamanda, Avrupa Konseyinin, Birleşmiş Milletlerin ve Avrupa Birliğinin çeşitli kurumlarının aralarındaki farklılıklara ve benzerliklere açıklık getirilmektedir. Yanı sıra, farklı alternatif türlerinin tam kapsamlı olmayan bir listesi verilerek, bunların en önemli özellikleriyle birlikte, muhtemel yararları ve mahzurları anlatılmaktadır. Belgede aynı zamanda göçmenlerin idari gözetim altına alınmasına alternatif olabilecek uygulamaları insan haklarına saygı, göçmenlik prosedürlerine uyum ve maliyet verimliliği yönünden etkili hale getirebilecek temel unsurlar açıklanmakta, idari gözetime alternatif olabilecek uygulamaların sağladığı yararların hayata geçirilmesinde göz önünde bulundurulması gereken bazı noksanlıklara da yer verilmektedir.

Bu el kitabı; yukarıda bahsi geçen Belge'deki öngörülere dayanmakla birlikte, farklı bir amaca hizmet etmektedir. Belirli temel ilkeler ve bulguların sentezini içeren bu el kitabı,

sözü edilen alternatiflerin uygulanması noktasında konunun özüne değinen, görsellerle desteklenmiş bir rehber niteliği taşımaktadır. Esas odaklanılan nokta pratikteki uygulamalar olduğundan, konunun hukuki yönlerine kısaca değinilmiştir. Belge'ye el kitabının tamamında atıfta bulunulmaktadır ancak -Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarının kapsamlı bir incelemesi dahil olmak üzere - spesifik atıflar, kaynaklar ve ayrıntılar için, hem basılı kopyası mevcut olan hem de internet üzerinden çevrim içi olarak erişilebilen Belge'ye başvurulmalıdır. Bazı uluslararası kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve akademisyenler alana büyük katkılar sağlamış olup, Belge'yi incelediğinizde kolaylıkla bulabileceğiniz önemli çalışmalar yürütmüşlerdir. Ayrıca bu el kitabı ile birlikte kullanılmak üzere hazırlanmış, yine internet üzerinden çevrim içi olarak erişebileceğiniz kapsamlı bir kaynakça da derlenmiştir.

Kuşkusuz bu konuda, her duruma uygun, 'yeknesak' bir uygulama söz konusu değildir. Çeşitli ulusal ve bireysel koşullar kaçınılmaz olarak bağlama özgü eylemler ve amaca uygun yaklaşımlar gerektirmektedir. Bu sebeple el kitabında öncelikli olarak, uygulamanın çeşitli ortamlarda gerçekleştirilmesini kolaylaştıracak bazı çok önemli ilkeler, unsurlar ve sorular üzerinde durulması amaçlanmaktadır. Her bir bölümde sırasıyla Neden? Ne? Nasıl? soruları ele alınmaktadır. Neden alternatif uygulamalar benimsemeliyiz? Uygulanması muhtemel olan alternatif türleri nelerdir? Bunları nasıl işler hale getirebiliriz? Buna göre, ilk bölümde, göç bağlamında neden idari gözetim yerine alternatif çözümlerin uygulanması gerektiği ve bunların muhtemel yararları, bir takım temel insan hakları standartları çerçevesinde kısaca açıklanmaktadır. İkinci bölümde, uygulanabilecek alternatif türlerinden bazılarına değinilmektedir. Üçüncü bölümde ise, alternatiflerin etkinliğinin nasıl sağlanacağı sorusu üzerinde durulmakta ve (a) etkinliğin ana unsurları; (b) belirli ulusal bağlamlara yönelik önemli sorular ve (c) uygulamaya yönelik somut adımların nasıl planlanacağı tasvir edilmektedir.

Elinizdeki bu el kitabı ne eksiksiz ne de kesin ve nihai bir belgedir. Ancak sağlanan bilgiler konuya ilişkin faydalı düşünce ve önerilerin ortaya atılması açısından bir esin kaynağı olabilirse, bu halihazırda ileriye doğru atılmış olumlu bir adım olacaktır.

1. GÖÇ BAĞLAMINDA İDARİ GÖZETİM UYGULAMASINA NEDEN ALTERNATİF ARANIYOR?

1.1 Özgürlük hakkı

İdari gözetim uygulamasına alternatiflerin düşünülmesi fikri kaynağını, temel Avrupa ve uluslararası insan hakları belgelerinin tümünde yer alan kişinin özgürlük ve güvenlik hakkından almaktadır.

Özgürlükten yoksun bırakma, Avrupa Konseyi seviyesinde, yalnızca Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (bundan böyle "Sözleşme" olarak geçecektir) 5. maddesinde yer alan, kabul edilebilir sınırlı sayıdaki istisnaları içeren liste kapsamında yasaldır. Sözleşmenin 5. maddesinin temel gayesi, Üye Devletlerin yargı alanındaki bütün bireyleri, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin (bundan böyle "Mahkeme" olarak geçecektir) "keyfi alıkoyma" olarak tanımladığı duruma karşı korumaktır (bkz: aşağıdaki madde 1.2).

Sözleşmenin 5 § 1(f) Maddesinde göç bağlamında özgürlükten mahrum bırakmaya, yalnızca iki farklı durumda izin verilmektedir. Bunlar:



Özgürlükten yoksun bırakma kavramı, Mahkemenin ilgili içtihatlarında yorumlandığı şekliyle anlaşılır. Bununla ilgili ayrıntılar yukarıda sözü edilen Belge’de kapsamlı bir şekilde açıklanmıştır (özellikle bkz: §§ 10-15). Mahkemenin içtihatlarından da anlaşıldığı gibi, hareketi kısıtlayan farklı münferit tedbirlerin toplamı, özgürlükten yoksun bırakma durumunu oluşturabilir ve o nedenle de Sözleşmenin 5. Maddesi kapsamına girebilir.

Genel anlamda, özgürlüğün göç kapsamında herhangi bir şekilde kısıtlanması, Sözleşme’de yer alan ve Mahkemece yorumlanan genel ilkelere bağlı olmalıdır. İdari gözetim tedbirinin keyfi olarak uygulanmaması için, söz konusu tedbir ulusal yasalarda yer almalı, iyi niyetle uygulanmalı ve amacından uzaklaşmamalıdır. İdari gözetim yeri ve koşulları uygun ve idari gözetimin gerekçesiyle bağlantılı olmalıdır. İdari gözetim süresi, ulaşılmak istenen amaç için gerekli makul süreyi aşmamalıdır. İşlemler gerekli özen gözetilerek yapılmalı, 5 § 1(f) Maddesinin ikinci bendinde belirtilen hallerde şahsın geri gönderilmesine yönelik gerçekçi bir olasılık bulunmalıdır. İdari gözetim gerekçesinin açıklanması, adli yardıma ve avukatlık hizmetlerine erişim sağlanması ve etkili başvuru yollarının açık tutulması gibi usule ilişkin güvenceler mevcut olmalıdır.

1.2 Özgürlüğün kabul edilebilir istisnai durumlarda kısıtlanmasına ilişkin kıstaslar

1.3 Göçmenlerin idari gözetim altına alınması – son çare olarak başvurulabilecek istisnai bir tedbir

Çeşitli uluslararası kurumlar göçmenlerin idari gözetim altına alınmasının daima son çare olarak başvurulabilecek istisnai bir tedbir olması gerektiğini vurgulamaktadır. Buna göre, idari gözetim tedbiri ancak mevcut yasal bir gerekçeye dayanması ve söz konusu özel durumda özgürlükten yoksun bırakmanın gerekliliğinin, ayrıntılı olarak ve münferiden değerlendirilmesinden sonra, ilgili spesifik durumda, idari gözetim altına almadan daha az zorlayıcı tedbirlerin etkili olmadığı tespit edilmesi halinde haklı gerekçelere dayandırılarak uygulanabilmektedir. Genel orantılılık ilkesi uyarınca, devletler idari gözetim kararı alınmadan önce, bunun yerine uygulanabilecek alternatif tedbirleri incelemekle yükümlüdürler.

1.4 Göçmenlerin idari gözetim altına alınmasına alternatifler

Göçmenlerin idari gözetim altına alınmasına alternatif olarak uygulanacak tedbirlerin, insan haklarına ve temel hak ve özgürlüklere saygılı, özgürlüğü kısıtlayıcı olmayan, idari gözetimden başka bireysel seçenekleri mümkün kılan tedbirler olduğuna dair geniş bir görüş birliği mevcuttur. Bu kapsamda, idari gözetim seçeneğinin kullanımından sakınmak amacıyla farklı bir dizi tedbir de uygulamaya konabilir. İdari gözetim alternatifleri, idari gözetim yerine uygulanmalı ve asla idari gözetimin *alternatif bir biçimi* olarak kullanılmamalıdır.

1.5 Alternatif tedbirler için geçerli olan insan hakları standartları

Göçmenlerin idari gözetim altına alınmasında geçerli olan güvencelere benzer güvenceler, idari gözetime alternatif olarak uygulanacak tedbirler için de geçerli olmalıdır. Bir başka deyişle, söz konusu tedbirler insan hakları standartlarıyla uyumlu olmalıdır. Bu gerekliliğin yerine getirilmesi için, göçmenlerin idari gözetim altına alınmasına alternatif olarak uygulanacak tedbirlerde, *diğer hususların yanı sıra*:



1.6 Hassasiyetler ve kırılganlıklar – özel ihtiyaçlar ve koruma

Söz konusu hassas ve kırılgan konumdaki bireyler olduğunda, idari gözetim tedbiri yerine uygulanacak alternatif tedbirlerin incelenmesinin gerekliliği özellikle önem arz etmektedir. İlgili şahısların özel ihtiyaçlarına gereken ilgi gösterilerek, bu şahısların uygun korumaya ve bakıma erişimleri temin edilmelidir. Aşağıdaki gruplar, bir veya birden çok uluslararası kurum tarafından özellikle ele alınmıştır. Söz konusu listeler ilgili tüm grupların eksiksiz bir listesi olmayıp, kırılgan gruplarla ilgili ipucu verir nitelikte listelerdir:



Kırılgan ve hassas konumdaki bireylerin özel koruma ve bakıma ihtiyacı vardır.

Kırılgan ve hassas konumda olmak, İdari Gözetim altına alınmanın kapsamını sınırlandırdığı gibi, devletin bu konudaki takdir hakkını da daraltır.

Hassasiyetlerin erken bir safhada ve süratle belirlenmesi için, etkili değerlendirme süreçleri mevcut olmalıdır.

Alternatif tedbirler çok kapsamlı bir biçimde değerlendirilmeli, İdari Gözetim tedbiri bir ilke olarak düşünülmemeli, son çare olarak, istisnai bir tedbir şeklinde uygulanmalıdır.

