

Genel Müdürlükten Başkanlığa: Türkiye’de Göç Yönetiminin Dönüşümü¹

From Directorate General to Presidency: Transformation of Migration Management in Türkiye

Şenol UZUN*

ÖZET

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Türkiye’de göç yönetimi alanında gerçekleştirilen reformun bir ürünü olarak 2013 yılında Türkiye’nin ilk sivil ve uzmanlığa dayalı göç kurumu olarak kurulmuştur. Kuruluşu, Türkiye’nin tarihinde daha önce görülmemiş bir göç akını sürecine denk gelen genel müdürlük, bir yandan kurumsallaşma sancıları çekerken öte yandan Türkiye tarihinin en büyük göç deneyiminde merkezi aktör olarak faaliyet yürütmüş ve bu bakımdan da kamuoyunun dikkatlerini üzerine çekmiştir. Bu durum, göçle ilgili işleri yürütmek ve kamu kurumlarını koordine etmekle sorumlu Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün, Türkiye’nin yaşamış olduğu göç kriziyle başa çıkabilme kabiliyetini, kurumsal yeterliliğini ve teşkilat yapısını tartışma konusu haline getirmiştir. Türkiye’deki yabancı sayısının artmasına paralel olarak bu tartışmalar kamu otoritelerinin de gündemine girmiş ve kuruluşundan itibaren 8 yılını tamamlamasının ardından Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 29 Ekim 2021 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Göç İdaresi Başkanlığına dönüştürülmüştür. Söz konusu değişiklik Türkiye’nin maruz kaldığı yoğun ve karmaşık göç hareketlerini yönetme sürecinde bir arayışı temsil etmesi bakımından önem arz etmektedir. Çalışmada, kamu politikası analizi yöntemlerinden süreç analizi çerçevesinde, göç idaresinin genel müdürlükten başkanlığa dönüşüm süreci analiz edilecektir. Çalışmanın temel bulgusu ise söz konusu değişikliğin göç yönetiminde meydana gelen uzmanlaşmayı yansıtmakla beraber bu alandaki yönetsel sorunları aşmayı hedeflemekten ziyade kamuoyu yönlendirmeye yönelik olduğu ve bütünsel olarak yaklaşıldığında göç yönetiminde esaslı bir değişiklik meydana getirmediğidir.

Anahtar Kavramlar: *Göç, yabancılar, göç yönetimi, göç politikaları.*

ABSTRACT

The General Directorate of Migration Management was established in 2013 as Turkey's first civil and specialized migration agency, as a product of the reform carried out in the field of migration management in Turkey. The general directorate, whose establishment coincided with a migration flow process that has never been seen before in Turkey's history, has been the central actor in the biggest migration experience in the history of Turkey, while suffering the pains of institutionalization, and has attracted the attention of the public in this respect. This situation has made the ability, institutional adequacy and organizational structure of the General Directorate of Migration Management, which is responsible for executing migration-related works and coordinating public institutions, a matter of debate in dealing with the migration crisis that Turkey has experienced. Parallel to the increase in the number of foreigners in Turkey, these discussions were also on the agenda of the public authorities, and after completing 8 years from its establishment, the General Directorate of Migration Management was transformed into the Presidency of Migration Management with the Presidential Decree dated October 29, 2021. The said change is important in that it represents a search in the process of managing the intense and complex migration movements that Turkey is exposed to. In this study, the transformation process of Directorate General of Migration Management will be analyzed within the framework of process analysis, one of the public policy analysis methods. The main finding of the study is that although the said change reflects the specialization in migration management, it is aimed at directing the public perception rather than aiming to overcome the administrative problems in this field and does not bring about a fundamental change in migration management when approached holistic.

Keywords: *Migration, foreigners, migration management, migration policies.*

¹ Bu makale 26-28 Ekim 2023 tarihleri arasında Kırıkkale’de düzenlenen 23. Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu’nda (KAYFOR23) aynı başlıkla sunulan ve özeti KAYFOR23 bildiri özet kitabında yer alan bildirinin tam metin hâlidir.

* Dr. Göç Uzmanı, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, senoluzun56@gmail.com, ORCID No: 0000-0001-5618-3289

GİRİŞ

Medeniyetler arasında bir kavşak noktası olarak Anadolu coğrafyası tarihin her döneminde göç hareketlerine tanıklık etmiştir. Türk devletlerinin bir devamı, Osmanlı Devleti'nin ardılı bir ulus devlet olarak kurulan Türkiye Cumhuriyeti de kuruluşundan itibaren çeşitli göç akınlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Tarihsel olarak bu göç hareketlerinin başında, yıllarca Osmanlı Devleti'nin tabiiyetinde yaşayan ancak sonradan buldukları topraklarda azınlıkta kalan ve zulme uğrayan Türk soylu ve Müslüman toplulukların Anadolu'ya zorunlu göçleri gelmektedir. Türkiye, bu göç akınlarını mevzuat bakımından İskân Kanunları, teşkilat bakımından ise Mübadele İmar ve İskân Bakanlıkları aracılığıyla yönetmeye çalışmıştır. Öte yandan yabancıların (ecnebilerin) Türkiye'ye göçleriyle ilgili işler ise Pasaport Kanunu, Yabancıların İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun doğrultusunda Emniyet Genel Müdürlüğü tarafından yönetilmiştir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren 1980'li yıllara kadar Türk soylu ağırlıklı bir seyir izleyen Türkiye'ye yönelik dış göçler, bu tarihten itibaren muhteva değiştirmeye başlamıştır (Düvell, 2014: 43; Sağıroğlu, 2015). Bu değişimde hem Türkiye'nin iç dinamikleri hem de uluslararası dinamikler etkili olmuştur. Bu dönemde dış göçleri etkileyen en önemli iç dinamik, Turgut Özal'ın Anavatan Partisi iktidarında Türkiye ekonomisinin liberalleşmesi olmuştur. Bavul ticareti adı altında gerçekleşen ticari faaliyetler bu dönemde Türkiye ve Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB) ülkeleri arasında bir mekik göçünü doğurmuştur (İçduygu ve Biehl, 2012: 15-16). Sonrasında ise 2000'li yıllarda Adalet ve Kalkınma Partisi iktidarının ilk dönemlerinde Türkiye ekonomisinde gözlemlenen pozitif gelişmeler, bunun yarattığı refah ortamı Türkiye'ye yönelik dış göçlerin artmasında ve çeşitlenmesinde etkili olmuştur.

1980'lerden itibaren Türkiye'ye yönelik dış göçlerin değişiminde asıl etkili olan ise dış faktörler olmuştur. 20. yüzyılın son çeyreğinde meydana gelen 1979 İran Devrimi, yine aynı yıl SSCB'nin Afganistan'ı işgali, İran-İrak Savaşı, Körfez Savaşı, Halepçe Katliamı, SSCB'nin dağılması gibi olaylar ile 21. yüzyılın başlarında Amerika Birleşik Devletleri'nin (ABD) Afganistan ve Irak işgalleri ve son olarak Suriye iç savaşı Türkiye'ye yönelik dış göçleri tetikleyen temel dönüm noktaları olmuştur (Deniz, 2014). Türkiye'nin dış dünya ile artan etkileşimiyle birlikte komşu ülkelerde ve yakın coğrafyalarda meydana gelen bu siyasi krizler ve savaşlar Türkiye'nin göç tarihini etkilemiş, göçmen profilini değiştirmiş ve göçmen hacmini artırmıştır. Bu gelişmeler, dönemin ihtiyaçlarına cevap verebilecek şekilde Türkiye'nin göç yönetiminde birtakım değişiklikler yapmasını zorunlu kılmıştır.

Türkiye'ye yönelik dış göçleri etkileyen dış dinamikler bunlar iken göç yönetimine asıl şeklini veren ise Türkiye'nin Avrupa Birliğine (AB) üyelik süreci olmuştur. AB'ye aday ülke statüsünde bulunan Türkiye, AB müktesebatına uyum sağlama noktasında 2000'li yıllardan itibaren birçok alanda yasal ve yönetsel düzenlemeleri hayata geçirmiştir (Uzun, 2019). Göç konusu da bu alanlardan birisi olmuştur. 2005 yılından itibaren yürütülen, Türkiye'nin göç mevzuatında ve göç yönetiminde Avrupa müktesebatına uyum sağlamaya ilişkin hazırlık çalışmaları 2013 yılında somutlaşmıştır (Erkiral-Tavas, 2015; Kaya, 2021). Türkiye'nin göç yönetiminin modernleşmesi, Avrupalılaşması olarak da ifade edebileceğimiz bu sürecin sonucunda Türkiye'nin yeni ve bütünlük göç kanunu olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) yasalaşmış, göç yönetiminden sorumlu sivil ve müstakil bir teşkilat olarak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM)

kurulmuştur. Bu çerçevede, Türkiye’de göç yönetimindeki değişimin yasal boyutunu YUKK, yönetsel boyunu ise GİGM temsil etmektedir (Uzun, 2022).

YUKK, AB müktesebatına uyum sürecinin bir neticesi olmakla birlikte, aynı zamanda Türkiye için zamanın ruhuna uygun bir göç kanunu çerçevesini oluşturmaktadır. Göç ve insan hakları alanında Türkiye’nin imzacısı olduğu uluslararası sözleşmelere uygunluk arz eden YUKK; düzenli göç, düzensiz göç, uluslararası koruma ve uyum konuları gibi göçün farklı bileşenlerini içeren ve bu bakımdan Türkiye’nin ilk ve en kapsamlı göç kanunu olmuştur. YUKK ile birlikte GİGM’nin kuruluşuyla, Türkiye’de yönetsel anlamda birçok modern ülkede olana benzer bir göç yönetimi yapısı meydana getirilmiştir (Taş vd., 2017). Türkiye’de yabancılarla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı bir kuruluş olarak kurulan GİGM, göç konusunun Türkiye’de artık bir ihtisas konusu olarak değerlendirildiğini ve göç yönetiminin de bu çerçevede ele alınacağını göstermektedir.

Kuruluşu, Türkiye’nin tarihinde daha önce görülmemiş bir göç akını sürecine denk gelen GİGM, bir yandan kurumsallaşma sancuları çekerken öte yandan Türkiye tarihinin en büyük göç deneyiminde merkezi aktör olarak faaliyet yürütmüş ve bu bakımdan da kamuoyunun dikkatlerini üzerine çekmiştir. Bu durum, göçle ilgili işleri yürütmek ve kamu kurumlarını koordine etmekle sorumlu GİGM’nin, Türkiye’nin afet ve acil durum düzeyinde yaşamış olduğu göç ve sayıları milyonları bulan göçmen kriziyle başa çıkabilme kabiliyetini, kurumsal yeterliliğini ve teşkilat yapısını tartışma konusu haline getirmiştir. Türkiye’deki yabancı sayısının artmasına paralel olarak bu tartışmalar kamu otoritelerinin de gündemine girmiş ve kuruluşundan itibaren 8 yılını tamamlamasının ardından GİGM,29 Ekim 2021 tarihli Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile Göç İdaresi Başkanlığına (GİB) dönüştürülmüştür.

