

Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları

Araştırma Makalesi

Makale Geliş Tarihi : 06.11.2022

Makale Kabul Tarihi : 04.10.2023

Yazar Bilgileri:

Yaşar UZUN

Sayıştay Uzman Denetçisi

Sayıştay Başkanlığı,

yasaruzun@sayistay.gov.tr

ORCID: 0000-0003-3803-0611

Öz

Uluslararası göç hareketlilikleri, günümüzde ülkelerde yol açtıkları ekonomik, sosyal ve siyasal etkileri nedeniyle hükümetler tarafından yönetilmesi gereken bir alandır. Hükümetler, kendi ülkelerinde bu hareketlerin olumsuz etkilerini azaltmaya, doğurduğu fırsatlardan en iyi şekilde yararlanmaya yönelik politikalar, plan, programlar, kurumsal yapılar ve mevzuat altyapısı geliştirmekte, merkezi ve mahalli idareler uluslararası göçle ilgili politikaları uygulamaya dönük adımlar atmaktadırlar. Bu çalışmada, kamuda uluslararası göçün yönetilmesinde yüksek denetim kurumlarının rol ve sorumluluklarının olup olmadığı ve yüksek denetim kurumlarının denetim uygulama örnekleri üzerinden bu rol ve sorumlulukları nasıl yerine getirdikleri üzerinde durulmaya çalışılmıştır. Bu nedenle çalışmanın amacı, uluslararası göçün yönetilmesine ilişkin olarak yüksek denetim kurumlarının kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarını geliştirici çalışmaları hakkında farkındalık oluşturmaktır. Çalışmanın sonunda, yüksek denetim kurumlarının geliştirdikleri denetim görüş ve önerileriyle uluslararası göçün yönetilmesinde parlamentolar, hükümetler, kamu idareleri açısından önemli bir rehberlik hizmeti sundukları sonucuna ulaşmak mümkündür.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası Göç, Yüksek Denetim Kurumları, Göç Yönetimi, Uluslararası Koruma, Etki Değerlendirme.

Supreme Audit Institutions and Their Audit Practices as a Strategic Institution in the Management of International Immigration in Public Sector

Research Article

Article Arrival Date : 06.11.2022

Article Acceptance Date : 04.10.2023

Author:

Yaşar UZUN

Principal Auditor of Turkish Court of
Accounts

yasaruzun@sayistay.gov.tr

ORCID: 0000-0003-3803-0611

Abstract

Today, international migration movements are an area that needs to be managed by governments due to the economic, social and political impacts they cause in countries. Governments develop policies, plans, programs, organizational structures and legislative infrastructure in their own countries to reduce the negative effects of these movements and make the most of the opportunities they lead; central and local governments take steps to implement policies related to international immigration. In this study, it has been tried to focus on whether Supreme Audit Institutions (SAIs) have roles and responsibilities in the management of international immigration in the public sector, and if they have, how SAIs fulfil these roles and responsibilities through their audit practice examples. For this reason, the purpose of this paper is to raise awareness about the works of SAIs to improve the understanding and practices of public administration regarding the management of international immigration. At the end of this work, it is possible to conclude that SAIs provide an important guidance service for parliaments, governments and public administrations in the management of international immigration through their audit opinions and recommendations they develop at the end of their audit activities.

Keywords: International Immigration, Supreme Audit Institutions, Immigration Management, International Protection, Impact Assessment.

1. Giriş

Buldukları ülkelerde yaşanan savaş, tabii afet, işsizlik, gıda yetersizliği, kıtlık ve kuraklık, hak ve hürriyetlerin tam anlamıyla yaşanmaması vb. nedenlerle insanlar bir başka ülkeye göç ederek yaşamlarını idame etmeye çalışabilmektedirler. Dayandığı nedene bağlı olarak göçler, bireysel mahiyette olabileceği gibi (örneğin iş bulmak için bir diğer ülkeye gitme, iltica talebinde bulunma vb.), savaş, afet veya kıtlık gibi nedenlerle toplu insan göçü şeklinde de gerçekleşebilmektedir. Nedeni ve şekli ne olursa olsun göç hareketleri, kaynak, transit ve hedef ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi yaşamlarını etkilemekte, bu nedenle hükümetleri ve ilgili kamu idarelerini göç yönetimi alanında sistematik ve stratejik bir yaklaşımla çalışmalar yapmaya, gerekli politika, yapı, süreç ve sistemleri geliştirmeye teşvik etmektedir. Uluslararası göç hareketlerinin muhtemel pozitif ve negatif etkilerini etkin şekilde yönetebilmek adına hükümetler ve diğer yetkili idareler kamu politikaları geliştirip uygulamaya koymakta, gerekli idari yapılanmayı tesis etmeye çalışmakta, ihtiyaç duyulan mevzuat altyapısını geliştirmekte, göçmenlerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik kamu mal ve hizmet alımları yapmaktadırlar. Göçmenlerle ilgili barınma, beslenme, eğitim, sağlık, güvenlik, istihdam gibi pek çok alana hitap etmesi gereken kamu politikalarının başarılı olarak hayata geçirilmesinde karar alıcı ve uygulayıcıların yanı sıra mevcut uygulamaları kontrol eden ve denetleyen yüksek denetim kurumlarına da önemli rol ve sorumluluklar düşmektedir. Zira uluslararası göçün etkin yönetilmesi nihayetinde transit ve hedef ülke kamu yönetimlerindeki tabii, teknik, mali ve insan kaynağının kullanımını gerektirmektedir. Bahse konu kamu kaynaklarının etkin, verimli, tutumlu, mevzuata uygun kullanımının ve yönetiminin denetimi ise yüksek denetim kurumlarının temel görev alanına girmektedir.

Parlamentolar adına denetim yapan yüksek denetim kurumları, kamu yönetimini bütüncül görebilme imtiyazına sahip olan kurumlardır. Bağımsız ve tarafsız dış denetim kurumları olarak yüksek denetim kurumları gerçekleştirdikleri denetim faaliyetleri aracılığıyla göç yönetimi alanında başta parlamentolar olmak üzere hükümetler ve ilgili kamu idarelerine yapılması

gereken çalışmalar hakkında denetim görüş ve önerileriyle rehberlik etmekte, göç yönetimi bağlamında kamuda şeffaflığın, hesap verebilirliğin ve mevzuata uygunluğun sağlanmasında paydaşlarına güvence sağlayıcı rol üstlenmektedirler.

Bu çalışmada kamuda uluslararası göçün yönetilmesinde yüksek denetim kurumlarının rol ve sorumluluklarının olup olmadığı ve yüksek denetim kurumlarının denetim uygulama örnekleri üzerinden bu rol ve sorumlulukları nasıl yerine getirdikleri soruları üzerinde durulacak, ülke yüksek denetim kurumlarından konu ile alakalı tespit edilmiş denetim uygulama örnekleri üzerinden soruların cevapları bulunmaya çalışılacaktır. Dolayısıyla çalışmanın amacı, uluslararası göçün yönetilmesine ilişkin olarak yüksek denetim kurumlarının kamu yönetimi anlayış ve uygulamalarını geliştirici çalışmaları hakkında farkındalık oluşturmaktır. Çalışmada öncelikle göç kavramı, türleri ve nedenleri üzerinde durulacak, ardından yüksek denetim kurumlarının kamuda uluslararası göçün yönetilmesine dair denetim uygulama örneklerine yer verilerek rol ve sorumluluklarını nasıl yerine getirdikleri hakkında değerlendirmeler yapılacaktır.

2. Göç ve Göçün Yönetilmesi

Türk Dil Kurumu (TDK, 2022) göç kavramını; “ekonomik, toplumsal, siyasi sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme işi, taşınma, hicret, muhaceret” olarak tanımlamaktadır. Uluslararası Göç Örgütüne göre göç, “uluslararası bir sınırı geçerek veya bir Devlet içinde yer değiştirme hareketidir. Süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirdiği nüfus hareketleridir. Buna, mülteciler, yerinden edilmiş kişiler, yerinden çıkarılmış kişiler ve ekonomik göçmenler dâhildir” (IOM, 2009, s. 22). Buna göre göç kavramı bireysel veya topluluk olarak yaşam alanı değişiklikleri ile ilgilidir. Göç hareketlilikleri, gönüllülüğe dayalı olabildiği gibi, ekonomik, siyasi ve sosyal zorunluluklar veya hayatta kalabilmek adına da yapılmaktadır (Görgün, 2018). Kesin bağlayıcılığı olmamakla birlikte uluslararası göçe neden olan faktörlerin göç alan ülkelerdeki işgücü

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

piyasalarının sağlayacağı avantajlar, göç alan ülkelerdeki gelişmiş sosyal haklar savaşlar ve siyasi sorunlar, yerleşik etnik gruplar ve diasporaların etkileri şeklinde gruplandırıldığı anlaşılmaktadır (Baştürk, 2020, s.541). Uluslararası göç türlerine ilişkin olarak literatürde nitelik, içerik ya da kapsam açısından zorunlu göç, gönüllü göç, mülteci göçü, işgücü göçü, geçici göç, kalıcı göç, beyin göçü, düzenli göç, düzensiz göç şeklinde ayrımların yapıldığı anlaşılmaktadır (Engin ve Konuk, 2020). Nedeni ve şekli ne olursa olsun göç hareketlerinin kaynak, transit ve hedef ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal yaşamlarını etkilemesi nedeniyle söz konusu hareketliliklerin etkin şekilde yönetilmesi gerekmektedir. Uluslararası Göç Örgütü göç yönetimi kavramını; *“hem Devlet sınırları içerisinde yabancıların girişi ve mevcudiyetini hem de mültecilere ve korunma ihtiyacı bulunan diğer kişilere sağlanan korumayı yönetmek üzere, sınır ötesi göçleri düzenli ve insani bir şekilde yönetmek için çeşitli devlet kurumları ile ulusal bir s istemden oluşan yönetim”* şeklinde tanımlamaktadır (IOM, 2009, s.22). Uluslararası göç hareketlerinin yönetilmesi, ulusal egemenlik, kamu düzeni, kamu sağlığı ve güvenliği, sosyo-kültürel yapı, hukuk nizamı ve insan haklarının korunması, ülkenin ekonomi ve sosyal politikalarının uygulanmasında istikrarın sağlanması, kamu mali yönetimi disiplininin gözetilmesi gibi pek çok açıdan temel bir zorunluluk teşkil etmektedir.

Uluslararası göçün etkin şekilde yönetilebilmesi açısından göçle ilgili mevzuat altyapısının oluşturulması, (merkezi ve yerel idareler dâhil) ulusal düzeyde idari yapılanmanın teşkili, göç yönetimindeki rol ve sorumlulukların netleştirilmesi, göçmenlere ilişkin barınma, beslenme, konaklama, eğitim, sağlık, güvenlik gibi kamu politikalarının tanımlanması ve uygulanması, göçmenlerle ilgili politika amaçlarının gerçekleşmesine matuf kamu kaynağının tahsisi, göç yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilme yöntem ve araçlarının geliştirilmesi, göçmen hareketliliklerini izlemeye yönelik yapı ve sistemlerin oluşturulması gibi gerekliliklerden bahsetmek mümkündür. Siyasi liderlerin ve hükümetlerin söz konusu gerekliliklerin karşılanmasında sergileyecekleri irade ve tutumlar, uluslararası göç yönetiminin başarılı şekilde

icra edilmesinde temel belirleyici olacaktır.