Özellikle çocuklar söz konusu olduğunda, çocukların kırılgan ve hassas konumu göçle ilgili statülerinden bağımsız olarak değerlendirilmeli ve alınacak tedbirlerde çocuğun yüksek menfaatleri her şeyin üzerinde tutulmalıdır. Devletler, bütün çocukların korunmasını sağlayacak uygun tedbirleri hayata geçirmiş olmalıdır. Mahkemenin, göçmen çocukların idari gözetim altına alınması konusunda çok sıkı kıstasları olup, idari gözetim ancak istisnai durumlarda, en son çare olarak ve çok kısa bir süre için başvurulacak bir tedbir olarak değerlendirilmektedir. Böyle bir durumda ilgili bütün koşullar yerine getirilmeli ve idari gözetim yerine başka bir tedbirin uygulanamayacağı somut bir biçimde ortaya konmalıdır. Aileler söz konusu olduğunda, çocuğun yüksek menfaatleriyle birlikte aile yaşamına saygı hakkı uyarınca genel bir kural olarak çocuklar ailelerinden ayrılmazlar, aynı zamanda, idari gözetim yerine uygulanacak alternatif tedbir bütün aile için uygulanmalıdır. Çocuklar söz konusu olduğunda, idari gözetime alternatif olabilecek tedbirlerin araştırılmaması, başlı başına, Sözleşmenin ihlali sonucunu doğuracaktır. BM Çocuk Hakları Komitesi dahil olmak üzere, diğer uluslararası kuruluşlar da göç bağlamında idari gözetim uygulamasının bir çocuk hakkı ihlali olduğu ve çocuğun yüksek menfaatlerine daima ters düştüğü ve bu kapsamda çocukların hiçbir zaman idari gözetim altına alınmaması gerektiği sonucuna varmışlardır. Bu gerekçe, *diğerlerinin yanı sıra*, Avrupa Konseyi Parlamenter Meclisine ve bu Meclisin, Çocukların Göç Kapsamında İdari Gözetim Altına Alınmalarına Son Verme Kampanyasında da yansıtılmıştır.

Çocuklar

KIRILGANLIK	ÇOCUĞUN YÜKSEK MENFAATLERİ
Çocukların son derece kırılgan konumları göçle ilgili statülerinden daha önceliklidir	Çocuklarla ilgili bütün girişimlerde çocuğun yüksek menfaatleri göz önüne alınması gereken birincil konu olacaktır
AİLE BİRLİĞİ	GÖÇ BAĞLAMINDA GÖZALTI UYGULAMASINA ALTERNATİFLER
Genel kural olarak çocuklar ebeveynlerinden ayrılmamalı ve alternatifler tüm aile için uygulanmalıdır	Çocuklar söz konusu olduğunda, gözaltı yerine başka alternatiflerin incelenmemesi kendi başına bir Sözleşme ihlaline yol açar

1.7 Alternatiflerden herkes yararlanabilmelidir

Bu bağlamda, idari gözetim uygulamasına alternatif olabilecek tedbirlerin, hassas konumda olmadığı değerlendirilen bireyler dahil olmak üzere, herkesin yararlanımına açık olması gerekliliği özellikle vurgulanmaktadır. Pek çok insan, özel hassasiyetleri veya ihtiyaçları olan bireyler olarak nitelenmeden de idari gözetim tedbirinin dışında kalan usullerin uygulanması için gerekli şartları taşıyor olabilir veya bu prosedürlere uygun davranabilme kapasitesine tam olarak sahip olabilir. Çok sayıda alternatif tedbirin oluşturulması sayesinde, spesifik alternatif tedbirlere uygun birey sayısının artması sağlanabilir ve böylece, gereksiz idari gözetim sayısının ve maliyetlerin düşürülmesine katkıda bulunularak, insanların idari gözetim süresinde mağdur konuma düşmelerinin de önüne geçebilir.

1.8 Alternatiflerin yararları



İdari gözetime alternatiflerin kullanılması, uluslararası insan hakları standartlarını karşılayabilmek için zaruridir.



Alternatifler, etkili şekilde uygulandıklarında, göç prosedürlerine uyumu desteklemek suretiyle göç yönetimini geliştirebilirler.



İdari gözetimin, alternatiflerine oranla 2 ila 17 kat daha pahalı olduğu kamuya açık şekilde ortadadır.

1.8.1 İNSAN HAKLARINA SAYGI VE ZULMÜN/ MAĞDURİYETİN ÖNLENMESİ

Göç kapsamında idari gözetim alternatifleri, bazı özel durumlarda uluslararası insan hakları standartlarına uyma açısından gereklidir. Bu standartlar uyarınca, başta özellikle çocuklar olmak üzere, hassas ve kırılgan konumdaki bireyler ve gruplar üzerinde özellikle durulmalıdır. Bireysel düzeyde, alternatif uygulamalar, idari gözetimin fiziksel sağlık ve ruh sağlığı üzerinde yaratabileceği ciddi sonuçları önleyebilir. İdari gözetim, çocukların bilişsel ve duygusal gelişimi üzerinde uzun vadeli ağır sonuçlar doğurabileceği gibi uygulandığı esnada da çok şiddetli etkilere neden olabilir. İdari gözetim yerleri doğaları nedeniyle riskli yerler olup, hassas konumdaki bir bireyin idari gözetim altına alınması başlı başına bir sorundur.

1.8.2. GÖÇMENLİK FORMALİTELERİNE UYUM

Alternatif tedbirler etkili bir biçimde uygulandığında, göç prosedürlerine uyumun desteklenmesiyle birlikte göç sürecinin yönetiminde iyileşme sağlanabilir. Alternatif uygulamaların hassas ve kırılgan konumdaki bireylerin durumunun istikrara kavuşmasına yardımcı olduğu da ortaya konmuştur. BMMYK ve Avrupa Komisyonu dahil olmak üzere çeşitli aktörler, idari gözetim uygulamasına alternatif uygulamaların, idari gözetimle ilgili bireysel meşakkatlerden kurtulma, idari gözetimle karşılaştırıldığında ilgili devletin sağladığı finansal avantaj, gönüllü geri dönme dahil olmak üzere, daha yüksek geri dönüş oranları ve gerekli evrakların temininde daha iyi işbirliği gibi çeşitli yararlarının olduğunu tespit etmişlerdir.

1.8.3 MALİYET ETKİNLİĞİ

Kamuya açık bilgiler incelendiğinde, idari gözetim uygulamasının alternatif uygulamalara nazaran iki kattan on yedi kata kadar daha pahalı olduğu ortaya konmuştur. Maliyet etkinliğinin ancak idari gözetim yerine alternatif uygulamalar yürürlüğe konduğunda, yani genel idari gözetim giderleri azaltılmak suretiyle sağlanabileceği açıktır. Alternatif uygulamaların, devletlerin mevcut idari gözetim kapasitelerini idame ettirmelerine hatta artırmalarına ilaveten sadece genişletilmesi halinde, bunların genel maliyetleri artırmaları kaçınılmazdır. "Ağın genişletilmesi" olarak anılan bu oluşum ceza adaleti çevrelerinde genel olarak eleştirilmiştir.

2. ALTERNATİF UYGULAMA TÜRLERİ

2.1 Örnek alternatif uygulama türleri

Milli bağlamlar ve uygulamalardaki farklılıklar göz önüne alındığında, alternatif tedbirlerin kesin veya eksiksiz bir listesi mevcut değildir. Benzer bir alternatif uygulama, farklı bağlamlarda farklı terimlerle ifade edilebilir. Bunun tersine, aynı terim, farklı ortamlarda farklı anlamlara ve içeriklere sahip olabilir. Bazı alternatif uygulamalar bireylerin özgürlüklerine kısıtlama getirirken, diğer uygulamalarda bireylerle bir etkileşim söz konusu olabilir. Uygulamada, farklı alternatif uygulamalar birbirinden ayrı seçenekler olarak değil, çoğu kez birlikte kullanılan seçeneklerdir. Bu bağlamda, uygulanacak herhangi bir tedbirin—veya tedbirler bileşiminin—idari gözetiminin *başka bir biçimi* olmayıp, idari gözetiminin bizzat *kendisine* bir alternatif olmasının sağlanması son derece önemlidir.

Milli ve münferit koşullara bağlı olmak üzere, bu bölümde sunulan her bir alternatif uygulama türünün bazı avantajları ve dezavantajları olabilir ve bunlara dair bulgular ile ilgili olarak [Analize](#) (özellikle bakınız: §§ 207-230) baş vurulabilir. Aşağıdaki tedbirler, asgari müdahale ilkesine uygun olarak, yaklaşık ve kabaca, en az kısıtlayıcı seçenekten en kısıtlayıcı seçeneğe doğru sıralanmıştır. Burada göç bağlamında idari gözetim uygulamasına alternatif uygulamaların bir tipolojisi oluşturulmaya çalışılmadığı gibi, her bir durumla ilgili kapasitelere, ihtiyaçlara ve risklere bağlı olmak üzere, birden çok veya birbiriyle örtüşen modellerden yararlanılmasının sıklıkla daha uygun ve önemli olabileceği de kabul edilmektedir. Aşağıdaki listede yer alan tüm alternatif türlerinin, tüm paydaşlarca idari gözetime bir alternatif olarak kabul edilmek zorunda olmadığı da önemle vurgulanır. Ancak konu üzerinde açıklıkla düşünebilme amacıyla geniş bir seçenek yelpazesi sunulmuştur.

İDARİ GÖZETİME ALTERNATİFLER



Yetkili makamlara kaydolma



Geçici izin



Vaka yönetimi ve vaka
çalışanı desteği



Aile temelinde
bakım



Geçici konaklama tesisleri



Açık ve yarı açık
merkezler



Düzenli bildirim



Belirlenmiş yerde ikamet



Denetim



Geri dönüşle ilgili
danışmanlık desteği



Geri dönüş evleri



Kefalet, teminat senedi,
kefil ve güvence



Elektronik izleme



2.1.1 YETKİLİ MAKAMLARA KAYDOLMA

Şahıslar bir ülkeye düzenli seyahat nedeniyle veya vize belgeleriyle giriş yapmadıklarında, kendilerinden yetkili makamlara giderek kaydolmaları istenebilir. Daha sonra bu şahıslara gözetim veya idari gözetim altına alınmalarını önleyecek “yabancı kayıt kartı” gibi bir geçici belge verilir. Kayıt işlemi ülkeye girişte veya daha sonra, örneğin ikamet ettikleri belediyeye giderek yapılır. Gerekli görüldüğünde bu şahıslardan, daha sonra kendilerine iade edilmek üzere, mevcut seyahat belgelerini veya kimlik belgelerini teslim etmeleri istenebilir—bu da yine başka bir alternatif tedbir olarak görülebilir.



2.1.2 GEÇİCİ İZİN

Geçici izin, ilgili devlet tarafından, ülkede geçici süre kalma hakkı veren izinler için kullanılan geniş kapsamlı bir terimdir. Bu izne örneğin, uzun veya kısa süreli vizeler veya insani amaçlı geçici vizeler de dahil olabilir. Bu tür belgeler şahsın süregelen bir iltica talebi veya göçmenlik süreci boyunca veya ülkesine geri dönüş hazırlığı içinde olduğu sürece verilebilir ve düzenli aralıklarla yenilenebilir.



2.1.3 VAKA YÖNETİMİ VEYA VAKA ÇALIŞANI DESTEĞİ

Vaka yönetimi, içinde buldukları durumu çözüme kavuşturma amacıyla sürdürülen bir göçmenlik sürecinden geçen şahıslara sağlanan, kişiselleştirilmiş bir destek mekanizmasıdır.