Bu çalışmada, göç idaresinin genel müdürlükten başkanlığa dönüşüm süreci analiz edilecektir. Çalışmanın amacı kuruluşundan bugüne GİGM’nin teşkilat yapısında, görev ve yetkilerinde meydana gelen değişiklikler üzerinden Türkiye’nin göç yönetiminde meydana gelen değişikliklerin analitik ve eleştirel bir bakış açısıyla ortaya konularak yönetsel boşlukların tespit edilmesidir. Çalışmanın temel problemi ise, GİGM’nin teşkilat yapısında değişikliğe gidilmesinin nedenlerinin irdelenmesi ve bu değişikliğin göç yönetimine etkilerinin tespit edilmesidir. Çalışmanın yöntemi ise göç idaresinin genel müdürlükten başkanlığa dönüşüm sürecinin kamu politikası analizi yöntemlerinden James E. Anderson’un süreç yaklaşımı çerçevesinde analiz edilmesidir. Anderson, kamu politikasını çeşitli aşamalardan oluşan bir süreç olarak görmektedir. Bu süreçler; problemin tanımlanması (gündem belirleme), politika formülasyonu, karar verme, uygulama ve değerlendirmedir. Anderson’a göre kamu politikalarının süreç yaklaşımıyla analiz edilmesinin önemli avantajları vardır: Bunlardan ilk ve en önemli olanı, süreç yaklaşımının politika kararları veren kamu otoritelerinin eylemlerini etkileyen ve koşullandıran faktörlere odaklanmasıdır. Bir diğer önemli avantajı ise süreç yaklaşımının politika sürecini statik ve kesitsel olmaktan ziyade dinamik ve gelişimsel bir süreç olarak görmesi ve kamu politikasının evrimiyle ilgilenmesidir (Anderson, 2003: 27-30).

Bu bağlamda çalışmada, belirlenen yöntem çerçevesinde, GİGM’nin kurumsal yapılanmasında değişikliğe gidilmesine neden olan dinamikler, değişiklik gündemini resmi aktörlerin gündemine taşıyan faktörler ve sürecin politika çıktıları irdelenecektir. Bu doğrultuda, tarihsel akışa da uygun olarak, çalışmanın birinci bölümünde GİGM’nin kuruluşu, başlangıçtaki teşkilat yapısı, görev ve

yetkileri ile YUKK’de tanımlanan göç yönetimindeki koordinasyon mekanizmaları incelenecektir. Devam eden bölümde ise Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte Türkiye’nin göç yönetiminde meydana gelen değişiklikler ortaya konulacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise öncelikle GİGM’nin teşkilat yapısında değişikliğe gidilmesini gündeme taşıyan sosyal, siyasal ve yönetsel gelişmeler tartışılacaktır. Sonrasında ise bu kamu politikası sürecinin çıktısı olan 85 sayılı CBK ile birlikte GİGM’nin kurumsal yapılanmada meydana gelen değişiklikler, kurumun önceki teşkilat yapısı ile karşılaştırmalı bir biçimde ele alınacaktır. Çalışmanın sonuç bölümünde ise söz konusu değişikliğe neden olan temel unsur ortaya konulacak, GİGM’nin teşkilat yapısındaki değişikliğin yönetsel açıdan ne gibi etkileri olabileceği tartışılacak ve Türkiye’nin göç yönetiminde müdahale edilmesi gereken yasal ve yönetsel boşluklar saptanacaktır.

Çalışma göç yönetimi bakımından parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte kurumsal yapı ve işleyişte meydana gelen değişiklikleri içermesi ve bu değişimin etkilerini analiz etmesi bakımından önem arz etmektedir. Çalışmanın, Türkiye’nin göç yönetimine ilişkin yürütülen örgütsel tartışmalara katkı sağlaması hedeflenmektedir.

1.GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ: KURULUŞU VE TEŞKİLAT YAPISI

Türkiye’nin göç alanındaki ilk ihtisas kurumu olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 11 Nisan 2013 tarihinde, Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Resmî Gazetede yayınlanması ile kurulmuştur². GİGM’nin kuruluşu YUKK ile birlikte değerlendirildiğinde, Türkiye’de göç yönetimi bakımından bir kopuşu temsil etmektedir. Bunun nedeni, göçle ilgili mevzuatın YUKK’de mümkün mertebe tek çatı altında toplanması ve göç yönetiminin ilk defa kolluk dışında sivil bir kuruma tevdi edilmesidir. Bu durum, aynı zamanda, Türkiye için göç kontrolünden göç yönetimine geçişi sembolize etmektedir (Daoudov, 2015). Çünkü öncesinde başta sığınma konusu olmak üzere birçok noktada kanuni dayanaktan yoksun olan bu alan, kolluk birimleri tarafından güvenlik odaklı bir perspektifle yönetilmekteydi. YUKK ile birlikte Türkiye’de göç yönetimi, öncesine kıyasla güvenlik ve insan hakları dengesini gözeten kapsayıcı bir yasal zemine kavuşmuş; GİGM’nin kuruluşuyla bu yeni göç yönetimi perspektifi sivil ve uzman bir teşkilatta somutlaşmıştır (Uzun, 2017).

GİGM’nin en basit anlamda görev ve sorumluluk alanını “göçle ilgili iş ve işlemler” oluşturmaktadır. Ancak, “göç” ile neyin kastedildiğinin, GİGM’nin sorumluluk alanı bağlamında bu sosyal olgunun yönetsel kapsamının ne olduğunun açıklanması önemlidir. Çünkü kavramın tanımlanışı kurum nezdinde göç yönetimine ilişkin idari sınırları da belirlemektedir. Kanunda tanımlandığı haliyle göç, yabancıların, yasal yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını ve Türkiye’den çıkışını ifade eden düzenli göç ile yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını, Türkiye’den çıkışını ve Türkiye’de izinsiz çalışmasını ifade eden düzensiz göçü ve uluslararası korumayı içermektedir (YUKK, Madde 3). Kanundaki göç tanımından da anlaşılacağı üzere GİGM’nin görev ve sorumluluk sahasının genel çerçevesini her ne sebeple olursa

²YUKK aynı zamanda GİGM’nin kuruluş kanunudur. Kurumun teşkilat yapısı ile görev ve sorumlulukları ilk olarak YUKK’yle belirlenmiştir. İleride detaylı bir şekilde de anlatılacağı üzere, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde 703 sayılı KHK ile kurumun YUKK’de tanımlanan teşkilatlanma ile görev ve sorumluluklarına ilişkin maddeleri mülga edilerek 4 sayılı CBK ile yeniden düzenlenmiştir. Çalışma bu yönüyle, GİGM nezdinde, bir kamu kurumunun hükümet sisteminin parlamenter sistem olduğu dönemi ile Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemindeki dönemi arasında karşılaştırma yapma ve yeni sistemin etkilerini analiz etme imkânı sağlamaktadır.

olsun yabancıların Türkiye'ye göçü, Türkiye'yle bağlantılı sınırlar arası hareketlilikleri oluşturmaktadır.

GİGM'nin kanunda belirtilen kuruluş amacı da kurumun görev ve sorumluluk alanıyla ilgili bilgi sağlamaktadır. Buna göre GİGM; göçle ilgili politika ve stratejileri icra etmek, kurumlar arası koordinasyonu sağlamak, düzenli göç, düzensiz göç, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yerine getirmek amacıyla kurulmuştur (YUKK, Madde 103). Buradan da anlaşıldığı üzere, yabancılarla ilgili rutin hizmetlerinin haricinde göç yönetimine ilişkin hükümet politika ve stratejilerini uygulamak ve hükümetin göç politika ve stratejilerinin uygulanmasında ilgili kamu kurum ve kuruluşları arasında eşgüdümü sağlamak GİGM'nin vazife ve sorumlukları arasındadır. Göç yönetiminin çok boyutlu doğası dikkate alındığında kurumun belki de en kritik ve zorlayıcı vazifesinin koordinasyon yükümlülüğü olduğu değerlendirilmektedir.

Kurumun yine kanunda tanımlı görev ve yetkileri incelendiğinde ise kuruluş amacında ortaya konulana kıyasla çok daha kapsamlı bir görev, yetki ve sorumluluk alanına hitap ettiği görülmektedir. Kanun, GİGM'yi, göç alanına ilişkin olarak hükümet politika ve stratejilerinin belirlenmesi noktasında çalışmalar yürütmek, hükümetçe belirlenen göç politika ve stratejilerinin uygulanmasını izlemek ve koordine etmekle sorumlu kılmıştır (YUKK, Madde 104). Unutulmamalıdır ki bu dönemde Türkiye'de hükümet sistemi parlamenter sistemdir. Hükümet politikalarının belirlenmesinden ise Bakanlar Kurulu sorumludur. Bu bakımdan hükümet sisteminin parlamenter sistem olduğu bu evrede, GİGM'nin, Bakanlar Kurulu için göç alanına ilişkin olarak politika ve strateji geliştirecek, bir bakıma bu alandaki uzmanlığıyla hükümet politikalarına yön verebilecek bir ihtisas kurumu olarak faaliyet yürütmesinin beklenildiği anlaşılmaktadır. Görev ve sorumluluk sahasına ilişkin olarak politika ve strateji geliştirmek tıpkı Devlet Planlama Teşkilatı ve Devlet Personel Başkanlığı örneklerinde olduğu gibi ihtisasa dayalı bir kurumdan icra etmesi beklenen bir fonksiyondur. Bu yönüyle GİGM, kuruluşunda, yalnızca yabancılarla ilgili olağan iş ve işlemleri yürüten teknik düzeyde uygulayıcı bir kurum olarak değil, aynı zamanda Türkiye'nin göç politika ve stratejilerinin tayininde rol oynayacak stratejik bir birim olarak Türk bürokrasisindeki yerini almıştır.

Yukarıda sayılanlara ilave olarak İskân Kanununda İçişleri Bakanlığına verilen görevleri yürütmek, yabancıların Türkiye'ye uyum süreçleriyle ilgili iş ve işlemleri yürütmek ve göç alanındaki proje tekliflerini değerlendirmek, onaylamak ve izlemek de GİGM'nin görev ve yetkileri arasındadır (YUKK, Madde 104). İskân Kanunuyla ilgili işler 5543 sayılı İskân Kanunu kapsamında Türk soyundan ve Türk kültüründen olup toplu veya münferit olarak Türkiye'ye iskânlı veya serbest göçmen olarak kabul edilecek kişilerin tespit edilmesi ve ülkeye kabullerinin sağlanmasıyla ilgilidir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren uzun yıllar Türkiye'nin göç yönetiminin ağırlık merkezini oluşturan Türk soylu göçmenlerle ilgili işler YUKK ile birlikte GİGM'nin sorumluluğuna verilmiştir. Bu durum, geleneksel olanın yeni olanda da temsilini ve devamlılığını göstermektedir. Bu bağlamda, YUKK ve GİGM bir yandan Türkiye'nin göç yönetimi ve uygulamaları bakımından geçmişten bir kopuşu temsil etmekte iken öte yandan da geçmişteki politika ve uygulamalardan önemli izler taşımaları nedeniyle de Türkiye'nin göç yönetimindeki sürekliliği göstermektedirler.

YUKK'de GİGM'nin kuruluşu ve faaliyetlerine başlayabilmesi için bir yıllık geçiş süreci öngörülmüştür. Bu bir yıllık geçiş süreci, kurumun teşkilatlanmasıyla ilgili işlerin tamamlanması için tanınan süredir. Bu süre zarfında yabancılarla ilgili işlemler merkezde Emniyet Genel Müdürlüğü Yabancılar ve Hudut Kapıları Daire Başkanlığı ve taşrada İl Emniyet Müdürlüklerine bağlı Yabancılar Şube Müdürlükleri tarafından yürütülmeye devam edilmiştir (Örselli ve Babahanoğlu, 2016: 2069). Bir yıllık geçiş sürecinin dolmasıyla birlikte GİGM, 11.04.2014 tarihinde merkezde yabancılarla ilgili işleri Emniyet Genel Müdürlüğünden devralmış ve YUKK hükümleri doğrultusunda faaliyetlerine başlamıştır.

Kanunda, Genel Müdürlüğün merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatından oluştuğu ifade edilmektedir. Genel Müdürlüğün merkez teşkilatında 11 Daire Başkanlığı ve bir hukuk müşavirliği bulunmaktadır. Bu daire başkanlıkları başlangıçta:

- Yabancılar Dairesi Başkanlığı;
- Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı;
- İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı;
- Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı;
- Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığı;
- Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı;
- Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı;
- Eğitim Dairesi Başkanlığı;
- Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı;
- İnsan Kaynakları Dairesi Başkanlığı;
- Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı şeklindedir.

