

Araştırma Makalesi

İTALYA'DA GÖÇ YÖNETİMİ: İLTİCA PROSEDÜRLERİ VE KABUL POLİTİKALARI

Şenol UZUN*

Öz

Göç yönetimi, göç çalışmaları arasında son dönemin popüler konularından biri olarak öne çıkmaktadır. Küresel bir gündem konusu haline gelen uluslararası göçlerden neredeyse tüm ülkeler kaynak, transit veya hedef ülke olarak etkilenmektedir. Sınırlar arası insan hareketliliğinin artması ve karmaşıklaşması, bununla birlikte yaşanan insani krizlere bağlı olarak sığınmacı sayılarında yaşanan dramatik artışlar göç yönetimi meselesini daha da önemli hale getirmektedir. Buna bağlı olarak da ülkelerin göç meselesi karşısında nasıl bir politika takip ettikleri ve ne tür yönetsel mekanizmalar oluşturdıkları inceleme konusu haline gelmektedir. Çalışmada, AB ülkeleri arasında önemli bir göç ülkesi olarak öne çıkan İtalya'nın göç yönetimi incelenecektir. İtalya ülke örneği, göç yönetiminde kendine özgü yönetim pratikleri bakımından önem arz etmektedir. Çalışmanın amacı, başvurudan entegrasyona İtalya'nın uluslararası koruma sürecini analiz etmek, uluslararası korumaya ilişkin prosedürleri, sürece dâhil olan aktörleri ve aktörler arası ilişkileri ortaya koymaktır. Bu bakımdan, çalışma kapsamında, İtalya'nın göç yönetiminin tüm bileşenlerinden ziyade sığınma prosedürleri ve kabul politikaları üzerine odaklanılmaktadır.

Anahtar kelimeler: Göç, göç yönetimi, iltica, entegrasyon

* Göç Uzmanı, Göç İdaresi Başkanlığı, senol.uzun@goc.gov.tr ORCID: 0000-0001-5618-3289

Makale Geliş Tarihi: 29.08.2021 Makale Kabul Tarihi: 19.10.2021

Araştırma Makalesi

MIGRATION MANAGEMENT IN ITALY: ASYLUM PROCEDURES AND RECEPTION POLICIES

Şenol UZUN*

Abstract

Migration management stands out as one of the popular subjects in recent migration studies. Almost all countries are affected by international migration, which has become a global agenda, as a source, transit or destination country. The increase and complexity of human mobility across borders, as well as the dramatic increases in the number of asylum seekers due to the humanitarian crises, made the issue of migration management even more significant. Accordingly, the policies pursued by the countries in the face of migration and administrative mechanisms they have established have become a subject of research. In this study, the migration management of Italy, which stands out as an important immigration country among EU countries, will be examined. The country example of Italy is significant in terms of its unique practices in migration management. The aim of the study is to analyze the international protection process of Italy from application to integration, to set forth the procedures related to international protection, the actors involved in the process and the relations between the actors. In this regard, this study focuses on asylum procedures and reception policies rather than all components of Italy's immigration management.

Keywords: *Immigration, immigration management, asylum, integration*

* Göç Uzmanı, Göç İdaresi Başkanlığı, senol.uzun@goc.gov.tr ORCID: 0000-0001-5618-3289

İTALYA'DA GÖÇ YÖNETİMİ: İLTİCA PROSEDÜRLERİ VE KABUL POLİTİKALARI

Giriş

Sığınmacılar ve mülteciler meselesi Suriye krizinin de etkisiyle son on yılda hem Türkiye'nin hem de uluslararası kamuoyunun en önemli gündem maddelerinden birisi olmuştur. Bu dönem, aynı zamanda, Türkiye'nin göç mevzuatında ve teşkilatlanmasında köklü dönüşümlerin yaşandığı bir sürece karşılık gelmektedir (Uzun, 2019). Türkiye'nin göç yönetiminin ve göç politikalarının şekillenmesinde en önemli aktör, Türkiye'nin aday ülke olması nedeniyle Avrupa Birliği (AB) olmuştur. Dolayısıyla, yeni dönemde Türkiye'nin göç yönetimi ve politikaları üzerinde AB müktesebatının etkisi bariz bir şekilde görülmektedir. Bu bakımdan, yoğun ve karmaşık göç hareketlerine maruz kalan AB ülkelerinin göç yönetimi ve göç politikalarının incelenmesinin, AB'ye aday ülke statüsünde bulunan ve son yıllarda bu alanda önemli reformları hayata geçiren Türkiye için önem arz ettiği düşünülmektedir.

İkinci Dünya Savaşından beri en büyük mülteci hareketliliğine tanıklık ettiğimiz ve birçok aktör tarafından *Küresel Mülteci Krizi* olarak adlandırılan bu dönemde göç ve iltica meseleleri AB'nin en önemli gündem başlıklarından birisi olmuştur. İtalya, AB'nin sınır ülkelerinden biri olmakla birlikte düzensiz göçe kaynaklık eden ülkelere yakınlığı nedeniyle yoğun ve karmaşık göç hareketlerine maruz kalmaktadır. İtalya, ayrıca, AB ülkeleri içerisinde Almanya ve Fransa'dan sonra en çok sığınma başvurusu alan ve mülteci barındıran ülke olarak da ön plana çıkmaktadır (UNHCR, 2020). İtalya'nın Türkiye açısından incelemeye değer özelliği ise 1990 yılına kadar 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşmeyi (Cenevre Sözleşmesini) coğrafi kısıtlama ile uygulamış olmasıdır (Giannetto, Ponzo ve Roman, 2019, s.5). İtalya'da iltica sisteminin bugünkü halini almasında 1990 yılında coğrafi kısıtlamanın kaldırılması etkili olmuştur. Türkiye ise coğrafi kısıtlamayla ilgili politikasını sürdürmektedir. Göç yönetiminde İtalya'yı farklı kılan bir diğer özellik ise sığınmacıların barınması ve topluma entegrasyonu konusunda uygulanan özgün modeldir. Bu modelde merkezi idare, yere yönetimler ve sivil toplum kuruluşları arasında bir iş birliği ve koordinasyon söz konusudur. İmkânı olma-

yan yabancılara konaklama sağlanan merkezlerde mülteci statüsü alan ve İtalya'da ikamet etme hakkı elde eden yabancılar toplumsal hayata hazırlanmaktadır. İtalya'da sığınmacıların barınma ve entegrasyonu noktasında bu çok aktörlü model, çok seviyeli göç yönetişimi örneği sergilemektedir (Scholten 2013).

İtalya örneği, Türkiye'nin göç yönetimiyle karşılaştırma yapmak, iyi uygulama örnekleriyle ilgili fikir edinebilmek ve uluslararası göç alanında çalışan akademisyenlere, araştırmacılara ve kamu personeline yeni ufuklar açmak bakımından önemli bir saha olarak görülmektedir. İtalya'daki göç yönetiminin tüm bileşenlerini inceleme konusu yapmak mümkün olmadığından çalışma kapsamında İtalya'nın iltica prosedürleri ve kabul politikaları ele alınacaktır. Çalışmada, nitel araştırma yöntemlerinden olan betimleme yöntemi benimsenmiştir. Bu kapsamda, İtalya'nın iltica sistemi ve kabul politikalarıyla ilgili akademik çalışmalardan ve uluslararası kuruluşların raporlarından istifade edilmiştir. Bununla birlikte, 10-14 Aralık 2018 tarihleri arasında İtalya'ya gerçekleştirilen çalışma ziyareti ile 26-27 Haziran 2019 tarihlerine İtalya, Almanya ve Hollanda'dan uzmanların katılımıyla Ankara'da gerçekleştirilen *AB ve Türkiye'deki İltica Sistemlerinin Organizasyonu ve İşleyişine İlişkin Fikir Alışverişi* çalışmayı çalışmanın şekillenmesinde önemli rol oynamıştır. Çalışma ziyareti kapsamında, İtalya'da konunun muhatabı bürokratlarla, sahada görev alan personelle ve ayrıca Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliğinin İtalya temsilciliğinden uzmanlarla görüşülmüştür. Ankara'daki çalıştayda ise İtalya'dan katılım sağlayan uzmanlar İtalya'nın iltica sistemine ilişkin detaylı bir sunum gerçekleştirmiştir.