Türkiye son yıllarda özellikle Suriye'den gelen yoğun göç dalgasını yönetmek üzere güçlü adımlar atmıştır. Suriye'de yaşanan iç karışıklıklar nedeniyle 2011 yılından itibaren ülkemize uluslararası koruma bulmak amacıyla çok sayıda Suriye Arap Cumhuriyeti (Suriye) vatandaşı gelmiştir. Ülkemiz tarihi misyonu gereği Suriye'de yaşanan insanlık dışı muamelelere kayıtsız kalmamış, gerek sınırları içerisindeki geçici barınma merkezlerinde ve çeşitli illerde, gerekse Suriye sınırları içerisindeki geçici barınma merkezlerinde ve çeşitli yerleşim yerlerinde bu trajediden etkilenen Suriye vatandaşlarına insani yardım sağlamada en cömert davranan ülke olmuştur (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2022). Ülkemizin milyonları aşan sayıda Suriye vatandaşı için sergilediği bu tutum uluslararası ölçekte de takdir edilmektedir. Uluslararası yaşanan bu tecrübeler ülkemizde uluslararası göç yönetiminin gelişiminde de etkili olmuştur.

Ülkemizde merkezi ve yerel düzeyde pek çok kamu kurum ve kuruluşu uluslararası göçün yönetilmesi açısından görev ve yetki sınırları içerisinde rol ve sorumluluklar üstlenmektedirler. Ülkemizde oluşturulan Göç Kurulu ve Göç İdaresi Başkanlığı gibi idari yapılar, uluslararası göç yönetimi stratejisinin belirlenmesi ve uygulanmasının sağlanması açısından kilit rol üstlenmektedirler. Göç Kurulu, Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevli bir kurul olup İçişleri Bakanının başkanlığında, İçişleri Bakanlığınca belirlenen bakanlık ve kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır (Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı, 2018). Göç İdaresi Başkanlığı ise göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı olarak kurulmuştur (Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı, 2018). Göç İdaresi Başkanlığının görev, yetki ve sorumluluklarının

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

belirlenmesinde 4.4.2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 1 ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile Bazı Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi temel mevzuat niteliğindedir (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, 2022a). Ülkemizde uluslararası göçün yönetimiyle ilgili amaç ve politika hedefleri ulusal üst politika dokümanları ile tanımlanmaktadır. Örneğin On Birinci Kalkınma Planı'nda (2019-2023) insan haklarına uyumlu, insan onuruna yakışır, güvenli, düzenli, veriye dayalı ve kontrol edilebilir dış göç yönetiminin temel amaç olduğu ifade edilmiş ve uluslararası göçle (dış göçle) alakalı izlenecek politikalar ve alınacak tedbirler tarif edilmiştir. Bunlardan bazıları şunlardır:

- “Düzensiz göçün engellenmesi ve göçün düzenli olarak gerçekleşmesi için uluslararası işbirliği geliştirilecektir;
- Ülkemizde bulunan yabancıların ekonomik ve sosyal yaşama entegre edilmesine yönelik göç yönetiminin kurumsal yapısı güçlendirilecektir;
- Veriye dayalı politika ve hizmet sunumunun sağlanması için kurumlararası koordinasyon geliştirilecektir;
- Düzensiz göç kapsamında olan yabancılar etkin bir şekilde izlenecek ve denetlenecektir;
- Uluslararası koruma ve geçici koruma altındakilerin sosyal hayata uyumu artırılacaktır” (Türkiye Cumhuriyeti Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

3. Yüksek Denetim Kurumlarının Uluslararası Göçün Yönetimine Dair Denetim Uygulamaları

Uluslararası göç yönetimi yüksek denetim kurumlarının denetim alanına giren bir konudur. Ülkeler maruz kaldıkları uluslararası göç hareketliliklerinin doğuracağı olumsuz etkilerin (güvenlik, sağlık, işsizlik, sosyal uyumsuzluk, barınma, beslenme, eğitim sorunları, kamu gider artışları vb.) veya fırsatların (beyin göçü ve vasıflı işgücü sayısının çoğalması, nüfusun gençleşmesi, ekonominin canlanması vb.) yönetimi için belirli politikalar ve yönetim yaklaşımları uygulamaktadırlar. Bu süreç kamu kaynağı kullanımını zorunlu kılmaktadır. Kamu idarelerinin söz konusu kamu kaynağının

yönetilmesinde verimli, etkin ve tutumlu davranma, paydaşlarına karşı şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim yaklaşımı sergileme sorumlulukları vardır. Yüksek denetim kurumları kamu yönetimlerinde şeffaflığın ve hesap verebilirliğin güvencesi kurumlar olarak uluslararası göç yönetiminde kamu yöneticilerinin ve görevlilerinin şeffaf ve hesap verebilir olmalarını teşvik ederler. Yüksek denetim kurumları, ülkede uluslararası göçün yönetilmesine matuf mevzuat gerekliliklerine uygunluğun sağlanmasını yaptıkları denetim çalışmalarıyla güvenceye alırlar. Bu kurumlar, konu esaslı denetim çalışmalarıyla uluslararası göçün yönetiminde kamu politikalarının amaçlarına uygun şekilde uygulanabilmesi için mevcut ve yapılması gereken çalışmalar hakkında Parlamentolara, hükümetlere ve ilgili kamu idarelerine denetim tavsiye ve görüşleriyle rehberlik ederler. Çalışmanın devamında yüksek denetim kurumlarının bu çalışmanın amacı doğrultusunda tespit edilmiş uluslararası göçün yönetilmesine ilişkin denetim uygulama örneklerine yer verilecektir.

3.1 Türkiye Sayıştayının Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Performans Denetim Çalışması (2019)

Uluslararası göçün yönetilmesinde temel zorunluluklardan birisi mevzuat zemininde geliştirilmiş uygulama esaslarının, göçün yönetilmesi kapsamında yürütülecek faaliyet ve işlemlerin mevzuata uygunluğunun sağlanmasıdır. Bu bağlamda uluslararası göçün yönetilmesinde rol ve sorumluluk alan idare, kurum ve kuruluşların faaliyet ve işlemlerinin mevzuata uygunluğunun denetlenmesi hukuk devleti olma, kamu yararı, hesap verebilirlik ilkelerinin ve kamu mali yönetim disiplininin korunması açısından son derece önemlidir. Uluslararası göçün etkin şekilde yönetilmesinde mevzuata uygunluğun sağlanmasının yanı sıra sorumlu idarelerce göç politikalarına ilişkin yürütülen faaliyetlerin uygulanma düzeylerinin ölçümlenebilir olması da önem taşımaktadır.

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan Sayıştay, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları ve Sayıştay ikincil mevzuatına dayalı olarak denetim plan ve programları uyarınca kamu idarelerinin düzenlilik denetimini (mali denetim ve mevzuata uygunluk denetimini) ve performans denetimini yapmaktadır. Bu bağlamda ilgili kamu idarelerinde uluslararası göçün yönetilmesine ilişkin kamu kaynaklarının mevzuata uygun olarak yönetimi ve kullanımı da Sayıştay denetimlerine konu olmaktadır. Sayıştayın yerine getirmiş olduğu performans değerlendirme çalışması ise, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergelerle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir. Örneğin Sayıştay Başkanlığının Göç İdaresi Genel Müdürlüğüne ilişkin yapmış olduğu 2018 yılı performans denetim çalışması, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün hedef ve göstergeleriyle ilgili olarak faaliyet sonuçlarının değerlendirmesini sağlamak amacıyla yapılmıştır.

Sayıştayın yapmış olduğu bu performans denetim çalışmasında Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün yayımladığı 2017-2021 dönemi Stratejik Planı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu incelenerek, faaliyet sonuçlarının ölçülmesine yönelik olarak üretilen performans bilgisinin güvenilir olup olmadığı değerlendirilmiştir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün (2017-2021) stratejik planında düzenli göç, düzensiz göç, uluslararası koruma, insan ticaretiyle mücadele ve mağdurların korunması, uyum ve iletişim, kurumsal kapasite gibi belirli tema başlıkları altında stratejik amaçlar, hedefler, eylemler, performans göstergeleri ve sorumlu

birimler tarif edilmiştir (İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, 2017). Bu bağlamda yapılan performans denetim çalışmasının ülkenin uluslararası göç yönetiminde önemli bir aktör olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün yürütmüş olduğu faaliyetlerin sonuçlarının ölçümlenmesine, bu süreçlerde üretilen bilgilerin güvenilirliğinin değerlendirilmesine katkı verdiği düşünülmektedir.

Söz konusu performans denetim çalışması Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün yayımladığı 2017-2021 dönemi Stratejik Planı ve 2018 yılı İdare Faaliyet Raporu üzerinden kamu idaresinin raporlama gerekliliklerine uyumunun değerlendirilmesi, bu belgelerde sunulan performans bilgisinin değerlendirilmesi ve performans bilgisinin üretilmesi için kullanılan veri kayıt sistemlerinin değerlendirilmesi yoluyla gerçekleştirilmiş (Sayıştay Başkanlığı, 2019), ilgili denetim raporunda bu alanlarda yapılmış bulgu, tespit ve değerlendirmelere yer verilmiştir.

Yapılan denetim çalışmasının uluslararası göç yönetimi açısından ilgili idare nezdinde veri ve kayıt yönetimi, raporlama yapma kapasitesinin güçlendirilmesi, doğru ve güvenilir performans bilgisi üretilmesi gibi alanlarda rehberlik desteği sağlayacağı, böylece bu idarenin yürüteceği faaliyetlerin etkinliğine de dışsal olarak değer katacağı düşünülmektedir.

3.2. Malta Sayıştayının Sığınmacılara İlişkin Yükümlülüklerin Yerine Getirilmesi Denetim Çalışması (2021)

Uluslararası göçün yönetilmesinde koruma talep edenlere karşı üstlenilen yükümlüklerin neler olduğunun üst politika belgelerinde ve mevzuatla tanımlanması, her idarenin uluslararası göç sistemindeki konumlarının ve ilgili olduğu iş süreçlerinin farkında olması, kapasite ve uygulamalarına ilişkin planlama çalışmalarının doğru şekilde yürütülmesi açısından önemlidir. Kamuda söz konusu gerekliliklerin karşılanmasına yönelik yüksek denetim kurumlarınca yapılacak değerlendirmeler uluslararası göç yönetiminin etkinliğini de artıracaktır.

Malta Sayıştay (National Audit Office of Malta/NAOM), Malta'ya gelerek sığınma talebinde bulunan kişilere uygulanan prosedürlerin etkin olup olmadığını tespit etmeye yönelik olarak 2018-2019 döneminde bir performans denetim çalışması gerçekleştirmiştir. Denetimde yapılacak değerlendirmeler için aşağıdaki standartlar esas alınmıştır:

- Göçmenlere ilişkin mevcut stratejiler, politikalar ve planlar,uluslararası koruma sürecini bütün boyutlarıyla ele alarak kapsamlı şekilde geliştirilmiştir ve günceldirler;
- Uluslararası koruma sürecinin alt süreçleri olan ilk kabul, idari gözetim ve açık merkezlerde barındırma süreçleri ile Mülteciler Komiserliği ve bu yapının kararlarına karşı başvuru Mülteciler İtiraz Kurulu'nun süreçleri geciktirilmeksizin, adil ve etkin şekilde uygulanır;
- Uluslararası koruma sürecinde yetkili idarelerin kaynakları ve bunların uyguladıkları mekanizmalar, sığınmacılara sağlanan hizmetlerde etkin işleyişi ve bu hizmetlerin izlenmesini mümkün kılmaktadır.