Yabancılar Dairesi Başkanlığı, Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı, İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı ile Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlıkları yabancılarla ilgili işleri yürüten GİGM'nin ana hizmet birimlerini oluşturmaktadır. Düzenli göç ve düzensiz göçle ilgili iş ve işlemler Yabancılar Dairesi Başkanlığı; uluslararası koruma ve geçici korumaya ilişkin iş ve işlemler Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı, insan ticareti mağdurlarının tespit edilmesi ve korunmasına ilişkin iş ve işlemler İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığı, yabancıların ülkeye ve topluma uyumuyla ilgili iş ve işlemler ise Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığının görev ve sorumluluk alanındadır (YUKK, Madde 108). Diğer birimler ise yardımcı hizmet birimleridir. Genel Müdürlük bünyesinde bir de genel müdür koordinasyonunda faaliyet yürüten Uluslararası Koruma Değerlendirme Komisyonu bulunmaktadır. İdari itiraz mekanizması olarak fonksiyon gören, GİGM, Dış İşleri Bakanlığı ve Adalet Bakanlığı temsilcilerinden oluşan bu birimin görevi Türkiye'den uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancıların haklarında verilen kararlara yapılan idari itirazları incelemektir (YUKK, Madde 115).

Çalışmada, GİGM'nin teşkilat yapısındaki dönüşüme odaklanıldığından bu hizmet birimlerinin yürüttükleri işlerle ilgili detaylara girilmeyecektir.

GİGM'nin taşra teşkilatını ise 81 İilde bulunan ve Valiliklere bağlı olarak faaliyet yürüten İl Göç İdaresi Müdürlükleri oluşturmaktadır (Aktel ve Kaygısız, 2018: 584). Kanunda ayrıca İlçe Müdürlüklerinin de kurulabileceği düzenlenmiştir ancak günümüze kadar İl Göç İdaresi Müdürlüklerine bağlı ilçe müdürlükleri kurulmamıştır. İl Göç İdaresi Müdürlükleri, GİGM'den bir yıl sonra 18.05.2015 tarihinde faaliyetlerine başlamıştır. Bir yıllık sürede yabancılarla ilgili iş ve işlemler merkezde GİGM, taşrada ise İl Emniyet Müdürlüklerine bağlı Yabancılar Şube Müdürlükleri tarafından yürütülmüştür.

Yabancılarla ilgili işleri yürütmek üzere GİGM kadrosuna merkezde göç uzman ve uzman yardımcıları, taşrada ise il göç uzman ve uzman yardımcısı kadroları tahsis edilmiştir (Albayrak, 2017). Kariyer uzmanlıklar arasında sayılan merkez ve il göç uzman/uzman yardımcıları kurumun personel yapısının temel unsurunu oluşturmaktadır. Bu kadrolara atamalar ise ilk kez Genel Müdürlük faaliyetlerine başlamadan hemen önce Mart 2014 tarihinde gerçekleşmiştir. Dolayısıyla, faaliyetlerine başladığı sırada GİGM'nin tecrübeli personeli bulunmamaktadır. Bu noktadaki personel açığı ise Emniyet Genel Müdürlüğünden personel takviyesiyle giderilmeye çalışılmıştır. Geçiş sürecinde emniyet personelinin geçici görevlendirmeye GİGM'nin merkez ve taşra teşkilatında görevlendirilmesi polisler ve göç uzmanlarından oluşan karma bir personel yapısı meydana getirmiştir. Ancak bu bir tercihten ziyade zorunluluğun neticesi olmuştur.

Göç ataşelikleri ve göç müşavirlikleri kadrolarından oluşan GİGM'nin yurt dışı teşkilatı ise hiç kurulmamıştır. Aslında, göç konusunun bir diplomasi alanı haline geldiği, devletlerarası ilişkileri etkilediği ve devletlerarası ilişkilerden etkilendiği görülmektedir. Göç yönetiminin kaynak ülkede başladığı günümüzde göç kurumlarının yurt dışında bu alanda faaliyet yürüten uzman temsilciliklerinin bulunması önem arz etmektedir. Bunun birkaç nedeni vardır. Birincisi, yabancılarla ilgili kimi prosedürel işlemler (ikamet, çalışma izni vb.) yurt dışında tamamlanmış olur ve bu sayede hem yabancılar için hem de Türkiye için olası belirsizlikler ve riskler en alt seviyeye indirilmiş olur. Bu birimler yabancılar Türkiye'ye gelmeden önce Türkiye'ye göç prosedürleri hakkında bilgi sağlayarak kolaylaştırıcı bir vazife görebilirler. Yurt dışı teşkilatları kaynak ülkedeki sosyal, ekonomik ve siyasal koşulları göç eğilimlerine etkisi bakımından değerlendirerek merkeze bilgi sağlayabilirler ve ülke özelinde politika oluşumuna katkı sağlayabilirler. Söz konusu birimler ayrıca yürütecekleri iletişim faaliyetleriyle de iki ülke halkları arasında köprü kurma vazifesi görebilirler. Bu bakımdan GİGM'nin yurt dışı teşkilatının kurulmamış olması hem GİGM hem de Türkiye açısından yukarıda ortaya konulan çerçevede bir kayba işaret etmektedir. Dolayısıyla, devletlerarasındaki ilişkilerin günümüzdeki en önemli gündem maddelerinden birisi olan göç alanında Türkiye'nin yurt dışı temsilciliklerinde göç birimlerinin bulunması stratejik bir önem arz etmektedir. Kanunun ilk halinde öngörüldüğü üzere bu birimlerin kurulmasının Türkiye'de göç yönetiminin kurumsallaşmasına katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

2.GÖÇ YÖNETİMİNDE KOORDİNASYON MEKANİZMALARI

Göç konusunun birden fazla kamu kurumunun görev alanıyla kesişen noktalarının olması göç alanında koordinasyon mekanizmalarını gerektirmektedir. Bu bağlamda, sekretaryasını GİGM'nin yürüttüğü Göç Politikaları Kurulu, bakanlıklar ve ilgili kamu kurumları arasında istişare ve

koordinasyon mekanizması olarak vazife görmektedir (Demirhan ve Aslan, 2015: 47). İçişleri Bakanının başkanlığında toplanan ve ilgili bakanlıkların üst düzey kamu görevlilerini bir araya getiren Göç Politikaları Kurulunun görevleri YUKK'de şu şekilde sayılmıştır (YUKK, Madde 105):

- Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini belirlemek, uygulanmasını takip etmek,
- Göç alanında strateji belgeleri ile program ve uygulama belgelerini hazırlamak,
- Kitlemel akın durumunda uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek,
- İnsani mülhazalarla toplu hâlde Türkiye'ye kabul edilecek yabancılar ile bu yabancıların ülkeye giriş ve ülkede kalışlarıyla ilgili usul ve esasları belirlemek,
- Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığının önerileri çerçevesinde, Türkiye'nin ihtiyaç duyduğu yabancı iş gücü ile Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının da görüşleri doğrultusunda tarım alanlarındaki mevsimlik işler için gelecek yabancılarla ilişkin esasları belirlemek,
- Yabancılarla verilecek uzun dönem ikamet iznine ilişkin şartları belirlemek,
- Göç alanında yabancı ülkeler ve uluslararası kuruluşlarla etkin iş birliği ve bu alandaki çalışmaların çerçevesini belirlemek,
- Göç alanında görev yapan kamu kurum ve kuruluşları arasında koordinasyonun sağlanmasına yönelik kararlar almak.

Anlaşılabacağı üzere, Göç Politikaları Kurulu göç konusunda geniş bir etki alanında önemli yetkilerle donatılmıştır. Kurulun, başta, göç politika ve stratejilerini belirlemekle yetkili kılınması oldukça önem arz etmektedir. Çünkü kamu politikaları için bir kesişim konusu olan göç konusunda, politikaların ilgili tüm bakanlıkların üst düzey temsilcileriyle birlikte belirlenmesi olası risklerin düşürülmesi ve belirlenen göç politikalarından diğer kamu politikaları açısından da en üst verimin alınmasını sağlayacaktır. Kurul, kanun yapıcılarının, göç konusunun ancak ilgili tüm paydaşlarla koordineli bir şekilde yönetilebilirse göç yönetiminin etkin ve başarılı olabileceğine ilişkin vizyonunu yansıtmaktadır. Bu bakımdan Göç Politikaları Kurulu, göç yönetimi açısından ileri görüşlü bir düzenlemedir. Sekreteryaya görevinin göç konusunda uzman bir kurum olarak GİGM tarafından yürütülmesi de oldukça anlamlıdır. Ancak parlamenter sistem içerisinde düşünüldüğünde İçişleri Bakanı başkanlığında toplanması kurulun siyasi ve bürokratik gücünün zayıf kalması olarak yorumlanabilmektedir. Dönemin şartları içerisinde düşünüldüğünde, parlamenter sistemin yürürlükte olduğu bu evrede, Türkiye'nin göç politika ve stratejilerinin belirlenmesinde bağlayıcı kararlar alacak ve bu anlamda ilgili kamu kurum ve kuruluşlarına vazife tevdi edecek, koordinasyonu sağlayacak Göç Politikaları Kuruluna liderlik edecek makamın ez azından Başbakan yardımcısı seviyesinde belirlenmesi gerekirdi. Başbakanlık seviyesinde bir temsil düzeyinin hem kurulun gücünü ve etkinliği artıracak hem de etkin koordinasyon sağlanmasında belirleyici olabilecek bir temsil düzeyi olabileceği değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeye neden olan etken ise eş düzeydeki bakanlıklar arasında bir anlaşmazlık, politika çatışması olması durumunda karar alınabilmesi için hakemliğine başvurulabilecek bir temsil düzeyine duyulan ihtiyaçtır. Göç yönetiminden sorumlu olmakla birlikte İçişleri Bakanlığında kuruldaki aktörlerden biridir ve diğer

kurumlarla arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Bu bakımdan İçişleri Bakanlığının kurul toplantılarında gündeme taşıyacağı ve savunuculuğunu yapacağı politika önerileri de her kurum gibi kendi kurumsal çıkar ve hedeflerini yansıtacaktır. Politika çatışmalarına neden olabilecek böyle durumlarda hakem vazifesi görecek, farklı aktörler tarafından öne sürülen politika seçeneklerinden birinde karar kılacak bir üst otoriteye gereksinim duyulmaktadır. Bunun da ancak yeterli temsil kudretine sahip bir makamın kurula başkanlık etmesi halinde sağlanabileceği değerlendirilmektedir.

Göç Politikaları Kurulu, YUKK'de stratejik bir birim olarak kurgulanmış, Türkiye'nin göç politikalarına yön vermesi ve belirlenen politika hedeflerini izlemesi öngörülmüştür. Ancak ileride de anlatılacağı üzere Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte kurul yeniden yapılandırılmıştır. Göç politika ve stratejilerinin belirlenmesi ve uygulamasının takip edilmesi gibi önemli vazifelerle donatılmış olan Göç Politikaları Kurulunun ilk toplantısını 15 Şubat 2017 tarihinde gerçekleştirmiş olması ise ayrıca düşündürücüdür. Zira, Türkiye'nin yoğun göç akınlarıyla karşı karşıya kaldığı bir dönemde YUKK'nin yürürlüğe girdiği 2014 yılından itibaren 3 yıl boyunca kurulun toplanmamış olması önemli bir eksikliklerdir. Göç Politikaları Kurulu 15 Şubat, 26 Nisan, 16 Kasım ve 28 Aralık 2017 tarihleri ile 20 Şubat 2018 tarihlerinde olmak üzere beş toplantı gerçekleştirmiştir. Yeni yapısıyla Göç Kurulu ise, İçişleri Bakanı başkanlığında ilk toplantısı 21 Kasım 2018 tarihinde olmak üzere bugüne kadar toplamda 8 toplantı gerçekleştirmiştir ([Göç İdaresi Başkanlığı](#), t.y.; Birgün, 2022).