1. İtalya'nın Yönetim Yapısı

Bir ülkenin göç yönetimini iyi anlayabilmek için o ülkenin yönetim sistemi hakkında bilgi sahibi olunması konuyu tüm boyutlarıyla kavramayı kolaylaştırmakta ve karşılaştırma yapmak açısından da okuyucuya önemli bir veri sağlamaktadır. Bir ülkenin yönetim sistemi üzerine yapılacak kısa bir araştırma o ülkenin göç yönetimine ilişkin işleyişin, göç yönetiminden sorumlu kurum ve kuruluşların ve birlikte çalışma yürütülen tüm paydaşların, dolayısıyla göç sisteminin anlaşılmasını sağlayacaktır. Bu bakımdan, iltica sistemini incelemeye geçmeden önce İtalya'nın yönetim sistemi hakkında

kısaca bilgi vermenin İtalya'daki göç yönetiminin daha iyi anlaşılması bakımından faydalı olacağı düşünülmektedir.

İtalya'nın bugünkü yönetim sisteminin temelleri hâlihazırda yürürlükte olan 1 Ocak 1948 tarihli anayasaya dayanmaktadır. Bu anayasaya göre İtalya üniter bir devlet olup hükümet sistemi parlamenter sistemdir (Yavaş, 2012, s.216-217). İtalya'da yönetsel kademelenme anayasada bölge, il ve komün (belediye) olarak sayılmaktadır. Bu birimler İtalyan anayasasında kendilerine özgü tüzük, yetki ve sorumlulukları olan özerk kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır.

Bölge, belediyelerden ve illerden daha geniş alana sahip, yasama ve idari yetkileri ve aynı zamanda seçilmiş organları olan özerk coğrafi birimlerdir. İtalya'da her bölge idaresi kendi statüsüne sahiptir. Bundan dolayı da bölgelerin organizasyon yapıları ve görevleri bölgeden bölgeye değişiklik göstermektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2013, s.152). Bugün İtalya'da beşi özel statülü on beşi olağan statülü toplamda yirmi bölge bulunmaktadır (Yavaş, 2012, s.212). Başında merkezi hükümet tarafından atanan valilerin bulunduğu iller, merkezi idarenin taşra teşkilatı olma fonksiyonu yanında ayrıca bir yerel yönetim birimidir (Küçük, 2019, s.16).

2000'li yıllardan itibaren İtalya'da yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliğinin güçlendirilmesi bakımından anayasal düzenlemeler yapılmıştır (Küçük, 2019, s.12). Yerel yönetim reformlarıyla birlikte yerel yönetimler daha fazla güç elde etmiş, yerel yönetimler vatandaşa daha da yakınlaşmış ve en küçük yerel yönetim birimi olan belediyelerin ön plana çıkması sağlanmıştır (Küçük, 2016, s.11). Bu gelişmelerle birlikte İtalya'da yerel yönetimler kamu hizmetlerinin neredeyse tüm alanlarında önemli fonksiyonlar icra eder duruma gelmiştir. Öyle ki 2001 yılında yapılan reformla İtalya'nın üniter devlet yapılanmasından bölge devleti federasyonuna dönüştüğünü iddia edenler dahi bulunmaktadır (Küçük, 2019, s.22).

Ülkenin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki görev ve sorumluluk paylaşımı göç yönetimine de bizzat yansımaktadır. Merkezi hükümet genel olarak sığınma başvurusunda bulunmak isteyen yabancıların güvenlik kontrolleri, kayıt ve kimliklendirme işlemlerinin tamamlan-

ması, oturma izni düzenlenmesi ve başvuruların sonuçlandırılmasından sorumludur. Uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin temel insani ihtiyaçlarının karşılanması, bu kişilere konaklama imkânı, psiko-sosyal destek, iş piyasasına erişim imkanı sağlanması noktasında ise yerel yönetimler ön plana çıkmaktadır. Yine bu kişilerin ülkeye uyumunun sağlanması bakımından da yerel yönetimlerin önemli bir fonksiyonu bulunmaktadır. Bununla birlikte, İtalya'nın göç yönetiminde farklı seviyelerdeki kamu otoriteleri ile özel sektör arasında da iş birliği ve koordinasyon bulunmaktadır. Göç yönetiminde daha sınırlı bir katılımı olan belediyelerin rolü 2000 sonrası yerel yönetimlerde meydana gelen reform ile güçlendirilmiştir (Giannetto vd., 2019, s.7).

2. Uluslararası Koruma Süreci

İtalya, anayasasında sığınma hakkına yer veren birkaç Avrupa ülkesinden biri olarak göze çarpmaktadır (Facci, 2018'den aktaran Ibrido and Terlizzi, 2019, s.17). İtalyan Anayasasının 10 uncu maddesine göre "Kendi ülkesinde, İtalyan Anayasası tarafından güvence altına alınan demokratik özgürlüklerin etkin bir şekilde kullanılmasına izin verilmeyen her bir yabancı, yasayla belirlenen koşullar altında sığınma hakkına sahip olacaktır." (İtalyan Cumhuriyeti Anayasası, Madde 10)

İtalya, uluslararası koruma alanında ortak standartları düzenlemek ve belirlemek amacıyla Avrupa Birliği tarafından oluşturulan yasal çerçeve olan Ortak Avrupa İltica Sisteminin (CEAS) bir parçasıdır (Ibrido and Terlizzi, 2019, s.18). Dolayısıyla, İtalya, iltica alanındaki ulusal düzenlemelerle birlikte AB'nin bu alandaki müktesebatına da uygun hareket etmekle yükümlüdür.

2.1. Uluslararası koruma sürecinden sorumlu aktörler

İtalya'da göç yönetimi tek bir kurumun sorumluluğundan ziyade kurumlar arasında bir rol ve sorumluluk paylaşımı doğrultusunda yönetilmektedir. Bakanlar Kuruluyla birlikte İçişleri Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı merkezi düzeyde göç yönetiminin temel aktörleridir (Ibrido and Terlizzi, 2019, s.22). Ancak, kamu kurumları açısından sistemin kilit aktörü İçişleri Bakanlığıdır (Giannetto vd., 2019, s.9). İçişleri Bakanlığı bünyesinde göç yönetiminden sorumlu birimlerden biri Sivil Özgürlükler

ve Göçmenlik Dairesidir. Daire, vatandaşlık, göçmenlerin ve sığınmacıların medeni haklarına ilişkin işlerde yetkilidir (Ibrido and Marchese, 2020, s.20). Bununla birlikte, Avrupa İltica Göç ve Entegrasyon Fonunu yöneten bu birim, sığınmacıların ilk kabulünden ve verilen desteklerden sorumludur (Ibrido and Terlizzi, 2019, s.22). İçişleri Bakanlığı bünyesinde göç yönetiminden sorumlu bir diğer birim ise Emniyet Müdürlüğüdür. Emniyet Müdürlüğü, sığınma başvurularının kayıt işlemlerinden ve yabancılara ikamet izni düzenlemekten sorumludur (Ibrido and Terlizzi, 2019, s.23). İçişleri Bakanlığı, il düzeyinde ise valiler aracılığıyla göç ve sığınmayla ilgili işleri yürütmektedir.

Merkezi düzeyde göç yönetiminden sorumlu bir diğer temel aktör olan Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığı göç kotalarının planlanması, koordinasyonu ve izlenmesi ile entegrasyon politikaları için mali kaynakların yönetiminden sorumludur. Bu işler bakanlık bünyesindeki Göçmenlik ve Entegrasyon Politikaları Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir (Ibrido and Marchese, 2020, s.20).

İtalya'da iltica prosedürleri merkezi düzeyde Ulusal İltica Komisyonu tarafından koordine edilmektedir. Ulusal İltica Komisyonunun altındaki Bölgesel İltica Komisyonları ise Ulusal Komisyonun bir nevi yereldeki şubeleri olarak iş görmektedir (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018).