Malta Sayıştay, gözlem yapmak ve denetim kanıtı elde etmek için COVID- 19 nedeniyle sığınmacılara yönelik ilk kabul ve gözetim tesislerini ziyaret

edememiş, ancak, sivil toplum kuruluşları ile hükümet tarafından atanmış Gözlem Altındaki Kişileri İzleme Kurulunun raporlarını incelemiştir. Ayrıca, elde edilen bilgiler, Gözetim Hizmetleri İdaresi, Bakanlık bünyesindeki kuruluşlar ve BM Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) görevlileriyle yapılan mülakat çalışmalarıyla teyit edilmiştir. Malta Sayıştay'ı bu denetim çalışması için Mülteciler ve Sürgün Kişilerle ilgili Avrupa Konseyi Sığınmacı Bilgisi Veritabanı (AIDA) raporlarından da istifade etmiştir.

Denetimde, söz konusu denetim standartları temelinde denetlenen kurumlar ve işleyişlerine ilişkin yapılan tespitlerden bazıları şunlardır:

Denetimde, düzensiz göçmenler ve uluslararası koruma isteyenlerin kabulü, gözetim altında tutulmaları ve barınmalarına ilişkin stratejik dokümanlar (*Sığınmacı ve Düzensiz Göçmenlerin İlk Kabul Stratejisi, Ulusal Entegre Sınır Yönetim Stratejisi, Göçmen Entegrasyon Stratejisi ve Eylem Planı*) incelenmiştir. Genel olarak söz konusu stratejilerde, uluslararası koruma talep edenler ve düzensiz göçmenler için öngörülen yükümlülüklerin tarif edildiği, yasal tedbirlerin açıklandığı, ancak muhtelif göç senaryolarına karşı izlenecek yaklaşımın ele alınmadığı; sorumluluklara, hizmet arz ve talebine, stratejik adımların sonuç ve etkilerine kapsamlı şekilde atıf yapılmadığı, göç tahminlerine yer verilmediği ve beklenen hizmetleri yeterince kapsamadığı tespit edilmiştir. Bunların yol açtığı belirsizlikler, uluslararası koruma sistemindeki idarelerin sunacakları hizmetlere tahsis edecekleri kaynağı doğru tahmin edememelerine yol açmıştır.

Denetim çalışmasında, Sığınmacı Gözetim Hizmetleri İdaresinin düzensiz göçmenlerin temel ihtiyaçlarını (kültürüne uygun gıda, elbise vb.) sağlamak, etnik ve kültürel farklılıklara saygı göstermek, eğitim, eğlence sosyal aktivite gibi çalışmaları organize etmek gibi sorumlulukları olduğu, ancak gözetim sürecinin etkin işlemesine yönelik çalışmaların yeterli olmadığı; personel ve bina yetersizliğinin, kayıt ve IT bilgi teknolojilerinin zayıf olduğu, gözetim merkezlerinin aşırı kalabalık olduğu gibi tespitler de yapılmıştır. Söz konusu nedenler, gözetim merkezlerinde kalan sığınmacılara sunulması gereken hizmetlerin zamanında gerektiği şekilde sunulmasını önlemekte, güvenlik ve sağlık risklerine yol açmaktadır.

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

Öte yandan sığınmacıların bakımından sorumlu İdare (Sığınmacı Refahı İdaresi) tarafından işletilen açık merkezler, kapasitelerine uygun işleyiş sergileyememişlerdir. İlk kabul veya idari gözetim süreçleri tamamlananların alındığı açık merkezlerde yığılmaların olduğu, yeterli tercüman olmadığı, burada kalanlara verilmesi gereken psiko-sosyal hizmetlerin verilemediği tespit edilmiştir. Ayrıca mevzuat uyarınca sığınmacı çocuklarına sunulması gereken eğitim hizmetleri ile ilgili olarak; çocuklara yönelik hazırlık sınıflarının olmaması, dil zorlukları, sığınmacı çocuklarının sınırlı ya da hiç eğitim almamış olması, bunların hangi seviyeden eğitime başlatılacağına doğru tespit edilememesi gibi nedenlerden kaynaklı sorunlar yaşanmıştır.

Denetim çalışmasına göre, Malta'da uluslararası koruma başvurularını alma, inceleme ve karar vermeden sorumlu idare olan Mülteci Komiserliği, yoğun göç karşısında personel desteğine ihtiyaç duymakta, Komiserliğin başvuru sonuçlandırma sürecinin uzaması devlet giderlerinde ve başvuranın yaşam şartlarında olumsuz etkilere yol açmaktadır.

Malta Sayıştay'ı yaptığı bu denetim çalışmasıyla, Mülteci Komiserliği'nin başvuran aleyhine karar verdiği durumlarda söz konusu karara karşı yapılan itirazı neticelendirme sorumluluğu olan Mülteciler İtiraz Kurulu'nun üyelerinin çoğunluğunun mültecilerle ilgili yeterli yasal gereklilik bilgilerine ve mültecilik konularında yeterli deneyime sahip olmadıklarını, Kurulun idari ve teknik personel desteğine (tercüman, araştırmacı vb.) ihtiyacı olduğunu, Kurulu oluşturan dairelerin çalışma prosedürlerinde yazılı standardın olmadığını tespit etmiştir. Ayrıca Kurul kararlarının verilmesinde gecikmeler yaşanması, devlet giderlerinde ve başvuranların yaşam şartlarında olumsuzluklara yol açmıştır.

Malta Sayıştay'ı bu denetim çalışmasıyla, uluslararası koruma sistemindeki ana süreçlere ve burada görevli olan idarelere, stratejik planlama çalışmalarına, Mülteci Komiserliği ve Mülteciler İtiraz Kuruluna yönelik denetim tavsiyeleri geliştirmiştir (NAOM, 2021). Malta Sayıştayının yapmış olduğu bu denetim çalışmasının, ülkelerarası toplu göç hareketleri söz konusu olduğunda uluslararası göç yönetimi açısından aşağıdaki iyi uygulama

esaslarına işaret ettiği düşünülmektedir:

- Uluslararası göç yönetimi stratejik yaklaşımla ele alınmalıdır;
- Göç yönetimi sistemini oluşturan süreçler doğru şekilde analiz edilerek süreçlerde rol ve sorumlulukları olan idareler için ortaya konulacak politika amaç, hedef, gösterge, çalışma takvimi gibi belirlemeler belirsizliklere yol açmaksızın tespit edilmelidir;
- Süreçlerde görevli idare, kurum ve kuruluşların kapasiteleri sunacakları hizmetler açısından geliştirilmelidir;
- Göç yönetimine ilişkin risk yönetim uygulamaları hayata geçirilmeli ve süreçlerde yaşanan aksaklıklar zamanında doğru tedbirlerle aşılmalıdır;
- İdarelerin insan kaynağı ile mal ve hizmet temin etme prosedürleri en uygun süre, nicelik ve nitelikte gerçekleştirilmelidir;
- Kamunun uluslararası göç yönetimi alanındaki performansı periyodik olarak değerlendirmelere tabi olmalıdır.

3.3 Estonya Sayıştayının Merkezi Ve Yerel İdarelerin Uluslararası Koruma Talep Eden Veya Uluslararası Koruma Hakkına Sahip Olan Kişileri Kabul Edebilme Kabiliyeti Konulu Denetim Çalışması (2016)

Günümüzde artan uluslararası göç hareketlilikleri karşısında göç alan ülke kamu yönetimlerinde merkezi ve yerel idarelerin söz konusu hareketlilikleri karşılayabilme kapasitelerinin değerlendirilmesi önem taşımaktadır. Yüksek denetim kurumları tarafından bu konuda yapılacak denetim çalışmalarıyla ülke kamu yönetimlerinin artan göç trendlerine karşılık verebilme potansiyellerine dair önemli değerlendirme çalışmaları yapılarak uluslararası göçün stratejik ve sistematik bakış açısıyla yönetilmesine katkı sunulmuş olacaktır.

Estonya Sayıştay (National Audit Office of Estonia/NAOE), ülkedeki merkezi ve yerel idarelerin kendilerine uluslararası koruma hakkı tanınan, AB göç planı uyarınca yeniden yerleştirilecek ve yer değişikliği yapılacak kişileri kabul etmeye ne ölçüde hazır olduklarını değerlendiren bir denetim çalışması gerçekleştirmiştir. Denetimin amacı, uluslararası koruma talep edenlerin, bu hakkı elde edenlerin ve ülkeye gelenlerin sayılarında artış olması durumunda

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

ilgili mevzuat ile öngörülen yükümlülük ve fonksiyonların merkezi ve yerel idareler tarafından yerine getirilip getirilemeyeceğini ve devletin böylesi durumlarla başa çıkabilmek üzere geniş kapsamlı bir planının olup olmadığını değerlendirmektedir.

Estonya Sayıştay yaptığı bu denetim çalışmasında değerlendirme kriterleri olarak, sığınmacılar ve uluslararası koruma hakkından yararlananlara yönelik merkezi ve yerel idarelerin uymaları gereken esasları öngören mevzuat esaslarından yararlanmıştı. Bu çalışmada Yabancılar Uluslararası Koruma Sağlanması Yasası'nın uygulanmasında görevli olan bakanlıklar ve altı yerel idarenin görevleriyle, mültecilerle ilgili hizmet sağlayan diğer kurum ve kuruluş temsilcileriyle mülakat çalışmaları yapılmış, konu ile ilgili olarak Estonya Aile Hekimleri Birliği ve Dışişleri Bakanlığında yazılı bilgi ve belgeler talep edilmiştir.

Denetimde, merkezi ve yerel idarelerin göçmenlerin sayısındaki ani bir artışa karşı kısmen hazır olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Buna göre Estonya,

17 yasal yükümlülüğünden sadece 3'ünü tam olarak karşılayabilecek durumdadır: Merkezi idare, koruma hakkından yararlanacaklara yapılacak yasal ödemeleri (sosyal yardım, aylık vb.) tam olarak ödeyebilecek durumdadır. Yerel idareler de mahalli halka sunulan hizmetlerin aynısını bu kişilere sunabileceklerdir. İşsizlik Sigortası Fonu da bu kişilere iş bulunmasını teşvik edecek bir konumdadır. Merkezi idare 13 yasal yükümlülüğü ise kısmen karşılayabilmektedir. Uluslararası korumadan yararlanacak kişilerin statülerine dair düzenli gözden geçirme çalışma kapasitesi geliştirilmediğinden bu yükümlülüklerden birisinin karşılanma kabiliyeti ise "zayıf" düzeydedir.

Hükümetin geliştirdiği eylem planı, küresel gelişmeler ışığında ülkenin ihtiyaç duyduğu uzun dönemli uluslararası koruma politikasını karşılayamamakta, bu nedenle göçmen krizinin yönetimi için gerekli planların hazırlanması gerekecektir. Kısacası, merkezi sorumlu idareler ve mahalli idareler, uluslararası koruma isteyen ve bu hakkı kazananların sayısındaki ani artış durumlarına yönelik olarak kısmen hazır durumdadırlar ve kapasiteleri güçlendirilmelidir.

