

Göç Politika - Analiz | 1

GÖÇ BAKANLIĞI TARTIŞMALARINA BİR DER-KENAR

Dr. Ali Zafer SAĞIROĞLU



GPM

GÖÇ POLİTİKALARI
UYGULAMA VE ARAŞTIRMA
MERKEZİ

MIGRATION POLICY
APPLICATION AND RESEARCH
CENTER

GÖÇ BAKANLIĞI TARTIŞMALARINA BİR DER-KENAR

Dr. Ali Zafer SAĞIROĞLU



GPM

GÖÇ POLİTİKALARI UYGULAMA VE ARAŞTIRMA MERKEZİ | MIGRATION POLICY APPLICATION AND RESEARCH CENTER

Ankara - 2021

Göç Bakanlığı Tartışmalarına Bir Der-Kenar

Dr. Ali Zafer **SAĞIROĞLU**

Göç Politika - Analiz
Yayın No: 1

Yayına Hazırlayan : Ramazan **ÜNSAL**

Grafik Tasarım : Furkan **ÖZENCİ**

Bu yazı ilk olarak **19.08.2021** tarihinde **Independent Türkçe** haber sitesinin internet adresinde yayınlanmıştır.

Atıf için;

SAĞIROĞLU, A. Z. (2021). Göç Bakanlığı Tartışmalarına Bir Der-Kenar (Göç Politika - Analiz 1). Ankara: Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Göç Politikaları Uygulama ve Araştırma Merkezi (GPM)

2021 © Tüm Hakları Saklıdır

Göç Politikaları Merkezinin izni alınmadan kısmen veya tamamen elektronik veya basılı olarak çoğaltılamaz, dağıtılamaz ve yayınlanamaz. Raporda belirtilen görüşler yazara aittir ve Merkez'in görüşlerini yansıtmak zorunda değildir.

2021 © All Rights Reserved

No part of this report may be reproduced, copied or transmitted in any form or by any means, electronic or printed, without the permission of the Migration Policy Center. The views expressed in this report are the author's own and do not necessarily reflect the Center's stance or policy.

Göç Politikaları Uygulama ve Araştırma Merkezi (GPM)

Adres : Güvenevler Mah. Cinnah Cd. No:16 Çankaya/ANKARA
Telefon : 0 312 906 10 95
E-Posta : gpm@ybu.edu.tr
Web : www.aybu.edu.tr/gpm

GÖÇ BAKANLIĞI TARTIŞMALARINA BİR DER-KENAR

Ali Zafer SAĞIROĞLU*

Göç tartışmalarının yoğunlaştığı zamanlarda çözüm önerisi olarak pek çok kişinin aklına ilk gelen çözüm önerilerinden biri Göç Bakanlığı kurulması oluyor.

Genel olarak popüler tartışmaların eksenine **"acil olarak"** Göç Bakanlığı kurulması oturuyor. Göç uzmanlarının bir kısmının da bir perspektife dayalı olarak Göç Bakanlığı fikrini savundukları düşünülse de bunun hangi gerekçelere dayalı olarak teklif edildiğine dair nitelikli bir tartışma henüz başlamış görünmüyor. Bu yazı temel olarak bu türden nitelikli bir tartışmayı başlatmayı amaçlamaktadır.

Şüphesiz Göç Bakanlığı kurulmasından murâd edilen daha iyi ve nitelikli bir göç yönetimi ve göç politikamız olması gerektiği düşüncesi.

Ancak gerçekten Türkiye'de göç meselesinin kurumsal olarak bir bakanlık düzeyine taşınması konunun daha iyi yönetilebileceği anlamına geliyor mu?

Dünyanın başka ülkelerinde bakanlık düzeyinde de daha başka teşkilatlanma biçimlerinde de göçün yönetildiğini görüyoruz. **Türkiye'nin kamu yönetimi anlayışı ve göç ajandası açısından hangi seçenek en uygundur?**

Bu türden bir tartışma çabucak münakaşa biçimine dönüşse de son derece temel ve cevaplanması gereken bir sorudur.