Ulusal Komisyon, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Bakanlar Kurulu Başkanlığı ve BMMYK temsilcilerinden oluşmaktadır. Yaklaşık olarak 30 çalışanın bulunduğu ve başkanlığını bir valinin yaptığı Ulusal Komisyonun yetki ve görevleri özetle şu şekildedir:

- Bölgesel Komisyonlar arasında koordinasyonu sağlamak,
- Bölgesel Komisyon çalışanlarına eğitimler vermek,
- İltica prosedürleri ile ilgili rehberleri, kılavuzları geliştirmek,
- Menşe ülke bilgisi sağlamak,
- Uluslararası koruma statüsünün sonlandırılmasına veya iptaline karar vermek,
- Bölgesel Komisyonları BMMYK ile birlikte izlemek ve değerlendirmek,
- Ulusal veri tabanında verilerin toplanmasını sağlamak,

Bölgesel Komisyonlardaki işlerin kalitesini izlemek (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018).

Uluslararası koruma ile ilgili işlemlerin yürütülmesinde yetki ve sorumluluklar İçişleri Bakanlığına bağlı Emniyet Teşkilatı ile Ulusal İltica Komisyonu arasında paylaşılmaktadır. Uluslararası koruma prosedürlerine erişim Emniyet Teşkilatında başlamakta Bölgesel İltica Komisyonları ve Ulusal İltica Komisyonunda ise sonuçlandırılmaktadır.

2.2. Uluslararası koruma başvuru kayıt işlemleri

İtalya'da uluslararası koruma başvuru işlemleri Emniyet Teşkilatı tarafından yürütülmektedir. Uluslararası koruma başvurusunda bulunmak isteyenlerin sınır polisine ya da illerdeki polis karakollarına müracaat etmesi gerekmektedir (AIDA, 2019, s.34). Sınırdaki uluslararası koruma başvurusu yapıldığında öncelikle yabancıya ön kayıt işlemleri yapılmakta, ardından olağan prosedür için başvuru sahibi ildeki polis karakoluna yönlendirilmektedir.

İtalya'nın 4 adet kara sınırı bulunmaktadır. Bunlar; Fransa, İsviçre, Avusturya ve Slovenya sınırlarıdır. Bunlar içerisinde en hareketli sınır Slovenya sınırıdır. Deniz yoluyla gelenlerin sığınma başvurularıyla ilgili işlemler ise hotspot (İlk Kabul ve Kimlik Tespit Merkezi) adı verilen sınır noktalarında başlatılmaktadır. Bu noktalarda ilk olarak yabancıların temel demografik ve biyometrik verileri alınmaktadır (Ibrido and Marchese, 2020, s.38).

İtalya'da 5 hotspot noktası bulunmaktadır. Bunlar; Lampedusa, Pozzallo, Taranto, Messina ve Trapani'de bulunmaktadır (Giannetto vd., 2019, s.21). Hotspot noktaları AB'ye deniz yoluyla gelen göçmenlerin ilk kabulü, kimlik tespiti, kaydı ve parmak izlerinin alınmasına yönelik tesislerdir (Terlizzi, 2019, s.21) Hotspot noktalarında yabancıların tanımlama, uluslararası koruma ön kayıt ve yönlendirme işlemleri yapılmaktadır (Terlizzi, 2020, s.16-17). Hotspot noktalarında kalış süresi işlemlerin tamamlanma süresiyle paralel olup 30 güne kadar sürebilmektedir.

Tablo 1: AB vatandaşı olmayanların deniz yoluyla gelişleri

Yıl	Deniz Yoluyla Gelenler	Sığınma Başvuruları
2011	62,692	37,350
2012	13,267	17,352
2013	42,925	26,620
2014	170,100	63,456
2015	153,842	83,970
2016	181,436	123,600
2017	119,310	130,119
2018	23,730	53,596

Kaynak: İtalya içişleri Bakanlığı

Hotspot noktalarında İçişleri Bakanlığı personeliyle birlikte BMMYK çalışanları da yer almaktadır. Aynı şekilde karaya çıkış noktalarında karşılamada da BMMYK çalışanları bulunmaktadır. BMMYK'nın hotspot noktalarındaki rolü ise kısaca;

- Çıkış noktalarında ve sınırda karşılama ve bilgilendirme,
- Özel ihtiyaç sahiplerinin tespiti ve İtalyan otoritelerine yönlendirilmesi,
- İtalyan görevlilerine yönelik eğitimler,
- Sınır bölgelerinde iş başı eğitimler şeklinde özetlenmektedir (Tavassı ve Giuseppe, 2019; Terlizzi, 2020, s.17).

Uluslararası koruma prosedürü başvurunun resmi olarak kaydedilmesiyle başlamakta ve başvuru sahibine kayıt işlemlerinin ardından 6 ay süreli oturma izni düzenlenmektedir. Başvuru sahibi hakkında karar verilene kadar oturma izni 6 aylık sürelerle yenilenmektedir (Terlizzi, 2020, s.14). Kayıt işlemleri tamamlanan başvurular Bölgesel Komisyonlara iletilmektedir.

İtalya yasalarına göre uluslararası koruma başvuru sahiplerinin idari gözetimine en fazla 30 gün müsaade edilmektedir. Özel ihtiyaç sahipleri ve refakatsiz çocuklar idari gözetim altına alınmamaktadır. Ancak, gözlemci raporlarında uluslararası koruma kapsamındaki yabancıların bir yıla kadar

idari gözetim altında tutulduğuna ilişkin tespitler bulunmaktadır (AIDA, 2019, s.128).

Tablo 2: AB Ülkelerinde Sığınma Başvuru Sayıları (2015-2019)

Ülke/ Yıl	2015	2016	2017	2018	2019
Belçika	44.665	18.280	18.340	22.530	27.460
Almanya	476.510	745.160	222.565	184.180	165.615
Yunanistan	13.205	51.110	58.650	66.965	77.275
İspanya	14.780	15.755	36.610	54.050	117.800
Fransa	76.165	84.270	99.330	137.665	151.070
İtalya	83.540	122.960	128.850	59.950	43.770
Hollanda	44.970	20.945	18.210	24.025	25.200
Avusturya	88.160	42.255	24.715	13.710	12.860
İsveç	162.450	28.795	26.330	21.560	26.255
Birleşik Krallık	40.160	39.735	34.780	38.840	44.835

Kaynak: EUROSTAT

Tablo 2’de en çok sığınma başvurusu alan 10 AB ülkesinin 2015-2019 yılları arasındaki sığınma başvurusu istatistikleri yer almaktadır. Buna göre İtalya’da 2015-2017 yılları arasında artan bir eğilim gösteren başvuru sayıları 2018 yılıyla birlikte azalmaya başlamış ve son beş yılın en düşük başvuru sayısı 2019 yılında kaydedilmiştir (EUROSTAT, 2020). İtalya’dan sığınma başvurusunda bulunanların çoğunlukla Nijerya, Gambia, Senegal, Bangladeş, Mali, Eritre, Pakistan ve Afganistan vatandaşı oldukları görülmektedir (UNHCR, 2021).

2.3. Statü belirleme mülakatı ve karar

Uluslararası koruma prosedürlerinde kayıttan sonraki süreç Bölgesel İltica Komisyonları ve Ulusal İltica Komisyonu tarafından yürütülmekte ve neticelendirilmektedir. Bölgesel Komisyonlar, Valiliklerin sorumluluğu altındadır (AIDA, 2019, s.19). 2007 yılında 10 olan Bölgesel İltica Komisyon sayısı ihtiyaca bağlı olarak zamanla artırılmıştır (Tavassi ve Giuseppe, 2019). Aralık 2019 itibariyle, İtalya genelinde 20 Bölgesel Komisyon ve 21 alt Komisyon bulunmaktadır (AIDA, 2019, s.19). Bölgesel Komisyonlarda valilikler, eyalet polisi, belediyelerden temsilciler ve Birleşmiş Milletler

İnsan Hakları Yüksek Komiserliği tarafından atanan bir üye bulunmaktadır. BMMYK vaka çalışanları, Bölgesel Komisyonların bir parçasıdır (Ib-rido and Terlizzi, 2019, s.23).