Estonya'da uluslararası korumadan yaralananlara yardım etme kabiliyeti açısından denetlenen idarelerle ilgili bazı tespitler şunlardır: Estonya hükümetinin uluslararası korumadan yaralananlara yönelik eylem planı, uluslararası koruma hakkı tanınanlara mevzuat uyarınca gerekli barınma ve diğer hizmetlerinin sağlanması gerekliliği noktasında ülkeye gelecek tahmini sayıdaki göçmenlere ilişkin maliyet değerlendirmeleri içermemektedir.

Uluslararası koruma hakkı tanınanlara yönelik adaptasyon programının kısa olması ve zorunlu olmaması nedeniyle, bu alanda sorumluluğu olan merkezi idareler bu kişilerin en uygun şekilde adaptasyonu ve entegrasyonu için yeterli düzeyde hazırlık yapamamışlardır. Entegrasyon tedbirleri ile ilgili olarak sorumlu idareler arasında bakış açısı farklılıkları mevcuttur. Eğitim ve Araştırma Bakanlığı, uluslararası koruma hakkı tanınan kişilerin çocuklarına verilmesi gereken okul öncesi ve temel eğitimi, ülkenin diğer çocuklarına sağlanan standartlar da sağlayacak yöntemler bulmalıdır.

Denetlenen yerel idarelerde uluslararası koruma hakkına sahip olanlara mevzuatın öngördüğü hizmetlerin sağlanabilmesi için ilave destek personeline ihtiyaç vardır. Yerel idarelerin uluslararası koruma hakkı tanınanlar için yeterli konut ve barınma imkânları yoktur ve devlet konutları da taleplere karşılık verememektedir. Yerel idarelerin mevzuat uyarınca uluslararası koruma hakkı kazananlara sağlayacakları hizmetlerden (danışmanlık, psikolojik yardım, sosyal yardıma muhtaç kişilere yönelik personel destek hizmetleri vb.) herkesin yararlanabilmesi noktasında sorunlar mevcuttur. Zira ulusal hizmet kalite standartları mevcut değildir ve söz konusu hizmet destekleri için ne kadar kaynak tahsisi yapılması gerektiği öngörülememektedir.

Estonya Sayıştay'ı bu denetim çalışmasıyla aşağıdaki denetim tavsiyelerini geliştirmiştir:

- Kamuda sığınmacı sayısındaki potansiyel artışları dikkate alan, uluslararası koruma ihtiyacı olanlara ve bunların entegrasyonuna ilişkin uzun döneme hitap eden politikalar geliştirilmeli, uygulanmalı ve izlenmelidir;

- Hükümetin uluslararası korunma ihtiyacı olanlara dair uzun dönemli ve geniş kapsamlı politika geliştirmesinde, söz konusu politikanın

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

uygulanmasında ilgili bakanlık, kurum ve kuruluşların spesifik görev ve sorumluluklarını belirlemede İçişleri Bakanlığının yetkili kılınmasını sağlayacak yasal değişiklik çalışması yapılmalıdır;

- AB göçmen planı çerçevesinde ülkeye gelen ilk sığınmacıların yerleştirilmesinden bir yıl sonra bunlara yönelik adaptasyon tedbirlerinin yeterli ve başarılı olup olmadığı, koruma hakkından yararlananların ihtiyaçlarının karşılanıp karşılanmadığı değerlendirilmeli, Kültür Bakanlığı ile birlikte gerekli entegrasyon çalışmaları uygulamaya konulmalıdır;

- Aile hekimlerinin uluslararası koruma ihtiyacı olanların sağlık ve hastalık meselelerinde etkin muamelede bulunma kabiliyetlerini artırmak üzere gerekli eğitimler sağlanmalıdır;

- Farklı kültürel ortamlardan gelerek uluslararası korumadan yararlananların çocuklarının problemlerini çözebilme kabiliyetlerini geliştirmek üzere ana okulu dâhil okul öğretmenlerine yönelik hizmet içi eğitim programları düzenlenmelidir (NAOE, 2016).

Estonya Sayıştayının yapmış olduğu bu denetim çalışması uluslararası toplu göç hareketlerinin yönetilmesi açısından önemli yönetim gerekliliklerine işaret etmektedir. Bunlardan bazıları şunlardır: Ülkelerin plan ve programlarının dünyada yaşanan gelişmelere bağlı olarak uluslararası koruma politikalarının uygulanabilirliğini sağlayacak ve sürdüreceği şekilde uzun dönemli perspektiflerle tasarlanması ve uygulanması gerekmektedir. Bu bağlamda yapılacak planlamaların uluslararası göç hareketliliklerinde yaşanan trendlere ve muhtemel senaryolar ile risklere dayandırılması önem taşımaktadır.

Uluslararası toplu göç hareketliliklerinin etkin şekilde yönetilebilmesi açısından hükümet politikalarının geliştirilmesi ve uygulanmasında gerekli yapıların oluşturulması, kapasitelerinin güçlendirilmesi ve bu yapılar arasında gerekli uyum ve koordinasyonun sağlanması esastır. Ülkelerin uluslararası koruma sistemlerinde üstlendikleri yükümlülükler bağlamında göçmenlerin ülkeye kabulü, toplumsal yapıya adaptasyonları ve entegrasyonları ile ilgili mevcut uygulamaların beklenen

sonuç ve etkilere ulaştırıp ulaştırmadığının merkezi ve yerel idareler bütününe dikkate alarak dönemsel değerlendirmelere tabi tutulması da önemlidir.

3.4. Danimarka Sayıştayının Travmalı Mülteciler İçin Çözüm Yolları Konulu Denetim Çalışması (2018)

Uluslararası koruma talep eden göçmenler, savaş, şiddet, insan hakları ihlalleri gibi nedenlerle travma yaşayan kişiler olabilmektedirler. Bu göçmenlerin maruz kaldıkları travmalar nedeniyle gelinen ülkelerde sosyal yapıya uyum sorunları, kamu giderlerinde artışların olması gibi olumsuz sonuçlar yaşanabilmektedir. Bu nedenle travmalı göçmenlerin travmalarının iyileştirilmesi süreçlerinde sergilenecek başarılı performans kamu yararına, ilgili kişiler ve yakınları lehine olumlu sonuçlar doğuracaktır. Bu bağlamda yüksek denetim kurumlarının kamuda travmalı göçmenlerin tedavilerinin yönetilmesine odaklı denetim çalışmaları, travma tedavi süreçlerinin iyileştirilmesinde olumlu etkilere kaynaklık edebilecektir.

Danimarka Sayıştayı (Folketinget Rigsrevisionen), travmanın mülteciler ve ailelerinin yaşam kalitesini olumsuz etkilemesi, travmaya maruz kalmış mültecilerin sağlık hizmetlerinden diğer mültecilere göre daha çok yararlanmaları ve onlara göre daha az istihdam edilmeleri sonucunda artan kamu giderleri ve azalan kamu gelirleri gibi nedenlerle, ilgili idarelerin psikolojik travma yaşayan mültecileri tespit ve tedavi etme yaklaşımları üzerine bir denetim çalışması yapmıştır. 2017 Kasım ayında başlatılan denetim çalışması, Göç ve Entegrasyon Bakanlığı ve Danimarka'da tedavi hizmetlerinden sorumlu bölge merkezlerinin travmalı mültecileri tespit ve tedavi etmek, böylece onların erken iş bulmalarını mümkün kılmak üzere gerekli performansı sergileyip sergilemediklerini değerlendirmek amacıyla yapılmıştır.

Denetimde, Göç ve Entegrasyon Bakanlığının sığınma merkezleri ile belediye entegrasyon çalışmaları kapsamındaki mültecilerin sağlık durumlarına ilişkin verileri ilgili idarelere sağlayamadığı tespit edilmiştir. Sayıştayın yaptığı temsili örneklemeye dayalı çalışmaya göre, sığınma merkezlerindeki sığınmacıların %51'i psikolojik problemlere sahiptir. Söz konusu çalışma

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

belediyelerin sığınma merkezlerinden aldıkları sığınmacıların %5'inin psikolojik problemleri hakkında bilgilendirildiklerini ortaya koymuştur. Bu durum belediyelerin, sığınmacıların herhangi bir problemi olmadığına inanmalarına yol açarak sığınma merkezlerinin tuttuğu tıbbi kayıtlardan veri almama ve en çok ihtiyacı olan sığınmacılara tıbbi inceleme/destek sunmada başarısız kalma riskine yol açmıştır. Ayrıca karşılaşılan bu durum, belediyelerin göçmenlerin entegrasyonuna yönelik çalışmalarını etkin şekilde planlayamamalarına da kaynaklık etmiştir.

Bölgesel sağlık merkezlerinde travmalı mültecilerin tedavilerinin mevzuat gerekliliklerine rağmen uzun sürmesi kişi sağlığını ve bunların sosyal yapıya entegrasyonunu engelleyen bir etkiye yol açmıştır. Bölgesel sağlık merkezlerindeki verilerin yeterli düzeyde kaydedilmemesi durumu da Sağlık Bakanlığı'nın travmalı mültecilerin durumlarını takip edebilme imkânlarını sınırlamıştır.

Denetim çalışmasıyla ortaya konulan tespitlerden birisi de, bölge tedavi merkezleri ile belediyeler arasında travmalı mülteciler konusunda koordineli çalışmaların yürütülüp yürütülmediği ile ilgilidir. Denetim çalışmasına göre, bölge tedavi merkezleri travmalı mültecilere ilişkin yapılacak çalışmalarda belediyelerle (dijital yazışmalarda sorun yaşanması, özel kişisel verilere ilişkin klinik-e-maillerin gönderilememesi gibi nedenlerle) yeterince koordineli şekilde çalışmamışlardır.

Denetim sonucunda, Göç ve Entegrasyon Bakanlığı ile tedavi sunumundan sorumlu bölgelerin travmalı mültecileri tespit ve tedavi etme konusunda yeterli ve uygun bir yaklaşım sergilemedikleri sonucuna ulaşılmıştır. Bu durum belediyelerin sığınmacıları ülkeye varmaları sonrasında mümkün olduğunca erken iş bulmalarını sağlayacak entegrasyon çalışmalarını da engellemektedir. Zira ülke politikası uyarınca ülkeye yeni gelen mültecilerin bir yıl içerisinde istihdam edilmeleri gerekmektedir. Denetim çalışmasının sonunda; göç, entegrasyon ve sağlıkla ilgili hizmet sağlayıcıların, travmalı mültecileri çabuk ve etkin şekilde belirleyebilmeleri ve tedavi edebilmeleri için süreçlerini etkinleştirmeleri, ilgili kurum ve kuruluşlar arasında etkin veri alışverişi yapmaları yönünde denetim tavsiyesi geliştirilmiştir (Folketinget Rigsrevisionen, 218).

