

KÜRESEL GÖÇ VE MÜLTECİ MUTABAKATI

Sena Kekeç¹

Giriş

İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana en yüksek sayıdaki mülteci ve göçmen çeşitli itici faktörden dolayı hareket halindedir. 1990'lı yıllarda başlayan küreselleşme ile birlikte gelişen teknoloji ve ulaşım alanındaki yenilikler göçün gerçekleşmesini kolaylaştırmıştır. İnsanlar, mallar, sermaye, bilgi ya da kültür bu hareketliliğin bir parçası olmuştur. İki kutuplu dünyanın yıkılmasıyla; göçün hacmi artmış, içeriği çeşitlenmiştir. Yeni destinasyonlarla beraber yeni göçmen kategorileri ortaya çıkmıştır. Göçü bu global değişimin bir parçası olarak görmek mümkündür. Uluslararası Göç Örgütü'nün yayınladığı 2018 Dünya Göç Raporu'na göre, dünya üzerinde 244 milyondan fazla uluslararası göçmen (dünya popülasyonunun %3.3'ü) bulunmaktadır. Yerinden edilmiş 65.6 milyon kişi olduğu tahmin edilirken, bunların yaklaşık 22.5 milyonu ise mülteci statüsündedir.

Birleşmiş Milletler'in 193 üye ülkesi, zorla veya başka sebeplerle yerinden edilmiş kişilere barınma sağlayan ülkelerin üzerindeki sorumluluğun uluslararası alanda daha adil bir şekilde paylaşılması gerektiği konusunda anlaşmışlardır. Günümüzde artan bu hareketliliklere yanıt verecek işbirliğine dayalı, insan hakları odaklı, ihtiyaçlara yönelik güncel bir anlaşma oluşturulması gerektiğini öne sürmüşlerdir. Bu hususta, uluslararası işbirliği oluşturacak bir çerçevede, göçmenler ve mültecilerle ilgili konularda mutabık kalınan ilke ve taahhütleri belirleme hedefiyle küresel çaplı uluslararası kurallar geliştirme yoluna girmişlerdir. Bağlayıcılığı olan yeni bir düzenleme getirmese de, belirtilecek taahhütlerin, devletlerin mevcut uluslararası insan hakları hukuku ve çalışma standartları kapsamındaki yükümlülükleri ile tutarlı olacağı beklenmektedir.

¹ Küresel Siyasal Eğilimler Birimi (İKÜ-GPoT) Proje Asistanı, İstanbul Üniversitesi Göç Çalışmaları Yüksek Lisans öğrencisi.

Paktların oluşum sürecinde “sivil toplum, bilgi temelli kurumlar, parlamentolar, yerel otoriteler, özel sektör ve göçmenler de dahil olmak üzere” diğer paydaşlar farklı kanallar aracılığıyla görüşlerini sunabilecek; uzmanlık alanlarına göre katkıda bulunabileceklerdir. Ancak, unutulmamalıdır ki, halihazırda yapmış oldukları insan hakları yükümlülüklerine bağlı kaldıkları sürece, nihai söz hakkına sahip olan devletlerdir.

Bu çalışmaya, bu belgelerin çıkış noktası sayılan New York Deklarasyonu ile bir giriş yapılacaktır; Göç ve Mülteci Mutabakatlarının içeriği ve süreci hakkında kısa bir bilgi verilecektir. Çalışmanın bir bölümünde, şimdiye kadar yapılan müzakerelerde Üye Devletlerin hangi konulara nasıl değindiğine dair açıklama yapılmıştır. Devamında ise, Center for Migration Studies’in bu süreçte “göz önünde bulundurulması gereken başlıklar” olarak öne sürdüğü konulara ayrıntılı bir şekilde atıfta bulunulacaktır.

New York Deklarasyonu (2016)

Devlet ve hükümet başkanları ilk kez düzenlenen Göçmen ve Mülteci hareketlerine yönelik BM Zirvesi’nde bir araya gelerek küresel düzeyde göç ve mülteci meselesini masaya yatırdılar. Artan insan hareketliliklerinin uluslararası gündemi ve politikaları belirlediğine dair fikir birliğine varan 193 üye devletin onayıyla, Göçmenler ve Mülteciler için New York Deklarasyonu 19 Eylül 2016 tarihinde kabul edilmiştir.² Bu Deklarasyonla beraber, Genel Kurul 2018 yılı içerisinde iki önemli Pakt üzerinden küresel düzeyde bir çalışma geliştirmenin yolunu açmıştır: bunlar; *Global Compact on Safe, Orderly, and Regular Migration / Global Compact on Migration* (Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat) ve *Global Compact on Refugees* (Mülteciler için Küresel Mutabakat)’dir. BMMYK, hükümetler ve diğer paydaşlarla istişare ederek bu belgeleri ayrı süreçlerde geliştirecektir.

71. BM Genel Kurul çalışmaları maddelerinde şu başlıklar görülmektedir:

- Statüsüne bakılmaksızın tüm mülteciler ve göçmenlerin insan haklarının korunması. Kadınlar ve kız çocuklarının tam ve eşit olarak sorunlara çözüm bulunması süreçlerinin parçası olmaları.
- Tüm mülteci ve göçmen çocukların gittikleri ülkede birkaç ay içinde eğitim almaya başlaması.
- Cinsiyet temelli cinsel suçların önlenmesi.
- Büyük sayılarda mülteci ve göçmeni kurtaran, alan ve ev sahipliği yapan ülkelere destek verilmesi.
- Çocukların göçmen statülerinin belirlenmesi için gözaltına alınması işlemine son verilmesi.