Uluslararası koruma başvurusunda bulunanların mülakatları Bölge-sel İltica Komisyonlarındaki uzman personel tarafından alınmaktadır. Uzmanlar, Emniyet Teşkilatından olmamakla birlikte komiser olarak adlandırılmaktadırlar. Son yıllarda yapılan reformlardan önce BMMYK çalışanları da Bölgesel Komisyonlarda mülakat yapmakta iken yeni süreçte BMMYK çalışanları mülakatlara girmemektedir. Olağan prosedürde, başvuru Böl-gesel Komisyona iletdikten sonra 30 gün içerisinde mülakatın alınması ve mülakatın ardından 3 gün içerisinde başvuru hakkında karar verilmesi gerekmektedir (AIDA, 2019, s.40). Ancak, iş yükünden dolayı başvuruların sonuçlandırılması genellikle 6 aydan 12 aya kadar uzayabilmektedir (AIDA, 2019, s.40). Mülakatı alan uzman bir karar taslağı hazırlamakta, fakat kararlar, komisyon başkanı (vali), BMMYK temsilcisi ve 2 uzmanın katıldığı 4 kişilik kurullarda alınmaktadır (Sorgoni, 2015, s.7). Yönetici kişi aynı kalmasına rağmen kurulun kompozisyonu her gün değişmektedir. Başvuruyla ilgili karar oy çokluğu ile alınabildiği gibi genelde kararlar oybirliği ile alınmaktadır. Oyların eşit olduğu durumlarda başkanın oyu belirleyici olmaktadır (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018).

Bölgesel Komisyonlardan çıkabilecek 4 karar türü bulunmaktadır. Bunlar:

- Mülteci statüsünün verilmesi,
- İkincil koruma statüsünün verilmesi,
- Özel koruma,
- Sığınma başvurusunun reddedilmesi kararlarıdır (Sorgoni, 2015, s.5).

İtalyan temsilciler, kurul şeklinde çalışmanın bazı zorlukları bulunmakla birlikte genelde fayda sağladığını dile getirmektedir. Kurulların en önemli avantajı karar aşamasında sorumluluğun paylaşılması ve tarafsızlığın sağlandığına yönelik görüş birliğidir. Farklı kişilerden oluşan ve BMMYK temsilcisinin de içerisinde yer aldığı komisyonda bir karara varmadan önce karşılıklı fikir alışverişi yapılmaktadır. Kurul şeklinde ça-

lişmanın zorlukları ise kurulun toplanmasında meydana gelen aksamalar ve toplantıların zaman almasıdır (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018). Kurulda verilen karar sonucunda mülteci statüsünü hak edenlere 5 yıllık oturma izni verilmekte ve 5 yıllık sürelerle bu izin yenilenmektedir (Terlizzi, 2019, s.19). İkincil koruma statüsü verilenlere de yine 5 yıllık bir oturma izni verilmekte ancak 5 yılın sonunda yeniden bir değerlendirilme yapılarak ikametın uzatılıp uzatılmayacağına karar verilmektedir. Özel koruma hakkı elde edenlere ise 1 yıllık oturma izni düzenlenmektedir (Tavassi ve Giuseppe, 2019).

31 Ekim 2019 tarihi itibariyle, İtalya'da bir önceki yılın aynı dönemine kıyasla %35 artış göstererek 30.468 uluslararası koruma başvurusu alınmıştır. Aynı dönemde Bölgesel Komisyonlar 81.162 talebi incelemiş olup, %18'ine uluslararası koruma tanınmıştır. Bunlardan %11'i mülteci statüsü, %7'si ikincil koruma statüsüdür. Başvuruların %66'sı ise reddedilmiştir. İnsani koruma, 2018 yılındaki 113 numaralı kanun hükmünde kararname ile getirilen değişiklikler nedeniyle başvuruların %1'ine tanınmıştır (AIDA, 2019, s.40).

İtalya'da uluslararası koruma başvurularıyla ilgili olağan prosedüre ek olarak bir de hızlandırılmış prosedür bulunmaktadır (AIDA, 2019, s.70). Uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancı:

- Güvenli ülkeden geliyorsa,
- Başvurusuna ilişkin olarak açıkça yalan beyanda bulunduysa,
- Sahte belge sunmuş yahut kimliğini ispatlayan belgelerini yok etmişse,
- Uluslararası korumayı gerektirecek bir başvuru gerekçesi yoksa,
- Parmak izi alma yükümlülüğünü yerine getirmeyi reddediyorsa,
- Geri dönüşü öngören suçlardan biri için idari gözetim altına alındıysa,
- Olumsuz karardan sonra ikinci bir başvuru yapmışsa,
- Başvurusunu sınır kontrollerinden kaçındığı, engellemeye teşebbüs ettiği veya yasadışı olarak bulunduğu tespit edildiği için yapmışsa başvuru hızlandırılmış prosedür kapsamına alınabilmektedir (Ta-

vassi ve Giuseppe, 2019; AIDA, 2019, s.70).

Hızlandırılmış prosedüre dâhil edilen başvuru sahipleriyle 7 gün içerisinde mülakat yapılması ve mülakatın ardından iki gün içerisinde başvuru hakkında karar verilmesi gerekmektedir. Ancak farklı durumdakiler için farklı süreler uygulanabilmektedir. Güvenli üçüncü ülkeden gelenler ile yeni bir gerekçe sunmaksızın tekrar başvuruda bulunanlar için hızlandırılmış prosedür kapsamında 5 gün içerisinde karar alınmaktadır (AIDA, 2019, s.70). Uluslararası korumayı gerektirecek bir nedeni olmayanlar ile düzensiz kalış nedeniyle tutuklandıktan sonra, yalnızca bir sınır dışı etme emrinin çıkarılmasını veya uygulanmasını geciktirmek veya engel olmak amacıyla başvuruda bulunları için ise 18 günlük bir prosedür uygulanmaktadır (AIDA, 2019, s.70).

Kimi durumlarda ise başvurular Bölgesel Komisyon Başkanının kararıyla öncelikli olarak değerlendirilmektedir. Özel ihtiyaç sahibi olan yabancıların başvuruları, ikincil korumayı garanti eden ülke vatandaşları ve idari gözetim altından yapılan başvurular öncelikli olarak değerlendirilen başvurulardır (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018).

2.4. Kararlara karşı itiraz

Bölgesel İltica Komisyonları tarafından alınan kararlara karşı itirazlar yetkili mahkemelere yapılmaktadır. Başvurusu reddedilenler 30 gün içerisinde mahkemelere itirazda bulunabilme hakkına sahiptir. Hızlandırılmış prosedürde ise bu süre 15 gündür (AIDA, 2019, s.47). İtalya’da iltica kararlarına karşı itirazlar bu alanda uzmanlaşmış hukuk mahkemelerine yapılmaktadır. Mahkeme kararının 4 ay içerisinde verilmesi gerekmektedir. Mahkemenin kararı kesin olup yabancılar mahkeme kararına karşı Yargıtay’a (Corte di Cassazione) başvuruda bulunabilme hakkına sahiptir. İstisnai durumlar olmakla beraber genelde mahkemeye itiraz edildiğinde Bölgesel Komisyon tarafından verilen karar otomatik olarak askıya alınmaktadır (Tavassi ve Giuseppe, 2019).

İtalya’daki prosedürlerin bir diğer ayırt edici özelliği itiraz aşamasında göze çarpmaktadır. Mahkemeler iltica kararlarına ilişkin itirazları hem usul hem de esas bakımından değerlendirebilmektedir (Ta-

vassi ve Giuseppe, 2019). Mahkemeler, ayrıca, ihtiyaç olması durumunda uluslararası koruma başvuru sahipleriyle mülakat dahi yapabilmektedirler. İtirazla ilgili esastan inceleme yapabilen mahkemeler, yabancıların başvurularını değerlendirerek uluslararası koruma statüsü de verebilmektedir. Ancak, itiraz bir sonraki adım olan Yargıtay sürecine taşındığında üst mahkeme yalnızca usul incelemesi yapabilmekte, esasa girerek başvuruyla ilgili karar verememektedir. Temyiz aşamasında itiraz 5 yargıçtan oluşan bir heyet tarafından incelenmektedir. İlk derece mahkemesinin kararının ardından 30 gün içerisinde üst mahkemeye başvuru yapılabilmektedir (AIDA, 2019, s.50). Üst mahkeme genelde 6 ay içerisinde başvuruyu sonuçlandırmaktadır (Tavassi ve Giuseppe, 2019).