Bu yöntemin sık rastlanan bir özeliği, söz konusu vakayla ilgili bir vaka yöneticisinin bulunmasıdır. Söz konusu vaka yöneticisi bir devlet memuru (ancak bu görevli, göçmenlik veya iltica talebi vakalarında karar verici olamaz) veya bir sivil toplum görevlisi olabilir. Vaka yöneticisi, iltica başvurusu ve/veya göçmenlik süreçlerinin başından itibaren ve bu süreçler boyunca ilgili şahsa (veya ailelere) destek sağlamaktan sorumludur. Vaka yöneticisinin görevi, göçmenlik formaliteleriyle ve diğer temel hizmetlerle ilgili olarak bilgiye, adli yardıma ve avukatlık hizmetlerine erişimi kolaylaştırmaktır. Vaka yönetimi genelde üç unsurdan oluşur: (a) şahsın ihtiyaçlarının ve risklerinin belirlenmesi için münferiden yapılan *değerlendirme*; (b) bu ihtiyaçları etkili bir biçimde karşılamaya yönelik *vaka planlarının* hazırlanması; (c) meydana gelebilecek değişikliklerin gerektiği gibi ele alınabilmesini sağlamak üzere *şahsın* sürekli izlenmesi suretiyle ilgili merkezlere *yönlendirilmesi*.

2.1.4 AİLE TEMELİNDE BAKIM

Aile temelinde bakım, refakatsiz ve/veya ailesinden ayrı çocuklarla ilgili, resmi veya gayri resmi ortamları da içerebilecek, geniş bir alternatif bakım seçeneği yelpazesi anlamında genel bir terimdir. Bu tür düzenlemeler, çocukların daima bir velinin veya kabul edilen başka bir sorumlu yetişkinin ya da yetkili kamu kurumunun koruması altında olmalarının temin edilmesine yardımcı olur. Akraba bakımı, ister resmi ister gayri resmi mahiyette olsun, çocuğun geniş akraba çevresi içinde veya ailenin tanıdığı yakın arkadaş çevresi içinde yer alan, aile temelinde sağlanan bakım olarak tanımlanmıştır. Bu tür bakım, çocukla kan, kayın yahut suni hısımlığı olanlarca sağlanan bakımı da içerebilir. Koruyucu aile bakımı, bir ailenin (çocuğun ailesi dışındaki) aile içi ortamına yerleştirilerek sağlanan bakımı içerir. Söz konusu aile, bu tür bakımı sağlamak üzere yetkili bir kurumca seçilen, gerekli niteliklere sahip olan, onaylanan ve denetlenen bir ailedir. Aile ortamına benzer diğer ortamlar, bakımı sağlayanların bunu sağlayacak şekilde seçildiği, bu bakımı vermeye hazır olduğu ve bunun karşılığında parasal veya diğer tür destek alan veya telafi edilen bakıcıların söz konusu olduğu, kısa veya uzun vadeli düzenlemeleri içerir.



2.1.5 GEÇİCİ KONAKLAMA TESİSLERİ

Geçici konaklama tesislerinin, genelde daha istikrarlı, topluluk temelli veya aile temelli düzenlemelere yönelik çalışmalar sürerken, geçici bakım görevi sağlamaları beklenir. Bunlar, tipik olarak, aile veya küçük grup ortamlarına benzeyecek şekilde düzenlenmiş, özel olarak tasarlanmış veya tahsis edilmiş, küçük grupların yer aldığı yaşam tesisleridir. Bunlar, örneğin, acil bakım hizmetleri sağlanan güvenli yerler, acil durumlarda transit geçiş merkezleri ve grup evleri de dahil olmak üzere, diğer tüm kısa ve uzun dönemde kullanılacak konaklama amaçlı bakım tesislerini içermektedir. Barınaklar – örneğin insan ticareti mağdurları veya suiistimalden kaçan ev hizmetlileri gibi konut sakinlerinin emniyeti ve/veya güvenliği için artırılmış güvenlik olanaklarıyla donatılmış özel ikamet yerleridir.





2.1.6 AÇIK VEYA YARI AÇIK MERKEZLER

Açık merkezler (tam bir hareket serbestisi sağlayan merkezler) veya yarı açık merkezler (örneğin belli saatlerden sonra dışarı çıkılmasının yasaklanması gibi, harekete bazı kısıtlamalar getirilen merkezler) şahıslara ve ailelere geçici kalacak yer sağlarlar. Şahısların talepleriyle ilgili işlemler tamamlanıncaya kadar, bir tür kontrollü tesis olan bu tesislerde kalmaları istenebilir. Kendilerine koruma statüsü sağlanması halinde bu şahıslar, daha kalıcı kalacak yer düzenlemelerine yönelik bir geçiş süresi boyunca bu merkezlerde kalabilirler.



2.1.7 DÜZENLİ BİLDİRİM

Düzenli bildirim koşulları polis, göçmenlik işleri görevlileri ile çocuk esirgeme kurumları veya sosyal yardım kurumları gibi dışarıdan hizmet sağlayan diğer benzeri yetkili kurumlara belirli aralıklarla gidip görünmekten ibarettir. Bildirim aynı zamanda telefonla da yapılabilir ("telefonla bildirim"). Bildirim sıklığı günlük bildirimden, ayda bir (veya daha kısa aralıklarla) bildirim kadar değişik sıklıkta olabilir ve ilgili şahıslar üzerindeki bildirim yükünü hafifletmek amacıyla, göçmenlik işlemleriyle ilgili diğer randevularla aynı güne rastlayacak şekilde programlanabilir.



2.1.8 BELİRLENMİŞ YERDE İKAMET

Bu tür ikamet kapsamında, şahısların kalması gereken bölge veya mahal yetkililerce belirlenir. Bu uygulama, ülkenin belirli bir coğrafi bölgesinde, özel bir adreste veya açık ya da kapalı merkezde, devletin finanse ettiği veya işlettiği tesiste ikamet dahil olmak üzere çeşitli biçimlerde olabilir. Bazı durumlarda belirli saatlerden sonra ikamet yerinden çıkmak yasaklanabilir veya gece dışarıya çıkış yalnızca göç idaresinin ön iznine bağlı olabilir; diğer bazı uygulamalarda ise daha esnek davranılabilir ve kalacak yeri şahsın kendisi seçebilir. Belirlenmiş yerde ikamet, yetkililere kaydolma uygulamasından ayrı bir uygulama olarak düşünülmelidir, çünkü yetkililere kaydolma uygulamasında, şahsın yetkililer nezdindeki durumunun iyi olması kaydıyla şahsın nerede ikamet edeceği konusunda bir kısıtlama getirilmez.

2.1.9 DENETİM

Topluluk denetimi şeklindeki düzenlemelerde, şahsın topluluk içerisinde serbestçe ikamet etmesine, devlet veya devletin belirlediği bir sivil toplum örgütü, topluluk veya dini kuruluşun denetimine tabi olmak koşuluyla izin verilmektedir. Denetim denetçi tarafından düzenli aralıklarla yapılan ev ziyaretleri veya kontroller şeklinde ve aynı zamanda işe gidiş, kalacak yer, eğitim, adli yardım ve diğer hizmetlerin sağlanmasında destek verilmesi veya doğrudan eşya verilmesi şeklinde gerçekleştirilebilir. Denetim, düzenli bildirim yükümlülüğünden ayrı düşünülmelidir. Düzenli bildirimde, belirlenen devlet kurumuna gidip görünme şahsın sorumluluğundadır.

2.1.10 GERİ DÖNÜŞLE İLGİLİ DANIŞMANLIK DESTEĞİ

Alternatif bir tedbir veya geri dönüş programının bir ek unsuru olarak düşünülen, geri dönüşle ilgili danışmanlık desteği, şahısların ve ailelerin idari gözetim durumlarına son verilmesini sağlayan veya bağımsız ya da gönüllü geriye dönüş olanaklarını araştırmak amacıyla idari gözetim altına alınmayı engelleyen, genellikle devletin temsilcileri, uluslararası temsilciler veya sivil toplum temsilcilerinden finansal destek dahil olmak üzere yoğun destek alan bir tedbir türüdür. Bu desteğin kapsamı içerisinde, örneğin, ev sahibi ülkeden ayrılıştan önce yardım, menşe ülkeye giriş ve menşe ülke toplumuyla yeniden entegrasyon için transit geçiş yardımı ve geri dönüş sonrası desteğinin de sağlandığı, resmi gönüllü geri dönüş programlarıyla ilgili bilgilendirme ve destek de yer almaktadır. Sağlanan bu danışmanlık hizmetiyle, şahısların, menşe ülkeye varışta karşılaşılabilecek mahrumiyet ve yoksulluk gibi kaygılarıyla veya ileride varış ülkesine yasal yollardan geri dönmek üzere vize başvurusu yapmanın engellenmesi gibi korkularıyla baş edilebilir.

2.1.11 GERİ DÖNÜŞ EVLERİ

“Geri dönüş evleri” olarak adlandırılan konutlarla, vaka yönetimi desteği ile gönüllü veya zorunlu geri dönüş için belirlenen bir mahalde ikamet etme koşulu bir araya getirilir. Geri dönüş işlemleri devam eden şahıslar, açık tesislere yerleştirilirler ve kendilerini ellerindeki seçeneklerle ilgili olarak bilgilendiren ve ülkeden ayrılışlarına hazırlanmalarına yardımcı olan birebir danışmanlar tahsis edilir.





2.1.12 KEFALET, TEMİNAT SENEDİ, KEFİL VE GÜVENCE

Şahıslara kefalet, teminat senedi, kefil ve güvence imkanlarının verilmesiyle, (a) kendilerinin veya bir kefilin ödeyeceği kefalet; (b) veya sıklıkla finansal bir teminatın yanı sıra, yetkililerle şahıs arasında imzalanacak bir yazılı anlaşma; (c) söz konusu şahsın ilgili düzenlemeye uyacağına kefil olan üçüncü bir şahıs tarafından verilecek bir güvence sayesinde, bu şahısların idari gözetim durumlarının sona ermesi sağlanır. Şahsın firar etmesi veya koşullara uymaması durumunda, yatırılan teminat kaybedilmiş olur. Şahıs serbest bırakıldığında bir aile üyesine, başka bir şahsa, sivil toplum örgütüne ve/veya dini kuruluşa veya topluluk kuruluşuna teslim edilir.



2.1.13 ELEKTRONİK İZLEME

Elektronik izleme veya “takip cihazıyla izleme”, GPS bağlantılı el veya ayak bileği kelepçesi yardımıyla şahsın hareketlerinin izlenmesi veya kısıtlanmasını ifade eden bir izleme biçimidir. Elektronik izleme esas olarak ceza hukuku bağlamında kullanılmıştır. Bazı kuruluşlar, elektronik izlemeyi özellikle sert ve müdahaleci bir tedbir olarak tanımlayarak, bu yöntemin göç bağlamında kullanılmasını sert bir dille eleştirmişlerdir. Bazıları elektronik izlemenin göç bağlamında idari gözetim yerine bir alternatif tedbir olarak kullanılmaması gerektiğini savunurken, söz konusu yöntem diğer bazı taraflarca tamamen dışlanmamaktadır.