Göç Bakanlığı tartışmalarının iki eksenini bulunmaktadır. Bir tarafta göçün kaçınılmaz olduğu ve buna göre **"uyum"** politikalarının ve yönetim anlayışının yerleştirilmesi gerektiği; diğer tarafta ise **"güvenlik"** eksenine dayalı olarak sınır yönetiminin ve özellikle düzensiz hareketlerin kontrol edilmesi gerektiği düşüncesidir.

Her ikisi açısından da gerçek çözümün bakanlık kurulmasında olduğu düşüncesi hemen akla gelse de bunun gerekçelerine ve temellendirmesine dair yeterince bir tartışma yapılmadığı açıktır.

Göç gerçekliği çok katmanlı ve yönlü bir olgu. Bu anlamda göç meselesinin sadece bir bakanlığın alanına giren konuları kapsadığını söylemek mümkün değildir.

Bunun yerine her bir bakanlığın kendi alanına giren konularda inisiyatif alması kaçınılmaz görünmektedir. Eğitim, sağlık, sosyal politikalar, çalışma hayatı, kültür ve turizm



gibi alanlarda her bir bakanlığın kendi alanları ile ilgili yerine getirmesi gereken sorumluluklar bulunmaktadır.

Konu zorunlu göçmenler (mülteci, sığınmacı vb.) olduğu zaman ise kapsam çok daha fazla genişler ve AFAD, Kızılay gibi acil durumlara reaksiyon geliştirebilecek kurumlar da gündeme gelir.

Bunun dışında KOSGEB, İŞKUR gibi kuruluşlar da buna dahildir. Göç konusunda sadece merkezi kurum ve kuruluşların değil, yerel yönetimlerinde de inisiyatif alması gerekir.

Belediyelerden, kurumların il müdürlüklerine, yerel STK'lara kadar farklı aktörlerin yerine getirmesi gereken misyonlar vardır.

Müstakil bir Göç Bakanlığı'nın bütün diğer bakanlıkların sorumluluk alanlarında koordinasyon görevi yürütebileceği akla gelse de Türkiye özelinde kurumlar arası bir çekişmeye ve ilgili aktörlerin rekabet ortamına kapılmalarına neden olabilir.

Rutin işleri bozan bir olgu olarak göç ajandası diğer ilgili kuruluşlar tarafından bir bakanlığın sınırları içine hapsedilebilir.

Her ne kadar kamuoyunun önünde yapılan gündelik tartışmalarda dile getirilmese de halihazırda sadece İçişleri Bakanlığı'nda değil hemen tüm diğer bakanlıklarda göç meselesine dair bir farkındalık oluşmuştur.

Daha da geliştirilmesi gereken bu farkındalık ve görev tanımları küçük büyük kurulan müstakil alt-birimler tarafından göç konusunda üzerine düşen görev üstlenme iradesini ortaya çıkarmıştır.

Bakanlık seviyesindeki ağırlaşan ilişkiler bürokratik mekanizmaların, acil ve hızlı reaksiyon gerektiren pek çok göç meselesinin daha karmaşık ve zor bir yere doğru sürüklenmesine neden olabilir.

Sıklıkla Göç Bakanlığı'nın kurulması iki temel argüman üzerinden temellendirilmeye çalışılmaktadır. Birincisi göçün önemli olması diğeri ise insan hareketliliklerinin diğer bir ifade ile göçmenlerin sayısal olarak artması.

Bir konunun önemli olması onun daha büyük bir bürokratik yapının görevi olmasını gerektirmez. Aynı şekilde sayısal olarak artması da bunu gerektirmeyebilir ve hatta daha büyük bir yönetim yapısı başka eksiklikler ortaya çıkarabilir.

Örneğin, trafiğe çıkan araçların veya trafik kazalarının sayısal olarak artması müstakil bir trafik bakanlığının kurulmasını gerektirir mi?