Söz konusu denetim çalışması genel olarak değerlendirildiğinde, kamu yönetimleri açısından bazı iyi uygulama yönetim esaslarına işaretler barındırdığı düşünülmektedir. Buna göre, ülkeye gelen göçmenlerin göç nedenlerine bağlı olarak maruz kaldıkları psikolojik travmaların tespit ve tedavileri göç yönetim süreçlerinde göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Zira psikolojik travmalar, bunlara maruz kalmış göçmenler ve aileleri üzerinde yaşam kalitesi, refahı ve geldikleri ülkeye entegrasyonları açısından olumsuz etkilere yol açmakta, kamu giderlerinde artışa neden olmaktadır. Göç hareketleri sonucu ülkeye gelen göçmenlerin fiziksel hastalıklarının yanı sıra psikolojik travma yaşayıp yaşamadıklarının da ilgili kamu idarelerince tespiti ve bunlara yönelik tedavilerin göçmenlerin bulunduğu yerlerdeki sağlık merkezlerinde sağlanması önem taşımaktadır. Bu bağlamda sağlık merkezlerinin kapasitelerinin söz konusu hizmeti sağlamaya dönük olarak güçlendirilmesi yararlı olacaktır. Kamuda genel olarak rahatsızlıkları olan göçmenlerin özel olarak da travma tedavisi ihtiyacı olan göçmenlerin tedavilerinin yönetilmesine esas prosedürlerin tarif edilmesi de uygulayıcılar açısından yol gösterici olacaktır. Ayrıca göç yönetimi alanında rol ve sorumlulukları olan idarelerin gerekli planlama çalışmalarını yapabilmelerinde yararlanabilmeleri açısından psikolojik travma yaşayan göçmenlere dair doğru bilgi ve verilerin de zamanında ilgili idarelere sunulması gerekmektedir.

3.5 Avusturya Sayıştayının Federal Sığınma Barınma Ve Bakım Tesisleri Konulu Özel Denetim Çalışması (2022)

Uluslararası göçün yönetilmesi ülke devletlerince üstlenilen sorumlulukların karşılanması bağlamında fiziksel altyapı ve mali kaynak kullanımını gerektirir. Kamunun özellikle artan uluslararası göç hareketlilikleri çerçevesinde bu gereklilikleri tedarik etme süreçlerinde etkinliği sağlayabilmesi uluslararası göçün başarılı şekilde yönetilmesi açısından elzemdir. Yüksek denetim kurumlarının yapacakları denetimlerle göç yönetiminden sorumlu idarelerin artan göç yoğunluğuna karşılık verebilme kapasitelerinin artırılması, bu bağlamda idarelerin uyguladıkları tedarik süreçlerinin mevzuata uygun ve etkin şekilde işlerlik kazanması yolunda

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

önemli bir rehberlik hizmeti de sağlanmış olacaktır.

Avusturya Sayıştayı (Rechnungshof Österreich), Avusturya Parlamentosunun talebi üzerine Eylül 2020- Ş u b a t 2021 döneminde Federal Sığınma Barınma ve Bakım Tesisleri üzerine bir denetim çalışması yapmıştır. Denetimde göçmenlere yönelik tesislerin yönetim süreçleri üzerine bir değerlendirme çalışması yapılmıştır.

Denetim çalışmasında, Federal İçişleri Bakanlığının 2013'ten 2014 yılı ortasına kadar göçmenlere yönelik tesislerde ihtiyaca dayalı bakım hizmetlerini sağlayabildiği, ancak özellikle 2015/16 göçmen krizi sonrasında hızla artan sığınma başvuruları sonucunda kendi bünyesinde ve illerde yeterli sığınma tesislerinin olmaması nedeniyle acil olarak ilave kapasite geliştirme ihtiyacı ile karşı karşıya kaldığı tespit edilmiştir. Bakanlık, ihtiyaç duyulan ilave bakım tesislerini ve acil barınma tesislerini kısa sürede sağlamış olsa da, özellikle 2015/16 göç krizinin zirve yaptığı dönemde bu tesislerin acil şekilde yetiştirilmesi gerekliliği ve sözleşme süreçlerindeki olumsuzluklar nedeniyle bulunan çözümler her zaman ekonomik ve yasaya uygun olmamıştır. Öte yandan Bakanlık, yeni federal barınma ve bakım tesislerinin açılması için 2013'ten beri yüklenicilerle 37 sözleşme yapmış olmasına rağmen, bu tesislerden etkin şekilde yararlanılamamıştır.

Denetim çalışmasıyla; Bakanlığın göçmen barınma ve bakım tesislerine yönelik uzun dönemli bireysel kiralama sözleşmeleri yapması, ekonomiklik ve mevzuata uygunluk açısından sözleşmelerin yüklenicilerle yeniden görüşülmesi, sığınma başvurularının artması halinde etkin kriz yönetimi ve barınma tesislerinin tedariki ile ilgili olarak uygun bir strateji geliştirilmesi yönünde denetim tavsiyeleri geliştirilmiştir (Rechnungshof Österreich, 2022).

Avusturya Sayıştayının bu denetim çalışması, göçmenlere yönelik mevzuata dayalı mal ve hizmet temini gerektiren yükümlülüklerin karşılanmasında bunların tedarik edilme süreçlerine dikkatleri çekmektedir. Bu bağlamda ülkelerin, uluslararası göç alanında yaşanan küresel gelişmelere

duyarlı, risk odaklı yönetim anlayışı sergilemeleri; muhtelif senaryolara göre mevcut mal ve hizmet kapasitesi göz önüne alınarak ihtiyaç analizlerini yapmaları; mal ve hizmet ihtiyaçlarına ilişkin süreçlerini kamu yararını gözeterek en uygun sürede, en uygun vasıf ve değerinde temin edecek şekilde yeniden yapılandırılmaları ve ihtiyaç duyulan mevzuat altyapısını geliştirmeleri gerekmektedir.

3.6. Yeni Zelanda Sayıştayının Yeni Göçmenleri Yerleşme Ve Çalışma Konusunda Destekleme Konulu Denetim Çalışması (2013)

Uluslararası göçün göç alan ülkelerde yol açtığı potansiyel fırsatlardan birisi ülkenin donanımlı işgücü kapasitesinde artış olmasıdır. Bu nedenle, ülkelerin uluslararası göçle ülkeye gelen göçmenlerin potansiyelini kamuya kazandırma yolunda sergileyecekleri performans, kamu ekonomisi, ülkenin sosyal yapısı, entelektüel birikimi gibi pek çok alanda değer katıcı sonuçlar üretecektir. Yüksek denetim kurumlarının kamuda uluslararası göçle ülkeye gelenlerin potansiyelinin kamuya kazandırılması gayretlerine yönelik yapacakları denetim çalışmaları da ülke ekonomisinin, entelektüel sermayenin, kamu mali disiplininin güçlendirilmesi yolunda önemli dışsal etkilere kaynaklık edebilecektir.

Yeni Zelanda Sayıştay (Office of the Auditor General New Zealand/OAGNZ) ülke ekonomisinin yıllardır emek göçü desteğiyle güç kazanması, yeni göçmenlerin ekonominin geleceği açısından son derece önemli olması nedeniyle ülkeye yeni gelen göçmenlerle ilgili bir denetim çalışması gerçekleştirmiştir. Bu çalışmada, Yeni Zelanda Göç İdaresinin ülkeye yeni göç eden vasıflı birincil ve ikincil göçmenler (birincil göçmenlerin çalışma yaşındaki yakınları) ile geçici çalışma vizesi sahiplerine gelişlerinden itibaren iki ila beş yıl içerisinde ülkede yerleşmeleri ve çalışmaları konusunda etkin şekilde destek sağlayıp sağlamadığı değerlendirilmiştir.

Denetim çalışmasında İş, Yenilik ve İstihdam Bakanlığına bağlı Yeni Zelanda Göç İdaresinin yeni göçmenleri yerleştirme ve çalıştırma konularında kamu idarelerine ne ölçüde liderlik yaptığı, koordine ettiği ve işbirliği yaptığı üzerinde durulmuş, şu soruların cevapları bulunmaya çalışılmıştır:

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

• *Yeni Zelanda Göç İdaresi, yeni göçmenlerin ülkede yerleştirilmeleri ve çalıştırılmaları konularında diğer ilgili idarelerle işbirliği ve koordinasyon içerisinde midir ve bu alanda kamunun bütününde ne ölçüde etkin liderlik rolü sergilemektedir?;*

• *Yeni Zelanda Göç İdaresi yeni göçmenlerin yerleştirilme politikalarının sonuçlarını etkin şekilde izlemekte, raporlamakta ve değerlendirmekte midir?;*

• *Yeni Zelanda Göç İdaresi, yeni göçmenlerin yerleştirilmesi ve çalıştırılmasını desteklemede kullanılacak kaynakların önceliklendirilmesine yönelik gerekli bilgileri etkin şekilde kullanmakta mıdır?*

Yeni Zelanda Sayıştay bu denetim çalışmasında İş, Yenilik ve İstihdam Bakanlığına bağlı Yeni Zelanda Göç İdaresi, Göçmen Araştırma, Değerlendirme ve Analiz Ekibi ve diğer ilgili birimler ile göçmen yerleştirme süreçlerinde görevli diğer idarelerin sağladığı dokümanları incelemiştir. Yeni göçmenlerin yerleştirilmeleriyle ilgili destek sağlayan diğer kamu idarelerinin görevlileriyle, göçmen yerleşim hizmeti sağlayıcı kişilerle, yeni göçmenlerin yerleştirilmesi üzerine araştırma yapan üniversite hocaları ve Paris'teki OECD personeli ile mülakat çalışmaları yapılmıştır. Bunların yanı sıra Bakanlık ve hizmet sağlayıcıları aracılığıyla, yeni göçmenlerin katıldığı atölye çalışmaları düzenlenmiş, onların Yeni Zelanda'da yerleşim ve çalışma konularında yaşadıkları tecrübeler ile aldıkları yerleşim hizmetleri konusundaki yorum ve değerlendirmeleri öğrenilmiştir.

Yeni Zelanda Sayıştayının denetimde ulaştığı tespitlerden bazıları şunlardır: Yeni Zelanda Göç İdaresi, yeni göçmenlerin yerleştirilmesine yönelik desteğin sağlanması açısından diğer ilgili idarelerle işbirliği ve koordinasyon içerisinde olma yükümlülüğünü tam olarak yerine getirememiştir. Bu durum, ülkedeki Göçmen Yerleştirme Stratejisinin bazı hedeflerinin gerçekleşmemesine yol açmıştır. Söz konusu idare, Ülkedeki Göçmen Yerleştirme Stratejisinin bütününe yönelik olmak üzere yerleştirme çalışmalarıyla ilgili değerlendirme ve izleme uygulamalarını da yapmamıştır. Bu durum, Göçmen Yerleştirme Stratejisi ve eylem planlarının yerleştirme konusunda ölçülebilir ve somut sonuçlarının elde edilememesine yol açmıştır.

Yeni Zelanda Göç İdaresi, yeni göçmenleri istihdam edebilecek potansiyel işverenlerle etkileşim, onlara sağlanacak bilgiler ve tavsiyeler konusunda bazı ilerlemeler kaydetmiştir. Yeni göçmenlere dair bilgiler, online bilgilere erişim ve göçmenlerin ülkeye gelmeleri öncesinde elde edilen bilgiler aracılığıyla edinilmiştir. Ancak, bu bilgilerin doğruluğu, nerede ve nasıl kullanılacağı konularında gelişmeler sağlanmalıdır.