Devletler idari gözetim uygulaması yerine, mümkün olan en geniş alternatif yelpazesini sunmalıdır. Orantılılık ilkesi göz önünde bulundurularak, her bir münferit durumla ilgili meşru amaçlara ulaşmaya yönelik olarak, mümkün olan en az müdahaleci veya en az kısıtlayıcı tedbirden başlanmalıdır. Buradan şu anlaşılmalıdır ki, idari gözetime alternatif bir tedbirin koşullarına uymamanın sonucu, otomatikman idari gözetim uygulaması olmamalıdır. Çeşitli tedbirlerin farklı özellikleri ve sonuçları ve söz konusu şartların ve bireylerin çeşitliliği dikkate alındığında, hükümetlerin ve karar vericilerin önünde basit bir seçenek listesi bulunmamaktadır. İdari gözetime alternatif olacak tedbirin her bir uygulamasında, ilgili ülke bağlamının kendine özgü özelliklerine, göç hareketlerinin mahiyetine ve bireysel şartlara kulak vererek değerlendirme yapılması gerekir. Aynı zamanda, bu alanda sağlanacak başarıyı her şeyden önce, sadece önerilen alternatif türleri cinsinden bir başarı olarak düşünmenin, dar kapsamlı bir değerlendirme olduğunu bilmek de önemlidir. Alternatif tedbirlerin uygulanması sadece spesifik milli ve bireysel koşullara uygun, doğru alternatif “türünün” veya “tür karışımının” bulunmasıyla ilgili değildir. Alternatif tedbir türleri tespit edilip uygulanırken bireysel katılım süreçlerine odaklanılması da sonuç alınması bakımından çok önemlidir. Bu konuya önümüzdeki bölümde değinilecektir.

2.2

Her bir alternatif tedbir türünün potansiyelleri ve kısıtları

3. ALTERNATİF UYGULAMALAR NASIL ETKİLİ HALE GETİRİLİR

3.1 Etkinliğin temel unsurlarını sağlamaya çalışmak

3.1.1 “Etkili”den neyi anlamalıyız?

Göç bağlamında idari gözetim altına alma uygulamasına alternatif uygulamaların etkililiğini aşağıdaki üç kıstas temelinde değerlendirme konusunda geniş bir görüş birliği mevcuttur:



İnsan haklarına saygı göstererek temel ihtiyaçların karşılanması;



Aşağıdakiler de dahil olmak üzere, göç prosedürlerine uyumun sağlanması:

- Vakaların süratle ve adil bir biçimde sonuca bağlanması
- Gönüllü ve zorunlu geri dönüşlerin kolaylaştırılması
- Firar vakalarının azaltılması



Maliyet etkinliğinin sağlanması.

Devletlerin meşru gayesi olan, göç prosedürlerine uyumun sağlanması kuşkusuz alternatif tedbirlerin çok temel bir unsurudur. Bu çok önemli unsur olmaksızın, alternatif tedbirlerin etkili olmasından söz edilemez. Benzer bir şekilde, bu alternatif tedbirlerin hedeflerine makul maliyetlerle erişilebildiği ortaya konduğunda, devletler bu tedbirleri, gerekli ölçeklerde daha büyük bir olasılıkla uygulayacaklardır. Aynı nedenle, insan haklarına ve insan onuruna saygılı olmadıkça alternatiflerin etkili olmalarından söz edilemez. Ancak etkili bir uygulama en iyi nasıl sağlanabilir?

3.1.2 Etkinliğin temel unsurları

Bir alternatifle sağlanan sonucun elde edilmesinde, alternatifin nasıl uygulandığı, hangi alternatif türünün seçildiğine nazaran daha belirleyici olabilecektir. Bir alternatif tedbirin uygulanmasında bazı süreçlere uyulması veya göz ardı edilmesi önemlidir. Bu süreçler, idari gözetime alternatif olabilecek etkili tedbirlerin “temel unsurları” olarak tanımlanmıştır.

Kısaca, etkili alternatif programlar aşağıdaki temel unsurları içerirler:





Tarama ve değerlendirme – Vakanın kendine özgü koşullarını anlamak ve yönetim ve yerleştirme seçenekleriyle ilgili bilgilendirilmiş kararlar verebilmek üzere eleme ve değerlendirme sürecinden yararlanmak;



Bilgiye erişim – Bireylerin iyi bilgilendirilmelerini sağlamak ve kendilerine hakları, sorumlulukları ve bunları yerine getirmemelerinin yaratacağı sonuçlar hakkında net, özlü ve erişilebilir bilgileri vermek;



Adli yardım – Baştan itibaren ve ilgili tüm süreçler boyunca adli yardıma ve desteğe anlamlı bir erişim sağlamak;



Vaka yönetimi hizmetleri – Bireylere kişiselleştirilmiş vaka yönetimi hizmetleri ve bilgileriyle destek sağlamak;



İnsanlık onurunun ve insan haklarının güvence altına alınması – Bireylerin insanlık onurunun ve insan haklarını güvence altına almak ve temel ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak;



İltica ve göç süreçlerine güvenin oluşturulması – Sadece kontrol ve cezalandırma üzerine odaklanmadan, adalet ve iş birliği ruhu ile iltica ve göç süreçlerine güven ve saygı duyulmasını sağlamak.

Etkililiğin bazı temel unsurlarının uluslararası insan hakları standartları olduğu açıktır. O nedenle alternatif uygulamaları etkili hale getirmek kısmen, düzgün prosedürleri uygulama sanatıdır. Ancak etkililiğin tüm unsurlarını karşılamak ve prosedürlere uygunluğu sağlamak için, belirli durumların esnek davranılarak ele alınabildiği, çok çeşitli alternatiflerin oluşturulması tavsiye olunur.



i. TARAMA VE DEĞERLENDİRME

Tarama ve değerlendirme süreçleri, idari gözetim yerine etkili alternatiflerin 'temel' unsurları olarak kabul edilirler çünkü bu süreçler, haklarında alternatif tedbirlerin düşünüldüğü her bir şahsın bireysel koşullarını anlamada karar vericilere yardımcı olur.

Tarama ve değerlendirme süreci olmadan alternatif tedbirlerin etkili kullanımı mümkün değildir. Tarama, idari gözetim ile ilgili bir karar verilmeden önce, erken bir safhada yapılmalıdır. Gizli kalmış hassasiyetlerin ve kırılabilirliklerin tanımlanabilmesi için bireylerle yüz yüze iletişimi içermelidir. Tarama kimlik, milliyet, yaş, göç ve sağlık durumu dahil olmak üzere, temel kişisel bilgilerin elde edilmesinin yanı sıra, muhtemel bir kırılabilirlik veya risk göstergesinin tespitini de içerebilir. Buna dayanarak ilk kararlar alınabilir ve ilgili şahıslar kendi özel ihtiyaçlarına ve risklerine cevap verecek uygun alternatif tedbirlere yönlendirilebilirler.

Değerlendirme ise, tarama aşamasında tespit edilen riskler, ihtiyaçlar ve kırılabilirlik faktörleri dahil, bireysel koşulların daha da derinlemesine ele alınmasını içerebilir. Değerlendirme, iltica veya göç sürecinin tamamında düzenli aralıklarla devam etmeli ve zarar görme riskinin daha yüksek olduğu idari gözetim bağlamında yoğunlaştırılmalıdır.

ii. BİLGİYE ERİŞİM

Bireylere hak ve sorumlulukları, uygulanacak usuller ve bunlara uymamanın sonuçları hakkında net ve açık, özlü ve erişilebilir bilgiler verilmelidir. Bu bilgiler mümkün olduğu kadar erken bir safhada ve şahsın anladığından emin olmak üzere kontroller uygulanarak, çeşitli formatlarda ve kolayca erişilebilir bir biçimde sağlanmalıdır. Çevirisi yapılmış yazılı metinlerle birlikte çevirmenler de –gereğinde ücretsiz olarak—sağlanmalıdır. Bilginin güvenilir bir biçimde sağlanması sisteme olan güveni artıracaktır, çünkü bireyler içinde buldukları süreci anladıkça sürece daha çok uyum göstereceklerdir. Bilginin sağlanması aynı zamanda karar vericilerle iletişimi de iyileştirebilir, çünkü bu durumda karar vericiler sorunlar ve şahsın koşulları hakkında bilgi sahibi olacağından, verilen kararların kalitesi de artacaktır.

iii. ADLİ YARDIM

Adli yardıma erişim göç prosedürlerine uyumun desteklenmesinde son derece değerlidir. Adli yardım bireylerin alınan kararların nedenlerini anlamalarını ve mevcut tüm adli seçenekleri araştırmalarını mümkün kılar. Mümkün olduğunda adli yardım parasız ve kendiliğinden



sağlanmalıdır. Sivil toplum kuruluşları, adli yardım hizmetleri kuruluşları (Barolar) veya ücret almadan çalışan hukuk büroları adli yardım sağlayabilme potansiyeline sahiptirler.

En etkili alternatif tedbirler başlangıçtan itibaren başlayıp ilgili tüm iltica ve göç süreçlerinde devam eden adli yardıma ve desteğe anlamlı erişimi içeren alternatif tedbirlerdir. Düzgün destek verilmesi halinde, iyi bilgilendirilmiş şahısların kendi ülkelerine gönüllü olarak dönme olasılığının daha yüksek olduğu görülmüştür.



iv. VAKA YÖNETİMİ HİZMETLERİ

Vaka yönetiminde göçle ilgili durumlarını zamanında çözüme kavuşturma yönünde karar vermeleri ve yetkililerle birlikte çalışmalarını için bireylerin desteklenmesi üzerinde durulur. Vaka yöneticileri ideal olarak başlangıçtan itibaren ve formalitelerin sonlandırılmasına kadar bireylerle ve/veya ailelerle yüz yüze, birlikte çalışırlar ve bu bireylere bilgiye, hizmetlere ve adli yardıma erişimde yardımcı olurlar. Vaka yöneticileri devlet veya sivil toplum temsilcilerinden oluşabilir ancak idealde, göç konusunda karar verici görevliler olmamalıdır. Önemli göç hareketlerinde sürecin tümünde bütün bireylere vaka yönetimi hizmeti sağlamak mümkün olmayabilir, o nedenle bu konuda bir öncelik sıralaması, diğer kıstasların yanı sıra, firar dahil, tanımlanmış kırılma noktaları temelinde yapılmalıdır.



v. İNSANLIK ONURUNUN VE İNSAN HAKLARININ GÜVENCE ALTINA ALINMASI

Bireyler topluluk içindeki temel ihtiyaçlarına erişirken insanlık onurları korunamıyorsa, söz konusu alternatif tedbirlerin uygulanması hem yasalara uygun olmaz hem de etkisiz olur. Temel geçinme ihtiyacı sadece bir temel hak olmakla kalmayıp, geri dönüşe hazırlanmak da dahil olmak üzere, bireylerin yeterli istikrara kavuşmalarını sağlar. Evsizlik, üçüncü ülkelere doğru hareketi teşvik edeceği gibi, geri dönüş de dahil olmak üzere bireylerin gelecekle ilgili seçenekleri yapıcı bir biçimde düşüncelerini güçleştirir. Bireylerin bölgede diğer hizmetlerin de sağlandığı yerde bir konuta yerleştirilmesi, bireyin tecrit

edildiği ortamlarla karşılaştırıldığında, bireyin göç prosedürlerine daha fazla katılmasını sağlar.