YUKK'de istişare ve koordinasyon için öngörülen kurullar Göç Politikaları Kuruluyla sınırlı değildir. Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu ve Göç Danışma Kurulu diğer istişare ve koordinasyon kurulları olarak öngörülmüştür (Demirhan ve Aslan, 2015:48-51). Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu, güvenlikçi yönü ağır basan ve bu bakımdan Genel Kurmay Başkanlığı, Millî İstihbarat Teşkilâtı ve kolluk kuvvetleri olmak üzere yine ilgili tüm kurumsal aktörleri bir araya toplayan bir istişare ve koordinasyon kuruludur. Kurulun görevleri başta kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamakla birlikte; yasa dışı olarak Türkiye'ye giriş ve Türkiye'den çıkış yollarını tespit ederek önlemler geliştirmek, düzensiz göçe yönelik tedbirleri geliştirmek, düzensiz göçle mücadele alanında mevzuat oluşturma ve uygulama çalışmalarını planlamak ve uygulanmasını izlemektir. YUKK'de Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu kararlarının kamu kurum ve kuruluşlarınca öncelikle değerlendirileceği de düzenlenmiştir (YUKK, Madde 116).

Göç Danışma Kurulu, yine ilgili bakanlıkların temsilcileri dışında, uluslararası örgütler, sivil toplum kuruluşları ve akademisyenleri bir araya getiren bir yönetim mekanizması olarak öne çıkmaktadır. Kurulun görevleri YUKK'de (YUKK, Madde 114):

- Göç uygulamalarını izlemek ve önerilerde bulunmak,
- Göç alanında yapılması planlanan yeni düzenlemeleri değerlendirmek,
- Göç politikaları ve hukuku alanında bölgesel ve uluslararası gelişmeleri değerlendirmek ve bu gelişmelerin Türkiye'ye yansımalarını incelemek,
- Göçle ilgili mevzuat çalışmalarını ve uygulamalarını değerlendirmek,

- Göç alanında çalışmalar yapmak üzere alt komisyonlar kurmak, komisyon çalışmalarını sonrasında ortaya çıkacak raporları değerlendirmek olarak belirlenmiştir.

Kurulun tavsiye niteliğindeki kararlarının, GİGM ile kamu kurum ve kuruluşlarınca değerlendirileceği de yine YUKK'de düzenlenmiştir. Bu yönüyle Göç Danışma Kurulunun, Türkiye'nin göç politikalarını analiz edilecek ve resmi aktörlere politika danışmanlığı yapacak bir mekanizma olarak tasarlandığı anlaşılmaktadır.

3.CUMHURBAŞKANLIĞI HÜKÜMET SİSTEMİNİN GÖÇ YÖNETİMİNDE MEYDANA GETİRDİĞİ DEĞİŞİKLİKLER

16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleşen referandumda Türkiye'nin yeni hükümet sistemi modeli olan Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin anayasa değişikliği oylanmış ve %51 evet oyu ile kabul edilmiştir. Referandumun ardından yeni hükümet sistemine geçiş sürecine ilişkin hazırlıklar yürütülmüştür. Hükümet sistemine ilişkin anayasa değişikliğini takip eden ilk genel seçim olan 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve milletvekili genel seçimleri ile birlikte yeni hükümet sistemine geçiş sağlanmıştır. Seçimlerin hemen akabinde ise anayasa değişikliğinde düzenlendiği üzere Cumhurbaşkanına yürütme yetkisi ile ilgili konularda geniş bir düzenleme yapma hakkı tanıyan Cumhurbaşkanlığı kararnameleri ile idari boyutuyla yeni sistemin yapı taşları döşenmiştir. Göç yönetimine ilişkin yukarıda açıklanan kurumsal yapı ve koordinasyon mekanizmaları da dört yıllık bir icra sürecinin ardından hükümet sisteminde meydana gelen değişikliklerle birlikte ilk değişim tecrübesini yaşamıştır.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde,⁹ Temmuz 2018 tarihinde Resmî Gazetede yayımlanan 703 sayılı kanun hükmünde kararname³ ile GİGM'nin teşkilatlanması, görev ve yetkileri ile kurullarla ilgili olarak YUKK'de düzenlenen maddeler mülga edilmiştir. 15.07.2018 tarihinde çıkarılan 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle⁴ birlikte GİGM'nin kurumsal yapısı, görev, yetki ve sorumlulukları yeniden tespit edilmiştir. Bu noktada en önemli değişiklik ise yeni hükümet sisteminin mantık ve işleyişine paralel olarak, ihtisas alanı olan göç konusunda politika ve stratejilerin belirlenmesiyle ilgili çalışma yürütüme görevinin GİGM'nin görev ve yetkileri arasından çıkarılması olmuştur. Yalnızca İçişleri Bakanlığı ve GİGM'yi değil tüm bakanlıkları ve bağlı kuruluşlarını etkileyen bu değişikliklerle birlikte GİGM, bir ihtisas kurumu olarak önemli bir fonksiyonunu yitirmiş ve göç alanıyla ilgili olarak Cumhurbaşkanlığınca belirlenecek olan politika ve stratejileri uygulayacak teknik ve icracı bir birim olarak yeniden yapılandırılmıştır. Bu durum, aynı zamanda, kurulduğu dönemdeki yaklaşım çerçevesinde GİGM'de oluşması beklenen ve Türkiye'nin göç politika ve stratejilerinin tayinine etkide bulunması arzu edilen uzmanlığın geri planda kalması olarak da yorumlanabilir. Yeni hükümet sistemi bu yönüyle ihtisas kurumlarını önemli bir fonksiyonundan koparmakta ve uzmanlığı teknik uzmanlıkla sınırlamaktadır. Bu bakımdan yeni süreçte GİGM'nin, göç alanındaki iş ve işlemleri yürüten ve yine bu yönüyle

³Tam adı: Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.

⁴Tam adı: Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

kurumlar arası koordinasyonu sağlamakla görevli, teknik uzmanlıkla sınırlandırılmış, icracı bir kurum olduğu görülmektedir.

Bakanlıkların icracı olduğu yeni sistemde kamu politikalarının belirlenmesinden ise Cumhurbaşkanlığı sorumludur. Dolayısıyla diğer tüm kamu politikaları sahasında olduğu gibi Türkiye'nin göç politikalarını belirleyecek olan mercide Cumhurbaşkanlığı makamıdır (Uzun, 2018: 13). Hükümet politikalarının belirlenmesinde Cumhurbaşkanına yardımcı rolündeki birimler ise Cumhurbaşkanlığı politika kurullarıdır. 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle farklı politika sahalarına hitap eden 9 politika kurulu oluşturulmuştur. Müstakil bir başlık olarak ayrı bir politika kurulu olarak düzenlenmemekle birlikte oluşturulan politika kurullarının üçünde göç konusuna yer verilmiştir. Doğrudan veya dolaylı olarak göç konusu veya göçmenlerle ilgili politika belirleyecek bu kurullar: Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kuruludur. Bunlar arasında Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulunun göç alanında politika belirlemeye ilişkin olarak daha merkezi bir rol üstlendiği görülmektedir. Kurulun görevleri arasında; Türkiye'nin göç politika ve stratejilerini tayin etmek, uygulanmasını takip etmek, göç uygulamalarını izlemek ve tavsiyelerde bulunmak, göç alanında yapılması planlanan yeni düzenlemeleri değerlendirmek, göç politikaları ve hukuku alanında bölgesel ve uluslararası gelişmeleri takip etmek ve bu gelişmelerin Türkiye'ye yansımalarını değerlendirerek raporlamak yer almaktadır (1 Nolu CBK, Madde 26). Göç ve göçmen politikalarıyla ilişkili diğer kurullar olan Sosyal Politikalar Kurulu göç ve göçmen sorunlarının çözümüne ilişkin politika önerileri geliştirmekle (1 Nolu CBK, Madde, 30), Yerel Yönetim Politikaları Kurulu ise göç ve iskân konularında politika tavsiyeleri geliştirmekle görevli kılınmıştır.

Göç konusunun farklı politika kurullarında ele alınması, göç meselesinin multidisipliner doğasına, yönetsel anlamda çok yönlü olmasına ilişkin bir farkındalığın ve konuya verilen önemin göstergesi olarak okunabilir (Uzun, 2019:44). Bununla birlikte, özellikle son yıllarda, Türkiye siyasetinin ve kamuoyunun en sıcak politika konuları arasında yer alan, neredeyse toplumsal hayatın her alanına etki edebilen, siyasal ve sosyal anlamda Türkiye Cumhuriyeti'nin ikinci yüzyılına etkide edebilecek bir potansiyel taşıyan göç konusunun müstakil bir politika kurulu olarak kurgulanmasının daha uygun olabileceği değerlendirilmektedir. Bu yönüyle dikkate alındığında, göç konusunda politikaların belirlenmesine ilişkin mevcut yapının çok parçalı ve dağınık olarak değerlendirilmesi de mümkündür.

4 sayılı CBK ile birlikte çok detaylı olmamakla beraber GİGM'nin teşkilat yapısında birtakım değişiklikler meydana getirilmiştir. Örneğin, kanunun ilk halinde düzensiz göç alanına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek Yabancılar Dairesi Başkanlığının sorumluluğu altında düzenlenmiştir. Ancak Türkiye'ye yönelen düzeniz göç hareketlerinin artması, düzensiz göçle ilgili işlerin ayrı bir birim tarafından takip edilmesi ihtiyacını meydana getirmiş ve bu amaçla 4 sayılı CBK ile Düzensiz Göçle Mücadele Dairesi Başkanlığı kurulmuştur. Bu ve benzeri değişiklikler, GİGM'nin ve dolayısıyla Türkiye'de göç yönetiminin kurumsallaşma sürecindeki gelişimini ve değişimini göstermektedir. Bu durum aynı zamanda dinamik bir alan olarak göç yönetiminin esneklik gerektiren bir yönetsel yaklaşım gerektirmesiyle de örtüşmektedir. Değişen göç dinamikleri karşısında ortaya çıkan yeni ihtiyaçlara bağlı olarak yönetimi iyileştirmek adına örgütsel değişiklikler yapılması gayet tabii ve anlaşılabilir bir gelişme olarak görülmelidir. Ancak bu tarz değişikliklerin, gerçekten bir ihtiyacı karşılaması, yönetime konu olan meseleyi daha iyi

yönetilebilir kılması, planlı ve hesaplı olması gerekmektedir. Aksi durumda teşkilat yapısında sık yapılan değişikliklerin kurum kültürünü, kurumsal hafızayı dolayısıyla kurumun sürekliliğini ve yönetilebilirliğini olumsuz etkileme riski bulunmaktadır.

Düzensiz Göçle Mücadele Dairesi Başkanlığının kurulması dışında, YUKK'de GİGM'nin merkez teşkilatı, taşra teşkilatı ve yurt dışı teşkilatıyla ilgili yer alan hükümler kararnamede aynı şekilde yer almıştır. Yeni hükümet sisteminin göç yönetiminde meydana getirdiği değişiklikler koordinasyon mekanizmaları ve kurullar üzerinde etkili olmuştur. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişle birlikte göç yönetiminde asıl değişiklik kurullarda meydana gelmiştir. Kurullar arasında en önemlisi olarak ifade edebileceğimiz Göç Politikaları Kurulu 703 sayılı KHK ile mülga edilmiş, 13 Eylül 2018 tarihli Resmî Gazetede yayımlanan 17 sayılı CBK ile "Göç Kurulu" adıyla yeniden yapılandırılmıştır. 17 sayılı CBK ile Göç Kurulu, 1 sayılı CBK'nin 522. maddesinin 1. fıkrasının h bendine eklenmiştir. Düzenlenen yeni haliyle Göç Kurulu; Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevli kılınmıştır. Kurulun en önemli vazifesi olan göç politikalarını belirlemek ve uygulanmasını takip etmek görevi hem kurulun isminden hem de görevleri arasından çıkarılmıştır. Böylece Türkiye'nin göç politikalarını belirleyecek, göç politikalarına yön ve istikamet belirleyecek olan kurulun görevi Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenecek politikalar doğrultusunda göç stratejilerini belirlemekle sınırlandırılmıştır. Bu haliyle kurul öncesine kıyasla etkinliğini ve önemini, yani gücünü kaybetmiştir.