2.5. Refakatsiz çocukların sığınma başvuruları

Refakatsiz çocuklarla ilgili hükümler 47/2017 sayılı kanunla düzenlenmektedir. Buna göre; tüm refakatsiz çocuklara oturma izni düzenlenmektedir, yasal temsilci atanmakta ve ücretsiz eğitim sağlanmaktadır. Refakatsiz çocukların korunmasını Çalışma ve Sosyal Politikalar Bakanlığına bağlı Göçmenlik ve Entegrasyon Politikaları Müdürlüğü koordine etmektedir Refakatsiz çocuklarla ilgili süreci izleme rolü ise Ombudsman tarafından yerine getirilmektedir (Ibrido and Terlizzi, 2019, s.23).

Bir refakatsiz çocuk tarafından uluslararası koruma başvurusu yapıldığında yetkili makam sığınma prosedürünü askıya almakta ve derhal Çocuk Mahkemesini bilgilendirmektedir. (Tavassi ve Giuseppe, 2019). Mahkeme tarafından genellikle bir belediye başkanı çocuğun koruyucusu olarak atanmaktadır. Belediye başkanı ise bu sorumluluğunu sosyal yardımlarla ilgili çalışan bir belediye personeline devretmektedir. (Tavassi ve Giuseppe, 2019).

Refakatsiz çocuklar ilk kabul merkezlerinde en fazla 30 gün barınabilmektedir (Tavassi ve Giuseppe, 2019). İkinci basamak kabul merkezlerinde ise en az reşit olana kadar barınabilmektedirler. Başvuruları hakkında bir karar verilmeden önce on sekiz yaşını dolduran refakatsiz çocukların, son tarihe kadar ikinci basamak kabul merkezlerinde kalmalarına izin verilmektedir (Terlizzi, 2020, s.23).

3. Yerleştirme ve İnsani Koridor Uygulaması

İtalya'da İçişleri Bakanlığı bünyesinde bir Yerleştirme Birimi bulunmaktadır. Ancak buradaki yerleştirme birimi Türkiye'dekinin aksine¹ ilk iltica ülkelerinden ya da doğrudan kaynak ülkelerden İtalya'ya yerleştirme yapmaktadır. Yerleştirme Birimi hem yerleştirme prosedürünün yürütülmesinden hem de yerleştirme kapsamında İtalya'ya gelen yabancıların oryantasyonundan sorumlu birimdir (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018).

Yerleştirme Birimi 2015 yılında faaliyete geçmiştir (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018). 2015-2018 yılları arasında 2.012 kişi ilk iltica ülkesinden İtalya'ya yerleştirilmiştir. Bunlardan 370 kişi AB-Türkiye 18 Mart Muta-bakata kapsamında Türkiye'den yerleştirilenlerdir. Yerleştirilenlerin uyruk dağılımı Libya, Sudan, Suriye gibi ülkeler olup birinci sırada Suriyeliler bulunmaktadır. Yerleştirme çalışmaları kapsamında misyon ziyaretleri düzenlenebildiği gibi çevrimiçi sanal görüşmeler de yapılabilmektedir. İtalya İçişleri Bakanlığı yerleştirme süreçlerinde de BMMYK ile iş birliği yapmaktadır. Yerleştirme süreçleri AB fonlarıyla yürütülmektedir. Yerleştirme prosedürleri kapsamında İtalya'ya getirilen yabancılar barınma merkezlerinde entegrasyona tabi tutulmaktadır (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018).

İlk iltica ülkelerinden yerleştirmelere ek olarak İtalya'nın bir de *insani koridor* adını verdiği bir uygulaması bulunmaktadır (Hermanin, 2017). İnsani koridor uygulanması İçişleri ve Dışişleri Bakanlarının onayına tabidir. Bu programı daha çok dini amaçlı dernekler desteklemekte ve fonlamaktadır (Campomori ve Ambrosini, 2020, s.12). İnsani koridor uygulamaları kapsamında İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı ve Kiliseler arasında üçlü protokoller bulunmaktadır. İtalya'ya getirilecek kişilerin seçimi, transferleri ve entegrasyon çalışmaları Dernekler ve Kiliseler tarafından üstlenilmekte ancak nihai karar Devlet tarafından verilmektedir. İnsani koridor kapsamında en çok Libya ve Etiyopya'dan yerleştirme yapılmaktadır (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018).

1 Türkiye'de Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığına bağlı Yeniden Yerleştirme Çalışma Grubu, Cenevre Sözleşmesini coğrafi kısıtlamayla uygulamanın bir sonucu olarak Türkiye'de mülteci statüsü hakkı bulunmayan yabancıların üçüncü ülkeye yerleştirme işlemlerini yürütmektedir.

4. Haklar ve Hizmetlere Erişim

İtalya'da sığınma başvuru sahipleri daha dar haklara sahipken mülteciler siyasi haklar dışında İtalyan vatandaşlarıyla neredeyse aynı haklara sahiptir. Uluslararası koruma başvurusunda bulunanlara ikamet belgesiyle birlikte bir de sağlık karnesi verilmektedir. Sağlık hizmetlerine erişim bu belgeyle sağlanmaktadır. Sağlık hizmetleri İtalyan vatandaşlarına olduğu gibi sığınmacı ve mültecilere de ücretsizdir. Sadece bazı sağlık hizmetleri kapsamında katılım payı alınmakta olup işsizlerden ve yeterli ekonomik durumu olmayanlardan bu meblağ da talep edilmemektedir. Öncelikle herkes için belirlenmiş bir aile hekimi bulunmaktadır. Kişilerin ilk olarak aile hekimine başvurması, gerekli durumlarda aile hekiminin sevk etmesiyle üst basamak sağlık hizmetlerine yönelmesi gerekmektedir. İlk basamak kabul merkezlerinde ve ikinci basamak kabul merkezlerinde de sağlık görevlileri bulunmaktadır. Merkezlerde kalanların yanı sıra merkez dışında kalanlar da bu merkezlerdeki sağlık hizmetlerinden faydalanabilmektedir (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018).

İtalya'da uluslararası koruma başvurusundan itibaren 2 ay geçmesine müteakip yabancılar çalışma iznine başvurabilmektedir. Beş milyon çalışan nüfusun bulunduğu İtalya'da çalışanların %8'i mültecilerdir. Ancak İtalya genelinde işsizlik oranı %10'un üzerinde olduğundan iş piyasasına erişim konusu entegrasyon sürecinde bir sorun alanı olarak görülmektedir. İstihdam sorununu çözmek amacıyla İçişleri Bakanlığı ve İşveren Sendikaları arasında bir takım mutabakatlar bulunmaktadır. Ayrıca Çalışma Bakanlığı tarafından da staj programları düzenlenmektedir (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018).

İtalya'da 16 yaşına kadar her çocuk okula gitmek zorundadır. Ülke genelinde bir milyon yabancı çocuk okullarda eğitim görmektedir. Okula katılımı yüksek tutabilmek amacıyla prosedürler basit tutulmakta ikametli, sığınmacı, mülteci ve hatta düzensiz göçmen gibi ayırım dahi yapılmamaktadır. Entegrasyonun en önemli bileşenlerinden biri dil eğitimidir. İtalya'da dil eğitiminin üzerinde önemle durulmaktadır. Hem birinci ve ikinci adım kabul merkezlerinde dil eğitimleri verilmekte hem de merkezlerin dışında fonlarla dil eğitimleri desteklenmektedir. Dil öğrenimleri için özel kurslarla anlaşmalar yapılmaktadır (BMMYK İtalya Ofisi, 2018).