Kalacak yer kapasitesinin, bireyin temel ihtiyaçları topluluk içerisinde sağlanacak şekilde geliştirilip genişletilmesi gerekebilir. Bu durum, kırılğan konumdaki çocuklar ve insanlar için özellikle acil bir ihtiyaçtır. Geri dönüş süreci, bireylerle yapılan çalışmada, eldeki vakanın sonuçlandırılması açısından çok hayati bir süreçtir. O nedenle alternatif tedbirin bütün unsurlarının bu aşamada insanları süreci terk etmek yerine, sürece katılmalarını sağlayacak şekilde desteklemesi önemlidir. Örneğin insanlar taleplerinin reddedildiği bir anda, kaldıkları konuttan zorla çıkartıldıklarında, bu insanların bildirim koşuluna uyararak yetkililerle temasta kalmalarını teşvik edici bir unsur ortadan kalkabilir.

vi. İLTİCA VE GÖÇ SÜREÇLERİNE GÜVEN DUYULMASININ SAĞLANMASI

İdari gözetime alternatif olacak tedbirlerin etkili bir biçimde uygulanmalarını sağlayacak, diğer bütün unsurlara dokunan bir husus, adil ve karşılıklı işbirliğini içeren bir ruhla, iltica ve göç prosedürlerine yönelik bir güven duygusunun sağlanmasıdır. İdari gözetim yerine başka alternatif tedbirlerin uygulanması, resmi süreçlerin bu süreçlerden geçen insanlarca adil ve meşru süreçler olarak algılanmasını, o nedenle de insanların bu süreçlere uyma olasılığının artmasını sağlayabilir. Sürecin adil bir süreç olup olmadığı algısını etkileyen unsurlar arasında, sürecin uzaması, maruz kalınan tutarsız muamele ve karar verme süreçleri, şahısların süreç sırasında ifadelerinin dinlenip dinlenmediği ve bilgi ve adli yardımın mevcut olup olmadığı gibi unsurlar yer alabilir. Özellikle de sürece uyumun gereksiz bir biçimde karmaşık hale getirildiği durumlarda, meşakkat verici, kısıtlayıcı ve belli koşulların yerine getirilmesine bağlı alternatif tedbirlerin gereğinden çok kullanılması, güven duygusunu baltalayabilir ve sürece uyum gösterilmesini olumsuz etkileyebilir. Gereksiz veya keyfi idari gözetim adil süreçlere olan güveni kuşkusuz baltalayacaktır. Güven duygusunu oluşturmanın bir başka yolu da bireylerin göç süreçlerine katılmalarını destekleyecek göçmen toplulukları dahil olmak üzere, çok çeşitli paydaş gruplarıyla düzenli ve anlamlı istişarelerde bulunulması olabilir.

Genel olarak, bireylerle erken safhada temasa geçilmesi idari gözetim alternatiflerinin etkili bir biçimde uygulanmasında temel bir unsur olup başarının her ilmiğinde payı vardır.



3.2 Ulusal bağlamınızın İncelenmesi: Temel Sorunlar

Bu bölümde idari gözetim alternatiflerinin etkin bir biçimde uygulanmasını sağlamak adına yetkililerce değerlendirilebilecek bir takım temel sorular ve atılması muhtemel adımlar üzerinde durulmaktadır. Bu, zorunlu veya uygulanması vazedilen bir yönerge gibi algılanmamalıdır.



3.2.1 MEVCUT GÜÇLÜ YANLARIN, EKSİKLİKLERİN VE OLANAKLARIN ANLAŞILMASI

İdari gözetim alternatiflerinin uygulanması sürecinde uluslararası standartlar gözetilirken ilgili devletin ulusal bağlamı da göz önünde bulundurulmalıdır: iyi uygulamalar başka bir ülkeden topluca, olduğu gibi aktarılamaz. Yasal çerçeve ve uygulanan politikalar her ülke bağlamında farklılık gösterecektir. Aynı zamanda göç hareketlerinin niteliğinde ve çapında da farklılıklar ve bunların yönetilmesinde karşılaşılan özel güçlükler olacaktır. Benzer bir biçimde, gerek devletin içinde gerekse sivil toplum, milli insan hakları kurumları ve diğer önemli paydaşlar açısından, mevcut altyapının niteliği ve eldeki kaynaklar açısından kayda değer farklılıklar olacaktır. Alternatif tedbirler etkili bir biçimde oluşturulurken, bunlar milli bağlamdaki mevcut güçlü yanlar üzerinde inşa edilmeli ve aynı zamanda göçle ilgili özel yönetim güçlükleri de ele alınmalıdır. Alternatiflerin tasarlanması ve uygulanmasında milli gerçeklikler, mevcut hizmetler, ihtiyaçlar ve potansiyeller dikkatlice incelenmelidir. Mümkünse, eldeki fırsatların daha derinliğine tespiti ve değerli çalışma ilişkileri oluşturma amacıyla, baştan itibaren çok çeşitli bir aktörler yelpazesine istişarede bulunulması ve bunların sürece dahil edilmesi tavsiye olunur.

3.2.2 YASALARA VE POLİTİKALARA İLİŞKİN MİLLİ ÇERÇEVENİN ULUSLARARASI STANDARTLARLA KARŞILAŞTIRILARAK İNCELENMESİ

Öncelikle milli yasal çerçevenin, politikaların ve uygulamaların incelenmesi önemlidir. Bu bağlamda sorulabilecek temel sorular şunlardır:

- *Mevzuat uluslararası insan hakları standartlarıyla uyumlu mudur?*
- *Mevcut politikalar karar vericilerin genel hatlarıyla alternatifleri incelemelerini mümkün kılmakta mıdır?*
- *Alternatifler yasalarda ve/veya uygulamada, bireylerle etkileşime dayalı tedbirlerin oluşturulmasını olanaksız kılan bir tipolojiye indirgenerek sınırlandırılmış mıdır?*

Alternatiflerin oluşturulması önünde yasal noksanlıklar veya engeller olduğunda, bunlar en baştan tespit edilmeli ve değiştirilmeleri için gereken süre sağlanmalıdır.

ATILABİLECEK MUHTEMEL ADIMLAR:

- Yasa ve politikaların dahili ve harici birimlerde gözden geçirilmesine yönelik düzenleme yapmak ve sürece kilit öneme sahip ortakları ve uzmanları dahil etmek.
- Mevzuatta, politikalarda, usullerde ve personelin eğitilmesinde noksanlıkları tespit etmek.
- Mevzuatta ve politikalarda gerekli değişiklikler yapılmasının gerekli olup olmadığını ve hangi değişiklikler yapılmasının gerektiğini incelemek.
- İltica ve göç sürecinin belirli noktalarında alternatif tedbirler oluşturma ve uygulamaya yönelik pratik fırsatları tespit etmek ve bu amaçla hangi kaynakların mevcut olduğuna yönelik tahminde bulunmak.
- İdari gözetim uygulamasıyla ilgili maliyetler de dahil olmak üzere, hangi mevcut alternatiflerin hangi koşullarda etkili olduğunu değerlendirmek.

3.2.3 GÖÇ HAREKETLERİNİN BÜYÜKLÜĞÜNÜN, NİTELİĞİNİN VE BARINDIRDIĞI KIRILGANLIKLARIN ANLAŞILMASI

Göç hareketlerinin niteliğinin belirli bir ülke bağlamında anlaşılması da son derece önemlidir. Bu değerlendirmeye diğer hususların yanı sıra, iltica talebinde bulunanların iltica talebinde bulunmayanlara oranı, transit geçiş yapanlar, çocuklar ve diğer kırılgan bireyler veya gruplar, ülkede kısa süreyle kalanlar, düzensiz göçmen haline gelen uzun süreli ziyaretçilerle diğer vatansız şahıslar ve/veya geri gönderilemeyecek şahıslar da dahil edilmiştir. Bu noktada, gerekli duyulan yaklaşım farklılık gösterecektir. Bu husus, örneğin, acil barınma ve destek sağlanmasını gerektiren çok büyük sayıda göçmen akışı olması veya diğer uç bir durum olan, az sayıda ziyaretçi girişinin çeviri hizmetleri dahil olmak üzere uygun hizmetlerin sağlanması açısından bir sıkıntı oluşturup oluşturmayacağı gibi durumlara bağlı olacaktır. Öte yandan, ülkede yasal veya yasal olmayan bir şekilde yıllardır ikamet etmekte olan nüfus içinse, yine daha farklı bir yaklaşımın benimsenmesi gerekecektir.

Ancak, kuşkusuz, göç eğilimleri ve hareketleri durağan olmayıp, zaman içinde değiştiğinden, yukarıdaki gibi bir analizin her an değişebileceği akıldan tutulmalıdır. Sonuç olarak, söz konusu göçmen gruplarla ilgili ayrıntılı bilgiye sahip çeşitli paydaşlarla istişare edilmesi önemlidir.

ATILABİLECEK MUHTEMEL ADIMLAR:

- Göç eğilimlerinin ve hareketlerinin analizini yaparken, iltica talebinde bulunanlar ve özellikle çocuklar başta olmak üzere diğer hassas ve kırılgan konumdaki bireyler vb. şeklinde temel kategoriler oluşturun.
- İkinci göç hareketleri, hassas ve kırılgan konumdaki şahısların/bireylerin ihtiyaçlarının karşılanması ve vatansızlar ve geri gönderilemeyenler dahil olmak üzere, iltica talebi reddedilenlerin durumlarının sonuca ulaştırılması gibi göç hareketlerinin yönetilme şekline kaynaklanan temel sorunları tespit edin.
- İltica ve göç prosedürlerinin uygulanmasıyla noktada karşılaşılan güçlük ve sorunları inceleyin.
- Sorun ve güçlüklerin tespiti ve ele alınması sürecinde, insan hakları üzerine çalışan ulusal kurumlar, sivil toplum ve uluslararası kuruluşlar gibi ilgili paydaşlarla istişare ederek kapsamlı bir yaklaşımın benimsenmesini sağlayın.

3.2.4 İLGİLİ YURTIÇI, BÖLGESEL VE ULUSLARARASI İYİ UYGULAMALARIN BELİRLENMESİ

Her ne kadar her milli bağlam birbirinden farklı da olsa, özellikle yaşanan sorunlar, karşılaşılan güçlükler ve yasal çerçeve konularında benzerliklerin bulunduğu hallerde, geniş kapsamlı ve gide-rek artan bölgesel ve uluslararası deneyimlerden ders çıkarılması önemlidir. Benzer güçlüklerle sıklıkla karşı karşıya kalan komşu ülkelerin süreçte edindikleri dersler ve kullandıkları iyi uygulamaları paylaşmaları, bu noktada fayda sağlayabilir. Aynı şekilde, transit geçiş yapan gruplar özelinde karşılaşılan güçlükler dünyanın dört bir yanındaki ülkeleri etkileyebilir.