Yeni Zelanda Sayıştayının bu denetim çalışmasıyla geliştirdiği denetim tavsiyelerinden bazıları ise şunlardır: Yeni Zelanda Göç İdaresi, diğer yetkili idarelerle birlikte hükümete yeni göçmenlere gelişmiş yerleştirme hizmetlerinin etkin şekilde sunulmasına dair yönetim yapı ve yaklaşımı hakkında tavsiyeler sağlamalıdır. Göç İdaresi, etkinliğini güvenceye almak üzere uygulamaya koyacağı yönetim yapısını gözden geçirmelidir. Kamudaki yeni göçmen yerleştirme faaliyetlerine ilişkin izleme, değerlendirme ve sonuçların raporlanmasına dair yönetim uygulamalarını hayata geçirmelidir. Göç İdaresi, potansiyel yeni göçmenlere, Yeni Zelanda'da yaşamın nasıl devam edeceği konusunda daha gerçekçi beklentilere sahip olmalarını teminen gerekli bilgileri sağlamaya devam etmelidir. Ayrıca, göçmen araştırma programından elde edilen bilgiler ışığında yeni göçmenlerin istihdamlarında bilinen engelleri kaldırmak için gerekli kaynakları doğru ve makul şekilde belirlemek üzere diğer idarelerle birlikte çalışmalıdır. İş, Yenilik ve İstihdam Bakanlığı ise, hükümete sunduğu raporlarda yer alan bilgilerin kalitesini artırmalı, vasıflı birincil ve ikincil göçmenlere ilişkin uygun, yeterli bilgi ve verileri bu raporlara dahil etmelidir. Ayrıca göçmenlerin ülkede kalmalarının sağlanma düzeyine ilişkin de raporlama yapabilme metotlarını geliştirmelidir (OAGNZ, 2013).

Yeni Zelanda Sayıştayının yapmış olduğu bu denetim çalışması ülkeye gelen beyin göçünün ve vasıflı göçmenlerin yerleşim ve istihdamlarının etkin şekilde yönetilmesinin hem onların insan haklarının korunmasını hem de ülkenin ekonomik menfaatlerinin gözetilmesi açısından önemli olduğuna işaret etmektedir. Bu açıdan, kamu yönetimlerinde göçmenlere yönelik geliştirilecek stratejilerde ve yol haritalarında beyin göçünün ve vasıflı göçmenlerin topluma ve ülkenin entelektüel kazanımlarına nasıl dahil edileceğine ilişkin yaklaşımların geliştirilmesi önem arz edecektir.

3.7. ABD Sayıştayının Göçmenlik Ve Gümrükler Muhafaza İdaresinin Göçmen Gözetim Tesislerinde Covid-19'la Mücadele Gayretleri Konulu Denetim Çalışması (2021)

Bütün dünyayı etkisine alan COVID-19 pandemisi, devletleri halkın sağlığını korumaya yönelik sıkı tedbirler almalarını zorunlu kılmıştır. Toplumun genel sağlığının ve insan haklarının korunması bağlamında pandemi gibi salgın hastalıklarla mücadeleye yönelik kamu politikalarının uluslararası koruma talep edenlere yönelik de tedbirler öngörmesi beklenir. Uluslararası koruma için ülkeye gelenlere yönelik salgın hastalıklarla mücadele tedbirlerinin öngörülmemesi, insan hakları ihlallerine yol açabileceği gibi, uluslararası koruma süreçlerine yönelik kamu giderlerinde artışlara, sosyal yapıya entegre olacakların toplumda yeni sağlık risklerine yol açabilmelerine kaynaklık edebilecektir. Bu nedenle yüksek denetim kurumlarının salgın hastalıklarla mücadele kapsamında kamuda uluslararası koruma talep edenlere yönelik uygulanan politikalara odaklı denetim çalışmaları kamu sağlığı ve güvenliği açısından olumlu etkilerin oluşmasına katkı sunacaktır.

ABD Sayıştay (U.S.Government Accountability Office/GAO),Mayıs 2020-Haziran 2021 tarihleri arasında gerçekleştirdiği bir denetim çalışmasıyla ABD İçişleri Bakanlığına bağlı Göçmenlik ve Gümrükler Muhafaza İdaresini (U.S. Immigration and Customs Enforcement/ICE) denetlemiştir. Bu idare, göçmenlik başvurularına dair haklarındaki kararlar neticeleninceye kadar idari gözetim altındaki yabancılara güvenli yaşam merkezi sağlamaktan da sorumludur. Göçmenlere ilişkin idari gözetim merkezleri, COVID-19 gibi enfeksiyon hastalıklarının yayılabileceği riskli alanlar olması hasebiyle GAO, Göçmenlik ve Gümrükler Muhafaza İdaresinin (ICE) bu tesislerde salgınla mücadele gayretlerinin etkinliğini değerlendirmiştir.

GAO'nun bu denetim çalışmasını yapmasındaki nedenlere bakıldığında, bu yönlü Parlamento talebinin olduğu, Koronavirüs Yardım, Kurtarma ve Ekonomik Güvenlik Kanunu'nun GAO'ya COVID-19'la ve bu salgının ülkenin sağlığı, ekonomisi, kamu ve özel kuruluşları üzerine olan etkileriyle mücadele açısından kamuda yapılan çalışmaları ve kaynak kullanımını izleme, kontrol etme, düzenli raporlar hazırlama görevi verdiği

anlaşılmaktadır.

Denetim çalışmasında, ICE'nin göçmen gözetim tesislerinde COVID-19'a cevap vermek üzere uyguladığı politika ve prosedürler ile belirli tesislerde bunların nasıl uygulandığı, ICE'nin COVID-19'la ilgili hastalık ve güvenlik tedbirlerini kontrol etmeye yönelik mekanizmaları ve ICE'nin COVID-19 vakalarına ilişkin verileri ile tesislerde kalan göçmenler arasında sağlıkla ilgili tespit edilmiş yüksek risk faktörleri incelenmiştir.

GAO bu denetim çalışması için, ICE'nin veri, bilgi ve belgelerini incelemiş, bu idarenin ve belirlenen tesislerin görevlileriyle mülakat çalışmaları yapmıştır. Temel dokümanlar olarak; ICE'nin göçmen gözetim tesislerinde COVID-19'u yönetmek üzere esaslar öngören Pandemi İle Mücadele Gereklilikleri dokümanı, diğer rehberlik dokümanları, ICE merkezlerinden tesislerdeki görevlilere pandemi yönetimi ile ilgili gönderilen e-mailler ve tavsiyeler gözden geçirilmiştir. Ayrıca, ICE'nin gözetim tesislerde kontrol faaliyetlerini gerçekleştirebilmek üzere aşamalı süreçler öngören COVID-19 Yeniden Yapılandırma Planı'nda gözden geçirilmiştir. GAO bu denetim çalışmasında ICE'nin COVID 19 vakalarına dair verileri ile Ocak 2020 ve Mart 2021 dönemleri arasında bu idarenin gözetimindeki yüksek riskli göçmenlerin sayısını analiz etmiştir.

Denetim çalışmalarıyla yapılan tespitlerden bazıları şunlardır: ABD Göçmenlik ve Gümrük Muhafaza İdaresi (ICE), göçmen gözetim tesislerinde COVID-19'la mücadele açısından rehberlik mahiyetinde olmak üzere COVID-19 Pandemi İle Mücadele Gereklilikleri düzenlemesini geliştirmiştir. ICE bu rehber düzenlemesiyle; göçmen gözetim tesislerine girişlerde tarama ve testler, gözetime alınan göçmenlerden yüksek riskli olanların belirlenmesi, karantina ve izolasyon, kişisel koruyucu ekipman, temizlik ve dezenfektasyon, sosyal mesafe, eğitim ve sanal araçlarla görüşme gibi alanlarda uygulanacak esasları geliştirmiştir. Tespit edilmiş 6 tesisin görevlilerine göre bu gereklilikler rutin şekilde uygulanmaktadır. Ancak, bazı tesislerde altyapı yetersizliği nedeniyle bazen göçmenleri karantina altına almak zorlaşmış, burada kalan göçmenlerin maske takmalarında da sorunlar yaşanmıştır. ICE, göçmen gözetim tesislerinde COVID-19'un yönetimini

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

kontrol etmek üzere, Pandemi ile mücadele gerekliliklerinin uygulanmasını değerlendirme amaçlı tekrarlanan survey çalışmalarını yönetmektedir. Yapılan survey çalışmaları, tesislerde COVID'le mücadele bağlamında potansiyel uygunsuzlukların yaşandığı alanların belirlenmesine ve karşılaşılan zorlukların tespitine imkân tanımıştır. ICE, 2020 Aralık ayında göçmen gözetim tesislerinde COVID-19'la mücadele gerekliliklerine uygunluğun tespiti için survey çalışmasını revize etmiş ve sahada uygunluk kontrolleri gerçekleştirmiştir. ICE, 2021 Mart'ı itibarıyla üç aylık survey çalışmasını tamamlamış, 11 tesiste eylem planları geliştirmiştir. ICE, 2020 yılında tesislerde kalan göçmenlerin COVID-19 testlerini de yapmış, ülke çapında yüksek riskli göçmenleri tespit etmiştir (GAO, 2021).

GAO'nun bu denetim çalışması, insan hakları, insan ve ülke sağlığı açısından uluslararası korumadan yararlanmak isteyen göçmenlerin buldukları tesislerin COVID-19 gibi küresel salgınlara karşı etkin şekilde yönetilmesi gerekliliğine işaret etmektedir. Bu nedenle, mevcut idari mekanizmaların dışında bağımsız ve tarafsız dış denetim kurumları olan yüksek denetim kurumlarının bu konularda yapacakları denetim çalışmalarıyla uluslararası koruma sistemlerinde yararlanan tesislerin etkin şekilde yönetilmesine ve buralarda yaşayan göçmenlerin yaşam kalitesinin geliştirilmesine denetim tespit ve önerileriyle katkı verecekleri düşünülmektedir.

3.8. Kanada Sayıştayının Göçmenlerin Ülkeden Çıkarılması Konulu Denetim Çalışması (2020)

Uluslararası göç yönetiminin önemli süreçlerinden birisi de uluslararası koruma talebi olumsuz neticelenenlerin ülke dışına çıkarılmasına ilişkindir. Görevli ve sorumlu kamu idarelerince bu durumda olan yabancıların zamanında ve insana uygun şekilde ülkeden çıkarılmamaları kamu gider külfetinin artmasının yanı sıra, ülke sağlığı ve güvenliği açısından yeni risklerin doğmasına da kaynaklık edebilecektir. Bu nedenle yüksek denetim kurumlarının uluslararası göç yönetiminin başarısını etkileyen bir yönetim alanı olarak göçmenlerin ülke dışına çıkarılmasına yönelik kamu politika ve uygulamalarına odaklandığı denetim

çalışmalarının gerek insan haklarının korunması gerekse ülke sağlığı ve güvenliği gibi alanlarda risklerin doğmaması açısından değerli olacağı düşünülmektedir.

Kanada Sayıştay (Office of the Auditor General of Canada/OAGC), yaptığı bir denetim çalışmasıyla Kanada Sınır Hizmetleri İdaresinin göçmenlik sisteminde dürüstlüğü ve kamu güvenliğini korumak üzere ülkeden ayrılmaları gerektiğine karar verilenleri (sığınma başvurusu olumsuz neticelenenler, vize sürelerini aşanlar veya suç işlemiş olanlar gibi) mümkün olduğunca hızlı şekilde çıkarıp çıkarmadığını değerlendirmiştir. Denetimde bu idare ile Kanada Göçmenlik, Mülteciler ve Vatandaşlık İdaresi ve bağımsız bir mahkeme olan Kanada Göçmenlik ve Mülteci Kurulu arasında bilgi paylaşımı açısından koordinasyon olup olmadığı da incelenmiştir. Denetimin yapılma nedenlerine bakıldığında ilgili denetim raporunda şu hususlara vurgu yapıldığı anlaşılmaktadır: Ülkede kalmaları uygun bulunmayan yabancıların zamanında ülkeden çıkarılması Kanada'nın göç sisteminin dürüstlüğünü ve adil olmasını sağlamaktadır. Aynı zamanda, sistemi kötüye kullanabilecek kişileri caydırmanın en etkili yollarından biridir. Söz konusu yabancıların suçlu olması durumunda ise, bunların ülkeden zamanında çıkarılmaları Kanada vatandaşlarının emniyet ve güvenliğini koruyacaktır.