Bakanlık türü bir yapılanma sorunların azaltılması için yeterli midir? Türkiye'nin bunun gerektirdikleri için yeterli kaynağı var mıdır?

Türkiye'de göç alanında pek çok iş, işlem ve koordinasyon İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yürütülmektedir.

2014 yılında faaliyetlerine başlayan genel müdürlük 6458 sayılı kanun ile kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün görev tanımlarından birisi de **göç konusunda diğer kamu kurum ve kurumlar arasındaki koordinasyonu sağlamaktır.**

Türk kamu yönetimi içinde göç yönetimi ile ilgili kamu kurum ve kuruluşların koordinasyonunu yürütmek üzere bir koordinasyon mekanizması halihazırda mevcuttur. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun 105. maddesi ile kurulan **"Göç Politikaları Kurulu"**, 2018 yılında 703 sayılı KHK ile **"Göç Kurulu"** ismini almıştır.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bünyesinde Göç Politikaları Dairesi tarafından kurulun sekretaryası yürütülmektedir.

Göç Kurulu olağan olarak yılda iki defa veya İçişleri Bakanı'nın çağrısı ile gerekli durumlarda toplanmaktadır. 2017 yılından beri dokuz defa toplanan Göç Kuruluna hemen her bakanlığın bakan yardımcısı (Göç Politikaları Kurulu döneminde müsteşar) ve diğer ilgili kurumların üst düzey yöneticileri katılmaktadır.

Sadece kamu kurum temsilcileri değil ilgili STK'lar, öğretim üyeleri de ihtiyaca binaen kurulda yer almaktadırlar. Bu noktada Göç Kurulu ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının hiyerarşik bir yapılandırma olmadan gündem ve koordinasyonunu sağlamaktadır.

Ayrı Göç Bakanlığı kurulması halinde aynı seviyede temsil kabiliyeti kalır mı kalmaz mı bunun kamu yönetimi uzmanlarınca tartışılması gerekir.

Göç Kurulu'nun geliştirilmesi, daha aktif olması ve kamuoyunu bilgilendirici bir mekanizmaya dönüşmesi gerekir. Kurulun genişletilmesi, alt çalışma komisyonları ve birimleri tarafından desteklenmesi, bilimsel veri ve kaynak üreten mekanizmalar ile geliştirilmesi gibi pek çok öneri getirilebilir.

Bu açıdan koordinasyon ve politika belirlemede daha etkin olması sağlanabilir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün de gerek personel gerekse bütçe konularında daha fazla desteklenmesi koordinasyon konusundaki eksiklikleri büyük ölçüde giderebilir.

İçişleri Bakanlığı'nın dışında uluslararası insan hareketliliklerine dair farklı konularda

çeşitli kamu kurumları da faaliyetlerine devam etmektedir.

Örneğin; yabancı uyrukluların Türkiye'de çalışma izinleri Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı Uluslararası İşgücü Genel Müdürlüğü tarafından verilmektedir.

İşgücü piyasasının ihtiyaçlarına göre verilen çalışma izni aynı zamanda ikamet izni yerine geçtiği için ayrıca bir ikamet alma sürecine ihtiyaç kalmamaktadır.

Benzer biçimde uluslararası öğrencilerin eğitim hayatına dair iş ve işlemleri de büyük ölçüde YÖK ve üniversiteler tarafından koordine edilmektedir.

Böylece tek bir kurumun inisiyatifinden ziyade ilgili kurumların kendi perspektifinde bir süreç işletilmektedir.

Ayrı bir Göç Bakanlığı olması durumunda bu tür görev ve sorumlulukların da devredilmesi daha iyi sonuçlar ortaya çıkarır mı? Düşünülmesi gereken bir nokta.

Göç konusunda özel bir bakanlığın bu türden bir koordinasyonu daha etkin ve verimli bir hale getirip getiremeyeceği iyi değerlendirilmelidir.