ATILABİLECEK MUHTEMEL ADIMLAR:

- Diğer devlet paydaşları, insan hakları kurumları, hükümetler arası kuruluşlar, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplumla kurulacak işbirliği yardımıyla bölgede veya dünyanın diğer yerlerinde kullanılan iyi uygulama örneklerini tespit etmek.
- Eşdüzeyli gruplar arası değişim programları ve bilgilenme ziyaretleri aracılığıyla öğrenilenlerin ve deneyimlerin paylaşılmasını sağlayacak düzenlemeler yapmak.

3.2.5 VAROLAN ALTERNATİFLERİN MEVCUDİYETİNİN VE ETKİNLİK DERECELERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Belirli bir milli bağlam özelinde etkili alternatifler geliştirebilmek için sahadaki gerçekleri tespit etmek ve anlamak son derece önemlidir. Ancak o zaman, sistem güçlendirilebilir ve ilerleme sağlanması adına mevcut kaynaklarda gerekli uyarlamalar yapılabilir. Bu kapsamda sorulabilecek bazı kritik sorular şunlardır:

i. ALTERNATİFLER UYGULAMADA NE ÖLÇÜDE KULLANILMAKTADIR?

Alternatif tedbirlerin geliştirilmesi için kuşkusuz ki ilk adım mevcut uygulamaların tespiti ve incelenmesidir. Bu sebeple, alternatif tedbirlerin halihazırda kullanıldığı durumları ve özellikle de hassas ve kırılgan konumdaki bireyler ve çocuklarla ilgili noksanlıkların ve fırsatların bulunduğu alanları tespit etmek önemlidir. Alternatif tedbirlere daha geniş bir açıdan bakmak, geliştirilmesi gereken alanlara ışık tutabilir. Bildirimde bulunma koşulu ve belirlenmiş konut gibi "geleneksel" uygulamalar Avrupa'nın dört bir yanında, etkileşime dayalı tedbirlere nazaran çok daha yaygın kullanılmaktadır. Etkinlikleri kanıtlanmış olmasına rağmen vaka yönetimine dayalı alternatif tedbirlere çok daha az rastlanmaktadır. Çocuklar dahil,

hassas ve kırılgan konumdaki bireylerin ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için oldukça geniş bir alternatif tedbir yelpazesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bunlara etkileşime odaklanmak suretiyle ilave destek ve yardım sağlayan projeler de dahildir.

MUHTEMEL SORUNLAR

- Hukuken mevcut olan alternatif tedbirler nelerdir?
- Söz konusu tedbirler uygulamada ne ölçüde uygulanmaktadır?
- Mevcut alternatif tedbirlerin kapsamı ve çeşitliliği birbirinden çok farklı niteliklere sahip bireylerin ihtiyaçlarını karşılama ve etkili göç yönetimini sağlama noktasında yeterli midir?
- Uygulamada etkileşim temelli alternatif tedbirler mevcut mudur yoksa benimsenen yaklaşım yalnızca koşulların yerine getirilmesi yönünde midir?
- Alternatif tedbirlerin uygulanmasında bireysel etkileşim gözetilmektedir?
- Alternatif tedbirlerden tüm bireyler mi, yoksa sadece belirli gruplar mı faydalanmaktadır?
- Alternatif tedbirler çocuklar dahil kırılgan konumdaki bireylerin ihtiyaçlarına yönelik midir?
- Halihazırda idari gözetim altında bulunup, daha etkili alternatif tedbirlerin mevcut olması halinde toplum içine yerleştirilebilecek kişiler/gruplar var mıdır?

ii. MEVCUT ALTERNATİFLER NE KADAR ETKİLİDİR?

Aynı şekilde, mevcut alternatif tedbirlerin meşru hedeflerine ne derece ulaştığının değerlendirilmesi de önemlidir. Bu el kitabında belirtilmiş olan etkililik kıstasları mevcut alternatif tedbirlerin ne derece etkili olduğunun değerlendirilmesinde de kullanılabilir. Söz konusu tedbirler, eldeki verilere bağlı olmak üzere bir ölçüde, genel nicel anlamda değerlendirilebilir; ancak nitel değerlendirmeler de son derece önemlidir. Bu açıdan elde edilen sonuçların, farklı uygulamaları hayata geçirmiş olan komşu ülkeler ile kıyaslanması yararlı olabilir.

MUHTEMEL SORUNLAR

- Ülkede kalma izni, gönüllü geri dönüş ve zorunlu geri dönüş dahil olmak üzere, çeşitli alternatif tedbirler uygulanan bireylerin vakalarının çözüme ulaştırılma oranları nedir?
- Belirli alternatif tedbirlerle ilgili firar oranları nelerdir?
- Belirli alternatif tedbirlerle ilgili göç ve iltica süreçlerine uyum göstermeme oranları nedir?
- Alternatif tedbirler sivil toplumdan veya uluslararası kuruluşlardan yönetilen insan hakları temelinde sorunlara veya eleştirilere maruz bırakılmış mıdır?
- Bazı özel alternatiflerin maliyeti nedir?
- Sistemde yer alan kişi ve birimler alternatif tedbirlerin etkililiğini nasıl değerlendirmektedirler?

iii. BAZI ALTERNATİFLERİN UYGULANMASI DİĞERLERİNE GÖRE NEDEN DAHA ÇOK VEYA AZ ETKİLİDİR?

Alternatif tedbirlerin mevcut kullanımının güçlü ve zayıf yanlarının incelenerek değerlendirilmesi bu alanda gelişme fırsatlarının tespit edilmesi açısından önemlidir. Yapılacak bu tür nitel değerlendirmelere BMMYK ve Uluslararası İdari Gözetim Koalisyonu dahil olmak üzere, uluslararası kurum ve kuruluşların geliştirdikleri araçların kullanımı yardımcı olabilir.

MUHEMEL SORUNLAR

Tarama ve değerlendirme

- Özellikle de idari gözetim kararı verilmeden önce, tarama hemen yapılmakta mıdır?
- Tarama, kimlik, milliyet, yaş, sağlık sorunları ve kırılganlıklarla ilgili temel bilgilerin elde edilmesinde etkili midir?
- Gizli kalan kırılganlıkların ve engellilik durumlarının tespit edilebilmesi için, tarama şahıslarla yüz yüze iletişimi içermekte midir veya ağırlıklı olarak milliyet gibi göstergelere bakılmakta mıdır?
- Değerlendirmede, tarama esnasında tespit edilen riskler, ihtiyaçlar, potansiyel ve kırılganlık faktörleri dahil olmak üzere, şahsın özel koşullarının belirli bir yapıya dayalı, şeffaf bir analiz yer almakta mıdır?
- Özellikle de idari gözetim altında tutulan insanlarla ilgili olarak, değerlendirme düzenli aralıklarla yapılmakta mıdır?
- Yapılan değerlendirmede gerekli görülmesi halinde, şahısların idari gözetim konumundan alternatif bir düzenlemeye geçirilmesi veya serbest bırakılmasına yönelik mevcut prosedürler var mıdır?
- Tarama ve değerlendirme uluslararası iyi uygulamaları temel almakta mıdır?

MUHEMEL SORUNLAR

Bilgiye erişim

- İltica ve göç sürecinde insanlar, hak ve sorumluluklarına ve prosedürlere uymamanın sonuçları hakkında bilgi almakta mıdırlar ve bu bilgiye erişebilmekte midirler?
- İnsanlar neden idari gözetim altına alındıkları, kısıtlamalara tabi tutuldukları veya belirli bir alternatif programa dahil edildikleri konusunda bilgilendirilmekte midirler?
- Alternatif tedbirler kapsamındaki insanlara hak ve sorumluluklarına ve prosedürlere uymamanın sonuçları hakkında bilgi verilmekte midir?
- Bu bilgiler özellikle yazılı çeviri yoluyla, çevirmenler kanalıyla ve çeşitli formatlarda olmak üzere, şahısların anladığı bir dille ve yöntemle sağlanmakta mıdır?
- Sağlanan bilgileri yardım edilmemesi halinde anlamakta zorlanan kırılğan ve hassas konumdaki insanlara bilgi ve destek sağlanmakta mıdır?

MUHEMEL SORUNLAR

Adli yardıma erişim

- İnsanlar iltica veya göç sürecinin tümünde, kanunlar uyarınca ücretsiz olarak veya örneğin, sivil toplum kuruluşları veya adli yardım klinikleri kanalıyla, uygulamada adli yardıma erişim sağlayabilmekte midirler?

MUHTEMEL SORUNLAR

Vaka yönetimi hizmetleri

- İnsanlara, bilgiye ve adli yardıma erişim temin edilmek suretiyle, göç prosedürlerine yapıcı bir biçimde katılmalarına yardımcı olunduğu, kişiselleştirilmiş vaka yönetimi desteği sağlanmakta mıdır?
- Bu tür vaka yönetimleri bireysel ihtiyaçlara ve kırılğanlıklara göre uyarlanmış mıdır?

MUHTEMEL SORUNLAR

İnsanlık onurunun ve insan haklarının güvenceye alınması

- Temel ihtiyaçların karşılandığı, insanlık onurunun ve temel hak ve özgürlüklerin güvenceye alındığı yeterli yerleştirme seçenekleri mevcut mudur?
- Bireylerin elzem refah, eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimi var mıdır?
- Eğitim ve zihin sağlığı bakımı dahil olmak üzere, çocukların ve kırılğan konumdaki insanların özel ihtiyaçları karşılanmakta mıdır?
- Eğitim ve zihin sağlığı bakımı dahil olmak üzere, çocukların ve kırılğan konumdaki insanların özel ihtiyaçları karşılanmakta mıdır?
- Kalacak yer diğer hizmetlere erişim sağlanabilen bir yerde midir, yoksa burada insanlar tecrit edilmiş ve süreçten kopmuş durumda mıdır?

MUHTEMEL SORUNLAR

Güven inşa edilmesi

- Sürecin en başından itibaren katılımın sağlanması dahil olmak üzere, süreçle iltica ve göç prosedürlerine güven inşa edilmekte midir?
- İlgili bireyler, başvuruları reddedildiğinde bile, süreci adil ve meşru bir süreç olarak görmekte midirler?
- Süreç esnasında, millî insan hakları kurumları, sivil toplum ve uluslararası kuruluşlar gibi bilgili paydaşlarla istişarede bulunulmuş mudur?

3.2.6 UYARLANABİLECEK MEVCUT HİZMETLERİN VE UZMANLIK BİLGİLERİNİN BELİRLENMESİ

Alternatif tedbirler sıklıkla mevcut hizmetlerden ve bilgi birikiminden yararlanılarak oluşturulabilir ve sıfırdan başlanmasına gerek bırakmayabilir. Toplumun diğer kesimlerinde mevcut yerleşik uygulamalar – örneğin velayet sistemleri, koruyucu aile bakımı ve çocuk evleri – göç yönetimi sistemlerindeki noksanlıkları aşabilir. Benzer bir şekilde, bu hizmetler iltica veya göç sürecinin belirli bir safhasında zaten sağlanıyor, diğer safhalarında sağlanmıyor olabilir. Örneğin iltica talebinde bulunanlara sağlanan destek hizmetleri ve adli yardım şahıslar geri dönüş sürecine başladığında sıklıkla geri çekilmektedir.