Sığınmacılar ve mülteciler ülke kurallarına uydukları ve barınma merkezlerini izinsiz terk etmedikleri müddetçe sosyal hak ve imkanlardan istifade edebilmektedirler. Aksi durumlarda hak ve hizmetlere erişimleri kısıtlanabilmektedir. Uluslararası koruma başvuruları değerlendirme sürecinde iken yabancılar İtalya dışına çıkamamaktadır. Bununla birlikte başvuru sahiplerinin değerlendirme sürecinde aile birleşimi hakkı da bulunmamaktadır.

5. Barınma ve Entegrasyon

İtalya'da uluslararası koruma başvurusunda bulunanlar eğer ekonomik durumları yeterliyse ülke içerisinde hareket serbestisine sahip olup istedikleri ilde ikamet edebilmektedirler. Ancak ekonomik durumları elvermeyenler kayıt işlemlerinin tamamlanmasından sonra İçişleri Bakanlığı tarafından koordine edilen ve *First Line Reception* adı verilen birinci basamak kabul merkezlerinde barınmak durumundadır. İlk Kabul Merkezlerinin yönetimi Valilikler tarafından hizmet alımıyla yürütülmektedir. Bu merkezlerde yer olmaması durumunda ise yabancılar *Centri di accoglienza straordinaria* adı verilen geçici kabul merkezlerinde (Extraordinary Reception Center (CAS) olarak adlandırılır) barındırılmaktadır (Giannetto vd., 2019, s.13; Terlizzi, 2020, s.19).

Ülke genelindeki 12 İlk Kabul Merkezinde 6.958 kişilik kapasite² bulunmaktadır (Tavassi ve Giuseppe, 2019). Yeterli maddi imkânı bulunmayan yabancılar başvurudan temyiz sürecine kadar burada kalabilmektedir. İtalya geneline yayılan geçici kabul merkezlerinde 122.786 kişilik kapasite bulunmaktadır. Bu yapılar otel, okul, özel apartman daireleri, belediyeler veya valilikler tarafından sağlanan tesisler olabilmektedir ve bu nedenle kapasiteleri birbirinden farklılık göstermektedir. Birinci basamak kabul merkezlerinde çoğunlukla yalnız ya da çocuklu kadınlar barınmaktadır. Kapasitenin yetersiz kalması durumunda Geçici Kabul Merkezleri devreye girmektedir. Bu iki merkeze ek olarak yine İçişleri Bakanlığı tarafından yönetilen, uluslararası koruma başvurusunda bulunmak isteyen yabancıların tanımlama ve ön kayıt işlemlerinin yapıldığı hotspot noktalarındaki 4 tesiste de 1.450 kişilik bir barınma kapasitesi³ bulunmaktadır.

2 Ankara'daki çalıştayda paylaşılmıştır. 01.02.2019 tarihi verisidir.

3 Ankara'daki çalıştayda paylaşılmıştır. 31.01.2019 tarihi verisidir.

Merkezlerde yabancıların barınma ihtiyaçlarına ek olarak, diğer temel insani ihtiyaçları da karşılanmakta ve kişi başı günlük cep harçlığı (2,5 euro) ödemesi yapılmaktadır (Tavassi ve Giuseppe, 2019).

İtalya'da yabancıların entegrasyon sürecine ilgili tüm paydaşların katılımını sağlamak üzere 2015 yılında Ulusal Koordinasyon Kurulu (Tavolo di Coordinamento Nazionale) oluşturulmuştur. İçişleri Bakanı'nın başkanlığını yaptığı Ulusal Koordinasyon Kurulu, iltica hakkını destekleyen başlıca sivil toplum kuruluşlarının da yer aldığı kurumlar arası bir ağıdır (Ibrido and Marchese, 2020: 21). Kurulun görevleri, kabul sisteminin iyileştirilmesine yönelik programları ve yönergeleri oluşturmak ve sığınmacıların bölgeler arasında dağılımına ilişkin kotaları belirlemektir (Terlizzi, 2020, s.15). Ulusal düzeydeki bu kurula bezer bir yapı yerel düzeyde de bulunmaktadır. Bu yapı, her ilde göçmenlerin varlığını izleyen ve entegrasyon girişimlerini destekleyen Bölgesel Göçmenlik Konseyleridir (Consigli territoriali per l'immigrazione). Valinin başkanlık ettiği Konseyde yerel yönetimlerin, sendikaların, işveren birliklerinin, ticaret odalarının, STK'ların ve çeşitli diğer paydaşların temsilcilerini bulunmaktadır (Ibrido and Marchese, 2020, s.21). İtalya'da yabancıların entegrasyonu sürecinde belediyelerin önemli katkıları söz konusudur. Ancak belediyelerin katkısı politik eğilimlere göre değişebilmektedir. İtalya'da sol eğilimli siyasi partiler mülteci meselelerini sahiplenmekte iken aşırı sağ eğilimli siyasi partiler ise karşı bir tutum sergilemektedir. Kimi belediyeler, belediye bünyesinde göç birimleri oluşturarak mültecilerin hayatlarını kolaylaştırıcı ve yerel hakla karşılıklı uyumlarını destekleyici faaliyetler yürütmektedir (Veletri Belediye Başkanı, 2018).

5.1. Barınma ve entegrasyon merkezleri

İtalya'da uluslararası koruma başvuru ve statü sahibi yabancıların barınması için farklı katmanlardan ve aktörlerden oluşan bir model bulunmaktadır. Yukarıda da ifade edildiği üzere başvuru sahipleri İçişleri Bakanlığı yönetimindeki ilk kabul merkezlerinde veya geçici kabul merkezlerinde barınmaktadır. Ancak, kabul ve barınma konusunda yerel yönetimler de önemli bir aktördür. 142/2015 sayılı yasa ile başlatılan *Sığınmacılar ve Mülteciler için Koruma Sistemi* (Sistema di protezione per I richiedenti asi-

lo e rifugiati (SPRAR) projesi ile sığınmacıların barınması konusunda yeni ve merkezi bir model oluşturmak amaçlanmıştır. SPRAR projesi, yerel yönetimlerin deneyimli sivil toplum kuruluşları ile iş birliğinde sığınmacılara, proje ile aynı adı taşıyan merkezlerde barınma imkânı sağladıkları bir sistem tasarımıdır (Campomori ve Ambrosini, 2020, s.4). Belediyelerin projeye katılımı zorunlu olmayıp gönüllülük esasına dayalıdır. İçişleri Bakanlığının koordinesinde yerel yönetimlerin sorumluluğunda ve sivil toplum kuruluşları iş birliğinde yürütülen bu barınma modeli çok düzeyli göç yönetişimine örnek gösterilmektedir (Sorgoni, 2015, s.5).

Öncesinde uluslararası koruma başvuru sahibi yabancıların da kalabildiği bu merkezlerin ismi ve konaklama şartları 132/2018 sayılı yasa ile değiştirilmiştir (Terlizzi, 2020, s.22). Uluslararası Korumadan Yararlananların ve Refakatsiz Küçüklerin Korunmasına Yönelik Sistem (SPROI-MI) adını alan bu merkezlerde yeni sistemle birlikte yalnızca statü sahipleri, refakatsiz çocuklar ve özel ihtiyaç sahiplerinin kalışına izin verilmektedir (AIDA; 2019, s.62). Bu merkezlerde uluslararası koruma statüsü sahibi yabancılardan sonra en çok yabancı refakatsiz çocuklar barınmaktadır. Buradan da anlaşılacağı üzere İtalya’da yabancı refakatsiz çocukların barınmasından sorumlu ayrı ve uzman bir teşkilat bulunmamaktadır. Yabancı uyruklu refakatsiz çocukların barınması da İçişleri Bakanlığının yetki ve sorumluluk alanındadır.