Denetim çalışmasında yapılan tespitlerden bazıları şunlardır: Ülkeden çıkarılmaları gerekenlerin sayısında, 50 000 uygulamaya konulabilir dosya idarenin envanterinde yığılmaya devam etmektedir. İdare, bu dosyaların üçte ikisine konu kişilerin nerelerde olduğunu bilmemektedir. Zayıf veri ve dosya yönetimi nedenleriyle idarenin envanterindeki ülkeden çıkarılacak yabancılara dair dosyaların uygulamaya konulmalarında gecikmeler yaşanmaktadır. Ülkeden çıkarılması gerekenler ile ilgili güvenilir bir envanterin idarenin elinde olmaması, ülkeden çıkarılacakların önceliklendirilmesinde risklere ve karmaşıklığa yol açmaktadır. Kanada Sınır Hizmetleri İdaresi, uygulanabilir ülkeden çıkarılma kararlarına konu Kanada'da bulunan çok sayıda yabancıların azını ülkeden çıkarmıştır. Bu denetim çalışması sonucunda geliştirilen denetim tavsiyelerinden bazıları ise şunlardır:

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

- Kanada Sınır Hizmetleri İdaresi, yeni ve mevcut ülkeden çıkarılması gerekenler envanterindeki yabancıları önceliklerine göre zamanında ülkeden çıkarmak üzere strateji geliştirmeli ve fiili olarak ülkeden çıkarma işlem zamanlamasını performans hedefi için oluşturacak takvimle karşılaştırmalıdır;
- Kanada Sınır Hizmetleri İdaresi, ülkeden çıkarılması gerekenlere yönelik ülkelerine güvenli şekilde gönüllü dönüş için seçenekler araştırmaya devam etmelidir;
- Kanada Sınır Hizmetleri İdaresi, elindeki veri ve dosyaların güvenilirliğini ve doğruluğunu geliştirecek yöntemlere sahip olmalıdır (OAGC, 2020).

Kanada Sayıştayının yapmış olduğu bu çalışma, uluslararası göç yönetiminde uluslararası koruma başvurularının olumsuz neticelendiği, göçmenin suç işlediğinin tespit edildiği, ülkeyi ziyaret edenin vize süresini aştığı durumların etkin şekilde yönetilmesi gerekliliğine işaret etmektedir. Bu tür durumların kamu güvenliği ve sağlığı gibi alanlarda doğuracağı riskler dikkate alındığında bu durumlara konu yabancıların hızlı, güvenli ve insani şekilde ülke dışına çıkarılma prosedürlerinin etkin şekilde uygulanması önem taşımaktadır. Bu noktada göçmen başvurularını alan, bunlara yönelik kararları kesinleştiren, vize uygulamalarını takip eden, ülke içi ve dışında işlenen suçlarla ilgili prosedürleri uygulamaktan sorumlu idareler arasında süreçlerin gerektirdiği koordinasyonun sağlanması ve korunması, her bir idarenin işleyişinde gerekli yönetim kapasitelerinin güçlendirilmesi önem taşımaktadır.

3.9. İsveç Sayıştayının Göçmen Politika Kararlarına İlişkin Etki Değerlendirmeleri Konulu Denetim Çalışması (2017)

Yasal düzenleme taslakları hazırlanırken bunların muhtemel etkilerinin (kamu gelir ve giderlerine, çevreye, düzenlemelerin hedefindeki toplumsal kesimlere etkileri gibi) analiz edilerek doğru politika ve kararların geliştirilmesi önem taşımaktadır. Uluslararası göçün yönetilmesine matuf politika ve kararların, yasal düzenlemelerin geliştirilmesinde de söz konusu etkilerin değerlendirilmesi kamu yararının sağlanması açısından

önemli olacaktır. Yüksek denetim kurumlarının kamuda uluslararası göç yönetimine dair politika ve yasal düzenleme geliştirme süreçlerinde etki değerlendirme çalışmalarına odaklı denetim çalışmalarıyla hem göç eden kişilerin ve yakınlarının hem de devletin yararına olacak etkilerin doğmasına kaynaklık edeceği düşünülmektedir.

Göçmenlerle ilgili kamu politikası ve sonuçlarının çoğu idareler, belediyeler ve kişiler için önemli olması, bu alandaki kamu giderlerinin yıllardır artması ve tahminlerin ötesine geçmesi nedeniyle İsveç Sayıştay (Swedish National Audit Office/SNAO), 2004-2015 yılları arasında göçmenlere yönelik politikalar öngören kanun taslakları hazırlık süreçlerinde yapılması gerekli etki değerlendirme çalışmalarına ilişkin bir denetim çalışması gerçekleştirmiştir. Hükümetin yasa taslaklarında yer alan öneriler, sığınmacılar, uluslararası korunma ihtiyacı olanlar ve yakınlarını etkileyebilen önemli esaslar içerebilmektedir. Denetimde, yasa taslakları ve bunların geliştirilmesine yönelik araştırma raporları, bakanlık yayınları vb. dokümanlar incelenmiştir.

Denetlenen araştırma raporlarından ve bakanlık yasa taslağı hazırlık çalışmalarından sadece birkaçının politika dokümanı gerekliliği olarak politikanın etkisi konusunu tam olarak ele alabildiği tespit edilmiştir. Örneğin; ekonomik etkilerin kapsamlı ve uzun dönemli analizi için ihtiyaç duyulan gereklilikler sadece istisnai taslak çalışmalarında mevcuttur. Politika tasarılarının hazırlanmasında yararlanılan dokümanların yarısından fazlasında muhtemel yerel etkilere dair herhangi bir tarif yoktur. Merkezi ve yerel idarelerin faaliyetleri üzerine olan ekonomik etkilerin tarif edildiği durumlarda, genelde bunların nasıl hesaplandığına ve mevcut varsayımlarına dair açıklamalar yoktur. Bu durum ise, taslak yasal düzenlemeler üzerine yorum yapma ve analizi değerlendirme çalışmasını yapacak kurum, kuruluş ve kişilerin işlerini zorlaştırmıştır. Denetlenen göçmen politika yasa tasarılarının sadece üçü, entegrasyon üzerine olası etki tartışmalarını içermiştir.

Denetimde, incelenen etki değerlendirme çalışmaları için geliştirilen rehber ve diğer destekleyici dokümanlarda etki değerlendirme gerekliliklerinin

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

kapsamlarında farklılıklar olabildiği de tespit edilmiştir. Denetim çalışması göçle ilgili yasa taslaklarında, taslak düzenlemenin etkilerinin genelde analiz edilmediği sonucuna ulaşmıştır. Denetimde sadece bir yasa taslağında, taslağın ikamet izni verilenlerin sayısı üzerine muhtemel etkilerinin hesaplandığı tespit edilmiştir. İsveç Sayıştay, denetim bulgularına dayalı olarak şu denetim önerilerini geliştirmiştir:

- Göçmen politikalarına dair kararların verilmesinden önce (düzenleme öncesinde) yapılacak etki değerlendirmelerinin, bu değerlendirmelerin nasıl yapılacağına ilişkin esasların düzenlendiği mevzuat ve rehberlere uygun şekilde yapılması sağlanmalı; yapılan değerlendirmeler yasal düzenleme taslaklarında da yer almalıdır;

- Yapılan etki değerlendirmelerinde kalite sağlanmalıdır. Söz konusu değerlendirmeler tarafsız şekilde kontrol edilebilmeleri, tekrarlanabilmeleri için yeterince şeffaf şekilde sunulmalıdır;

- Kurum içi inceleme çalışmaları için gerekli olan etki değerlendirmelerinin yapılması ve sunulmasına yönelik mevcut rehber ve diğer destekleyici materyal gözden geçirilmelidir (SNAO, 2017).

İsveç Sayıştayının bu çalışması, kamu yönetimlerinde uluslararası göç hareketliliklerinin yönetilmesi bağlamında parlamento gündemine getirilecek yasa tasarılarının hazırlık süreçlerinde doğru politika ve kararların alınabilmesi açısından etki değerlendirme çalışmalarının yapılmasının önemine işaret etmektedir. Her yasa tasarısının kamuda kaynak kullanımını gerektireceği dikkate alındığında, hazırlanan tasarıların maliyet etkin, tasarıdan etkilenecek olanların yaşamlarında kamu yararına uygun sonuçlar doğurucu olması, karar alıcıların doğru karar verebilmelerini sağlayıcı olması elzemdir. Bu ihtiyacın karşılanması açısından göçmenlere yönelik kanun taslaklarının hazırlık çalışmalarında da etki değerlendirmelerinin yapılması önemlidir. Bunun nasıl yapılması gerektiğinin mevzuatla ve ilgili rehberlik dokümanlarıyla belirlenmesi yararlı olacaktır.

3.10. Finlandiya Sayıştayının Yardıma Dayalı Gönüllü Dönüş Konulu Denetim Çalışması (2019)

Uluslararası göçün yönetilmesinde hükümetler, gönüllü dönüş projelerini hayata geçirerek göç hareketliliklerinin ülkelerinde yol açtığı olumsuz mali, sosyal ve siyasal etkileri azaltmaya ve ortadan kaldırmaya yönelik politika tercihlerinde bulunabilmektedirler. Hükümetlerin bu alanda başarı sağlamalarını destekleyebilecek unsurlardan birisi de yüksek denetim kurumlarınca bu alanda yapılan çalışma ve uygulamaların değerlendirilmesi sonucu geliştirecekleri kamu yönetimine değer katıcı denetim görüş ve tavsiyeleri olacaktır.

Finlandiya Sayıştayının (The National Audit Office of Finland/NAOF) yapmış olduğu bir denetim çalışmasında, hükümetin uluslararası koruma talep eden ancak gönüllü olarak ülkelere dönmeye karar veren yabancılara dönüş süreçlerine destek vermek üzere para yardımı ve/veya ihtiyaç duyulan mal ve hizmetlerin sunulmasını öngören yardıma dayalı gönüllü dönüş programı değerlendirilmiştir. Yapılan denetim çalışmasında hükümetin bu programla ilgili aldığı tedbirler ve bu tedbirlerin sığınmacılar tarafından kabul görüp görmediği konusu ele alınmıştır. Denetim çalışmasına göre, programın amacına uygun işlemesi durumunda önemli kazanımlar elde edilecektir: Buna göre, program uygulamasının doğrudan maliyetleri göreceli olarak düşük olmakla birlikte devlet bütçesine dolaylı katkıları ise daha kapsamlı olacaktır. Gönüllü dönüş uygulamaları açısından maliyet etkin bir yaklaşım öngören program, sığınmacının bakış açısına göre esnek ve insana yakışır bir dönüş metodu sağlamaktadır. Denetim çalışmasına göre program, uygulanması durumunda refakatli dönüşlerin sayısını ve maliyetlerini, sığınmacıların kabul merkezlerinde geçirdikleri süreleri ve bu bağlamda kabul masraflarını da azaltacaktır. Bunun yanı sıra program, ülkede yasadışı ikametle bağlantılı potansiyel maliyetleri de azaltacaktır.