Kararnamede Göç Kurulunun yine İçişleri Bakanının başkanlığında toplanacağı düzenlenmiş, kurul toplantılarına ise İçişleri Bakanlığınca belirlenecek bakanlık, kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılım sağlayacağı belirtilmiştir. Öncesinde kurul toplantılarına katılacak temsilciler tek tek sayılmakta iken yeni düzenlemede kurul toplantılarına kimlerin katılacağı İçişleri Bakanlığının davetine bırakılarak katılımcılara ilişkin daha geniş alan açılmıştır. Öncesinde her yıl en az bir kez toplanması öngörülen kurulun yeni durumda İçişleri Bakanının toplantı çağrısı üzerine toplanacağı belirtilmiştir.

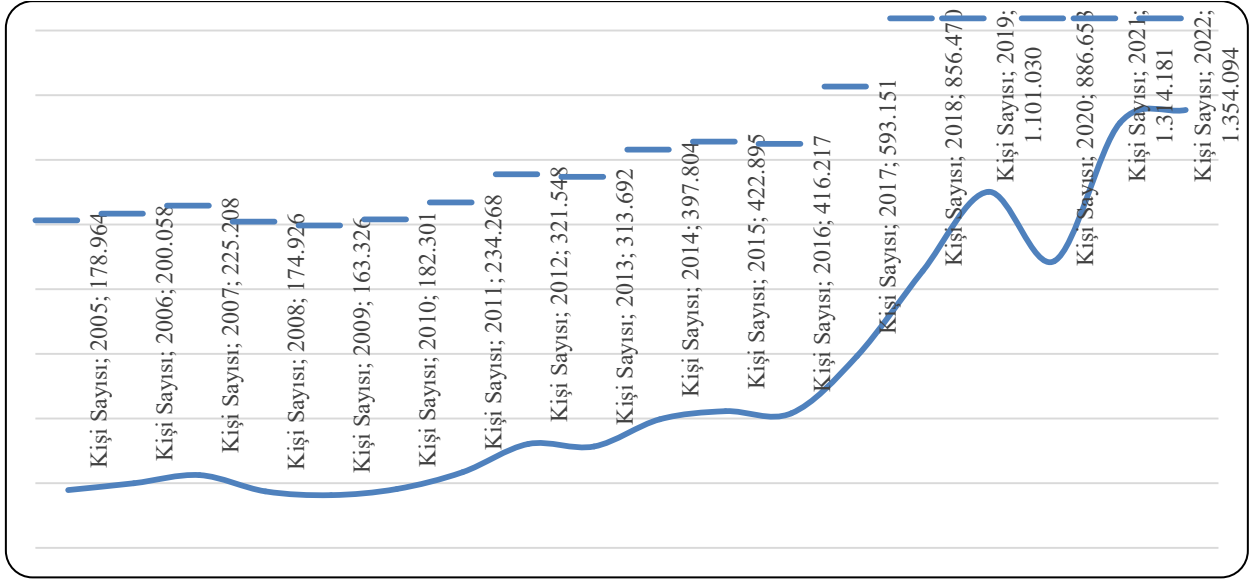
703 sayılı KHK ile kaldırılan Düzensiz Göçle Mücadele Koordinasyon Kurulu ve Göç Danışma Kurulu ise Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinde yer almamıştır. Bu durum, düzensiz göçle mücadele konusunda kurumlar arasında koordinasyonun olmadığı veya GİGM'nin uluslararası kuruluşlar, sivil toplum kuruluşları ve akademisyenlerle iş birliği yapmadığı, bu aktörlerin fikirlerinden istifade edilmediği anlamına gelmemektedir. Ancak çok açıktır ki öncesinde yasal bir zemine dayalı olarak belirli bir çerçevede gerçekleşen istişare, koordinasyon ve danışmanlık mekanizmaları yeni sistemde informel olarak kurumların tasarrufuna bırakılmıştır.

4.TÜRKİYE'DE GÖÇÜN SEYRİ VE KURUMSAL TARTIŞMALARA ETKİSİ

Göç hareketlerine ilişkin güncel eğilimlerin ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ihtiyaçların yanı sıra Türkiye'nin göç mevzuatının ve göç yönetiminin modernizasyonunda AB önemli bir dış unsur olmuştur. Türkiye'nin AB ile üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte, göç ve iltica alanında AB standartlarına uyum sağlamak ve bu doğrultuda atılması gereken adımları hayata geçirmek üzere 2005 yılında "İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı" uygulamaya konulmuştur (Uzun, 2018: 150). YUKK tasarısının hazırlanmasına da bu dönemde başlanılmıştır. YUKK tasarısının hazırlandığı dönemde Türkiye'nin

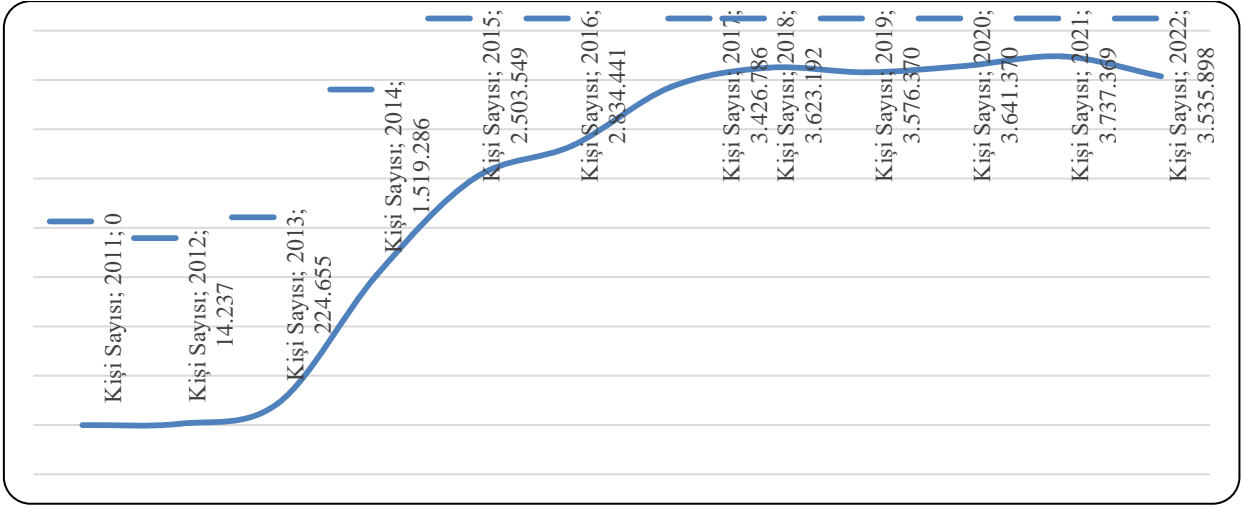
göç hacmiyle YUKK yasalaştıktan sonraki dönem arasında ciddi bir uçurum bulunmaktadır. Dolayısıyla biçilen elbise bedene dar gelmiş, bu da başından itibaren GİGM'nin teşkilat yapısına ilişkin birtakım tartışmaları beraberinde getirmiştir.

Grafik 1. İkamet İzni ile Ülkemizde Bulunan Yabancıların Yıllara Göre Dağılımı (Göç İdaresi Başkanlığı, İstatistikler, İkamet İzinleri)



2000'li yıllarda farklı göç kategorilerinden olmak üzere Türkiye'de bulunan yabancı sayısı herhangi bir yılda yaklaşık olarak 250 bin civarındadır (İçduygdu, 2014: 224). Grafik 1, 2005 yılından itibaren ikamet izni ile Türkiye'de bulunan yabancı sayısını göstermektedir. Buna göre YUKK'nin TBMM'de kabul edildiği ve GİGM'nin kurulduğu 2013 yılında, yılsonu itibariyle 313.692 yabancı bulunmaktadır. Bu tarihten itibaren ise 2020 yılı hariç her yıl ikamet izni sahibi yabancı sayısı daha da artarak 2021 yılında yaklaşık 1.3 milyon seviyelerine ulaşmıştır. Bu kanunun yürürlüğe girdiği dönemdeki sayının dört katından daha fazladır.

Grafik 2. Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler (Göç İdaresi Başkanlığı, İstatistikler, Geçici Koruma)

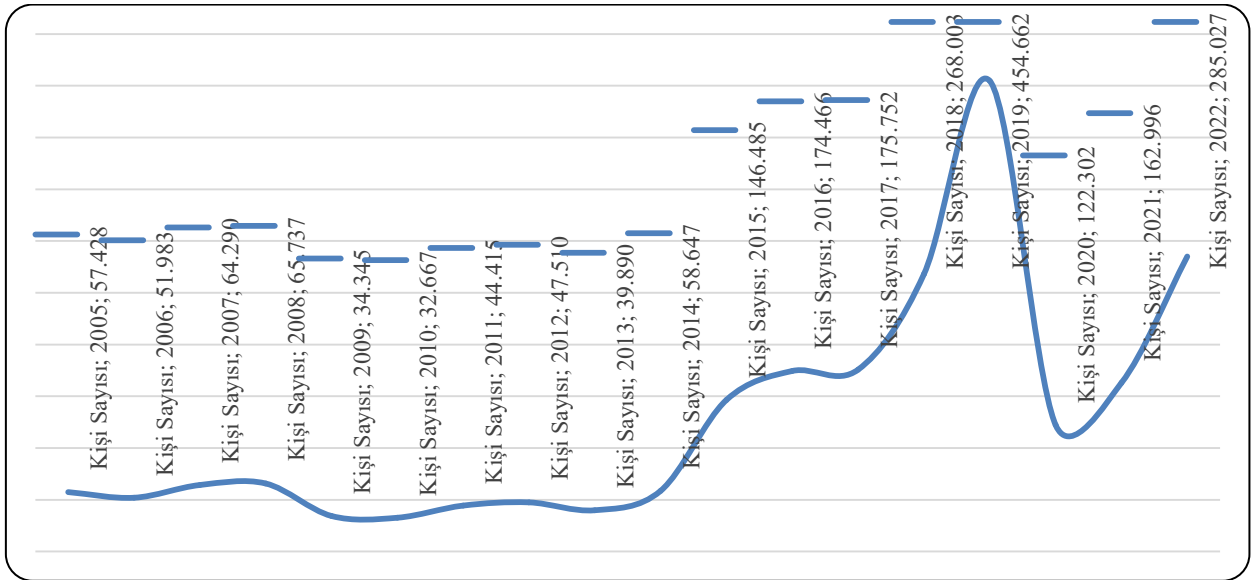


Üstelik artan yabancı sayısı ikamet izni ile Türkiye’de bulunan düzenli göçmenlerle sınırlı değildir. Başta Suriye, Irak ve Afganistan olmak üzere komşu ülkeler ile yakın coğrafyada meydana gelen savaşlar, terör eylemleri ve siyasi krizler nedeniyle söz konusu dönemde çok sayıda yabancı Türkiye’ye sığınmıştır (Uzun, 2018). Suriye krizi, 2011 yılında başlamış ve ilk kez Nisan 2011 tarihinde Türkiye, Suriye’deki savaşa bağlı olarak meydana gelen göçlerle karşı karşıya kalmıştır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) istatistiklerine göre, 2011’den önceki son birkaç yılda yıllık on bin dolaylarında olan sığınma başvuru sayısı 2011 yılından sonra dramatik bir biçimde artmaya başlamıştır (UNHCR, t.y.). 2014 yılında YUKK’nin 91 inci maddesine dayalı olarak çıkarılan geçici koruma yönetmeliği ile Suriye’den gelenlere toplu olarak geçici koruma statüsü verilmiştir. Bunda Suriye’den gelen göç hareketlerinin kitlesel niteliği etkili olmuştur. Sayıları milyonları bulan Suriyeli sığınmacı akını karşısında bireysel uluslararası koruma değerlendirme süreçlerini işletmek mümkün olmayacağından Kanunun tanıdığı imkândan istifade edilerek Suriyeliler için geçici koruma ilan edilmiş ve 2011’deki olaylar sonrasında Suriye’den Türkiye’ye gelen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşlarına, Suriye’de yaşayan vatansız ve mültecilere geçici koruma statüsü verilmiştir. Diğer ülkelerden olan yabancıların sığınma talepleri ise YUKK’nin uluslararası koruma hükümleri çerçevesinde bireysel olarak değerlendirilmiştir.