Bakanlık yapılanmaları genel olarak bürokratik mekanizmaların daha ağır ve zor işlediği birimlere dönüşebilir. Bu anlamda bakanlık yapılanması kendi içinde de acil ve hızlı müdahale gerektiren işlerin yavaşlamasına neden olabilir.

Bununla birlikte merkezi bir bakanlığa dönüşmüş bir yapı diğer bakanlıkların sorumluluk alanlarının Göç Bakanlığı'na devredilmesi arayışını ya da bu konuda bir isteksizliği de tetikleyebilir.

Türkiye'nin göç gündeminde her açıdan uyum konusu vazgeçilemeyecek bir konudur. Suriye veya Afganistan'dan kaynaklı hareketlilik olmasa da son on yılda net göç alan bir ülke haline gelmiş olan Türkiye'nin uyum ajandasını göz ardı etme lüksü yoktur.

Gelen uyruklar arasında her ne kadar Suriyeliler ve Afganlar ilk sırada tartışılrsa da Iraklı, Türkmenistan, Özbekistan, Azerbaycan, Kazakistan, Doğu Türkistan gibi farklı uyruk ve bölgelerden gelen göçmen ve zorunlu göçmenler Türkiye'nin göç ajandasının bir gerçeğidir.

2021 yılının ilk sekiz ayında verilen ikamet izni sayısı 1 milyon 185 bin kişidir. Kısa-uzun dönem ikamet izinlerinin yanında uluslararası öğrencilerden çalışma iznine kadar farklı ikamet tipleri ile Türkiye'de bulunan bu göçmenlerin toplumsal ihtiyaçları uyum olgusunun kaçınılmaz olarak gündemde kalmasını ve geliştirilmesini zorunlu hale getirmektedir.



Bu durumda her bakanlığın kendi görev ve sorumluluk alanları ile ilgili inisiyatif alması mı yoksa bunun müstakil bir bakanlığa devredilmesi mi daha sağlıklı olur?

Bakanlık düzeyinde bir yapılanma kamu kurumları arasındaki koordinasyon açısından daha mı verimli olur, yoksa diğer kamu kurumlarının görev ve sorumluluklarını devretme arayışını artırır mı?

Türkiye'nin aldığı göçmenlerin toplumsal uyumu açısından olduğu kadar güvenlik perspektifinden de bakanlık konusunun değerlendirilmesi gerekir.

Türkiye'nin göç ajandası düşünüldüğünde güvenlik konusu hem Türk toplumu açısından hem de göçmenlerin güvenliği açısından göz ardı edilemeyecek bir başlıktır.

Öncelikle Türkiye'de mevcut 3,6 milyon geçici koruma statü sahibi Suriyelilerin ve diğer 400 bin kadar uluslararası koruma sahibinin hareketliliğini düzenlemek ve denetlemek için kolluk kuvvetlerinin desteği kaçınılmazdır.

Bu anlamda zorunlu hareketliliklerin düzenlenmesi kamu otoritesinin görevleri arasındadır. Bu aynı zamanda göç yönetiminin planlaması açısından da anılan grupların haklarının korunarak, mağduriyet yaşamamaları için de gereklidir.

Türkiye hudut kapılarından 2019 yılında 44 milyonu aşkın yabancı yasalara uygun biçimde giriş - çıkış yapmış görünmektedir. Bunların dışında düzensiz biçimde hareket ettiği tespit edilen yabancı uyruklu sayısı 454 bini aşkın bir sayıya ulaşmıştır.

Diğer bir deyişle Türkiye'nin ihtiyacı olan göç yönetimin en temel ve önemli kısımlarından birini düzensiz insan hareketlilikleri oluşturmaktadır.

Bu noktada kastedilen göçü önleme ve engelleme girişimleri değildir. Bu zaten devletlerin egemenlik haklarının bir konusudur ve sınır güvenlik birliklerinin -Türkiye'de TSK'nın- görev ve sorumluluk alanındadır.