² United Nations, General Assembly, New York Declaration Refugees and Migrants (2016, September 13) Retrieved from <http://undocs.org/A/71/L.1>.

- BMMYK'nin belirlediği tüm mültecilerin üçüncü ülkelere yerleştirilmesi; ve mültecilere eğitim ve iş imkanları aracılığıyla başka ülkelere de yerleşme imkanı tanınması.
- Uluslararası Göç Örgütü (IOM)'nü Birleşmiş Milletler sistemine dahil ederek göç konusunda küresel yönetişimi güçlendirmesi.

Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakat

Küresel Göç Mutabakatı, uluslararası göçün bütün boyutlarını bütüncül ve kapsamlı bir şekilde ele almak üzere, Birleşmiş Milletler'in himayesinde hazırlanan ilk, hükümetler arası müzakere edilmiş anlaşma olacaktır. İnsan hareketliliklerinin güvenli, sistemli ve düzenli olarak gerçekleşmesini sağlamaya yönelik oluşturulmuş olan bu belge, göç hareketliliklerine uluslararası seviyede verilecek ortak bir yanıt olarak görülmektedir. İnsan hareketliliğine kapsamlı bir yaklaşımın ve küresel düzeyde daha etkili bir işbirliğinin gerekliliğini kabul eden devletler şunları taahhüt etmektedir:

- Statüsüne bakılmaksızın; tüm göçmenlerin güvenlik, onur ve insan hakları ile temel özgürlüklerini daima korumak.
- Çok sayıdaki mülteci ve göçmene ev sahipliği yapan, sınırlarını açan ve barındıran ülkelere destek vermek.
- İnsani ve kalkınma yardımı çerçevelerinde hem göçmenin hem misafir eden ülkenin ihtiyaçlarının ve kapasitelerinin planlanarak göçmenleri entegre etmek.
- Tüm göçmenlere karşı yapılan yabancı düşmanlığı, ırkçılık ve ayrımcılıkla mücadele etmek.
- Devlet tarafından yönetilen bir süreçle, savunmasız göçmenlerin tedavisi ile ilgili gönüllü kılavuzlar ve bağlayıcı olmayan ilkeler geliştirmek.
- Güvenli, sistemli ve düzenli bir göçün küresel yönetişimini güçlendirmek.

Mülteciler için Küresel Mutabakat

Mutabakat, çoğunluğu Güney bölge ülkelerinde olan mültecilerin sorumluluğunu küresel bağlamda daha adil bir şekilde paylaşmayı ve Kapsamlı Mülteci Müdahale Çerçevesi (CRRF) olarak adlandırılan daha etkili bir mülteci yardım modeli kurulmasını amaçlamaktadır. İş gücü hakları, yasal yardıma erişim, açık sınır, konsolosluk koruması, göçmen işçi dövizlerinin daha ucuz transferi ve göçmenlerin ve mültecilerin topluma yeniden entegrasyonu meselelerine çözüm odaklı planlamalar içermektedir. Taslak, Birleşmiş Milletler kuruluşlarının, sivil toplum ve akademik çevrenin görüşleri çerçevesinde düzenlenmekte ve göçün herkes için adil düzeyde işlemlerini hedeflemektedir.

Bahsedilen dört ana hedef üye ülkeleri bir araya getirmektedir:

1. Mültecileri ağırlayan ve barındıran ülkeler üzerindeki baskıları hafifletmek.

2. Mültecilerin kendine güvenini inşa etmelerini sağlamak.
3. Üçüncü ülkelerde ve diğer tamamlayıcı yollarda yeniden yerleşim alanına erişimi genişletmek.
4. Mültecilerin gönüllü olarak kendi ülkelerine dönmelerini sağlayan koşulları teşvik etmek.

Bu Mutabakatları önceki sözleşmelerden ayıran özellikleri nelerdir?

Göç konusunda ortak ilke ve uygulamalar ortaya koymak için uluslararası düzeyde müzakere edilmekte olan Göçmen ve Mülteciler için Küresel Mutabakatlar, göçmenler ve mülteciler arasındaki geleneksel ayrımı güçlendirmektedir. Önceki sözleşmelere karşı ciddi itirazlar olmayacağı mümkün görünmekle birlikte, Küresel Göç Mutabakatı, sürdürülebilir kalkınma ve toplumsal cinsiyet eşitliği gibi ilkelere dayanmaktadır. Verilerin paylaşılmasından konsolosluk korumasına kadar uzanan bir dizi politika seçenekleri taşımaktadır.

Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre Sözleşmesi mülteci tanımını yapmakta, mültecilere geri gönderme yasağının yanı sıra eğitim (m.22), sağlık (m.24), mülkiyet (m.13), çalışma (m.18), sosyal güvenlik (m.24) ve ikamet (m.17) gibi haklar tanımaktadır. 1951 Sözleşmesi, 1967 Protokolü ile birlikte geçerliliğini halen korumakta ve normatif bir çerçeve çizmeye devam etmektedir. Ancak, mülteci statüsü kazanmak için belirtilen sebepler günümüz koşullarına tam olarak yanıt veremediği için kısıtlı kalmaktadır.