Söz konusu merkezler *Second Line Reception* yani ikinci basamak kabul merkezi olarak adlandırılmakla birlikte yabancıların topluma entegrasyonu noktasında da önemli bir fonksiyon icra etmektedir. Bölgesel Komisyon ya da mahkeme kararından sonra yalnızca statü sahipleri SPROI-MI merkezlerine transfer edilmektedir. Bu merkezler İçişleri Bakanlığı tarafından koordine edilmekte ve belediyeler tarafından yönetilmektedir (Terlizzi, 2020, s.19). Merkezlerin bütçesinin % 95’i İçişleri Bakanlığı ve % 5’i belediyeler tarafından finanse edilmektedir. Bununla birlikte söz konusu merkezler özel işletmeler ya da sivil toplum kuruluşları tarafından işletilmektedir. Birinci basamak kabul merkezleri için İçişleri Bakanlığı, SPROI-MI merkezleri için ise belediyeler tarafından bu merkezlerin kuruluşu ve işletimi için ihaleye çıkılmaktadır. İşletmeler, STK’lar veya kooperatifler bu ihalelere başvurabilmektedir. Merkezlerin asgari standart-

ları ihaleyi açan birim tarafından ortaya konulmaktadır⁴. En düşük teklifi veren ihaleyi kazanmaktadır. İhaleyi kazananlara yer tahsisi merkezi idare veya belediyeler tarafından yapılmaktadır. Merkezin işletim maliyetleri için ihaleyi kazananlara merkezde kalan her bir yabancı başına bir ödeme yapılmaktadır⁵ (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018).

SPROIMI merkezlerinde sunulan hizmetler daha detaylı olmakla birlikte genel olarak bu merkezlerde yabancıların konaklama, yemek, kıyafet, psiko-sosyal destek, adli yardım, sağlık giderleri ve dil eğitimleri karşılanmaktadır (Giannetto vd., 2019, s.21). Esasında ne birinci basamak kabul merkezlerinde ne de SPROIMI merkezlerinde çalışanlar kamu görevlisi değildir. Merkezlerin güvenliği de özel güvenlik görevlileri tarafından sağlanmaktadır. Çalışanların ücretleri verilen hizmetler karşılığında her bir yabancı başına merkezi idare ve yerel yönetimler tarafından aktarılan bütçeden karşılanmaktadır (Tavassi ve Giuseppe, 2019). Ancak tamamen özelleştirilmiş bu barınma-kabul konseptinin denetimi kamu kurumları tarafından yapılmaktadır (Campomori ve Ambrosini, 2020). İlk basamak kabul merkezleri İşleri Bakanlığı (Valilikler), SPROIMI'ler ise belediyeler tarafından denetlenmektedir. SPROIMI'lere senede bir defa da İçişleri Bakanlığı tarafından izleme ziyareti düzenlenmektedir (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018).

SPRAR/SPROIMI projeleri esas olarak İtalya'nın iş bulma ve ekonomik bağımsızlık olanaklarının kısıtlı olduğu Güney bölgelerinde yoğunlaşmıştır (Ambrossini, 2020: 201). İtalya'nın Kuzeyinin Güneyine göre daha refah olmasına rağmen sığınmacı ve mültecilerin güneyde yoğunlaşması da bu işleyişle açıklığa kavuşmaktadır. Sığınmacı ve mülteci aynı zamanda yerel halk için iş ve istihdam anlamına gelmektedir. Bu nedenle güneyde yer alan belediyeler sığınmacı ve mülteci ağırlamaya daha hevesli yaklaşmaktadır. Kurulan her bir merkez kurulduğu yerde istihdam ve gelir yaratmaktadır. Hatta ortaya çıkan kârlı durum nedeniyle bu uygulama *migration*

4 Örneğin birinci basamak sağlık hizmetlerinde sunulacak hizmetler İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan Genelge hükümlerine göre yürütülmektedir. Bu kapsamda bir Ulusal Şartname Şeması bulunmaktadır. Ancak bununla birlikte Valilikler de ayrıca şartname oluşturabilmektedir.

5 Merkezlerde kalan yabancı başına yapılan ödemenin genelde 35 euro civarında olduğu ifade edilmiştir. Birinci basamak kabul merkezlerinin ödemesi İçişleri Bakanlığı tarafından Valilikler kanalıyla, SPROIMI için ise belediyelere yapılmaktadır.

business yakıştırılmasıyla bazı aktörlerce de eleştirilmektedir (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018).

Özellikle ülkenin güneyinde yoğunlaşan SPROIMI merkezlerinin en kritik vazifesi yabancıların ülkeye entegrasyonunu sağlamaktır⁶. İtalya’da terminolojik olarak uyum yerine entegrasyon⁷ kelimesi tercih edilmektedir. İtalya’da entegrasyon faaliyetlerinin nihai amacı kişileri içinde buldukları topluma katkı yapan bireyler haline getirmektir. SPROIMI’ler İtalya’da ileri düzey entegrasyon faaliyetlerinin merkezi konumundadır. Bu merkezlerde kalış süresi 6 aydır (Terlizzi, 2020, s.21). Ancak 6 ayın sonunda yabancıların durumuyla ilgili bir değerlendirilme⁸ yapılmakta eğer gerekli görülürse bir altı aylık kalışa daha müsaade edilmektedir. Maksimum kalış süresinin 12 ay olduğu bu merkezlerde amaç kişinin kendi kendilerine yeterliliklerinin sağlanması ve dışarıdaki hayata hazırlıklı hale getirilmesidir. Bu kapsamda burada kalan misafirlere farklı eğitimler verilmektedir. Bu merkezlerde kalan her bir kişi için kişiye özel entegrasyon programları hazırlanmaktadır. Dil kursları, meslek edindirme kursları ve kültürel eğitimler bu eğitimlerin başında gelmektedir (Campomori ve Ambrosini, 2020, s.4). Bu süreçte burada kalanlara bire bir eşlik edilerek gelişimlerine katkı sağlanmaktadır. Merkezlerde kalmayan mülteciler de merkezlerin bazı hizmetlerinden faydalanabilmekte ve ortak etkinliklere katılabilmektedir (İtalya İçişleri Bakanlığı, 2018).

Sonuç

1990 yılına kadar Cenevre Sözleşmesini coğrafi kısıtlama ile uygulayan İtalya’nın, kısıtlamayı kaldırması akabinde iltica sisteminin değişim gösterdiği görülmektedir. Cenevre Sözleşmesinin coğrafi kısıtlama ile uygulandığı dönemde İtalya’da uluslararası koruma sistemi içerisinde BMMYK’nın ağırlığı göze çarpmaktadır. Coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasıyla birlikte İtalya Devleti ve İçişleri Bakanlığı uluslararası koruma prosedürleriyle ilgili sorumlulukları BMMYK’dan devralmış ve bugünkü mekanizmanın temelleri atılmaya başlanmıştır. İtalya İçişleri Bakanlığının süreçte

6 SPROIMI barınmadan ziyade esas olarak entegrasyon merkezleri olarak işlev görmektedirler.

7 İtalya’da bütün bakanlıkların ve yerel yönetimlerin bir araya gelmesiyle 2017 yılında hazırlanan bir Milli Entegrasyon Planı bulunmaktadır.

8 İkinci altı aylık kalış için değerlendirme ekip olarak yapılmakta ve ortak karar alınmaktadır. Alınan karar sonrasında ilgili belediyeye bildirilmektedir.

temel aktör olarak yer alması için kademeli bir geçiş öngörülmüştür. Bununla birlikte, o dönemden günümüze kadar BMMYK'nın İtalya İçişleri Bakanlığının önemli bir uygulama ortağı olarak sistemin içerisinde yer aldığı görülmektedir

Coğrafi kısıtlamanın kaldırılmasından sonra kademeli bir şekilde iltica prosedürlerindeki rol ve sorumluluklarını İçişleri Bakanlığına devreden BMMYK, sistem içerisinde destekleyici rolünü ve Cenevre Sözleşmesinden kaynaklı izleme görevini sürdürmüştür. Uluslararası koruma prosedürlerinin kalitesini geliştirmek için BMMYK, statü belirleme süreçlerine dâhil olmakta, komisyonlarda temsilci bulundurmakta ve bu temsilciler aracılığıyla karar verici kurullarda oy kullanmaktadır. Nihayetinde BMMYK'nın karar süreçlerinden de çekilmesi hedeflenmektedir. BMMYK'nın yeni süreçteki rolü iltica alanında görev yapan personele; statü belirleme mülakatları, karar yazımı, menşe ülke araştırması gibi konularda koçluk yapmaktır. BMMYK'nın İtalya'daki diğer rolleri ise; Ulusal İltica Komisyonuna yüksek koruma standartlarının sürdürülmesi konusunda tavsiyede bulunmak, kamu kurumlarının kapasitelerinin geliştirilmesi, iyileştirme ve kalite kontrol savunuculuğudur.