ATILABİLECEK MUHTEMEL ADIMLAR

- Alternatif tedbirlerde tespit edilen noksanlıklara cevap verebilecek şekilde uyarlanabilecek olan mevcut hizmetleri tespit edip eşleştirmek.
- Güçlü yanları, noksanlıkları ve potansiyeli tam olarak belirleyebilmek için bu tür hizmetleri sağlayan ilgili paydaşlarla istişarede bulunmak.
- Mevcut hizmetlerin ne derece uyarlanıp daha büyük çapta uygulanabileceğini ve bunun için hangi aktörlerin devreye girmesi gerektiğini değerlendirmek.

3.2.7 ALTERNATİF UYGULAMALARIN MALİYETLERİNİN HESAPLANMASI

Maliyet etkinliği etkili alternatif tedbirlerin önemli bir unsuru olduğundan bu tedbirin kapsadığı muhtemel maliyetlerin çok ayrıntılı bir değerlendirmesinin yapılması gereklidir. Özellikle de kırılğan şahıslar söz konusu olduğunda, şahısların sürece dahil edilmesini içeren alternatif tedbirler daha maliyetli olacaktır. Ancak, etkili alternatif tedbirlerin vazgeçilmez unsurları olan etkileşim ve desteğin bir maliyetinin olmasına rağmen, karşılıklı etkileşime dayalı alternatif tedbirlerin geçmiş performansı, idari gözetime nazaran daha az maliyetli olduğundan, şahıslarla etkileşime girilerek sürece dahil edilmelerinden sağlanacak yarar muhtemelen daha fazla olacaktır. Genel olarak maliyetlerin azaltılması için İdari gözetim uygulamasının azaltılması ve kilit paydaşların mevcut hizmetleri uyarlama gayretine aktif bir biçimde katılımı genel maliyetlere hem bir açıklık getirebilir hem de bunları azaltabilir.

ATILABİLECEK MUHTEMEL ADIMLAR

- Mevcut hizmetlerin maliyetlerinin ve alternatif tedbirlerin uyarlanmasının getireceği muhtemel maliyetlerin dikkate alınmasına ilgili devlet hizmetlerini ve diğer kilit paydaşları da dahil etmek.
- Kırılğan konumdaki şahıslar dahil olmak üzere, tüm göçmen kategorisindeki şahıslara uygulanabilecek çeşitli alternatiflerin muhtemel maliyetlerini hesaplamak.
- Uygulama sürecinde maliyeti düşürecek fırsatları tespit etmek.
- Alternatiflerin etkili bir biçimde uygulanmasının daha da güçlendirilmesinin yanı sıra, genelde idari gözetim uygulamasında nasıl bir azalma yapılabileceğini inceleyip değerlendirmek.

3.3 Planlama safhaları: Muhtemel adımlar

Bu bölümde idari gözetim alternatiflerinin etkin bir biçimde uygulanmasını sağlamak adına yetkililerce değerlendirilebilecek bir takım temel sorular ve atılması muhtemel adımlar üzerinde durulmaktadır. Bu, zorunlu veya uygulanması vazedilen bir yönerge gibi algılanmamalıdır.

Planlama safhaları



3.3.1 MEVZUATTA VE POLİTİKALARDA GEREKLİ DEĞİŞİKLİKLERİN YAPILMASI

Mevcut yasalarda alternatif tedbirlerin göz önüne alınmasıyla ilgili bir olarak bulunmaması veya mevzuatın bu alternatifleri "geleneksel" ve kuralların uygulanılmasını dayatan dar kapsamlı modellerin tipolojisine indirmediği durumlarda, bazı alternatif tedbirlerin (özellikle de hareket serbestisini kısıtlayanlar) uygulanmasını yasal bir temele oturtulması icap ettiğinde, mevzuat değişiklikleri yapılması gerekli olabilir.

3.3.2 İŞBİRLİĞİNE DAYALI ÇALIŞMA İLİŞKİLERİNİN OLUŞTURULMASI

Milli insan hakları kuruluşları, sivil toplum, uluslararası kuruluşlar ve göçmen toplulukları dahil olmak üzere, mevcut aktörler ve hizmetler ihtiyaçlarını nasıl karşılanacağına ve sürece uyumlarını sağlamak üzere göçmenler arasında güvenin nasıl inşa edileceğine dair değerli bir bilgi ve öngörü kaynağı olabilirler. Bu unsurlar aynı zamanda, idari gözetime alternatif tedbirler şeklinde geliştirilme potansiyeline sahip bazı hizmetleri de hali hazırda sağlıyor olabilirler.

ATILABİLECEK MUHTEMEL ADIMLAR

- Sürecin erken safhalarında, sivil toplum kuruluşları ve topluluk grupları dahil olmak üzere, çok çeşitli paydaşlarla yuvarlak masa toplantıları ve ikili görüşmeler düzenlemek.
- İlerlemeye yönelik yöntemlere rehberlik etmek üzere, sürece aktif bir biçimde katılmak isteyen kilit paydaşların çalışma gruplarına dahil olmalarını sağlamak.
- Hedefleri, somut girişimleri ve uygulama takvimleri olan farkındalık artırıcı faaliyetler yaratmak.

3.3.3 FARKLI YAKLAŞIMLARIN SINANMASI

Yukarıda sıralanan, etkililiğin en önemli unsurlarını barındıran küçük pilot projeler belirli ve net tanımlanmış göç hareketleri kategorilerini içeren farklı yaklaşımların sınanması için bir fırsat oluşturabilirler. Pilot uygulamalar, daha büyük çaplı alternatif tedbirlerle birlikte anılan riskleri azaltmaya yönelik maliyet etkin yöntemler olabilirler. Henüz uygulamaya geçilmediyse, bilahare gerçekleştirilecek büyük çaplı uygulamaların devreye sokulmasında, daha küçük ölçekte başarılı olan bu pilot uygulamalardan elde edilen bilgiler temel alınabilir. Başarılı pilot uygulamalar ilişkilerin oluşturulmasını ve paydaşların sürece olan güveninin güçlenmesini sağlayabilir. Bu uygulamalar aynı zamanda, sorunların, engellerin ve kaygıların erken bir safhada ele alınması için fırsat sağlar.

3.3.4 ÖZEL UZMANLIK BİLGİLERİNDEN YARARLANMA

Belirli ihtiyaçların ve risklerin ele alınmasında özel uzmanlık bilgileri gerekebilir. Örneğin, hassas ve kırılabilir konuları nedeniyle prosedürlere katılmaları ve şartlara uymaları güçleşiyorsa, zihinsel sağlık sorunlarıyla baş etmeye çalışan, hayatta kalabilmiş işkence mağduru insanlar gibi özellikle

kırılgan konumdaki bireylerin firar riski daha yüksek olabilir. Danışmanlık hizmetlerine ve diğer özel uzmanlık alanlarına erişimi olan paydaşlar, bu tür kırılgan insanların ihtiyaçlarını karşılama ve onların muhtemelen geri dönmeleri de dahil olmak üzere, göç sürecine katılımlarını destekleme açısından en iyi konumda olabilirler. Benzer bir biçimde, bazı insan ticareti mağdurları, kendilerini bu yola iten insan tacirlerinin etkisiyle daha yüksek bir firar riski taşıdıklarından gerek bu bireylerin haklarının korunması gerekse etkili bir göç yönetimi açısından bu insanlara özel uzmanlık desteği sağlanması son derece önemlidir. Bir başka örnek de ev sahibi ülkede bir suç işlemiş şahısların bazı özel riskler taşımalarıdır. Bu şahıslar hapis cezalarını çektikten sonra söz konusu riski karşılamak üzere şahsın göç bağlamında idari gözetim altına alınması da cezbedici bir yaklaşım olabilir. Ancak bu tür riskler, idari gözetim sonrası rehabilitasyon konusunda uzman olan ve göçmenlerin yeniden suç işlemesini önleyip onların göç süreci şartlarına uymasını destekleyecek kuruluşlarla yönetilebilir.

3.3.5 SPESİFİK GÜÇLÜKLERİN ELE ALINMASI

Aynı şekilde, ülke içi göç yönetişimi açısından özel sorunlar teşkil eden insan kategorileri için de aynı yaklaşımlar denenebilir. Doğru destek sağlandığında sürece uyumu düşünebilecek şahısların tespiti için etkili tarama çok önemlidir. Başka yerlerde yanlış ve gerçekçi olmayan bilgilerin sağlanmış olması bağlamında, uyuma yardımcı olunabilmesi için güvenilir ve anlaşılabilir bilgilere ve adli yardıma erişim son derece önemli olabilir. Bunun yapılması halinde, insanların açık ve net bilgiler ve önüne serilen seçenekleri araştırabilme imkanı ışığında, ülke dahilindeki süreçlerde daha iyi işbirliği sergilemeleri mümkün olabilecektir.

ATILABİLECEK MUHTEMEL ADIMLAR

- Olgu yönetimiyle ilgili potansiyel pilot uygulamaların kapsamı ve mahiyeti hakkında tahminde bulunmak.
- Pilot programa dahil edilmesi uygun göçmen kategorilerini ve mahallerini tespit etmek.
- Pilot projeleri şahısların sürece dahil edilmesine odaklanarak uygulama deneyimine sahip paydaşlarla iş birliği yapmak.
- Güçlü ve zayıf yanları belirlemek ve ders çıkarmak üzere sürecin bütün safhalarını değerlendirmek.

3.3.6 UYGULAMA PLANININ OLUŞTURULMASI

Muhtemel pilot projelerin yanı sıra, daha büyük çaplı alternatif tedbirlerin uygulanmasına yönelik bir plan geliştirilebilir. Bu planda, idari gözetim uygulamasının azaltılmasının yanı sıra, çeşitli alternatif tedbirlerin geliştirilip uygulanmasına yönelik bir takvim oluşturulabilir ve farklı konularda etkileşime geçilmesi gereken kilit öneme sahip dış aktörler tespit edilebilir.

Kuşkusuz, gerekli uzmanlık bilgilerine ve tecrübeye sahip ilgili kamu birimleri ve kamu kurumlarının da sürece katılması gerekir. İlgili birimler içinde ve bunlar arasındaki çalışma sayesinde, hizmetlerin verimsiz ve mükerrer bir biçimde tekrarlanmasının önlenmesi, birbirine bağlantılı bir sistem oluşturulabilir.

Politikalarda yapılacak basit değişikliklerle, daha geniş bir yelpazeyi kapsayan “geleneksel” alternatiflerin devreye sokulması da mümkün olabilir. Örneğin yetkili makamlara giderek kaydolma koşulu, belirlenmiş yerde ikamet, kefalet, teminat senedi ve ülkede kalmayı sağlayan geçici izin için hemen hemen hiçbir fiziksel altyapıya veya uzman insan kaynaklarına gerek yoktur. Bununla birlikte, bu tür alternatif tedbirlerin etkili bir biçimde uygulanabilmesi için ideal olarak, eğitimin yanı sıra, izlenecek politikalar konusunda da rehberlik sağlanmalıdır.