İklim değişikliği ya da doğal afetler nedeniyle yerinden edilen ve ülkelerine geri dönemeyen, ancak mülteci statüsüne hak kazanmayan savunmasız göçmenlerin nasıl ele alınacağı konusu günümüzde muğlaklığını korumaktadır. Bu yüzden günümüzde geçerliliği olan mülteci anlaşmalarında ekolojik faktörlere bağlı olarak yerinden edilen iklim göçmenleri ve mültecileri için ortak kabul edilmiş bir tanım bulunmamaktadır.

Müzakere ve Taslak süreci

Güvenli, Sistemli ve Düzenli Göç için Küresel Mutabakatın ilk taslağı “zero draft” 5 Şubat 2018’de; ikincisi “zero draft plus” başlığıyla 5 Mart 2018’de; revize edilmiş hali ise 26 Mart 2018’de yayınlanmıştır.³

Formel düzeyde yapılacak olan hükümetler arası müzakerelerin 9 aylık bir süreç içerisinde tamamlanması ön görülmektedir. 2018 yılında, Şubat – Temmuz ayları boyunca her ay düzenli olarak gerçekleşecek şekilde 6 oturumda taslak metnine dair müzakereler yapılacaktır. Son oturumun Temmuz ayında gerçekleşmesinden sonraki hedef, Aralık

³ Bkz.: <https://refugeesmigrants.un.org/intergovernmental-negotiations>

2018’de Fas’ta yapılacak 193 ülkenin katılacağı göç konferansıyla bu küresel mutabakatın resmi düzeyde Genel Kurul’da kabul edilmiş olmasıdır.

Şu ana kadar gerçekleşen 3 müzakerede neler tartışıldı?

Şubat, Mart ve Nisan aylarında gerçekleşen ilk üç oturumda devletler bu taslak üzerinden görüşlerini bildirdiler. İlk müzakerede, göçün yönetim sorumluluğunun ulusal veya uluslararası seviyeye konulup konulmayacağı, düzensiz göçmenlerin statüsünün yasallaştırılmasına yönelik seçeneklerin genişletilmesi veya genişletilmemesi, insan haklarına yapılacak referansların vurgulanması veya azaltılması; ya da göçün takip edilmesine yönelik somut göstergeler, mekanizmalar ve zaman çizelgelerin olup olmaması meseleleri oluşturdu.

İkinci müzakerede, Hükümetler, düzenli ve düzensiz göçmenlere hangi hakların verilmesi gerektiğini, küresel göçün topluca uygulanması ve izlenmesi ve gözden geçirilmesini de tartıştılar. Hükümetler arası müzakerelerin ilk turunun ardından bunlar üye devletler arasında fikir birliği oluşturmasında belirlenen kilit alanlar arasındaydı.

Üçüncü müzakerede, göç konusunda Küresel İlkeler Mutabakatı’nın ele alması gereken göçün temel nedenlerini, metnin yeni taahhütler içermesi gerekip gerekmediğini ve belgenin bağlayıcı niteliğini üzerinde durdular. Pek çok ülke, çocuklara ve göçün toplumsal cinsiyet boyutuna güçlü bir odaklanmayı desteklemiş, Avustralya da engelli insanlara referans eklenmesini istemiştir.

Üye Devletlerin ortak bir paydada buluşması mümkün mü?

Üye devletlerin küresel göçün tartışılmalı konularını başarılı bir şekilde ele alıp alamayacakları belirsizliğini koruyor olsa da bu hedefe ulaşmak için iyi niyetli bir çaba göstermeleri gerekecektir. Devletlerarası işbirliği ve taahhütlere dayalı bir sözleşme olmadan, artan insan hareketliliklerini yönetmek kolay olmayacaktır. Mutabakatın, uygulanabilir kriterler içeren güncel bir belge olması hayati önem taşımaktadır.

Neredeyse tüm ülkelerin fikir birliği oluşturduğu birkaç meseleden bahsetmek mümkündür. Önce çıkan konulardan ilki kavram karmaşalarının yaratabileceği sorunlardır. Göçün teşvik edilmesinin ya da gerekçelendirilmesinin önüne geçilmesi açısından düzenli ve düzensiz göç ile göçmen ve mülteci kavramlarının net bir şekilde ayırt edilmesi gerekmektedir. Aynı şekilde “shared responsibility” kavramına yer verilmesini bazı ülkeler onaylarken; bazıları bunun soyut ve bilinmeyen bir kavram olduğunu öne sürerek karşı çıkmıştır.⁴

⁴ Lebeda, A.M. (2018, March 1). Governments Hold First Negotiations on Migration Compact. SDG Knowledge Hub. Retrieved from <http://sdg.iisd.org/news/governments-hold-first-negotiations-on-migration-compact/>

İklim değişikliğine bağlı insan hareketliliklerine, ekolojik faktörlere yapılan göndermelerin Mutabakatta güçlendirilmesi gerektiği en çok ortaya atılan konulardan biri olmuştur. El Salvador ve Japonya da dahil olmak üzere birçok devlet, iklim değişikliği konusunda Paris Anlaşması'na bir referans eklemeyi önermiştir.