Düzensiz hareketliliklerden maksat ülke içine bir şekilde yasal olmayan yollar ile giren veya hareket eden gruplardır.

Düzensiz hareketliliğin bu kadar yüksek olduğu bir durumda güvenlik güçlerine olan ihtiyaç göz ardı edilebilir mi? Düzensiz hareketliliklerin bir kısmı sınırlardan yasadışı yollar ile giriş yapmak şeklinde gerçekleşmektedir.

Diğer bir kısmı sınırlardan - çoğu zaman tehlikeli biçimde - çıkmaya çalışırken meydana

gelen olaylardır. Bir kısmı da yasalara uygun olmayan biçimde çalışma hayatına katılma, vize ihlali, insan ticareti ile ilgili konularla ilgilidir.

Bu tür vakalarda göçmenler kolluk kuvvetleri tarafından tespit edilir ve geri gönderme merkezlerine teslim edildikten sonra Göç İdaresi Genel Müdürlüğü devreye girer.

Düzensiz insan hareketliliklerinin tespit ve takibi emniyet, jandarma ve sahil güvenlik güçleri tarafından gerçekleştirilmektedir. Halen Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün çeşitli biçimlerde koordineli çalışmak zorunda olduğu Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı ile birlikte İçişleri Bakanlığı bünyesinde İçişleri Bakanlığı'nın ve İçişleri Bakanı'nın koordinasyonun da faaliyetlerine devam etmektedir.

Dolayısıyla Türkiye gibi düzensiz hareketliliklerin önlenemez biçimde yüksek olduğu bir ülkede düzensiz göç hareketliliğinin düzenli hale getirilmesi için mutlaka bir kolluk kuvvetine ihtiyaç bulunur.

Bu açıdan Kanada, İsveç, Avusturalya gibi göç gündemi sadece kontrollü düzenli insan hareketlilikleri üzerine kurulu, doğal sınırları düzensiz hareketlere imkân vermeyen ülkeler ile Türkiye'nin konumunu karşılaştırmak yanıltıcı olabilir.

Bir kere daha altını çizmek gerekirse; güvenlik perspektifi sadece Türk toplumu açısından değil, çoğu zaman en savunmasız ve kırılgan toplumsal gruplardan oluşan göçmenler için de kaçınılmaz bir ihtiyaçtır.

Öncelikle Türkiye sınırlarından düzensiz yollardan giriş yapanların denetlenmesi ve düzenli yollardan hareket etmelerini sağlamak kamu otoritesinin esas ve temel görevlerinden biridir.

Türkiye Cumhuriyeti sınırlarından girenler kadar çıkanların da kontrol edilmesi ve can güvenliklerini tehlikeye atarak, uluslararası hukuku ve başka ülkelerin egemenlik haklarını ihlal ederek geçiş yapmalarını önlemek bu görevin bir diğer parçasıdır.

Diğer taraftan ülke içinde istismar, sömürülme, insan ticaretine konu olma veya göçmen kaçakçılarının ağına düşme gibi mağduriyetlere karşı da göçmenleri korumak da kamu otoritesinin temel görevidir.

Bu gibi görevlerin de yerine getirilmesi için kolluk kuvvetlerinin koordinasyonu kaçınılmaz biçimde gereklidir.

Düzensiz hareketliliklerin düzenli hale getirilmesi için kayıt altına alma işlemlerinin et-

kin biçimde yürütülmesi esastır. Bugün Türkiye'nin gerek Suriyeliler için gerekse diğer uyruklular için kayıt altına alma konusundan bir altyapı kapasite sorunu yoktur.

Göçmenlerin kayıtları ile ilgili düzensizlikler mevcut idari yapının kapasitesi ile değil, hareketliliğin doğası ile ilgilidir. Hangi türden yapılanmaya gidilirse gidilsin kolluk kuvvetlerinin görev alanının dışında kayıt meselesi düşünülemez.