Grafik 2’de de görüldüğü üzere 2011 yılından itibaren Türkiye’deki Suriyeli sayısı, 2019 yılı hariç⁵, sürekli olarak artmıştır. Aynı dönemde Suriye dışındaki ülke vatandaşlarının da Türkiye’den sığınma başvurularında artış olmuştur. Bu artışlara bağlı olarak geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler dışında, uluslararası koruma kapsamında Türkiye’de bulunan yabancı sayısı yaklaşık olarak 350 bin seviyelerine ulaşmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021: 310). Yani gelinen noktada yaklaşık 1.3 milyon ikamet izni sahibi, 3.7 milyon geçici koruma altındaki Suriyeli ve 350 bin uluslararası koruma kapsamındaki yabancı sayısı birlikte Türkiye’de 5.4 milyon civarında bir yabancı nüfus varlığı ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte 2016 yılından itibaren 2.000.327 düzensiz göçmenin sınırlarda engellendiğini, 1.000.293’ünün ise ülke içerisinde yakalandığını ve düzensiz göç kapsamında işlem gördüğünü (idari gözetim, sınır dışı vb.) dikkate aldığımızda Türkiye’nin çok ciddi bir göç hareketliliğiyle karşı karşıya kaldığı görülmektedir (Posta, 2021). Tüm bunlar kamuoyu nezdinde Türkiye’de bir göç sorunu olduğu tartışmalarını beraberinde getirmiş, bu bağlamda Türkiye’nin göç politikaları ve bu alandaki kurumsal yapılanması masaya yatırılmıştır.

⁵Fırat Kalkanı, Zeytin Dalı ve Barış Pınarı Operasyonlarına bağlı olarak meydana gelen geri dönüşler 2019 yılında geçici koruma altında Türkiye’de bulunan yabancı sayısının azalmasında etkili olmuştur.

Grafik 3. Yıllara Göre Yakalanan Düzensiz Göçmen Sayısı (Göç İdaresi Başkanlığı, İstatistikler, Düzensiz Göç)



Göç hacminde meydana gelen bu artışla birlikte göç konusunun halkın günlük hayatına doğrudan etki eden bir unsur haline gelmesi göç yönetimindeki tartışmaları alevlendirmiştir. Bu noktada İçduygu'ya göre göç konusu Türkiye'de 2011-2014 arası dönemde siyasallaşmamıştır (İçduygu, 2017: 28). Herhangi bir meselenin siyasallaşması, kamuoyunun bu meseleye ilişkin ilgisinin ve dikkatinin artması ile konu üzerine birtakım anlaşmazlıkların, karşıt fikirlerin ortaya çıkması anlamına gelmektedir (Van der Brug vd., 2015). Bu bağlamda İçduygu'ya (2017) göre 2014 yılından sonra iç ve dış gelişmelere bağlı olarak Türkiye'de göç konusu siyasallaşmaya başlamıştır. Göçün Türkiye'de meydana getirdiği ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal etkiler neticesinde, göç konusu halk nezdinde Türkiye'nin en önemli ilk üç sorunu arasına girmiştir (Erdoğan, 2020). Bu ve benzeri nedenlerle Türkiye'de göç konusunun siyasallaşması da GİGM'nin teşkilat yapısının tartışmaya açılmasında etkili olmuştur.

Esasında Suriye kriziyle birlikte Türkiye'deki artan göçmen sayısı, kuruluşundan itibaren GİGM'nin yapısını eleştiri konusu haline getirmiş ve Türkiye'de bir göç bakanlığına ihtiyaç olduğu kimi çevrelerce dile getirilmiştir. Ancak, kurumsal yapılanmaya ilişkin tartışmalar ve öneriler hükümetin gündemine girmeyi başaramamış ve hükümet kanadından yapılan açıklamalarda göç

yönetimi noktasında GİGM'nin yeterli olduğu ifade edilmiştir. 2021 yılında ise bu durum değişmeye başlamıştır. Kurumsal yapılanmaya ilişkin tartışmaların fitilini ateşleyen ve konuyu resmi aktörlerin gündemine sokmayı başaran gelişmeler meydana gelmiştir.

Bu gelişmelerin başında Ağustos 2021'de Taliban'ın Afganistan'da kontrolü ele geçirmesi ve zaten yıllardır yaşanmakta olan Afgan göçünün kitleselleşmesi riski gelmektedir. Başta ABD olmak üzere kimi ülkelerce Türkiye'nin Afgan göçleri için adres gösterilmesi bu konudaki endişeleri tırmandırılmış ve kamuoyunda da infiale neden olmuştur. Bunun üzerine Ankara Altındağ'da biri Suriyeli diğeri Türk vatandaşı olan iki genç arasında meydana gelen kavgada Türk vatandaşı olan gencin öldürülmesi sonucunda meydana gelen olaylar tartışmaları daha da tırmandırmıştır (Öztürk, 2021).

İkisi de 2021 yılı ağustos ayında meydana gelen bu gelişmeler sonucunda basın ve medyada bir süre neredeyse her gün göç konuşulmuş, haberlerde ve tartışma programlarında göç ana gündem maddesi olmuştur. Yine aynı dönemde GİGM'nin göç yönetimi için yetersiz olduğu Türkiye'de bir göç bakanlığı kurulması gerektiği başta muhalefet partisi milletvekilleri de olmak üzere daha fazla dile getirilmiştir. Aşağıdan yukarıya bir seyir izleyen bu politika konusu nihayetinde ise hükümetin gündemine girmeyi başarmış, göç yönetimindeki kurumsal yapılanmaya ilişkin olarak resmi aktörlerce politika alternatifleri hazırlanmaya başlanılmıştır. O dönem basın ve medyaya yansıyan haberlerden, seçenekler arasında göç bakanlığının (Altay, 2021) da bulunduğu, hatta Türkiye'nin Paris İklim Anlaşması'nı onaylaması nedeniyle bir İklim ve Göç Bakanlığının (Babacan, 2021) kurulmasının gündeme alındığı anlaşılmaktadır. Ancak kurumsal yapılanmaya ilişkin hangi alternatiflerin masada olduğuna ilişkin hükümet kanadından yapılan resmi bir açıklama bulunmamaktadır.

Konunun gündeme geldiği ve çalışmalara başlanıldığı ağustos ayından kısa bir süre sonra politika çıktısı kamuoyu ile paylaşılmıştır. Hazırlanan politika alternatifleri 11 Ekim 2021 tarihindeki kabine toplantısında görüşülmüş ve İçişleri Bakanlığına bağlı bir başkanlık modelinde karar kılınmıştır. Kararı kamuoyu ile paylaşan Cumhurbaşkanı Erdoğan, GİGM'nin statüsünün genel müdürlükten başkanlığa yükseltildiğini ve bu sayede göç konusunda etkin ve hızlı hareket edilmesinin sağlanacağını dile getirmiştir (Karadağ, 2021). 29 Ekim 2021 tarihli Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle 4 sayılı CBK değiştirilerek GİGM, GİB'e dönüştürülmüştür. Cumhuriyet tarihinin ilk sivil ve uzmanlığa dayalı göç kurumu olan GİGM, faaliyetlerine başladığı 11 Nisan 2014 tarihinden sonra 7 yılın ardından Türkiye'nin yaşamış olduğu göç sorunu karşısında kamuoyu baskısına bağlı olarak "yetersiz" olarak görülerek yeni bir yapılanma sürecine girmiştir. Bu yönüyle, GİGM'nin GİB'e dönüştürülmesi, yönetsel bir soruna çözüm getirebilmek adına kamuoyundan gelen tepkiler karşısında bir kurumun teşkilat yapısının değiştirilmesi bakımından Türk Kamu Yönetimi tarihinde alışageldik bir uygulama örneğini oluşturmaktadır.

5. GÖÇ İDARESİ BAŞKANLIĞININ KURULMASI VE KARARNAMEYLE GELEN DEĞİŞİKLİKLER

Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile genel müdürlükten başkanlığa dönüştürülen göç idaresinin kuruluş amacında, görev ve yetkilerinde bir değişiklik meydana gelmemiştir. Statünün başkanlığa dönüştürülmesi, etkisini kurumun teşkilat yapısında ve personel kadrolarında göstermiştir.

Kararnamede başkanlığın merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatından oluştuğu yinelenmiştir. Kurumun merkez teşkilatındaki hizmet birimleri ise yeniden yapılandırılmıştır. Genel Müdürlüğün ana hizmet birimleri olan Yabancılar Dairesi Başkanlığı, Uluslararası Koruma Dairesi Başkanlığı, Düzensiz Göçle Mücadele Dairesi Başkanlığı ve Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlıkları genel müdürlük seviyesine yükseltilmiştir. Öncesinde ana hizmet birimlerinden birisi olan İnsan Ticareti Mağdurlarını Koruma Dairesi Başkanlığının görevleri ise Uluslararası Koruma Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır. Kurumun, yardımcı hizmet birimleri olan Strateji Geliştirme Dairesi Başkanlığı, Destek Hizmetleri Dairesi Başkanlığı, Eğitim Dairesi Başkanlığı, Personel Dairesi Başkanlığı ve Bilgi Teknolojileri Dairesi Başkanlığı ise Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü altında toplanmıştır. Bir diğer yardımcı hizmet birimi olan Göç Politika ve Projeleri Dairesi Başkanlığının görevleri ise Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğünün görevleri arasında sayılmıştır. Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı ve Hukuk Müşavirliği ise doğrudan Başkana bağlı olarak faaliyet yürütecek müstakil birimler olarak kurgulanmıştır.

Ana hizmet birimi olan daire başkanlıklarının genel müdürlük seviyesine çıkarılması bu faaliyet sahalarındaki uzmanlaşmanın bir sonucu olarak görülebilir. Bir başka açıdan ise daha fazla uzmanlık ve ilgi gerektiren faaliyet sahalarında çalışma yürütmelerinin, bu birimlerin genel müdürlük seviyesine çıkarılmalarında etkili olduğu söylenebilir. Ayrıca, söz konusu değişiklikler, Türkiye’de ikamet izni ile kalan yabancı sayısı, Türkiye’deki sığınmacı sayısı ve Türkiye’nin maruz kaldığı düzensiz göç hareketleri dikkate alındığında bu süreçlerin daire başkanlığı seviyesindeki birimlerle yönetilemeyeceğine ilişkin bir kanaati yansıtmaktadır. Bununla birlikte Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığının genel müdürlük olması, önümüzdeki süreçte ülkede bulunan yabancıların toplumsal uyumunun sağlanmasına ilişkin daha yoğun ve kapsamlı bir çalışma yürütüleceğinin işaretini vermektedir.