Taslağın insan haklarına yönelik güçlü referansları pek çok ülke tarafından kabul görmektedir. Özellikle, mevcut belgelerde de yer alan “geri göndermeme” (mülteci veya sığınmacıların zulme maruz kalabilecekleri bir ülkeye dönmeye zorlanmaması) ilkesinin yalnızca uluslararası hukuka göre değil, insan hakları hukuku ile de düzenlendiğini; bu nedenle, mültecilerle beraber, savunmasız göçmenlere de uygulanması gerektiği öne sürülmüştür.

Pek çok ülke, düzenli ya da düzensiz fark etmeksizin, tüm göçmenlerin uluslararası yardıma erişim hakları olduğundan ve göçün yasallaştırılmasına yönelik yolların genişletilmesine dair desteğini dile getirmiştir. Aynı şekilde, destinasyon ülkelerdeki ekonomik ve sosyal fırsatlara erişebilmeleri insan hakları altında tartışılmıştır. Buna karşılık, Çin ve Rusya, bu taslağın bir insan hakları aracı olmadığını Mutabakattın kalkınmaya daha çok odaklanması gerektiğini vurgulamış, ilkelerin yasal olarak bağlayıcı niteliği konusuna metinde net bir vurgu yapılmasını talep etmiştir.

Günümüzde yerinden edilmiş kişilerin yarısını 18 yaşın altındaki çocuklar oluşturmaktadır. Çocukların hiçbir güvenlik riski oluşturmayan bir grup olarak, haklarının (göçmenlik statüsüne bakılmaksızın) korunması gerektiğini konusunda çoğu ülke hemfikir olmuştur. Ülkeler, kendi sınırlarını yönetme haklarını güçlendirmek gerektiğini vurgulamıştır.

Devletler ne diyor?

Afrika Grup Ülkeleri

Afrika ülkeleri, uluslararası işbirliği ve kapasite geliştirme, insan haklarına ve hukukun üstünlüğüne dayalı daha kapsamlı bir yaklaşımla düzensiz göçle mücadele etmenin gerekliliğini vurguladı. Afrika Grup ülkeleri adına Liberya, emek göçü ve beyin göçünün etkili yönetimi; ırk ayrımcılığı, yabancı düşmanlığı ve hoşgörüsüzlüğün azaltılması; göçmenlerin bireysel refahına odaklanılarak göçmenlerin gözaltına alınmasının yasaklanmasına dair çağrıda bulundu.⁵

Afrika Grubu ve Yeni Zelanda da dahil olmak üzere pek çok devlet, işsizlik, yoksulluk ve fırsat eşitsizliği gibi konuları göçün itici ve temel nedenleri olarak ele almanın gerekliliğini değinerek menşee ülkelerde bu meselelerle ilgili projelerin uygulanmasını gerektiğini vurguladı. Etiyopya, iklim değişikliğinin ve doğal afetlerin, göçe iten temel faktörler

⁵ Ibid.

arasında yer alması gerektiğini söyledi. Güney Afrika, çatışma konusunun metinde temel neden olarak daha iyi konumlandırılabilceğini, az gelişmişliğe vurgu yapılması gerektiğini belirtti. Mali, uluslararası işbirliği konusunda yeni ve eyleme dönüştürülebilir alanın açılmasını destekledi.

Latin Amerika Ülkeleri ve Pasifik Küçük Ada Devletleri

Birçok Latin Amerika ülkesi adına El Salvador, göçmen statülerine bakılmaksızın, belgenin, göçmenlere yasal oturma izni verilmesi için daha fazla yol sunmasını önerdi. Brezilya, düzensiz göçmenlerin statüsünü yasallaştırma seçeneklerini genişletmek gerektiğini ve göçün “suç teşkil etmeme” ilkesinin taslak için yol gösterici bir ilke olması gerektiğini söyledi. Meksika, belgenin, göç konularıyla ilgili tutarlılığı ve etkinliği kolaylaştırmak adına BM'nin yapısını yeniden düşünmek için bir fırsat olduğunu belirtti.⁶

Pasifik Küçük Ada Devletleri, iklim değişikliğinden kaynaklanan göç için yasal yolların oluşturulmasına yönelik çağrıda bulundu. Yeni Zelanda ve Papua Yeni Gine, iklim değişikliğine bağlı insan hareketliliklerinin de metinde yer alması gerektiğini, göçe iten faktörler arasında olarak ekolojik sebeplere yapılan göndermelerin güçlendirilmesini önerdi. Çin, iklim değişikliğinin göçmen değil mülteci yarattığını, dolayısıyla Göçmenler için olan Küresel Mutabakatta değil, Mülteciler için olan Küresel Mutabakatta ele alınması gerektiğini söyledi.⁷

Avrupa Ülkeleri

27 Avrupa ülkesi adına Avusturya, düzenli ve düzensiz göç arasında net bir ayrımın yapılması gerektiğini belirtmiştir. Düzensiz göçün kamu güvenliğine zarar verdiğini, düzensiz göçmenlerin sömürü riskine maruz kaldığından dolayı olumsuz bir durum olduğunu açıkladı. Devletlerin vatandaşlarına karşı sorumluluklarını hatırlatarak gençlere yaratılacak fırsatlarla düzensiz göçün önlenebileceğine vurgu yaptı.