Zaten sistem içinde hareket edenlerin kayıt ile ilgili bir sorunu olmadığına göre düzensiz hareketliliklerin bir şekilde güvenlik birimlerinin sorumluluk alanına gireceği görmezden gelinemez.

İçişleri Bakanlığı'na bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün bütün illerde ve yoğunluğun olduğu ilçelerde taşra teşkilatlanmaları oluşturulmuştur.

Kayıtlama sisteminde kontrolü sağlayacak olan - göç bürokrasisine bağlı veya bağlı olmasın - kolluk kuvvetleridir.

Göç Bakanlığı oluşturulursa bu yapı içinde oluşturulacak ayrı bir kolluk kuvveti oluşturulması gerekir mi? Eğer gerekirse ne kadar büyüklükte bir kapasiteye ihtiyaç duyulur?

Eğer mevcut güvenlik birimleri bu kontrolleri sağlayacaksa ayrı bir bakanlık ile eş güdümlü ve hızlı -etkin koordineli çalışması şu andaki durumdan daha verimli bir tablo ortaya çıkarır mı?

Bunların da değerlendirilmesi gerekir.

Özellikle başkanlık sistemi içerisinde ihdas edilecek bir Göç Bakanlığı'nın nasıl bir rolü olacağı ayrıca düşünülmesi gereken bir noktadır.

Yeni kamu yönetimi biçimi içinde hangi türden bir yönetim organizasyonun daha etkin ve verimli olacağı kamu yönetimi uzmanları tarafından tartışılmalıdır.

Çoğunlukla daha iyi bir göç yönetimi ve politikası oluşturulması açısından hemen akla gelip dile getirilen Göç Bakanlığı önerisi yeterince tartışılmış görünmüyor. Konuya dair yukarıda çizilen çerçeve meselenin tek boyutu değildir.

Ancak hangi gerekçelerle ve hangi ihtiyacı karşılayacağı tartışılmadan atılacak adımlar işleri daha da karmaşık ve zor hale getirebilir.

Gerek uyum gerekse güvenlik perspektifinden hangi türden bir göç yönetiminin gerekli olduğu rasyonel temellere dayalı olarak tartışılmalıdır.

Sadece göç uzmanlarının değil diğer ilgili aktörlerin de kendi uzmanlık perspektiflerinden meseleyi gerekçeleri ile ortaya koymaları gerekir.

Bugün Türkiye'nin göç yönetimi ile ilgili ihtiyaç duyduğu boşluk yönetim organizasyonundan çok siyasi irade ile ilgilidir.

Türkiye'nin bugününe ve geleceğine dair göç gündeminin nasıl şekillendirileceğine dair mevcut siyaset aktörlerinin bir vizyon oluşturmaya ihtiyacı bulunmaktadır.

Bu siyasi vizyon oluştuktan sonra yönetim organizasyonunun tekrar ele alınması anlamlı olabilir.

Türkiye'de Göç Bakanlığı "**lazım**", etkin bir göç yönetimi ise "**elzem**"dir. Elzemin lazım ile karşılanıp karşılanamayacağını ise daha fazla tartışmaya ihtiyacımız var.

GPM HAKKINDA

Göç Politikaları Uygulama ve Araştırma Merkezi (GPM) 2015 yılında Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi bünyesinde göç ve insan hareketliliklerini izlemek, takip etmek; bu konularda araştırmalar, projeler hazırlamak, yürütmek ve raporlar hazırlamak üzere kurulmuştur.

ABOUT MPC

The Migration Policy Center (MPC) of Ankara Yıldırım Beyazıt University was established in 2015 for monitoring and following migration and human mobilities, designing and conducting research and projects on the area and publishing reports



GPM

GÖÇ POLİTİKALARI | MIGRATION POLICY
UYGULAMA VE ARAŞTIRMA | APPLICATION AND RESEARCH
MERKEZİ | CENTER