İtalya'da iltica süreçlerinde görev ve sorumluluklar Emniyet Teşkilatı, Bölgesel İltica Komisyonları ve Ulusal İltica Komisyonu arasında paylaşılmaktadır. Uluslararası koruma başvuruları Emniyet Teşkilatı tarafından alınmakta süreç Bölgesel Komisyonlar ve Ulusal Komisyon tarafından devam ettirilmektedir. Bölgeselleşme iltica sisteminde yapılan reformların bir tezahürüdür. Bölgeselleşmeyle birlikte hem başvuru sahipleri kendilerine yakın bir muhatap birim bulmuş hem de başvurular daha hızlı sonuçlanmaya başlanmıştır. Ancak zamanla sayıları artan Bölgesel Komisyonlarda hizmet standardını sağlamak bir zorluk haline gelmiştir.

İtalya'da entegrasyon sürecinde ise yerel yönetimler ön plana çıkmaktadır. Bunda 2000'li yıllarda gerçekleşen yerel yönetim reformu da etkili olmuştur. İkinci basamak kabul merkezi olarak adlandırılan ve mültecileri toplumsal hayata hazırlayan SPROIMI'ler belediyelerin sorumluluk alanındadır. Bu merkezlerde kalmayan, ancak belediye sınırları içerisinde yaşayan mülteciler de belediyelerin sağladığı sosyal yardım-

lardan, dil kursu, meslek edindirme kursu, kaynaştırma faaliyetleri gibi olanaklardan istifade edebilmektedir. Sivil toplum kuruluşları ve vakıflar da bu mekanizma içerisinde rol oynamaktadır. İçişleri Bakanlığı ise bu süreçte denetim görevini üstlenmektedir. Dolayısıyla İtalya'nın göç yönetiminde, rol ve sorumlulukların merkezi idare ile yerel yönetimler arasında paylaştırıldığı bir yapı söz konusudur. Ancak, bu çok aktörlü yapı kusursuz işlememekte, göç konusunda merkezi idare ile belediyeler arasında zaman zaman çatışma alanları gün yüzüne çıkabilmektedir (Campomori ve Ambrosini, 2020).

Göç yönetimi, merkezi düzeyde dahi birden çok kamusal aktörün ve yerel yönetimlerin iş birliğini ve koordinasyonunu gerektirmektedir. İtalya modeli, göç ve göçmen olgusunun ve buna bağlı ortaya çıkan problemlerin yönetiminin tek bir aktörün sorumluluğuna bırakılamayacağını göstermektedir. İtalya'da göç yönetiminde her ne kadar İçişleri Bakanlığı temel aktör olarak gözükse de, sürecin bütünü değerlendirildiğinde, içerisinde diğer bakanlıkların, yerel yönetimlerin, uluslararası örgütlerin ve sivil toplum kuruluşlarının yer aldığı, rol ve sorumlulukların bu aktörler arasında paylaşıldığı bir mekanizmanın varlığı göze çarpmaktadır. Bu bakımdan İtalya, göç yönetişimine örnek gösterilebilecek bir model olarak da öne çıkmaktadır.

Kaynakça

AIDA. 2019. Country Report: Italy. AIDA: Asylum Information Database, https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/05/report-download_aida_it_2019update.pdf, Erişim Tarihi: 10.05.2021.

Ambrosini M. (2020). The Local Governance of Immigration and Asylum: Policies of Exclusion as a Battleground; Migration, Diasporas and Citizenship, Edited by Maurizio Ambrosini Manlio Cinalli · David Jacobson (s. 195-235).

BMMYK İtalya Ofisi, (2018). Türkiye'nin Ulusal İltica Sistemi'nin Kuvvetlendirilmesi Projesi. İtalya Çalışma Ziyareti (10-14 Aralık 2018). Roma.

Campomori, F. ve Ambrosini, M. (2020). Multilevel Governance in Trouble: The Implementation Of Asylum Seekers'Reception in Italy As A Batt-

leground. <https://doi.org/10.1186/s40878-020-00178-1>, Erişim Tarihi: 12.03.2021.

EUROSTAT, 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, Erişim Tarihi: 15.12.2020.

Giannetto, L., Ponzio, I. ve Roman, E. (2019). National Report On The Governance Of The Asylum Reception System In Italy, https://www.cidob.org/en/publications/publication_series/project_papers/ceaseval/national_report_on_the_governance_of_the_asylum_reception_system_in_italy, Erişim Tarihi: 12.03.2021.

Hermanin, C. (2017). Immigration Policy in Italy: Problems and Perspectives. Istituto Affari Internazionali (IAI). <https://www.iai.it/sites/default/files/iaiwpl735.pdf>, Erişim Tarihi: 12.03.2021.

Ibrido R. and Terlizzi A. (2019). Refugee Protection Regimes Italy Country Report, www.respondmigration.com, Erişim Tarihi: 17.05.2021.

Ibrido R. and Marchese C. (2020). Integration Policies, Practices and Experiences Italy Country Report, www.respondmigration.com, Erişim Tarihi: 17.05.2021.

İtalyan Cumhuriyeti Anayasası, Constitution of the Italian Republic. https://www.senato.it/documenti/repository/istituzione/costituzione_inglese.pdf, Erişim Tarihi: 10.05.2021.

İtalya İçişleri Bakanlığı, (2018). Türkiye'nin Ulusal İltica Sistemi'nin Kuvvetlendirilmesi Projesi. İtalya Çalışma Ziyareti (10-14 Aralık 2018). Roma.

Küçük H. (2016). Karşılaştırmalı yerel yönetim sistemleri: İtalya ve Türkiye örneği, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi.

Küçük, H . (2019). Yerel Yönetim Sistemlerinde İtalya Örneği. Journal of Political Administrative and Local Studies , 2 (1) , 1-26 . Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/jpaljournal/issue/48920/459323>.

Scholten, P. (2013). Agenda Dynamics and the Multi-Level Governance of Intractable Policy Controversies: the case of

Integration Policies in the Netherlands. Policy Sciences, 46(3), 217–236. <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9170-x>, Erişim Tarihi: 12.03.2021.

Sorgoni, B. (2015). Anthropology And Asylum Procedures And Policies in Italy. https://iris.unito.it/retrieve/handle/2318/1525479/64646/BUP%20Sorgoni_2015.pdf, Erişim Tarihi: 12.03.2021.

Tavassi, F. ve Giuseppe, G. (2019). AB+ ve Türkiye’deki İltica Sistemlerinin Organizasyonu ve Çalışmaları Hakkında Bilgi Paylaşımı Çalıştayı. 26-27 Haziran. Ankara.

Terlizzi A., (2019). Border Management and Migration Controls in Italy, www.respondmigration.com, Erişim Tarihi: 17.05.2021

Terlizzi A., (2020). Reception Policies, Practices and Responses Italy Country Report, www.respondmigration.com, Erişim Tarihi: 17.05.2021.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2013), Mahalli İdareler, Seçkin Yayınevi, 8. Baskı, Ankara.

UNHCR (2020). Global Trends Forced Displacement in 2019, <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5ee200e37/unhcr-global-trends-2019.html>, Erişim Tarihi:15.12.2020.

UNHCR, 2021, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=E1ZxP4>, Erişim Tarihi: 24.06.2021.

Uzun, Ş. (2019). 21. Yüzyılda Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları. KAYFOR 17 Bildiriler Kitabı.

Veletri Belediye Başkanı, (2018). Türkiye’nin Ulusal İltica Sistemi’nin Kuvvetlendirilmesi Projesi. İtalya Çalışma Ziyareti (10-14 Aralık 2018). Roma.

Yavaş, G. (2012). İtalya Cumhuriyeti. Aykaç, B. ve Durgun, Ş. (Ed.). Çağdaş Siyasal Sitemler (s.195-251). Binyıl Yayınları.