Kararnameyle GİB teşkilatına Rehberlik ve Denetim Başkanlığı ile Basın ve Halka İlişkiler Müşavirliği yeni birimler olarak ilave edilmiştir. Bu noktada iç denetim faaliyetlerini gerçekleştirmek ve icra edilen işlemlerle ilgili usulsüzlükleri incelemek amacıyla kurum bünyesinde bir Rehberlik ve Denetim Başkanlığı’nın kurulması GİGM’nin ilk kuruluşunda öngörülme-yen bir boşluğun doldurulmasına da katkı sağlamıştır. Rehberlik ve Denetim Başkanlığı, kurumun merkez, taşra ve yurt dışı teşkilatının yabancılarla ilgili yapmış olduğu iş ve işlemleri denetleme yetkisinin yanı sıra YUKK kapsamındaki yetkili aracı kurumların faaliyetlerine ilişkin denetim, inceleme ve soruşturma işlemlerini yapmakla da görevlendirilmiştir (4 Nolu CBK, Madde 161).

Kararnameyle, kurumun mülki idare amiri hizmetleri sınıfından bir başkan tarafından yönetileceği düzenlenmiş, başkana yardımcı olmak üzere biri genel idare hizmetleri sınıfından, diğeri mülki idare hizmetleri sınıfından olmak üzere 2 başkan yardımcısı kadrosu meydana getirilmiştir. Yabancılar Genel Müdürü ile Uyum ve İletişim Genel Müdürü kadrolarının genel idare hizmetleri sınıfından, Uluslararası Koruma Genel Müdürü, Düzensiz Göçle Mücadele ve Sınır Dışı İşlemleri Genel Müdürü ile Yönetim Hizmetleri Genel Müdürü kadrolarının mülki idare amirleri hizmet sınıfından atanması öngörülmüştür. Başkanlık teşkilatında 15’i genel idare hizmetleri sınıfında, 8’i mülki idare amirleri hizmetleri sınıfında olmak üzere 23 daire başkanlığı kadrosu oluşturulmuştur. Ayrıca, öncesinde olmayan şef ve şube müdürü kadroları getirilmiştir. Rehberlik ve Denetim Başkanının da genel idare hizmetleri sınıfından atanacağı düzenlenmiştir. Rehberlik ve

Denetim Başkanlığı hizmetinde görev almak üzere 30 denetçi ve 15 denetçi yardımcısı kadrosu oluşturulmuştur (85 Nolu CBK).

Kadrolardan da anlaşıldığı üzere GİB'in yönetim komutasında mülki idare amirlerinin ağırlığı göze çarpmaktadır. Şüphesiz, Başkanlığın İçişleri Bakanlığına bağlı olması ve öncesinde de mülki idare amirlerinin yönetimde ağırlıkta olması bunda etkili olmuştur (Apan, 2014: 268).

Kurumun tahta teşkilatında meydana gelen en önemli değişiklik ise il müdür yardımcısı kadroları ile ilçe göç idaresi müdürü kadrolarının ihdas edilmesidir. Ayrıca, merkez teşkilatında olduğu gibi taşra teşkilatına da şef ve şube müdürü kadroları getirilmiştir. Öncesinde olmayan bu kadrolar, il yönetiminin güçlendirilmesi gerektiğine ilişkin bir değerlendirmeyi dışa vurmaktadır. İlçe göç idaresi müdürü kadrolarının getirilmesinin de önümüzdeki dönemde başlangıçta YUKK'de da düzenlenmesine rağmen hayata geçirilemeyen ilçe teşkilatlarının kurulacağına ilişkin ipucu vermektedir.

GİB'in teşkilat yapısı dışında, kararname göç yönetiminde etki doğurabilecek başka yenilikler de getirmektedir. Bunlardan biri İnsan Ticaretiyle Mücadele Koordinasyon Kuruludur. İçişleri Bakan yardımcısı başkanlığında toplanması öngörülen bu kurulun insan ticareti ile mücadele alanında kamu kurum ve kuruluşları, uluslararası örgütler ve sivil toplum kuruluşları arasında koordinasyon sağlaması hedeflenmektedir. Kararnamede ayrıca kurul tarafından alınacak kararların, kamu kurum ve kuruluşlarınca öncelikle değerlendirileceği de düzenlenmiştir (4 Nolu CBK, Madde 164/A).

Kararnamenin getirdiği bir diğer yenilik ise Göç Araştırmaları Merkezidir. Göç alanında bilimsel çalışmalar yürütmek, bu alanda bölgesel ve uluslararası gelişmeleri değerlendirmek, göçle bağlantılı bölgesel ve uluslararası gelişmelerin Türkiye'ye olası etkilerini analiz etmek ve bu hususlara ilişkin raporlama ve yayın çalışmaları yürütmek Göç Araştırmaları Merkezi'nin temel görevleri arasındadır. Ayrıca teori ve uygulama arasında bağlantı kurmak bağlamında göç yönetimi alanındaki uygulamaları izlemek ve tavsiyelerde bulunmak da Göç Araştırmaları Merkezi'nin kuruluş amacında belirtilmektedir. Göç Araştırmaları Merkezinin kararnamede sayılan bu görevlerini icra ederken kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve üniversitelerde bulunan göç araştırma merkezleri ve sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği yapabileceği de düzenlenerek geniş bir iş birliği çerçevesi de ortaya konulmuştur (4 Nolu CBK, Madde 164/B). Bu bağlamda Göç Araştırmaları Merkezinin, öncesinde YUKK'de düzenlenen Göç Danışma Kurulunun, kamu ve üniversiteler arasında köprü kurma ve göç alanında politika oluşumuna katkı sağlayacak bilgiyi üretme fonksiyonlarını göreceği anlaşılmakta, bu yönüyle de Göç Danışma Kurulunun kaldırılmasıyla ortaya çıkan boşluğu doldurma amacı taşıdığı düşünülmektedir.

Son olarak kararnamede gelen bir diğer yenilik ise gerekli görülen il ve ilçelerde, il ve ilçe göç koordinasyon kurullarının kurulabileceğinin düzenlenmesidir (4 Nolu CBK, Madde 164/C). "De facto" olarak vali veya vali yardımcısı başkanlığında yapılan göç koordinasyon toplantıları kararname ile ilçeleri de kapsayacak biçimde "de jure" olarak göç yönetiminde yerini almıştır. Kararnameyle gelen bu düzenleme göç yönetiminde merkezde bakanlıklar arasında olduğu kadar il yönetiminde de kamu kurumları arasında koordinasyonun sağlanmasının gerekliliğini ve önemini göstermektedir.

Yalnızca GİGM'nin statüsünde ve teşkilat yapısında değişiklik meydana getiren kararnamenin bütünsel olarak bakıldığında göç yönetiminde kapsayıcı bir değişiklik meydana getirmediği görülmektedir. Özellikle Türkiye'nin maruz kaldığı düzensiz göç akınları ve bu bağlamda sınır yönetimine yöneltile eleştiriler dikkate alındığında düzenlemenin göç yönetiminin önemli bir bileşeni olan sınır yönetimini de kapsamı gerektiği değerlendirilmektedir (Uzun, 2022: 168). Ayrıca göçmenlerin uyumu bağlamında yerel düzeyde göç yönetiminde önemli rol ve sorumluluklar üstlenen ancak bu alanda hukuki çerçeveden yoksun bulunan belediyelerin rol ve sorumluluklarına ilişkin bir düzenleme getirilmemesi de bir diğer önemli bir eksiklik olarak görülmektedir (Bahçeci ve Uzun, 2017).

SONUÇ

Göç İdaresinin teşkilat yapısında meydana gelen değişiklik, Türkiye'de göç alanında yönetsel bir sorun olduğunu ve bunun kamu otoritelerince de kabul edildiğini göstermektedir. Ancak söz konusu değişiklik, Türkiye'de göç yönetiminde var olduğu kabul edilen sorunun göç idaresinin teşkilat yapısından kaynaklandığını ve dolayısıyla bu kurumun teşkilat yapısında meydana getirilecek değişikliklerle bu sorunların aşılacağına ilişkin bir beklentiyi yansıtmaktadır. Dolayısıyla, yapılan değişiklikle Türkiye'deki göç yönetimine ilişkin yönetsel sorunların faturası GİGM'ye kesilmiş ve kamuoyunun dikkati kuruma yönelmiştir. Oysaki bu bakış açısı hatalıdır. Çünkü göç yönetimi, çok sayıda politika ve yönetim alanıyla kesişim noktaları bulunan bir yönetim alanıdır. Bu bağlamda GİB, Türkiye'de göç yönetiminde merkezi bir aktör olmakla birlikte aktörlerden yalnızca birisidir. Dolayısıyla uluslararası göçlerin meydana getirdiği yönetsel zorlukların aşılması ancak bütünsel bir bakış açısıyla mümkündür. Bütünsel bir göç yönetiminin, göç ve göçmenlerle ilgili faaliyet yürüten kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamı; merkez ve yerel yönetimler arasında görev ve sorumluluk paylaşımını dikkate alması ve tüm bu kurumlar arasında koordinasyonu sağlayacak etkin mekanizmalara sahip olması gerekmektedir.

Öte yandan, kurumsal yapılanmanın kamuoyunda tartışılmaya başlandığı ve kamu otoritelerinin de gündemine girmeyi başardığı 2021 yılı ağustos ayından kısa bir süre sonra (11 Ekim 2021 tarihinde) kurumun statüsünün yükseltilerek başkanlığa dönüştürüleceğinin kamuoyu ile paylaşılması, 29 Ekim 2021 tarihinde kararnamenin çıkarılması yapılan değişikliğin planlı ve hesaplanmış bir değişiklik olmadığını göstermektedir. Dolayısıyla kısa bir süre zarfında alınan bu değişiklik kararı, GİGM'nin GİB'e dönüştürülmesinin yönetsel bir ihtiyaçtan kaynaklanmaktan ziyade kamuoyundan yükselen tepkilere karşılık verme amacıyla gerçekleştirildiği yönünde şüphelere yol açmaktadır.

Türkiye'nin bugünkü göç hacmi, istatistiklerle de ortaya koyulduğu üzere GİGM'nin kurulduğu 2013 yılına göre çok daha fazladır. Bu durumunun bir neticesi olarak kurumun teşkilat yapısında örgütsel değişikliklerin gündeme alınmasının olağan olarak karşılanması mümkündür. Zira ana hizmet birimlerinin daire başkanlığından genel müdürlüğe yükseltilmesi, il müdürlüklerine il müdür yardımcısı ile ilçe müdürü kadrolarının getirilmesi, yapılan değişikliklerin teşkilatın yönetsel zorluklarını aşmaya, kurumsal kapasitesini geliştirmeye yönelik ihtiyaçlara cevap verme amacı taşıdığını göstermektedir. Ancak yapılan değişikliklerin yalnızca GİGM'nin teşkilat yapısı ile sınırlı kalması, müdahalelerin Türkiye'de göç yönetimine ilişkin bütüncül bir bakış açısından uzak olması, göç konusunda daha öncesinde olduğu gibi yerel yönetimleri sürece dâhil edecek

düzenlemeler içermemesi yapılan bu değişikliğin kamuoyundan yükselen tepkilere bir karşılık niteliğinde olduğuna ilişkin kanaati kuvvetlendirmektedir.