Avrupa ülkeleri Taslağın, ulusal egemenliğe dayandırılması gerektiğini ve göçmenlerin statüsüne karar vermenin “devletlerin tam egemenlik hakkı” olduğunu belirtmiştir. Tüm göçmenlerin sağlıkla ilgili ve hukuki destek hizmetleri gibi temel insan haklarına erişimin sağlanması gerektiğini ancak bazı hakların (ekonomiye eşit katılım hakkı gibi) sadece düzenli göçmenlere uygulanması gerektiğini önermektedir. Avrupa ülkeleri, uluslararası korumanın göçmenlere ya da iklim değişikliği ve/veya doğal afetler sonucu yerinden edilen insanlara değil, yalnızca mültecilere tanınması gerektiğini belirtmiş, metindeki cinsiyet boyutunu güçlendirilmesini ise memnuniyetle karşılamıştır.⁸

⁶ Ibid.

⁷ Lebeda, A.M. (2018, April 12). Delegates Debate Scope of Migration Compact. SDG Knowledge Hub. Retrieved from <http://sdg.iisd.org/news/delegates-debate-scope-of-migration-compact/>

⁸ Ibid.

Macaristan metnin “dengelenmemiş” olduğunu ve “göç yanlısı bir belge” olarak sonuçlanacağını söyledi. Göçün “durdurulması gereken bir şey” olduğunu ve uluslararası toplumun çabalarının sadece göçü yönetmeyi amaçlamaması gerektiğini vurguladı. Göçün büyük bir risk oluşturduğunu bu nedenle BM’nin rolünün, Üye Devletlerin egemenliğini ve güvenliğini korumak olduğunu belirtti.

Macaristan adına konuşan Victor Orban, bir devlet sınırının ihlal edildiği takdirde katı bir şekilde cezalandırılması gereken ciddi bir suç olduğunu, göç hakkının temel bir insan hakkı olmadığını; çok kültürlülüğün kendi başına bir değer olmadığını ve homojen bir toplumdan daha değerli olmadığını ileri sürmüştür. Macaristan’ın bir Hristiyan ülke olduğunu hatırlatarak bunu korumak istemektedir. Ülkesinin konumu Sözleşmeye tam olarak yansiyana kadar Macaristan’ın buna sürekli olarak itiraz edeceğini belirtmiştir.

Kanada

Egemenlik hakkının yalnızca bir ülkenin topraklarına kimin girdiğine karar verme olmadığını o sınırlardaki tüm kişileri de koruması gerektiğini belirtmiştir. Ülkelerin vatandaşlara hangi durumda hangi hakların sağlanacağını netleştirmesi gerektiğini belirtmiştir. İnsan haklarını garanti altına almak için temel eğitime erişimin, temel sağlığın ve temel yasaların uygulanmasının önemli olduğunu söyledi. Kanada, düzenli göç için yeni ve genişletilmiş fırsatların yanı sıra düzensiz göç ve tehlikelerini ele alma ihtiyacı olduğunu öne sürdü.

Avustralya

Özel sektörün ve sivil toplumun desteğini takip edip gözden geçirmenin ve uygulamanın devlet tarafından yönetilmesi gerektiğini vurguladı. Rusya sivil toplumun dahil olmasına karşı çıktı ancak bölgesel mekanizmalar ve insan kaçakçılığı meselelerine yapılan atıflara destek verdi. Metnin, göçün dinamiklerini yönetmede devletlerin sorumluluğuna yeterince değinilmediğini söyledi. Mevcut uluslararası hukuk yükümlülüklerini genişletmeye veya yeni taahhütlerde bulunmaya karşı uyardı. Avrupa ülkeleri tarafından desteklenen Avustralya, metinde kuralcı bir dil kullanılmasına karşı uyarıda bulundu ve “must/commit” yerine “should/could” kullanılmasını önerdi.⁹

Center for Migration Studies (CMS) Perspektifinden Mutabakat Süreci

Center for Migration Studies (CMS) müzakere sürecinde göz önünde bulundurulması gereken başlıkları şu şekilde sıralamıştır:¹⁰

⁹ Ibid.

¹⁰ Center for Migration Studies (CMS). The Global Compact on Safe, Orderly, and Regular Migration: Issues to Consider. Available at: <http://cmsny.org/global-compact-issues-to-consider/>

- Bağlayıcı olacak mı?

Her ne kadar süreç tamamlanana kadar bu konu netleşmeyecek olsa da, öne çıkan meselelerden biri de bu anlaşmaların belirtilen taahhütlerinin bağlayıcı olup olmayacağı meselesidir. New York Deklarasyonu'nun bağlayıcılığı yoktur. Bu hususta dört olasılıktan bahsedebiliriz:

Birincisi, bu belge, deklarasyonun yolunu izleyebilir ve ulusların izlemesi gereken kuralları belirleyen, ancak bunu yapmasını mecbur kılmayan politik bir tutum takip edebilir. Dünya genelinde yaygın olan zorunlu göç ve insani çözümlere olan ihtiyaç göz önünde bulundurulursa; böyle bir sonuç, enerji ve kaynak israfı olacaktır.