Denetim çalışması, hükümetin 2015 yılında yoğun uluslararası koruma talepleri karşısında gönüllü dönüşü destekleyen tedbirlerini artırmakla beraber, söz konusu programın sığınmacılar tarafından ilk tercih olarak değerlendirilmediğini, 2016 yılında ise göçmen başvuruları reddedilenler

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

tarafından daha az tercih edildiğini ortaya koymuştur. Zira bu kişiler haklarındaki başvuru ret kararlarına karşı itiraz etmeyi veya yeniden başvurmayı düşündüklerinden programa uygun davranmayı tercih etmemişlerdir. Hükümet 2018 yılında hazırladığı yasal düzenleme teklifinde sığınmacıların ikincil başvurularının kabul edilme şartlarına açıklık getirmiş, ancak bu başvurulara karşı dava açılmasını önlemeyi ise öngörmemiştir. Hükümetin gönüllü dönüş seçeneğinin kullanımını teşvik için uyguladığı bir tedbir de, gönüllü dönüşler için ödenen para yardımının miktarını artırmak olmuştur. Ancak bu tedbir öngörülen sistemin kullanımını artırmada başarısız olmuştur.

Finlandiya Sayıştay bu denetim çalışmasıyla, nakit para yardımı yerine dönüş için gerekli diğer masrafların karşılanması bu kişiler açısından gönüllü göçü teşvik için daha etkili olacağını tavsiye etmiştir. Bu tür yardımların miktarı, tespit edilen ihtiyaca, dönülecek ülkenin durumuna dayalı olmalı ve etkileri izlenmelidir. Ayrıca programın etkinliği, uygulanan tedbirlerin değerlendirilmesiyle ve her iki tür yardım şeklinin kazanımları ve etkilerinin izlenmesiyle sağlanmalıdır. Uluslararası koruma arayanların sayısındaki değişiklik durumlarında da programla ilgili değerlendirmeler yapılmalıdır (NAOF, 2019).

4. Değerlendirme ve Sonuç

İnsanlar yaşadıkları coğrafyaları çeşitli nedenlere dayalı olarak terk edip uzun süreli başka ülkelerde yaşamak zorunda kalabilmektedirler. Günümüzde özellikle savaşlar ve iç karışıklıklar gibi nedenler insanların daha güvenli bir yer olarak gördükleri başka ülkelere göç etmelerine neden olabilmektedir. Toplu insan göçünün yoğun olduğu günümüzde göç hareketliliklerinden etkilenen ülkeler geliştirdikleri politika, plan, program, mevzuat, yapı, prosedür ve süreçlerle bu göç hareketliliklerinin olumsuz etkilerini en aza indirme, potansiyel kazanımlarını ise ziyadeleştirme gayretleri içerisindeyler. Uluslararası göç hareketliliklerinin yönetilmesi yukarıda örnekleri verilen denetim uygulamalarından da anlaşılacağı üzere yüksek denetim kurumlarının denetim alanına giren bir konudur. Yüksek denetim kurumları gerek yasal yetkileri gerek uluslararası denetim standartları ve

gerekse de Parlamento talepleri gereği uluslararası göç hareketliliklerini konu alan, bu alandaki uygulamaların mevzuata uygunluğunu kontrol eden denetim faaliyetleri yapabilmektedirler. Bu nedenle yüksek denetim kurumlarının uluslararası göç hareketlilikleri ile alakalı yapacakları denetim çalışmaları, görevli ve sorumluların mevzuata uygun davranmalarının yanı sıra kamuda şeffaf ve hesap verebilir bir anlayışın güçlendirilmesine, hükümetlerin geliştirecekleri kamu politikalarının etkinlik, verimlilik ve tutumluluk ilkelerine uygun şekilde icra edilmesine, uygulamadaki güçlü ve zayıf yönlerin tespit edilip ilgili paydaşlara denetim tavsiye ve önerileriyle birlikte sunulmasına katkı sağlayacaktır.

Yüksek denetim kurumlarının yukarıda örnekleri verilen denetim uygulamaları, uluslararası göç hareketliliklerinin yönetilmesi bağlamında kamu yönetimlerinde planlama, uygulama, izleme, değerlendirme ve raporlama çalışmalarının yapılması gerekliliklerine işaret etmektedir. Bu alanlardaki çalışmaların güçlü liderlik şemsiyesi altında gerçekleştirilmesi gerektiği aşikârdır. Bu alanların çalışılması, gerekli politikaların, yapıların, mevzuat altyapısının, kamu kaynağı tahsislerinin, sistemlerin geliştirilmesini ve sürdürülebilir şekilde uygulanmasını gerektirmektedir. Söz konusu süreçte, kamuyu bütün olarak görebilme imkânına sahip, bağımsız ve tarafsız kuruluşlar olarak yüksek denetim kurumlarının varlığı ve bu alanlarla ilgili işlevsel performansları uluslararası göçün yönetilmesinde kilit öneme sahip olacaktır. Zira uluslararası göç yönetimi çok boyutlu bir konudur. Uluslararası göç yönetimi kamu sağlığı, güvenliği, maliyesi, eğitimi, şehircilik, tarım ve gıda, nüfus, mahalli yönetim politikaları gibi pek çok alanla ilgilidir. Bu alanların kamu yararına uygun şekilde yönetilmesinde güvence unsuru olan yüksek denetim kurumlarının denetim faaliyetleriyle, uluslararası göç yönetiminde kamuda stratejik perspektiflerin geliştirilmesi, bu bağlamda organizasyonel yapıların güçlendirilmesi, kamuda risk odaklı yönetim anlayışının kurumsallaşması, karşılaşılan sorunlara maliyet-etkin çözüm arayışlarının bulunmaya çalışılması, insan haklarının güçlendirilmesi, yukarıda zikredilen politika alanlarında toplumun bütününe kapsayıcı yaklaşımların geliştirilmesi yolunda önemli kazanımlar elde edilecektir. Bu nedenle ülkelerin gündeminde

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

olan uluslararası göç hareketliliklerinin yönetilmesi konusunun yüksek denetim kurumlarının stratejik gündemlerinde de yer alması, kamuda bu alanda yapılan çalışmalara ivme sağlanması, bütüncül kamu politikalarının amaçlarına uygun şekilde uygulanabilmesi gibi pek çok noktalarda kamu yönetimleri için önemli fırsatlar sağlayacaktır. Yüksek denetim kurumlarının bu alanla ilgili sürdürülebilir denetim faaliyetleriyle, kamuda uluslararası göç yönetiminin yukarıdaki uygulama örneklerinden de anlaşılacağı üzere farklı cephelerine dikkatleri çekebilmek, bu alandaki paydaş duyarlılıklarını güçlendirmek mümkün olabilecektir. Yüksek denetim kurumları, bu bağlamda yapılacak denetim çalışmalarıyla kamu yönetimi anlayışının kapsamlı biçimde, adalet, şeffaflık, hesap verebilirlik ilkeleri doğrultusunda ve insani değerlere dayalı olarak geliştirilmesi yolunda önemli adımların atılmasına kaynaklık edeceklerdir.

5. Kaynaklar

- Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum Ve Kuruluşlar İle Diğer Kurum Ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 15 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 30479). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/19.5.4.pdf>
- Baştürk,(S 2020). Göçmenlere Yönelik Sosyal Politikalar.Tokol, A. ve Alper,Y. (Ed.) *Sos yal Poli ti ka* içinde (535-577). Bursa: Dora Basım-Yayın Dağıtım Ltd.Şt.
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 10 Temmuz). Resmi Gazete (Sayı: 30474). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/19.5.1.pdf>
- Engin, C. ve Konuk,T. (2020). Türkiye Ekonomisinde Uluslararası Göçün İşsizlik Ve Ekonomik Büyüme Üzerine Etkisi: Ekonometrik Bir Analiz. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. Erişim adresi: <http://iibfdergisi.ksu.edu.tr/tr/download/artile-file/1176904>
- Folketinget Rigsrevisionen, (2018). *Extract from Rigsrevisionen's report submitted to the Public Accounts Committee Pathways for refugees with trauma*. Erişim adresi: <https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/6-2018.pdf>
- GAO, U.S.Government Accountability Office, (2021). *Immigration Detention Ice Efforts to Address COVID-19 in Detention Facilities*. Erişim adresi: <https://www.gao.gov/assets/gao-21-414.pdf>
- Görgün, M. (2018). Uluslararası Göç, Kültürlerarası İletişim ve Sinema: Aynı Otobüs'ün İnsanları *Mukaddime* Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/606942>
- İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (2017). *Stratejik Plan 2017-2021*. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Yayınları. Ankara
- İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı. (2022). Geçici Korumamız Altındaki Suriyeliler. Erişim adresi: <https://www.goc.gov.tr/gecici-korumamiz-altindaki-suriyeliler>
- İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı (2022a). *Faaliyet Raporu 2021*. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı Yayınları. Ankara

*Kamuda Uluslararası Göçün Yönetilmesinde Stratejik Bir Kurum Olarak
Yüksek Denetim Kurumları ve Denetim Uygulamaları*

- IOM. (2009). *Uluslararası Göç Hukuku Göç Terimleri Sözlüğü*. International Organization for Migration: [https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/files/goc_terimleri_sozlugu\(1\).pdf](https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/files/goc_terimleri_sozlugu(1).pdf)
- NAOE, National Audit Office of Estonia, (2016). *Capability of the state and local governments to accept people who are requesting or have received international protection- Is the state capable of meeting the commitments it has imposed on itself with legal instruments?* Erişim adresi: <https://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/846/language/en-US/Default.aspx>
- NAOM, National Audit Office of Malta, (2021). *Fulfilling obligations in relation to asylum seekers*. Erişim adresi: <https://cdn.newsbook.com.mt/wp-content/uploads/2021/07/07172438/asylumJuly2021.pdf>
- NAOF, The National Audit Office of Finland, (2019). Assisted voluntary return. Erişim adresi: <https://www.vtv.fi/app/uploads/2019/02/VTV-Abstract-2-2019-Assisted-voluntary-return.pdf>
- OAGC, Office of the Auditor General of Canada, (Spring 2020). Report 1 Immigration Removals, Erişim adresi: https://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_202007_01_e_43572.html
- OAGNZ, Office of the Auditor General New Zealand, (2013). Immigration New Zealand: Supporting new migrants to settle and work. Erişim adresi: <https://oag.parliament.nz/2013/new-migrants/docs/oag->
- Rechnungshof Österreich, (2022). Special audit: federal asylum accommodation and care facilities, Erişim adresi: https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/news/news/aktuelles/Sonderpruefung-_Asylbetreuungseinrichtungen_des_Bundes1.html#
- Sayıştay Başkanlığı (2019). Göç İdaresi Genel Müdürlüğü 2018 Yılı Sayıştay Performans Denetim Raporu. Erişim adresi: <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/390-goc-idaresi-genel-mudurlugu>
- SNAO, Swedish National Audit Office. (2017). Impact assessments for migration policy decisions. Erişim adresi: https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/content/documents/audit/RiR_2017_25_ENGL ISH.pdf

Yaşar UZUN

TDK, Türk Dil Kurumu. (2022). Güncel Türkçe Sözlük-Göç. Erişim adresi:
<https://sozluk.gov.tr/>

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019).
100. Yıl Türkiye Planı On Birinci Kalkınma Planı (2019-2023). Strateji
ve Bütçe Başkanlığı Yayınları. Ankara