Politika sonuçlarını değerlendirmek için henüz erkendir. Bununla birlikte GİGM'nin GİB'e dönüştürülmesinin ne tür örgütsel etkiler doğurabileceğine ilişkin birkaç değerlendirme yapılması mümkündür. Bunların başında öncesinde yatay hiyerarşi modelinde örgütlenen kurumda, artan yönetim kadrolarına bağlı olarak dikey bir hiyerarşik modele geçildiği görülmektedir. İl müdür yardımcıları, ilçe müdürü, şeflik ve şube müdürü kadroları kurum için merkez ve taşra teşkilatında daha dikey ve katı bir hiyerarşik örgütsel yapılanmaya işaret etmektedir. İkinci olarak, personel yapısı itibariyle GİGM'nin merkez ve taşra teşkilatında uzman ve uzman yardımcıları ağırlıkta olup birçok iş bu meslek personeli tarafından yürütülmekteydi. Başkanlığa geçişle birlikte merkez ve taşra teşkilatında kurumun personel sayısının artacağı dikkate alındığında kariyer meslek olan uzman ve uzman yardımcıları ile diğer personel grubu arasında nasıl bir yetki, görev ve sorumluluk paylaşımı yapılacağı bir diğer sorun alanını oluşturmaktadır.

Türkiye'de göç yönetiminin iyileştirilmesi bakımından, kurumsal statü değişikliklerinden bağımsız olarak Türkiye'nin göç yönetiminde merkezi aktör olan GİB'in kurumsal kapasitesinin somut olarak artırılmasının daha faydalı olacağı değerlendirilmektedir. Bu da kurumun bütçesinin, personel sayısının ve çeşitliliğinin artırılmasıyla, yurt dışı teşkilatının örgütlenmesiyle, taşra teşkilatının güçlendirilmesiyle ve bu minvalde değişikliğin üzerinden iki yıl geçmesine rağmen hala kurulmayan ilçe müdürlüklerinin kurulmasıyla yakından ilişkilidir.

Göç yönetiminde iyileştirme sağlayabilecek bu somut adımlar için kurumun kamuoyunda sıkça tartışıldığı üzere ille de müstakil bir göç bakanlığına dönüştürülmesine gerek bulunmadığı düşünülmektedir. Türkiye'nin yönetsel yapısı ve yönetim kültürü itibariyle ayrı bakanlık modeli, çok boyutlu ve çok paydaşlı bir yönetim konusu olan göç alanında aşırı merkezileşmeye ve hantallaşmaya neden olabilecektir. Ayrıca böyle bir durumda yabancılara ilişkin tüm sorumlulukların kurulacak göç bakanlığa atfedilmesiyle de göç yönetiminde ayrı yönetsel krizlerin yaşanabileceği değerlendirilmektedir. Oysaki Osmanlı Döneminden itibaren göç işlerinin İçişleri Bakanlığınca yürütülmesi, göç yönetimi bakımından bu bakanlık özelinde bir tecrübe birikiminin ve kurumsal hafızanın oluşmasını sağlamıştır. Ayrıca kolluk birimlerinin İçişleri Bakanlığına bağlı kuruluşlar olması, il ve ilçe yönetimi üzerinden bakanlığın mülki idare amirlikleriyle olan ilişkisi de Türkiye'de göç yönetiminde kolaylaştırıcı bir rol oynamaktadır. İleride kurulması olası ayrı bir göç bakanlığının, İçişleri Bakanlığının sahip olduğu bu avantajlardan mahrum olacağı ve göç yönetiminde farklı zafiyetlere neden olabileceği düşünülmektedir.

Son olarak 21 Kasım 2023 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 155 sayılı CBK ile birlikte, öncesinde İçişleri Bakanlığına bağlı İller İdaresi Genel Müdürlüğü uhdesinde daire başkanlığı seviyesinde yürütülen sınır yönetimine ilişkin sorumluluklar GİB'e devredilmiş ve Başkanlık bünyesinde Sınır Yönetimi Genel Müdürlüğü kurulmuştur. GİGM'nin GİB'e dönüştürülmesinden iki yıl sonra gerçekleştirilen bu değişiklik Türkiye'de göç yönetiminde ilişkin yönetsel arayışların devam ettiğini göstermektedir. Bu değişiklikte birlikte göç ve sınır yönetiminin birbirini tamamlayıcı bir şekilde bütünsel olarak ele alınmasının göç yönetimine olumlu etkileri olacağı değerlendirilmektedir. Bununla birlikte söz konusu değişiklik, Türkiye'de göç yönetiminde iyi yönetim veya ideal model arayışları çerçevesinde önümüzdeki dönemde de göç bakanlığı tartışmalarının devam edebileceğinin ipucunu vermektedir. Bu bakımdan hem bu son değişikliğin

Türkiye’de göç yönetimine etkilerinin saptanması hem de gelecekte olası yönetsel değişiklikler için ihtiyaçların belirlenerek politika önerilerinin geliştirilmesi bağlamında göç yönetimi çalışmalarının önemini koruyacağı ve araştırmacılar için yeni çalışmalarda yol gösterici olacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Aktel, M. ve Kaygısız, Ü. (2018). “Türkiye’de Göç Yönetimi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 23 (2), 579-604.
- Albayrak, S. (2017). Göç İdaresinde Kariyer Uzmanlık Sistemi: Merkez/Taşra Yapılanmasının Karşılaştırmalı Analizi. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu KAYSEM, 11, (s. 67-78). Elazığ.
- Altay, A. (2021 Ağustos 13). Göç Bakanlığı seçeneği masada. https://www.milliyet.com.tr/siyaset/goc-bakanligi-secenegi-masada-6573491_
- Anderson, J. (2003). Public Policymaking. Boston: HoughtonMifflinCompany.
- Apan, A. (2014). Türkiye’de Mülki İdare: Tarihsel Gelişimi ve İşlevsel Dönüşümü. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Babacan, N. (2021 Ağustos 31). ‘İklim ve Göç Bakanlığı’ planlanıyor. https://www.hurriyet.com.tr/gundem/iklim-ve-goc-bakanligi-planlaniyor-41884313_
- Bahçeci, H. I. & Uzun, Ş (2017). “Türkiye’de Uluslararası Göç ve Yerel Politika, Göç Entegrasyon Politikalarının Türk Kamu Yönetimindeki Yeri ve Önemi”, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4, 192-208.
- Birgün, (2022 Ekim 20), Soylu: Biz, kimsenin göçmen deposu değiliz. <https://www.birgun.net/haber/soylu-biz-kimsenin-gocmen-deposu-degiliz-406969>.
- Daoudov, M. (2015). Göç Politikasında Söylem-Eylem Dönüşümü ve Belediyeler. Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği Kent ve Göç Konferansı Bildiriler Kitabı (s. 1-16). Osmaniye: 13-15 Kasım 2015. https://www.researchgate.net/profile/Murat-Daoudov/publication/293275569_Goc_Politikasinda_Soylem-Eylem_Donusumu_ve_Belediyeler_Transformation_in_Discourse_and_Action_in_Migration_Policy_and_the_Municipalities/links/577763cb08aead7ba071dc25/Goec-Politikas.
- Demirhan, Y., Aslan N. (2015). “Türkiye’nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi, Birey ve Toplum Dergisi”, Sayı 9, s. 23-62.
- Deniz, T. (2014). “Uluslararası Göç Sorunu Perspektifinde Türkiye”. Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi, 18(1), 175-204.
- Düvell, F. (2014). “International Relations and Migration Management: The Case of Turkey”. InsightTurkey, 16(1), 35-44.
- Erdoğan, M. (2020). Suriyelilerle Uyum İçinde Yaşamın Çerçevesi. Suriyeliler Barometresi 2019. Orion Kitabevi.
- Erkiral Tavas, O. (2015). Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Uluslararası Göç Yönetimi Stratejisi. Doktora Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- İçduygu, A., Biehl, K. (2012). Türkiye’ye Yönelik Göçün Değişen Yörüngesi. A. İçduygu (Ed.), *Kentler ve Göç Türkiye, İtalya, İspanya* içinde (s. 9-72) İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- İçduygu, A. (2014). Türkiye'ye Yönelen Uluslararası Göç Hareketleri. A. İçduygu, S. Erder, & Ö. F. Gençkaya (Ed.), Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları içinde, 1923-2023: Ulus-devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere (s. 222-264). İstanbul: Göç Araştırmaları Merkezi.
- İçduygu, A. (2017). "Türkiye'deki Suriyeli Sığınmacılar: "Siyasallaşan" Bir Sürecin Analizi". *Toplum ve Bilim*, (140), 27-41.
- Karadağ, K. (2021 Ekim 12). Göç konusunda hızlı ve etkin hareket için 'başkanlık' modeli hayata geçiyor. https://www.aa.com.tr/tr/gundem/goc-konusunda-hizli-ve-etkin-hareket-icin-baskanlik-modeli-hayata-geciyor/2389611_
- Kaya, A. (2021b). Geçici Koruma Altındaki Kişilerin Kabulü. A. Kaya, S. Rottmann, N. Gökalp Aras, & Z. Mencütek (Ed.), *Koruma, Kabul ve Entegrasyon Türkiye'de Mültecilik içinde* (A. Deniz, Çev., s. 111-190). İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Örselli, E. ve Babahanoğlu, V. (2016). "Türkiye'nin Göç Yönetimi ve Göç Politikalarının Gelişimi: Bir Kamu Politikası Analizi", *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9 (43): 2063- 2072.
- Öztürk, F. (2021 Ağustos 13). Altındağ olayları: 'Battalgazi'de Suriyeliler ekonomik olarak çok güç kazandılar, mahalledeki rahatsızlık ondan'. https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-58205315_
- Taş, E. İ., Koçar, H., Çiçek, Y. (2017). Mülteci Sorununun Çözümüne İlişkin Yeni Bir Yapılanma: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Göç Özel Sayısı, s.1369-1383.
- Posta (2021 Eylül 15), Son dakika: Süleyman Soylu ülkesine dönen Suriyeli sayısını açıkladı, <https://www.posta.com.tr/siyaset/son-dakika-suleyman-soylu-ulkesine-donen-suriyeli-sayisini-acikladi-2375038>
- Sağiroğlu, A. Z. (2015). Türkiye'nin Değişen Göç Karakteri. *Sosyoloji Divanı Dergisi*, 3(6), 9-30.
- UNHCR (t.y.). Refugee Data Finder. <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=d59XLs>
- Uzun, Ş. (2017). Geçmişten Günümüze Türkiye'nin Göç Yönetimi. *Uluslararası Göç ve Mülteci Sorununun Çözümünde Kamu Yönetiminin Rolü* (s. 79-96). *Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu KAYSEM 11*, Elazığ.
- Uzun, Ş. (2018). *Uluslararası Göçün Tetikleyicisi Olarak Şiddet ve Türkiye'ye Yönelen Şiddet Kaynaklı Göçlerin Analizi*. Yüksek Lisans Tezi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Uzun, Ş. (2019). 21. Yüzyılda Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları. *Kamu Yönetiminde Yapısal ve İşlevsel Dönüşüm* (s. 30-57). *Uluslararası Kamu Yönetimi Forumu KAYFOR 17*, Karaman.
- Uzun, Ş. (2022). *Göç Yönetimi Değil Kamu Yönetimi: Göç Yönetimini Yeniden Düşünmek*. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Ankara.
- Van der Brug, W., D'Amato, G., Berkhout, J. ve Ruedin, D. (2015) *The Politicisation of Migration*, Routledge, Londra.

Resmi Kaynaklar

- Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (Kararname Numarası: 703), Resmi Gazete, 703, 9 Temmuz 2018.

- Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 4), Resmi Gazete, 30479, 15 Temmuz 2018.
- Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 17), 13 Eylül 2018 Tarihli ve 30534 Sayılı Resmî Gazete.
- Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 85), Resmi Gazete, 31643, 29 Ekim 2021.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (Kararname Numarası: 1), Resmi Gazete, 30474, 10 Temmuz 2018.
- Göç İdaresi Başkanlığı (t.y.). Göç Kurulu, <https://www.goc.gov.tr/goc-kurulu>.
- UNHCR, Refugee Data Finder, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=8m4YwN>.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/10/2022-Yili-Cumhurbaskanligi-Yillik-Programi-26102021.pdf>.
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Resmî Gazete, 6458, 11 Nisan 2013.