İkinci bir olasılık, uluslararası hukuk uyarınca, imzacıların ilkelerine bağlı kalmasını gerektiren bağlayıcı bir belge olarak ortaya çıkması olacaktır. Bu sonuç ideal olmakla birlikte, üye devletlerin, özellikle çoğu ülkede düzensiz göçün en çok tartışılan bir konu olduğu dönemde, üye devletler uzun soluklu taahhütlere bağlı kalma konusunda isteksiz olacakları göz önünde bulundurulmalıdır. Pek çok ülke, belirsiz sonuçlara uymak için yasama organlarından onay almayı gerektirecektir. Dahası, “koruma” amacını zayıflatan bazı yaptırımlarla ilgili hükümleri de içerebileceği için, bu kompaktın neye ihtiyaç duyması gerektiği açık değildir.

Üçüncü bir sonuç, Paris İklim Anlaşması'nda görülene benzer şekilde, metnin hükümlerinin bazıları üye devletleri bağlarken bazılarını bağlamayacak olmasıdır. Bu, dengeli bir yaklaşım gibi gözükse de, en fazla kaynak ve eylemi gerektiren hükümlerin bağlayıcı olmayan kategoriye (yani bir ülkenin kapasitesine veya politik durumuna göre) girmesi ya da bağlayıcı taahhütlerin sınırlı bir şekilde statükoyu iyileştirebilmesi hatta belki yaptırımlarla kötü etkileyebileceğinden dolayı tehlikeli gözükmektedir.

Muhtemelen devletlerin uzlaşmaya varabileceği ve küresel koruma rejimini geliştireceği dördüncü seçenek, hem ulusları hem de küresel toplumu belirli bir zaman dilimi içerisinde bir araya getirecek belirli hedefler dizisi ortaya koyan bir belge olacaktır. Belge, bağımsız bir kuruluş tarafından üye devletleri sorumluluklarını takip etme, izleme sistemini geliştirecek ve buna dair yıllık raporlar çıkaracaktır. Bu da, taahhütleri yerine getirmeyen üye devletlerin istenmedik bir tepki görmesini önlemek amacıyla güçlü bir araç olarak kullanılarak uluslararası diplomaside bağlayıcı olacaktır.

Ayrıca, kalkınma yardımlarının artırılması, transit ülkelerdeki koruma mekanizmalarının geliştirilmesi ve sınırlarda kontrollerin koşullarının iyileştirilmesi gibi spesifik hedefler içerebilir. Örneğin, kişilerin göz altında tutulma biçimlerine yeni alternatifler üretmeleri için ya da insan hakları hukuku alanındaki yaptırım organlarının eğitime yönelik harcamaları arttırmaları gerekebilir. Ayrıca, sivil toplumun belirli hedeflere ulaşmak için hükümetlerine baskı yapması için bir savunuculuk aracı da sağlayabilir.

- Ailenin birliği ve bütünlüğü

Ölçmenin zor olduğu ama yine de küresel olarak toplumlara zarar veren bir sorun, “ailelerin bölünmesi” (family separation) konusudur. Düzensiz göç genellikle aile bütünlüğünün bozulmasına yol açabilir. Kaynak, transit ve varış ülkelerindeki her düzeydeki (çocuk, ebeveyn, büyükanne ve büyükbaba) aile üyelerini etkilediği için çok boyutlu bir meseledir. Bazı kültürlerdeki erkek aile üyelerinin - baba veya yetişkin erkek çocuk - göçü, neredeyse bir zorunluluk haline geldi. Onlar göç ettiklerinde ise, küçük çocuklar ve kalan aile üyelerine bakma görevi anneye, büyükanneye veya diğer aile üyelerine düşer. Buna bağlı olarak da kadınlar aileyi desteklemek adına göç kararı almaya itilmektedir.

Çoğunlukla, aileler ekonomik durumlarını iyileştirmek, güvenliklerini sağlamak ya da ayrı düşmemek adına yoksul ve tehlikeli koşullarda kalacakları kararlar almaktadırlar. Bir aile üyesi bir destinasyon ülkesinde sevdiği biriyle tekrar bir araya geldiğinde bile, büyük ölçüde sınır dışı edilme tehdidi vardır. Üye devletler bu konuya eğilmek zorunda kalacaklar; geçiş ve çalışma programlarında da dahil olmak üzere aile birleşimi için yasal yolların güçlendirilmesini taahhüt edeceklerdir.

New York Deklarasyonu’nda aile birleşimi düzensiz ve emek dahil olmak üzere diğer göç türlerinin listesinde yer aldı. Küresel İlkeler Mutabakatı, bu olguyu, özellikle zorunlu göç nedeniyle ailenin parçalanmasını önlemek için somut adımlar atılması gerektiğini ön görmelidir.

- Çocukların durumu

Göç eden refakatsiz çocukların sayısı, tüm dünyada dramatik bir şekilde artmaktadır. Göç, çocuklarda travmaya neden olabilir ve onları fiziksel ya da cinsel şiddete karşı savunmasız hale getirebilir. Çocukların yasal statülerine bakılmaksızın korunma için özel olarak dikkate alınmaları gerekmektedir. BM Çocuk Haklarına Dair Sözleşme ile uyumlu olarak, devletlerin taahhütleri çocukların çıkarlarına en iyi şekilde hizmet etmeli ve onları yetişkinlerle aynı muameleye tabi tutmamalıdır.

New York Deklarasyonu’ndaki en tartışmalı meselelerden biri çocukların tutuklanmasıyla ilgili kullanılan dildi. Son düzenlemeyle, çocukların gözaltında tutulmaları son çare olarak yer almıştır ancak bu dil hala çocukların “gerektiğinde” göz altında tutulma olasılığını açık bırakmaktadır. Tüm çocuk tutuklamalarının yasaklanması Küresel Göç Mutabakatı’nın bir amacı olmalıdır.

- İşçi Göçü

Düzensiz göçün nedenlerinden biri, zor mesleklerde çalışmak için diğer ülkelere göç eden göçmen işçiler için yasal yolların bulunmamasıdır. Küreselleşmeyle, göçmen işçiler iş

bulabilecekleri yerlere göç ediyorlar, ancak çoğu zaman bunu tehlikeli koşullarda hayatlarını riske atarak yapıyorlar. Hedef ülkede, işyerinde sömürü ve istismardan korunmaları çok zordur. Üye devletlerin, düşük vasıflı göçmen işçilerin güvenli bir şekilde çalışmaları ve hedef ülkedeki gerekli korunmaya sahip olmaları için konuya dair taahhütleri gözden geçirmeleri gerekecektir.

Emek göçü konuları karmaşık olabilir çünkü yoksul ülkelerin bir kısmı ülke ekonomisini düşünerek, ülkesindeki iş gücünü kaybetmeye karşı hassas olabilir. Özellikle, bu ülkeler sağlık çalışanlarını, bilgi teknoloji uzmanı veya bilimsel çalışma yapanları kaybetmek istemez. “Beyin göçü” ve “beyin devridaimi” konusu, bu konudaki görüşmelerde yinelenen bir tema olmalıdır.

Bir diğer konu, metnin işçi dövizlerinin kullanımını nasıl ele alacağıdır. Para transferlerini kalkınma programlarına yönlendirmek ve kaynak bir ülkenin genel refahını iyileştirmek uygun olmakla birlikte, gerçek şu ki, bireyler ailelerine destek olmak için ailelerine ve sevdiklerine para göndermektedir. Bu kaynağı diğer amaçlar için kullanmak bireysel hakları ihlal etmektedir. Üstelik, işçi dövizleri, diğer kalkınma yardımlarının yerini almaz. Gerçekte, döviz modeli, ücretli işler gelişmiş ülkelerde daha yaygın olması ve bunun da düzensiz göç ve aile bölünmelerine yol açtığı bir gerçektir.

Üye ülkeler, işçi dövizlerinin kendi başlarına uzun vadeli bir ekonomik yardım modelini temsil etmediğini; daha geniş ve daha sürdürülebilir ekonomik kalkınma politikalarının yerini alamayacağını kabul etmelidir. Üstelik, üye devletlerin işçi dövizlerine bağlılığı, en nihayetinde tekrar zorunlu göçe iten bir sebep olabilir.

- Entegrasyon konusu

Göçmen entegrasyonu konusu genellikle kötü tanımlanmış olsa da, destinasyon ülkelerinde istikrarlı göçmen topluluklarının yaratılmasında önem taşımaktadır. Hedef ülke tarafından yeni nüfuslara yasal statü veya istihdam erişimi açısından yapılan yatırım, göçmenlerin yeni ülkelere başarılı bir şekilde entegre olmalarını sağlamada çok değerli olabilir. Sağlık hizmetleri, dil eğitimi ve eğitim erişimi gibi hizmetlerin karşılığında, insanların yaşamlarında ve nihai entegrasyonunda başarılı bir sonuç elde edilebilir.

Üye devletlerin entegrasyon çabalarına ne derece bağlı oldukları, zorunlu göç karşısındaki uzun vadeli çözümlere olan bağlılıklarını göstermelidir. Tartışmalı bir konu olan hedef ülkelerdeki entegrasyon stratejisinin bir parçası olarak “yasallaştırma” konusu metinde el alınmalıdır.

- Yaptırım Taktikleri

Uygulama tarafında, üye ülkeler, mülteci ve göçmenlerin hareketlerini önlemek için caydırıcı politikaların kullanımına taraf olabilirler. New York Deklarasyonundaki dil,

genellikle göç akınlarına karşı caydırıcı veya uluslara sınır kontrol yönetimini teşvik edici bir şekilde kullanılmıştır.

AB-Türkiye mülteci anlaşmasına benzer şekilde, ABD-Meksika anlaşmasında Orta Amerika mültecilerinin ABD'ye ulaşmalarını durdurma konusundaki işbirliğinde caydırıcı politikalar, off-shore gözaltı merkezleri küresel olarak uygulamaya konmaktadır. Bir caydırıcılık politikası olarak göçmenlerin göz altında tutulması meselesi küresel çapta tartışılmalıdır. Özellikle aile birimleri ve çocuklar gibi savunmasız kişiler için gözaltı yerine farklı alternatifler oluşturulmalıdır.

İdeal olan, caydırıcı politikaların yerini ulusları koruma odaklı girişimler almasıdır. En azından, Küresel Göç Mutabakatı, bu meseleyi, sınırları genişleten politikalara olan gerekliliğe değinerek, sınır/bölge koruma mekanizmalarına eşit veya daha fazla yatırım yapılmasını şart koşarak ele almalıdır. Bu, transit ülkelerindeki sığınma kapasitesinin güçlendirilmesini ve yeniden yerleşim programları gibi sorumluluk paylaşımı uygulamalarını içermelidir.

Son olarak, hem denizde hem de karada kurtarma açısından sorumluluk paylaşımı, göz ardı edilemeyecek bir konudur. Örneğin, Avrupa bu alandaki sorumluluğu paylaşmayı başaramamış, Akdeniz'deki göçmenleri kurtarmayı İtalya, Yunanistan ve Libya gibi ülkelere bırakmıştır. Birbirine yakın olan uluslar, karadaki ve özellikle çöl bölgelerindeki göçmenleri kurtarmak için birlikte çalışmalıdır. Ülkeler göçmenleri tehlikeli yolculuklara ve ölüme sürükleyen uygulamalardan kaçınmalıdır. Hükümetler, ölen göçmenlerin tasfiyesini sağlama çabalarını desteklemelidir.

- Korumadaki boşluklar

Mevcut uluslararası koruma rejiminin bugünün koruma ihtiyaçları için yetersiz olduğu açıktır. Bu nedenle, diğer bağlayıcı olmayan anlaşmalara daha fazla ağırlık verilmelidir. Doğal afet ya da iklim değişikliği nedeniyle yerinden edilen nüfusları, iklim ve çatışma nedeniyle tehlike altında olan göçmen işçileri korumak için prensipler sunan Kriz Ülkelerinde Göçmenler (MICIC) Girişimi'ni belirten Nansen Girişimi¹¹, korumadan faydalanamadıkları yerleri terk ederek göç etmek zorunda kalan kişilerin ihtiyaçlarını karşılamak için sağlam çerçeveler sunar. Geçici koruma önlemleri ve bu topluluklara yardım etmek için bir sorumluluk paylaşımı çerçevesi çizilmesi gibi konular diyalogun konusu olmalıdır.

Sonuç

Dünyanın dört bir yanında artan yabancı düşmanlığı konusu müzakerelere ağır basabilir ve çabaları daha da zorlaştırabilir. Bu yüzden, üye devletlerin ele almaya isteksiz

¹¹ Bkz.: <https://www.nanseninitiative.org/>

olabileceği sorunları gündeme getirme rolü üstlenebilecek sivil toplumun da süreç boyunca katkı sağlmasına fırsat tanınmalıdır.

Bu konular, katılımcı devletlerin neleri tartışması gerektiğine dair kapsamlı bir liste oluşturmaz ancak bu konuların her biri göz önünde bulundurulmalıdır. Küresel İlkeler Mutabakatı ile ilgili istişareler ve müzakereler karmaşık ve zorlayıcı olsa da, nihayetinde başarılı sonuç elde edilebilir.

Küresel Göç Mutabakatı, her ne kadar çıkış noktasını bu hususta en önemli hukuki dayanak olarak yerini koruyan 1951 Cenevre Sözleşmesi'nden alsa da, Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü'nün günümüz göç hareketliliklerini yönetmede yetersiz kaldığı açıktır. Bu bakımdan 21. yüzyıl göç hareketliliklerine yönelik böyle bir metnin adımının atılması, Birleşmiş Milletler üye ülkelerinin desteğinin alınması ortak bir güç yaratması bakımından gerekli ve önemlidir. Çünkü günümüz ve gelecekteki göç hareketlilikleri ülkeler arası bilgi paylaşımını teşvik etmesi, uluslararası işbirliği ve sorumluluk paylaşımı gerektirmektedir.

En fazla sayıda mülteciye ev sahipliği etmesi dolayısıyla daha farklı bir konumda olan Türkiye'nin göç "yükü" ise bir başka çalışmanın konusudur. Bahsedilen mutabakatların Genel Kurul'da kabul edilmesinin ardından Cenevre Sözleşmesi'ne ve Türkiye gibi göç alan ülkelere olan etkisini de incelemek gerekecektir. O konuyla ilgili analizler sonraki çalışmalarda yer alacaktır.

Global Political Trends Center (GPoT Center) is a nonprofit, nonpartisan research institution established under the auspices of Istanbul Kültür University in 2009.

GPoT Center was founded with the aim to support reconciliation and non-violent solutions to international as well as domestic issues through dialogue. Our mission is to contribute to stability, democratization and peace through organizing multitrack diplomacy meetings, conducting innovative and independent research, and encouraging informed debates in the media on key issues affecting Turkey and the world.

GPoT Center serves as a platform for the free exchange of views and information on political, social and economic matters concerning a variety of parties and segments of society. We aim to achieve our mission by routinely bringing together opinion leaders, government officials, policy makers, analysts, scholars, experts and members of the media from Turkey and abroad.

Our publications can be downloaded from our website for free. They are also accessible through online libraries worldwide, such as the International Relations and Security Network in Zurich, Europe's World in Brussels, and Columbia University Press in New York. Additionally, you can find our books on Google Books and Amazon Kindle.

CONTACT DETAILS

Global Political Trends (GPoT) Center
Istanbul Kültür University
Atakoy Campus, Bakirkoy
34 156 Istanbul, Turkey
www.gpotcenter.org
info@gpotcenter.org
Tel: +90 212 498 44 76/65
Fax: +90 212 498 44 05