Özellikle de kalacak yer sağlama veya olgu yönetiminin söz konusu olduğu diğer alternatifler için daha büyük yatırım yapılması gerekecektir. Bütçelerde, alternatif tedbirlerin maliyeti, ihtiyaçların çapı ve mahiyetinin yanı sıra, sağlanan ve tahsis edilen finansal kaynakların değerlendirilmesi temel almalıdır.

ATILABİLECEK MUHTEMEL ADIMLAR

- Tekerrürü önlemek ve sinerji yaratmak amacıyla ilgili kamu birimleriyle müşterek çalışma uygulamaları geliştirmek.
- Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi ve deneyime sahip sivil toplum temsilcileri ve diğer paydaşlarla iş birliğini geliştirmek.
- Zaman çizelgeleri ve bütçeleri olan bir uygulama planı hazırlamak.
- Yalnızca uygulanan politikalarda değişiklikler yaparak devreye sokulabilecek alternatif tedbirleri tespit etmek.
- Vaka yönetimi, mümkün olduğunda pilot programlardan ve mevcut iyi uygulamalardan yararlanma dahil olmak üzere, ilgili tüm elzem unsurları içeren alternatif tedbirleri planlamak.
- Gerek ülke içinde gerekse yurtdışından, özel uzmanlık bilgilerine ve bilgi birikimine sahip kaynakları araştırmak.

3.3.7 PERSONELİN İŞE ALINMASI VE EĞİTİLMESİ

Özellikle de yeni çalışma alanları söz konusu olduğunda, politikalarda ve uygulamalarda yapılacak değişikliklerin, karar vericilerin yanı sıra, hakimler, polisler, sınır ve göç işleri görevlileri dahil olmak üzere ilgili diğer görevlilerin katılacağı, belirli bir yapıya dayalı bir eğitim programına mezc edilmesi gerekebilir. Gerekteğinde, yeni uygulama planı kapsamında yaratılacak yeni görevler için gerekli niteliklere sahip yeni personel işe alınabilir.

3.3.8 SONUÇLARIN İZLENMESİ VE ÇIKTILARIN PAYLAŞILMASI

Mevcut programlar için, belirli bir yapıya sahip bir nitel ve nicel izleme ve değerlendirme sistemi devreye sokulabilir ve yeni uygulamalar bağlamında bu sistem en baştan itibaren oluşturulabilir. Bu izleme ve değerlendirme sistemi etkili ve insani sistemlerin inşa edilmesine yardımcı olacak bir öğrenme fırsatı sunar. Kilit performans göstergeleriyle, insan haklarının korunması, uyum ve maliyet etkinliği açılarından etkililik ele alınabilir. Firar oranlarının azalması ve gönüllü geri dönme dahil, vaka çözüme ulaştırma oranlarının artması gibi nicel göstergelerle ani ve somut ilerlemeler tespit edilebilir. İdari gözetim uygulamasında genel bir azalma da önemli bir performans göstergesidir. Nitel göstergeler vaka yönetiminin niteliğini sıklık, temasın düzenliliği, oluşturulan güven ilişkisi, insanların göç süreçlerine katılma ve uyum sağlama yeteneğinin iyileşmesinin yanı sıra, göç sistemlerine güven gibi daha uzun vadeli değişimler açısından ölçülebilir.

Yapılan değerlendirmelerde ideal olarak bazı değişimlerin – örneğin süreçlere daha fazla güven duyma gibi – orta ila uzun vadede meydana geleceği dikkate alınmalıdır.

Dünyada idari gözetime karşılık başka alternatiflerin etkili-liğine giderek artan bir ilgi duyulmaktadır. Kapsamlı izleme ve değerlendirme sayesinde, bu alanda elde edilecek başarıların ve alınacak derslerin ulusal, bölgesel ve uluslararası düzeyde daha geniş bir biçimde anlaşılması mümkün olabilir. Bu da ortaya çıkmakta olan iyi uygulamaların, öğrenilenlerin ve edinilen deneyimlerin benzer girişimlerde bulunan devletlerle paylaşılması dahil, daha çok anlaşılmasını ve bu uygulamalara daha çok güven duyulmasını kolaylaştırabilir. Uluslararası ilgi de yeni uygulamalara ülke içinde duyulan güvenin artmasına katkıda bulunabilir.

ATILABİLECEK MUHTEMEL ADIMLAR

- Göç bağlamında idari gözetim altına alma yerine buna alternatif tedbirlerin izlenip değerlendirilmesine yönelik kıstasları ve/veya mekanizmaları oluşturmak.
- Bu kıstaslar oluşturulurken ve bunlarla ilgili olarak ileride yapılacak izleme çalışmalarına ulusal insan hakları kurumlarının, sivil toplumun ve uluslararası kuruluşların dahil edilmesini sağlamak.
- Mevcut yaklaşımların iyileştirilmesi için veri toplamak ve öğrenilenleri ilgili tüm paydaşlarla paylaşmak.

4. SONUÇ

Bu el kitabında, göç bağlamında idari gözetim uygulamasına alternatif olacak tedbirlerin başarılı bir biçimde uygulanmasının tam da merkezinde yer alan bazı temel ilkeler, öngörüler ve sorular görsel ve yalın bir biçimde ortaya konmaya çalışılmıştır. El kitabının sonuç bölümünde *göç bağlamında idari gözetime alternatif olabilecek uygulamaların hukuki ve uygulamaya yönelik yönlerinin incelenmesi* adlı belgeye, konuyla ilgili ilave öngörüler çerçevesinde ve bu belgede yer alan, çok çeşitli aktörlerin bu alandaki diğer önemli çalışmalarına ilişkin kapsamlı göndermelere bir kez daha atıfta bulunmak yerinde olacaktır.

Mültecilerin, iltica talebinde bulunanların ve göçmenlerin ülkeye gelişlerine büyük ölçüde göç bağlamında idari gözetim uygulamasıyla mukabelede bulunulması, uluslararası insan hakları standartlarına uyum konusunda bazı ciddi kaygılara yol açmaktadır. Kırılgan konumdaki insanların idari gözetim altına alınması sadece Avrupa'da değil, bütün kıtalarda özellikle çok ciddi bir endişe konusudur. Bu bağlamda, kabul edilmelidir ki, çoğu paydaş için göç bağlamında idari gözetim uygulamasına alternatiflerin etkili bir biçimde uygulanması, henüz devam eden bir öğrenme sürecidir. Bu alanda ileriye doğru atılacak önemli bir adım da yalnızca bu sahadaki yasal yükümlülükleri değil, aynı zamanda göz önüne alınması gereken çok çeşitli mevcut alternatifleri ve bunların etkili bir biçimde uygulanmasının vazgeçilmez unsurlarını anlamaktır. Bu unsurları doğru anlamak, uygulanacak alternatif türünden veya modelinden veya buna ayrılacak finansal kaynaklardan daha da önemli olabilir. Benzer bir biçimde – göç hareketlerinin ve mevcut hizmetlerin özellikleri, ölçeği ve kendine özgü güçlükleri dahil olmak üzere – genel olarak alternatiflerin uygulanmasında kendi özel milli bağlamınızın anlaşılması ve ilişkilendirilmesi bu alanda kaydedilecek ilerlemede önemli bir adım olacaktır. Özellikle de alternatif tedbirlerin geniş çaplı kullanılmadığı veya etkisiz olduğunun değerlendirildiği durumlarda, küçük çaplı pilot projeler ve karar verici-

lerin ve ilgili diğer paydaşların sağlam bir biçimde eğitilmeleri ilerleme açısından ümit vaderebilir. Uzun vadede, alternatif tedbirlerin ölçeğinin yeteri kadar geniş ve/veya çeşitlilik arz eden seçenekleri içerecek şekilde genişletilmesi, başarının sürdürülebilir olması açısından önemlidir.

Genelde, zorla yaptırma yerine, idari gözetime alternatif olacak etkili uygulamaların kilit unsurlarından biri olan, sürece daha çok dahil etme üzerinde odaklanma fırsatı yaratılabilir. Bireysel katılımı temel alan uygulamalar, nihayetinde göç yönetimi politikalarının daha iyi uygulanması sonucunu doğurabilir ve insan haklarına saygı gösterilmesi açısından çok daha elverişli bir zemin hazırlar. Modern çağın göç hareketleri farklı kapasitelere ve ihtiyaçlara sahip ve farklı riskleri barındıran, çok çeşitli bireylerden oluşmaktadır. O nedenle de dar bir tipoloji yerine çeşitli yaklaşımların bileşimi ilgili herkesin yararına olacak sonuçları destekleyebilir.

Eğer bu el kitabı şu ana kadar alınan derslere daha çok ilgi duyulmasını sağlayabilirse – ve uygulama sürecinde çok çeşitli paydaşlara başvurulmak suretiyle mevcut başka malzemelerin oluşturulmasına yol açabilirse – ileriye doğru bir adım atılmış diyebiliriz.

Bu Analiz, özellikle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin yargı yetkisine ve diğer Avrupa Konseyi standartlarına odaklanarak, göç bağlamında idari gözetime alternatif tedbirlere ilişkin uluslararası insan hakları standartlarına kapsamlı bir genel bakış sunmaktadır. Uygulamaya yönelik açıdan, Analiz göç prosedürlerine uyum, insan haklarına saygı ve maliyet verimliliği açısından göç bağlamında idari gözetim alternatiflerini etkin kılan temel unsurları ortaya koymaktadır. Benzer şekilde göç bağlamında idari gözetime alternatif tedbirlerin sınırlı olmayan bir şekilde ortaya koyan bu çalışma tedbirlerin temel özelliklerinin yanı sıra potansiyel fayda ve dezavantajlarını da incelemektedir.

Bu çeviri, Avrupa Birliği ve Avrupa Konseyi arasındaki ortak bir programın fonları kullanılarak hazırlanmıştır. Burada ifade edilen görüşler hiçbir şekilde Avrupa Birliği'nin resmi görüşünü yansıtmaz.'

TUR

Avrupa Birliği üye ülkeleri bilgi, kaynak ve geleceklerini birleştirmeye karar vermiştir. Bu ülkeler, birlikte, kültürel çeşitlilik, hoşgörü ve bireysel özgürlükleri korurken, istikrar, demokrasi ve sürdürülebilir kalkınma bölgesi oluşturmuşlardır. Avrupa Birliği, bu kazanımlarını ve değerlerini sınırları ötesindeki ülkeler ve insanlarla da paylaşmaya kararlıdır.

www.europa.eu

Avrupa Konseyi Avrupa kıtasının önde gelen insan hakları kuruluşudur. Kuruluş, Avrupa Birliği'ne üye tüm ülkeler dahil olmak üzere 47 üye ülkeden oluşmaktadır. Tüm Avrupa Konseyi üyeleri insan hakları, demokrasi ve hukukun üstünlüğünü korumaya yönelik Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesini imzalamıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Sözleşmenin üye ülkelerdeki uygulamasını denetler.

www.coe.int

Bu çeviri Avrupa Birliği ile ortaklaşa finanse edilmiştir



COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE