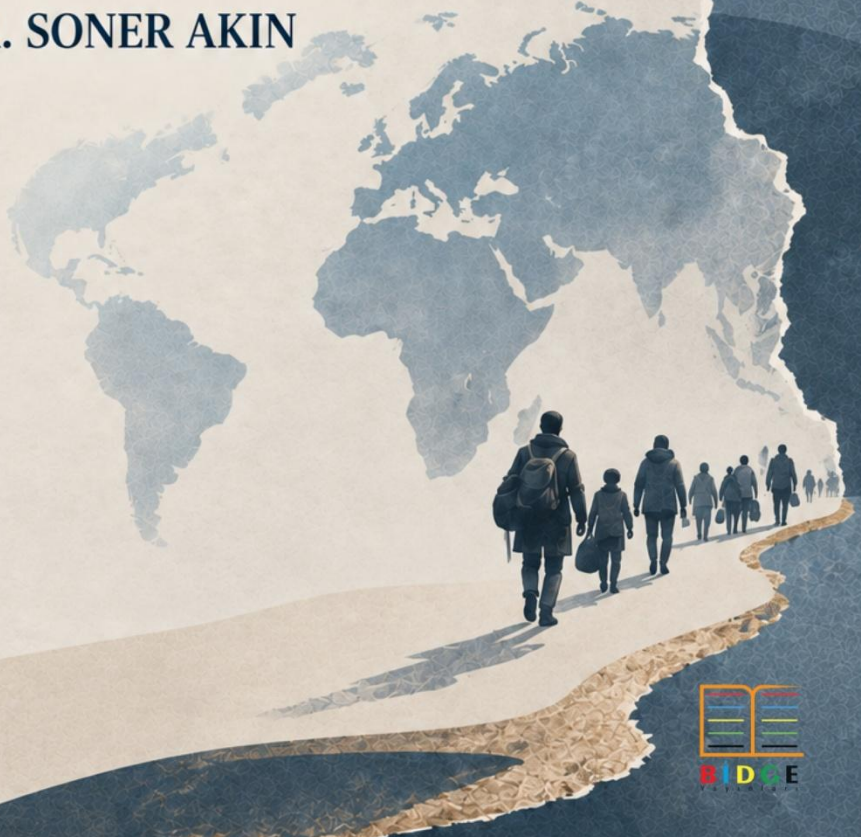


SINIRLARIN SİYASETİ:

ANAYASA, SİYASAL KURUMLAR
VE GÖÇ POLİTİKALARI

YAZAR:

DOÇ. DR. SONER AKIN



BİDGE Yayınları

SINIRLARIN SİYASETİ: ANAYASA, SİYASAL KURUMLAR VE GÖÇ POLİTİKALARI

Editör: Doç.Dr. Soner AKIN

ISBN: 978-625-8821-92-5

1. Baskı

Sayfa Düzeni: Gözde YÜCEL

Yayınlama Tarihi: 14.09.2026

BİDGE Yayınları

Bu eserin bütün hakları saklıdır. Kaynak gösterilerek tanıtım için yapılacak kısa alıntılar dışında yayıncının ve editörün yazılı izni olmaksızın hiçbir yolla çoğaltılamaz.

Sertifika No: 71374

Yayın hakları © BİDGE Yayınları

www.bidgeyayinlari.com.tr - bidgeyayinlari@gmail.com

Krc Bilişim Ticaret ve Organizasyon Ltd. Şti.

Güzeltepe Mahallesi Abidin Daver Sokak Sefer Apartmanı No: 7/9 Çankaya /
Ankara



YAZAR

Doç. Dr. Soner AKIN

Soner Akın, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde öğretim üyesidir. Çalışmaları göç politikaları, kamu politikası, siyasal kurumlar, yerel yönetimler, Avrupa Birliği, anayasal kurumlar ve kamusal denetim alanlarında yoğunlaşmaktadır.

Akın'ın göç ve kamu yönetimi alanındaki yayınları Türkiye'nin mülteci politikalarını, göçün siyasal etki değerlendirmesindeki yerini, sivil toplumun politika yapımına katılımını ve göç ile çevre yönetiminin kamu bütçeleri üzerindeki etkilerini ele almaktadır. Federal Almanya'daki anayasa şikâyeti mekanizmasını Türkiye ve Avrupa Birliği düzenleriyle karşılaştıran çalışması ise anayasal kurumlar, hak koruması ve siyasal sistemler arasındaki ilişkiye odaklanmıştır. Bu monografi, söz konusu çalışma alanlarını sınırın siyasal bir kurum olarak kavramsallaştırılması etrafında bir araya getirmektedir.

ÖNSÖZ

Sınırlar gündelik siyasal tartışmada çoğu zaman harita üzerindeki çizgiler, hudut kapıları veya güvenlik duvarları olarak görünür. Oysa bir sınırın siyasal etkisi, coğrafi konumundan çok daha geniştir. Bir kişinin ülkeye girebilmesi, ülkede kalabilmesi, kamu hizmetlerine erişebilmesi, siyasal topluluğun üyesi sayılması ve kamu gücü karşısında hangi güvencelere sahip olması gerektiği aynı kurumsal düğümde birleşir. Bu kitap, sınırı tam da bu düğümün adı olarak ele almaktadır.

Göç çalışmaları güçlü ve çok disiplinli bir literatür üretmiştir. Bununla birlikte kamuoyundaki ve hatta kimi akademik tartışmalardaki ağırlık, sınırın güvenlik veya hukuk boyutlarından birine kayabilmektedir. Burada izlenen yol farklıdır. Hukuk kuralları, mahkeme kararları ve hak rejimleri elbette önemlidir; fakat bunlar siyasal kurumların yerine geçmez. Anayasa, yürütme, parlamento, bürokrasi, yerel yönetim, Sayıştay, ombudsman, insan hakları kurumu ve ulusüstü organlar birlikte incelendiğinde sınır politikasının nasıl üretildiği daha açık görülebilir.

Karşılaştırmalı çerçeve Almanya, Türkiye, Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri'dir. Bu dört vaka aynı tür siyasal varlıklar değildir: ikisi federal devlet, biri üniter devlet, biri ulusüstü bir siyasal ve hukuki düzen niteliğindedir. Tam da bu asimetri, karşılaştırmayı verimli kılmaktadır. Yetkinin dağılımı, yürütmenin hareket alanı, parlamenter denetim, yerel kapasite, vatandaşlık rejimi ve hesap verme zincirleri farklılaştıkça sınırın kurumsal karakteri de değişmektedir.

Kitabın en belirgin katkılarından biri göç politikalarında kurumsal denetimi bağımsız bir analitik alan olarak ele almasıdır. Göç politikasının demokratik niteliği yalnız mahkeme kararlarıyla ölçülemez. Bütçenin izlenmesi, performans hedeflerinin kurulması, kurumlar arası veri üretimi, şikâyet mekanizmaları, ombudsman

incelemeleri, parlamento komisyonları ve yüksek denetim kurumları, haklarla kamu kapasitesi arasındaki ilişkinin somut göstergeleridir. Denetlenemeyen bir sınır yönetimi, etkili görünse bile demokratik ve öğrenen bir kamu politikası üretemez.

Kitabın siyaset bilimi ve kamu yönetimi bakımından yararlı olmasını; göçü yalnız akışlar ve sayılar üzerinden değil, yetki, karar, bütçe, denetim ve üyelik ilişkileri üzerinden düşünmeye katkı sunmasını diliyorum.

Hatay, 11 Eylül 2026

Doç. Dr. Soner AKIN

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	4
GİRİŞ	8
1. BÖLÜM.....	30
ANAYASAL DEVLET, EGEMENLİK VE SINIRLARIN DÖNÜŞÜMÜ.....	30
2. BÖLÜM.....	55
ANAYASA, YURTTAŞLIK VE YABANCININ HUKUKİ- SİYASAL KONUMU	55
3.BÖLÜM	78
GÖÇ POLİTİKALARININ KURUMSAL MİMARİSİ	78
4. BÖLÜM	105
YÜRÜTME GÜCÜ VE GÖÇ YÖNETİMİ	105
5. BÖLÜM	133
PARLAMENTOLAR, SİYASAL PARTİLER VE GÖÇ POLİTİKALARININ OLUŞUMU	133
6. BÖLÜM	160
GÖÇ POLİTİKALARINDA KURUMSAL DENETİM VE HESAP VEREBİLİRLİK	160
7. BÖLÜM	206
HAKLARIN KORUNMASI VE ANAYASAL GÜVENCELER	206
8. BÖLÜM	233

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE GÖÇÜN ANAYASAL VE KURUMSAL SİYASETİ	233
9. BÖLÜM	264
YEREL YÖNETİMLER VE GÖÇ: DEVLETİN SINIRINDAN KENTİN SINIRINA	264
10. BÖLÜM	290
GÜVENLİKLEŞTİRME, GÖÇMEN KARŞITI SÖYLEM VE SİYASAL KURUMLAR	290
11. BÖLÜM	303
KRİZLER ÇAĞINDA GÖÇ POLİTİKALARI	303
12. BÖLÜM	328
KARŞILAŞTIRMALI MODELLER: ALMANYA, TÜRKİYE, AVRUPA BİRLİĞİ VE AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	328
SONUÇ	362
KAYNAKÇA	375

GİRİŞ

SINIRLAR NEDEN SİYASAL BİR KURUMDUR?

Çizgiden kuruma

Bir devlet sınırı haritada incelendiğinde ince, sabit ve dışlayıcı bir çizgi gibi görünür. Siyasal yaşamda ise sınır, çok sayıda kararı aynı anda veren dağınık bir kurumlar bütünüdür. Pasaport kontrolündeki kısa görüşme, vize başvurusunda işleyen dosya süreci, iltica talebinin kaydı, belediyenin ikamet belgesi istemesi, parlamentonun bütçe ödeneği ayırması ve bir Sayıştay raporunun harcama sonuçlarını sorgulaması aynı siyasal düzenin farklı yüzleridir. Sınır bu işlemlerin hiçbirine tek başına indirgenemez; onların yetki, bilgi ve sorumluluk ilişkileri içinde bağlanmasıyla oluşmaktadır. Dolayısıyla sınırın kurumsal niteliği, çizginin nereden geçtiğinden önce kim tarafından, hangi usulle ve hangi sonuçla işletildiği sorusunda belirginleşir.

Sınır çalışmalarının coğrafi determinizmi aşmasında, sınırın toplumsal olarak üretildiğini gösteren yaklaşımlar belirleyici

olmuştur. Agnew'un "ülkesellik tuzağı" eleştirisi, devletin içeride homojen, dışarıda birbirinden ayrılmış kaplar gibi varsayılmasının siyasal ilişkileri eksik açıkladığını ortaya koymuştur (Agnew, 1994). Paasi sınırları tek seferde çizilen nesnelerden çok, kurumlar ve söylemler yoluyla yeniden üretilen toplumsal süreçler olarak ele almaktadır (Paasi, 1998). Newman ise küreselleşmenin sınırları ortadan kaldırmadığını, ayırma ve sınıflandırma pratiklerinin yeni biçimlerle sürdüğünü göstermektedir (Newman, 2006). Bu kitap söz konusu kavramsal açılımı siyasal kurumlar düzeyine taşımaktadır.

"Sınır bir siyasal kurumdur" önermesi, sınırın kurumlara sahip olduğunu söylemekten daha güçlüdür. Önerme, sınırın davranışları sınıflandıran kurallar, yetkili makamlar, karar usulleri, kayıt sistemleri, yaptırımlar ve itiraz yollarından oluştuğunu ifade etmektedir. Bir kurumun siyasal olması, kamusal değerleri bağlayıcı biçimde dağıtmasıyla ilgilidir. Sınır yönetimi giriş iznini, ikamet statüsünü, koruma yükümlülüğünü, hareket serbestisini, çalışma hakkını ve kimi durumlarda özgürlükten yoksun bırakmayı dağıtmaktadır. Bu dağıtım kaynaklardan çok statüler üzerinden gerçekleşse de sonuçları gelir, barınma, sağlık, eğitim ve siyasal temsil üzerinde doğrudan hissedilir.

Kurumsal yaklaşım sınırın tek bir yerde bulunmadığını da göstermektedir. Sınır, havaalanındaki kontrol noktasında görünür hâle gelir; fakat vize kararında konsolosluga, taşıyıcı sorumluluğunda özel şirkete, ikamet kaydında belediyeye, dijital risk analizinde veri tabanına ve geri gönderme kararında idari dosyaya taşınmaktadır. Shachar'ın "yer değiştiren sınır" kavramı, devletin seçme ve dışlama işlevinin ülkesel kenardan önceye ve içeriye doğru hareket ettiğini anlatır (Shachar, 2020). Torpey'nin pasaport tarihine ilişkin çalışması da modern devletin meşru hareket araçlarını tekeline almasının, kişilerin hareketini kimlik belgeleri üzerinden yönetilebilir kıldığını göstermektedir (Torpey, 2000).

Sınır böylece hem fiziksel hem idari hem de veri temelli bir alana dönüşmektedir.

Bu dönüşüm coğrafi sınırı önemsiz kılmaz. Kara ve deniz sınırlarında ölüm riski, geri itme iddiaları ve yoğun güvenlik kapasitesi hâlâ maddi bir gerçekliktir. Jones'un “şiddet içeren sınırlar” vurgusu, eşitsiz hareket imkânlarının bedensel sonuçlarını görünür kılmaktadır (Jones, 2016). Fakat şiddetin ve dışlamanın neden bazı kişiler için, bazı usuller içinde ve belirli kurumsal boşluklarda ortaya çıktığını açıklamak için çizginin ötesine geçmek gerekmektedir. Bu kitapta coğrafya, kurumların üzerine yazıldığı pasif bir zemin değil; yetkilerin, maliyetlerin ve siyasal sorumluluğun ölçekler arasında dağıtıldığı bir alan olarak düşünülmektedir.

Temel problem ve sorular

Kitabın temel problemi, modern anayasal devletin hareketlilik karşısında sınır yetkisini nasıl kurduğu ve bu yetkinin hangi siyasal kurumlar tarafından üretildiği, uygulandığı ve denetlendiğidir. Bu problem beş bağlantılı soruya ayrılmaktadır. Egemenlik sınır politikasında hangi yetki iddialarını doğurmaktadır? Anayasa vatandaş ile yabancı arasındaki statü farkını hangi ölçütlerle düzenlemektedir? Yürütme ve bürokrasi göç politikasını hangi araçlarla somutlaştırmaktadır? Parlamentolar, yerel yönetimler ve bağımsız kurumlar karar zincirine nasıl katılmaktadır? Son olarak mali, idari ve hak temelli denetim mekanizmaları sınır yönetimini ne ölçüde açıklanabilir ve düzeltilebilir kılmaktadır?

Bu soruların ortak noktası, göç politikasını yalnız “kaç kişinin kabul edildiği” veya “kaç kişinin geri gönderildiği” gibi sonuç göstergeleriyle değerlendirmemeleridir. Sonuçlar önemlidir; ancak aynı sayı farklı kurumsal düzenlerde farklı siyasal anlamlar taşıyabilir. Hızlı karar verme kapasitesi, etkili başvuru yolu yoksa yürütmenin denetimsiz takdirine dönüşebilir. Yüksek bir

entegrasyon bütçesi, hedef ve performans göstergeleri belirsizse hesap verebilirlik sağlamayabilir. Yerel hizmetlerin yaygınlığı, merkezi finansman kuralları öngörülemezse belediyeleri kırılganlaştırabilir. Bu nedenle problem, çıktı, usul ve kurum düzeylerini birlikte ele almaktadır.

Göç yönetimindeki kararların önemli bir bölümü düşük görünürlüklü idari alanlarda verilir. Vize, kabul edilebilirlik, kayıt, yerleştirme, gözetim, sınır prosedürü ve geri dönüş kararları uzmanlaşmış bürokratik yapılarda yoğunlaşır. Bu uzmanlaşma, teknik kapasite için gerekli olsa da kararların siyasal niteliğini ortadan kaldırmaz. Hangi risk göstergesinin kullanılacağı, hangi ülkenin “güvenli” sayılacağı, kimin kırılgan olarak sınıflandırılacağı ve performansın hız mı hak koruması mı üzerinden ölçüleceği değer yüklü tercihlerdir. Kamu yönetiminin teknik dili, bu tercihleri görünmez kılabildiği ölçüde demokratik denetim zorlaşır.

Bu temel problem aynı zamanda kriz ile olağan yönetim arasındaki sınırı sorgular. Savaş, kitlesel yerinden edilme, salgın, iklim kaynaklı afet ve güvenlik tehdidi, yürütmeye hızlı karar alma gerekçesi sağlamaktadır. Ne var ki olağanüstü dönemde kurulan kayıt sistemi, geçici koruma rejimi, idari gözetim kapasitesi veya dijital izleme aracı kriz bittikten sonra da varlığını sürdürebilir. Kurumların patika bağımlılığı, başlangıçta geçici görünen düzenlemelerin neden kalıcılaştığını açıklamaya yardım etmektedir (Pierson, 2000). Bu nedenle kriz yönetimi kitapta ayrı bir parantez değil, sınır kurumunun dönüşüm mekanizmalarından biridir.

Bu yaklaşım, göçün tek başına anayasal devleti zayıflattığını veya güçlendirdiğini varsaymaz. Etki, kurumsal tasarıma bağlıdır. Hareketlilik, bazı alanlarda yürütmenin bilgi ve koordinasyon kapasitesini artırabilir; bazı alanlarda parlamentoyu yeni denetim araçları kurmaya yönleltebilir; yerel yönetimleri yenilikçi hizmet modellerine itebilir. Aynı süreç, kapalı karar alma, bütçe opaklığı ve

haklara erişimde farklılaştırma da üretebilir. Burada açıklanmak istenen göçün soyut etkisi değil, bu farklı sonuçlara yol açan kurumsal koşullardır.

Literatürdeki bölünmeler ve boşluk

Göç literatürü hukuk, sosyoloji, ekonomi, coğrafya, uluslararası ilişkiler ve kamu politikası arasında gelişmiştir. Bu çeşitlilik önemli bir birikim yaratmaktadır; fakat alanlar arasındaki iş bölümü analitik parçalanmaya da yol açmaktadır. Hukuk çalışmaları normların kapsamını ve yargısal güvenceleri ayrıntılı biçimde incelerken siyaset bilimi çalışmaları çoğu zaman parti rekabetine, kamuoyuna veya güvenlikleştirmeye yoğunlaşır. Kamu yönetimi literatürü kurumların kapasitesiyle ilgilenir; yerel yönetim araştırmaları ise hizmet sunumu ve uyum politikalarını öne çıkarmaktadır. Bu çalışmaların her biri gereklidir, ancak sınırın bütünsel kurum mantığı aralarındaki ilişkide ortaya çıkmaktadır.

Egemenlik literatürü devletin ülke ve nüfus üzerindeki üstün yetkisini tartışmaktadır. Krasner, egemenlik pratiklerinin tutarlı bir mutlaklık değil, kuralların ve ihlallerin yan yana bulunduğu “örgütlü ikiyüzlülük” biçiminde işlediğini savunmaktadır (Krasner, 1999). Sassen ise ülke, otorite ve hakların küresel dönüşüm içinde yeniden birleştirildiğini göstermektedir (Sassen, 2006). Bu çalışmalar sınırın değişen egemenlik yapısını anlamak için güçlüdür; ancak günlük göç yönetiminde parlamento sorusunun, denetim raporunun veya belediye bütçesinin bu dönüşüme nasıl bağlandığı çoğu zaman ikincil kalmaktadır.

Vatandaşlık literatürü üyelik ile hak arasındaki gerilimi görünür kılmaktadır. Marshall’ın sivil, siyasal ve sosyal haklardan oluşan vatandaşlık şeması, üyeliğin tarihsel olarak genişleyen bir statü olduğunu ileri sürmektedir (Marshall, 1950). Brubaker, vatandaşlık geleneklerinin ulusal devlet oluşumlarıyla bağına karşılaştırmalı olarak incelemektedir (Brubaker, 1992). Soysal ise

göçmenlerin haklarının yalnız ulusal vatandaşlığa dayanmadığı, insan hakları ve ulusötesi normların “post-ulusal” üyelik biçimleri ürettiği görüşünü geliştirir (Soysal, 1994). Bu tartışma, anayasal üyeliğin göç yönetimi kurumlarınca nasıl operasyonelleştirildiği sorusuyla tamamlanmalıdır.

Göç siyaseti literatürü liberal devletin çelişkilerine odaklanmaktadır. Freeman, örgütlü yararlanıcılarla dağınık maliyetler arasındaki asimetrinin göç politikalarını nasıl biçimlendirdiğini göstermektedir (Freeman, 1995). Hampshire liberal anayasal devletin piyasa açıklığı, haklar, ulusal kimlik ve demokratik rekabet arasında sıkıştığını savunmaktadır (Hampshire, 2013). Avrupa çalışmalarında Guiraudon, ulusal aktörlerin göç politikasını farklı karar düzlemlerine taşıyarak “mekân seçimi” yapabildiklerini ortaya koyar (Guiraudon, 2000). Bu kitap söz konusu açıklamalara kurumsal denetim boyutunu ekler: kararın hangi düzleme taşındığı kadar, o düzlemde kimin hesap sorabildiği de önemlidir.

Güvenikleştirme literatürü, göçün varoluşsal tehdit olarak sunulmasının olağan siyaset dışı tedbirleri meşrulaştırdığını açıklamaktadır (Buzan vd., 1998). Huysmans Avrupa bütünleşmesi ile göçün güvenlik meselesine dönüşmesi arasındaki kurumsal bağı gösterirken (Huysmans, 2000), Bigo uzman ağlarının ve güvenlik profesyonellerinin “huzursuzluk yönetimi” içindeki rolüne dikkat çeker (Bigo, 2002). Bu güçlü çerçeveye rağmen, güvenikleştirme sonrasında bütçenin nasıl denetlendiği, performans hedeflerinin nasıl kurulduğu ve şikâyetlerin hangi kuruma ulaştığı daha az incelenmektedir. Kitabın ayırt edici boşluk tespiti burada yer almaktadır.

Özgün katkı ve sınır-kurum döngüsü

Kitabın özgün kavramsal katkısı “sınır-kurum döngüsü” olarak adlandırılmaktadır. Döngü beş aşamadan oluşmaktadır:

anayasal yetkilendirme, siyasal tercih oluşturma, idari uygulama, hak ve hizmet sonuçları, kurumsal denetim. Denetimden çıkan bilgi yeniden yasama, bütçe ve idari tasarıma dönerek döngüyü tamamlamaktadır. Bu model doğrusal bir komuta zinciri değildir. Aşamalar arasında geri beslemeler, yetki çatışmaları ve sorumluluk boşlukları bulunmaktadır. Yine de model, dağınık görünen sınır işlemlerini ortak bir analitik dil içinde karşılaştırmaya imkân vermektedir.

Anayasal yetkilendirme sınır üzerindeki kamusal gücün kaynağını ve sınırlarını belirlemektedir. Anayasa her zaman göçün ayrıntılarını düzenlemez; buna karşılık egemenliğin kullanımı, temel hakların öznesi, yasama yetkisi, yürütmenin görevleri, yargıya erişim ve mali denetim gibi kurallar göç yönetiminin zeminini kurmaktadır. Türkiye Anayasası'nın yabancıların temel haklarının milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilmesine ilişkin hükmü, statü farklılığının anayasal çerçevesini göstermektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). Alman Temel Kanunu'ndaki iltica ve etkili hukuki korunma hükümleri farklı bir anayasal mimari sunmaktadır (Almanya Federal Cumhuriyeti, 1949). ABD'de federal yetki, vatandaşlık ve kuvvetler ayrılığı tartışmaları başka bir model üretmektedir (Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, 1787).

Siyasal tercih oluşturma aşaması parlamentoları, hükümetleri, siyasal partileri, kamuoyunu ve çıkar gruplarını içermektedir. Göç gündemi çoğu zaman yürütme açıklamalarıyla görünür olsa da kalıcı yetkiler, ödenekler ve statüler yasama kararlarına dayanmaktadır. Partiler, göçü emek piyasası, ulusal kimlik, güvenlik, insan hakları veya yerel hizmetler üzerinden çerçeveleyerek seçenek alanını daraltır. Seçim rekabeti, teknik olarak benzer araçları farklı siyasal anlamlarla yükleyebilir. Bu aşamada sorulması gereken, bir politikanın sert veya yumuşak

olması değil; hangi koalisyon tarafından, hangi bilgiyle ve hangi veto noktalarından geçerek kurulduğudur.

İdari uygulama aşamasında siyasal tercih dosya, prosedür, veri ve örgütsel rutine dönüşmektedir. Bürokrasi yalnız kararların tarafsız iletim kanalı değildir. Belirsiz kavramların yorumlanması, kaynakların bölgelere dağıtılması, personelin eğitimi, dijital sistemlerin tasarımı ve kurumlar arası koordinasyon, politikanın gerçek içeriğini şekillendirmektedir. Yeni kurumsalcılık, kurumların aktör davranışını yalnız kısıtlamadığını; uygunluk mantıkları, teşvikler ve tarihsel yollar aracılığıyla tercihleri de kurduğunu göstermektedir (March & Olsen, 1984). Göç yönetimindeki idari takdir bu nedenle hukuk dışı bir artık değil, siyasal olarak düzenlenmesi gereken bir kapasitedir.

Hak ve hizmet sonuçları, sınır kararının kişiler ve yerel topluluklar üzerindeki etkisini kapsamaktadır. Koruma başvurusunun bekleme süresi, barınma koşulları, çocukların okula kaydı, sağlık hizmetine erişim, çalışma izni ve idari gözetim, anayasal değerlerin günlük idaredeki karşılığıdır. Bu sonuçlar merkezi kurumların tek başına kontrolünde değildir. Belediyeler, sivil toplum örgütleri, uluslararası kuruluşlar ve hizmet sağlayıcılar uygulamanın parçaları hâline gelmektedir. Çok aktörlü yapı kapasiteyi genişletebilir; fakat sorumluluğun kimde olduğu belirsizleşirse hak ihlali ve kaynak israfı riskini de artırmaktadır.

Kurumsal denetim, döngünün son ve aynı zamanda yeniden başlatıcı aşamasıdır. Bovens'in yaklaşımında hesap verebilirlik, bir aktörün davranışını açıklamak ve gerekçelendirmek zorunda olduğu, bir forumun soru sorup hüküm verebildiği ilişkiyi ifade etmektedir (Bovens, 2007). Göç alanında forum parlamento, Sayıştay, ombudsman, insan hakları kurumu, kurum içi teftiş, bağımsız izleyici veya mahkeme olabilir. Bu kitap yargısal denetimi önemli fakat tek olmayan bir araç olarak konumlandırır. Denetimin işlevi

yalnız kusur bulmak değil; sınır politikasının amaç, maliyet, çıktı ve hak etkileri hakkında kamusal bilgi üretmektir.

Karşılaştırmalı yaklaşım

Karşılaştırma Almanya, Türkiye, Avrupa Birliği ve ABD’yi on iki ortak ölçüt üzerinden incelemektedir. Ölçütler anayasal yapı, federal veya üniter düzen, yürütme sistemi, parlamentonun rolü, göç idaresi, vatandaşlık rejimi, temel hak koruması, yerel yönetimler, kurumsal denetim, bütçe ve hesap verebilirlik, uluslararası ya da ulusüstü kurumlarla ilişki ve kriz kapasitesidir. Bu düzen, vakaları art arda betimlemek yerine aynı soruların farklı kurumsal cevaplarını karşılaştırmayı amaçlar.

Vaka seçimi “en benzer” veya “en farklı” sistem mantığına tam olarak uymaz; bilinçli bir kurumsal çeşitlilik taşımaktadır. Almanya federal ve parlamenter bir anayasal devlettir. Türkiye üniter ve cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine dayalıdır. ABD federal ve başkanlık sistemli bir devlettir. Avrupa Birliği ise üye devlet yetkileriyle ulusüstü yetkileri birleştiren kendine özgü bir siyasal düzendir. Bu çeşitlilik, aynı hareketlilik baskısının kurumsal yapılara göre nasıl farklı sonuçlar ürettiğini görmeyi sağlamaktadır. Karşılaştırma rejimleri bir başarı sıralamasına sokmaz; yetki ile denetim arasındaki bağları açığa çıkarır.

Karşılaştırmalı siyaset açısından kurumlar yalnız biçimsel kurallardan ibaret değildir. Lijphart’ın hükümet biçimleri ve karar örüntüleri üzerine çalışması, güç yoğunlaşması ile güç paylaşımının politika üretiminde farklı sonuçlara yol açabileceğini göstermektedir (Lijphart, 2012). Tsebelis’in veto oyuncularını yaklaşımı, politika değişiminin sayısı ve ideolojik uzaklığı farklı aktörlere bağlı olduğunu vurgulamaktadır (Tsebelis, 2002). Göç alanında ise kriz gerekçesi, veto noktalarını geçici olarak etkisizleştirebilir; ulusüstü düzenleme yeni veto ve denetim düzlemleri ekleyebilir; federal yapı

uygulama çeşitliliği yaratabilir. Bu değişkenler on iki ölçüt içinde birlikte okunacaktır.

Avrupa Birliği'nin vaka olarak ele alınması özel bir açıklama gerektirmektedir. AB bir devlet değildir; ancak göç ve iltica alanında bağlayıcı düzenlemeler, bütçe araçları, ajanslar, yargı ve parlamenter karar süreçleri üretmektedir. Üye devletler sınır uygulamasının büyük bölümünü yürütürken Frontex operasyonel destek sağlamaktadır, Komisyon uygulamayı gözetir, Konsey ve Parlamento mevzuatı şekillendirmektedir, AB Adalet Divanı ise birlik hukukunun yorumunu belirlemektedir. Çok düzeyli yönetim, yetki paylaşımını açıklamak için elverişlidir (Hooghe & Marks, 2001); fakat hesap verme zincirinin parçalanmasını da görünür kılmak gerekmektedir.

Türkiye, hem büyük ölçekli zorunlu göç deneyimi hem merkezi göç idaresinin kurumsallaşması hem de AB ile çok katmanlı ilişkisi nedeniyle karşılaştırmamızın merkezî vakalarından biridir. 6458 sayılı Kanun, yabancılar ve uluslararası koruma alanında temel idari çerçeveyi kurmuştur (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013). Göç İdaresi Başkanlığının merkez ve taşra örgütlenmesi, güvenlik, koruma, kayıt ve uyum görevleriyle birlikte çalışmaktadır. Buna karşılık belediyelerin genel hemşehrilik ve hizmet yetkileri ile merkezi göç politikasının statü temelli mantığı arasında sürekli bir eşgüdüm ihtiyacı vardır (Belediye Kanunu, 2005). Türkiye vakası, kurumsal kapasite ile hesap verebilirliğin aynı hızda gelişip gelişmediğini sınamak için önemlidir.

ABD vakası, anayasal yetkinin federal düzeyde yoğunlaşmasıyla eyalet ve yerel aktörlerin uygulama siyasetinin kesiştiği bir yapı sunmaktadır. Başkanlık emirleri sınır güvenliği ve uygulama önceliklerini hızlı biçimde değiştirebilir; Kongre ödenek ve mevzuat yetkisini kullanmaktadır; federal mahkemeler anayasal sınırları yorumlar. 2025 tarihli sınır ve iç uygulama emirleri yürütme

kapasitesinin kapsamını genişletmeye yönelmiştir (Executive Order 14159, 2025; Executive Order 14165, 2025). Buna karşılık 2026 tarihli Trump v. Barbara kararı, doğumla vatandaşlık konusunda On Dördüncü Değişiklik'in korumasını teyit ederek anayasal sınırın yürütme tercihi karşısındaki önemini göstermiştir (Trump v. Barbara, 2026).

Kavramsal ve yöntemsel çerçeve

İnceleme, nitel ve kurum-merkezli karşılaştırmalı bir tasarıma dayanmaktadır. Birincil malzeme anayasa metinleri, kanunlar, AB düzenlemeleri, resmî strateji ve faaliyet raporları, Sayıştay ve diğer yüksek denetim raporları, ombudsman ve hak izleme mekanizmaları ile seçilmiş yüksek mahkeme kararlarıdır. İkincil literatür, sınır çalışmaları, vatandaşlık, göç siyaseti, güvenlikleştirme, yeni kurumsalcılık, kamu politikası ve hesap verebilirlik alanlarından seçilmiştir. Sayısal veriler, eğilimin ölçeğini göstermek amacıyla kullanılmaktadır; kitap bir istatistik el kitabı değildir ve hızla değişen stok rakamları analizin yerine konulmamaktadır.

Kurumsal analiz üç düzeyi ayırmaktadır. Makro düzeyde egemenlik, anayasal düzen ve ulusüstü yetki incelenmektedir. Mezo düzeyde yürütme, parlamento, bakanlıklar, ajanslar, belediyeler ve denetim kurumları arasındaki görev dağılımı ele alınır. Mikro düzeyde ise sınıflandırma, kayıt, bireysel karar, şikâyet ve hizmete erişim süreçleri vardır. Bu düzeylerin ayrılması analitik kolaylık sağlamaktadır; gerçek hayatta sürekli birbirlerini etkilerler. Örneğin bir anayasa hükmü bireysel başvuruda somutlaşırken, tekil şikâyetlerin birikmesi parlamento veya ombudsman gündemini değiştirebilir.

Yeni kurumsalcılığın tarihsel, rasyonel tercih ve sosyolojik damarları birlikte kullanılmaktadır. Hall ve Taylor'ın sınıflandırması, kurumların güç dağılımı, stratejik davranış ve

uygunluk normları üzerinden farklı açıklamalar sunduğunu göstermektedir (Hall & Taylor, 1996). Tarihsel yaklaşım, geçmiş krizlerin bıraktığı örgütsel yolları açıklamaktadır. Rasyonel tercih yaklaşımı, yürütme, parlamento ve bürokrasinin teşviklerini incelemeye yardım etmektedir. Sosyolojik yaklaşım ise “etkili sınır”, “iyi yönetim” ve “güvenli ülke” gibi kavramların kurumsal anlam dünyasını araştırır. Hiçbiri tek başına yeterli görülmez.

Karşılaştırmada işlevsel eşdeğerlik ilkesi benimsenmiştir. Kurum adlarının aynı olması aynı işlevi gördükleri anlamına gelmez; adların farklı olması da karşılaştırmayı imkânsız kılmaz. Bir ülkedeki ombudsman ile başka bir ülkedeki bağımsız gözetim mekanizması, yetki ve yaptırım bakımından farklı olabilir. Bu nedenle kurumlar kuruluş adlarıyla değil, bilgi isteme, inceleme, raporlama, tavsiye, yaptırım ve kamuya açıklama kapasiteleriyle karşılaştırılır. Aynı ilke göç idareleri, parlamenter komisyonlar ve yerel yönetimler için de uygulanmaktadır.

Kullanılan kaynakların zamansal sınırı önemlidir. Uluslararası göç stoku ve zorunlu yerinden edilme verileri farklı tanımlar, kayıt tarihleri ve revizyonlarla yayımlanır. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) tarafından yayımlanan 2024 uluslararası göçmen stoku serisi hareketliliğin geniş demografik resmini verirken (UN DESA, 2025), United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) 2025 sonu verilerinde zorunlu yerinden edilme kategorilerine odaklanmaktadır (UNHCR, 2026). International Organization for Migration (IOM) ise Dünya Göç Raporu ile kavramsal ve küresel bir çerçeve sunmaktadır (IOM, 2024). Bu veriler aynı evreni ölçmediği için birbirinin yerine kullanılmamıştır.

Normatif ölçüt olarak demokratik anayasal devletin beş gereği kullanılmaktadır: kanunilik, gerekçelendirilebilirlik, haklara erişim, mali ve idari şeffaflık, düzeltilebilirlik. Kanunilik yetkinin

kaynağını; gerekçelendirilebilirlik kararın kamusal nedenlere dayanmasını; haklara erişim, statü farkına rağmen temel güvencelerin işlenmesini; şeffaflık, kaynak ve sonuçların izlenebilmesini; düzeltilebilirlik ise hata veya başarısızlığın kurumsal yollarla giderilebilmesini ifade etmektedir. Bu ölçütler bütün sistemlerin aynı politikayı benimsemesini gerektirmez. Farklı tercihlerin demokratik sınırlar içinde karşılaştırılabilmesini sağlamaktadır.

Analiz birimi: karar alanı olarak sınır

Analizin birimi tek başına göçmen, örgüt veya devlet değildir; bunların karşılaştığı sınır karar alanıdır. Karar alanı, belirli bir hareketlilik üzerinde yetki kullanan aktörleri, hukuki kategorileri, veri kaynaklarını, mali araçları ve itiraz yollarını kapsamaktadır. Bir iltica başvurusunda alan; sınır görevlisi, göç idaresi, tercüman, kabul tesisi, yerel hizmet kurumu, avukat, mahkeme ve denetim organı arasında oluşabilir. İşgücü göçünde işveren, konsolosluk, çalışma idaresi ve sosyal güvenlik kurumu başka bir bileşim yaratmaktadır. Aynı devlet içinde birden çok sınır karar alanı bulunmaktadır.

Bu birim seçimi, “devlet ne yaptı?” sorusunu reddetmez; onu ayrıştırır. Devlet tek iradeli bir aktör gibi konuştuğunda kurumlar arası çatışma, uygulama farkı ve sorumluluk aktarımı görünmez kalabilir. Migdal’ın devlet-toplum yaklaşımı, devletin bütünlüklü imgesi ile örgütsel pratikler arasındaki farkın incelenmesi gerektiğini hatırlatır (Migdal, 2001). Göç politikası bu farkın belirgin olduğu alanlardan biridir: başkentte ilan edilen hedef, sınır ilinde kaynak kıtlığı, belediyede farklı hizmet ölçütü ve mahkemede başka bir anayasal yorumla karşılaşabilir.

Karar alanının sınırları işlevsel olarak çizilir. Aynı binada çalışan iki birim, veri ve emir ilişkisi taşımıyorsa ayrı karar düğümleri olabilir. Buna karşılık farklı ülkelerdeki bir konsolosluk, taşıyıcı şirket ve merkezî veri sistemi tek bir giriş kararının parçaları

olabilir. Bu yaklaşım,  lkesel ölçeğin doğal ve tek açıklama düzeyi olduğu varsayımını açmaktadır. Agnew’un  lkesellik tuzağı eleştirisini burada yöntemsel bir sonuca dönüşmektedir: kurumların etki alanı harita sınırıyla pe inen  zde   tirilmez (Agnew, 1994).

Karar alanı kavramı özel aktörleri de analize katar. Hava yolu şirketinin belge denetimi, kabul merkezindeki yüklenicinin hizmet standardı, bilişim firmasının risk sistemi veya sivil toplum örgütünün hukuki danışmanlığı kamu kararının sonucunu etkileyebilir. Yetki devri ya da sözleşme, devletin anayasal sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Asıl soru, özel aktörün hangi standarda bağlı olduğu, performansının nasıl ölçüldüğü ve kişisel hak ihlalinde hangi kamu kurumunun düzeltme yükümlülüğü ta ıdığıdır.

Hareketlilik türleri ve kurumsal seçicilik

“G  ” ortak bir başlık olsa da hareketlilikler amaç, zorunluluk, süre ve statü bakımından farklıdır. Çalışma, eğitim, aile birleşimi, sığınma, yerinden edilme, mevsimlik dolaşım, transit geçiş ve geri dönüş aynı prosedürle yönetilemez. Kurumsal seçicilik, devletin bu hareketlilikleri sınıflandırıp farklı kanallara yöneltmesidir. Seçiciliğin varlığı modern sınır rejiminin kurucu özelliğidir; siyasal değerlendirme, ayırımın hedefi ve sonucu üzerinde yapılmalıdır.

Ekonomik g  te politika çoğu zaman beceri, sektör, ücret ve işveren talebi üzerinden seçmektedir. İnsani korumada bireysel risk ve geri göndermeme ilkesi  ne çıkar. Aile g  nde özel hayat ile devletin nüfus ve uyum hedefleri kar ıla maktadır. Öğrenci hareketliliği, eğitim politikası ile uzun vadeli yetenek stratejisi arasında yer almaktadır. Düzensiz statü ise tek bir hareket türü değildir; giriş biçimi, vize süresinin açılması, başvurunun reddi veya statünün kaybı gibi farklı yollarla oluşabilir. Bu farklı yolları tek

güvenlik kategorisine indirmek, politika aracını sorunun kaynağından koparır.

Kurumsal seçicilik ülkeler arasında olduğu kadar kişiler arasında da eşitsiz hareket kabiliyeti üretmektedir. Pasaportun gücü, gelir, meslek, yaş, aile bağı ve belgeye erişim, sınırla karşılaşmanın biçimini değiştirmektedir. Mezzadra ve Neilson, sınırın emeği ve hareketliliği çoğaltan, farklılaştıran bir yöntem olarak okunabileceğini ileri sürmektedir (Mezzadra & Neilson, 2013). Bu bakış, sınırın yalnız dışarıda bırakan bir duvar değil, içeri alınan kişilerin çalışma ve ikamet koşullarını tabakalaştıran bir düzen olduğunu göstermektedir.

Seçiciliğin meşruiyeti üç testten geçirilir. İlk test amaç açıklığıdır: farklı muamelenin hangi kamusal hedefe hizmet ettiği gösterilmelidir. İkinci test araç bağlantısıdır: kullanılan kategori hedefe gerçekten katkı sunmalıdır. Üçüncü test yan etki görünürlüğüdür: işgücü ihtiyacını karşılayan düzenlemenin aile birliğini, hızlı sınır prosedürünün etkili başvuruyu ve geçici korumanın uzun dönemli uyumu nasıl etkilediği değerlendirilmelidir. Bu testler göç politikasını tek bir kabul-red ikiliğinin ötesine taşımaktadır.

Sınırın üç boyutu: mekân, zaman ve veri

Sınır karar alanı üç boyutta genişler. **Mekânsal sınır**, ülke çizgisi, sınır kapısı, transit alan, kabul tesisi, kent ve dış temsilcilik arasında yer değiştirmektedir. Balibar'ın sınırların “her yerde” belirebildiğine ilişkin yaklaşımı, üyelik ayrımlarının devletin iç mekânlarına yayılmasını anlamaya yardım etmektedir (Balibar, 2002). Bunun ampirik karşılığı, statü kontrolünün kiralama, çalışma, eğitim veya sosyal hizmet işlemine eklenmesidir. İçerideki sınır, fiziksel engelden çok belge ve veri sorgusu olarak çalışmaktadır.

Zamansal sınır, bekleme ve süreler yoluyla işlemektedir. Vize randevusu, sığınma kararı, gözetim, geçici koruma, ikamet yenileme ve vatandaşlığa başvuru için geçen süre, kişinin haklara erişimini fiilen belirlemektedir. Aynı gün verilen ret ile yıllar süren belirsizlik normatif olarak aynı sonuç değildir. Süre bir performans göstergesi olmakla kalmamaktadır; yerleşiklik, aile planı, çalışma ve siyasal aidiyet üzerinde dağıtım etkisi yaratmaktadır. Bu nedenle işlem hızını artırmak ile kişiye yeterli dinlenme ve savunma süresi tanımak birlikte düşünülmelidir.

Veri sınırı, kişinin kimlik ve risk özelliklerinin kurumlar arasında dolaşımıyla oluşmaktadır. Pasaport, parmak izi, yüz görüntüsü, seyahat kaydı, adres, aile bağı ve önceki kararlar veri yoluyla yeni bir karar alanına taşınabilir. Veri sınırı coğrafi mesafeyi azaltmaktadır; vize başvurusundaki kayıt sınır kapısında veya geri dönüş işleminde yeniden kullanılabilir. Fakat veri kalitesi, yanlış eşleşme ve amaç genişlemesi kararın adaletini etkilemektedir. Kişinin kaydı düzeltilmediği durumda dijital hız, idari hatayı kalıcılaştırır.

Bu üç boyut birlikte çalışmaktadır. Ülke dışında yapılan ön kontrol, mekânsal sınırı dışarı taşıırken başvuru süresini ve veri erişimini de değiştirmektedir. Sınır prosedüründe hızlı karar, kişiyi belirli bir tesiste tutma ve yoğun biyometrik sorguyla birleşebilir. Yerel hizmette adres kaydı, statü verisini kentin içine getirmektedir. Analiz bu nedenle duvar, süre veya teknoloji politikalarını ayrı sektörler gibi değil, aynı kurumsal seçimin birleşenleri olarak okur.

Açıklama stratejisi ve nedensel ihtiyat

Karşılaştırmalı kurum analizi, tek bir olaydan genel nedensellik çıkarmama ihtiyatını gerektirmektedir. Göç akımlarının yönü yalnız kurumlarla belirlenmez; savaş, coğrafya, dil, işgücü piyasası, aile ağları ve ulaştırma rotaları da etkilidir. Bu kitap kurumların kaç kişinin geleceğini tam olarak “belirlediğini”

savunmaz. Kurumların dışsal baskıyı hangi kategoriye, prosedüre, maliyete ve siyasi çatışmaya çevirdiğini açıklamaktadır.

Nedensel ıkarım üç tür kanıtı dayanmaktadır. Birincisi biçimsel yetki ve görev dağılımıdır: anayasa, kanun ve kurumsal düzen, hangi aktörün hangi araca erişebildiğini göstermektedir. İkincisi süreç kanıtıdır: strateji, faaliyet ve denetim raporları, karar ile uygulama arasındaki zinciri görünür kılmaktadır. ncs karşılaştırmalı farklılıktır: benzer baskı altında farklı hükümet sistemi veya dikey örgütlenmenin hangi sonuç sorunlarını ne çıkardığı incelenmektedir. Bu kaynaklar birlikte kullanılmadığında norm ile uygulama veya eşzamanlılık ile nedensellik karıştırılabilir.

Kurumların etkisi çoğu zaman doğrudan değil, aracılıdır. Federalizm göçmen kabulünü kendiliğinden artırmaz ya da azaltmaz; uygulama yetkisini dağıtmaktadır, yerel veto ve öğrenme kanalları oluşturmaktadır. Başkanlık sistemi otomatik olarak sert politika üretmez; yürütme yönünü grnrleştirir ve yasa değişikliği olmadan idari öncelik kaydırma imkânı vermektedir. Ulusstlk egemenliği silmez; kararın maliyet ve sorumluluğunu ye devletler arasında yeniden paylaştırır. Analiz bu aracı mekanizmaları açıkça adlandırır.

Politika değişikliğinde zaman sırası önemlidir. Bir krizin hemen ardından alınan tedbir, olayın zorunlu sonucu değil, daha önce hazır bulunan örgütsel repertuarın seçimi olabilir. Tarihsel kurumsalcılığın yol bağımlılığı ve kritik dönemeç kavramları, hangi seçeneğin neden erişilebilir olduğunu anlamaya yardım etmektedir (Mahoney & Thelen, 2010; Pierson, 2000). Değişim her zaman ani değildir; mevcut kuralın yeni amaçla kullanılması, katman eklenmesi veya uygulamanın yavaşça kayması da sınır rejimini dönüştürmektedir.

Normatif konum: egemenlik, hak ve demokratik kapasite

Çalışma, devletin sınırı düzenleme yetkisini bütünüyle reddeden veya bu yetkiyi denetim dışı sayan iki uçtan hiçbirini benimsemez. Demokratik anayasal devlet siyasal üyeliği, ülkeye girişi ve kamu kaynaklarını düzenleme yetkisine sahiptir. Aynı devlet, kullandığı gücün kaynağını açıklamak, kişiyi temel hakların öznesi saymak ve yanlış kararı düzeltmekle yükümlüdür. Egemenlik ile hak arasındaki ilişki bu nedenle sıfır toplamı değildir.

Carens'ın göç etiği, hareket serbestisi ve üyelik sınırlamalarının ahlaki gerekçelerini güçlü biçimde sorgular (Carens, 2013). Benhabib, demokratik toplulukların kendi üyelik koşullarını belirleme iddiası ile evrensel haklar arasındaki “demokratik yinelemeleri” incelemektedir (Benhabib, 2004). Bu kitap bu normatif tartışmayı kurumlar düzeyine taşımaktadır: Üyelik sınırının hangi karar forumu, bilgi zemini ve düzeltme mekanizmasıyla meşrulaştırılabileceği temel normatif sorulardan biridir. Soyut ilke, karar prosedürüne çevrilmediğinde siyasal etki üretmemektedir.

Demokratik kapasite kavramı, hak koruması ile yönetim kapasitesini aynı çerçevede buluşturur. Devletin hızlı kayıt yapması, dosya kararı vermesi ve hizmet sunması gerekmektedir; aynı zamanda kararın ayrımcı olmamasını, kişinin sesini duyurmasını ve kaynak kullanımının denetlenmesini sağlamalıdır. Denetim, kapasitenin karşısındaki dış fren değil, yanlış bilgi ve uygulamayı düzelten içsel bir bileşendir. Aynı şekilde şeffaflık, bütün kişisel ve operasyonel verinin yayımlanması değil, kamusal kararın sonucu değerlendirilebilecek ölçüde açıklanmasıdır.

Normatif yaklaşımın bir başka sonucu, göçmeni tek tip kırılgan mağdur veya tek tip stratejik aktör olarak görmemektir. İnsanlar sınırlı seçenekler içinde karar vermekte, aile ve ekonomik ağlardan yararlanmakta, kurumların açıklarını öğrenmekte ve

kendileri için güvenli bir gelecek aramaktadır. Devlet politikası bu özneyi tanımalı; insan ticareti, çocukluk veya işkence deneyimi gibi özel kırılganlıkları da farklılaştırmalıdır. Kişinin eyleyciliğini kabul etmek, koruma yükümlülüğünü azaltmaz.

Kapsam ve sınırlılıklar

Kitap siyaset bilimi ve kamu yönetimi merkezlidir. Anayasa hükümleri, kanunlar ve mahkeme kararları hukuki doktrini eksiksiz açıklamak için değil, siyasal kurumların yetki ve denetim yapısını çözümlmek için kullanılmıştır. Bu tercih, hukuki ayrıntının önemsiz olduğu anlamına gelmez; her bir ülke ve statü için uygulamalı hukuki danışmanlık sunulmadığını belirtir. Çalışmanın iddiası bir göç hukuku şerhi olmak değil, anayasal düzen ile kamu politikası arasındaki kurumsal bağı açıklamaktır.

Coğrafi kapsam dört rejimle sınırlıdır. Almanya, Türkiye, AB ve ABD; küresel Güneyin, kaynak ülkelerin ve transit bölgelerin bütün çeşitliliğini temsil etmemektedir. Vaka seçimi, farklı hükümet ve dikey örgütlenme biçimlerini karşılaştırma amacına hizmet etmektedir. Bu nedenle geliştirilen tipoloji evrensel sınıflandırma iddiası taşımaz; başka vakalarda sınanabilecek orta düzeyli bir analitik araçtır.

Resmî raporlar kurumların kendi sınıflandırma ve veri üretim biçimlerini yansıtmaktadır. Farklı kurumların “başvuru”, “düzensiz göçmen”, “geri dönüş” veya “kapasite” tanımları aynı olmayabilir. Bu nedenle sayısal veriler kaynağındaki tanım ve dönemden koparılmamış, karşılaştırılamayan seriler birleştirilmemiştir. Veri yokluğu da analitik bulgudur: Kamu otoritesinin hedef ilan ettiği alanda sonuç ölçememesi, hesap verebilirlik kapasitesi hakkında bilgi vermektedir.

Kitabı yönlendiren önermeler

İnceleme boyunca sınanacak yedi önerme vardır. Birincisi, sınır yetkisi fiziksel çizgiden uzaklaştıkça ortadan kalkmaz; daha fazla kurum ve özel aktöre dağılmaktadır. İkincisi, yetki dağılımı açık bir atıf zinciriyle desteklenmezse hesap verebilirlik mesafesi büyümektedir. Üçüncüsü, göç krizi yürütmeyi güçlendirmektedir; kalıcı güç artışının derecesi parlamento, bütçe ve süre sonu kurumlarına bağlıdır.

Dördüncü önerme, çok düzeyli yönetişimin hem kapasite hem sorumluluk üretmesidir. Yerel ve ulusüstü aktörlerin katılımı bilgi ve kaynak sağlamaktadır; görev-finansman bağlantısı kurulmazsa politika boşluğu doğurmaktadır. Beşinci önerme, hak korumasının yalnız norm sayısı ile değil, erişim, hız ve düzeltici etkiyle ölçülmesidir. Altıncı önerme, göç bütçesinin program ve yönetim düzeyleri arasında parçalanmasının siyasal öncelikleri görünmez kıldığıdır.

Yedinci önerme kitabın sentezini taşımaktadır: Demokratik sınır rejiminin dayanıklılığı, zorlayıcı kapasitesinin azamileşmesine değil; kapasite, hak güvencesi, temsiliyet ve hesap verebilirliğin bağlanmasına bağlıdır. Bu önerme, “etkili sınır” kavramını yeniden tanımlamaktadır. Etkililik yalnız istenmeyen geçişi azaltmak değil, yasal yolu işler tutmak, koruma ihtiyacını doğru belirlemek, yerel sonucu yönetmek ve yanlış kararı öğrenmeye çevirmektir.

Kitabın bölüm yapısı

Birinci bölüm modern devlet, ülkesellik ve egemenlik ilişkisinden hareketle sınırların nasıl dönüştüğünü incelemektedir. İkinci bölüm vatandaşlık ile yabancılık statülerini anayasal üyelik bağlamına yerleştirir. Üçüncü bölüm göç politikasının kurumsal mimarisini; dördüncü bölüm yürütme gücünü ve idari takdiri; beşinci bölüm parlamentoları, partileri ve seçim siyasetini ele

almaktadır. Bu sıra, yetkinin kaynağından politika yapımına ve uygulamaya doğru ilerler.

Altıncı bölüm kurumsal denetim ve hesap verebilirliğe ayrılmıştır. Parlamenter ve idari denetim, ombudsmanlar, Sayıştaylar, insan hakları kurumları, bütçe, performans değerlendirmesi ve çok düzeyli denetim aynı çerçevede incelenmektedir. Yedinci bölüm hakların korunması ile yargının siyasal sistem içindeki rolünü araştırır. Sekizinci bölüm Avrupa Birliği'nin 2026'da uygulamaya giren Göç ve İltica Paktı dâhil güncel anayasal ve kurumsal siyasetini değerlendirmektedir. Paktın kuralları Haziran 2026'da uygulanmaya başlamıştır (Avrupa Birliği, 2024f; Avrupa Komisyonu, 2026).

Dokuzuncu bölüm sınırı devletin kenarından kentin hizmet alanına taşımaktadır; belediyelerin uyum, sosyal hizmet, finansman ve temsil sorunlarına odaklanmaktadır. Onuncu bölüm güvenlikleştirme ve göçmen karşıtı söylemin kurumlar üzerindeki etkisini incelemektedir. On birinci bölüm savaş, kitlesel göç, ekonomik kriz, iklim ve afet karşısında geçici tedbirlerin kalıcı kurumlara dönüşmesini tartışmaktadır. On ikinci bölüm dört vakayı on iki ortak ölçütle karşılaştırır ve yetki-denetim ilişkisine dayalı bir sınır yönetişimi tipolojisi geliştirir.

Sonuç bölümü, bölümlerin özetini tekrarlamak yerine sınır-kurum döngüsünün açıklayıcı gücünü sınar. Egemenlik ile hakların karşıt kutuplar olmadığı; demokratik devlet kapasitesinin, yetkinin açık tanımlanması ve denetimin uygulanabilir olmasıyla güçlendiği savunulur. Hareketlilik çağında devletin sınırı ortadan kalkmamaktadır. Sınır, daha çok yerde, daha fazla kurum ve daha yoğun veriyle işlemektedir. Asıl siyasal mesele bu çoğalmanın hangi anayasal ilkeler, hangi hesap verme zincirleri ve hangi kamusal amaçlarla yönetileceğidir.

Tablo G.1. Sınır-kurum döngüsünün analitik aşamaları

Aşama	Temel soru	Başlıca kurumlar	Denetim odağı
Anayasal yetkilendirme	Kamu gücü hangi kaynaktan doğar ve nerede sınırlanır?	Anayasa koyucu, yasama, yüksek yargı	Yetki, kanunilik, hak öznesi
Siyasal tercih oluşturma	Göç gündemi ve araçları nasıl seçilir?	Hükümet, parlamento, partiler, komisyonlar	Temsil, gerekçe, katılım
İdari uygulama	Tercih hangi prosedür ve kapasiteyle uygulanır?	Bakanlıklar, göç idareleri, güvenlik birimleri	Takdir, koordinasyon, veri
Hak ve hizmet sonuçları	Karar kişiler ve yerel topluluklar üzerinde ne doğurur?	Yerel yönetimler, hizmet kurumları, sivil toplum	Erişim, eşitlik, kalite
Kurumsal denetim	Politika nasıl açıklanır, değerlendirilir ve düzeltilir?	Parlamento, Sayıştay, ombudsman, hak kurumları, yargı	Hesap verme, performans, düzeltme

Tablo G.1, kitabın tamamında kullanılacak ortak dili özetler. Döngüdeki kopukluklar, göç politikasının başlıca kurumsal riskleridir. Yetki açık fakat uygulama kapasitesi zayıfsa sembolik politika oluşmaktadır. Uygulama güçlü fakat denetim kopuksa yürütme yoğunlaşması ortaya çıkmaktadır. Haklar tanınmış fakat yerel hizmet ve başvuru kanalları yetersizse norm ile deneyim arasında boşluk doğmaktadır. Denetim bulguları bütçe ve mevzuata dönmüyorsa kurum öğrenemez. İzleyen bölümler bu kopuklukların farklı siyasal sistemlerde nasıl üretildiğini ve giderilebildiğini gösterecektir.

1. BÖLÜM

ANAYASAL DEVLET, EGEMENLİK VE SINIRLARIN DÖNÜŞÜMÜ

1.1 Modern devletin ülkesel kuruluşu

Modern devletin ayırt edici özelliklerinden biri, kamu gücünü belirli bir ülke ve nüfus üzerinde sürekli kılabilmesidir. Ülke, egemenliğin yalnız fiziksel zemini değildir; vergi toplama, güvenlik sağlama, hukuk uygulama ve siyasal üyelik belirleme yetkilerinin birbirine bağlandığı kurumsal ölçektir. Tilly'nin devlet oluşumu anlatısı, savaş yapma ve kaynak çıkarma süreçlerinin kalıcı idari örgütler ürettiğini göstermektedir (Tilly, 1990). Giddens ise ulus-devletin idari gözetim ile sınırlandırılmış egemenlik arasındaki ilişki üzerinden geliştiğine dikkat çeker (Giddens, 1985). Bu bakış, sınırı devlet oluşumunun sonradan eklenen bir işareti değil, devlet kapasitesini bir arada tutan işlevlerden biri olarak anlamayı sağlamaktadır.

Ülkesellik iki yönlü çalışmaktadır. Bir yandan devletin yetkisinin nerede geçerli olduğunu belirleyerek dış aktörlere karşı bir

ayrım yaratmaktadır. Diğer yandan ülke içindeki nüfusu sayılabilir, sınıflandırılabilir ve yönetilebilir kılmaktadır. Nüfus kayıtları, kimlik belgeleri, ikamet rejimleri ve hareket izinleri, sınırın i  yönünü meydana getirmektedir. Böylece “içeri” ile “dışarı” arasındaki fark yalnız hudut çizgisinde kurulmaz; kamu yönetiminin dosya ve veri sistemlerinde sürekli üretilir. Modern sınır, devletin kim üzerinde hangi kapasiteyle işlem yapabileceğine ilişkin bir yetki haritasıdır (Anderson, 1996; Giddens, 1985).

Devlet sınırının kurumsallaşması, yerel ve feodal yetkilerin tek merkezde ortadan kalkması biçiminde doğrusal bir süreç değildir. Merkezi yönetim güçlendikçe yerel idare, gümrük, liman, sağlık ve kolluk birimleri sınır işlevinin parçası hâline gelmiştir. Sınır kapısı merkezî egemenliği temsil ederken günlük uygulama çok sayıda görevlinin mesleki bilgisine ve kurumlar arası e  d me bağlıdır. Mann’ın “altyapısal g  ” kavramı burada açıklayıcıdır: devletin topluma nüfuz etme ve kararlarını ülke çapında uygulama yeteneği, yalnız buyurma gücünden değil örgütsel ağlardan doğmaktadır (Mann, 1984).

Sınır kapasitesi bu nedenle askerî güç veya fiziki engel sayısıyla  l ulemez. Kimlik doğrulama, başvuru kaydı, dil desteği, sağlık taraması, güvenlik kontrolü, bilgi paylaşımı ve itiraz yoluna erişim aynı operasyonel bütünün parçalarıdır. Bir devlet fiziksel kontrolü artırdığı hâlde karar kalitesini d   erebilir; tersine düzenli geçiş kanallarını genişleterek hem öngörülebilirliği hem denetlenebilirli i güçlendirebilir. Kurumsal kapasitenin ölçütü, kamu gücünün kaba yoğunluğu değil, amaçla uyumlu ve hukuken gerek lendirilebilir biçimde kullanılabilesidir.

 lkesel devletin kurulu u gücün “istisna” olduğu anlamına gelmez. Ticaret, işgücü hareketliliği, savaş, sürgün ve yer değiştirme modern devlet öncesinde de vardır. De i en, hareketin idari kategorilere ba lanmasıdır. Pasaport, vize, vatandaşlık, ikamet ve

koruma statüleri kişilerin hareketini farklı kanallara ayırmaktadır. Torpey'nin gösterdiği gibi devletlerin meşru hareket araçlarını tekelleştirmesi, modern üyelik ve gözetim kapasitesinin temel unsurudur (Torpey, 2000). Göç politikası bu tekeli nasıl kullandığına göre devletin anayasal karakterini görünür kılmaktadır.

1.2 Westphalia anlatısının imkânları ve sınırları

Egemenlik tartışmalarında 1648 Westphalia Barışı çoğu zaman birbirinden bağımsız ve ülkesel olarak kapalı devletlerin başlangıç noktası olarak sunulmaktadır. Bu anlatı öğretici bir sadeleştirme sağlamaktadır; ancak tarihsel dönüşümü tek bir antlaşmaya bağladığında yanıltıcı olabilir. Devletlerin ülkesel yetkisi, diplomatik tanınma, askerî kapasite, vergi örgütlenmesi ve hukukileşme uzun süreli süreçler içinde birleşmiştir. Westphalia'yı mutlak bir kopuş yerine, egemenlik dilinin gelişmesinde simgesel bir eşik olarak okumak daha uygundur (Agnew, 1994; Krasner, 1999).

Klasik egemenlik kavramı içeride üstün, dışarıda bağımsız bir otoriteyi işaret etmektedir. Göç yönetiminde bu iki boyut birbirine temas etmektedir. Devlet kimin ülkeye gireceğine karar verirken dış bağımsızlık iddiasını kullanmaktadır; ülkede bulunan yabancıların statüsünü düzenlerken iç üstünlük yetkisini işletir. Fakat her iki boyut uluslararası yükümlülükler, anayasal haklar ve karşılıklı bağımlılıklarla çevrilidir. Egemenlik, sınırsız karar serbestisi değil, yetki iddiasının tanınmış kurallar içinde kullanılmasıdır.

Krasner'in egemenlik rejimlerini ayrıştırmaları, uygulamadaki tutarsızlıkları görmeye yardımcı olur. Hukuki egemenlik, karşılıklı tanıma, iç örgütlenme ve sınır aşan akışları kontrol etme kapasitesi aynı düzeyde gerçekleşmeyebilir (Krasner, 1999). Bir devlet uluslararası hukukta tam egemenken sermaye, bilgi veya insan hareketini teknik olarak sınırlamakta güçlük çekebilir. Başka bir devlet güçlü sınır kapasitesine sahip olduğu hâlde ulusüstü

düzenlemeler nedeniyle tek taraflı karar veremez. Bu farklılıklar egemenliğin kaybolduğunu değil, bileşenlerinin farklı kurumlara dağıldığını göstermektedir.

Göç, egemenlik söyleminin en yoğun kullanıldığı alanlardan biridir; çünkü siyasal topluluğa fiziksel giriş ile hukuki üyelik arasında doğrudan bağ kurmaktadır. “Sınırları kontrol etmek” ifadesi, seçim kampanyalarında devlet olmanın özü gibi sunulabilir. Oysa kontrolün içeriği belirsizdir. Tam kapanma ekonomik ve sosyal bakımdan mümkün olmadığı gibi uluslararası koruma yükümlülükleriyle de bağdaşmaz. Etkili kontrol, düzenli hareketi kolaylaştırma, koruma taleplerini ayırt etme, güvenlik risklerini değerlendirme ve geri dönüş kararlarını uygulanabilir kılma gibi farklı amaçları dengeler.

Westphalia anlatısının en büyük riski, sınırı devletler arasındaki boş bir ara yüz olarak görmesidir. Günümüzde sınır siyaseti devletler arası müzakere, uluslararası kuruluşlar, bölgesel birlikler, taşıyıcı şirketler, teknoloji sağlayıcıları ve yerel yönetimlerce birlikte yürütülmektedir. Yetki yine devlete atfedilebilir; fakat uygulama ağ biçimindedir. Bu ağ, sorumluluğu dağıttığı ölçüde egemen kararın kim tarafından verildiğini bulanıklaştırabilir. Anayasal devlet açısından temel sorun, paylaşılmış uygulamanın paylaşılmamış sorumluluk üretmesidir (Agnew, 1994; Newman, 2006).

1.3 Egemenlikten anayasal egemenliğe

Anayasal devlet egemenliği ortadan kaldırmaz; onu yetki, usul ve hak kurallarıyla biçimlendirir. Kamu gücünün meşruiyeti, yalnız devlet adına kullanılıyor olmasından değil, önceden belirlenmiş yetkiye dayanmasından ve denetlenebilir olmasından doğmaktadır. Bu nedenle anayasa sınır politikasına dışarıdan getirilen bir kısıt değildir. Hangi kurumun karar vereceğini, bütçenin nasıl yetkilendirileceğini, temel hakların kimleri koruyacağını ve

uyuşmazlıkların hangi yollarla özölceğini belirleyerek sınır yönetiminin kurucu çerçevesini oluşturmaktadır.

Egemenliğin anayasal niteliğı üç farklı düzeyde incelenebilir. Birincisi yetki kaynağıdır: yasama, yürütme ve idarenin sınır alanındaki görevleri hangi normlara dayanmaktadır? İkincisi yetkinin kullanım usulüdür: bireysel karar gerekçeli mi, süreler öngöröllebilir mi, takdir ölçütleri açık mı? Üçüncüsü sonuçların denetimidir: parlamento, yüksek denetim, ombudsman, insan hakları kurumu ve yargı karar zincirine hangi noktada müdahale edebilir? Bu düzeylerden yalnız birinin varlığı anayasal yönetim için yeterli değildir.

Anayasal egemenlik vatandaş ile yabancı arasında tüm statü farklarını kaldırır. Devletler siyasal katılım, ülkeye giriş ve bazı sosyal haklar bakımından vatandaşlığa dayalı ayrımlar yapabilir. Bununla birlikte yabancının kamu gücü karşısında “haksız” veya “korumasız” bir kişi sayılması anayasal devletle bağdaşmaz. İnsan onuru, yaşam, işkence yasağı, kişi özgürlüğü ve etkili başvuru gibi çekirdek güvenceler statü farkının ötesine geçmektedir. Türkiye’de yabancıların haklarının kanunla ve milletlerarası hukuka uygun biçimde sınırlandırılması kuralı, ayrımın anayasal olarak da sınırlı olduğunu göstermektedir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982).

Anayasa aynı zamanda kriz yönetiminin sınırlarını belirlemektedir. Yürütmenin hızlı karar alması gereken durumlarda olağan usuller esnetilebilir; ancak yetkinin süresi, kapsamı ve denetimi belirsiz bırakıldığında geçici tedbir kalıcı yönetim biçimine dönüşmektedir. Boin vd.’nin kriz siyaseti yaklaşımı, karar vericilerin tehdit tanımı, anlam üretimi ve hesap verme yükümlölüğünün kriz sonrasında da sürdüğünü vurgulamaktadır (Boin vd., 2005). Sınır krizleri, yürütme kapasitesi kadar anayasal geri dönüş mekanizmalarını da sınar.

Anayasal egemenliğin siyasal değeri, devlet kapasitesi ile özgürlüğü sıfır toplamli görmemesinde yatar. Açık yetki ve düzenli denetim, karar almayı her zaman yavaşlatmaz; görev tekrarını azaltabilir, veri kalitesini artırabilir ve idari hataların maliyetini düşürebilir. Hak güvenceleri de yalnız bireysel koruma sağlamaz; kamu idaresini gerekçe üretmeye ve benzer durumları tutarlı değerlendirmeye zorlar. Kurallı sınır yönetimi bu nedenle zayıf egemenlik değil, öngörülebilir egemenliktir.

1.4 Ulusal egemenlik ve demokratik yetkilendirme

Ulusal egemenlik, kamu gücünün kaynağını siyasal toplulukta bulur. Göç alanında bu ilke iki farklı talebi aynı anda doğurmaktadır. Birincisi, yurtttaşların ülkeye giriş ve üyelik kuralları hakkında demokratik söz hakkına sahip olmasıdır. İkincisi, çoğunluğun tercihinin anayasal haklar ve uluslararası yükümlülüklerle sınırlandırılmasıdır. Demokratik yetkilendirme ile hak koruması arasındaki ilişki bir çelişki değil, anayasal demokrasinin çift yönlü yapısıdır.

Parlamentonun sınır politikasındaki rolü ulusal egemenliğin kurumsal ifadesidir. Giriş, ikamet, koruma, vatandaşlık ve geri dönüşe ilişkin temel statülerin kanunla düzenlenmesi, öngörülebilirlik ve temsil sağlamaktadır. Bütçe hakkı, güvenlik ve göç idarelerinin kaynaklarını meşrulaştırır. Soru, araştırma, komisyon ve rapor görüşmeleri yürütmenin tercihlerini kamusal tartışmaya açar. Parlamentonun zayıfladığı bir düzende ulusal egemenlik söylemi güçlense bile halk adına hesap sorma kapasitesi azalabilir.

Siyasal partiler ulusal egemenlik talebini farklı biçimlerde çerçeveler. Bazı partiler sınır kontrolünü kültürel sürekliliğin koşulu olarak görürken bazıları emek piyasası, insani sorumluluk veya uluslararası işbirliği üzerinden yaklaşır. Popülist söylem, aracı kurumları “halk iradesini engelleyen” yapılar olarak sunabilir

(Moffitt, 2016). Böyle bir çerçeve, yürütmenin doğrudan halkı temsil ettiği iddiasını güçlendirirken parlamento, ombudsman veya yargı denetimini gayrimeşru gösterebilir. Oysa ulusal egemenlik kurumsal aracılık olmadan uygulanamaz.

Demokratik yetkilendirmenin bir başka boyutu, göç politikasından etkilenen fakat oy hakkı bulunmayan kişilerin sesidir. Yabancılar kamu hizmeti kullanmaktadır, vergi ödemektedir, çalışmaktadır ve yerel topluluklara katılmaktadır; buna rağmen ulusal seçimlerde temsil edilmez. Bu durum, vatandaşlığa dayalı demokrasinin yapısal bir sınırır. Katılım danışma kurulları, sivil toplum, yerel meclisler ve ombudsman başvuruları bu açığı kısmen azaltabilir. Ancak danışma, siyasal temsilin tam karşılığı değildir; karar vericinin gerekçe verme yükümlülüğünü artıran tamamlayıcı bir araçtır.

Ulusal egemenlik, uluslararası işbirliğinin reddi olarak yorumlandığında göçün fiilî niteliğiyle çatışır. Hareket rotaları, geri kabul, belge doğrulama, insan kaçakçılığıyla mücadele ve koruma yükümlülükleri sınır aşan eşgüdüm gerektirmektedir. İşbirliği, kararın demokratik kaynağını ortadan kaldırmamalıdır. Antlaşma ve ortak düzenlemelerin parlamenter onayı, uygulamanın raporlanması ve mali yüklerin şeffaflığı, ulusal egemenlikle uluslararası koordinasyonu birbirine bağlamaktadır.

1.5 Küreselleşme sınırları ortadan kaldırdı mı?

Küreselleşme tartışmalarında sermaye, mal ve bilginin hızlanan hareketi sınırların önemini yitirdiği düşüncesini güçlendirmiştir. Ne var ki hareket serbestisi bütün kişiler ve akışlar için eşit değildir. Yüksek vasıflı işgücü programları, yatırım vizeleri ve kısa süreli seyahat kolaylıkları bazı hareketleri teşvik ederken sığınma veya düşük ücretli emek hareketliliği daha yoğun kontrole tabi olabilir. Sınırın esnemesi seçicidir. Bu seçicilik, küreselleşmenin

sınırı kaldırmadığını; hareketliliği ekonomik ve siyasal değere göre yeniden sınıflandırdığını göstermektedir (Sassen, 2006).

Sassen, küresel dönüşümün ülke, otorite ve hakları bütünüyle ulusal düzenden çıkarmadığını; bu unsurları yeni kurumsal bileşimlere yerleştirdiğini savunmaktadır (Sassen, 2006). Çok uluslu şirketlerin personel hareketliliği, uluslararası öğrenciler, geçici işçiler ve sığınmacılar aynı küresel ağlara katılsalar da farklı hukuki kanallardan geçmektedir. Devlet, küresel ekonominin ihtiyaç duyduğu dolaşımı kolaylaştırırken başka hareketleri güvenlik ve refah politikası içinde sınırlar. Sonuç, tek bir açık veya kapalı sınır değil, statülere göre farklı hızlarda çalışan bir geçiş rejimidir.

Agnew'un ülkesellik tuzağı eleştirisi, iç ve dış alanların doğal, sabit ve birbirinden kopuk kabul edilmesine yöneliktir (Agnew, 1994). Göç politikası bu eleştirinin somut alanıdır. Vize ön kontrolü devletin sınırını yabancı ülkeye taşımaktadır; taşıyıcı yaptırımları özel aktörü sınır görevlisine yaklaştırır; biyometrik veri, kişinin statüsünü coğrafi çizgiden bağımsız olarak izler. Ülkesellik sürmektedir, ancak yetkinin uygulandığı yerler çoğalır. Sınır devletin kenarından çıkarak hareket rotasına yayılır.

Küreselleşme uluslararası normların etkisini de artırmaktadır. Mülteci hukukunun geri göndermeme ilkesi, insan hakları sözleşmeleri ve bölgesel yargı düzenleri devletin ülkeye giriş yetkisini sınırlayan yükümlülükler üretmektedir (Avrupa Konseyi, 1950; Birleşmiş Milletler, 1951). Bu durum bazen egemenlik kaybı olarak sunulmaktadır. Oysa antlaşmaların kabulü de egemen karar süreçlerinin ürünüdür; ayrıca ortak standartlar devletler arasındaki karşılıklı beklentiye istikrara kavuşturur. Asıl sorun, uluslararası taahhütlerin iç hukukta hangi kurumlarca uygulanacağı ve denetleneceğidir.

Küreselleşmenin sınır üzerindeki üçüncü etkisi teknoloji piyasasıdır. Kimlik doğrulama, veri analizi ve gözetim sistemleri

çoğu zaman özel sağlayıcılarca geliştirilir. Kamu otoritesi algoritmik araç kullanırken karar gerekçesinin açıklanabilirliği, veri kalitesi ve ayrımcılık riski yeni denetim alanları doğurmaktadır. Tedarik sözleşmesi teknik bir satın alma gibi görünse de hangi verinin risk göstergesi sayılacağı siyasal bir karardır. Kamu denetimi, teknoloji maliyetinin ötesinde bu karar mimarisini de incelemelidir.

1.6 Ulusüstü kurumlar ve paylaşılan sınır yetkisi

Avrupa Birliği, ulusal egemenlikle ulusüstü sınır yönetiminin en gelişmiş örneğini sunmaktadır. Schengen alanında iç sınır kontrollerinin kaldırılması, dış sınır yönetimini ortak bir meseleye dönüştürmüştür. Üye devletler ülkeye kabul ve iltica kararlarının önemli bölümünü uygularken ortak mevzuat, ajans desteği, veri sistemleri ve yargısal yorum karar alanını çerçeveler. Bu yapı egemenliğin basitçe Brüksel'e devri değildir; yetkinin ortak ve ulusal kurumlar arasında yeniden dağıtılmasıdır.

Çok düzeyli yönetim yaklaşımı, farklı hükümet düzeylerinin hiyerarşik olmayan ilişkilerini açıklamada kullanışlıdır (Hooghe & Marks, 2001). Göç alanında Komisyon, Konsey, Avrupa Parlamentosu, AB ajansları, ulusal bakanlıklar, bölgeler ve belediyeler aynı politika döngüsüne katılmaktadır. Bununla birlikte çok düzeylilik her zaman işbirliği anlamına gelmez. Yetki çakışması, sorumluluk aktarımı ve maliyetin başka düzeye yüklenmesi sık görülmektedir. Ortak politika, uygulama başarısız olduğunda hesap verecek tek bir merkez bulunmadığı için demokratik açık üretebilir.

Göç ve İltica Paktı, bu sorumluluk sorununa dayanışma ve sorumluluk mekanizmalarıyla cevap vermeyi amaçlamaktadır. İltica ve Göç Yönetimi Tüzüğü, başvurudan sorumlu devletin belirlenmesi ile baskı altındaki üye devletlere katkı seçeneklerini aynı çerçevede düzenler (Avrupa Birliği, 2024f). Dayanışma, yer değiştirme, mali katkı ve operasyonel destek gibi farklı biçimler alabilir. Bu esneklik

siyasal uzlaşmayı kolaylaştırırken katkıların hak ve kapasite sonuçlarının karşılaştırılmasını zorlaştırabilir.

Paylaşılan sınır yetkisinde ajanslaşma belirgin bir eğilimdir. Frontex, üye devletlere dış sınır yönetimi ve geri dönüş operasyonlarında destek vermektedir; kendi personeli, ekipmanı ve risk analizi kapasitesi büyümüştür. 2019 tarihli düzenleme, temel haklar görevlisi ve izleyiciler gibi iç denetim düzeneklerini de güçlendirmiştir (Avrupa Birliği, 2019). Fakat operasyon çok aktörlü olduğunda bir olaydan ajansın mı yoksa ev sahibi devletin mi sorumlu olduğu tartışmalı olabilir. Kurumsal tasarım, ortak kapasiteyi ortak sorumlulukla eşleştirmek zorundadır.

Ulusüstü kurumlar ulusal siyasetten bağımsız değildir. Konsey’de hükümetler, Parlamentoda parti grupları ve Komisyonun gündem belirleme gücü ortak mevzuatı şekillendirmektedir. Guiraudon’un “mekân seçimi” yaklaşımı, ulusal yürütmelerin iç siyasi kısıtlardan kaçınmak için kararları Avrupa düzeyine taşıyabildiğini göstermektedir (Guiraudon, 2000). Tersine de mümkündür: hükümetler ortak kararı iç kamuoyuna dış zorunluluk gibi sunabilir. Demokratik hesap verebilirlik, bu çift yönlü sorumluluk aktarımını görünür kılmayı gerektirmektedir.

1.7 Hareketlilik ve seçici geçirgenlik

Sınır rejimleri hareketi durduran kapılar değil, farklı akışlara farklı geçirgenlik uygulayan filtrelerdir. Turist, öğrenci, yatırımcı, mevsimlik işçi, aile üyesi, mülteci ve düzensiz göçmen aynı sınırdan geçse bile farklı belge, süre ve hak rejimleriyle karşılaşmaktadır. Bu kategoriler doğal değildir; ekonomik ihtiyaçlar, güvenlik değerlendirmeleri, tarihsel bağlar ve siyasal tercihlerle kurulmaktadır. Kategori değiştiğinde kişinin hareket imkânı ve kamu kurumlarıyla ilişkisi de değişmektedir (Mezzadra & Neilson, 2013; Money, 1999).

Seçici geçirgenlik, liberal devletin ekonomik açıklık ile siyasal kapanma arasındaki çelişkisini yansıtmaktadır. İşverenler emek talep edebilir, iversiteler ğrenci çekmek isteyebilir ve demografik dönüşüm g ihtiyacını artırabilir. Aynı dönemde seçmenler sınır kontrolünün sıkılaştırılmasını destekleyebilir. Freeman’ın dağıtılmış maliyetler ve yoğunlaşmış yararlar yaklaşımı, bu taleplerin politika sürecinde eşit temsil edilmediğini açıklamaktadır (Freeman, 1995). İdari kategoriler, çelişkili talepleri farklı programlara ayırarak yönetmektedir.

Geçirgenlik coğrafi olarak da eşitlidir. Bazı havaalanları yüksek hacimli yasal hareketi kolaylaştırmak için otomasyon kullanırken deniz veya kara rotaları güvenlik operasyonlarının merkezi olabilir. Vize muafiyeti olan ülke vatandaşlarıyla ön izin, mülakat veya uzun bekleme gerektiren ülke vatandaşları arasında bir “hareketlilik hiyerarşisi” oluşmaktadır. Bu hiyerarşi diplomatik ilişkiler, gelir farklılıkları ve risk sınıflandırmalarıyla beslenir. Eşitlik ilkesi, bütün kişilere aynı giriş hakkını vermeyi gerektirmese de ayırım ltlerinin kamusal ve denetlenebilir olmasını gerektirmektedir.

Sınırın dijitalleşmesi seçici geçirgenliği daha erken aşamaya taşıtmaktadır. Yolculuk başlamadan yapılan veri eşitştirmesi, risk puanlaması veya seyahat izni, fiziksel karşılaşmadan önce bir n sınır üretmektedir. Bu araçlar işlem hızını artırabilir; fakat hatalı verinin düzeltilmesi ve algoritmik kararın anlaşılması zor olabilir. Bir kişinin görünmez bir risk kategorisine yerleştirilmesi, fiziksel ret kadar ciddi sonuç doğurmaktadır. Düzeltilebilirlik, dijital sınırın anayasal ltlerinden biri olmalıdır.

Hareketlilik aynı zamanda geri dönüşü içermektedir. Devletler giriş kadar çıkış ve geri gönderme süreçlerini de yönetmektedir. Zorla geri dönüş, gönüllü dönüş, yeniden entegrasyon desteği ve üçüncü ülkeyle işbirliği farklı araçlardır.

Başarının yalnız geri dönüş sayısıyla ölçülmesi, karar kalitesi ve sürdürülebilirlik boyutunu dışlar. Etkili bir geri dönüş politikası, uygulanabilir karar, bireysel risk değerlendirmesi, belge işbirliği ve bağımsız izleme gerektirmektedir. Seçici geçirgenliğin demokratik niteliği, giriş ve çıkışın her ikisinde de usul güvencelerine bağlıdır.

1.8 Sınır rejimleri ve kurumlar arası bağımlılık

Sınır rejimi, tek bir kanunun veya kurumun ürünü değildir. Dışişleri birimleri vize vermektedir, içişleri ve göç idareleri kabul ve ikameti yönetmektedir, kolluk güvenliği sağlamaktadır, sosyal kurumlar hizmet sunmaktadır, yerel yönetimler günlük uyum yükünü taşımaktadır, parlamento yetki ve bütçe kurmaktadır. Uluslararası kuruluşlar bilgi ve finansman sağlayabilir. Bu örgütsel çeşitlilik, uzmanlaşmayı mümkün kılmaktadır; ancak koordinasyon maliyeti yaratmaktadır (Lahav, 2004; Shachar, 2020).

Kurumlar arası bağımlılığın en açık örneği veridir. Başvuru, kimlik, güvenlik, sağlık, eğitim ve ikamet bilgileri farklı veri sorumlularında bulunabilir. Bir kurumun eksik kaydı diğerinin hizmet kararını etkilemektedir. Veri paylaşımı yapılmadığında tekrar ve gecikme; ölçüsüz yapıldığında mahremiyet ve amaç dışı kullanım riski doğmaktadır. Sağlıklı koordinasyon “tüm veriyi herkesle paylaşmak” değil, açık görev, asgari veri ve izlenebilir erişim kuralları kurmaktır.

Bağımlılık mali yapıda da görülmektedir. Merkezi yönetim statü ve kabul kararını verirken eğitim, sağlık, barınma ve altyapı maliyetlerinin bir bölümü yerel yönetimlere veya başka kamu kurumlarına yansıyabilir. Yetki ile finansman birbirinden ayrıldığında uygulama başarısızlığının sorumluluğu belirsizleşir. Yerel yönetimlerin kendi kaynaklarıyla geçici çözümler üretmesi kısa vadede hizmet sürekliliğini sağlayabilir; uzun vadede bölgesel eşitsizliği artırabilir. Mali denetim, giderin mevzuata uygunluğuyla birlikte görev-f finansman eşleşmesini de incelemelidir.

Kurumlar arası bağımlılık, sorumluluk aktarımı için de kullanılabilir. Bir ihlal iddiasında sınır polisi göç idaresine, göç idaresi operasyonel birime, ulusal makam ulusüstü ajansa, ajans ev sahibi devlete işaret edebilir. Çok düzeyli sistemin demokratik riski budur. Sorumluluğun müşterek olduğu durumlarda bile her aktörün kendi karar ve ihmali belirlenebilmelidir. Ortak operasyon, hesap vermenin ortadan kalkması değil, ortak ama ayrıştırılmış bir kayıt düzeni gerektirmektedir.

Koordinasyon kurulları, protokoller ve ortak veri sistemleri bağımlılığı yönetmek için kullanılmaktadır. Ancak toplantı sayısı veya imzalanan protokol, tek başına koordinasyon göstergesi değildir. Kararların kim tarafından izlendiği, uyuşmazlığın nasıl çözüldüğü, ortak hedeflerin ölçülüp ölçülmediği ve başarısızlığın bütçe sürecine yansıyor yansımadığı daha anlamlıdır. Kurumsal kapasite, örgüt sayısının artmasıyla değil, karşılıklı bağımlılığın yönetilebilir hâle gelmesiyle güçlenir.

1.9 Göçün egemenlik anlayışına etkisi

Göç, egemenliği üç yönden dönüştürmektedir. İlk olarak devletin sınır yetkisinin uygulanabilmesi başka devletlerin ve uluslararası kuruluşların işbirliğine bağlı hâle gelir. Belge doğrulama, geri kabul ve güzergâh yönetimi tek taraflı yürütülemez. İkinci olarak ülke içinde uzun süre yaşayan yabancılar, üyelik ile haklar arasındaki ilişkinin yeniden düşünülmesini gerektirmektedir. Üçüncü olarak sınır yönetiminin teknolojik ve mali ölçeği, uzmanlaşmış ajanslar ile özel aktörleri karar zincirine ekler. Egemenlik bu ilişkiler içinde kaybolmaz; ağlaşır.

Ağlaşmış egemenlik, kamusal yetkinin özel aktörlere devri sorununu gündeme getirmektedir. Taşıyıcı şirketin belge kontrolü, barınma veya gözetim tesisinin özel işletilmesi ve biyometrik sistemin tedariki, devlet adına sonuç doğuran karar ortamları oluşturmaktadır. Sözleşme yapılması anayasal sorumluluğu

devretmez. Kamu kurumu standartları belirlemek, performansı izlemek, şikâyeti erişilebilir kılmak ve yaptırım uygulamak zorundadır. Özel aktörün operasyonel rolü büyüdükçe denetim kapasitesinin de artması gerekmektedir.

Göçün ikinci etkisi, egemenliğin zaman boyutundadır. Giriş kararı anlık olabilir; üyelik ve entegrasyon yıllara yayılır. Geçici statüler uzadığında kişilerin yaşamı kalıcılaşırken hukuki konumları belirsiz kalabilir. Devletin “geçicilik” varsayımı eğitim, çalışma ve yerel planlama yatırımlarını geciktirebilir. Bu durumda egemenlik, geleceği planlama kapasitesi bakımından sınanır. Kurumsal gerçekçilik, siyasi belirsizlik sürse bile uzun süreli ikametın hizmet ve hak sonuçlarını hesaba katmayı gerektirmektedir.

Üçüncü etki, egemenliğin ölçülme biçimidir. Siyasi söylemde sınır kontrolü çoğu zaman yakalama, engelleme veya geri gönderme sayılarıyla temsil edilir. Bu göstergeler operasyonel faaliyeti gösterse de kararların doğruluğunu, maliyetini, hak etkisini veya tekrar göçü açıklamaz. Tek boyutlu performans ölçümü, kurumları görünür sayıları artırmaya teşvik edebilir. Egemenlik kapasitesinin demokratik ölçümü; hız, doğruluk, erişim, maliyet ve düzeltme göstergelerini birlikte gerektirmektedir.

Göç son olarak devletin meşruiyet anlatısını etkilemektedir. Bir yönetim kontrol vaadini yerine getiremediği algısıyla karşılaştığında yürütme yetkisini genişletebilir; hak kurumlarını engel, uluslararası işbirliğini bağımlılık olarak sunabilir. Tersı yönde, idarenin tutarlı bilgi üretmesi ve denetim bulgularını açıkça izlemesi güven sağlayabilir. Meşruiyet yalnız sert kararların sayısından değil, kamu gücünün anlaşılabilir ve hesap verebilir kullanılmasından doğmaktadır.

1.10 Zorlayıcı güç, altyapısal güç ve sınır kapasitesi

Devletin sınırdaki gücü iki farklı kapasite üzerinden okunabilir. **Zorlayıcı güç**, girişin engellenmesi, kişinin durdurulması, aranması, gözetim altına alınması veya geri gönderilmesi gibi doğrudan emir ve yaptırım araçlarını içermektedir. **Altyapısal güç** ise kimlik kaydı, güvenilir belge, nitelikli personel, tercüme, kabul tesisi, ulaşım, veri uyumu ve hizmet koordinasyonu yoluyla kararın ülke çapında uygulanabilmesidir. Mann'ın ayrımı, görünür güvenlik tedbiri ile gündelik idari erişimi birbirinden ayırmaya yardım etmektedir (Mann, 1984).

İki kapasite birbirini tamamlayabilir; biri diğerini ikame edemez. Fiziksel engel veya yoğun devriye, başvuruyu kaydedecek ve bireysel riski değerlendirecek personel yoksa düzensizliği başka rotaya taşıyabilir. Gelişmiş veri sistemi, sahadaki görevli yanlış kategori kullanıyorsa hatayı daha hızlı yayabilir. Yüksek kabul kapasitesi, statü kararı gecikiyorsa uzun beklemeyi kurumsallaştırabilir. Sınır kapasitesinin değerlendirilmesi bu nedenle araç sayısından süreç bütünlüğüne geçmelidir.

Zorlayıcı kapasite siyasal olarak daha görünürdür. Duvar, devriye aracı, gözetli tesisi ve geri dönüş uçuşu seçmene somut “kontrol” görüntüsü vermektedir. Altyapısal kapasite ise çoğu zaman görünmezdir: dosya standardı, tercüman niteliği, kurumlar arası protokol ve yerel finansman siyasi iletişimde daha az yer bulur. Bu görünürlük farkı bütçe tercihini etkileyebilir. Kısa vadeli sembolik araçlar, aynı kaynağın karar kalitesi ve düzenli hareket kanalına ayrılmasından daha fazla siyasi getiri sağlayabilir.

Anayasal devlet açısından zorlayıcı kapasitenin kullanımı daha yoğun kayıt ve gerekçe gerektirmektedir; çünkü kişi özgürlüğü ve bedensel güvenlik üzerinde doğrudan etki yaratmaktadır. Ancak altyapısal kararlar da nötr değildir. Hangi dilde tercüman bulunacağı, hangi bölgeye kabul merkezi kurulacağı veya veri sisteminde hangi

kategorinin zorunlu alan olacağı, haklara erişimi belirleyebilir. Denetim yalnız kuvvet kullanımını değil, karar ortamını kuran altyapıyı da kapsamalıdır.

Kapasiteyi ölçmek için beş bağlantı incelenebilir. **Yetki-başvuru bağlantısı**, görevlinin müdahale ederken kişiyi uygun prosedüre yönlendirebilmesini; **veri-karar bağlantısı**, bilginin güvenilir ve düzeltilebilir olmasını; **karar-hizmet bağlantısı**, statünün barınma, sağlık ve çalışma erişimine çevrilmesini; **merkez-yerel bağlantısı**, görev ile kaynağın eşleşmesini; **uygulama-denetim bağlantısı** ise saha bilgisinin politika tasarımına dönmesini ifade etmektedir. Bu bağlantılardan biri koptuğunda güçlü görünen sınır rejimi kırılmaşıdır.

1.11 Sınırın dışsallaştırılması ve ülke dışındaki kamu gücü

Devletler hareketliliği ülke çizgisine ulaşmadan yönetmek için vize, taşıyıcı kontrolü, üçüncü ülkelerle iş birliği, ortak devriye, mali destek ve uzaktan veri sorgusu kullanmaktadır. Bu politika ailesi “sınırın dışsallaştırılması” olarak adlandırılır. Dışsallaştırma, fiziksel giriş noktasındaki baskıyı azaltabilir ve güvenli, düzenli yolculuk için önceden karar üretmektedir. Aynı zamanda kişinin başvuruya, gerekçeye ve bağımsız denetime erişimini uzaklaştırabilir (Shachar, 2020; Torpey, 2000).

Vize rejimi dışsallaştırmanın en yerleşik biçimidir. Konsolosluk, kişinin yolculuğa başlamasından önce amaç, mali yeterlik, güvenlik ve geri dönme ihtimali hakkında karar vermektedir. Ret hâlinde kişi sınır görevlisiyle hiç karşılaşmaz; sınır ülke dışında ve idari dosyada çalışmaktadır. Sürecin anayasal niteliği, kullanılan ölçütün açıklığına, ayrımcılık riskine, gerekçenin anlamlılığına ve başvuru yoluna bağlıdır.

Taşıyıcı yaptırımları, hava yolu veya başka ulaşım şirketlerini belge kontrolünün parçası hâline getirmektedir. Şirketin

görevlisi kişinin koruma ihtiyacını değerlendirecek uzmanlığa ve kamu hukukuna özgü tarafsızlık yükümlülüğüne sahip olmayabilir. Hatalı kabul şirket için mali yaptırım doğururken hatalı ret çoğu zaman görünmez kalmaktadır. Teşvik asimetrisi, kuşku hâlinde yolcuyla taşımama yönünde çalışmaktadır. Kamu otoritesi görev devrettiğinde eğitim, istisna prosedürü, kayıt ve şikâyet mekanizması kurmalıdır.

Üçüncü ülkeyle iş birliği daha karmaşık bir sorumluluk alanı yaratmaktadır. Mali destekle sınır kapasitesinin güçlendirilmesi, insan kaçakçılığıyla mücadele veya geri kabul düzeni ortak yönetim sağlayabilir. Fakat ortak ülkenin koruma sistemi zayıfsa, kişinin güvenliğe erişimi fiilen engellenebilir. Devlet, işlemi başka ülkede gerçekleştirdiği gerekçesiyle kendi katkısının hak etkisini görmezden gelemez. Finansman koşulları, izleme erişimi, şikâyet kanalı ve iş birliğini askıya alma eşiği sözleşmenin parçası olmalıdır.

Dışsallaştırma egemenliğin ülke dışına “uzaması” kadar egemenliğin başka devletin kapasitesine bağımlı hâle gelmesidir. İş birliği yapan ülke iç siyasi veya ekonomik nedenle politikasını değiştirdiğinde rota ve pazarlık dengesi hızla değişebilir. Bu bağımlılık, sınır politikasını dış politika krizlerine açık kılmaktadır. Parlamentonun anlaşma metni, mali taahhüt, hedef ve hak denetimi hakkında düzenli bilgi alması gerekmektedir.

Anayasal sorumluluk bakımından belirleyici soru, kamu gücünün nerede kullanıldığından çok devletin karar ve kontrol düzeyidir. Ulusal kurum operasyonu tasarlıyor, finanse ediyor, veri sağlıyor veya sonucu öngörebiliyorsa, coğrafi mesafe denetimi anlamsızlaştırmamalıdır. Dışsallaştırılmış sınır için dışsallaştırılmış bir denetim değil, sınır aşan bir hesap verme düzeni gerekmektedir.

1.12 Sınır duvarları, sembolik egemenlik ve maddi sonuç

Duvar ve çitler sınır siyasetinin en güçlü simgeleridir. Devletin ülkesel ayrımını görünür, fotoğraflanabilir ve sayılabilir kılmaktadır. Brown, çağdaş duvarların egemenliğin mutlak gücünü göstermesinden çok, küresel akışlar karşısındaki zayıflığı telafi eden siyasi gösteriler olarak da okunabileceğini savunmaktadır (Brown, 2010). Bu yaklaşım fiziksel engelin operasyonel etkisini inkâr etmemektedir; maddi işlev ile sembolik işlevi birbirinden ayırmayı önermektedir.

Fiziksel engel belirli noktadaki geçişi azaltabilir, geçişi resmi kapıya yönlendirebilir veya görevliye zaman kazandırabilir. Aynı engel rotayı daha uzun ve tehlikeli bölgeye kaydırabilir, tünel veya deniz yolu gibi alternatifleri teşvik edebilir ve bakım maliyeti yaratabilir. Başarı, sadece engellenen geçiş sayısı ile değerlendirildiğinde rota kayması görünmez kalmaktadır. Coğrafi yer değiştirme, sorunun çözümüyle karıştırılmamalıdır.

Duvarın sembolik gücü, kamuoyuna net bir iç-dış ayrımı sunmasından gelir. Karmaşık vize, iltica ve işgücü politikalarının aksine duvar tek bir görsel mesaj üretmektedir: devlet kontrolü geri almıştır. Bu mesaj yürütmenin sorumluluğunu da daraltabilir; konut, işgücü denetimi, yasal yollar ve uluslararası koruma gibi daha zor politika alanları ikinci plana düşmektedir. Sembolik egemenlik, kapsamlı yönetimin yerine geçtiğinde kurumları ölçülmesi kolay fakat açıklama gücü düşük hedeflere yöneltir (Brown, 2010; Jones, 2016).

Maddi altyapı uzun vadeli yol bağımlılığı üretmektedir. İnşa kararı arsa, kamulaştırma, teknoloji, bakım, personel ve sözleşme ağı doğurmaktadır. İlk kriz sona erse bile yatırımın geri döndürülemez maliyeti devamını teşvik etmektedir. Denetim bu nedenle yalnız yapım ihalesinin uygunluğuna değil, alternatif araç analizi, yaşam

döngüsü maliyeti, çevresel ve insani etki ile beklenen rota değişikliğine bakmalıdır.

Duvar politikası anayasal tartışmayı da mekânsallaştırır. Kamuoyunun dikkati çizgiye yönelirken sınır rejiminin büyük bölümü ülke içinde ve dışında işlemeye devam etmektedir. Sınırın fiziksel sağlamlığı, statü kararının doğruluğu veya geri dönüşün sürdürülebilirliği hakkında bilgi vermez. Demokratik karar, fiziksel engeli bütünüyle reddetmek veya kutsamak yerine belirli amaç, coğrafya ve alternatifler üzerinden değerlendirmelidir.

1.13 Özel aktörler, sözleşmeler ve egemenliğin vekilleri

Çağdaş sınır yönetimi teknoloji şirketleri, güvenlik ve tesis yüklenicileri, taşıyıcılar, tercüme firmaları, insani yardım ortakları ve danışmanlık kuruluşları olmadan düşünülemez. Özel ve sivil aktörler uzmanlık ile esneklik sağlamaktadır; kamu kurumlarının kısa sürede kapasite kurmasına yardım etmektedir. Bununla birlikte egemen yetkinin sonucunu etkileyen işlevlerin sözleşmeyle yürütülmesi, sorumluluk zincirini uzatır (Shachar, 2020; Vaughan-Williams, 2009).

Sözleşme ilişkisi, klasik hiyerarşiden farklı bir denetim mantığı gerektirmektedir. Kamu görevlisine disiplin ve idari talimat uygulanabilirken yüklenici performansı sözleşme maddesi, hizmet seviyesi ve yaptırım koşuluna dayanmaktadır. Sözleşmede yalnız yatak, öğün, güvenlik vardiyası veya yazılım teslimi sayılıyorsa insan onuru, şikâyet çözümü ve karar açıklanabilirliği ölçülmeyebilir. Kamu kurumu, anayasal değeri satın alma ölçütüne çevirmek zorundadır.

Özel aktörün ticari gizlilik iddiası kamusal şeffaflığı sınırlayabilir. Biyometrik sistemin hata oranı, gözetim tesisindeki alt yüklenici zinciri veya geri dönüş operasyonunun birim maliyeti kamu kararının değerlendirilmesi için gerekli olabilir. Gerçek ticari

sır korunurken temel performans verisi, kamu ödemesi, yaptırım ve hak etkisi gizlenmemelidir. Sözleşme yapılmadan önce denetim kurumlarının veri erişim hakkı güvence altına alınmalıdır.

Sivil toplum kuruluşlarının rolü farklıdır; çoğu hizmet, hukuki destek, izleme ve savunuculuk sağlamaktadır. Devlet finansmanına bağımlılık, eleştirel denetim işlevi ile hizmet sağlayıcılığı arasında gerilim yaratabilir. Bir örgüt aynı tesiste hem hizmet verip hem ihlali raporluyorsa fon kaybı endişesi yaşayabilir. Bağımsız izleme için finansman çeşitliliği, misilleme yasağı ve tesis erişimi önemlidir.

Uluslararası kuruluşlarla uygulama ortaklığı da hesap verme sorusunu ortadan kaldırmaz. Ortak proje, ulusal bütçe dışındaki kaynakla yürütülse bile kamu politikasının parçası olabilir. Hedefin kim tarafından belirlendiği, yararlanıcının kim tarafından seçildiği, verinin hangi kuruma ait olduğu ve proje sonrasında hizmetin hangi aktör tarafından sürdürüleceği açıklığa kavuşturulmalıdır. Bu hususlar açıklığa kavuşturulmadan kurulan ortaklık, kapasite açığını geçici olarak örtebilmekte; buna karşılık kurumsal öğrenme üretmeyebilmektedir.

Egemenliğin vekilleri kavramı, özel aktörlerin devlete dönüştüğünü ileri sürmez. Bu aktörlerin devlet adına veya devletin düzenlediği alanda üyelik ve hareketlilik sonucunu etkilediğini göstermektedir. Anayasal sorumluluk, görevin yerine getirilme biçimi değiştiğinde kaybolmaz. Vekâlet zinciri uzadıkça açık standart, veri hakkı ve kamu yaptırımını daha gerekli hâle gelir.

1.14 Asimetrik karşılıklı bağımlılık ve sınır diplomasisi

Göç rotasındaki devletler eşit hukuki egemenliğe sahip olsalar da coğrafya, ekonomi ve siyasi kapasite bakımından eşit değildir. Kaynak, transit ve hedef ülkeler arasındaki karşılıklı bağımlılık asimetrik olabilir. Hedef ülke mali destek, vize veya

ticaret teşviki sunarken transit ülke geişı azaltma ya da iş birliğini gevşetme kapasitesini pazarlık aracı olarak kullanabilir. Sınır yönetimi bu noktada iç idareden dış politikaya geçmektedir.

Asimetrik bağımlılık her iki taraf için kısa vadeli kazanç üretebilir. Hedef devlet sınır baskısını azaltmaktadır, transit devlet kaynak ve diplomatik tanınma elde etmektedir. Fakat anlaşma kişilerin haklarını, yerel toplumların maliyetini ve uzun dönemli kurumsal kapasiteyi dışarıda bırakırsa kırılğan olur. Hükümet değişimi veya yeni kriz, pazarlığı hızla bozabilir. Sürdürülebilir iş birliği yalnız liderler arası mutabakat değil, uzman kurum, parlamento, bütçe ve bağımsız izleme bağlarına dayanmalıdır.

Sınır diplomasisinin kapalı yürütölmesi demokratik sahipliği zayıflatır. Güvenlik ve dış ilişkilerde belirli gizlilik gerekebilir; fakat anlaşmanın genel amacı, mali taahhüdü, performans ölçütü ve insan hakları güvencesi kamusal olmalıdır. Yürütme, “uluslararası pazarlık alanı” gerekçesiyle ülke içindeki hizmet ve bütçe sonuçlarını denetim dışına çıkaramaz.

AB’nin üçüncü ölkelerle göç iş birliği, çok katmanlı atıf sorununu açıkça göstermektedir. Komisyon finansman sağlayabilir, üye devlet ikili destek verebilir, ortak ölkə sahada uygulayabilir ve Frontex belirli teknik katkı sunabilir. Başarı ya da ihlal tek bir kuruma atfedilemediğinde siyasal aktörler sorumluluğu birbirine yöneltebilir. Ortak program için görev, karar, veri ve düzeltme sütunlarından oluşan bir sorumluluk matrisi gereklidir.

Sınır diplomasisi aynı zamanda geri dönüşün uygulanabilirliğini belirlemektedir. Kesinleşmiş karar, belge ve kabul iş birliği yoksa fiilen uygulanamayabilir. Sayısal hedef baskısı, bireysel risk incelemesini daraltmamalıdır. Geri dönüş politikasının dış başarısı, yalnız kaç kişinin gönderildiğiyle değil güvenli kabul, yeniden entegrasyon ve tekrar düzensiz hareket göstergeleriyle birlikte ölçülmelidir.

1.15 Anayasal ölkesellik ve çok merkezli egemenlik

Sınırın dışarı, içeri ve dijital alana yayılması “ölke” kavramını gereksiz kılmaz. Anayasal hak ve yetkilerin önemli bölümü hâlâ ölkesel bağlantıya dayanmaktadır. Vergi, kolluk, seçim, sosyal hizmet ve mahkeme örgütlenmesi coğrafi yetki alanları içinde çalışmaktadır. Sorun, bu ölkesel yapı ile sınır aşan karar ağının nasıl bağlanacağıdır. Sassen’ın ölke, otorite ve hakların yeniden bileşimi yaklaşımı, parçaların kaybolmadan farklı ölçeklerde bir araya geldiğini göstermektedir (Sassen, 2006).

Çok merkezli egemenlik, birden çok kurumun aynı yetkiyi eşit biçimde taşıması demek değildir. Ulusal parlamento statü kanununu yapabilir, yürütme uygulamaktadır, yerel yönetim hizmet sunmaktadır, ulusüstü kurum ortak standart koyar ve mahkeme sınırı yorumlar. Merkezler farklı işlevlere ve meşruiyet kaynaklarına sahiptir. Kurumsal düzenin görevi bu merkezler arasında son sözü her konuda aynı aktöre vermek değil, uyumsuzluğun çözüm yolunu açık tutmaktır.

Çoğul merkezlerin avantajı hata düzeltme ve bilgi çeşitliliğidir. Yerel yönetim hizmet darboğazını, ombudsman kişi deneyimini, sayıştay mali riski, parlamento siyasal tercihi, mahkeme hak ihlalini görünür kılmaktadır. Dezavantajı, koordinasyon ve atıf maliyetidir. Her kurum sorunun başka düzeyden kaynaklandığını söylerse çok merkezlilik sorumsuzluğa dönüşmektedir. Bu nedenle her ortak politika, yatay ve dikey görev haritasıyla birlikte tasarlanmalıdır.

Anayasal ölkesellik, kamu gücünün izini süren başlangıç noktasıdır. Karar başka ölkede, özel şirkette veya ortak ajansta hazırlanmış olsa bile ulusal makamın yetkilendirmesi, finansmanı, veri katkısı ve uygulama rolü araştırılabilir. Böylece ölke sınırı sorumluluğun bittiği çizgi değil, anayasal hesap vermenin hangi kamusal bağlantı üzerinden başlayacağını gösteren çerçeve olur.

Bu yaklaşım egemenliği mutlaklaştırmadığı gibi dağıtıp belirsizleştirmez. Egemenlik, karar verme gücünün yanında kararın nedenini ve sonucunu üstlenme yükümlülüğüdür. Yetki çok merkezli kullanılabilir; sorumluluk her aktörün katkısı bakımından ayrıştırılmalıdır. Hareketlilik çağında anayasal egemenliğin ölçüsü, bütün akışları tek başına kontrol etmek değil, ortaklaşmış gücü demokratik kurala bağlayabilmektir.

1.16 Bölüm değerlendirmesi: Dönüşen fakat kaybolmayan sınır

Modern devletin sınırı, ülkesel egemenlik ile idari kapasitenin tarihsel birleşiminden doğmuştur. Küreselleşme, ulusüstü kurumlar ve teknolojik ağlar bu birleşimi çözmemiş; yetkinin kullanıldığı yerleri çoğaltmıştır. Fiziksel çizgi hâlâ önemlidir, fakat vize ofisi, veri tabanı, belediye hizmet masası ve denetim raporu da sınırın işlediği alanlardır. Sınırı yalnız coğrafyada aramak, siyasal kararın önemli bölümünü görünmez bırakır.

Anayasal devlet bu çoğalan alanları ortak ilkelerle bağlamaktadır. Yetkinin kanuna dayanması, işlemin gerekçeli olması, temel hakların statü farkına rağmen korunması, bütçenin şeffaflığı ve hatanın düzeltilebilmesi sınır yönetiminin anayasal niteliğini belirlemektedir. Egemenlik bu ilkelerin karşıtı değildir. Aksine kurumsal olarak sınırlanmayan yetki, kısa vadede hızlı görünse de öngörülebilir ve sürdürülebilir bir devlet kapasitesi üretmez.

Göçün egemenlik üzerindeki etkisi, devleti aşındırmak veya geri getirmek gibi iki kutuplu bir anlatıya sığmaz. Devlet bazı alanlarda yeni araçlarla güçlenir, bazı alanlarda uluslararası ve ulusüstü kurallarla yetki paylaşır, bazı alanlarda özel ve yerel aktörlere bağımlı hâle gelir. Bu eşzamanlı süreçler “ağlaşmış egemenlik” olarak kavranabilir. Ağın demokratik niteliği, yetki dolaşırken sorumluluğun izlenebilir kalmasına bağılıdır.

Bir sonraki bölüm, bu egemenlik yapısının insanları hangi statüler altında sınıflandırdığını inceleyecektir. Vatandaşlık, yabancılık, göçmenlik, mültecilik ve düzensizlik, salt hukuki etiketler değildir. Siyasal katılım, haklara erişim ve kurumların kişiye nasıl davrandığı üzerinde farklı sonuçlar üretmektedir. Sınırın kurum olarak anlaşılması, statülerin nerede başladığını değil, hangi siyasal ilişkileri kurduğunu sormayı gerektirmektedir.

Tablo 1.1. Sınır egemenliğinin dönüşen mekânları

Mekân	Başlıca işlem	Yetki biçimi	Temel denetim sorusu
Fiziksel hudut	Giriş, çıkış, güvenlik kontrolü	Operasyonel ve kolluk yetkisi	Müdahale kayıtlı, ölçülü ve izlenebilir mi?
Konsolosluk ve taşıyıcı	Vize ve yolculuk öncesi belge kontrolü	Ön izin ve yetki devri	Ret gerekçesi ve başvuru yolu erişilebilir mi?
İdari dosya	İkamet, koruma, geri dönüş	Bürokratik sınıflandırma ve takdir	Benzer vakalar tutarlı değerlendiriliyor mu?
Dijital sistem	Kimlik eşleme, risk analizi, veri paylaşımı	Veri temelli ön sınır	Veri doğru, amaçla sınırlı ve düzeltilebilir mi?
Kent ve hizmet ağı	Kayıt, barınma, eğitim, sağlık, uyum	Yerel ve sektörel uygulama	Görev ile finansman ve sorumluluk eşleşiyor mu?

Mekân	Başlıca işlem	Yetki biçimi	Temel denetim sorusu
Ulusüstü operasyon	Ortak sınır ve geri dönüş desteği	Paylaşılan yetki	Ulusal ve ortak aktörlerin sorumluluğu ayrıştırılabilir mi?

2. BÖLÜM

ANAYASA, YURTTAŞLIK VE YABANCININ HUKUKİ-SİYASAL KONUMU

2.1 Vatandaşlık bir üyelik kurumu olarak

Vatandaşlık, kişinin devletle arasındaki hukuki bağı tanımladığı kadar siyasal topluluğun kimlerden oluştuğunu da belirlemektedir. Seçme ve seçilme, ülkeye koşulsuz giriş, sınır dışı edilmeme ve diplomatik koruma gibi yetki ve güvenceler vatandaşlık statüsüne bağlanmaktadır. Bu nedenle vatandaşlık yalnız kimlik belgesinde kayıtlı bir özellik değildir; siyasal sistemin üyelik kuralıdır. Sınırın dışlayıcı etkisi, çoğu zaman hudutta değil vatandaşlık ile yabancılık arasındaki statü ayrımında ortaya çıkmaktadır.

Marshall'ın vatandaşlığı sivil, siyasal ve sosyal haklar üzerinden açıklayan modeli, modern üyeliğin tarihsel olarak genişlediğini göstermektedir (Marshall, 1950). Ne var ki bu

genişleme, ulusal topluluğun dışındaki kişilere eşit biçimde uzanmamıştır. Vatandaşlık içeride eşitlik üretirken dışarıya karşı ayrıcalık oluşturabilir. Göç, bu ikili yapıyı görünür kılmaktadır: uzun süre yaşayan, çalışan ve vergi ödeyen bir kişi sosyal yaşamın parçası olduğu hâlde siyasal üyelikten dışlanabilir. Anayasal devlet, üyelik sınırını korurken bu kişinin kamu gücü karşısındaki temel statüsünü açıklamak zorundadır.

Vatandaşlığın siyasal kurum olarak işlevi üç katmandan oluşmaktadır. Birinci katman, statünün kazanılması ve kaybına ilişkin kurallardır. İkinci katman, vatandaşlığa bağlanan hak ve ödevlerdir. Üçüncü katman ise vatandaşlık anlatısının siyasal söylemde kullanılmasıdır. Doğum yeri, soy, ikamet, dil, ekonomik yeterlik ve anayasal düzene bağlılık gibi ölçütler yalnız idari koşullar değildir; topluluğun kendisini nasıl tanımladığını yansıtmaktadır. Bir rejim bu ölçütlerden bazılarını öne çıkararak “makbul üye” tasavvuru üretmektedir.

Brubaker’ın Fransa ile Almanya arasındaki tarihsel karşılaştırması, vatandaşlık rejimlerinin devlet ve ulus oluşumunun kurumsal miraslarıyla şekillendiğini ortaya koyar (Brubaker, 1992). Güncel reformlar bu mirasları değiştirebilir, ancak başlangıç koşulları politika dilinde ve bürokratik pratiklerde iz bırakır. Almanya’da vatandaşlık hukukunun ikamet ve çoklu vatandaşlık bakımından açılması, kurumsal değişimin mümkün olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte beş yıllık yasal ikamet, dil, geçim ve anayasal bağlılık gibi koşullar üyeliğin yine seçici bir süreç olduğunu ortaya koymaktadır (Almanya Federal Cumhuriyeti, 1913).

Vatandaşlık rejimini yalnız liberal veya kısıtlayıcı olarak sınıflandırmak eksik kalmaktadır. Kazanma koşulları kadar işlem süresi, kararın gerekçesi, ücretler, belge yükü ve itiraz imkânı da belirleyicidir. Kâğıt üzerinde erişilebilir bir vatandaşlık yolu, idari

kapasite yetersizse fiilen kapanabilir. Tersine sıkı ölçütler, açık rehberlik ve tutarlı uygulamayla öngörülebilir olabilir. Kurumsal değerlendirme, normun içeriğiyle uygulamanın idari niteliğini birlikte incelemelidir.

2.2 Anayasal vatandaşlık ve ortak siyasal aidiyet

Anayasal vatandaşlık, üyeliği tek bir etnik, kültürel veya dinsel kimliğe bağlamak yerine ortak anayasal ilkeler ve siyasal kurumlar üzerinden kurma arayışıdır. Bu yaklaşım, farklı kökenlerden gelen kişilerin hukuk önünde eşitlik, demokratik katılım ve temel haklar etrafında ortaklaşabileceğini varsayar. Göç toplumlarında anayasal vatandaşlık, ulusal kimliğin ortadan kaldırılmasını değil, kamusal aidiyetin çoğul kimliklerle bağdaşacak biçimde yorumlanmasını gerektirmektedir.

Anayasal bağlılığın vatandaşlığa kabul koşulu hâline gelmesi iki farklı işleve sahip olabilir. Bir yandan demokratik düzenin asgari normlarını açıklayarak üyeliğin siyasal içeriğini güçlendirmektedir. Diğer yandan kültürel uyumu ölçen belirsiz ve tek taraflı bir sınava dönüşebilir. Ayrım, koşulun nesnel, erişilebilir ve eşit uygulanıp uygulanmadığında yatar. Dil veya yurttaşlık bilgisi sınavı, toplumsal katılımı destekleyen eğitim politikalarıyla birlikte yürütülmediğinde seçici bir engel oluşturabilir.

Alman Vatandaşlık Kanunu, vatandaşlığa alınmada özgür demokratik temel düzene bağlılık beyanı, dil yeterliği ve hukuki-toplumsal düzen bilgisi aramaktadır (Almanya Federal Cumhuriyeti, 1913). Bu ölçütler anayasal vatandaşlık fikrine yaklaşır; fakat uygulama, sosyal ve ekonomik yeterlik koşullarıyla birlikte değerlendirilmelidir. ABD’de doğumla vatandaşlık, anayasal metnin doğrudan üyelik üretmesine ilişkin farklı bir modeldir. Trump v. Barbara kararı, ABD’de doğan ve ülkenin yargı yetkisine tabi kişilerin çocuklarının On Dördüncü Değişiklik uyarınca doğumda vatandaş olduğunu teyit etmiştir (Trump v. Barbara, 2026). Böylece

yürütmenin üyelik tanımını daraltma girişimi anayasal sınırla karşılaşmıştır.

Türkiye’de vatandaşlık anayasal ve kanuni düzenlemelerin birlikte belirlediği bir statüdür. Anayasa, Türk Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkesi Türk olarak tanımlar; vatandaşlığın kanunun gösterdiği şartlarla kazanılıp kaybedileceğini, vatandaşlıktan çıkarma işlemlerine karşı yargı yolunun kapatılamayacağını belirtir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). Bu çerçeve üyeliği hukuki bağ üzerinden kurmaktadır. Uygulamada doğum, soy, evlenme, ikamet ve istisnai vatandaşlık yolları farklı siyasal tartışmalar doğurmaktadır; özellikle idari takdirin kapsamı şeffaflık ve eşitlik sorularını gündeme getirmektedir.

Anayasal vatandaşlık yaklaşımının sınırı, vatandaş olmayanların siyasal özne olarak görünmez kalabilmesidir. Ortak anayasal değerlerin yalnız vatandaşlığa kabulden sonra işletilmesi hâlinde, uzun süreli sakinlerin kamu kararlarına katılımı ertelenmektedir. Yerel danışma organları, sivil toplum kanalları, sendikalar ve meslek örgütleri bu açığı azaltabilir. Ancak katılımın iyi niyetli davete bağlı olmaması, kalıcı ve erişilebilir kurallara dayanması gerekmektedir. Anayasal aidiyet, vatandaşlık statüsüne geçişi düzenlerken statü öncesi kamusal katılımı da düşünmelidir.

2.3 Yabancılık statüsü ve kamusal güç

“Yabancı”, vatandaşlık bağı bulunmayan kişiyi ifade eden genel bir hukuki kategoridir. Ancak siyasal ve idari gerçeklikte yabancılar tek bir grup değildir. Turistler, öğrenciler, çalışma izni sahipleri, aile üyeleri, uluslararası koruma başvuru sahipleri, mülteciler, geçici koruma altındakiler ve düzensiz durumda bulunanlar farklı hak ve yükümlülöklere tabidir. İdare bu alt kategoriler yoluyla hareketi, ikameti ve hizmete erişimi yönetmektedir. Kategorinin adı, hangi kurumun yetkili olduğunu ve hangi usulün uygulanacağını belirlemektedir.

Yabancılık statüsünün temel siyasal sonucu, giriş ve kalışın vatandaşlara göre daha geniş idari takdire bağlı olmasıdır. Devlet, kabul koşullarını belirleme yetkisine sahiptir; fakat bu yetki keyfî değildir. Kanunilik, ayrımcılık yasağı, geri göndermeme, aile hayatı ve etkili başvuru gibi ilkeler karar alanını sınırlar. Yabancı'nın haklarının sınırlanabilmesi, hakların yok sayılması anlamına gelmez. Türkiye Anayasası'nın 16. maddesi, sınırlamanın kanunla ve milletlerarası hukuka uygun olmasını arayarak bu farkı açık biçimde kurmaktadır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982).

Yabancı statüsünde idarenin bilgi asimetrisi belirgindir. Başvurucu prosedürü, dili ve belge beklentilerini bilmeyebilir; kurum ise kayıt sistemleri ve uzman personel aracılığıyla süreci kontrol etmektedir. Bu asimetri, gerekçeli karar, tercüme, hukuki yardım ve erişilebilir başvuru kanallarını kurumsal güvence hâline getirmektedir. Sadece nihai kararın yargıda denetlenebilmesi yeterli olmayabilir; kişi kararı anlayamıyor veya süre içinde başvuramıyorsa güvence kâğıt üzerinde kalmaktadır.

Kamu yönetimi açısından yabancılık statüsü kurumlar arası veri ve görev paylaşımı sorunudur. İkamet kaydı bir kurumda, çalışma izni başka kurumda, sosyal yardım verisi yerel veya sektörel idarede bulunabilir. Statü değişikliği bütün hizmetlere aynı anda yansımadağında kişi hak kaybı yaşayabilir. Ortak tanımlar ve güncel veri akışı önemlidir; fakat veri paylaşımı mahremiyet, amaçla sınırlılık ve hata düzeltme kurallarıyla çevrilmelidir. Bir kayıt hatasının farklı kurumlarda çoğalması, sınırın dijital biçimde yeniden ürettiği dışlamadır.

Yabancılık aynı zamanda siyasal temsil açığı yaratmaktadır. Kararlardan doğrudan etkilenen kişiler çoğu zaman oy hakkına sahip değildir ve parti rekabetinde bir seçmen kitlesi olarak görülmez. Bu durum, haklarının kolayca araçsallaştırılmasına veya maliyet unsuru olarak sunulmasına yol açabilir. Bağımsız denetim kurumları ile sivil

toplumun rolü burada artmaktadır. Ombudsman, insan hakları kurumu ve Sayıştay farklı araçlarla sesi zayıf grupların maruz kaldığı idari sonuçları görünür kılabilir.

2.4 Göçmen, mülteci, sığınmacı ve düzensiz göçmen

Göçmen, uluslararası düzeyde her durumda tek ve bağlayıcı bir hukuki statüye karşılık gelmez; kişinin olağan ikamet yerini değiştirmesine ilişkin geniş bir toplumsal kategoridir. Mülteci ise 1951 Sözleşmesi'ndeki koşullara bağlı koruma statüsüdür (Birleşmiş Milletler, 1951). Sığınmacı sözcüğü günlük ve akademik dilde koruma arayan kişiyi anlatmak için kullanılsa da ulusal mevzuattaki teknik terimler farklılaşabilir. Düzensiz göçmen, giriş, kalış veya çalışma koşullarından birini karşılamayan kişiyi ifade etmektedir; kişinin kendisini bütünüyle “yasa dışı” sayan bir niteleme değildir.

Kavramsal doğruluk siyasal sonuç doğurmaktadır. Her göçmeni mülteci saymak koruma hukukunun özgül koşullarını bulanıklaştırır; her düzensiz kişiyi güvenlik tehdidi saymak bireysel değerlendirmeyi ortadan kaldırır. Kişi bir dönemde yasal ikamet sahibiyken izin süresi nedeniyle düzensiz duruma düşebilir veya düzensiz giriş yaptıktan sonra koruma talebinde bulunabilir. Statüler sabit kimlikler değil, idari karar ve yaşam olaylarıyla değişen konumlardır. Politika tasarımı bu geçişleri tanımalı ve statü değişikliğini erişilebilir kılmalıdır.

Türkiye’de 6458 sayılı Kanun ikamet, sınır dışı, idari gözetim ve uluslararası koruma süreçlerini düzenler; coğrafi sınırlama nedeniyle Avrupa dışından gelenler bakımından farklı koruma kategorileri kullanılmaktadır (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013). Suriyelilere ilişkin geçici koruma rejimi, kitlesel akın koşullarına verilen kolektif bir yanıttır. Önceki çalışmalar, Türkiye’nin Suriyeli mültecilere yönelik politikasının güvenlik, insani koruma ve kamu hizmetleri arasında şekillendiğini

göstermiştir (Bulut vd., 2018). Uzayan ikamet, “geçici” statünün kurumsal sonuçlarını daha karmaşık hâle getirmiştir.

Avrupa Birliği’nde uluslararası koruma başvurusu, mülteci, ikincil koruma yararlanıcısı ve düzensiz kalan üçüncü ülke vatandaşı farklı düzenlemelere tabidir. 2024 Pakt mevzuatı, tarama, sınır prosedürü, sorumluluk belirleme, kabul koşulları ve kriz durumlarını daha bütünleşik bir sisteme bağlamıştır (Avrupa Birliği, 2024a, 2024b, 2024c, 2024g). Bu bütünleşme idari uyumu artırabilir; aynı zamanda sınırdaki hızlandırılmış prosedürlerin bireysel güvenceler üzerindeki etkisini yakından izlemeyi gerektirmektedir.

Kategorilerin siyasal kullanımı, teknik anlamlarını aşmaktadır. “Ekonomik göçmen”, “gerçek mülteci”, “kaçak” veya “yük” gibi ifadeler, kimin hak etmeye değer görüldüğünü şekillendirmektedir. Kurumların resmî dili bu söylemi pekiştirebilir veya dengeleyebilir. Kamu kurumları açık tanım kullanmalı, kişi ile statüyü özdeşleştirmemeli ve istatistikleri bağlamından koparmamalıdır. Terminoloji, kurumsal tarafsızlığın küçük fakat etkili bir parçasıdır.

2.5 Temel hakların öznesi kimdir?

Anayasaların bir bölümü hakları “herkes” için, bir bölümü yalnız vatandaşlar için düzenler. Bu ayrım, yabancıların anayasal konumunu belirlemede başlangıç noktasıdır. Yaşam, insan onuru, işkence yasağı, kişi özgürlüğü ve adil süreç gibi haklar çoğunlukla insan olma statüsüne bağlıdır. Seçme, kamu görevine girme ve ülkeye koşulsuz dönme gibi haklar ise vatandaşlığa özgülenebilir. Sınır siyaseti bu iki alanın kesişiminde gelişmektedir.

Hakların evrensel öznesi fikri, devletin ülkesel yetkisini bütünüyle ortadan kaldırmaz. Benhabib’in demokratik yinelemeler yaklaşımı, evrensel hak iddialarının ulusal siyasal topluluklar içinde yeniden yorumlandığını vurgulamaktadır (Benhabib, 2004).

Yabancıların hakları, soyut bir uluslararası norm ile kapalı bir ulusal egemenlik arasında seçim yapılarak değil; anayasa, yasama, idare, yargı ve kamusal tartışma arasındaki etkileşimle somutlaşır. Bu etkileşim kurumların açıklık derecesine bağlıdır.

Arendt'in vatansızlık deneyiminden geliştirdiği “haklara sahip olma hakkı” düşüncesi, hakların uygulanması için siyasal bir topluluğa ve kurumsal tanınmaya ihtiyaç duyulduğunu göstermektedir (Arendt, 1973). Bir kişinin teorik olarak hak sahibi olması, kimliği kaydedilmiyor, başvurusu alınmıyor veya yetkili makam belirlenemiyorsa koruma sağlamaz. Sınır kurumunun ilk hak işlevi kişiyi görünür, kayıtlı ve bir karar sürecinin tarafı kılmaktır.

Hak öznesi ile ülkesel mevcudiyet arasındaki ilişki özellikle sınır dışı uygulamalarda önemlidir. Devletin görevlileri ülke dışında veya ortak bir operasyonda fiilî kontrol kullandığında hak yükümlülüklerinin doğup doğmadığı tartışılır. Hirsi Jamaa kararında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, açık denizde İtalyan makamlarının kontrolü altındaki kişilerin geri gönderilmesini Sözleşme yükümlülükleri içinde değerlendirmiştir (Hirsi Jamaa and Others v. Italy, 2012). Kararın siyasal kurumlar bakımından önemi, sorumluluğun coğrafi çizgiyle kolayca dışarı taşınamayacağını göstermesidir.

Hakların öznesi sorusu bütçe kararlarına da uzanır. Tercüme, hukuki yardım, çocuk koruma, uygun barınma ve sağlık hizmeti kaynak gerektirmektedir. Hak, bütçe ayrılmadığında idarenin genel iyi niyetine bırakılır. Parlamento ve yüksek denetim kurumları, hak güvencelerinin mali karşılığını izlemelidir. Hak temelli bütçeleme, her talebin sınırsız karşılanması değil; yasal yükümlülüklerin öngörülebilir kaynak ve performans göstergeleriyle desteklenmesidir.

2.6 Eşitlik, ayırım ve orantılılık

Eşitlik ilkesi, vatandaş ile yabancı arasında hiçbir fark gözetilemeyeceği anlamına gelmez. Anayasal değerlendirme, farklı muamelenin meşru bir amaca dayanıp dayanmadığını, kullanılan ölçütün amaçla bağlantısını ve müdahalenin orantılılığını sormaktadır. Giriş izni ile acil sağlık hizmeti aynı nitelikte değildir; devlet ilkinde daha geniş, ikincisinde daha dar bir ayırım alanına sahip olabilir. Bu farklılığın açıkça gerekçelendirilmesi gerekmektedir.

Vatandaşlık temelindeki ayırım en çok siyasal haklarda kabul edilir. Buna karşılık ırk, etnik köken, din veya dil gibi ölçütlerin vatandaşlıkla dolaylı biçimde eşleştirilmesi ayrımcılık riski yaratmaktadır. Vize veya risk profili coğrafi kökene dayanıyorsa güvenlik gerekçesinin veri ve denetimle desteklenmesi gerekmektedir. Otomatik karar sistemleri geçmişteki seçici uygulamaları veri kalıbı olarak yeniden üretebilir. Eşitlik denetimi, yalnız açık kuralı değil, uygulamanın sonuçlarını da incelemelidir.

Orantılılık, sınır yönetiminde amaç ile araç arasındaki ilişkiyi kurmaktadır. Kimlik tespiti amacı uzun süreli gözetimi her durumda haklı kılmaz; kamu düzeni amacı bütün bir gruba yönelik toplu kısıtlama doğurmamaktadır. Daha az müdahaleci ve aynı ölçüde etkili araçların bulunup bulunmadığı araştırılır. Orantılılık yargısal bir test olmanın ötesinde, iyi kamu politikası tasarımının da aracıdır. Kurum, tedbirin maliyetini, hak etkisini ve beklenen faydasını önceden değerlendirebilir.

Eşitlik ve orantılılık ilkelerinin idari uygulanması personel eğitimine, veri kalitesine ve iç denetime bağlıdır. Genel bir genelge, sahadaki görevlilerin belirsiz vakalarda nasıl karar vereceğini tek başına belirlemez. Örnek olay rehberleri, karar gerekçesi şablonları ve düzenli kalite kontrol, tutarlılığı artırabilir. Ancak şablonların mekanik kullanımı bireysel koşulları görünmez kılmamalıdır.

Standardizasyon ile bireyselleştirme arasındaki denge, iyi idarenin merkezindedir.

Bağımsız kurumlar eşitlik denetiminde tamamlayıcı rol oynar. Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumunun ayrımcılık yasağı ve ulusal önleme mekanizması görevleri, göçmenlerin tutulduğu yerler ve hizmete erişim bakımından önem taşımaktadır (Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, 2016). Ombudsmanlar, mahkeme sürecinden daha erişilebilir bir şikâyet kanalı sağlayabilir. Bu kurumların etkisi, tavsiyelerin izlenmesi, verilerin ayrıştırılması ve bulguların bütçe ile idari reformlara bağlanmasına bağlıdır.

2.7 Siyasal katılım ve temsil açığı

Uzun süreli yabancı sakinlerin karar süreçlerine katılımı, demokratik üyelik tartışmasının önemli alanıdır. Ulusal seçim hakkı çoğunlukla vatandaşlığa bağlıdır; bazı sistemlerde yerel seçimlerde belirli yabancı gruplara oy hakkı tanınabilir. Oy hakkı bulunmadığında göçmenlerin çıkarları sivil toplum, sendika, mahalle örgütü, danışma kurulu veya hizmet kullanıcı mekanizmaları üzerinden ifade edilir. Bu kanalların karar üzerinde ne kadar etkili olduğu ayrıca incelenmelidir.

Temsil açığı iki yönlüdür. Göçmenler karar alıcıları seçimle ödüllendirme veya cezalandırma kapasitesine sahip değildir. Buna karşılık göç politikası vatandaş seçmenler için yüksek görünürlüklü bir konudur. Partiler, doğrudan muhataplarının oyuna ihtiyaç duymadan onlar hakkında güçlü vaatler verebilir. Bu asimetri, göçmenlerin sembolik siyaset nesnesine dönüşmesini kolaylaştırır. Kurumsal denge, kararın muhataplarını dinleme ve gerekçelere cevap verme yükümlülüğüyle güçlendirilebilir.

Yerel düzey katılım için özel önem taşımaktadır; çünkü barınma, ulaşım, eğitim çevresi ve sosyal hizmet gibi gündelik

meseler kentte deneyimlenir. Göçmen danışma meclisleri, katılımcı bütçe, çok dilli toplantı ve aracı kuruluşlarla işbirliği, bilgi boşluğunu azaltabilir. Ancak danışma organı üyelerinin nasıl seçildiği, hangi gündem alanlarına erişebildiği ve idarenin önerilere nasıl yanıt verdiği belirlenmeden katılımın niteliği sağlıklı biçimde ölçülememektedir. Temsil görüntüsü ile karar etkisi birbirinden ayrılmalıdır.

Sivil toplum, göç politikasında bilgi ve savunuculuk kapasitesi sağlamaktadır. Hizmet sunan örgütler sahadaki sorunları erken görebilir, bireysel şikâyetleri sistemik bulguya dönüştürebilir. Kamu politikalarının oluşturulmasında sivil toplumun etkisi, erişim kanalları ve kurumsal açıklıkla bağlantılıdır (Bulut vd., 2017). Bununla birlikte kamu fonuna bağımlılık veya kısa süreli proje mantığı, eleştirel kapasiteyi sınırlayabilir. İşbirliği sözleşmeleri, bağımsız görüş açıklama hakkını korumalıdır.

Vatandaşlığa geçiş temsil açığını azaltan en güçlü yollardan biridir; fakat tek yol değildir. Uzun bekleme süreleri, ekonomik koşullar ve çoklu vatandaşlık kısıtları üyeliğe erişimi sınırlar. Vatandaşlık politikası göç yönetiminin son aşaması değil, demokratik bütünleşmenin kurumsal tasarımıdır. Başvuru sayısı kadar işlem süresi, ret gerekçesi, bölgesel uygulama farkı ve dava sonuçları da izlenmelidir.

2.8 Statü üretiminin bürokratik siyaseti

Statüler kanunla tanımlansa da gerçek içeriklerini idari uygulamada kazanır. Bir başvurunun hangi kategoriye kaydedileceği, hangi belgenin yeterli sayılacağı, mülakatın nasıl yürütüleceği ve kararın hangi süre içinde verileceği bürokratik tercihler içermektedir. Bu tercihler çoğu zaman teknik görünür; fakat kişinin hareketi, özgürlüğü ve geleceği üzerinde bağlayıcı sonuç doğurmaktadır. Bürokrasi bu nedenle sınır siyasetinin uygulayıcısı kadar kurucu aktördür.

İdari takdir tamamen ortadan kaldırılamaz. Göç dosyaları farklı yaşam öyküleri, eksik belgeler ve hızla değişen ülke koşulları içermektedir. Kurallar her ihtimali önceden belirleyemez. Sorun takdirin varlığı değil, ölçütsüz ve izlenemez kullanımıdır. İyi tasarım; karar ölçütlerini açıklama, benzer dosyaları karşılaştırma, ikinci göz incelemesi, gerekçe denetimi ve hata öğrenimi mekanizmaları kurmaktadır. Takdir, kurumsal hafıza ve hesap verme ile birlikte yönetilmelidir.

Dosya yükü ve performans hedefleri statü üretimini etkilemektedir. Yalnız sonuçlandırılan dosya sayısına dayalı hedef, görüşme kalitesi ve gerekçelendirme üzerinde baskı yaratabilir. Yalnız hata oranına odaklanmak ise karar vericileri aşırı ihtiyatlı ve yavaş davranmaya yöneltebilir. Dengeli performans sistemi süre, doğruluk, itirazda bozulma, kırılğan kişilerin tespiti ve kullanıcı erişimi gibi göstergeleri birlikte kullanmalıdır. Sayısal hedefin davranış üzerindeki yan etkisi düzenli değerlendirilmelidir.

Kurumsal kültür, aynı kuralın farklı örgütlerde başka biçimde uygulanmasına yol açabilir. Güvenlik kurumu risk azaltmayı, sosyal hizmet kurumu ihtiyaç tespitini, göç idaresi statü ve düzeni önceliklendirebilir. Ortak vaka yönetimi bu bakışları bir araya getirebilir; ancak görev sınırları bulanıklaştığında korunma ihtiyacı güvenlik kaydıyla gölgelenebilir. Koordinasyon, mesleki işlevlerin birbirine karışması değil, farklı bilgilerin açık sorumluluklarla buluşmasıdır.

Statü üretiminin bürokratik siyaseti, çalışanların çalışma koşullarını da kapsamaktadır. Yoğun dosya, ikincil travma, yetersiz tercüme ve sık mevzuat değişikliği karar kalitesini düşürebilir. Personel kapasitesi yalnız kadro sayısı değildir; uzmanlık, etik rehberlik, denetim ve mesleki destek içermektedir. Hata yalnız bireysel memura yüklenirse yapısal nedenler görünmez kalmaktadır.

Kurumsal denetim, süreç tasarımı ve kaynak tahsisini birlikte değerlendirmelidir.

2.9 Üyelik, ikamet ve zaman

Göç statülerinin siyasal anlamı zamanla değişmektedir. Kısa süreli ziyaretçi için makul olan sınırlamalar, on yıllarca ülkede yaşayan kişi için farklı değerlendirilmelidir. İkamet süresi toplumsal bağ, ekonomik katkı, aile ilişkisi ve idari bağımlılık üretmektedir. Carens, uzun süreli ikametın ahlaki üyelik iddiasını güçlendirdiğini savunmaktadır (Carens, 2013). Kurumsal tasarım, zamanın bu dönüştürücü etkisini statü geçişleri ve güvencelerle tanımalıdır.

Geçici koruma, zaman sorununu en açık biçimde göstermektedir. Kitlese akın sırasında hızlı ve kolektif koruma sağlamaktadır; bireysel statü belirleme sisteminin aşırı yüklenmesini önlemektedir. Fakat geçicilik uzadığında eğitim, işgücü, barınma ve yerel planlama için kalıcı araçlara ihtiyaç duyulur. “Yakında dönüş” varsayımı yıllarca sürerse hem kişiler hem kamu kurumları belirsizlik maliyeti taşımaktadır. Geçici koruma rejimi düzenli aralıklarla gelecek senaryoları ve statü geçişlerini değerlendirmelidir.

İkamet ile üyelik arasındaki bağ aile birleşiminde de görülmektedir. Aile hayatı, sınır yetkisinin tamamen bireysel olmadığını; bir kişinin statüsünün vatandaş veya yerleşik aile üyelerini etkilediğini göstermektedir. Gelir, konut ve süre koşulları göç yönetimi amacı taşıyabilir; fakat aile birliğini fiilen imkânsız kıldığında orantılılık sorunu doğmaktadır. İdare, aile bağının gerçekliğini değerlendirirken cinsiyet ve bakım ilişkilerindeki eşitsizlikleri dikkate almalıdır.

Zaman idari gözetimde ters yönde işlemektedir. Özgürlükten yoksun bırakmanın her günü ağır bir müdahaledir; belirsiz süre, kişinin hukuki durumunu ve ruhsal sağlığını etkilemektedir. Düzenli

gözden geçirme, alternatif tedbir, hukuki yardım ve gerekçenin güncellenmesi zorunludur. İlk anda meşru görünen amaç, belge temini veya geri dönüş ihtimali ortadan kalktığında gözetimin sürdürülmesi için yeterli olmamaktadır. Zaman, orantılılık denetiminin maddi unsurudur.

Vatandaşlığa kabulde bekleme süresi de kurumsal bir göstergedir. Kanunun aradığı ikamet süresiyle başvurunun idari işlem süresi birbirinden ayrılmalıdır. Uzun dosya kuyruğu, normda bulunmayan ek bir üyelik engeli yaratmaktadır. Kurumlar başvuru stokunu, ortalama ve medyan işlem sürelerini, bölgesel farkları ve gecikme nedenlerini açıklamalıdır. Böylece vatandaşlık politikası yalnız kanun metninden değil, gerçek erişim zamanından değerlendirilebilir.

2.10 Statüsüzlük, belgesizlik ve görünmez üyelik

Vatansızlık ile belgesizlik aynı durum değildir. Vatansız kişi hiçbir devlet tarafından kendi hukukuna göre vatandaş sayılmayan kişidir; belgesiz kişi bir vatandaşlığa sahip olduğu hâlde kimliğini kanıtlayacak güvenilir kayda erişemeyebilir. Düzensiz ikamet de bunlardan farklıdır. Buna rağmen idari uygulamada belge eksikliği statü yokluğu gibi ele alınabilir. Bu kavramsal karışıklık, kişinin kayıt, seyahat, çalışma, evlilik ve hizmet işlemlerini zincirleme biçimde engeller.

Belgenin yokluğu kamu idaresi için kimlik, yaş, aile bağı ve güvenlik doğrulama sorunu yaratmaktadır. Kişi açısından ise idarenin talep ettiği belgeyi, korumasından kaçtığı devletten almak imkânsız veya tehlikeli olabilir. İyi prosedür, kesinlik ihtiyacı ile ulaşılabilir kanıt dengeler. Tek bir belgeyi mutlak koşul yapmak yerine tutarlı anlatım, farklı kayıtlar, tanık ve uluslararası kuruluş bilgisi gibi kaynakların hangi ağırlıkla kullanılacağını açıklamalıdır.

Belgesizliğin çocuklar üzerindeki etkisi kuşaklar arasıdır. Doğumun kaydedilmemesi, ebeveyn statüsündeki belirsizlik veya ayrımcı vatandaşlık kuralları çocuğun eğitim ve sağlık erişimini, ileride kimliğini kanıtlama imkânını etkileyebilir. Doğum kaydı vatandaşlık verilmesiyle aynı şey değildir; kişinin hukuki varlığının tanınmasıdır. Kamu kurumu, göç denetimi kaygısının ebeveynleri kayıt başvurusundan caydırmamasını sağlamalıdır.

Arendt'in "haklara sahip olma hakkı" düşüncesi, statüsüzlüğün yalnız belirli hakların eksikliği değil, hak talebini dinleyecek kurumsal ilişkinin eksikliği olduğunu göstermektedir (Arendt, 1973). Bu ilişkinin ilk adımı, yetkili bir makamın başvuruyu kabul etmesi ve kişiyi dosya numarasına indirgemeden hukuki özne olarak tanımasıdır. Statü belirleme usulü, idarenin sınıflandırma ihtiyacını karşılarken kişinin anlatısını sunabileceği bir forum yaratmalıdır.

Görünmez üyelik, resmî statüsü zayıf olduğu hâlde toplumsal bağları güçlü kişiler için kullanışlı bir kavramdır. Yıllardır aynı kentte yaşayan, çalışan, çocuk yetiştiren ve vergi tüketim ilişkilerine katılan biri siyasal ve hukuki olarak geçici sayılabilir. Kurumlar yalnız statü tarihine bakarsa toplumsal yerleşikliği göremez. İkamet süresi, aile bağı, çocukların durumu ve toplumsal katılımın karar içinde nasıl değerlendirileceği açık olmalıdır.

2.11 Aile, toplumsal cinsiyet ve bakım ilişkileri

Göç politikası çoğu zaman bireyi bağımsız karar birimi olarak varsayar; oysa hareketlilik aile ve bakım ilişkileri içinde gerçekleşmektedir. Bir kişinin kabulü, reddi, gözetimi veya geri gönderilmesi eşini, çocuğunu, yaşlı yakını ve bakım verdiği kişileri etkilemektedir. Statü dosyalarının ayrı yürütülmesi, ailenin bütünsel durumunu görünmez kılabilir. Aile birliği bu nedenle yalnız özel hayat hakkı değil, idari koordinasyon sorunudur.

Aile birleşimi politikaları devletin üyelik anlayışını yansıtmaktadır. Gelir, konut, dil veya bekleme süresi gibi koşullar kamu kaynağı ve uyum amaçlarıyla gerekçelendirilebilir. Ancak koşulların bakım emeğini ve hane içi gelir eşitsizliğini dikkate almaması, kadınlar ve düşük gelirli aileler üzerinde farklı sonuç doğurabilir. Görünürde tarafsız bir gelir eşiği, ücret eşitsizliği ve ücretsiz bakım yükü nedeniyle dolaylı dışlama üretebilir.

Toplumsal cinsiyet, koruma gerekçesinin tanınmasında da önemlidir. Şiddet, zorla evlendirme, insan ticareti veya cinsel yönelim ve kimlik nedeniyle zulüm deneyimi, görüşme ortamı güvenli değilse anlatılamayabilir. Tercümanın cinsiyeti, görüşmenin aile üyelerinden ayrı yapılması, çocuk bakımı ve mahremiyet gibi “operasyonel” ayrıntılar kararın maddi doğruluğunu etkilemektedir. Kurumsal duyarlılık, özel bir iyi niyet değil, nitelikli statü belirlemenin koşuludur.

Bağımlı ikamet statüsü de güç ilişkisi yaratabilir. Kişinin ikameti eşine veya işverenine tamamen bağlıysa şiddet ya da sömürü durumunda ayrılma, statü kaybı riski taşımaktadır. Bağımsız statüye geçiş, güvenli bildirim ve geçici koruma yolu oluşturulmadığında göç rejimi özel bağımlılığı pekiştirir. İnsan ticareti ve aile içi şiddet mağdurlarının kurumlara güvenle başvurabilmesi için göç uygulaması ile koruma hizmeti arasında kontrollü veri ayrımı gerekebilir.

Çocuğun üstün yararı, aile dosyasına eklenen standart bir ifade olmamalıdır. Çocuğun yaşı, eğitimi, dili, sağlık durumu, bakım bağı ve ülkedeki yerleşikliği somut biçimde değerlendirilmelidir. Kararın çocuğa uygun dille açıklanması ve yaşına göre görüşünün alınması, sonucu önceden belirlemez; kararın bilgi tabanını ve meşruiyetini güçlendirmektedir.

2.12 Emek piyasası, sosyal haklar ve tabakalı üyelik

Çalışma hakkı, göç statüsünün ekonomik özerkliğe çevrildiği temel kanaldır. Çalışma izni bulunmayan veya izne erişimi zor olan kişiler kayıt dışı sektörlere yönelebilir. Bu durum ücret, iş güvenliği ve sendikal hakları zayıflatır; yerli işçilerle haksız rekabet algısını besler. Statü kısıtının maliyeti yalnız göçmene değil, çalışma piyasasının genel düzenine yayılır.

Geçici işgücü programları belirli sektör açığını hızla kapatabilir; işçinin ikametini tek işverene bağladığında pazarlık gücünü azaltabilir. İş değiştirme imkânı, şikâyet sırasında statünün korunması, ücret denetimi ve aracı şirketlerin lisansı programın adaletini belirlemektedir. Göç idaresi ile iş müfettişliği aynı hedefe sahip değildir; bilgi paylaşımı işçinin ihlali bildirmesini engellemeyecek biçimde tasarlanmalıdır.

Sosyal haklara erişim, ikamet süresi ve katkı koşullarıyla farklılaştırılabilir. Sağlık, eğitim, sosyal yardım, işsizlik ve emeklilik haklarının her biri farklı mali ve anayasal mantığa sahiptir. “Göçmenler sosyal haklardan yararlanıyor mu?” sorusunun tek cevabı yoktur. Hak türü, statü, katkı, süre ve yönetim düzeyi ayrıştırılmalıdır. Kamuoyu tartışmasındaki toplam maliyet iddiaları bu ayrımları içermediğinde dağıtım siyaseti bilgi kaybına uğrar.

Tabakalı üyelik, kişilerin ülke içinde bulunmalarına rağmen farklı hak paketlerine sahip olmasını ifade etmektedir. Vatandaş, kalıcı ikamet sahibi, geçici işçi, sığınma başvurucusu ve düzensiz statüdeki kişi emek ve sosyal haklara farklı düzeylerde erişir. Bu tabakalaşma politika işlevi görebilir; aşırı karmaşıklık hakların anlaşılmasını ve idarenin tutarlı uygulamasını zorlaştırır. Statü sayısı kadar statüler arasındaki geçiş ve asgari hak tabanı da değerlendirilmelidir.

Uzun süreli ikamet sosyal hakları güçlendirmesi, üyeliğin zamansal boyutunu tanıır. Bununla birlikte düşük ücret ve kayıt

dışılık, katkı veya gelir koşullarının karşılanmasını zorlaştırabilir. Böylece başlangıçtaki statü kısıtı ileride kalıcı üyeliğe erişimi de engeller. Politika, her aşamayı ayrı değerlendirdiğinde bu birikimli dezavantajı göremez. Etki değerlendirmesi statü yaşam döngüsünü izlemelidir.

2.13 Belge rejimi ve dijital kimliğin siyaseti

Kimlik belgesi kamu hizmetlerine erişimi kolaylaştırır, aynı kişinin farklı kayıtlarda tanınmasını ve sahteciliğin azaltılmasını sağlamaktadır. Fakat belge rejimi, kişinin devlet için hangi özellikleriyle görünür olacağını da belirlemektedir. Ad, doğum tarihi, vatandaşlık, cinsiyet, aile ve biyometrik veri gibi alanlar teknik değildir; hata veya uyumsuzluk hâlinde kişinin gündelik yaşamını etkilemektedir.

Göçmenlerin ad ve doğum bilgilerinin farklı alfabe, takvim veya belge sistemlerinden aktarılması kayıt uyumsuzluğu yaratabilir. Küçük bir yazım farkı sağlık, eğitim, banka ve ikamet sistemlerinde ayrı kişi kayıtlarına dönüşebilir. Kurumlar arası eşleştirme hatayı yaymadan önce düzeltme prosedürü bulunmalıdır. Kişinin hangi kurumun “ana kayıt” sahibi olduğunu bilmemesi, hesap verebilirlik mesafesini büyütür.

Biyometrik kimlik, belgesiz veya birden çok kimlik kullanan kişiyi tespit etmede güçlü araçtır. Biyometri yanılmaz değildir; veri kalitesi, yaş, fiziksel koşul ve sistem tasarımı eşleşme sonucunu etkileyebilir. Üstelik biyometrik veri parola gibi değiştirilemez. Sızıntı veya amaç dışı kullanım ağır ve kalıcı risk doğurmaktadır. Toplama amacı, saklama süresi, erişim rolü ve silme kuralı kanuni ve denetlenebilir olmalıdır.

Dijital kimlik, kurumlar arası hizmeti hızlandırabilir. Tek kaydın sosyal hizmet, eğitim ve çalışma izniyle bağlanması başvurucunun tekrar tekrar belge sunmasını azaltmaktadır. Ancak

göç denetimi için toplanan verinin yardım veya sağlık başvurusunda otomatik kolluk bildirimi yaratması kişileri hizmetten uzaklaştırabilir. İşlevsel ayırım ve güvenli başvuru ilkesi, kamu sağlığı ve çocuk koruma gibi alanlarda önemlidir.

Veri öznesinin kaydına erişmesi, hatayı düzeltmesi ve işlemin temel nedenini öğrenmesi dijital sınırın usul güvencesidir. “Sistem izin vermedi” gerekçe değildir; kamu kurumu karar sorumluluğunu yazılıma devredemez. Otomatik uyarı nihai kararı etkiliyorsa insan incelemesinin kapsamı, görevlinin uyarıdan ayrılma yetkisi ve kayıt altına alma biçimi açıklanmalıdır.

2.14 Vatandaşlığa geçiş, çoklu vatandaşlık ve diaspora

Vatandaşlığa geçiş, idari bir işlemin ötesinde demokratik topluluğun yenilenme mekanizmasıdır. Koşullar dil, ikamet, geçim, kamu düzeni ve anayasal bağlılık gibi ölçütleri birleştirmektedir. Her ölçütün amacı ayrı açıklanmalıdır. Dil toplumsal katılımı kolaylaştırabilir; fakat erişilebilir eğitim sunulmadan yüksek eşik konması seçici dışlama yaratmaktadır. Geçim koşulu mali sorumluluk amacı taşıyabilir; engellilik, bakım veya yapısal işsizlik dikkate alınmadığında eşitsiz sonuç doğurabilir.

Almanya’nın güncel vatandaşlık düzeni, olağan yolda beş yıllık yasal ikamet eşiği ve çoklu vatandaşlık imkânlarının genişlemesiyle üyeliğin ikamet temelli yönünü güçlendirmektedir (Almanya Federal Cumhuriyeti, 1913). Reformun fiili etkisi, başvuru kapasitesi, eyalet ve yerel uygulama, belge talepleri ve işlem süresiyle belirlenecektir. Kanun değişikliği, uygulama yatırımının yerine geçmez.

ABD’de doğum yeri ilkesi vatandaşlığı idari takdirden önemli ölçüde ayırmaktadır. 2026 tarihli *Trump v. Barbara* kararı, ABD’de doğan ve yargı yetkisine tabi çocukların ebeveyn statüsünden bağımsız anayasal vatandaşlık bağını korumuştur

(Trump v. Barbara, 2026). Bu düzen, çocuk bakımından kuşaklar arası statüsüzlüğü önlemektedir; ebeveynlerin düzensiz statüsü ve aile birliği sorununu kendiliğinden çözmez. Aynı aile içinde farklı statüler oluşabilir.

Çoklu vatandaşlık, bağlılığın tek ve bölünmez olması gerektiği düşüncesiyle tartışılır. Günümüz hareketliliğinde aile, mülkiyet, çalışma ve siyasal bağlar birden fazla ülkeye yayılabilmektedir. Önceki vatandaşlıktan çıkma şartı, kişinin miras, seyahat veya aile ilişkileri üzerinde ağır sonuç doğurabilir. Çoklu vatandaşlığın kabulü üyeliğe geçişi kolaylaştırırken oy, diplomatik koruma ve kamu görevi gibi alanlarda açık kurallar gerektirmektedir.

Diaspora politikası, ülke dışında yaşayan vatandaşlarla bağı sürdürür. Seçimlere katılım, konsolosluk hizmeti, kültür ve yatırım programları ulusal üyeliğin ülke dışına uzandığını göstermektedir. Devlet kendi diasporasının çoklu bağlarını meşru görürken ülkesindeki göçmenlerin dış bağlarını kuşkuyla karşılıyorsa tutarsızlık oluşmaktadır. Karşılaştırmalı üyelik siyaseti, göç alan ve göç veren devlet rollerini birlikte değerlendirmelidir.

2.15 Statü yaşam döngüsü ve kurumsal geçişler

Göç politikası çoğu zaman her statüyü ayrı mevzuat ve birim içinde yönetmektedir. Oysa kişinin yolculuğu vize, giriş, geçici ikamet, çalışma, aile, koruma, kalıcı ikamet ve vatandaşlık arasında geçişler içermektedir. **Statü yaşam döngüsü** yaklaşımı, bu geçişlerin toplam etkisini izler. Başlangıçtaki karar sonraki aşamada belge, süre veya hak koşulu hâline gelebilir.

Yaşam döngüsündeki ilk risk çıkmaz statüdür. Kişi ne güvenli biçimde dönebilir ne kalıcı statüye geçebilir; geçici izinler yenilenirken eğitim ve çalışma planı yapamaz. İkinci risk idari uçurumdur. Bir statünün bitişi ile yenisinin başlangıcı arasında

çalışma veya sağlık hakkı kesilebilir. Üçüncü risk birikimli hata olup ilk kayıttaki yanlış bilginin bütün sonraki kararlara taşınmasıdır.

Geçiş tasarımı kurumlar arası sorumluluk gerektirmektedir. Çalışma izninden kalıcı ikamete geçişte göç ve çalışma kurumları; çocukluktan yetişkinliğe geçişte eğitim, sosyal hizmet ve göç idaresi; korumadan gönüllü dönüşe geçişte ulusal idare, yerel aktör ve uluslararası kuruluş birlikte rol oynayabilir. Süreç sahibi belirtilmediğinde kişi kurumlar arasında dolaşır ve hak kaybı yaşar.

Performans ölçümü de yaşam döngüsünü izlemelidir. Bir birimin dosyayı hızlı kapatması, başka birimde tekrar başvuru veya uyuşmazlık doğuruyorsa sistem toplamda etkili değildir. Geçiş süresi, statü kaybı sayısı, tekrar belge talebi, itiraz ve hizmet kesintisi göstergeleri kurumsal siloların ötesinde bilgi üretmektedir. Kişi merkezli veri, mahremiyet ilkeleri içinde süreç kalitesini ölçmek için kullanılabilir.

Yaşam döngüsü yaklaşımı vatandaşlığı kaçınılmaz son saymaz. Dönüş, döngüsel hareket veya uzun dönemli vatandaş olmayan ikamet meşru seçeneklerdir. Önemli olan seçeneklerin koşullarının öngörülebilir, hak tabanının güvenli ve geçiş kararının düzeltilebilir olmasıdır. Statü sınırı demokratikleştiğinde kişi, idari belirsizliğin pasif nesnesi olmaktan çıkar ve geleceğini planlayabilen siyasal-toplumsal özne hâline gelmektedir.

2.16 Bölüm değerlendirme: Statü sınırı

Vatandaşlık ve yabancılık arasındaki ayırım, sınırın ülke içinde devam eden biçimidir. Kişi fiziksel sınırı geçtikten sonra ikamet, çalışma, koruma, hizmet ve katılım kurallarıyla tekrar tekrar sınıflandırılır. Bu nedenle üyelik tek bir kabul anı değil, zaman içinde işleyen bir statü düzenidir. Anayasa, bu düzenin hangi ayrımlara izin verdiğini ve hangi hakların statüden bağımsız olduğunu belirlemektedir.

Vatandaşlık içeride siyasal eşitliğin güçlü aracıdır; aynı zamanda vatandaş olmayanlar açısından dışlama sınırı oluşturmaktadır. Anayasal vatandaşlık, üyeliği ortak demokratik ilkeler üzerinden kurarak kültürel kapanmayı azaltabilir. Yine de uzun süreli sakinlerin statü öncesi katılım ve hak sorunlarını tek başına çözmemektedir. Danışma, sivil toplum, yerel katılım ve erişilebilir vatandaşlık yolları birlikte düşünülmelidir.

Göçmen, mülteci, sığınmacı ve düzensiz göçmen kategorilerinin birbirinden ayrılması, hem analitik hem etik gerekliliktir. Kategoriler kişilerin bütün kimliğini tanımlamaz; belirli bir idari ve hukuki ilişkiyi göstermektedir. Kurumların dili, bu sınırı korumalıdır. Teknik terimlerin siyasal damgalamaya dönüşmesi, kararların tarafsızlığını ve kamuoyunun bilgi kalitesini zedeler.

Sonuç olarak “statü sınırı” üç ölçütle demokratikleşir: geçişlerin öngörülebilir olması, temel güvencelerin statüden bağımsız işlemesi ve kararların denetlenebilirliği. Bir sonraki bölüm, bu statüleri üreten kurumların mimarisine odaklanacaktır. Yürütme, bakanlıklar, göç idareleri, güvenlik kurumları, yerel yönetimler ve bağımsız organlar arasındaki görev dağılımı, anayasal ilkelerin günlük politikaya dönüşme kapasitesini belirlemektedir.

Tablo 2.1. Statülerin siyasal ve kurumsal sonuçları

Statü	Üyelik ilişkisi	Başlıca kurumsal temas	Kritik güvence
Vatandaş	Tam siyasal üyelik	Nüfus ve vatandaşlık idaresi, seçim kurumları	Vatandaşlıktan keyfi çıkarılmama ve ülkeye dönme
Yasal ikamet sahibi	Süreli veya kalıcı toplumsal üyelik	Göç idaresi, çalışma ve sosyal hizmet kurumları	Öngörülebilir yenileme ve aile hayatı

Statü	Üyelik ilişkisi	Başlıca kurumsal temas	Kritik güvence
Uluslararası koruma başvurusu	Koruma talebi incelenen kişi	İltica birimi, kabul sistemi, yargı ve yardım mekanizmaları	Bireysel değerlendirme, geri göndermeme, etkili başvuru
Mülteci veya ikincil koruma yararlanıcısı	Koruma temelli yasal üyelik	Göç idaresi, sosyal kurumlar, belediyeler	Statü güvencesi, belge ve entegrasyon erişimi
Geçici koruma altındaki kişi	Kitlesel akına bağlı kolektif koruma	Merkezi koordinasyon, yerel hizmet ağı	Süre uzadıkça geçiş ve gelecek planı
Düzensiz durumda bulunan kişi	İkamet koşullarını karşılamayan kişi	Kolluk, göç idaresi, geri dönüş ve şikâyet kurumları	İnsan onuru, bireysel risk değerlendirmesi ve orantılılık

3.BÖLÜM

GÖÇ POLİTİKALARININ KURUMSAL MİMARİSİ

3.1 Politika alanının sınırları

Göç politikası tek bir amaç etrafında kurulmaz. Ülkeye giriş, uluslararası koruma, yasal ikamet, işgücü göçü, aile birleşimi, öğrenci hareketliliği, entegrasyon, sınır güvenliği, insan ticaretiyle mücadele ve geri dönüş aynı alan içinde yer almaktadır. Bu amaçların her biri farklı uzmanlık, veri ve bütçe gerektirmektedir. Kurumsal mimari, bu işlevleri hangi örgütlerin üstlendiğini ve aralarındaki bağlantının nasıl kurulduğunu göstermektedir (Geddes & Scholten, 2016; Hampshire, 2013; OECD, 2025).

Politika alanının sınırı, örgüt şemasından daha geniştir. Göçten sorumlu başkanlık veya bakanlık merkezde görünse de dışişleri, çalışma, eğitim, sağlık, sosyal politika, güvenlik, adalet ve yerel yönetim kurumları karar zincirine katılmaktadır. Bir öğrencinin vize, ikamet, kayıt, barınma ve çalışma süreçleri farklı idarelere dokunur. Göç yönetimini tek kuruma indirgemek, uygulamadaki

karşılıklı bağımlılığı görünmez kılmaktadır (Geddes & Scholten, 2016; Lahav, 2004).

Kurumsal mimari; görev dağılımının açıklığı, kurum amaçlarının uyumu, bilgi ve kaynak akışının görevleri destekleme derecesi ve hata ya da başarısızlık durumunda sorumlu aktörün belirlenebilirliği üzerinden değerlendirilmelidir. Bu sorular, koordinasyonu yalnız toplantı ve protokol sayısı ile ölçmekten kaçınmayı sağlamaktadır. İyi mimari, işbirliğinin yanı sıra anlaşmazlığın çözülme usulünü de içermektedir.

Göçün siyasal niteliği, kurumların öncelikleri arasındaki gerilimde görülmektedir. İçişleri birimi kamu düzenini, çalışma kurumu işgücü ihtiyacını, sosyal idare kırılabilirliği, dışişleri diplomatik ilişkiyi, yerel yönetim hizmet kapasitesini öne çıkarabilir. Bu öncelikler birbirini dışlamak zorunda değildir; ancak ortak hedef tanımlanmadığında her kurum kendi başarısını başka bir ölçütle raporlar. Politika bütünlüğü, farklı görevleri tek ölçüte indirgemek değil, çatışan amaçların karar düzeyinde açıkça dengelenmesidir.

Kurumsal mimari zaman içinde oluşmaktadır. Kriz sırasında kurulan geçici bir koordinasyon birimi kalıcılaşabilir; yeni bir veri sistemi eski görev sınırlarını değiştirebilir; uluslararası fon belirli bir kapasitenin hızla büyümesini sağlayabilir. Tarihsel kurumsalcılık, başlangıçta işlevsel görünen tercihin daha sonra alternatifleri maliyetli hâle getirebildiğini açıklamaktadır (Pierson, 2000). Mimariyi anlamak için mevcut şemanın yanında hangi sorunlara cevap olarak geliştiğini de incelemek gerekmektedir (Mahoney & Thelen, 2010; Pierson, 2000).

3.2 Yürütme merkezindeki kurumlar

Göç yönetiminin merkezinde çoğu sistemde yürütme bulunmaktadır. Hükümet genel politika yönünü belirlemektedir, bakanlıklar düzenleyici ve idari yetkileri kullanmaktadır, uzman göç

idareleri bireysel işlemleri yürütmektedir. Başkanlık veya parlamenter sistem farkı, siyasi sorumluluğun örgütlenmesini etkilemektedir; fakat her iki sistemde de uygulama yoğunluğu yürütmeye bilgi ve gündem üstünlüğü kazandırır. Parlamento temel kuralları koysa bile günlük politika büyük ölçüde idari düzenleme ve önceliklerle şekillenir (Hall & Taylor, 1996; Lijphart, 2012).

Merkezî göç kurumu kurmanın başlıca gerekçesi uzmanlaşmadır. Dağınık görevlerin tek çatı altında toplanması, başvuru standardı, personel eğitimi ve veri bütünlüğü sağlayabilir. Buna karşılık kurum çok geniş görevlerle yüklendiğinde kabul, koruma, entegrasyon ve geri dönüş arasında öncelik çatışması doğmaktadır. Güvenlik mantığının baskın olduğu örgütsel çevrede koruma işlevi ikincilleşebilir; yalnız hizmet odaklı yapı ise sınır ve statü kararlarında gerekli koordinasyonu kuramayabilir. Tasarımın dengesi, görevlerin yazılı ayrımına ve ayrı kalite ölçütlerine dayanmaktadır.

Yürütme içindeki hiyerarşi karar hızını artırabilir. Kriz anında merkezi talimat, bölgeler arasında kaynak aktarımı ve ortak veri üretimi kolaylaşır. Ancak merkezileşme, yerel koşullara uyarlama kapasitesini azaltabilir ve hatalı tercihin ülke çapında tekrarlanmasına yol açabilir. Yetki devri bu riski azaltırken uygulama farkları yaratmaktadır. Etkili mimari, hangi kararların ulusal standart gerektirdiğini ve hangilerinin yerel takdire bırakılacağını açıkça belirlemektedir.

Bakanlıklar arası koordinasyon, göç politikasının yatay boyutudur. Üst düzey kurul veya kabine komitesi, ortak hedef belirleyebilir; teknik çalışma grupları veri ve uygulama sorunlarını çözebilir. Fakat koordinasyon organının kendi bütçesi, sekreteryası veya izleme yetkisi yoksa kararları tavsiye düzeyinde kalabilir. Her toplantının karar, sorumlu kurum, süre ve takip bilgisiyle kaydedilmesi, koordinasyonu hesap verebilir kılmaktadır.

Yürütme merkezinin dış aktörlerle ilişkisi de mimarının parçasıdır. Uluslararası kuruluşlar teknik destek ve veri, sivil toplum erişim ve uzmanlık, özel sektör teknoloji ve hizmet sağlayabilir. Bu aktörlerin katılımı kapasiteyi artırsa da kamu sorumluluğunu ortadan kaldırmaz. Sözleşme, hibe ve ortak proje düzenlemeleri amaç, gösterge, veri sahipliği, şikâyet ve denetim hükümlerini açıkça içermelidir.

3.3 Bürokrasi ve uzmanlaşma

Bürokrasi göç politikasını somut karara dönüştüren örgütsel alandır. Personel dosyaları incelemekte, görüşme yapmakta, kimlik ve güvenlik kontrollerini yürütmekte, statü kararı hazırlamakta, hizmete yönlendirmekte ve geri dönüş işlemlerini koordine etmektedir. Bu işler yüksek hacim, zaman baskısı ve belirsiz bilgi altında gerçekleşmektedir. Uzmanlaşma karar kalitesinin koşuludur; fakat uzman bilginin demokratik denetimden bağışık olması anlamına gelmez (Lipsky, 1980; March & Olsen, 1984).

Mesleki rollerin ayrılması önemlidir. Koruma görüşmesi yapan personel ile zorla geri dönüş operasyonunu yöneten personelin amaçları ve eğitimleri farklıdır. Tercüman, sosyal çalışmacı, hukuk uzmanı, veri analisti ve kolluk görevlisi aynı dosyada yer alabilir. Roller karıştığında kişi kimin hangi amaçla bilgi topladığını anlayamaz. Açık rol tanımı, hem etik güvence hem veri kalitesi sağlamaktadır.

Örgütsel rutinler eşit uygulama üretmektedir; aynı zamanda kör nokta yaratabilir. Standart form, çok sayıda başvurunun karşılaştırılmasını kolaylaştırır. Ancak kişinin deneyimi formdaki kategorilere uymadığında önemli bilgi kaybolabilir. Bürokratik kalite, standardizasyon ile istisnayı fark etme kapasitesini birleştirmektedir. Düzenli dosya örnekleme, kararın itirazda bozulma nedenleri ve kullanıcı geri bildirimi, rutinin yan etkilerini gösterebilir (Lipsky, 1980).

Uzmanlaşmanın sürdürülebilirliği personel politikasıyla ilgilidir. Hızlı büyüyen göç kurumları kısa süreli sözleşmeli personel veya proje finansmanına dayanabilir. Deneyimli çalışanın ayrılması kurumsal hafıza kaybına yol açmaktadır. İş yükü, tükenmişlik ve ikincil travma, karar kalitesini doğrudan etkilemektedir. İnsan kaynağı göstergeleri, yalnız toplam kadro değil eğitim saati, görev süresi, dosya yükü ve personel devri üzerinden izlenmelidir.

Bürokratik özerklik ile siyasi yönlendirme arasında denge gerekmektedir. Seçilmiş hükümet politika önceliği belirleme yetkisine sahiptir; memurlar ise kanuna uygun, tarafsız ve tutarlı uygulama yükümlülüğü taşımaktadır. Sık değişen siyasi talimatlar dosya standartlarını belirsizleştirebilir. Buna karşılık kapalı bir uzman topluluğu da demokratik tercihlere direnebilir. Açık düzenleme, yayımlanmış rehber, profesyonel etik ve bağımsız denetim bu iki riski sınırlar (Hall & Taylor, 1996; March & Olsen, 1984).

3.4 Türkiye’de kurumsal mimari

Türkiye’de 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, göç yönetiminin temel idari çerçevesini kurmuştur (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013). Göç İdaresi Başkanlığı; yabancıların giriş, kalış ve çıkış işlemleri, uluslararası ve geçici koruma, düzensiz göç, uyum ve insan ticareti mağdurlarının korunması gibi geniş bir görev alanına sahiptir. Merkez ve taşra yapılanması, ülke çapında ortak politika ile yerel uygulamayı birleştirmeyi amaçlar.

Kurumsal yapının güçlü yanı, daha önce farklı güvenlik ve idari birimlere dağılmış göç görevlerinin uzmanlaşmış sivil bir idare çevresinde toplanmasıdır. Bu dönüşüm kayıt, statü belirleme ve politika geliştirme kapasitesini artırmıştır. Bununla birlikte geniş görev alanı, güvenlik, koruma ve uyum işlevlerinin aynı örgüt içindeki ağırlığını sürekli değerlendirmeyi gerektirmektedir.

Faaliyet raporları, farklı işlevler için ayrı performans ve kaynak bilgisi üretmelidir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2026).

İçişleri Bakanlığı, kolluk ve sınır birimleriyle yakın ilişki düzensiz göç ve kamu düzeni bakımından işlevseldir. Ancak göç politikası çalışma, eğitim, sağlık, aile ve yerel hizmet boyutlarına da sahiptir. Bakanlıklar arası koordinasyon yalnız kriz toplantılarında değil, yıllık plan ve bütçe döngüsünde kurulmalıdır. Ortak hedeflerin farklı kurumların stratejik planlarına yansımaları, koordinasyonun kalıcılığını artırmaktadır.

Türkiye’de belediyelerin göç alanında özel ve bütüncül bir görev kanunu sınırlıdır; buna karşılık 5393 sayılı Kanunun hemşehri hukuku, sosyal hizmet ve yerel ortak ihtiyaç hükümleri önemli bir uygulama zemini sağlamaktadır (Belediye Kanunu, 2005). Statü ve kayıt merkezi düzeyde belirlenirken barınma çevresi, sosyal destek, dil erişimi ve kent hizmetleri yerelde yaşanır. Görev-financeman uyumsuzluğu, göçmen nüfusun yoğun olduğu belediyelerde kapasite farkı yaratabilir.

Türkiye mimarisinde denetim çok aktörlüdür. TBMM, bütçe ve siyasi denetim araçlarını; Sayıştay mali ve performans bağlantılı dış denetimi; Kamu Denetçiliği Kurumu iyi idare ve hak temelli incelemeyi; TİHEK eşitlik ve ulusal önleme işlevlerini üstlenir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012; Sayıştay Kanunu, 2010; Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, 2016). Bu kurumların raporları ortak bir öğrenme döngüsüne bağlanmadığında bulgular dağınık kalmaktadır. Kurumlar arası izleme tablosu, tavsiyelerin uygulanma durumunu kamusal hâle getirebilir.

3.5 Almanya’da federal görev dağılımı

Almanya’nın federal ve parlamenter yapısı, göç yönetiminde Federasyon ile eyaletler arasında çok katmanlı bir görev dağılımı üretmektedir. Federal yasama temel göç ve iltica kurallarını

belirlemektedir; Federal İçişleri Bakanlığı politika koordinasyonunda merkezî rol oynar. Federal Göç ve Mülteciler Dairesi (BAMF), iltica prosedürleri, entegrasyon kursları ve göç araştırması gibi işlevleri yürütmektedir (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge [BAMF], 2026). Eyalet ve yerel makamlar kabul, barınma, yabancılar idaresi ve hizmet uygulamasında belirleyicidir.

Federal yapı, uygulamanın bölgesel kapasite ve tercihlere göre farklılaşmasına yol açabilir. Bu çeşitlilik yerel yenilik ve uyarlama sağlamaktadır; aynı statüdeki kişilerin hizmet deneyiminde eşitsizlik de yaratabilir. Ulusal standartlar, eyaletler arası koordinasyon ve karşılaştırılabilir veri bu riski azaltmaktadır. Federalizmde “tek biçimlilik” her zaman amaç değildir; asgari güvenceler ile yerel takdir arasındaki sınır açık olmalıdır.

BAMF’in hem karar hem entegrasyon ve araştırma işlevleri, bilgi üretimiyle uygulamayı yakınlaştırır. Kurum, göç eğilimlerini ve politika sonuçlarını izleyerek federal karar sürecine veri sağlamaktadır. Ancak uygulayıcı kurumun kendi performansını değerlendirmesi bağımsız dış denetimin yerini tutmaz. Parlamento komisyonları, Federal Sayıştay ve mahkemeler farklı hesap verme kanalları sunmaktadır. Kurum içi kalite güvence ile dış denetim birbirini tamamlamalıdır.

Almanya’da belediyeler ve ilçeler barınma, sosyal hizmet, okul, sağlık ve yerel entegrasyonun ön cephesindedir. Federal veya eyalet düzeyinde alınan kabul kararlarının mali sonucu yerel bütçeye yansımaktadır. Bu nedenle mali transfer formülleri nüfus, ihtiyaç ve konut piyasası gibi göstergeleri güncel biçimde dikkate almalıdır. Yerel yönetimlerin yalnız uygulayıcı değil, politika tasarımında bilgi sağlayıcı olması çok düzeyli yönetişimi güçlendirmektedir.

Federal yapının kriz kapasitesi, görev dağılımının önceden belirlenmesine bağlıdır. Yüksek başvuru dönemlerinde kayıt, dağıtım ve barınma kararları farklı düzeylerin eşzamanlı hareketini

gerektirmektedir. Geçici görev güçleri kısa vadede koordinasyon sağlamaktadır; kalıcı veri standartları ve finansman kuralları kurulmazsa her kriz aynı sorunları yeniden üretmektedir. Kurumsal öğrenme, eyaletler arası iyi uygulamaların düzenli karşılaştırılmasıyla desteklenebilir.

3.6 Avrupa Birliği'nin çok düzeyli mimarisi

AB göç mimarisi, yetkinin ulusüstü kurumlarla üye devletler arasında paylaşılmasına dayanmaktadır. Komisyon mevzuat önermektedir, uygulamayı izler ve ihlal prosedürleri başlatabilir. Konsey üye devlet hükümetlerinin tercihlerini, Avrupa Parlamentosu doğrudan seçilmiş temsil boyutunu karar sürecine taşımaktadır. AB Adalet Divanı birlik hukukunu yorumlar. Frontex, Avrupa Birliği İltica Ajansı ve eu-LISA gibi ajanslar operasyonel, teknik ve veri altyapısı desteği vermektedir (Guiraudon, 2000; Hooghe & Marks, 2001).

Bu mimaride “Avrupa Konseyi” kavramı iki farklı kurumu çağrıştırabildiği için terminolojik açıklık gereklidir. Avrupa Birliği içindeki Avrupa Birliği Zirvesi, üye devlet veya hükümet başkanlarının siyasi yön verdiği kurumdur. Avrupa Konseyi (Council of Europe) ise AB'den ayrı, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi sistemi çevresinde örgütlenen uluslararası kuruluştur. Göç tartışmasında iki kurumun rapor ve kararları karıştırılmamalıdır.

AB'nin ortak göç ve iltica politikası, iç sınırların büyük ölçüde kaldırıldığı Schengen alanıyla bağlantılıdır. Dış sınırdaki bir üye devletin uygulaması diğer devletlerin hareket ve güvenlik alanını etkilemektedir. Bu karşılıklı bağımlılık ortak standart ve dayanışma gerektirmektedir. Buna karşılık kabul, sosyal hizmet ve siyasi sorumluluk büyük ölçüde ulusal ve yerel düzeyde kalmaktadır. Yetki ile maliyet arasındaki ayrışma, AB göç siyasetinin sürekli gerilimidir.

2024 Pakt düzenlemeleri Haziran 2026'da uygulanmaya başlayarak tarama, Eurodac, sınır prosedürü, sorumluluk ve dayanışmayı yeni bir çerçevede birleştirmiştir (Avrupa Birliği, 2024g; Avrupa Birliği, 2024f; Avrupa Birliği, 2024h). Komisyonun ortak uygulama planı, ulusal mevzuat, kapasite, altyapı ve personel hazırlığını on ortak yapı taşı üzerinden yönlendirmiştir (Avrupa Komisyonu, 2024). Uygulamanın ilk aşaması, mevzuat uyumundan çok kurumların gerçek kapasitesini sınamaktadır.

Çok düzeyli mimarinin hesap verebilirliği, her işlemin karar ve uygulama izini korumaya bağlıdır. Ortak operasyonda personelin komuta zinciri, veri sisteminde erişim yetkisi, fon programında harcama sorumluluğu ve dayanışma katkısında sonuç ölçütü açık olmalıdır. Scharpf'in etkinlik ile demokratik meşruiyet arasındaki gerilim üzerine yaklaşımı, AB düzeyindeki çıktı kapasitesinin girdi ve hesap verme boyutuyla dengelenmesi gerektiğini hatırlatır (Scharpf, 1999).

3.7 Amerika Birleşik Devletleri'nde parçalı federal yapı

ABD'de göç hukuku ve sınır yönetimi ağırlıklı olarak federal yetkidir. İç Güvenlik Bakanlığı altında Gümrük ve Sınır Koruma (CBP), Göçmenlik ve Gümrük Muhafaza (ICE) ile Vatandaşlık ve Göçmenlik Hizmetleri (USCIS) farklı işlevleri üstlenir. Adalet Bakanlığına bağlı Göçmenlik İnceleme İcra Ofisi (EOIR) göçmenlik mahkemelerini yönetmektedir; Dışişleri Bakanlığı vizelerde, Sağlık ve İnsan Hizmetleri Bakanlığı refakatsiz çocuklarda rol oynar. Bu bölünme güvenlik, hizmet ve yargısal-idari işlevleri ayırırken koordinasyon sorunları doğurmaktadır (Lahav, 2004; Money, 1999).

Federal başkanlık sistemi yürütmeye geniş gündem ve uygulama önceliği alanı sağlamaktadır. Başkanlık emirleri, mevcut kanunların uygulanma tarzını hızla değiştirebilir. 2025 tarihli 14159 ve 14165 sayılı emirler, iç uygulama ve sınır güvenliğinde geniş bir yön değişikliği ortaya koymuştur (Executive Order 14159, 2025;

Executive Order 14165, 2025). Bununla birlikte kalıcı ödenek, örgüt kapasitesi ve temel statü değişiklikleri Kongre yetkileriyle bağlantılıdır. Yürütme hızı, mevzuat ve yargı sınırları içinde değerlendirilmektedir.

Eyalet ve yerel yönetimler federal göç statüsünü belirlemez; buna karşılık kolluk işbirliği, barınma, eğitim, sağlık, ehliyet ve yerel hizmetlerde önemli aktörlerdir. Bazı yerel yönetimler federal uygulamayla yakın işbirliği yaparken bazıları yerel kaynakların göç denetiminde kullanılmasını sınırlar. Bu farklılık, federalizm ve yerel demokrasi tartışmasını göç alanına taşımaktadır. Aynı federal statü, eyalet veya kentte farklı gündelik sonuçlar doğurabilir.

ABD'nin denetim mimarisi Kongre komisyonları, GAO, bakanlık müfettişlikleri, ombudsman benzeri birimler ve federal mahkemelerden oluşmaktadır. GAO'nun 2025 tarihli göçmen gözaltı raporu, dört ayrı denetim biriminin inceleme yaptığını ancak program etkinliğini ölçmek için açık hedef ve göstergelerin eksik olduğunu saptamıştır (U.S. Government Accountability Office, 2025). Bu bulgu, çok sayıda denetçinin varlığının ortak bir hesap verebilirlik sistemi için yeterli olmadığını göstermektedir.

Parçalı mimarinin avantajı, güç yoğunlaşmasını sınırlayan çoklu veto ve inceleme noktalarıdır. Dezavantajı ise sorumluluğun dağılması ve birbirinden farklı veri setlerinin ortak değerlendirmeyi zorlaştırmasıdır. Kongre ödeneğiyle kurulan bir birimin yürütme kararıyla işlevsizleşmesi, hukuki varlık ile operasyonel kapasite arasındaki farkı açığa çıkarır. Kurumsal dayanıklılık, görev tanımı kadar sürekli finansman ve raporlama yükümlülüğüne bağlıdır.

3.8 Güvenlik kurumları ile sivil idare arasındaki ilişki

Sınır yönetimi güvenlik işlevi içermektedir; belge sahteciliği, insan kaçakçılığı, insan ticareti ve sınır aşan suçlarla mücadele uzman kolluk kapasitesi gerektirmektedir. Bununla birlikte her

hareketlilik vakasını güvenlik olayı olarak sınıflandırmak, koruma ve hizmet işlevlerini zayıflatır. Kurumsal mimari, güvenlik değerlendirmesi ile statü belirlemeyi ilişkilendirmeli fakat birbirine indirmemelidir (Bigo, 2002; Huysmans, 2000).

Sivil göç idaresi, güvenlik kurumlarından gelen bilgiyi bireysel ve hukuki karar bağlamında değerlendirmelidir. İstihbarat veya risk kaydı tek başına anlaşılır gerekçe sunmayabilir. Kişinin hatalı eşleşmeye itiraz edebilmesi ve verinin kaynağının denetlenmesi gerekmektedir. Gizlilik zorunlu olduğunda bile bağımsız bir merci işlemin dayanağını inceleyebilmelidir. Güvenlik istisnası, denetimin tümünden dışlanmasına dönüşmemelidir.

Operasyonel olaylarda komuta zinciri açık olmalıdır. Ortak sınır devriyesi, geri dönüş uçuşu veya gözaltı tesisi birden fazla kurumun personelini içerebilir. Kimin güç kullanma yetkisi olduğu, olayın nasıl kaydedileceği ve şikâyetin hangi birime yapılacağı önceden belirlenmelidir. Frontex'in temel haklar görevlisi ve izleyicileri, ortak operasyonlarda bağımsız izleme kapasitesi kurma girişimidir (Avrupa Birliği, 2019). Etki, önerilerin operasyon planına yansmasıyla ölçülmektedir.

Güvenlik kurumları kapalı bilgi kültürüne sahip olabilir. Operasyon ayrıntılarının gizliliği meşru olsa da bütçe, genel performans, güç kullanımı ve şikâyet sonuçları için toplulaştırılmış bilgi üretilebilir. Parlamento komisyonlarının gizli oturum, güvenlik yetkili raportör veya sınırlı erişim gibi araçları denetim ile gizliliği uzlaştırabilir. Tam gizlilik, hatanın ve kötü uygulamanın kurumsallaşması riskini artırmaktadır.

Sivil-güvenlik dengesi personel eğitiminde de kurulmalıdır. Sınır görevlileri koruma talebini fark etme, çocuk ve insan ticareti mağduru gibi kırılgan kişileri yönlendirme ve orantılı güç kullanma konusunda eğitilmelidir. Göç idaresi personeli de belge ve güvenlik

risklerini anlayabilmelidir. Ortak eğitim rol sınırlarını kaldırmamalı; her mesleğin sorumluluğunu daha açık hâle getirmelidir.

3.9 Yerel yönetimler, bağımsız kurumlar ve sivil toplum

Kurumsal mimarinin merkez dışındaki aktörleri, politikanın toplumsal sonuçlarını görünür kılmaktadır. Belediyeler nüfus hareketini konut, ulaşım, atık yönetimi, eğitim çevresi ve sosyal yardım talebi olarak yaşar. Merkezi kayıt sistemindeki gecikme, yerel planlamada kaynak sapmasına dönüşebilir. Yerel veri ve deneyimin ulusal politika döngüsüne taşınması, hizmet etkinliği için gereklidir.

Bağımsız kurumlar uygulama ile siyasal karar arasına bilgi kanalı açar. Ombudsman bireysel başvurulardan idari örüntü çıkarabilir; insan hakları kurumu ayrımcılık ve tutulma koşullarını izleyebilir; yüksek denetim kurumu kaynakların mevzuata ve amaca uygunluğunu inceleyebilir. Bu kurumlar hükümetin yerini almamaktadır ve politika tercihini doğrudan belirlemez. İşlevleri, karar vericiyi açıklama yapmaya ve bulgulara cevap vermeye zorlamaktır.

Sivil toplum örgütleri, erişim güçlüğü yaşayan gruplarla kamu kurumları arasında aracı olabilir. Hukuki yardım, dil desteği, barınma ve izleme çalışmaları devlet kapasitesini tamamlamaktadır. Ancak temel hizmetlerin proje finansmanına aşırı bağımlılığı süreklilik sorunu yaratmaktadır. Kamu-sivil toplum işbirliği, rol, finansman, veri koruma ve bağımsız eleştiri güvencelerini yazılı hâle getirmelidir.

Yerel ve bağımsız aktörlerin katılımı merkezi sorumluluğu dağıtma aracı olarak kullanılmamalıdır. Merkezi yönetim statü ve kabul kararını verirken maliyeti karşılıksız biçimde belediyeye bırakamaz; temel hak yükümlülüğünü sivil toplum yardımına devredemez. Yetki ve maliyetin adil paylaşımı, çok düzeyli

yönetişimin koşuludur. OECD'nin yerel entegrasyon çalışması, ulusal çerçeve ile yerel uygulamanın uyumuna ve yerel kapasitenin desteklenmesine dikkat çeker (OECD, 2018).

Katılımcı mimari, göçmenlerin yalnız hizmet alıcısı olarak değil bilgi ve deneyim sahibi aktör olarak görülmesini gerektirmektedir. Kullanıcı kurulları, düzenli memnuniyet ve erişim araştırmaları, çok dilli şikâyet sistemi ve sivil izleme, kurumun kör noktalarını azaltabilir. Katılımın temsili niteliği ve geri bildirim sonuçları açıklanmadığında sembolikleşme riski vardır. Kurum, alınan görüşün hangi kararı etkilediğini veya neden etkileyemediğini raporlamalıdır.

3.10 Koordinasyon ve kurumsal kapasite

Koordinasyon, farklı kurumların aynışması değildir. Her kurumun uzmanlığı ve anayasal rolü korunurken ortak amaç, veri ve zamanlama etrafında uyum sağlamasıdır. Aşırı merkezleştirilmiş koordinasyon yerel bilgiyi bastırabilir; tamamen gönüllü ağ ise bağlayıcı karar üretemeyebilir. Uygun model, politika alanı ve kriz düzeyine göre değişmektedir. Temel görevler ve hesap verme çizgileri her modelde açık kalmalıdır.

Kurumsal kapasite beş bileşenle ölçülebilir: yetki, insan kaynağı, mali kaynak, bilgi altyapısı ve öğrenme yeteneği. Yetki olup personel yoksa karar gecikir; bütçe olup amaç net değilse harcama sonuç üretmez; veri olup düzeltme mekanizması yoksa hata çoğalır. Öğrenme yeteneği, denetim ve değerlendirme bulgularını prosedür, eğitim ve bütçeye dönüştürmektedir. Kapasite yalnız büyüklük değil, bileşenlerin uyumudur.

Ortak gösterge sistemi koordinasyonu güçlendirebilir. Örneğin başvuru süresi, barınma kapasitesi, okul kaydı, çalışma erişimi ve şikâyet sonucu farklı kurumlarca üretilir. Tanımlar ve referans dönemleri uyumlu değilse ulusal değerlendirme yapılamaz.

Ortak veri sözlüğü, sorumlu kurum ve kalite kontrol kuralı kurulmalıdır. Bununla birlikte bütün göstergelerin tek veri tabanında toplanması zorunlu değildir; birlikte çalışabilirlik, merkezi yığılmadan daha güvenli olabilir.

Koordinasyonun demokratik boyutu, kararların açıklanmasıdır. Kurulların üyeleri, görevleri, toplantı sonuçları ve izleme raporları erişilebilir olduğunda kurumlar arası süreç kamusal denetime açılmaktadır. Güvenlik veya kişisel veri gerekçesiyle bazı ayrıntılar korunabilir; ancak genel amaç ve sonuçlar açıklanabilir. Şeffaflık, koordinasyonun hızını azaltan ek yük değil, sorumluluğu belirginleştiren yönetim aracıdır.

Bölümün temel bulgusu, göç politikasının merkezî bir komuta zincirinden çok karşılıklı bağımlı bir kurumlar ağı olduğudur. Ağın etkili çalışması için merkezî yön, uzman bürokrasi, yerel uyarlama, bağımsız denetim ve sivil erişim birlikte gerekmektedir. Bir sonraki bölüm, bu ağ içinde yürütmenin neden özel bir güç biriktirdiğini ve bu gücün hangi anayasal sınırlarla çevrilebileceğini incelemektedir.

Tablo 3.1. Dört vakada göç yönetiminin kurumsal çekirdeği

Vaka	Siyasi merkez	Başlıca uzman yapı	Alt düzey uygulama	Dış denetim düğümleri
Türkiye	Cumhurbaşkanı, kabine ve İçişleri Bakanlığı	Göç İdaresi Başkanlığı	İl teşkilatı, hizmet kurumları ve belediyeler	TBMM, Sayıştay, KDK, TİHEK, yargı

Vaka	Siyasi merkez	Başlıca uzman yapı	Alt düzey uygulama	Dış denetim düğümleri
Almanya	Federal hükümet ve Federal İçişleri Bakanlığı	BAMF ve federal sınır kurumları	Eyaletler, yabancılar makamları, ilçe ve belediyeler	Bundestag, Bundesrat, Federal Sayıştay, ombudsman ve yargı mekanizmaları
Avrupa Birliği	Avrupa Komisyonu, Konsey ve Avrupa Parlamentosu	Frontex, EUAA, eu-LISA	Üye devlet idareleri ve yerel yönetimler	Avrupa Parlamentosu, Avrupa Sayıştay, Ombudsman, FRO, ABAD
ABD	Başkan ve federal yürütme	DHS bünyesinde CBP, ICE, USCIS; DOJ bünyesinde EOIR	Federal saha birimleri, eyalet ve yerel hizmet kurumları	Kongre, GAO, müfettişlikler, ombudsman yapıları, federal yargı

3.11 Politika döngüsü ve kurumsal temas noktaları

Göç politikasının kurumsal mimarisi, örgüt şemasından daha iyi biçimde politika döngüsü üzerinden anlaşılır. Gündeme alma, seçenek geliştirme, yetkilendirme, uygulama, izleme, değerlendirme ve yeniden tasarım aşamalarının her birinde farklı kurumlar ağırlık kazanır. Hükümet ve partiler gündemi belirleyebilir; parlamento statü ve bütçeyi yetkilendirir; uzman idare prosedürü uygulamaktadır; belediyeler sonuçları taşımaktadır; denetim organları uygulama bilgisini yeniden karar sürecine aktarmaktadır.

Bir aşamanın kurumsal boşluğu diğer aşamadaki kapasiteyle kolayca telafi edilemez.

Gündeme alma aşamasında sayılar, olaylar ve söylemler hangi sorunun acil sayılacağını belirlemektedir. Sınırdaki yoğunluk yürütmenin gündemini, konut baskısı belediyenin gündemini, hak ihlali başvurusu ombudsmanın gündemini etkilemektedir. Bu farklı problem tanımları ortak bir forumda buluşmazsa kurumlar aynı olaya başka amaçlarla müdahale etmektedir. Güvenlik birimi geçişi, göç idaresi dosya stokunu, sosyal hizmet kurumu ihtiyaç sahibini azaltmaya çalışırken toplam politikanın amacı belirsiz kalabilir.

Seçenek geliştirme çoğu zaman bakanlık ve uzman kurumlarda gerçekleşmektedir. Uzmanlık, teknik uygulanabilirlik için gereklidir; seçeneklerin yalnız idare içinde hazırlanması alternatiflerin daralmasına yol açabilir. Etki değerlendirmesi, yerel yönetim görüşü, sivil toplumdan kanıt ve denetim raporları tasarım aşamasına girmelidir. Sonradan yapılan istişare, karar verilmişse meşruiyet ritüeline dönüşmektedir. Katılımın değeri, seçenek henüz değiştirilebilirken bilgi sunmasındadır.

Yetkilendirme aşamasında hukuki araç ile kararın maddi önemi eşleşmelidir. Temel statü, özgürlük sınırlaması, büyük bütçe ve uzun dönemli veri sistemi parlamenter kanun veya açık kanuni dayanak gerektirmektedir. Operasyonel ayrıntının düzenleyici işlemlerle belirlenmesi işlevseldir; genel ve açık uçlu yetki, siyasal tercihi idari düzleme taşımaktadır. Kurum mimarisi, her aracın onay mercii ve yenileme süresini göstermelidir.

Uygulamada politika, kuraldan dosyaya çevrilir. Personel, bilişim sistemi, bina, sözleşme ve yerel hizmet bağlantısı bu çevirinin araçlarıdır. Uygulama başarısızlığı her zaman kuralın yanlış olduğunu göstermez; bazen kaynak veya süreç sahibi eksiktir. Tersi de geçerlidir: yüksek işlem sayısı kuralın amaçladığı toplumsal

sonuca ulaşıldığını kanıtlamaz. Döngü yaklaşımı çıktı, sonuç ve etkiyi ayırmaktadır.

İzleme ile değerlendirme aynı şey değildir. İzleme düzenli faaliyet verisi üretmektedir: başvuru, karar, süre, kapasite ve harcama. Değerlendirme ise politikanın neden ve hangi koşulda sonuç ürettiğini sormaktadır. Yeniden tasarım, değerlendirme bulgusunu bütçe, mevzuat, rehber veya örgütsel değişime çevirir. Göç mimarisinin olgunluğu, yeni kriz için sürekli yeni kurum kurmasından değil bu döngüyü kapatabilmesinden anlaşılır.

3.12 Sokak düzeyi bürokrasisi ve ilk temas siyaseti

Sınır görevlisi, dosya uzmanı, tercüman, sosyal çalışmacı, belediye personeli ve kabul merkezi çalışanı, genel kuralı bireysel durumda uygulayan ilk temas aktörleridir. Lipsky'nin sokak düzeyi bürokrasisi yaklaşımı, yoğun talep ve sınırlı kaynak altında çalışan kamu görevlilerinin rutinler geliştirerek politikanın fiili içeriğini şekillendirdiğini göstermektedir (Lipsky, 1980). Göç alanında bu etki büyüktür; çünkü kişi prosedürü bilmeyebilir ve ilk sınıflandırma sonraki bütün işlemleri belirleyebilir.

İlk temasın üç kritik işlevi vardır: **tanıma**, **yönlendirme** ve **kayıt**. Tanıma, kişinin koruma talebi, çocukluk, sağlık veya insan ticareti riski gibi durumunu fark etmektir. Yönlendirme, uygun prosedür ve kuruma güvenli erişim sağlamaktır. Kayıt, anlatı ve belgenin sonraki karar vericilerce kullanılabilecek biçimde doğru aktarılmasıdır. Bu işlevlerden birindeki hata, sonraki kurum ne kadar nitelikli olursa olsun telafisi güç zarar yaratabilir.

Kaynak baskısı memuru kestirme kurallara yöneltmektedir. Belirli ülke, rota, görünüm veya anlatı kalıbı risk ya da inanılabilirlik göstergesi hâline gelebilir. Kestirmeler işlem hızını artırırken bireysel koşulu ve istisnayı gözden kaçırabilmektedir. Kurum, soyut “ayrımcılık yapmayın” talimatından fazlasını sunmalıdır. Örnek

dosya tartişması, kr inceleme, karar gerekçesi analizi ve sonuçların gruplar bakımından istatistiksel kontrolü örtük kalıpları görünür kılabilir.

Tercüman ilk temasın çoğu zaman görünmez karar ortağıdır. Yanlış veya eksik eviri, anlatının tutarsız görünmesine; lehçe ve kültürel ifade farkı inanılırlık sorunu sayılmasına yol açabilir. Tercümanın yeterliği, tarafsızlığı ve gizlilik yükümlülüğü standartlaştırılmalı; başvurucu eviri sorununu güvenle bildirebilmelidir. Ses kaydı gibi kalite araçları mahremiyet ve saklama kurallarıyla birlikte düşünülmelidir.

n hat personelinin takdirini tamamen ortadan kaldırmaya çalışan aşırı ayrıntılı sistem, yeni sorun yaratabilir. Her olayı forma sığdırmak, nadir kırılğanlığı ve bağlamsal bilgiyi dışlar. Amaç, takdiri görünür ve öğrenebilir kılmaktır. Memur hangi ölçütle standart yoldan ayrıldığını gerekelendirmeli; kurum bu kararları rnekleyip tutarlılığı incelemelidir. Mesleki zerklik, hesap verme ve destekle birlikte korunur.

Personelin etik ve psikolojik çalışma koşulu da mimarının parçasıdır. Sürekli travma anlatısı dinleyen veya çatışmalı ortamda çalışan grevlide tükenmişlik, duyarsızlaşma ve hızlı karar eğilimi oluşabilir. Düzenli süpervizyon, görev rotasyonu, makul dosya yükü ve psikososyal destek hem çalışan hakkı hem karar kalitesi aracıdır. Personel hatasını yalnız disiplin sorunu sayan yönetim, örgütsel nedenleri öğrenemez.

3.13 Kurumlar arası koordinasyon araçları

Koordinasyon ihtiyaçı çoğu zaman yeni bir kurul oluşturularak karşılanır. Kurul yararlı olabilir; fakat toplantı, karar ve uygulama arasında açık bağ yoksa aktörlerin bilgi paylaştığı fakat sorumluluk üstlenmediği bir foruma dönüşmektedir. Etkili koordinasyon için meseleye göre farklı araçlar gerekmektedir: görev

matrisi, ortak vaka protokolü, hizmet seviyesi anlaşması, veri sözlüğü, mali transfer formülü, uyuşmazlık çözme noktası ve ortak değerlendirme takvimi.

Görev matrisi, her süreç adımı için karar veren, uygulayan, danışılan ve bilgilendirilen aktörü ayırmaktadır. Özellikle ortak operasyon, çocuk koruma, insan ticareti ve geri dönüş gibi çok aktörlü süreçlerde “herkes sorumlu” ifadesinin pratikte kimsenin sorumlu olmamasını önlemektedir. Matris hukuki yetkiyi değiştirmez; yetkilerin temas noktasını görünür kılmaktadır.

Ortak vaka protokolü, bireysel dosyanın kurumlar arasında nasıl devredileceğini belirlemektedir. Gerekli bilginin kapsamı, rıza veya kanuni dayanağın hangi makamca kontrol edileceği, acil durumda uygulanacak süre ve dosya sahibine bilgi verecek birim protokolde açıkça belirlenmelidir. Protokol, bütün veriyi ortak havuzda toplamak yerine asgari ve amaçla sınırlı akış kurabilir. Erişim ve değişiklik kayıtlarının denetlenmesi güveni artırmaktadır.

Hizmet seviyesi anlaşması, bir kurumun diğerinden beklediği süre ve kaliteyi somutlaştırır. Örneğin statü değişikliğinin yerel hizmet sistemine aktarılma süresi, sağlık taramasının yönlendirme standardı veya güvenlik sorgusunun cevap takvimi belirlenebilir. Bu araç kurumlar arası bağımlılığı ölçülebilir yapar; yasal hak süresini aşağı çekemez ve kişiyi kurumlar arası gecikmenin maliyetine maruz bırakamaz.

Uyuşmazlık çözme noktası, iki kurumun görev veya veri yorumunda anlaşamadığı durumda kararın askıda kalmasını önlemektedir. Üst düzey siyasi kurula her dosyayı taşımak sürdürülebilir değildir. Operasyonel eşik ve başvuru basamakları önceden belirlenmelidir. Tekrarlayan uyuşmazlıklar, mevzuat veya görev tasarımıdaki yapısal sorunun göstergesi olarak raporlanmalıdır.

Koordinasyonun sürekliliği, kişisel ilişkilere bağımlılığı azaltmayı gerektirmektedir. Kriz döneminde başarılı çalışanlar arasında gayriresmî telefon ağı hızlı çözüm üretebilir; personel değiştiğinde kaybolur ve dışarıdan denetlenemez. İyi uygulama yazılı sürece, eğitim materyaline ve kurumsal hafızaya çevrilmelidir. Gayriresmî güven değerlidir; resmi sorumluluğun yerine geçmemelidir.

3.14 Veri yönetişimi ve birlikte çalışabilirlik

Göç yönetimi kimlik, hareket, statü, güvenlik, sağlık ve hizmet verilerinin kesiştiğı yoğun bir bilgi alanıdır. Veri eksikliği aynı kişinin birden çok kaydını, hizmet tekrarını ve güvenlik boşluğunu doğurabilir. Aşırı veri paylaşımı ise mahremiyet, ayrımcılık ve amaç genişlemesi riski yaratmaktadır. Veri yönetişimi bu iki uç arasında görev, kalite ve hak temelli bir düzen kurmaktadır.

Birlikte çalışabilirlik, bütün verilerin tek merkezde toplanması demek değildir. Sistemlerin ortak tanım ve güvenli bağlantıyla gerekli bilgiyi doğrulayabilmesidir. Merkezi veri gölü teknik kolaylık sağlayabilir; tek hata ve ihlal noktasını büyütür. Dağıtık model mahremiyeti destekleyebilir; kimlik eşleştirme ve güncelleme sorunu yaratmaktadır. Mimari seçim risk analiziyle yapılmalı, varsayılan olarak en az veri ilkesine dayanmalıdır.

Veri sözlüğü kurumsal koordinasyonun temelidir. “Başvuru”, “karar”, “geri dönüş”, “kapasite”, “çocuk” veya “kırılgan kişi” farklı sistemlerde başka anlam taşıyorsa birleşik istatistik yanıltır. Her göstergenin tanımı, kaynağı, güncelleme sıklığı, sorumlu birimi ve kalite sınırı yayımlanmalıdır. Eksik veya tahmini değer açıkça işaretlenmelidir.

Veri kalitesi, karar kalitesiyle bağlantılıdır. Kurumlar genellikle topladıkları alanın doluluk oranını izler; doğruluk ve güncellik daha zordur. İtirazda düzeltilen kayıtlar, mükerrer kişi

oranı, kurumlar arası uyumsuzluk ve gecikmeli güncelleme kalite göstergesi olabilir. Hataların hangi toplumsal gruplarda yoğunlaştığı incelenmelidir; dil ve belge farklılığı sistematik eşitsizlik yaratabilir.

Erişim rol tabanlı ve izlenebilir olmalıdır. Her görevli her veriyi görmemeli; işlev için gerekli alanlara erişmelidir. Olağandışı sorgu, toplu indirme ve amaç dışı bağlantı otomatik uyarı üretmelidir. Denetim izi yalnız kötüye kullanım soruşturmasında değil, kurumlar arası sorumluluğu belirlemede kullanılmaktadır. Kimin hangi bilgiye dayanarak karar verdiği bilinmeden karar gerekçesi değerlendirilemez.

Kişinin veri üzerindeki hakları hizmet tasarımına çevrilmelidir. Çok dilli erişim talebi, yanlış kaydı düzeltme, verinin kaynağını öğrenme ve saklama süresi sonunda silme işlemi gerçek bir birime ve süreye bağlanmalıdır. Teknik ekip, hukuk ve politika birimleri sistem kurulmadan birlikte çalışmalıdır. Sonradan eklenen “uyum” katmanı, veri mimarisinin temel seçimini kolayca düzeltmez.

3.15 Kurumsal kapasitenin ölçülmesi

Kapasite çoğu raporda personel, bina, araç veya bütçe toplamıyla ölçülmektedir. Bunlar gerekli girdilerdir; sonuca dönüşmediklerinde kapasiteyi olduğundan yüksek göstermektedir. Kurumsal kapasiteyi altı katmanda ölçmek daha açıklayıcıdır: yetki açıklığı, kaynak yeterliği, süreç olgunluğu, çıktı kalitesi, uyarlanabilirlik ve demokratik kapasite.

Yetki açıklığı, kurumun ne yapmakla sorumlu olduğunu ve başka kurumlarla sınırını bilmesidir. Görev çakışması aynı işin tekrarlanmasına, görev boşluğu kişinin yönlendirilememesine yol açmaktadır. **Kaynak yeterliği**, yalnız toplam kaynak değil talebin coğrafi ve zamansal dağılımıyla eşleşmedir. Ülke genelinde yeterli kadro, sınır ilinde veya dosya türünde darboğazı gizleyebilir.

Süreç olgunluğu, işlemin belirli kişilerin hafızasına değil belgelenmiş ve test edilmiş rutine dayanmasıdır. Ancak olgunluk katılık anlamına gelmez. İstisna yolu, güncelleme ve geri bildirim mekanizması olmalıdır. **Çıktı kalitesi**, işlem sayısının yanı sıra gerekçe, doğruluk, itiraz sonucu ve kullanıcı erişimini kapsamaktadır. Dosya kapatmak, toplumsal sonucu tek başına göstermez.

Uyarlanabilirlik, talep veya hukuk değiştiğinde kurumun süreç ve kaynaklarını ayarlama yeteneğidir. Yeni kriz için bütünüyle yeni örgüt kurmak yerine ölçeklenebilir personel, teknoloji ve ortaklık kullanabilmek önemlidir. **Demokratik kapasite** ise bilgi yayımlama, parlamentoya cevap verme, şikâyet çözme ve denetim bulgusunu uygulama yeteneğidir. Bu boyut olmadan operasyonel büyüklük anayasal devlet kapasitesi sayılmaz.

Kapasite karşılaştırması bağlamı dikkate alınmalıdır. Kişi başı maliyet, vaka karmaşıklığı, ücret düzeyi, coğrafya ve hizmet standardı farklıyken doğrudan başarı sırası vermez. Süre göstergesi de dosyanın niteliği ve karar kalitesiyle birlikte okunmalıdır. Karşılaştırılabilirlik, bağlamı silmek değil, farklılığın hangi bölümünün kurumsal performanstan kaynaklandığını açıklamaktır.

Kapasite raporu belirsizlik aralığını ve veri sınırlılığını göstermelidir. Tam sayının varlığı kesin bilgi yanılması yaratabilir. Geç gelen yerel veri, mükerrer kayıt ve farklı tanım açıkça belirtilirse karar verici riski daha doğru yönetmektedir. Kurumsal güven, hiç hata yokmuş gibi konuşmaktan değil hatayı ölçme ve düzeltme yeteneğinden doğmaktadır.

3.16 Örgütsel başarısızlık biçimleri

Göç yönetiminde başarısızlık yalnız “kapasite eksikliği” değildir. En az altı farklı biçim ayrıştırılabilir. **Yetki başarısızlığı**, kurumun karar için açık dayanağa sahip olmamasıdır.

Koordinasyon başarısızlığı, yetkili kurumların birbirine bağılı işi zamanında tamamlayamamasıdır. **Bilgi başarısızlığı**, kararın eksik, yanlış veya karşılaştırılmaz veriye dayanmasıdır. **Uygulama başarısızlığı**, kural ve kaynağın sahada öngörülen sonuca dönüşmemesidir. **Hesap verme başarısızlığı**, sorumlunun ve düzeltme yolunun bulunamamasıdır. **Öğrenme başarısızlığı**, bilinen sorunun tekrar etmesidir.

Bu ayırım çözüm aracını değiştirmektedir. Yetki sorunu yeni mevzuat veya görev açıklığı; koordinasyon sorunu süreç sahibi ve hizmet standardı; bilgi sorunu veri yönetişimi; uygulama sorunu personel, teşvik ve saha denetimi; hesap verme sorunu forum ve takip; öğrenme sorunu değerlendirme ile yeniden tasarım gerektirmektedir. Her probleme yeni bütçe istemek veya yeni kurum kurmak kaynak israfına yol açabilir.

Başarısızlıklar birbirini besler. Belirsiz yetki veri sorumluluğunu, kötü veri kaynak tahsisini, yanlış tahsis uygulamayı, uygulama sorunu kamu güvenliğini bozar. Güven kaybı siyasal aktörleri daha sembolik ve merkezî tedbirlere yöneltebilir. Kurum mimarisi tek hatayı değil bu zinciri görmelidir. Kök neden analizi, en görünür sonucun gerisindeki bağlantıyı araştırır.

Başarısızlığın görünürlüğü eşitsizdir. Sınırdaki büyük olay siyasal gündeme girerken binlerce küçük gecikme veya kayıt hatası dağınık kalabilir. Bireysel şikâyetler kodlanıp örüntüye çevrilmezse sistemik sorun anlaşılmaz. Ombudsman ve hizmet birimleri ortak sorun sınıflandırması kullanabilir; kişisel veriyi koruyarak tekrar, bölge ve süreç aşamasını raporlayabilir.

Kurumlar kötü sonuç karşısında savunmacı davranabilir; veriyi sınırlamak, sorunu başkaya atmak veya hedefi sonradan değiştirmek isteyebilir. Bağımsız denetim bu eğilimi dengeler. Bununla birlikte cezalandırıcı ve siyasal teşhir odaklı denetim, çalışanların hatayı saklamasına yol açabilir. Ağır ihlal için yaptırım

ile dürüst hata bildirimini teşvik eden öğrenme sistemi ayrıştırılmalıdır.

3.17 Reform, katmanlaşma ve kurumsal değişim

Göç kurumları çoğu zaman sıfırdan tasarlanmaz. Mevcut güvenlik, nüfus, çalışma, sosyal hizmet ve dışişleri örgütlerine yeni görevler eklenir. Mahoney ve Thelen'in kurumsal değişim yaklaşımı, kuralın üstüne yeni katman eklenmesi, mevcut kuralın başka amaçla yorumlanması, eski işlevin ihmal edilmesi veya yavaşça başka işleve dönmesi gibi yolları görünür kılmaktadır (Mahoney & Thelen, 2010). Göç idaresindeki reform, resmî kuruluş tarihinden daha uzun bir süreçtir.

Yeni uzman kurum kurulması görevlerin gerçekten aktarılacağı anlamına gelmez. Eski kurum personel, veri veya bütçeyi koruyabilir; sahadaki aktörler önceki rutini sürdürebilir. Geçiş döneminde çift başlılık ve dosya boşluğu oluşmaktadır. Reform planı mevzuat kadar varlık, personel, veri, arşiv, sözleşme ve devam eden dava aktarımını içermelidir.

Katmanlaşma bazen siyasal uzlaşının sonucudur. Eski kural kaldırılamadığı için yeni statü veya prosedür onun üstüne eklenir. Kısa vadede reformu mümkün kılmaktadır; uzun vadede karmaşıklığı ve eşitsizliği artırabilir. Benzer durumda kişiler başvuru tarihi veya rota nedeniyle farklı rejimlere tabi olabilir. Düzenli mevzuat ve süreç sadeleştirilmesi kurumsal kapasitenin parçasıdır.

Dijital reform da örgütsel değişim gerektirmektedir. Kötü tasarlanmış kâğıt süreci ekrana taşımak gecikmeyi otomatikleştirir. Önce görev, veri ve istisna akışı gözden geçirilmeli; sonra teknoloji seçilmelidir. Kullanıcı testi yalnız memurla değil, farklı dil ve erişilebilirlik ihtiyacı bulunan kişilerle yapılmalıdır. Teknoloji tedarik sözleşmesi değişen mevzuata uyarlama ve veri taşınabilirliği şartı içermelidir.

Reformun başarısı açılış günü değil, iki veya üç politika döngüsü sonunda değerlendirilmelidir. İlk dönemde eğitim ve aktarım maliyeti performansı düşürebilir. Zamanla gecikme, itiraz, çalışan devri, kullanıcı erişimi ve toplam maliyet ölçülmelidir. Kurumu sürekli yeniden yapılandırmak öğrenmeyi bölebilir; başarısız tasarımı yalnız istikrar adına korumak da doğru değildir. Değişim eşiği önceden belirlenmiş kanıta dayanmalıdır.

3.18 Kurumsal tasarım ilkeleri ve bölüm sonucu

Karşılaştırmalı incelemeden sekiz tasarım ilkesi çıkar. Birincisi **işlevsel açıklıktır**: güvenlik, statü kararı, hizmet, itiraz ve denetim rolleri tanımlanmalıdır. İkincisi **süreç sahipliğidir**: kişi kurumlar arasında ilerlerken toplam sonucun sorumlusu bulunmalıdır. Üçüncüsü **ölçek uyumudur**: karar hangi düzeyde alınırsa alınsın kaynak ve uygulama kapasitesi etkinin olduğu yere ulaşmalıdır.

Dördüncü ilke **asgari ve kaliteli veridir**. Kurum ihtiyacı olan bilgiye zamanında erişmeli, gereksiz veri toplamamalı ve kişinin düzeltme hakkını işletmelidir. Beşincisi **çoklu fakat bağlantılı denetimdir**. Parlamento, ombudsman, sayıştay, hak kurumu ve yargı kendi işlevini korurken ortak risk ve tavsiye takibi yapmalıdır. Altıncısı **personel profesyonelliğidir**: eğitim, etik, makul iş yükü ve mesleki destek karar altyapısıdır.

Yedinci ilke **geri döndürülebilirliktir**. Kriz birimi, veri sistemi ve büyük sözleşme belirli tarihte yeniden değerlendirilebilmeli; başarısız araç kurumsal maliyeti nedeniyle sonsuza kadar sürmemelidir. Sekizinci ilke **katılımcı öğrenmedir**. Yerel yönetim, çalışan, hizmet kullanıcısı ve sivil toplumdan gelen bilgi karar merkezine düzenli kanalla dönmelidir.

Bu ilkeler tek bir ideal örgüt şeması önermez. Türkiye'nin merkezî uzmanlaşması, Almanya'nın federal uygulaması, AB'nin

ağsal yapısı ve ABD'nin işlevsel ayrışması farklı anayasal temellere dayanmaktadır. Her model bakımından temel ölçüt, karar, uygulama, kaynak ve denetim arasındaki bağlantıların açıklığıdır. Kurum sayısı veya merkezileşme derecesi, bu bağlantı görölmeden başarı hakkında hüküm vermez.

Göç politikasının kurumsal mimarisi sonuç olarak statü üreten bir kamu yönetimi düzenidir. Organizasyon şemasındaki her çizgi, kişi açısından bekleme, yönlendirme, veri aktarımı veya itiraz anlamına gelir. Mimariyi değerlendirmek, yalnız üst düzey kurumları saymak değil, hareketlilik içindeki kişinin karar alanından nasıl geçtiğini izlemektir. İzleyen bölüm, bu mimari içinde yürütme gücünün araçlarını, avantajlarını ve anayasal sınırlarını ayrıntılandıracaktır.

Tablo 3.2. Kurumsal mimari için süreç-temelli değerlendirme matrisi

Süreç düğümü	Başlıca risk	Asgari kurumsal güvence	Örnek performans kanıtı
İlk temas ve kayıt	Yanlış yönlendirme, eksik veya mükerrer kayıt	Eğitimli görevli, tercüme, istisna protokolü	Düzeltilme oranı, yönlendirme süresi, kırılgnlık tespiti
Statü kararı	Tutarsız takdir ve dosya yığılması	Yayımlanmış ölçüt, ikinci göz, gerekçeli karar	Medyan süre, itirazda değişme nedeni, kalite örnekleme
Kurumlar arası geçiş	Dosya kaybı ve hizmet kesintisi	Süreç sahibi, veri sözlüğü, hizmet seviyesi	Devir süresi, tekrar belge talebi, kesinti sayısı
Yerel hizmet	Görev-finansman uyumsuzluğu	İhtiyaca dayalı transfer, yerel veri kanalı	Fiili nüfus-harcama eşleşmesi, erişim farkı

Süreç düğümü	Başlıca risk	Asgari kurumsal güvence	Örnek performans kanıtı
Sözleşmeli hizmet	Kalite ve sorumluluk boşluğu	Hak ölçütlü şartname, denetim erişimi, yaptırım	Şikâyet, hizmet standardı, yaptırım ve düzeltme
İzleme ve öğrenme	Rapor çokluğu, takip yokluğu	Ortak tavsiye çizelgesi, sorumlu ve son tarih	Tamamlanan eylem, tekrar bulgu, politika değişikliği

4. BÖLÜM

YÜRÜTME GÜCÜ VE GÖÇ YÖNETİMİ

4.1 Yürütmenin yapısal üstünlüğü

Göç politikası yürütmenin yapısal olarak güçlü olduğu alanlardan biridir. Sınırdaki günlük işlemler, uluslararası müzakereler, güvenlik bilgisi, idari veri ve acil müdahale kapasitesi yürütme kurumlarında yoğunlaşır. Parlamento temel kuralları ve bütçeyi belirlese de olayların hızı ile teknik ayrıntı, gündem üstünlüğünü hükümete vermektedir. Bu üstünlük her zaman anayasal sorun değildir; kamu yönetiminin işleyebilmesi için karar ve koordinasyon kapasitesi gerekmektedir. Sorun, uygulama üstünlüğünün sınırsız norm koyma ve denetimden kaçınma gücüne dönüşmesidir.

Yürütmenin göç alanındaki gücü üç kaynaktan beslenir. Birincisi bilgi asimetrisidir. Hükümet ve bürokrasi başvuru, geçiş, güvenlik ve operasyon verilerine diğer aktörlerden önce erişir. İkincisi yetki devridir. Yasama, ayrıntılı ve değişken konuları düzenleyici işlemlere bırakabilir. Üçüncüsü kriz dilidir. Ani akış

veya güvenlik tehdidi, hızlı kararın normal usullere üstün tutulmasını kolaylaştırır. Bu kaynaklar birlikte çalıştığında yürütme, politikanın hem problemini hem çözümünü tanımlama gücü kazanır (Mann, 1984; Tsebelis, 2002).

Hükümet sisteminin türü bu gücün hesap verme biçimini etkilemektedir. Parlamenter sistemde hükümet yasama çoğunluğuna dayanmaktadır ve siyasi sorumluluğu parlamento önündedir. Başkanlık sisteminde yürütme ayrı bir demokratik yetkiye sahiptir; yasamayla bütçe ve mevzuat üzerinden karşılıklı bağımlılık kurmaktadır. Her iki modelde parti disiplini, bölünmüş hükümet ve ikinci meclis gibi unsurlar teorik ayrımı değiştirebilir. Göç yönetimi açısından belirleyici soru, yürütme kararının hangi kurum tarafından ve ne kadar zamanında sorgulanabildiğidir.

Yürütme gücü yalnız üst siyasi makamda toplanmaz. Bakan, ajans başkanı, valilik, sınır birimi ve dosya memuru farklı takdir alanlarına sahiptir. Merkezi açıklama ile sahadaki uygulama arasında çeviri zinciri bulunmaktadır. Bir politika sertleştirildiğinde her birim bunu farklı prosedür, öncelik veya kaynak dağılımıyla hayata geçirebilir. Dolayısıyla yürütme gücünü analiz etmek, anayasal yetkinin yanında bürokratik uygulama katmanlarını incelemeyi gerektirmektedir (Lipsky, 1980; Migdal, 2001).

Demokratik amaç yürütmeyi işlevsizleştirmek değildir. Açık yetki, uzmanlık ve hızlı eşgüdüm, öngörülebilir göç politikası için gereklidir. Yürütmenin meşruiyeti kararın hızından çok, amaç ile araç arasındaki bağı açıklayabilmesi, sonuçları raporlaması ve düzeltici kurumların erişimine açık olmasıyla güçlenir. Güç ile hesap verme birbirini dışlamaz; kurumsal olarak eşleştirilmediğinde sorun doğmaktadır.

4.2 İdari takdir ve karar alanı

İdari takdir, kanunun birden çok meşru seçenek bıraktığı durumlarda idarenin somut koşullara göre karar verebilmesidir. Göç alanında başvuruların çeşitliliği, eksik belge, ülke koşullarındaki değişim ve bireysel kırılmalık takdiri kaçınılmaz kılmaktadır. Tamamen mekanik bir sistem ne gerçekçi ne adildir. Ancak takdir, gerekçesiz seçim veya siyasi talimatın dosyaya doğrudan uygulanması anlamına gelmez.

Takdirin sınırları norm, prosedür ve denetimle kurulmaktadır. Kanun amaç ve temel ölçütleri belirtir; ikincil düzenleme karar sürecini ayrıntılandırır; iç rehber uygulama tutarlılığı sağlamaktadır. Karar gerekçesi, kullanılan ölçüt ile olgu arasındaki bağı göstermektedir. İtiraz ve dış denetim, takdirin amacına uygun kullanılıp kullanılmadığını incelemektedir. Bu dört katmandan biri eksikse karar alanı ya aşırı daralır ya keyfileşir (Hall & Taylor, 1996; March & Olsen, 1984).

Takdirin siyasal etkisi düşük görünmektedir. Binlerce bireysel dosyada tekrarlanan küçük yorumlar, resmî politika metninden daha büyük bir yön değişikliği yaratabilir. Kabul edilebilir belge standardının yükseltilmesi, görüşme sürelerinin kısaltılması veya belirli dosyaların önceliklendirilmesi, kanun değişmeden sonuçları etkilemektedir. Parlamento denetimi yalnız yeni düzenlemeye değil, uygulama göstergelerine ve iç rehberlerin etkisine de bakmalıdır.

İdari rehberlerin yayımlanması şeffaflığı artırmaktadır; ancak güvenlik ve suistimal önleme gerekçeleriyle bazı ayrıntılar gizli tutulabilir. Gizlilik durumunda bağımsız denetim önem kazanır. Ombudsman veya yetkili parlamento komisyonu, kamuya açıklanmayan ölçütün kanuna ve eşitliğe uygunluğunu inceleyebilmelidir. “Operasyonel hassasiyet” denetimsizlik için genel bir kalkan olmamalıdır.

Takdirin kalitesi, karar vericinin zaman ve destek kapasitesine bağılıdır. Aşırı dosya yükü, performans baskısı ve yetersiz tercüme, iyi tasarlanmış kuralları bile işlevsiz bırakabilir. Hata oranını yalnız personelin kusuru olarak değerlendirmek örgütsel sorunu gizler. Yönetim, takdir kullanan personelin eğitimini, dosya yükünü, ikinci inceleme oranını ve mesleki bağımsızlığını izlemelidir.

4.3 Merkezileşme ve yetki devri

Göç yönetiminde merkezileşme, ülke çapında ortak standart ve hızlı kaynak dağılımı sağlamaktadır. Statü kararlarının aynı ölçütle verilmesi, veri sistemlerinin uyumu ve dış ilişkilerin tek elden yürütülmesi merkezî kapasitenin avantajlarıdır. Kitlese hareket dönemlerinde merkez, bölgeler arası yükü dengeleyebilir. Bununla birlikte yerel koşulları tanımayan ayrıntılı talimatlar uygulama esnekliğini azaltmaktadır.

Yetki devri, kararın vatandaşa yakın ve bağlama duyarlı olmasını sağlayabilir. İl, eyalet veya belediye düzeyi konut piyasası, okul kapasitesi, işgücü ihtiyacı ve toplumsal gerilim hakkında merkezden daha ayrıntılı bilgiye sahiptir. Ancak yerel kaynak farkları eşitsiz uygulama doğurmaktadır. Aynı statüdeki kişi, bulunduğu bölgeye göre farklı hizmet ve işlem süresiyle karşılaşabilir. Asgari standart ve denkleştirme finansmanı bu riski azaltmaktadır (Hooghe & Marks, 2001; Lipsky, 1980).

Merkezileşme tartışması ikili bir seçim olarak kurulamaz. Bazı işlevler merkezî, bazıları yerel, bazıları ortak yürütülmeye uygundur. Vatandaşlık ve koruma statüsü ulusal tutarlılık gerektirirken uyum ve sosyal hizmet yerel tasarıma ihtiyaç duyar. Veri standardı merkezî olabilir; verinin toplanması ve güncellenmesi yerel kurumlarda gerçekleşmektedir. Görev matrisi, her işlev için karar, uygulama, finansman ve denetim sorumluluğunu ayrı ayrı göstermelidir.

Türkiye'nin üniter yapısında merkezî göç idaresi güçlüdür. İl birimleri uygulama sağlarken belediyelerin göç alanındaki rolü daha çok genel yerel hizmet yetkilerinden doğmaktadır (Belediye Kanunu, 2005; Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013). Almanya'da federal mevzuat ile eyalet ve yerel uygulama arasında daha kurumsallaşmış bir paylaşım vardır. ABD'de federal göç yetkisi ile eyaletlerin kolluk ve hizmet tercihleri sürekli siyasal çatışma üretebilir. Bu farklar, anayasal yapının uygulama çeşitliliğini nasıl şekillendirdiğini göstermektedir.

Yetki devrinin hesap verebilirliği, kaynak ve veri devriyle tamamlanmasına bağlıdır. Merkez görevi yerele bırakıp bütçeyi tutarsa başarısızlık kaçınılmazdır; yerel birim veri üretmeden özerklik kullanırsa karşılaştırma ve denetim zorlaşır. Çok düzeyli sistem, ortak gösterge ile yerel açıklama alanını birlikte kurmalıdır. Böylece farklılıklar hata mı, tercih mi, kapasite sorunu mu ayırt edilebilir.

4.4 Başkanlık ve parlamenter sistemlerde göç siyaseti

Başkanlık sisteminde yürütmenin sabit görev süresi ve ayrı seçim meşruiyeti, göç politikasında belirgin yön değişikliklerine imkân verebilir. Başkan, idari öncelikleri, kaynak kullanımını ve diplomatik müzakereyi hızla yeniden düzenleyebilir. Buna karşılık yasama ile siyasi çoğunluk farklı olduğunda ödenek ve mevzuat çatışması ortaya çıkmaktadır. Yargı, yürütme işlemlerinin anayasal ve kanuni sınırlarını belirleyen önemli bir veto noktasıdır.

ABD, bu dinamiğin görünür örneğidir. 2025'te yayımlanan başkanlık emirleri sınır güvenliği, iç uygulama ve federal kurumların önceliklerinde geniş değişiklikler öngörmüştür (Executive Order 14159, 2025; Executive Order 14165, 2025). Başkanlık emri mevcut kanun içinde uygulama yönü verebilir; ancak Kongrenin yasama yetkisini veya anayasal güvenceleri aşamaz. Nationwide injunction tartışmasını ele alan Trump v. CASA kararı, alt mahkemelerin ülke

apında ihtiyaati tedbir yetkisini sınırlarken esastaki vatandaşlık sorununu çözmemiştir (Trump v. CASA, 2025). Bir yıl sonra Trump v. Barbara, doğumla vatandaşlığın anayasal kapsamını esastan belirlemiştir (Trump v. Barbara, 2026).

Parlamenter sistemde hükümetin yasama çoğunluğuna dayanması, politika ile mevzuat arasında daha doğrudan bağ kurabilir. Almanya’da federal hükümet göç ve vatandaşlık reformlarını koalisyon uzlaşması ve Bundestag süreciyle ilerletir; Bundesrat federal yapı nedeniyle ek bir etki alanıdır. Parti disiplini güçlü olduğunda parlamento denetimi çoğunluk tarafından sınırlanabilir, fakat komisyonlar, muhalefet hakları ve federal denge alternatif kanallar sağlamaktadır.

Türkiye’nin cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi, yürütme ile yasamanın ayrı demokratik yetkilere dayandığı bir modeldir. Göç yönetimi İçişleri Bakanlığı ve Göç İdaresi Başkanlığı çevresinde merkezi biçimde yürütölmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnameleri idari örgütlenmede etkili olabilir; temel hak ve statüleri düzenleyen alanlarda kanunilik ilkesi belirleyicidir. Hükümet sistemi üzerine önceki değerdirmeler, yürütme-yasama ilişkisini kurumsal denge ve etkinlik birlikte ele alarak incelemiştir (Bulut & Akın, 2018).

Sistem karşılaştırmasının sonucu, başkanlık eşittir güçlü yürütme veya parlamenter sistem eşittir güçlü parlamento gibi basit bir formöl değildir. Parti yapısı, koalisyon, ikinci meclis, yargısal denetim, bütçe kuralları ve idari gelenek sonucu değıştirmektedir. Göç alanında yürütme üstünlüğü her iki sistemde de yüksektir. Fark, bu üstünlüğün nasıl yetkilendirildiğı ve siyasi sorumluluğun hangi kanallarda işletildiğidir.

4.5 Sınır güvenliğı ve yürütme kapasitesi

Sınır güvenliğı yürütmenin en görünür görevlerinden biridir. Devlet, ölkeye giriş koşullarını uygulamak, sınır aşan suçu önlemek

ve güvenli geçişi sağlamak için personel, teknoloji ve uluslararası işbirliği kullanmaktadır. Güvenlik kapasitesinin varlığı demokratik devletin gereğidir. Ancak “güvenlik” geniş ve ölçüsüz bir amaç olarak kullanıldığında her müdahaleyi meşrulaştırabilir. Politika, hangi riskin hangi araçla azaltılacağını açıkça tanımlamalıdır.

Güvenlik performansı yalnız engellenen geçiş veya yakalama sayısıyla ölçüldüğünde kurumlar görünür faaliyeti artırmaya yönelebilir. Daha anlamlı göstergeler; belge sahteciliği tespitinin doğruluğu, insan ticareti mağdurlarının yönlendirilmesi, ölüm ve yaralanmanın azaltılması, başvuru kaydına erişim, personel davranışı ve şikâyet sonuçlarını içermektedir. Risk azaltımı, hak koruması ve yasal hareketin kolaylaştırılması aynı performans çerçevesinde yer almalıdır.

Teknoloji yürütme kapasitesini artırmaktadır. Biyometrik doğrulama, giriş-çıkış kaydı, seyahat bilgisi analizi ve ortak veri sistemleri kimlik ve güvenlik kontrolünü hızlandırabilir. Buna karşılık yanlış eşleşme, veri sızıntısı ve amaç dışı kullanım riski büyümektedir. Teknolojik aracın satın alınması, siyasal sorumluluğu tedarikçiye devretmez. Kamu kurumu hata oranı, ayırım etkisi, düzeltme yolu ve erişim kayıtlarını denetlemelidir.

AB’nin Eurodac düzenlemesi, iltica ve göç yönetiminde biyometrik veri kullanımını geniş ve bütünleşik bir yapıya taşımıştır (Avrupa Birliği, 2024h). Veri sistemi sorumluluk belirleme ve kimlik tespitine yardımcı olurken temel hak, veri koruma ve çocuklara ilişkin özel güvence gerektirmektedir. Bir veri kaydının farklı prosedürlerde kullanılabilmesi, amaçların açık ayrımını ve erişim yetkisinin izlenmesini zorunlu kılmaktadır.

Sınır güvenliği uluslararası işbirliğine bağımlıdır. Ortak devriye, bilgi paylaşımı, geri kabul ve kaçakçılıkla mücadele, başka devletlerin kapasite ve hukukuna dayanmaktadır. İşbirliği anlaşmalarında mali katkı, insan hakları standardı, izleme ve fesih

koşulları açıklanmalıdır. Yürütmenin diplomatik gizlilik alanı, parlamento ve kamuya asgari bilgi verilmesini bütünüyle ortadan kaldıramaz.

4.6 Olağanüstü dönem ve kriz yönetimi

Kriz, yüksek belirsizlik, zaman baskısı ve önemli değerlerin tehdit altında olduğu algısıyla tanımlanabilir (Boin vd., 2005). Kitlesel göç hareketi yönetim kapasitesini aşabilir; kayıt, barınma ve sağlık sistemleri hızla ölçeklenmek zorunda kalabilir. Bu koşullarda yürütmenin merkezi koordinasyon ve hızlı kaynak kullanımı işlevseldir. Fakat kriz tanımının süresi belirsizse olağanüstü yetkiler normal idareye yerleşebilir.

Kriz yönetiminin anayasal tasarımı, yetkinin başlangıç ve bitiş koşullarını belirlemelidir. Geçici düzenlemenin süresi, yenileme usulü, parlamento bildirimi, bütçe raporu ve bağımsız inceleme açık olmalıdır. “Durum devam ettiği sürece” gibi belirsiz formüller, yürütmeye kendi yetkisinin süresini belirleme imkânı vermektedir. Periyodik yeniden yetkilendirme, krizin varlığını ve aracın gerekliliğini siyasal tartışmaya açar (Boin vd., 2005; Pierson, 2000).

Geçici koruma, kitlesel akın karşısında bireysel incelemeye dayalı sistemin çökmesini önleyen bir araçtır. Hızlı statü ve temel erişim sağlamaktadır. Ancak yıllar süren geçicilik, kişilerin gelecek planı ile kamu kurumlarının yatırım kararlarını belirsizleştirir. Geçici rejim, belli eşiklerde entegrasyon, kalıcı statü veya güvenli dönüş seçeneklerini yeniden değerlendiren mekanizma içermelidir. Kriz aracı zaman içinde siyasal kurum üretmektedir.

Kriz bütçeleri denetim açısından risklidir. Hızlı ihale, acil ödenek ve uluslararası fon kullanımında olağan prosedürler kısılabılır. Hız ile şeffaflık arasında zorunlu bir karşıtlık yoktur: işlem sonrası yayımlama, faydalanıcı ve tedarik verisi, harcama izi

ve eşzamanlı denetim kurulabilir. Avrupa Sayıştayı'nın Türkiye'deki mülteci mali aracı incelemesi, projelerin yarar sağladığını ancak etkinin ve sürdürülebilirliğin ölçülmesinde sorunlar bulunduğunu belirtmiştir (Avrupa Sayıştayı, 2024).

Kriz sonrası değerlendirme, yürütme kapasitesinin öğrenme aşamasıdır. Hangi veri eksikti, hangi kurum çakıştı, hangi geçici tesis kalıcı ihtiyaca dönüştü ve hangi hak riski gerçekleşti soruları açık raporlanmalıdır. Değerlendirme yalnız yönetimin kendi anlatısına bırakılmamalı; parlamento, denetim kurumları, yerel yönetimler ve etkilenen gruplar sürece katılmalıdır. Aksi hâlde kriz, aynı araçların eleştirilmeden tekrarlandığı bir döngüye dönüşmektedir.

4.7 Yürütme emirleri ve düzenleyici işlemler

Yürütme emirleri ve ikincil düzenlemeler, göç politikasının ayrıntılı ve değişken alanlarında gerekli araçlardır. Kanun her işlem adımını düzenleyemez; idarenin teknik standart, süre ve başvuru yöntemi belirlemesi gerekmektedir. Anayasal sorun, bu araçların temel statü ve hakları kanuni dayanak olmadan değiştirmesinde ortaya çıkmaktadır. Yetki devri açık amaç ve sınırlar içermelidir.

Başkanlık emri, karar hızını ve siyasi sorumluluğu görünür kılabilir. Ancak geniş başlıklar altında çok sayıda kuruma yön veren emir, uygulamanın hangi kanuna dayandığını ve maliyetini belirsizleştirebilir. Etki analizi, uygulama takvimi ve ödenek açıklaması, emrin yönetilebilirliğini artırmaktadır. ABD'de 2025 emirlerinin geniş kapsamı, yürütme yönlendirmesi ile Kongre yetkisi ve anayasal haklar arasındaki sınırı yeniden tartışmaya açmıştır (Executive Order 14159, 2025; Executive Order 14165, 2025).

Parlamente sistemlerde düzenleyici işlem farklı adlar taşısa da benzer sorunlar doğurmaktadır. Bakanlık genelgesi veya yönetmelik, kanunun uygulamasını somutlaştırırken parlamentonun açıkça düzenlemediği siyasi tercihleri belirleyebilir. Komisyonların

ikincil düzenlemeleri düzenli incelemesi ve gerekirse bakanı dinlemesi, yasama yetkisinin takibini sağlamaktadır. Yargı denetimi hukuka uygunluğu sınar; siyasi ve performans etkisini ise parlamento ve denetim kurumları ele almalıdır.

İkincil düzenlemelerin erişilebilirliği, kanunilik kadar önemlidir. Göçmen ve danışmanı hangi kuralın uygulandığını anlayamıyorsa öngörülebilirlik zedelenir. Sık güncellenen rehberlerin sürüm tarihi, değişiklik özeti ve geçiş kuralı yayımlanmalıdır. Çeviri, sade dil ve dijital erişilebilirlik, statü kararlarının adil uygulanmasına doğrudan katkı sağlamaktadır.

Düzenleyici işlemin geriye dönük etkisi ayrıca dikkat gerektirmektedir. Başvuru yapılırken geçerli koşullar süreç içinde değiştiğinde kişinin meşru beklentisi zarar görebilir. Geçiş hükümleri, bekleyen dosyaların hangi kurala tabi olduğunu açıkça belirlemelidir. Kurumsal istikrar, hükümetin politika değiştirme yetkisini kaldırmaz; değişimin öngörülebilir ve gerekçeli olmasını gerektirmektedir.

4.8 Yürütme, bütçe ve öncelik belirleme

Bütçe, yürütme politikasının en somut belgesidir. Siyasi söylemde ilan edilen öncelik personel, tesis, teknoloji, tercüme, hukuki yardım ve yerel transferlerle desteklenmedikçe uygulamaya dönüşmez. Bütçe dağılımı, güvenlik, koruma, entegrasyon ve geri dönüş arasındaki fiili dengeyi göstermektedir. Bu nedenle göç bütçesi yalnız muhasebe konusu değil, siyasal tercih haritasıdır.

Yürütme bütçe teklifini hazırlarken bilgi üstünlüğüne sahiptir. Parlamento ödenekleri değiştirebilir; ancak ayrıntılı maliyet ve performans verisi olmadan etkili değerlendirme yapamaz. Program bütçesi, harcamayı amaç ve göstergeyle ilişkilendirmeyi hedefler. Göç alanında programların kurumlar arasında dağılımı, toplam maliyetin görülmesini zorlaştırır. Bütüncül mali tablo,

merkezi, yerel ve uluslararası kaynakları ayrı fakat ilişkilendirilebilir biçimde göstermelidir (McCubbins & Schwartz, 1984; Tsebelis, 2002).

Acil durum fonları ve yedek ödenek yürütmeye esneklik sağlamaktadır. Bu araçlar katı bütçe kuralının kriz yönetimini engellemesini önlemektedir. Buna karşılık sık ve büyük kullanım, parlamentonun öncelik belirleme gücünü zayıflatabilir. Aktarımın eşiği, gerekçesi ve dönemsel raporlaması açık olmalıdır. Sonradan denetim, harcamanın yalnız uygunluğunu değil acil aracın gerçekten gerekli olup olmadığını da incelemelidir.

Uluslararası ve ulusüstü fonlar kapasiteyi büyütürken hesap verme zincirini karmaşıklaştırır. Fon sağlayıcı kendi gösterge ve ihale kurallarını kullanabilir; ulusal kurum başka muhasebe sistemine tabi olabilir; uygulama yerel veya sivil aktöre bırakılabilir. Aynı faaliyetin maliyeti ve sonucu farklı raporlarda parçalanır. Ortak proje kimliği, veri standardı ve açık yararlanıcı zinciri bu parçalanmayı azaltmaktadır.

Öncelik belirleme yalnız kaynak tahsisi değil, hizmet sırasıdır. Hangi başvuruların hızlandırılacağı, hangi bölgelerin personel alacağı ve hangi kırılgan grupların öncelik kazanacağı yürütme tercihidir. Öncelik ölçütleri yayımlanmalı, ayırım etkisi izlenmeli ve düzenli gözden geçirilmelidir. Kaynak kıtlığı şeffaf karar gereksinimini azaltmaz; artırmaktadır.

4.9 Anayasal sınırlamalar ve karşı ağırlıklar

Yürütme gücünün sınırı yalnız mahkeme değildir. Parlamento mevzuat, bütçe, soru, komisyon ve bilgi isteme araçlarıyla karşı ağırlık oluşturmaktadır. Sayıştay harcama ve performans ilişkisini incelemektedir. Ombudsman iyi idare, gerekçe ve erişim sorunlarını görünür kılmaktadır. İnsan hakları kurumları ayrımcılık ve özgürlükten yoksun bırakma alanını izler. Yerel

yönetimler uygulama bilgisini ve mali yükü siyasi gündeme taşımaktadır.

Yargı, temel hak ve yetki uyumsuzluklarında bağlayıcı karar üretmektedir. Ancak dava zaman almaktadır, bireysel erişime bağlıdır ve politika performansının tamamını incelemeyebilir. Bir gözetim işlemi hukuka uygun bulunabilir fakat gereksiz maliyetli veya kötü yönetilmiş olabilir. Kurumsal denetimin farklı kanalları bu boşlukları tamamlamaktadır. Güçlü karşı ağırlık sistemi, her sorunu tek kuruma yüklemeyebilir.

Karşı ağırlıkların etkinliği bilgiye erişimle başlamaktadır. Parlamento güncel ve ayrıştırılmış veri alamıyorsa soru hakkı biçimsel kalmaktadır. Sayıştay gerekli kayıt bulunmadığında performans değerlendiremez. Ombudsman başvuruyla temas kuramıyorsa sistemik örüntüyü göremez. Yürütme, veri sahipliğini siyasi üstünlük olarak değil kamusal hesap verme yükümlülüğü olarak görmelidir.

Bağımsız kurumların bütçe ve personel güvencesi önemlidir. Görev alanı yürütmenin uygulamasını incelemek olan bir kurum, inceleyeceği makama mali olarak aşırı bağımlıysa caydırıcı etki oluşmaktadır. Atama usulü, görev süresi, raporların yayımlanması ve tavsiyeye cevap zorunluluğu kurumsal bağımsızlığın unsurlarıdır. Bağımsızlık, siyasi sorumsuzluk değil farklı bir hesap verme düzenidir.

Karşı ağırlıkların amacı yürütmeye sürekli çatışma değildir. Erken uyarı ve düzeltme, yönetimin meşruiyetini güçlendirebilir. Ombudsman tavsiyesinin prosedürü iyileştirmesi, Sayıştay bulgusunun veri sistemini düzeltmesi veya parlamento komisyonunun kaynak uyumsuzluğunu gidermesi yürütme kapasitesine katkı sağlamaktadır. Denetim, kurumsal öğrenmenin dışsal kaynağıdır.

4.10 Ara değerlendirme: Kapasite ile sınırlama arasındaki bağ

Göç yönetiminde yürütmenin güçlü olması yapısal bir olgudur. Bilgi, personel, hız ve uluslararası temas yürütmede yoğunlaşır. Bu gücü bütünüyle dağıtmak politikanın işleyişini bozabilir. Demokratik sorun, gücün varlığı değil, yetki ve sorumluluk çizgilerinin aynı hızda kurulmamasıdır. Yürütme kapasitesi büyüdükçe parlamento, mali denetim, ombudsman ve hak izleme kapasitesi de büyümelidir.

İdari takdir, hareketlilik gibi belirsiz bir alanda gereklidir. Kanun, rehber, gerekçe, kalite kontrol ve itiraz mekanizması takdiri kurumsallaştırır. Ölçütsüz takdir keyfiliğe; aşırı mekanik kural ise bireysel adaletsizliğe yol açmaktadır. Kurumsal tasarımın başarısı, tutarlılık ile bağlama duyarlılık arasındaki dengeye bağlıdır.

Hükümet sistemleri bu dengeyi farklı yollarla kurmaktadır. Başkanlık sistemi yürütme yön değişikliğini görünür ve hızlı kılarken yasama-yürütme çatışması doğurabilir. Parlamenter sistem politika ile yasama çoğunluğunu yakınlaştırırken çoğunluk denetimini zayıflatabilir. Federal ve üniter yapılar, yerel uygulama alanını farklılaştırır. Hiçbir model kendiliğinden demokratik veya etkili değildir; kurumlar arası bilgi ve yaptırım ilişkisi sonucu belirlemektedir.

Bir sonraki bölüm, yürütmenin karşısındaki en temel demokratik kurumları, parlamentoları ve siyasal partileri inceleyecektir. Göç politikası seçim rekabetinde yoğun biçimde siyasallaşırken yasama süreçleri çoğu zaman yürütmenin hızına yetişemez. Parlamentonun görevi yalnız kanun çıkarmak değil, seçenekleri kamusal hâle getirmek, bütçeyi yetkilendirmek ve uygulamanın gerekçesini sorgulamaktır.

Tablo 4.1. Yürütme gücünün kaynakları ve kurumsal karşılıkları

Güç kaynağı	Göç yönetimindeki görünümü	Demokratik risk	Kurumsal karşılık
Bilgi asimetrisi	Operasyon ve dosya verisinin yürütmede yoğunlaşması	Gündemin tek taraflı tanımlanması	Düzenli açık veri, parlamento bilgi hakkı, bağımsız doğrulama
Yetki devri	Kanunun ayrıntıyı ikincil düzenlemeye bırakması	Temel tercihlerin idari düzeyde yapılması	Açık yetki sınırı, düzenleme incelemesi, gerekçe
Kriz hızı	Acil karar, ihale ve kaynak aktarımı	Geçiciliğin kalıcılışması	Süre sonu, yeniden yetkilendirme, işlem sonrası denetim
İdari takdir	Bireysel dosya ve öncelik kararı	Tutarsızlık ve ayırım	Rehber, eğitim, örnekleme, etkili itiraz
Teknolojik kapasite	Biyometri, veri eşleme ve risk analizi	Görünmez hata ve amaç dışı kullanım	Erişim kaydı, etki değerlendirmesi, düzeltme hakkı
Diplomatik hareket alanı	Geri kabul ve üçüncü ülke işbirliği	Sorumluluğun dışsallaştırılması	Parlamento bildirimi, insan hakları koşulu, bağımsız izleme

4.11 Gündem denetimi ve yürütmenin bilgi üstünlüğü

Yürütmenin göç siyasetindeki gücü, bağlayıcı karar verme yetkisinden önce gündemi tanımlama kapasitesinde belirir. Hangi hareketin “kriz”, hangi sayının “kapasite aşımı”, hangi rotanın “güvenlik tehdidi” ve hangi sonucun “başarı” sayılacağı, politika seçeneklerini sınırlar. Bakanlıklar ve operasyon kurumları güncel veriyi ilk üreten aktörler olduğundan kamuoyu ve parlamento çoğu

zaman yürütmenin sınıflandırmasıyla tartışmaya başlamaktadır (Boin vd., 2005; Hampshire, 2013).

Bilgi üstünlüğü kaçınılmaz ölçüde işlevseldir. Saha birimleri günlük olayı, merkezî idare dosya stokunu ve dış temsilcilikler vize eğilimini izlemelidir. Sorun, idari verinin siyasal iddiayla aynılaştırılmasıdır. Yakalama sayısındaki artış, düzensiz hareketin arttığını, denetimin etkinleştiğini veya rotanın değiştiğini gösterebilir. Tek gösterge farklı açıklamalara açıktır. Yürütme veri üretirken tanım, dönem ve yorum sınırını açıklamalıdır.

Gündem denetimi veri yayımlama zamanıyla da kurulmaktadır. Olumlu gösterge düzenli, olumsuz gösterge gecikmeli açıklanıyorsa parlamento ve kamuoyu bütünsel değerlendirme yapamaz. İstatistik takvimi, hükümetin anlık iletişim tercihinden bağımsızlaştırılmalıdır. Revizyonların nedeni ve önceki seri üzerindeki etkisi görünür olmalıdır. Açık veri, ham sayı yığını değil bağlamı açıklanmış, karşılaştırılabilir ve kişisel bilgiden arındırılmış kamusal kayıttır.

Gizlilik, bilgi üstünlüğünün meşru fakat sınırlı kaynağı olabilir. Devam eden operasyon, istihbarat yöntemi veya kişisel dosya kamuya açıklanamaz. Yine de parlamento komisyonu, bağımsız denetçi veya yetkilendirilmiş raportör daha ayrıntılı bilgiye güvenli koşullarda erişebilir. “Güvenlik” gerekçesi herkes için aynı düzeyde kapalılık doğurmamalıdır. Bilginin hangi bölümünün, hangi süreyle ve hangi denetim altında sınırlı olduğu kayıt altına alınmalıdır.

Yürütmenin problem tanımına karşı bağımsız bilgi üreten kurumlar demokratik kapasiteyi artırmaktadır. Sayıştay mali ve performans verisini, ombudsman şikâyet örüntüsünü, yerel yönetim hizmet talebini, üniversite ve sivil toplum saha araştırmasını sunmaktadır. Bu kaynakların hiçbirisi tek başına tam değildir. Parlamento, çelişen veriyi karşılaştırabilecek uzman kadro ve

metodolojik destek taşınmalıdır. Bilgi çoğulluğu kararın gecikmesi değil, hatalı kesinliğin önlenmesidir.

Gündem gücünü sınırlamanın en etkili yolu, karşı iddia üretmekten çok gösterge yönetimidir. Temel göç göstergeleri yürütme, yasama, yerel yönetim, istatistik kurumu ve bağımsız uzmanların katıldığı açık bir süreçle tanımlanabilir. Hükümet siyasi yorumu serbestçe yapar; fakat ölçünün tanımı her konuşmada değişmez. Böylece siyasal çatışma ortak bir asgari olgu zemini üzerinde yürür.

4.12 Yetki devri ve çok katmanlı vekâlet zinciri

Seçmen, parlamento, hükümet, bakanlık, uzman kurum, bölge birimi, görevli ve yüklenici arasında uzanan ilişki bir vekâlet zinciri oluşturmaktadır. Her halka belirli işi yapması için yetki ve kaynak almaktadır; kendi bilgisi ve çıkarı nedeniyle görevi farklı yorumlayabilir. Göç politikasında zincir uzundur ve bireysel kararın sonucu çoğu zaman en uç halkada ortaya çıkmaktadır. Siyasi merkezin “talimat verdim” demesi, uygulama sorumluluğunu tamamlamaz.

Vekâlet sorununun ilk biçimi amaç kaymasıdır. Parlamento güvenli ve düzenli giriş için yetki verirken kurum performansı yalnız yakalama sayısına, yüklenici ise sözleşme ödemesini artıran yatak doluluğuna odaklanabilir. Alt hedefler ana amacı çarpıtabilir. Her yetki devrinde sonuç, çıktı ve yasak davranış ayrıştırılmalıdır. Uygulayıcıya araç seçme esnekliği tanınırken anayasal sınır devredilemez (McCubbins & Schwartz, 1984).

İkinci sorun bilgi saklamadır. Ön hat birimi başarısızlığı merkeze, merkez de parlamentoya eksik aktarabilir. Raporlama sadece başarı sayısı istediğinde kurum olumsuz olayı gizlemeye teşvik edilir. Güvenli hata bildirim, düzenli dosya örnekleme ve bağımsız saha erişimi bu asimetriyi azaltmaktadır. McCubbins ve

Schwartz'ın “polis devriyesi” ile “yangın alarmı” ayrımı, sistematik inceleme ile etkilenenlerin başvurusuna dayalı denetimin birlikte kullanılması gerektiğini göstermektedir (McCubbins & Schwartz, 1984).

Üçüncü sorun çoklu amirdir. Ulusüstü ortak operasyonda görevli hem ulusal komuta hem ajans standardına, sözleşmeli tesiste yüklenici hem şirket yönetimi hem kamu şartnamesine, federal yapıda yerel makam hem eyalet hem federal kurala bağlı olabilir. Talimatlar çatıştığında önceliği belirleyen açık norm gerekmektedir. Sonradan her amirin “benim görevim değildi” demesi atıf boşluğu yaratmaktadır.

Vekâlet zincirinin çözümü her kararı merkeze çekmek değildir. Aşırı merkezileşme sahadaki bilgiyi ve hızını kaybettirir. Daha işlevsel çözüm, yetki sınırı, raporlama standardı, örnekleme, şikâyet alarmı ve yaptırımı birlikte kurmaktır. Merkez stratejik hedefi, ön hat bağlamsal kararı üstlenir; sapma gerekçesi kayıtlı ve incelenebilir olur.

Yüklenici veya özel taşıyıcı zincire girdiğinde sözleşme kamu hukuku güvencelerini operasyonel maddeye çevirmelidir. Denetim erişimi, veri sahipliği, alt yüklenici şeffaflığı, personel eğitimi, şikâyet ve fesih eşiği ihale sonrası düşünülemez. Yürütme hizmet satın alabilir; anayasal sorumluluğu satın alan tarafa bırakamaz.

4.13 Uygulama önceliği ve seçici icra

Hiçbir idare mevcut bütün ihlalleri aynı anda ve aynı yoğunlukta takip edemez. Personel, bütçe ve tesis kapasitesi sınırlıdır. Yürütme hangi dosya, bölge veya ihlal türünün önce ele alınacağını belirlemektedir. Bu uygulama önceliği, göç politikasında fiili hukuk kadar etkili olabilir. Kanun değişmeden gözaltı, denetim,

işlem veya geri dönüş örüntüsü değişebilir (Lipsky, 1980; March & Olsen, 1984).

Öncelik belirleme meşru bir yönetim işlevidir; gizli veya ayrımcı kullanıldığında keyfilik üretmektedir. Ağır suç, kamu güvenliği, yakın tarihli giriş, hassas sınır bölgesi veya kaçma riski gibi ölçütler farklı amaçlara dayanabilir. Her ölçütün veriyle bağlantısı ve kaynak sonucu açıklanmalıdır. Aynı anda çok fazla “en yüksek öncelik” ilan edilmesi, gerçekte öncelik bulunmadığını ve ön hat memurunun sınırsız takdir taşıdığını göstermektedir.

ABD başkanlık sisteminde yönetimler arası değişim, uygulama önceliğini görünür kılmaktadır. 14159 ve 14165 sayılı 2025 emirleri, iç uygulama ile sınır güvenliğinde geniş bir öncelik değişikliği ve kurumlara çok sayıda talimat oluşturmıştır (Executive Order 14159, 2025; Executive Order 14165, 2025). Emirlerin fiili etkisi mevcut kanun, tahsis edilmiş bütçe, personel, tesis, eyalet iş birliği ve mahkeme kararlarıyla sınırlanır. Siyasi irade operasyon kapasitesini bir gecede çoğaltmaz.

Seçici icranın eşitlik etkisi izlenmelidir. Coğrafi hedefleme belirli etnik veya ulusal topluluğu orantısız etkileyebilir. Risk profilinin görünürde tarafsız değişkenleri geçmiş ayrımı yeniden üretebilir. İdare, uygulama sonucunu vatandaşlık, yaş, cinsiyet, işlem türü ve bölge bakımından uygun ölçüde ayrıştırmalı; farkın amacı ve gerekliliğini değerlendirmelidir. Bu değerlendirmede kişisel veri ve damgalama riski de gözetilmelidir.

Öncelik değişikliği, bekleyen dosyalar için hukuki güvenlik sorunu doğurmaktadır. Bir programın uygulaması askıya alındığında veya bir statü grubuna yönelik inceleme hızlandığında kişilerin meşru beklentisi ve geçiş süresi dikkate alınmalıdır. Yeni yönetim politika değiştirebilir; fakat tamamlanmış işlem, sürmekte olan başvuru ve gelecekteki başvuru için hangi kuralın geçerli olduğunu açıklamalıdır.

Performans denetimi, önceliğin ilan edilenden sapıp sapmadığını test etmektedir. Yüksek öncelikli dosyaların oranı, işlem süresi, maliyet, itiraz sonucu ve düşük öncelikli işlerde biriken stok birlikte raporlanmalıdır. Bir alandaki başarı diğer alana devredilen maliyeti gizlememelidir. Seçici icra, kaynak değiş tokuşlarının açık yönetimidir.

4.14 Merkezî yön ile yerel icra arasındaki boşluk

Yürütme gücü merkezde yoğunlaşsa da göç politikasının sonucu sınır noktası, il, eyalet, bölge ve kentte üretilir. Merkezî kararın yerel koşulu görmemesi **uygulama boşluğu**, yerel birimin ulusal standardan kopması **eşitlik boşluğu** yaratmaktadır. İki risk birlikte yönetilmelidir. Merkez bütün ayrıntıyı belirlerse uyarlama kaybolur; geniş yerel takdir ortak güvenceleri aşındırabilir.

Türkiye’de merkezî göç idaresi statü ve kayıt için ülke çapında çerçeve sağlamaktadır. Belediyeler ve sektörel taşra birimleri, konut, eğitim, sağlık ve sosyal yardım etkisini farklı yoğunlukta yaşar. Fiili hizmet nüfusu ulusal veri ve mali transferde gecikmeli görünürse yerel kapasite düşmektedir. Merkez-yerel koordinasyonu yalnız talimat değil, çift yönlü veri ve kaynak mekanizması olarak kurulmalıdır.

Almanya ve ABD’de federal yapı yerel icranın siyasi özerkliğini daha belirgin kılmaktadır. Alman eyaletleri federal ve AB kurallarını idari gelenek ve kapasite içinde uygulamaktadır; ABD eyalet ve kentleri federal göç uygulamasına katılma derecesinde farklılaşabilir. Federal standart, yerel kurumun genel polis ve hizmet yetkisiyle karşılaşmaktadır. Uyuşmazlık yalnız yönetim tekniği değil, anayasal yetki tartışmasıdır.

AB’de merkezî yön tek bir yürütme merkezinden çıkmaz. Birlik kuralı, Komisyon uygulama planı, ajans desteği ve ulusal yönetim aynı politika içinde yer almaktadır. 2024 Paktının 2026

uygulanması, ulusal kapasite planlarının ortak takvimle uyumunu gerektirmektedir (Avrupa Komisyonu, 2024). Birlik düzeyinde kabul edilen ayrıntılı norm, sınır tesisinde yeterli personel ve bağımsız izleme bulunmadığında aynı sonucu üretmez.

Yerel uyarılamanın sınırı, asgari hak ve hizmet standardıdır. Konut piyasası, dil grubu veya kurum kapasitesine göre yöntem değişebilir; kişi özgürlüğü, temel sağlık, çocuk koruma ve etkili başvuru bölgesel kaynak farkına bırakılamaz. Eşitleyici transfer, gezici uzman ekip, ortak eğitim ve ulusal yedek kapasite standart açığını azaltmaktadır.

Yerel uygulama bilgisi karar merkezine hangi kanalla döneceği belirlenmeden merkezileşme tartışması eksik kalmaktadır. Düzenli veri, belediye birliklerinin temsili, saha personeli geri bildirim ve ortak değerlendirme kurulu gerekmektedir. Merkez, yerel sapmayı yalnız itaatsizlik olarak değil tasarım veya kaynak sorununun göstergesi olarak incelemelidir.

4.15 Yürütme diplomasisi ve dış göç politikası

Göç politikası vize, geri kabul, sınır yardımı, yeniden yerleştirme ve kalkınma iş birliği aracılığıyla dış politikanın parçasıdır. Yürütme, başka hükümetlerle hızlı ve esnek pazarlık yapabilmesi nedeniyle bu alanda belirgin üstünlüğe sahiptir. Anlaşmanın içeriği ise ülke içinde statü, bütçe ve hak sonucu doğurmaktadır. Dış politika etiketi, iç demokratik denetimi gereksiz kılmaz.

Geri kabul düzenlemesi, kesinleşmiş geri dönüş kararının uygulanmasını kolaylaştırabilir. Karşı ülkenin kişiyi vatandaş veya önceki sakin olarak tanıması, seyahat belgesi vermesi ve kabul etmesi gerekmektedir. Yürütme bu iş birliğini vize kolaylığı, mali destek veya başka diplomatik başlıklarla ilişkilendirebilir. Pazarlığın paket niteliği, gerçek maliyeti ve koşulları kamuoyundan

gizleyebilir. Parlamento en azından amaç, yükümlölük, harcama ve izleme bilgisine erişmelidir.

Dış mali destek, göç rotasındaki ölkelerin barınma, koruma ve sınır kapasitesini güçlendirebilir. Fon hedefi yalnız “gelişleri azaltmak” olarak kurulduğunda ortak ölkedeki hak ve sürdürülebilirlik ikinci plana düşmektedir. Performans; hizmet erişimi, koruma kararı, yerel topluluk etkisi ve bağımsız izleme ile birlikte ölçölmelidir. Finansman sona erdiğinde hangi işlevin kimce sürdüröleceğı başlangıçta planlanmalıdır.

Yürütme diplomasisinin asimetrik bağımlılığı kriz anında görünür olur. Transit ölkeler iş birliğini azaltma tehdidini, hedef ölkeler mali veya siyasi baskıyı kullanabilir. Kısa dönemli kişisel lider pazarlığı kurumsal anlaşmadan daha hızlıdır; hükümet değişiminde kırılgandır. Ortak komite, uyuşmazlık çözümü, veri standardı ve kamu raporu anlaşmayı kişilerden kurumlara taşımaktadır.

Uluslararası koruma yükümlölöğü dışsallaştırma yoluyla devredilemez. Ortak ölkede gerçek güvenlik ve prosedür yoksa kişiyi oraya yönlendirmek hak riski yaratmaktadır. Yürütme risk değerlendirmesini güncel ölkeler bilgisine dayandırmalı, bağımsız erişim ve askıya alma eşığı oluşturmalıdır. Diplomatik güvence, sahadaki uygulamanın doğrulanmasının yerine geçmez.

Dış politika gizliliğı ile demokratik açıklık arasında katmanlı bilgi modeli kurulabilir. Müzakere pozisyonu sınırlı erişimde kalırken imzalanan yükümlölük, mali tutar, temel hak koşulu ve yıllık sonuç yayımlanabilir. Denetim organı daha ayrıntılı dosyayı inceleyebilir. Böylece yürütmenin pazarlık kapasitesi korunur, göç politikasının kamusal sonucu gölgede kalmamaktadır.

4.16 Yürütme iletişimi, performatif kriz ve kamusal güven

Yürütme göç politikasını uygulamakla kalmamaktadır; olayın anlamını kamuoyuna anlatır. Basın toplantısı, istatistik

açıklaması, sınır ziyareti ve kriz konuşması tehdit, kontrol ve sorumluluk algısını biçimlendirir. Moffitt'in popülist siyasal tarz analizinde kriz, yalnız karşılaşılan bir durum değil, liderliğin performansında üretilen bir sahnedir (Moffitt, 2016). Göç, bu performansa güçlü görsel ve duygusal malzeme sağlamaktadır.

Kriz iletişimi hızlı ve anlaşılır olmalıdır; belirsizliği inkâr etmemelidir. Kesin olmayan sayı veya öngörü, kesin gerçek gibi sunulduğunda sonraki düzeltme güven kaybı yaratmaktadır. Yönetim hangi bilginin bilindiğini, neyin tahmin olduğunu ve hangi koşulda politikanın değişeceğini açıklamalıdır. Belirsizlik kabulü zayıflık değil, risk yönetiminin dürüst unsurudur.

Dil, kamu görevlilerinin davranışını etkilemektedir. Üst düzey yönetimin bütün bir grubu tehdit, suçlu veya yük olarak sunması ön hat kararlarında örtük önyargıyı güçlendirebilir. Buna karşılık yalnız insani dil kullanıp hizmet baskısını reddetmek yerel çalışanların ve topluluğun deneyimini değersizleştirir. Kurumsal iletişim, kişileri kolektif suçlamadan gerçek kapasite ve dağıtım sorunlarını açıklayabilmelidir.

Başarı ilanının ölçütü önceden belirlenmelidir. “Sınır kontrol altında” ifadesinin geçiş sayısını, karar süresini, ölüm oranlarındaki azalmayı veya düzenli kanalların payını mı ifade ettiği açıkça tanımlanmalıdır. Ölçüt belirsizse yönetim her sonucu başarı olarak yorumlayabilir. Gösterge paneli, hedef ve dönemsel sapma kamusal iletişimin parçası olmalıdır.

Hata iletişimi yürütmenin meşruiyetini belirlemektedir. Kurum yanlış karar veya kötü uygulamayı kabul ettiğinde muhalefet baskısı artabilir; hatayı saklamak daha büyük güven kaybı doğurmaktadır. Düzeltme, sorumlu, takvim ve etkilenen kişilere telafi açıklanmalıdır. Özür tek başına hesap verme değildir; öğrenmenin kurumsal izini göstermelidir.

Bağımsız kamu iletişimi de gereklidir. İstatistik kurumu, denetçi, ombudsman ve bilimsel danışma yapıları yürütmenin mesajını doğrulayan aksesuar olmamalıdır. Farklı bulguların yayımlanması kısa vadede çatışma yaratabilir; uzun vadede ortak olgu zemini ve kamusal güven sağlamaktadır.

4.17 İdari süreklilik ve hükümetler arası politika salınımı

Demokratik seçim hükümete göç politikasını değiştirme yetkisi vermektedir. Bununla birlikte statü, veri sistemi, tesis ve uluslararası anlaşma uzun zaman ufkuna sahiptir. Ani ve sık yön değişikliği kişilerin hukuki güvenliğini, personelin çalışma düzenini ve bütçenin etkinliğini zayıflatabilir. İdari süreklilik, siyaseti dondurmak değil değişimi yönetilebilir kılmaktır (Mahoney & Thelen, 2010; Pierson, 2000).

Başkanlık sisteminde yeni yürütme emirleri önceki önceliği hızla tersine çevirebilir. ABD bunun belirgin örneğidir. Personel aynı kanun altında başka hedefe yönelir, devam eden dava ve sözleşmeler sürmektedir, eyaletler yeni strateji geliştirir. Salınımın maliyeti yalnız politika sonucunda değil, yeniden eğitim, yazılım değişikliği, feshedilen sözleşme ve dosya geçişinde ortaya çıkmaktadır. Düzenleyici etki analizi geçiş maliyetini içermelidir.

Parlamente ve koalisyon sistemlerinde değişim daha müzakere edilmiş olabilir; bu durum istikrarı artırırken gerekli reformu geciktirebilir. Koalisyon anlaşması ayrıntılı göç hedefi kurduğunda bakanlıklar arası tutarlılık sağlamaktadır; değişen krize uyarlama zorlaşabilir. Federal veto noktaları uzun dönemli denge üretmektedir, acil karar için özel koordinasyon gerektirmektedir.

Kurumsal hafıza siyasi tercihten ayrılmalıdır. Memur, önceki politikanın gerekçesi, sonucu ve başarısızlığını kayıt altında tutmalı; yeni yönetime seçenek ve maliyet sunmalıdır. Tarafsız idare hükümetin meşru politikasını sabote etmemektedir; kanun,

uygulanabilirlik ve geçmiş kanıt hakkında dürüst bilgi vermektedir. Uzman görüşün siyasi talimata göre silinmesi gelecekte hesap vermeyi imkânsızlaştırır.

Geçiş hükümleri kişilerin durumunu korumaktadır. Yeni kuralın yürürlük tarihi, bekleyen başvuru, verilmiş izin, aile planı ve iş sözleşmesi üzerindeki etkisi açık olmalıdır. Geriye yürüme veya ani hak kaybı anayasal sorun yaratabilir. İdari sistem başvurusuya güncel durumu erişilebilir kanaldan bildirmelidir.

Politika istikrarı aynı politikanın sonsuza kadar sürmesi değildir. Temel prosedür, veri standardı, hak güvencesi ve denetim kayıtlarının hükümetler arasında korunması; amaç ve önceliklerin demokratik yetkiyle değişebilmesi dengeli modeldir. Kurumun öğrenme kapasitesi, siyasi değişimi geçmiş bilgiyi kaybetmeden uygulamasıdır.

4.18 Yürütme kaynaklı teknolojik karar

Göç yönetiminde teknoloji seçimi çoğunlukla yürütme ve idare tarafından yapılır. Biyometrik cihaz, risk analizi, otomatik randevu, dosya önceliklendirme ve sınır gözetimi teknik tedarik gibi görünür. Oysa sistemin hedef değişkeni ve hata toleransı siyasal karardır. Kimi yanlış kabul, kimi yanlış ret riskinin daha ağır görüldüğü modelin içine yazılır.

Otomatik sistem karar desteği sağladığında görevlinin rolü açık olmalıdır. Uyarıyı sorgulama ve gerekçeyle aşma yetkisi yoksa “insan döngüde” görüntüsü gerçeği yansıtmaz. Aşma yetkisi var fakat kullanım cezalandırılıyorsa otomasyon fiilen belirleyicidir. Kurum, insan kararının sisteme ne ölçüde bağlı olduğunu performans ve denetim belgelerinde açıklamalıdır.

Teknoloji pilotu sınırlı coğrafyada başlasa bile başarının ölçütü önceden belirlenmelidir. İşlem süresi ve maliyet yanında hata, farklı gruplar üzerindeki etki, personel iş yükü, kullanıcı erişimi ve

itiraz sonucu ölçülmelidir. Pilot sırasında toplanan veri, sistemin kalıcı kullanımını peşinen meşrulaştırmamalıdır. Bağımsız teknik ve hak etki incelemesi yapılmalıdır.

Tedarik bağımlılığı yürütmenin gelecekteki seçeneklerini daraltabilir. Kapalı veri formatı, mülkiyet hakkı, uzun lisans ve tek sağlayıcı, mevzuat değişikliğini pahalılaştırır. Kamu kurumu veri taşınabilirliği, kaynak kod veya denetim erişimi, güvenlik güncellemesi ve sözleşme sonu geçişini şartnamede güvence altına almalıdır. Ucuz ilk teklif, yaşam döngüsü maliyeti bakımından pahalı olabilir.

Parlamentonun her algoritmayı incelemesi gerekmez; yüksek riskli kullanım için çerçeve, bütçe ve raporlama eşiği koyabilir. Sayıştay tedarik ve performansı, veri koruma kurumu veri kullanımını, insan hakları kurumu ayırım etkisini, mahkeme bireysel kararı inceleyebilir. Çoklu denetimin ortak teknik sözlüğe ihtiyacı vardır. “Ticari sır” temel hata ve ayırım göstergesini kapatmamalıdır.

Teknolojik kararın sona erdirilmesi de planlanmalıdır. Sistem beklenen faydayı üretmiyor, mevzuata uyamıyor veya ağır hak riski taşıyorsa veri ve dosyalar güvenli biçimde başka sürece aktarılmalıdır. Dijital altyapının fiili kalıcılığı, demokratik yeniden değerlendirmeyi imkânsızlaştırmamalıdır.

4.19 Yürütme gücünü değerlendirme testi

Yürütme gücü hakkında genel “fazla” veya “az” hükmü yerine altı soruluk bir test önerilebilir. İlk soru **kaynaktır**: yetki anayasa ve kanunda yeterince açık mı? İkinci soru **amaçtır**: müdahalenin çözmek istediği sorun ve başarı ölçüsü belirli mi? Üçüncü soru **araçtır**: seçilen düzenleme, bütçe, teknoloji veya operasyon hedefle bağlantılı mı? Dördüncü soru **zamandır**: yetki ne zaman yeniden değerlendirilecek? Beşinci soru **bilgidir**: parlamento

ve bağımsız kurumlar doğrulama yapabiliyor mu? Altıncı soru **düzeltilmedi**: bireysel ve sistemik hata nasıl gideriliyor?

Testin öğeleri birbirine bağlıdır. Açık kanuni dayanak belirsiz amacı meşrulaştırmaz. Ölçülebilir amaç, kişiye etkili başvuru sağlamazsa anayasal güvence eksik kalmaktadır. Güçlü denetim, veri geç geliyorsa geri döndürülemez zararı önleyemez. Süre sonu, aynı araç başka adla devam ediyorsa biçimsel olur. Değerlendirme bütün zinciri izlemelidir.

Dört vaka farklı hassas noktalar göstermektedir. Türkiye’de merkezi yetki ve kaynakla yerel sonuç bilgisinin bağlanması; Almanya’da federal uygulama ve koalisyon kararında sorumluluğun eşleştirilmesi; AB’de ortak kurum ile ulusal uygulama arasında atıf açıklığı; ABD’de başkanlık önceliği ile Kongre ödeneği ve yargısal sürekliliğin dengesi öne çıkar. Test aynı, kurumsal karşılığı farklıdır.

Yürütme kapasitesi demokratik denetimle her zaman yavaşlamaz. Önceden açık yetki, güvenilir veri, sözleşme standardı ve başvuru yolu kriz anında belirsizliği azaltmaktadır. Denetim bulgusu politika tasarımına dönüyorsa kurum aynı hatayı tekrar etmemektedir. Yavaşlatan şey çoğu zaman denetimin varlığı değil, sonradan ortaya çıkan yetki çatışması ve kötü kayıttır.

Bu test yürütmenin siyasi tercih hakkını ortadan kaldırmaz. Hükümet seçmene daha kısıtlayıcı veya daha açık bir göç programı sunabilir. Demokratik anayasal sınır, tercihin kanuna, gerekçeye, hak tabanına, bütçe görünürlüğüne ve düzeltilebilirliğe bağlanmasıdır. Siyasal farklılık bu ortak kurumsal zeminde anlamlı biçimde yarışabilir.

4.20 Bölüm sonucu: Güç, bağlantı ve sorumluluk

Yürütmenin göç alanındaki üstünlüğü bilgi, hız, örgüt, bütçe hazırlığı, teknoloji ve diplomatik temasın aynı elde birleşmesinden doğmaktadır. Bu birleşim karmaşık hareketliliği yönetmek için

değerlidir. Ancak her araç yeni bir sorumluluk mesafesi yaratabilir: emir ile saha, merkez ile belediye, kamu kurumu ile yüklenici, ulusal karar ile dış ortak, algoritma ile kişi arasındaki mesafe.

Anayasal tasarımın amacı yürütmeyi hareketsiz bırakmak değil bu mesafeleri izlenebilir kılmaktır. Yetki devri görev matrisine, öncelik ölçülebilir kritere, gizlilik bağımsız erişime, kriz süreli yeniden yetkilendirmeye, teknoloji düzeltme ve denetim izine bağlanmalıdır. Yürütme gücü böylece tek merkezli komuta değil, sorumluluğu üstlenilmiş kapasite hâline gelmektedir.

Parlamento ve bağımsız kurumlar bu kapasitenin rakibi değildir. Ortak veri tanımları, bütçe incelemesi, saha bulgusu ve tavsiye takibi, yürütmenin kör noktasını azaltmaktadır. Karşı ağırlığın değeri karar sayısını düşürmesinde değil, yüksek etkili yanlış kararı erken fark edip düzeltmesindedir. Göç politikasında hız ile doğruluk arasında kaçınılmaz bir tercih olduğu varsayımı bu nedenle reddedilmelidir.

İzleyen bölüm parlamentoların, siyasi partilerin ve seçim rekabetinin göç seçeneklerini nasıl oluşturduğunu incelemektedir. Yürütmenin gündem ve bilgi üstünlüğü karşısında yasama kapasitesinin hangi araçlarla gerçek temsil ve denetim üretebildiği, demokratik sınır rejiminin belirleyici sorusudur.

Tablo 4.2. Yürütme gücünün anayasal değerlendirme testi

<i>Soru</i>	<i>İncelenecek kanıt</i>	<i>Yetersizlik işareti</i>	<i>Düzeltilici kurum</i>
<i>Kaynak</i>	<i>Anayasa, kanun, yetki devri ve görev belgesi</i>	<i>Açık uçlu veya geriye dönük yetki iddiası</i>	<i>Parlamento, mahkeme, hukuk birimi</i>
<i>Amaç</i>	<i>Sorun tanımı, hedef ve karşı olgu</i>	<i>Her sonucun başarı sayılması</i>	<i>Parlamento komisyonu, bağımsız değerlendirme</i>

<i>Soru</i>	<i>İncelenecek kanıt</i>	<i>Yetersizlik işareti</i>	<i>Düzeltilici kurum</i>
<i>Araç</i>	<i>Etki analizi, alternatif ve maliyet</i>	<i>Sembolik araç, amaç-araç kopukluğu</i>	<i>Sayıştay, politika değerlendirme birimi</i>
<i>Zaman</i>	<i>Süre sonu, gözden geçirme ve geçiş planı</i>	<i>Otomatik uzatma, geçici kurumun tortusu</i>	<i>Parlamento, iç denetim, bütçe otoritesi</i>
<i>Bilgi</i>	<i>Veri tanımlama, yayımlama ve denetim erişimi</i>	<i>Güvenlik gerekçesiyle genel kapalılık</i>	<i>Uzman komisyon, denetçi, veri koruma kurumu</i>
<i>Düzeltilme</i>	<i>Şikâyet, itiraz, tavsiye ve takip</i>	<i>Rapor var fakat sorumlu ve takvim yok</i>	<i>Ombudsman, hak kurumu, yargı, yürütme takip birimi</i>

5. BÖLÜM

PARLAMENTOLAR, SİYASAL PARTİLER VE GÖÇ POLİTİKALARININ OLUŞUMU

5.1 Parlamentonun kurucu rolü

Parlamento göç politikasında yalnız yürütmeyi denetleyen bir kurum değildir; statüleri, yetkileri ve bütçeyi kuran yasama organıdır. Ülkeye giriş, ikamet, uluslararası koruma, vatandaşlık ve geri dönüş gibi alanlarda temel kuralların kanunla belirlenmesi, öngörülebilirlik ve demokratik yetkilendirme sağlamaktadır. İdarenin hareket alanı, parlamentonun çizdiği amaç ve sınırlar içinde doğmaktadır. Bu nedenle parlamento zayıfsa göç politikası teknik düzenleme görünümünü altında yürütme tercihlerine açık hâle gelir.

Yasama işlevi norm koymanın ötesindedir. Komisyon görüşmeleri farklı uzmanlıkları ve çıkarları bir araya getirmektedir; muhalefet alternatifleri görünür kılmaktadır; etki değerlendirmesi, düzenlemenin mali ve hak sonuçlarını önceden tartışmaya açar. Genel kurul görüşmesi politikanın kamusal gerekçesini oluşturmaktadır. Bu süreçler zaman alabilir, ancak zamanın tamamı

verimsizlik değildir. Acele çıkarılan kanun, belirsiz yetki ve uygulama çelişkisi üreterek daha büyük maliyet doğurabilir.

Göç mevzuatı sıklıkla çerçeve kanun ve ayrıntılı ikincil düzenleme biçiminde kurulmaktadır. Bu yöntem değişen koşullara uyum sağlamaktadır; fakat parlamentonun temel tercihleri yürütmeye bırakmaması gerekmektedir. Kimlerin gözetim altına alınabileceği, hangi statünün hangi hakları doğurduğu, verinin ne amaçla kullanılacağı ve hangi kuruma itiraz edileceği açık kanuni dayanak gerektirmektedir. Teknik ayrıntı ile siyasi tercih arasındaki sınır komisyonlar tarafından düzenli izlenmelidir.

Parlamentonun bütçe hakkı, sınır siyasetinin maddi temelini kurmaktadır. Personel, tesis, teknoloji, kabul kapasitesi, yerel transfer ve hukuki yardım için ayrılan kaynaklar politikanın gerçek önceliklerini göstermektedir. Bütçe görüşmesi yalnız toplam ödenek üzerinden yürütülürse amaçlar arasındaki denge görünmez kalmaktadır. Program ve faaliyet düzeyinde performans bilgisi, milletvekillerinin kaynakla sonucu ilişkilendirmesine yardımcı olur.

Parlamentonun kurucu rolü uluslararası ve ulusüstü anlaşmalarda da önemlidir. Geri kabul, sınır işbirliği veya mali destek düzenlemeleri yürütme tarafından müzakere edilebilir; ancak bunların hak, bütçe ve egemenlik etkileri yasama bilgisi ve onayı gerektirebilir. Metinlerin ve uygulama raporlarının erişilebilir olması, dış politika gizliliği ile demokratik denetim arasında denge kurmaktadır. Anlaşmanın teknik eki, temel siyasi taahhüdü saklayan alan olmamalıdır (Freeman, 1995; Hampshire, 2013).

5.2 Komisyonlar ve uzmanlaşmış yasama

Parlamento komisyonları, göç gibi teknik ve çok sektörlü bir alanda uzmanlaşmanın merkezidir. İçişleri, insan hakları, bütçe, dışişleri, çalışma ve yerel yönetim komisyonları konunun farklı boyutlarını ele alabilir. Bu çeşitlilik yararlıdır; fakat bütüncül

değerlendirme için ortak oturum veya koordinasyon gerekmektedir. Aksi hâlde güvenlik, maliyet ve hak sonuçları birbirinden kopuk görüşülür.

Komisyonun bilgi kapasitesi profesyonel personel, araştırma hizmeti ve dış uzman erişimine bağlıdır. Yürütmenin sunduğu veriyi yalnızca almak yerine tanım, yöntem ve karşılaştırma soruları sorabilmelidir. Veri serisinin neden değiştiği, işlem süresinin hangi dosyaları dışladığı veya bütçe göstergesinin hangi sonucu ölçtüğü teknik inceleme gerektirmektedir. Uzmanlaşma, seçilmiş temsilcinin rolünü azaltmaz; siyasi yargının güvenilir bilgiye dayanmasını sağlamaktadır.

Kamuya açık dinlemeler, göçmen örgütleri, yerel yönetimler, sendikalar, işverenler, akademisyenler ve uygulayıcı personel için erişim kanalı yaratmaktadır. Katılım listesi dengeli kurulmadığında dinleme mevcut görüşleri teyit eden bir törene dönüşebilir. Komisyon, davet ölçütlerini ve alınan görüşlerin tasarı üzerindeki etkisini açıklamalıdır. Yazılı görüşlerin yayımlanması, tartışmanın kurumsal hafızasını oluşturmaktadır.

Komisyon soruşturması ile rutin denetim birbirinden ayrılmalıdır. Büyük bir kriz veya ihlal sonrasında geçici araştırma komisyonu ayrıntılı inceleme yapabilir. Ancak denetim yalnız skandal anına bırakılırsa erken uyarı kaybolur. Düzenli faaliyet raporu görüşmesi, belirli aralıklarla bakan ve kurum başkanının dinlenmesi, bulguların izlenmesi daha sürdürülebilir bir “polis devriyesi” mekanizmasıdır. Bireysel şikâyet ve medya ise “yangın alarmı” işlevi görebilir (McCubbins & Schwartz, 1984).

Komisyon raporunun etkisi, tavsiyeye cevap ve izleme yükümlülüğüne bağlıdır. Hükümetin belirli sürede yazılı cevap vermesi, kabul edilen ve edilmeyen önerileri gerekçelendirmesi gerekmektedir. İzleme oturumu yapılmadığında ayrıntılı raporlar

siyasi gündemin gerisinde kalmaktadır. Komisyon başarısı rapor sayısı ile değil, bilgi ve politika değişikliğiyle ölçülmelidir.

5.3 Parlamento denetim araçları

Soru, genel görüşme, araştırma, bütçe incelemesi ve komisyon dinlemesi parlamenter denetimin temel araçlarıdır. Hükümet sistemine göre gensoru veya güven ilişkisi farklılaşabilir; bilgi isteme ve kamusal tartışma işlevi her modelde önemlidir. Göç alanında soru hakkı, hızlı değişen uygulamayı görünür kılabılır. Cevabın zamanında, tam ve karşılaştırılabilir olması aracın etkisini belirlemektedir.

Yazılı sorular bireysel olaydan sistemik veriye uzanabilir. Belirli bir merkezdeki koşulu sormak, ülke çapında gözetim süresi ve şikâyet sonuçlarının açıklanmasına yol açabilir. Bununla birlikte kişisel veri ve devam eden işlem gerekçeleri gerçek sınırlardır. İdare, gizlilik gerektiren ayrıntıyı korurken toplulaştırılmış veriyi ve genel politikayı açıklayabilir. Tam ret yerine kısmi ve gerekçeli cevap esastır.

Bütçe denetimi, politikayı sonuçlarıyla ilişkilendirmek için özel fırsattır. Parlamento, önceki yılın ödeneği ile gerçekleşme, çıktı ve denetim bulgularını birlikte ele almalıdır. Yeni sınır tesisi veya veri sistemi için kaynak istenirken toplam sahip olma maliyeti, personel ihtiyacı, hak etki değerlendirmesi ve bağımsız denetim planı sunulmalıdır. Sadece yatırım bedelinin açıklanması, gelecekteki mali yükü gizler.

Parlamento araştırması, kurumlar arası sorumluluk boşluğunu inceleyebilir. Örneğin merkezi kabul kararı ile yerel barınma kapasitesi arasında uyumsuzluk olduğunda tek bir bakanlığın cevabı yeterli değildir. Araştırma komisyonu görev, veri ve finansman zincirini birlikte ele alabilir. Bulgular, kanun

değişikliği kadar idari protokol ve bütçe reformu önerisi de içerebilir (Lijphart, 2012; Tsebelis, 2002).

Denetim araçlarının parti rekabetine tamamen tabi olması risktir. Çoğunluk hükümeti korumak, muhalefet yalnız skandal üretmek için hareket ettiğinde öğrenme işlevi zayıflar. Komisyon başkanlığı, azınlık raporu, uzman personel ve açık veri gibi düzenlemeler denetimin kurumsal niteliğini güçlendirmektedir. Göç politikasının kutuplaşması, usule dayalı ortak bilgi zemininin önemini artırmaktadır.

5.4 Siyasal partiler ve politika arzı

Siyasal partiler göç konusundaki dağınık talepleri program, yasa önerisi ve seçim vaadine dönüştürmektedir. Parti sistemi seçmen için politika seçeneklerini sadeleştirir; aynı zamanda karmaşık sorunları birkaç simgeye indirgeme riski taşımaktadır. Sınır duvarı, kota, af, geri dönüş veya entegrasyon gibi araçlar, maliyet ve uygulama koşulları tartışılmadan kimlik işaretine dönüşebilir. Kurumsal analiz, slogan ile uygulanabilir politika arasındaki farkı açığa çıkarır.

Parti programlarının etkisi hükümete gelmekle sınırlı değildir. Muhalefet gündem kurabilir, yerel yönetimler üzerinden farklı uygulama geliştirebilir ve parlamenter komisyonlarda veri talebini şekillendirebilir. Avrupa Parlamentosunda ulusal partiler parti grupları içinde ortak pozisyon üretmektedir. Göç böylece ulusal ve ulusüstü parti rekabetinin kesişim alanıdır.

Sağ ve sol ayrımı göç politikasını kısmen açıklamaktadır. Sağ partiler ulusal egemenlik, güvenlik ve kültürel uyumu; sol partiler hak, eşitlik ve sosyal korumayı daha fazla vurgulayabilir. Ancak işgücü ihtiyacı, refah devleti, sendika çıkarı, merkez-çevre rekabeti ve koalisyon siyaseti bu kalıbı değiştirmektedir. Aynı ideolojik aile

içindeki partiler ülke tarihi ve seçmen yapısına göre farklı politikalar benimseyebilir.

Ana akım partiler ile radikal sağ arasındaki etkileşim önemlidir. Radikal sağın gündem başarısı, hükümete girmeden diğer partilerin söylem ve araçlarını değiştirebilir. Mudde, popülist radikal sağın yerlilik, otoriterlik ve popülizm bileşenlerini öne çıkarmaktadır (Mudde, 2007). Göçmen karşıtlığının normalleşmesi, parti rekabeti üzerinden kamu kurumlarının diline ve uygulama önceliklerine sızabilir. Kurumların profesyonel standartları bu baskı karşısında önem kazanır.

Parti programlarının değerlendirilebilir olması için vaatlerin yetki ve maliyetle ilişkilendirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetimin yetkisinde olmayan bir konuda ulusal vaat, yanlış sorumluluk algısı yaratabilir. Uluslararası yükümlülüğü yok sayan geri gönderme sözü uygulanamaz olabilir. Bağımsız mali kurum, parlamento araştırma servisi ve medya doğrulaması, politika arzının gerçekçi olup olmadığını gösterebilir.

5.5 Seçim siyaseti ve kamuoyu

Göç, algılanan risk ile ölçülen olgunun kolayca ayrışabildiği bir seçim konusudur. Seçmenler ülke çapındaki sayılardan çok yerel deneyim, medya görünürlüğü ve siyasi liderlerin çerçevesiyle tutum geliştirir. Ani olaylar gündemi hızla değiştirebilir. Bu değişkenlik partileri kısa vadeli sertlik yarışına itebilir; uzun vadeli entegrasyon, işgücü ve demografi politikaları geri planda kalabilir.

Kamuoyu tek bir “göç yanlısı” veya “göç karşıtı” ekseninde ölçülmemelidir. İnsanlar yüksek vasıflı göç, aile birleşimi, iltica, geçici koruma ve düzensiz giriş hakkında farklı görüşlere sahip olabilir. Kontrol talebi ile mültecilere yardım desteği aynı kişide bulunabilir. Soru biçimi, bilgi çerçevesi ve yerel bağlam sonuçları

etkilemektedir. Politika yapıcılar tek bir anket yüzdesini toplumsal yetki belgesi gibi kullanmamalıdır.

Seçim döneminde sayıların sunumu özel sorumluluk gerektirmektedir. Stok, akış, başvuru, kabul, geri dönüş ve yabancı nüfus farklı göstergelerdir. Farklı referans tarihleri veya kategoriler karşılaştırıldığında yanlış artış algısı doğabilir. Resmî istatistik kurumu ve göç idaresi metodoloji, revizyon ve tanımı açıkça yayımlamalıdır. Verinin siyasi tartışmaya açık olması, kurumun taraf olması anlamına gelmez; ortak gerçeklik zemini sağlamaktadır.

Yerel yoğunlaşma ulusal ortalamadan farklıdır. Göçmen nüfusun belirli kent ve mahallelerde yoğunlaşması hizmet ve konut baskısını artırabilir. Ulusal siyasetin “ülke kapasitesi” tartışması yerel dağılımı görmezse seçmen deneyimini açıklayamaz. Finansman ve yerleştirme politikası, nüfus kadar mevcut altyapı ve yoksunluk göstergelerini hesaba katmalıdır. Yerel yükü inkâr etmek de abartmak da kurumsal güveni zedeler.

Kamuoyu yönetimi, kamuoyunu manipüle etmek değildir. Hükümet ve kurumlar belirsizliği, seçenekleri ve politika sonuçlarını açıkça anlatmalıdır. Kriz döneminde düzenli brifing, veri panosu ve bağımsız uzman erişimi söylentiyi azaltabilir. Hata veya hedef sapması saklandığında kısa vadeli siyasi kazanç, uzun vadeli güven kaybına dönüşmektedir. Demokratik iletişim, başarı kadar sınırlamayı da açıklayabilme kapasitesidir.

5.6 Popülizm ve kurumsal aracılık

Popülizm siyaseti “saf halk” ile “yozlaşmış seçkinler” arasındaki karşıtlık üzerinden kurmaktadır. Göç konusu bu karşıtlığa kolayca eklenir: dışarıdaki yabancı, içerideki seçkinlerin halka rağmen koruduğu bir tehdit olarak sunulabilir. Bu söylem, karmaşık politika zincirini ahlaki bir ikiliğe indirger. Parlamento, mahkeme,

uzman kurum ve uluslararası kuruluş halk iradesini engelleyen araçlar gibi gösterilebilir (Freeman, 1995; Mudde, 2007).

Kurumsal aracılık demokratik kararın zıddı değildir. Parlamento farklı toplumsal talepleri müzakere etmektedir, bürokrasi kanunu somutlaştırır, denetim kurumu bilgi doğrular, yargı hak sınırını uygulamaktadır. Bu aşamalar kararın tek elde ve anlık verilmesini engeller. Popülist eleştiri bazı gerçek temsil ve şeffaflık sorunlarına dayanabilir; fakat çözüm aracı kurumları tasfiye etmek değil, onları daha erişilebilir ve hesap verebilir kılmaktır.

Moffitt'in popülizmi siyasi tarz olarak ele alan yaklaşımı, krizin sürekli performe edilmesinin önemini göstermektedir (Moffitt, 2016). Göç “bitmeyen olağanüstü hâl” olarak sunulduğunda hızlı yürütme tedbirleri kalıcılaşır. Başarılı kontrol verisi bile yeni tehdit anlatısıyla gölgelenebilir; çünkü siyasi mobilizasyon çözülmemiş kriz gerektirmektedir. Kurumların düzenli ve karşılaştırılabilir bilgi üretmesi bu döngüyü kırmaya yardımcı olur.

Popülist söylem göçmenleri homojen bir kitle olarak kurmaktadır. Statü, ikamet süresi, çalışma, yaş ve yerel bağ farklılıkları silinir. Kurumsal politika ise bireysel ve kategorik ayrımları doğru yapmak zorundadır. Siyasi söylem ile idari dil arasındaki mesafe profesyonel kamu hizmetinin göstergesidir. Kamu görevlisinin parti sloganını karar gerekçesine taşıması, tarafsızlık ve eşitlik sorununa yol açmaktadır.

Parlamentonun popülizme cevabı yalnız usul savunusu olmamalıdır. Gecikmiş karar, kapalı komisyon ve anlaşılmaz mevzuat, aracı kurum eleştirisini güçlendirmektedir. Açık dinleme, sade gerekçe, hızlı bilgi ve izleme raporu parlamentonun somut değerini göstermektedir. Kurumlar meşruiyetlerini soyut gelenekten değil, vatandaşın sorununu görünür ve çözülebilir kılma kapasitesinden almaktadır.

5.7 Avrupa Parlamentosu ve ulusüstü temsil

Avrupa Parlamentosu, AB göç ve iltica mevzuatında Konsey ile birlikte yasama yetkisi kullanmaktadır. Doğrudan seçilmiş yapısı, hükümetler arası müzakereye temsil boyutu ekler. Sivil özgürlükler, adalet ve içişleri alanındaki uzman komisyon çalışmaları, Pakt düzenlemelerinin usul, hak ve kurumsal ayrıntılarında belirleyicidir. Parlamento aynı zamanda Frontex gibi ajansların bütçe ve siyasi denetiminde rol oynar.

AB düzeyinde parti grupları ulusal siyasetle ortak Avrupa gündemi arasında aracılık etmektedir. Aynı ulusal parti, iç kamuoyunda sert bir söylem kullanırken Avrupa grubunda uzlaşmacı metne katılabilir. Terside mümkündür. Çok düzeyli parti siyaseti, sorumluluğun kolayca başka düzeye aktarılmasına imkân vermektedir. Milletvekili oy kayıtları, komisyon belgeleri ve müzakere sonuçlarının açıklığı bu aktarımı görünür kılmaktadır.

Göç ve İltica Paktı, uzun müzakere sonunda Parlamento ve Konsey tarafından 2024'te kabul edilmiş, temel düzenlemeleri Haziran 2026'da uygulanmaya başlamıştır (Avrupa Birliği, 2024f; Avrupa Komisyonu, 2024). Süreç, ortak sorumluluk ile sınır prosedürlerinin aynı pakette dengelenmesini amaçlamıştır. Parlamantonun rolü yalnız nihai oylama değildir; güvenceler, izleme ve dayanışma tasarımındaki değişiklikler yasama pazarlığının ürünüdür.

2026'da geri dönüş sistemine ilişkin düzenleme üzerinde Parlamento, üçüncü ülkelerde "geri dönüş merkezleri" kurulabilmesi dâhil önemli değişiklikleri onaylamıştır (Avrupa Parlamentosu, 2026). EPRS, bu merkezlerin maliyet, sınırlı ölçek ve hakların izlenmesi bakımından ciddi pratik ve hukuki sorular doğurabileceğine dikkat çekmiştir (European Parliamentary Research Service, 2026). Parlamento kararının demokratik niteliği,

kabul anıyla bitmez; uygulamanın sonraki komisyon ve bütçe denetiminde izlenmesini gerektirmektedir.

Avrupa Parlamentosunun bilgi kapasitesi, ajans ve Komisyon verilerine erişime bağlıdır. Operasyonel gizlilik, sınır olaylarının ayrıntılı incelenmesini zorlaştırabilir. Parlamenter sorular, özel raporlar ve bütçe ibra süreci alternatif kanallar sağlamaktadır. Ulusüstü temsilin etkisi, üye devlet uygulamasına ilişkin verinin ortak standartla toplanmasına ve Parlamento önüne gelmesine bağlıdır.

5.8 Türkiye’de TBMM ve göç gündemi

Türkiye Büyük Millet Meclisi göç alanında temel kanunları kabul etmektedir, bütçeyi görüşür ve yürütmeden bilgi ister. 6458 sayılı Kanun, göç idaresinin statü ve usul çerçevesini kuran başlıca yasama ürünüdür (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013). Kanunun uygulanması ve geçici koruma gibi düzenlemeler, ikincil mevzuat ve idari kararlarla ayrıntılanır. TBMM’nin rolü, ilk kabulden sonra uygulama sonuçlarını düzenli değerlendirmeyi de içermektedir.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde yasama ile yürütme ayrı seçim meşruiyetine sahiptir. Bakanların parlamenter siyasi sorumluluk ilişkisi önceki parlamenter sistemden farklıdır; buna karşılık yazılı soru, genel görüşme, meclis araştırması ve bütçe süreci bilgi ve denetim kanalıdır. Araçların etkisi, cevapların zamanında ve içerikli olmasıyla bağlantılıdır. Göç gibi hızlı değişen bir alanda dönemsel tematik raporlama bu kapasiteyi güçlendirebilir.

TBMM’de göç konusu içişleri, insan hakları, dışişleri, bütçe ve yerel yönetim boyutlarıyla farklı komisyonlara dağılmaktadır. Ortak komisyon çalışması veya özel izleme raporu, parçalı gündemi birleştirebilir. Özellikle geçici koruma, geri gönderme merkezleri,

belediye finansmanı ve AB fonları aynı anda birden fazla görev alanına girer. Kurumsal bütünlük için ortak veri seti gereklidir.

Bütçe görüşmelerinde Göç İdaresi Başkanlığının faaliyet hedefleri ile gerçekleştirmelerinin birlikte incelenmesi önem taşımaktadır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2026). Toplam işlem ve yakalama sayıları tek başına politika kalitesini göstermez. Başvuru süresi, idari gözetim, gönüllü dönüşün sürdürülebilirliği, uyum faaliyetlerinin erişimi, şikâyet ve denetim sonuçları gibi göstergeler de izlenmelidir. Sayıştay bulguları bütçe komisyonu tartışmasına sistematik biçimde bağlanabilir (Sayıştay Başkanlığı, 2025).

Parlamentar tartışmanın dili idari uygulamayı etkilemektedir. Göçmenleri toplu tehdit veya araç olarak sunan ifadeler kamu görevlilerinin tarafsızlık zeminini zayıflatır. Buna karşılık sorunları bütünüyle görünmez kılan iyimser dil de yerel baskı ve güvenlik risklerini inkâr etmektedir. Yasama organı, hakları koruyan fakat politika başarısızlığını açıkça tartışan bir dil kurmalıdır.

5.9 Almanya ve ABD’de yasama dengeleri

Almanya’da Bundestag federal göç, iltica ve vatandaşlık mevzuatının merkezidir; Bundesrat, eyaletlerin çıkarlarını karar sürecine taşımaktadır. Federal yapı nedeniyle uygulama maliyetinin önemli bölümünü taşıyan eyaletler, yasama ve idari müzakereye kurumsal erişim kazanır. Bu düzen, yerel ve bölgesel etkinin ulusal yasamaya aktarılmasını kolaylaştırabilir. Parti ve koalisyon disiplini, hükümet çoğunluğunun denetimini sınırlayabilir.

Vatandaşlık hukukundaki değişiklikler, üyelik politikasının parti rekabeti ve koalisyonlarla nasıl dönüşebildiğini göstermektedir. Yürürlükteki Alman Vatandaşlık Kanunu olağan vatandaşlığa alınma için beş yıllık yasal ikamet öngörmektedir; önceki hızlandırılmış üç yıllık yol güncel metinde kaldırılmıştır (Almanya Federal Cumhuriyeti, 1913). Mevzuatın kısa sürede değişmesi,

vatandaşlık gibi uzun vadeli yaşam planlarını etkileyen alanda öngörülebilirlik ve geçiş kuralı ihtiyacını artırmaktadır.

ABD Kongresi, göç mevzuatı, vatandaşlık kuralları ve ödeneklerde belirleyicidir. Bununla birlikte kapsamlı yasama uzlaşmasının zor olması, başkanların mevcut kanun içinde idari araçlara yönelmesini teşvik etmektedir. Bölünmüş hükümet, yürütme ile Kongre arasında ödenek, sınır altyapısı ve uygulama öncelikleri çatışması yaratabilir. Bu durum, kalıcı politika yerine yönetimden yönetime değişen idari salınım doğurmaktadır.

Kongre komisyonları bakan ve kurum yöneticilerini dinler, GAO'dan inceleme ister ve ödenek koşulları koyabilir. McCubbins ve Schwartz'ın yangın alarmı yaklaşımı, çıkar grupları ve şikâyet mekanizmaları üzerinden seçici denetimin maliyet avantajını açıklamaktadır (McCubbins & Schwartz, 1984). Göç gözaltısı gibi kapalı alanlarda yalnız şikâyete dayalı model yetersiz kalabilir; düzenli tesis denetimi ve veri raporu gerekmektedir. GAO'nun 2025 bulguları, çoklu denetim programlarına rağmen ortak hedef eksikliğini göstermiştir (Moffitt, 2016; U.S. Government Accountability Office, 2025; Wodak, 2015).

Almanya ile ABD'nin karşılaştırması, federalizmin tek bir yasama sonucu üretmediğini ortaya koymaktadır. Almanya'da Bundesrat eyaletleri federal yasama içinde temsil etmektedir; ABD Senatosu eyalet temsili sağlasa da göç uygulamasındaki eyalet-federal çatışma farklı anayasal ve parti dinamikleriyle işlemektedir. Her iki sistemde alt düzey maliyetlerin ulusal karar sürecine zamanında yansması, politikanın sürdürülebilirliği için önemlidir.

5.10 Bölüm değerlendirmesi: Temsilin kurumsal değeri

Parlamento, göç politikasını yavaşlatan dışsal bir engel değil, yetki ve bütçeyi meşrulaştıran kurucu kurumdur. Yasama süreci seçenekleri görünür kılmaktadır, etkilenen aktörleri dinler ve

yürütmenin uygulama üstünlüğünü kamusal bilgiyle dengeler. Bu işlevler biçimsel kaldığında politika ikincil düzenleme ve kriz yönetimi üzerinden yürütme merkezli hâle gelir.

Siyasal partiler karmaşık talepleri karar seçeneklerine dönüştürmektedir. Aynı mekanizma göçü kimlik ve tehdit simgesine indirgeme riski taşımaktadır. Sağ-sol ayrımı, popülist rekabet ve yerel yoğunlaşma politika arzını etkilemektedir; hiçbir ideolojik etiket somut programın yetki, maliyet ve hak sonuçlarını incelemenin yerini tutmaz. Demokratik rekabet, ortak veri ve uygulanabilirlik denetimiyle güçlenir.

Parlamente denetimin etkisi araç sayısında değil bilgi ve takip kalitesindedir. Soru cevapsız, komisyon raporu izlenmemiş ve bütçe göstergesi belirsizse biçimsel yoğunluk hesap verme üretmez. Düzenli raporlama ile olay temelli araştırma birlikte kullanılmalıdır. Yürütmenin açıklama yükümlülüğü, çoğunluk-muhalefet dengesinden bağımsız bir kurumsal standart hâline gelmelidir.

Bir sonraki bölüm, burada ele alınan parlamente kanalı daha geniş bir kurumsal denetim sistemi içinde konumlandıracaktır. Sayıştaylar, ombudsmanlar, insan hakları kurumları, iç denetim ve politika değerlendirmesi; yasama denetiminin göremediği mali, idari ve bireysel örüntüleri ortaya çıkarır. Göç politikasının demokratik kalitesi, bu kanalların birbirine veri ve takip sağlayabilmesine bağlıdır.

Tablo 5.1. Parlamente'nin göç politikasındaki işlevleri

İşlev	Araç	Üretilen demokratik değer	Başlıca başarısızlık riski
Yetkilendirme	Kanun ve temel statü düzenlemesi	Kanunilik ve öngörülebilirlik	Belirsiz yetki devri
Temsil	Genel kurul, komisyon ve kamu dinlemesi	Çıkar ve görüşlerin görünürlüğü	Muhatapların sembolik dinlenmesi

İşlev	Araç	Üretilen demokratik değer	Başlıca başarısızlık riski
Bütçe	Ödenek, program ve kesin hesap	Kaynak tercihinin meşruiyeti	Toplam rakama indirgenmiş inceleme
Bilgi	Soru, araştırma ve rapor isteme	Yürütme bilgi üstünlüğünün dengelenmesi	Geç, eksik veya karşılaştırılmaz cevap
İzleme	Tavsiye takibi ve yeniden dinleme	Kurumsal öğrenme ve düzeltme	Raporun gündemden düşmesi
Uluslararası gözetim	Anlaşma onayı ve uygulama raporu	Dış taahhüdün demokratik bağlantısı	Teknik veya gizli metinlerle sorumluluk aktarımı

5.11 Yasama gündeminin kurulması

Bir göç meselesinin parlamentoya ulaşması, toplumsal öneminin doğrudan sonucu değildir. Hükümet tasarısı veya teklifi, parti grubu önceliği, komisyon gündemi, dilekçe, denetim raporu, yüksek görünürlüklü olay ve seçim takvimi yasama dikkatini belirlemektedir. Gündem kıt bir kaynaktır; barınma ve işlem kapasitesi gibi kronik sorunlar, dramatik sınır görüntüsüne göre daha az yer bulabilir. Parlamentonun kurumsal kapasitesi, acil olayla yapısal meseleyi aynı zaman ufkunda ele alabilmesine bağlıdır.

Yürütme, mevzuat ihtiyacını ve teknik metni hazırlama konusunda bilgi üstünlüğüne sahiptir. Yasama bu uzmanlıktan yararlanırken hükümetin problem tanımına bağımlı hâle gelebilir. Komisyon araştırma hizmeti, bağımsız etki analizi ve farklı uzmanların dinlenmesi seçenek alanını genişletir. Taslak metnin görüşmeden yeterli süre önce yayımlanması, sivil ve yerel aktörlerin somut madde üzerinden katkı vermesini sağlamaktadır.

Kriz gündemi süreyi daraltır. Hızlı yasama bazen gerçek ihtiyaçtır; temel statü, geniş veri yetkisi veya uzun dönemli bütçe birkaç gün içinde yeterince incelenemeyebilir. Acil düzenleme kullanıldığında süre sonu, zorunlu uygulama raporu ve belirli tarihte olağan usulle yeniden görüşme güvencesi kurulmalıdır. Hızlı kabul, kalıcı demokratik yetkilendirme yerine geçmez (Hooghe & Marks, 2018; Mudde, 2007).

Gündem dışı bırakma da siyasi karardır. Göç bütçesinin çeşitli kurumlara dağılması, yerel maliyetin “belediye sorunu”, göçaltı koşulunun “operasyonel ayrıntı”, dış anlaşmanın “diplomatik mesele” sayılması parlamenter bütünlüğü bozar. Çapraz kesen göç raporu farklı komisyonların bulgularını bir araya getirebilir. Sorumlu bir koordinatör komisyon, diğer komisyonların uzmanlığını bastırmadan ortak takip sağlayabilir.

Gündem oluşturma demokratik ölçüsü yalnız hangi konunun görüşüldüğü değil, kimin sorun tanımının duyulduğudur. Sınır bölgesi görevlisi, belediye, göçmen, işveren, sendika, insan hakları örgütü ve denetim kurumu aynı politikanın başka sonucunu görür. Dinleme dengesi sayısal eşitlikle değil, eksik bilginin tamamlanmasıyla kurulmalıdır. Doğrudan etkilenen fakat oy hakkı olmayan kişilerin güvenli ve anlamlı katılımı özel tasarım ister.

5.12 Komisyon uzmanlığı, dinleme ve kanıt siyaseti

Parlamenter komisyonlar genel kurula göre daha ayrıntılı bilgi işleyebilir. Göç politikası içişleri, dışişleri, adalet, insan hakları, bütçe, çalışma, eğitim ve yerel yönetim alanlarını kestiği için uzmanlığın örgütlenmesi zordur. Tek komisyon bütün alanı sahiplenirse sektörel sonuçları kaçırabilir; parçalı komisyonlar ortak amacı göremeyebilir. Düzenli ortak oturum ve ortak veri dosyası bu ikilemi azaltmaktadır.

Dinleme toplantısı, farklı görüşleri kayda geçirmekten fazlasını yapmalıdır. Katılımcıya aynı temel sorular yöneltilmeli, sunduğu veri ve çıkar ilişkisi açıklanmalı, yazılı görüşler erişilebilir olmalıdır. Siyasi parti yalnız kendi görüşünü destekleyen uzmanları çağırdığında komisyon bilgi üretmekten çok mevcut kutuplaşmayı sahneleyebilir. Azınlık grubunun uzman çağırma ve ek görüş yazma hakkı kanıt çoğulluğunu korumaktadır.

Göç istatistiğinin tanımı komisyon tartışmasının merkezidir. Stok ile akım, yakalama ile kişi, başvuru ile karar, gönüllü dönüş ile zorla dönüş, uluslararası göçmen ile zorla yerinden edilmiş kişi birbirine karıştırılmamalıdır. UN DESA, UNHCR ve IOM farklı evren ve yöntemlerle veri üretmektedir (IOM, 2024; UN DESA, 2025; UNHCR, 2026). Komisyon raporu kullanılan sayının kaynağını, tarihini ve tanımını göstermelidir.

Kanıt hiyerarşisi mutlak olmamalıdır. Resmî idari veri geniş kapsama sahip olabilir, fakat kurumun kendi sınıflandırmasını yansıtmaktadır. Akademik çalışma nedenselliği sınıyabilir, örnekleme sınırlı olabilir. Sivil toplum raporu erişilemeyen kişileri görünür kılmaktadır, sistemin tamamını temsil etmeyebilir. Denetim raporu kayıt ve performansı incelemektedir, siyasi tercihin değerini tek başına belirlemez. Parlamento farklı kanıt türlerinin güçlü ve zayıf yönünü açıkça tartmalıdır.

Komisyon personelinin sürekliliği siyasi üyelerin değişimine karşı kurumsal hafıza sağlamaktadır. Mevzuat geçmiş, önceki tavsiyeler, uygulama verisi ve uluslararası karşılaştırma profesyonel kadroda tutulmalıdır. Ancak uzman kadro seçilmiş üyelerin yerine politika yapmamalıdır. Görevi seçenek, maliyet, hukuk ve kanıt sunmak; değer tercihini görünür kılmaktır.

Komisyon raporunun etkisi takip tasarımına bağlıdır. Her tavsiye sorumlu kurum, gereken işlem, veri ve cevap tarihiyle yazılmalıdır. Hükümet kabul, kısmen kabul veya ret gerekçesi

sunmalı; komisyon belirli tarihte ilerlemeyi yeniden görüşmelidir. Rapor sayısı değil kapanan ve doğrulanan tavsiye döngüsü yasama kapasitesini göstermektedir.

5.13 Parti rekabeti, mesele sahipliği ve program tutarlılığı

Siyasal partiler göçü ulusal kimlik, güvenlik, ekonomik ihtiyaç, sosyal adalet, insan hakları veya Avrupa bütünleşmesi gibi çerçeveler içinde sunmaktadır. Bir parti seçmen nezdinde belirli meselede daha güvenilir görüldüğünde “mesele sahipliği” kazanabilir; rakipler onun diline yaklaşabilir veya gündemi başka alana taşımaya çalışabilir. Göçmen karşıtlığı bu rekabet içinde merkez partilerin programını da etkileyebilir.

Sağ ve sol ayrımı yararlı fakat yetersizdir. Piyasa yanlısı bir sağ parti işgücü göçünü desteklerken düzensiz göçte sıkı politika savunabilir. Sol parti hak korumasını öne çıkarırken ücret ve kamu hizmeti baskısı nedeniyle seçici kabul isteyebilir. Yeşil veya liberal parti hareketlilik ve insan haklarına, bölgesel parti yerel maliyete farklı ağırlık verebilir. Program analizi tek eksenli “açık-kapalı” puan yerine araç paketini incelemelidir.

Freeman’ın yoğunlaşmış yarar ve dağılmış maliyet yaklaşımı, işveren ve belirli sektörlerin örgütlü etkisini; göçün genel toplumsal etkisinin seçmene dağılmasını açıklamaktadır (Freeman, 1995). Kitlesele ve görünür göçte bu denge değişebilir: konut ve hizmet maliyeti belirli kent veya mahallede yoğunlaşır, karşıt hareket daha örgütlü hâle gelir. Partiler ulusal ortalamadan çok marjinal seçim çevresinin deneyimine cevap verebilir.

Program tutarlılığı, vaat ile araç arasındaki bağlantıdır. “Düzensiz göçü bitirme”, “hızlı entegrasyon” veya “nitelikli işgücünü çekme” hedefi; personel, bütçe, yasal kanal, ikili iş birliği ve hak güvencesiyle desteklenmelidir. Hedefler birbirini de etkilemektedir. Sığınma sistemini aşırı yavaşlatmak caydırıcılık

amacı taşıyabilir, uzun bekleme sosyal yardım ve uyum maliyetini artırmaktadır. Parti programı bu değiş tokuşu açıklamalıdır.

İktidara gelen parti, kampanya mesajını bürokratik uygulanabilirlikle karşılaştırır. Koalisyon ortağı, ulusüstü yükümlölük, mahkeme kararı ve bütçe seçeneği vaadi değiştirebilir. Bu değişim her zaman “sözden dönme” değildir; demokratik hükümetin kurumsal gerçeklikle karşılaşmasıdır. Ancak değişikliğin gerekçesi açıklanmazsa temsil güveni zedelenir. Hükümet programı ölçülebilir ara hedef ve dönemsel rapor içermelidir.

Muhalefetin rolü yalnız hükümetin daha sert veya daha yumuşak alternatifini sunmak değildir. Veri tanımını sorgulamak, maliyeti görünür kılmak, etkilenen grupları dinlemek ve denetim bulgusunu izlemek uzun dönemli kapasite yaratmaktadır. İktidar değiştiiğinde önceki muhalefetin kurduğu denetim standardını sürdürmesi, parlamenter kurumun parti çıkarından bağımsızlaşmasının testidir.

5.14 Koalisyon, parti disiplini ve yasama-yürütme bağı

Parlamenter sistemde hükümet çoğunluğa dayanmaktadır; yasama ile yürütme arasındaki parti bağı güçlüdür. Bu yapı göç reformunun kanunlaşmasını kolaylaştırabilir. Aynı bağ hükümet milletvekillerinin denetim isteğini sınırlar. Etkin parlamento, çoğunluğun hükümet programını desteklemesiyle bağımsız bilgi ve bütçe sorusu sormasını birlikte mümkün kılmalıdır.

Koalisyon hükümetinde göç farklı parti kimliklerinin pazarlık alanıdır. Vatandaşlık, sınır kontrolü, işgücü göçü ve sosyal haklar paket içinde değiş tokuş edilebilir. Koalisyon anlaşması politika istikrarı sağlamaktadır; kriz koşullarında katılabilir. Anlaşmanın genel ilkeleriyle idari ayrıntıyı ayırmak ve düzenli değerlendirme hükmü koymak uyarlanabilirliği artırmaktadır.

Almanya’da Bundestag çoğunluğu ile federal hükümet arasındaki ilişki, Bundesrat ve eyalet uygulamasıyla tamamlanır. Koalisyon federal düzeyde uzlaşsa bile eyalet çıkarı ve farklı parti çoğunluğu uygulama yasasını etkileyebilir. Bu çoklu pazarlık yavaşlık üretmektedir; yerel mali ve idari sonucu erken aşamada karara katar. Federal müzakerenin değeri, anlaşmazlığı görünür ve çözülebilir kılmasındadır.

Başkanlık sisteminde yasama ve yürütme ayrı seçimle oluşmaktadır. ABD’de aynı partinin kontrolü yasa ve ödenek uyumunu kolaylaştırabilir; bölünmüş hükümet göç politikasını bütçe ve yürütme emri çatışmasına taşımaktadır. Kapsamlı reformun tıkanması, eski kanun altında geniş idari öncelik değişimine yol açabilir. Yasa koyamama nötr statüko değildir; yürütme ve mahkemenin görelî ağırlığını artırmaktadır.

Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminde yürütme parlamentonun güvenine dayanmamaktadır; yasama çoğunluğu ile Cumhurbaşkanının siyasi ilişkisi gündem ve bütçe kapasitesini etkilemektedir. Bakanların milletvekili olmaması, komisyon dinleme ve yazılı cevap kalitesini daha önemli kılmaktadır. Yasama denetimi hükümeti düşürme aracı olmaktan çok bilgi, görünürlük ve mevzuat-bütçe düzeltmesi üzerinden işlemektedir.

Parti disiplini, tek tek milletvekilinin yerel göç baskısını ulusal programa taşımalarını zorlaştırabilir. Komisyon içi çalışma, bölgesel grup, soru ve bütçe değişikliği gibi kanallar yerel bilgiyi parti kararına aktarabilir. Disiplin tamamen çözülsünce yasama istikrarı azalmaktadır; katı disiplin temsil işlevini daraltır. Kurumsal denge, parti kararından önce iç tartışma ve azınlık görüşünü korumaktır.

5.15 Parlamento bütçesi ve göç harcamasının siyaseti

Parlamentonun en somut gücü bütçe hakkıdır. Göç politikası sınır güvenliği, iltica işlemi, kabul, gözetim, geri dönüş, uyum, yerel transfer ve

dış iş birliği gibi çok sayıda bütçe satırına dağılmaktadır. Tek bir “göç bütçesi” toplamı üretmek zor olabilir; bütünü görmemek öncelikleri gizler. Parlamento ortak sınıflandırma ve çapraz program eki isteyebilir.

Ödenek miktarı hedef hakkında sınırlı bilgi vermektedir. Yeni sınır teknolojisine ayrılan kaynak, işlem hızını mı, güvenliği mi, personel ihtiyacını mı karşılayacaktır? Kabul merkezinin yatak maliyeti doluluk, hizmet standardı ve kalış süresiyle birlikte okunmalıdır. Yerel uyum fonu kaç etkinlik yaptılarıyla değil hizmet erişimi ve toplumsal sonuçla değerlendirilmelidir. Bütçe görüşmesi girdi ile sonuç arasındaki bağı sorgulamalıdır.

Kesin hesap ve Sayıştay raporu gelecek bütçeye bağlanmadığında parlamento aynı ödeneği geçmiş sonuçtan bağımsız tekrarlar. Türkiye’de 5018 ve 6085 sayılı kanunların oluşturduğu mali yönetim ve dış denetim çerçevesi, faaliyet raporu ile Sayıştay bulgusunun bütçe görüşmesinde birlikte okunmasına imkân vermektedir (Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003; Sayıştay Kanunu, 2010). Komisyon, bulgu için sorumlu eylem ve yeni ödenek koşulu belirleyebilir.

ABD’de Kongre ödenek yetkisi başkanlık politikasının ölçeğini belirlemektedir. Yürütme mevcut kaynak içinde öncelik değiştirebilir; büyük tesis, personel ve teknoloji için tahsis gerekmektedir. Ödeneğin genel başlığı çok genişse uygulama yönü yürütmeye bırakılır. Aşırı ayrıntılı şart ise operasyonel esnekliği azaltmaktadır. Raporlama eşiği ve sonuç şartı, bu iki uç arasında araçtır.

AB’de Avrupa Parlamentosu ile Konsey bütçe yetkisini paylaşır; Komisyon programları yönetmektedir ve üye devletler uygulamaktadır. İbra süreci, ajans ve fon performansını siyasi hesap vermeye bağlamaktadır. Avrupa Sayıştayının bulguları, hedef ve sürdürülebilirliğin yalnız harcama uygunluğundan ayrı incelenmesi gerektiğini göstermektedir (Avrupa Sayıştay, 2019; Avrupa Sayıştay, 2021; Avrupa Sayıştay, 2024).

Acil bütçe, parlamentonun rolünü ortadan kaldırmamalıdır. Önceden tanımlı yedek ödenek, kullanım sonrası kısa sürede bildirim, sözleşme yayımlama ve ara denetim sağlanabilir. Kriz sona erdiğinde

geçici harcamanın kalıcı programa dönüşmesi yeniden yetkilendirme gerektirmektedir. Mali süre sonu, düzenleyici süre sonu kadar önemlidir.

5.16 Vatandaş olmayanların temsil sorunu

Göç politikasının doğrudan muhataplarının önemli bölümü ulusal seçimlerde oy kullanamaz. Bu durum demokratik kararın meşruiyetini ortadan kaldırmaz; bilgi ve etki bakımından yapısal bir temsil açığı yaratmaktadır. Partiler, kararın nesnesi olan kişilerin seçim yaptırımından bağımsız konuşabilir. Muhatap, kamuoyu tartışmasında sayı veya simgeye indirgenebilir.

Temsil açığını azaltan ilk araç komisyonda dinlemedir. Kişisel deneyim politikanın bütününe kanıtlamaz; prosedürün görünmeyen etkisini göstermektedir. Güvenlik ve statü riski taşıyan kişilerin açık oturumda konuşması zor olabilir. Kimlik koruma, kapalı görüşme, aracı örgüt ve yazılı anonim bildirim güvenli katılım sağlamaktadır. Katılımcıdan kendi grubunun tamamını temsil etmesi beklenmemelidir.

İkinci araç dilekçe ve ombudsman verisidir. Bireysel başvurular parlamentoya sistemik sorun hakkında düzenli özet hâlinde sunulabilir. Şikâyet sayısı nüfus ve erişim olanağıyla birlikte yorumlanmalıdır; düşük sayı sorunun yokluğunu değil başvuru kanalının bilinmediğini gösterebilir. Parlamento, idareden başvuru dilini ve sonucunu ayrıştırmasını isteyebilir.

Üçüncü araç yerel katılımdır. Uzun süreli yabancılar kent hizmetlerinden etkilenmektedir ve bazı rejimlerde yerel siyasal haklara erişebilir. Danışma meclisi, mahalle kurulu ve katılımcı bütçe deneyimi ulusal komisyona bilgi sağlayabilir. Yerel görüşün yalnız kriz anında değil düzenli kanalla alınması gerekmektedir. Zapata-Barrero vd.'nin “yerel dönüş” yaklaşımı, kentlerin göç yönetimindeki özgün konumunu vurgulamaktadır (Zapata-Barrero vd., 2017).

Dördüncü araç örgütlü temsildir. Sendika, işveren birliği, meslek örgütü, göçmen derneği ve hak kuruluşu farklı çıkarları taşımaktadır. Kaynak ve erişim eşitsizliği dikkate alınmazsa iyi örgütlenmiş ekonomik çıkarlar daha çok duyulur. Komisyon katılımcı listesini, sunulan görüşleri ve mali/örgütsel bağlantıları açıklamalıdır.

Bu kanallar oy hakkının eşdeğeri değildir. Vatandaşlığa ve siyasal haklara erişim üyelik rejiminin temel sorusu olarak kalmaktadır. Yine de kararın muhatabını dinlemek, hatalı varsayımı azaltmaktadır ve gerekçe yükünü güçlendirmektedir. Parlamento, temsil edilmeyenin görüşünü almakla kendi karar yetkisini kaybetmez; onu daha bilgili kullanmaktadır.

5.17 Ulusal parlamentolar ile Avrupa Parlamentosu arasındaki bağ

AB göç siyasetinde ulusal parlamentolar ile Avrupa Parlamentosu aynı seçmenin farklı temsil düzeyleridir. Avrupa Parlamentosu Konseyle ortak mevzuat yapar; ulusal parlamentolar hükümetlerinin Konsey tutumunu, ulusal uygulama ve bütçeyi denetler. İki düzey birbirinden koparsa hükümet ortak kararı Avrupa’da destekleyip ülkede dış zorunluluk gibi sunabilir.

Ulusal parlamento, Konsey görüşmesi öncesinde hükümet pozisyonunu öğrenmeli ve siyasi önceliği tartışmalıdır. Müzakerenin bütün ayrıntısı kamuya açık olmayabilir; temel hedef, kırmızı çizgi, mali ve hak etkisi açıklanabilir. Karar sonrası hükümet, nihai metin ile başlangıç tutumu arasındaki farkı ve ulusal uygulama planını raporlamalıdır.

Avrupa Parlamentosu ortak ajans ve Komisyon üzerinde denetim kurmaktadır. Ulusal parlamento ise kendi sınır, iltica ve yerel uygulama kurumlarına daha yakın veri erişimine sahiptir. Ortak toplantı, rapor değişimi ve ulusal Sayıştay-Avrupa Sayıştay

bulgu bağlantısı denetim boşluğunu azaltabilir. Aynı operasyonun farklı kurumlarda iki kez yüzeysel incelenmesi yerine görev paylaşımı gerekmektedir.

2024 Pakt mevzuatının 2026 uygulaması çok düzeyli parlamenter izleme için somut testtir. Ulusal kapasite planı, personel, tesis, bağımsız izleme ve bütçe ülke parlamentolarının; ortak dayanışma, ajans ve Komisyon performansı Avrupa Parlamentosunun gündemidir (Avrupa Birliği, 2024f; Avrupa Komisyonu, 2024). Sonuç göstergeleri ortak tanımlanırsa iki düzey karşılaştırılabilir.

Ulusal parti ile Avrupa düzeyindeki parti grubunun tutumu farklılaşabilir. Hükümet partisi ülkede kısıtlayıcı, Avrupa Parlamentosunda uzlaşmacı oy verebilir veya tersi olabilir. Bu fark her zaman tutarsızlık değildir; kurumların karar paketi ve koalisyonu farklıdır. Ancak oy ve gerekçe seçmene açıklanmalıdır. Avrupa siyaseti ulusal sorumluluğun kaybolduğu uzak alan olmamalıdır.

Çok düzeyli temsilin amacı tek ses üretmek değil, karar yolunu görünür kılmaktır. Hangi kuralın AB’de, hangi uygulama ve kaynağın ulusal düzeyde, hangi hizmetin yerelde belirlendiği açıklandığında seçmen doğru kuruma hesap sorabilir. Kurumsal okuryazarlık göç tartışmasının demokratik niteliğini artırmaktadır.

5.18 Kutuplaşma, uzlaşma ve yasa kalitesi

Göç, kimlik ve güvenlik duygularına temas ettiği için yüksek kutuplaşma üretebilir. Kutuplaşma politik seçeneklerin gerçek farklılığını görünür kılabılır; rakibi gayrimeşru sayan biçime dönüştüğünde kanıt ve uzlaşma kapasitesini azaltmaktadır. Parlamento bu çatışmayı kurum içine alarak barışçıl karar üretmektedir. Tartışmayı bastırmak değil, ortak usul ve olgu zemininde yürütmek gerekmektedir.

Yüksek kutuplaşmada yasa metni sembolik sertlik taşıyabilir. Yeni suç, yüksek ceza veya geniş yetki ilan edilir; uygulanabilir personel, bütçe ve usul kurulmaz. Sembolik yasa kısa vadede kararlılık mesajı vermektedir, uzun vadede seçici uygulama ve güven kaybı yaratmaktadır. Komisyon uygulanabilirlik notu, mevcut aracın neden yetersiz olduğunu ve yeni aracın beklenen marjinal etkisini istemelidir.

Uzlaşma her zaman ılımlı politika demek değildir. Farklı partiler sıkı sınır kontrolü ile yasal işgücü yolu, hızlı karar ile güçlü itiraz, merkezi standart ile yerel finansman arasında paket kurabilir. Paket uzlaşması çelişkili hedefleri kaynakla bağladığında dayanıklılık sağlamaktadır. Yalnız belirsiz ifadeleri birleştirirse uygulama çatışmasını idareye erteler.

Yasa kalitesi açıklık, tutarlılık, uygulanabilirlik, hak etkisi ve değerlendirilebilirlikle ölçülebilir. Çok sık değişiklik personel ve başvuru için belirsizlik; aşırı ayrıntı uyarılama güçlüğü; aşırı genel yetki yürütme yoğunlaşması doğurmaktadır. Etki değerlendirmesi ve yürürlük sonrası inceleme, ideal ayrıntı düzeyini kanıtlar ayarlar.

Azınlık görüşü gelecekteki politika öğrenmesi için önemlidir. Komisyon raporunda farklı ölçüt ve risklerin kayda geçmesi, sonuç başarısız olduğunda alternatifin değerlendirilmesini sağlamaktadır. Muhalefet görüşünün silinmesi kısa vadede birlik görüntüsü vermektedir, kurumsal hafızayı yoksullaştırır. Çoğunluk karar vermektedir; azınlık gerekçesi kamusal kalmaktadır.

Parlamentar nezaket ve kişi diline ilişkin kurallar da yasa kalitesini etkilemektedir. Göçmeni insan dışılaştırma veya toplu suçlayan ifade şiddet ve ayrımcılık riskini artırmaktadır. Sert politika savunmak ile bir insan grubunun onurunu hedef almak ayrıştırılmalıdır. Başkanlık divanı ve etik mekanizmalar ifade özgürlüğü içinde kurumun eşitlik standardını korumalıdır.

5.19 Parlamenter denetim portföyü

Tek bir denetim aracı göç politikasının bütün riskini kapsamaz. Yazılı soru hızlı ve belirli bilgi; genel görüşme siyasi yön; araştırma komisyonu derin olay incelemesi; bütçe komisyonu kaynak; dilekçe mekanizması kişi deneyimi; kanun sonrası inceleme ise sonuç bilgisi sağlamaktadır. Etkili parlamento bu araçları portföy olarak kullanmaktadır.

Rutin denetim için üç aylık veya altı aylık standart gösterge raporu yararlıdır. Başvuru, süre, karar, kabul kapasitesi, gözetim, geri dönüş, yerel transfer, şikâyet ve denetim tavsiyesi aynı tanımla sunulmaktadır. Olağan dışı olay için ek rapor eşiği belirlenebilir: ölüm, büyük veri ihlali, kapasite aşımı, yüksek maliyet sapması veya toplu mahkeme kararı gibi.

“Yangın alarmı” denetimi, ombudsman, sivil toplum, medya ve bireysel başvurunun parlamentoyu harekete geçirmesidir (McCubbins & Schwartz, 1984). Erişimi olmayan veya kapalı kurumlarda bulunan kişiler alarm veremeyebilir. Düzenli “polis devriyesi” tipi saha ziyareti, dosya örnekleme ve denetim raporu bu boşluğu tamamlamaktadır. Portföy risk düzeyine göre iki yöntemi dengeler.

Denetim sorusunun kalitesi cevap kadar önemlidir. “Kaç kişi?” sorusu faaliyet, “hangi maliyetle ve hangi sonuçla?”, “hangi grupta hata yoğunlaştı?” ve “önceki tavsiye neden uygulanmadı?” soruları performans ile sorumluluk üretmektedir. Parlamento araştırma hizmeti üyelere gösterge, bütçe ve yöntem desteği sağlamalıdır.

Cevap takibi kurumsallaşmalıdır. Süresi geçen, eksik veya aynı ifadeyi tekrar eden cevaplar istatistik olarak açıklanmalı; komisyon bakan veya kurum yöneticisini yeniden çağırabilmelidir. Hükümet gizlilik iddia ettiğinde hukuki dayanak, kapsam ve güvenli

erişim alternatifi sunmalıdır. Genel ret, yasama bilgi hakkını işlevsizleştirir.

Denetimin başarı ölçüsü hükümetin her tavsiyeyi kabul etmesi değildir. Hükümetin açık gerekçe vermesi, vaat ettiği işlemi zamanında yapması ve parlamentonun sonucu doğrulayabilmesidir. Siyasi uyuşmazlık devam edebilir; kurumsal hesap verme tamamlanır. Bu ayırım denetimi parti rekabetinin basit uzantısı olmaktan çıkarır.

5.20 Bölüm sonucu: Temsil, kanıt ve yeniden yetkilendirme

Parlamento göç politikasının demokratik değeri üç bağlantı üzerinden üretmektedir. **Temsil bağlantısı**, seçmenin, yerel uygulayıcının ve oy hakkı bulunmayan muhatabın deneyimini karar sürecine taşımaktadır. **Kanıt bağlantısı**, yürütme verisini bağımsız araştırma, denetim ve saha bilgisiyle karşılaştırır. **Yeniden yetkilendirme bağlantısı**, kriz ve uygulama bulgusunu kanun ile bütçenin gelecekteki biçimine dönüştürmektedir.

Siyasal partiler bu bağlantıları program ve rekabet içinde anlamlandırır. Göçün siyasallaşması demokratik bakımdan tek başına sorun değildir; temel dağıtım ve üyelik tercihinin tartışılması gerekmektedir. Sorun, siyasallaşmanın kişi düşmanlığı, sahte kesinlik ve uygulanamaz vaat yoluyla kurumsal bilgiye kapalı hâle gelmesidir. Parti farklılığı ortak olgu ve anayasal usul zemininde yarışmalıdır.

Hükümet sistemleri parlamenter rolün aracını değiştirmektedir. Parlamenter sistemde çoğunluk-hükümet yakınlığı, başkanlık sisteminde ayrı meşruiyet ve bütçe çatışması, ulusüstü düzende Parlamento-Konseyle ortak yasama, Türkiye’de ayrı yasama-yürütme seçimleri farklı denetim teşvikleri doğurmaktadır. Hiçbirinde biçimsel yetki tek başına etki sağlamaz.

Uzman personel, zamanında veri, azınlık hakkı ve takip kapasitesi gereklidir.

Göç politikasının temsîlî temeli, kanunun kabul edildiği gün tamamlanmaz. İdari uygulama, mahkeme kararı, yerel maliyet ve uluslararası gelişme politika koşulunu değiştirmektedir. Düzenli yürürlük sonrası inceleme ve süreli kriz yetkisi, parlamentoyu sürekli meşrulaştırma ve öğrenme forumu hâline getirmektedir. Sonraki bölüm, bu parlamenter işlevi ombudsman, sayıştay, iç denetim ve insan hakları kurumlarıyla genişleyen hesap verebilirlik mimarisi içinde ayrıntılandırmaktadır.

Tablo 5.2. Göç politikası için parlamenter denetim portföyü

Araç	Uygun kullanım	Gerekli bilgi	Takip biçimi
Yazılı soru	Belirli işlem, sayı veya gecikme	Tanım, dönem, sorumlu kurum	Eksik/geç cevap çizelgesi ve ek soru
Komisyon dinlemesi	Politika yönü ve çok aktörlü sorun	Yürütme, yerel, bağımsız ve muhatap kanıtı	Tavsiye-sorumlu-tarih tablosu
Bütçe ve kesin hesap	Kaynak tercihi ve gerçekleşme	Program, maliyet, performans ve Sayıştay bulgusu	Ödenek koşulu ve sonraki yıl doğrulaması
Araştırma komisyonu	Ağır olay veya sistemik başarısızlık	Dosya, saha erişimi, güvenli tanıklık	Kamu eylem planı ve yeniden görüşme
Kanun sonrası inceleme	Yeni düzenlemenin fiili etkisi	Hedef, karşı olgu, hak ve dağıtım sonucu	Değişiklik, sürdürme veya sona erdirmeye
AB/uluslararası izleme	Ortak karar ve dış anlaşma	Müzakere tutumu, mali taahhüt, uygulama verisi	Karar öncesi yetkilendirme ve karar sonrası rapor

6. BÖLÜM

GÖÇ POLİTİKALARINDA KURUMSAL DENETİM VE HESAP VEREBİLİRLİK

6.1 Kurumsal denetimin kapsamı

Göç politikasında denetim denildiğinde ilk akla gelen çoğu zaman mahkemelerdir. Oysa kamu gücünün gündelik kullanımını izleyen sistem çok daha geniştir. Parlamento bütçeyi ve siyaseti sorgular; kurum içi kontrol işlem risklerini yönetmektedir; teftiş birimleri usulsüzlükleri incelemektedir; Sayıştaylar kaynak ile sonucu ilişkilendirir; ombudsmanlar kötü yönetim örüntülerini görünür kılmaktadır; insan hakları kurumları ayrımcılık ve tutulma koşullarını izler; sivil toplum ile medya dışsal alarm üretmektedir. Kurumsal denetim, bu kanalların birbirini tamamlayan bütünüdür.

Denetimin konusu yalnız hukuka aykırılık değildir. Bir işlem kanuna uygun olduğu hâlde pahalı, gecikmiş, tutarsız veya amaca ulaşmayan nitelikte olabilir. Bir barınma programı usulüne uygun ihale edilmiş fakat ihtiyaç sahibi gruba erişmemiş olabilir. Bir geri dönüş süreci hedef sayıya ulaşırken tekrar göç, güvenlik ve

sürdürülebilirlik sorunları yaratabilir. Kurumsal denetim; uygunluk, mali doğruluk, performans, eşitlik, hak etkisi ve kurumsal öğrenme boyutlarını ayırarak incelemektedir.

Hesap verebilirlik, denetimden daha ilişkisel bir kavramdır. Bovens'e göre bir aktörün bir foruma davranışını açıklamak ve gerekçelendirmek zorunda olduğu, forumun soru sorabildiği, hüküm verebildiği ve sonuç bağlayabildiği ilişki söz konusudur (Bovens, 2007). Bu tanım göç alanında "kim kime, ne için, hangi bilgiyle ve hangi sonuçla hesap vermektedir?" sorularını sistematikleştirir. Rapor yayımlamak tek başına hesap verme değildir; rapora soru ve sonuç bağlanabilmelidir (Bovens, 2007; Mulgan, 2000).

Mulgan, hesap verebilirlik kavramının denetim, sorumluluk, şeffaflık ve duyarlılık gibi alanlara genişlediğine dikkat çekerek (Mulgan, 2000). Kavramın aşırı genişlemesi analitik belirsizlik yaratabilir. Bu kitapta hesap verebilirliğin çekirdeği açıklama ve sonuç ilişkisi olarak korunmaktadır. Şeffaflık bilgiye erişim sağlamaktadır; denetim bilgiyi sınar; hesap verme aktörü cevap vermeye zorlar; yaptırım veya düzeltme ise ilişkinin sonucudur. Her unsur farklı kurum tarafından üstlenilebilir.

Göç politikasında kurumsal denetimin özel önemi, muhatapların temsil ve bilgi bakımından zayıf konumundan doğmaktadır. Yabancı veya koruma başvurucusu oy hakkına sahip olmayabilir, dili bilmeyebilir, tutulma yerinde bulunabilir veya sınır dışı edilme korkusuyla şikâyet edemeyebilir. "Yangın alarmı" mekanizması bu koşullarda sessiz kalmaktadır. Denetim sistemi, şikâyeti beklemeden risk temelli düzenli inceleme yapmalı; aynı zamanda güvenli ve erişilebilir başvuru kanalları kurmalıdır.

6.2 Hesap verme ilişkisinin öğeleri

Bir hesap verme ilişkisi beş öğeyle çözümlenebilir: aktör, forum, konu, bilgi ve sonuç. Aktör bakanlık, ajans, yerel yönetim,

yüklenici veya tekil kamu görevlisi olabilir. Forum parlamento, Sayıştay, ombudsman, insan hakları kurumu, kurum içi kurul veya kamuoyudur. Konu mali uygunluk, performans, hak etkisi veya idari davranış olabilir. Bilgi rapor, kayıt, şikâyet veya saha gözleminden gelir. Sonuç öneri, bütçe koşulu, disiplin, tazmin, prosedür değişikliği veya kamusal eleştiri biçimini almaktadır.

Aktörün doğru belirlenmesi göç alanında zordur. Ortak operasyonlar ve dışsallaştırılmış hizmetler, bir kararın birden fazla kurum tarafından üretilmesine yol açmaktadır. Taşıyıcı şirket yolcuyla uçağa kabul etmemektedir, fakat ölçüt devlet kuralına dayanmaktadır. Frontex personeli ulusal operasyon planı içinde görev yapar. Belediye, merkezi statü kararının hizmet sonucunu yönetmektedir. Hesap verme sistemi, son işlemi yapanı tek sorumlu saymak yerine karar zincirindeki yetki ve ihmalleri ayrıştırmalıdır.

Forumun bağımsızlığı ve yetkisi birbirinden ayrıdır. Bir ombudsman bağımsız olabilir fakat bağlayıcı yaptırım yetkisi sınırlıdır. Bir bakanlık teftiş kurulu geniş belge erişimine sahipken hiyerarşik yapı içinde bulunmaktadır. Parlamento siyasi yaptırım uygulayabilir, ancak teknik inceleme kapasitesi sınırlı kalabilir. Güçlü sistem, tek “mükemmel denetçi” aramaz; farklı forumların bilgiyi paylaşabildiği ve boşlukları kapattığı bir düzen kurmaktadır (Bovens, 2007; Power, 1997).

Hesap verme konusu açık değilse kurumlar ölçüt seçerek başarı hikâyesi üretebilir. Göç idaresi işlem sayısını, güvenlik birimi yakalamayı, sosyal kurum hizmet kullanıcılarını raporlayabilir. Bu göstergeler farklı amaçlara aittir. Ortak politika hedefi, her kurumun katkısını ve yan etkisini tanımlamalıdır. Örneğin “etkili ve hak temelli geri dönüş” hedefi yalnız çıkış sayısını değil kararın kesinliği, gönüllülük, izleme, maliyet ve yeniden hareket riskini kapsamaktadır.

Sonuç ögesi yalnız ceza değildir. Hata düzeltme, tazmin, personel eğitimi, veri standardı değişikliği, bütçe aktarımı ve mevzuat reformu hesap vermenin sonuçlarıdır. Yaptırım ihtimali tamamen yoksa açıklama törene dönüşebilir; her hata bireysel cezaya bağlanırsa kurum öğrenmeyi saklama eğilimi gösterebilir. Sistem, kasıt ve ağır ihlal ile süreç tasarımıdan doğan hatayı ayırmalıdır. Amaç hem sorumluluk hem öğrenmedir.

6.3 Parlamenter denetimin sistem içindeki yeri

Parlamenter denetim demokratik yetkilendirme ile hesap verme arasındaki ana köprüdür. Yasama, yürütmeye verdiği yetki ve kaynağın nasıl kullanıldığını izler. Göç politikası güvenlik ve dış politika unsurları içerdiği için yürütmenin gizlilik iddiası güçlü olabilir. Parlamento, gizli bilgiye kontrollü erişim, kapalı oturum ve yetkilendirilmiş raportör gibi usullerle güvenlik ile denetimi uzlaştırabilir. Bilgiye erişemeyen yasama, verdiği yetkinin sınırını fiilen izleyemez.

Rutin ve olay temelli denetim birlikte gereklidir. Düzenli faaliyet raporu, bütçe gerçekleşmesi ve performans göstergeleri “polis devriyesi” niteliğindedir. Bireysel şikâyet, basın haberi veya ani kriz “yangın alarmı” üretmektedir (McCubbins & Schwartz, 1984). Göçmenlerin şikâyet kapasitesi düşük olduğundan yalnız alarm modeline dayanmak risklidir. Parlamento, yüksek riskli alanlarda periyodik veri ve saha ziyareti istemelidir.

Parlamentonun denetim gündemini çoğunluk ilişkisi etkilemektedir. Hükümet çoğunluğu olumsuz bulguyu bastırabilir; muhalefet tekil olayı genelleyebilir. Uzman komisyon personeli, ortak veri seti ve bağımsız denetim raporlarının zorunlu görüşülmesi siyasi salınımı azaltmaktadır. Azınlık görüşünün rapora eklenmesi, çoğunluğun gündem tekeli sınırlar. Denetim siyasaldır, fakat olgusal zemini partizan olmak zorunda değildir.

Bütçe ve kesin hesap süreci, kurumsal denetimin parlamento ayağını güçlendirmektedir. Önceki yılın Sayıştay bulguları ve performans sapmaları yeni ödenek görüşmesine bağlanmalıdır. Aynı sorun tekrarlanıyorsa kurumdan eylem planı ve süre istenebilir. Büyük teknoloji veya tesis yatırımlarına bağımsız etki ve maliyet değerlendirmesi koşulu konabilir. Ödenek, yalnız harcama izni değil, hesap verme tasarımının aracıdır.

Parlamente raporların izlenmesi açık bir kayıt gerektirmektedir. Tavsiye, sorumlu kurum, kabul durumu, hedef tarih ve gerçekleşme bilgisi yayımlanmalıdır. Hükümet öneriyi reddedebilir; demokratik yükümlülük gerekçeyi açıklamaktır. İzleme tablosu olmadan aynı sorular her yıl tekrarlanır ve kurumsal hafıza kişilere bağlı kalmaktadır. Parlamento denetimi, öğrenme döngüsünün görünür kapısı olmalıdır.

6.4 İdari denetim, iç kontrol ve teftiş

İdari denetim, hatayı dış kurum devreye girmeden önce önleme ve düzeltme kapasitesidir. İç kontrol görev ayrılığı, yetki onayı, kayıt, risk değerlendirmesi ve mali süreçlerden oluşmaktadır. Teftiş ise belirli işlem, personel veya birimi soruşturabilir. Kalite güvence birimleri dosya örneklemesi yaparak karar tutarlılığını izleyebilir. Bu araçlar aynı işlevi görmez; görevleri açık ayrılmalıdır (McCubbins & Schwartz, 1984; Power, 1997).

Göç idaresinde iç kontrolün ilk riski kimlik ve dosya bütünlüğüdür. Yanlış eşleşme, çift kayıt veya kayıp belge, kişinin statü ve hizmet erişimini etkilemektedir. Kritik veri değişikliği ikinci onay ve işlem kaydı gerektirebilir. Bununla birlikte aşırı onay zinciri işlemi yavaşlatır. Risk temelli kontrol, yüksek etkili işlemlerde daha sıkı; rutin ve düşük riskli işlemlerde daha sade usul kullanmaktadır.

Kalite güvence, kararın maddi ve usul niteliğini düzenli örneklemle incelemektedir. Rastgele dosya örneği genel hata

oranını; risk odaklı örnekleme belirli ülke, yaş, cinsiyet, karar türü veya birimdeki sapmayı gösterebilir. İtirazda bozulan kararlar ayrı bir öğrenme kaynağıdır. Bozulma oranı tek başına performans notu değildir; bozma nedenleri eğitim ve rehber değişikliğine dönüştürülmelidir.

Teftişin bağımsızlığı, hiyerarşik konum nedeniyle sınırlı olabilir. Üst yönetim soruşturma başlatma ve raporu yayımlama yetkisini kontrol ediyorsa hassas konular görünmez kalabilir. Teftiş biriminin doğrudan üst makama erişimi, mesleki güvence ve belirli raporların kamuya açıklanması önemlidir. Yine de iç teftiş dış denetim yerine geçmez; hızlı erişim ve düzeltme avantajıyla sistemi tamamlamaktadır.

İhbarcı koruması, kapalı ve hiyerarşik örgütlerde erken uyarı sağlamaktadır. Personel hukuka aykırı talimat, veri manipülasyonu veya kötü muameleyi misilleme korkusu olmadan bildirebilmelidir. Kanal yalnız kurum içi amire bağlı kalmamalı; bağımsız veya dış başvuru seçeneği bulunmalıdır. Kötü niyetli bildirimle gerçek ihbarı ayıran usul, hem personel hakkını hem kamu yararını korumaktadır.

6.5 Ombudsman ve kötü yönetim denetimi

Ombudsman, yargıdan daha esnek ve erişilebilir bir kötü yönetim denetimi sunmaktadır. Kararın hukuka uygunluğunun yanında gecikme, gerekçesizlik, nezaketsiz davranış, bilgi vermeme, orantısızlık ve hakkaniyet sorunlarını inceleyebilir. Göçmenler için ücretsiz veya düşük maliyetli başvuru, sade usul ve çok dilli erişim özel önem taşımaktadır. Ombudsman tavsiyeleri bağlayıcı olmasa bile idarenin açıklama yükümlülüğünü artırmaktadır.

Bireysel başvurunun değeri sistemik örüntüye dönüştürülmektedir. Aynı merkez, prosedür veya belge hakkında tekrarlanan şikâyetler idari tasarım sorunu gösterebilir. Ombudsman dosyaları kategori, kurum, sonuç ve uyum durumu üzerinden analiz

etmelidir. Kişisel veriyi koruyarak yayımlanan tematik rapor, parlamentoya ve yönetime reform zemini sağlamaktadır. Yalnız yıllık toplam başvuru sayısı öğrenme üretmez.

Kendi kendine inceleme yetkisi, şikâyet edemeyen gruplar bakımından önemlidir. İdari gözetimdeki kişi kuruma erişemeyebilir; sınırdaki işlem çok kısa sürede tamamlanabilir; sınır dışı edilen kişi ülke dışından başvuramayabilir. Ombudsman, medya, sivil toplum veya diğer denetim bulgusu üzerine resen inceleme yapabilmelidir. Saha ziyareti ve belge erişimi tavsiyenin olgusal temelini güçlendirmektedir.

Türkiye’de Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişini insan haklarına dayalı adalet anlayışı ve iyi yönetim ilkeleri yönünden inceleyen bir çerçeveye sahiptir (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012). Göç alanındaki etkisi, yabancıların başvuru kanallarını bilmesi, tercüme ve temsil desteği ile tavsiyelere idarenin cevap vermesine bağlıdır. Göç İdaresi ve KDK arasında kurumsal temas, bağımsızlığı zedelemekten tavsiye takibini kolaylaştırabilir (Bovens, 2007; Mulgan, 2000).

AB düzeyinde Avrupa Ombudsmanı, birlik kurumları ve ajanslarındaki kötü yönetim iddialarını inceleyebilir. Ulusal uygulamaya ilişkin şikâyetler ise ulusal ombudsmanların alanında kalabilir. Çok düzeyli yapıda yanlış kuruma yapılan başvurunun yönlendirilmesi önemlidir. Ortak şikâyet ağı, başvurucunun yetki labirentinde kaybolmasını önlemektedir. Forumlar arası aktarım için açık süre ve bilgilendirme kuralı gerekmektedir.

6.6 Sayıştaylar ve yüksek denetim kurumları

Yüksek denetim kurumları, kamu kaynaklarının yasama adına bağımsız biçimde incelenmesini sağlamaktadır. Mali denetim hesap ve işlemlerin doğruluğunu, uygunluk denetimi mevzuata uyumu, performans denetimi ise ekonomiklik, verimlilik ve etkililiği

ele almaktadır. Göç politikası yüksek harcama, acil alım, uluslararası fon ve çok aktörlü uygulama içerdiği için bu üç boyutun birlikte kullanılması gerekmektedir.

Sayıştay denetiminin avantajı, politika söylemini bütçe ve kayıtlarla sınavabilmesidir. “Kapasite artırıldı” iddiası personel, tesis ve işlem verisiyle; “uyum desteklendi” iddiası hedef gruba erişim ve sonuç göstergesiyle karşılaştırılabilir. Denetçi politika tercihini seçilmiş organ adına belirlemez. Belirlenen amacın açık, kaynak kullanımının güvenilir ve sonucun ölçülebilir olup olmadığını incelemektedir.

Performans denetiminde nedensellik sınırı dikkatle yönetilmelidir. Göç akışları savaş, ekonomi ve başka devletlerin politikaları gibi kurumun kontrol etmediği etkenlerden etkilenmektedir. Kurumu yalnız nihai akış sayısından sorumlu tutmak adil değildir. Denetim, kurumun kontrol alanındaki süreç ve ara sonuçları ayırmalıdır: başvuru süresi, kayıt doğruluğu, tesis standardı, fon erişimi ve tavsiye uygulaması gibi göstergeler daha yönetilebilirdir.

Türkiye Sayıştayının Göç İdaresi Başkanlığına ilişkin düzenlilik denetimi, mali tablolar ve işlemler üzerinden kurumsal hesap verme üretmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2025). 5018 sayılı Kanun kamu mali yönetimi, iç kontrol ve performans ilişkisini; 6085 sayılı Kanun Sayıştayın denetim çerçevesini belirlemektedir (Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003; Sayıştay Kanunu, 2010). Denetim bulgularının TBMM bütçe görüşmesi ve kurum eylem planına bağlanması, raporun etkisini artırmaktadır.

Avrupa Sayıştay, AB bütçesi ve programlarını üye devlet uygulamalarıyla birlikte incelemektedir. 2019 tarihli iltica, yer değiştirme ve geri dönüş raporu hedeflerle sonuçlar arasındaki boşluklara; 2021 Frontex raporu ajans desteğinin etkinlik sorunlarına; 2024 Türkiye’deki Mülteciler için Mali Yardım

Programı raporu fayda yanında etki ve sürdürülebilirlik eksiklerine dikkat çekmiştir (Avrupa Sayıştay, 2019; Avrupa Sayıştay, 2021; Avrupa Sayıştay, 2024). Bu raporlar, göç denetiminin hak ve maliyet kadar kurumsal hedef kalitesine bağlı olduğunu göstermektedir.

6.7 Göç harcamaları ve bütçe şeffaflığı

Göç harcamaları tek bir bütçe programında görünmeyebilir. Sınır güvenliği, göç idaresi, kabul, sağlık, eğitim, sosyal yardım, yerel altyapı ve uluslararası işbirliği farklı kurumlara dağılmaktadır. Bu dağılım, toplam maliyeti ve amaçlar arasındaki dengeyi görmeyi zorlaştırır. Bütüncül göç bütçesi, kurum bütçelerini birleştiren ikinci bir analitik sınıflandırma gerektirmektedir; muhasebe sorumluluğunu değiştirmeden ortak politika görünümü sağlamaktadır.

Bütçe şeffaflığı, yalnız ne kadar harcandığını açıklamak değildir. Kaynak, program, hedef grup, coğrafi dağılım, birim maliyet ve sonuç bilgisi ilişkilendirilmelidir. Uluslararası fonun ulusal eş finansmanı, yerel yönetim katkısı ve aynı destek ayrıca gösterilmelidir. Aynı yararlanıcı için birden fazla proje varsa mükerrerlik riski incelenmektedir. Kişisel veri korunarak toplulaştırılmış ayrıntı üretilebilir.

Acil alımlar, hız nedeniyle özel risk taşımaktadır. Rekabetin sınırlandığı veya pazarlık usulünün kullanıldığı durumlarda karar gerekçesi, tedarikçi seçimi, fiyat karşılaştırması ve teslimat kaydı sonradan yayımlanabilir. Olağanüstülük, kayıt yükümlülüğünü kaldırmamalıdır. İşlem anındaki hız, işlem sonrası denetim ve açıklıkla dengelenir. Tedarik sözleşmelerinde erişim ve denetim maddeleri bulunmalıdır.

Birim maliyet karşılaştırması dikkat gerektirmektedir. Bir kişi-gece barınma maliyeti tesis türü, güvenlik düzeyi, sağlık ihtiyacı

ve bölgesel fiyatlara göre değişmektedir. Ham sıralama verimsizlik sonucu vermeyebilir. Denetim, maliyet farkının gerekçesini ve hizmet kalitesini birlikte incelemektedir. Ucuz hizmet, asgari standardı karşılamıyorsa ekonomik değildir; yüksek maliyet, karmaşık ihtiyaçla açıklanabiliyorsa savurganlık sayılmaz (Akın & Adıgüzel, 2025; Power, 1997).

Bütçe hakkının demokratik değeri, geleceğe dönük tercih yapabilmesidir. Parlamento yalnız geçmiş harcamayı onaylamaz; denetim bulgularına göre yeni ödenek koşulu koyar. Yerel yönetim transferi, yoğunluk ve yoksunluk göstergesine bağlanabilir. Veri sistemi yatırımı için bağımsız güvenlik ve ayırım etkisi değerlendirmesi istenebilir. Böylece mali denetim politika tasarımına geri besleme üretmektedir.

6.8 Performans denetimi ve ölçülebilirlik

Göç politikasında ölçülebilirlik, kolay sayılabilen faaliyeti amaçla karıştırma riski taşımaktadır. Başvuru sayısı, yakalama, işlem, sınır dışı veya kurs katılımı faaliyet göstergesidir. Etki ise güvenli ve düzenli hareket, doğru statü kararı, sürdürülebilir entegrasyon, hak ihlalinin azalması veya kamu güveninin artması gibi daha karmaşık sonuçlardır. İyi performans sistemi girdi, faaliyet, çıktı, sonuç ve etki basamaklarını ayırmaktadır.

Gösterge davranışı şekillendirmektedir. Hız hedefi karar kalitesini; yakalama hedefi ayırım riskini; geri dönüş hedefi gönüllülük ve sürdürülebilirliği zayıflatabilir. Bu yan etkilemektedir “dengeleyici gösterge” ile izlenebilir. Örneğin sonuçlandırma süresi, itirazda bozma oranı ve kullanıcı bilgilendirme düzeyiyle birlikte değerlendirilmektedir. Tek sayıya dayalı performans notu, karmaşık kamu değerlerini görünmez kılmaktadır.

Ölçüm evreni ve payda açık olmalıdır. “Şikâyetlerin yüzde doksanı çözüldü” ifadesi, çözümün tanımını ve kaç kişinin şikâyet

edemediğini göstermez. “Başvurular hızlandı” iddiası ortalama yerine medyanı, aşırı geciken dosyaları ve dosya türlerini açıklamalıdır. Veri kalitesi denetimi, gösterge denetiminin ön koşuludur. Tanım değişikliği zaman serisinde açıkça işaretlenmelidir.

Nitel bilgi performans denetiminin tamamlayıcısıdır. Saha gözlemi, dosya incelemesi, kullanıcı görüşü ve personel deneyimi sayının nedenini açıklamaktadır. Yüksek işlem süresi personel eksikliği, belge bekleme, yazılım sorunu veya gereksiz onay zincirinden doğabilir. Nedeni ayırmadan verilen “hızlandırma” tavsiyesi yeni hata üretmektedir. Performans denetimi süreç haritası ve kök neden analizi kullanılmalıdır.

Göç alanında karşılaştırma caziptir fakat kurumsal bağlam farklıdır. Ülkelerin mülteci tanımı, kayıt yöntemi, federal görev dağılımı ve mahkeme süreci sonuçları etkilemektedir. Ham uluslararası sıralama yerine ortak tanımlar ve açıklayıcı bağlam kullanılmalıdır. Karşılaştırmanın amacı bir “kazanan” ilan etmek değil, beklenmedik farkları açıklayan sorular üretmektir.

6.9 İnsan hakları kurumları ve bağımsız izleme

Ulusal insan hakları kurumları, ayrımcılık, kötü muamele ve özgürlükten yoksun bırakma risklerine odaklanmaktadır. Göçmenlerin tutulduğu geri gönderme veya kabul merkezleri, dışarıdan erişimin sınırlı olduğu alanlardır. Ulusal önleme mekanizması düzenli ve habersiz ziyaret, kişiyle gizli görüşme, belge inceleme ve tavsiye yoluyla kapalı kurumun görünürlüğünü artırmaktadır. Bu işlev mahkeme davasından önce ve bağımsız biçimde işlemektedir.

İzlemenin bağımsızlığı, ziyaret izni kadar rapor özgürlüğüne bağlıdır. Kurum hangi tesisi ziyaret edeceğine, kiminle görüşeceğine ve bulguyu ne zaman yayımlayacağına kendisi karar verebilmelidir.

Güvenlik gerekçesiyle sınırlanan bilgi, raporun temel sonucunu ortadan kaldırmamalıdır. İdare, tavsiyeye sürelî cevap vermeli; kabul, kısmî kabul veya ret gerekçesini açıklamalıdır.

Türkiye’de TİHEK ayrımcılıkla mücadele ve ulusal önleme mekanizması işlevlerini aynı kurumda birleştirmektedir (Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, 2016). Bu birleşim, tutulma koşulları ile ayrımcı uygulama arasındaki bağlantıyı görme imkânı sağlamaktadır. Kurumun göç alanındaki etkisi ziyaret kapsamı, çok dilli başvuru, veri ayrıştırma ve tavsiye takibine bağlıdır. KDK ve TİHEK görevlerinin kesiştiği durumlarda başvurucunun yönlendirilmesi önemlidir.

Frontex’in Temel Haklar Görevlisi, ajans faaliyetlerinde temel hak yükümlülüklerini izlemek, tavsiye vermek, inceleme ve saha ziyareti yapmakla görevlidir. Ofis şikâyet mekanizması ve ciddi olay raporlarıyla da ilgilenir; yıllık rapor yayımlar (Avrupa Birliği, 2019; Frontex Fundamental Rights Office, 2026). İçeride konumlanmış bağımsız denetimin başarısı, operasyonel bilgiye erken erişim ve yönetim kararlarına somut etkiyle ölçülmektedir.

Bağımsız izleme sivil toplum ve uluslararası kuruluşlarla tamamlanabilir. Ancak tesis ziyareti veya gözlem yetkisi proje sözleşmesine ve idarenin anlık iznine bağlıysa süreklilik zayıftır. Yasal erişim, veri koruma ve güvenlik kurallarıyla birlikte tanımlanmalıdır. Birden fazla izleyicinin bulguları ortak sınıflandırmayla yayımlandığında sistemik karşılaştırma mümkün olur.

6.10 Çok düzeyli ve ağsal denetim

Göç politikası ulusal, yerel, ulusüstü ve uluslararası düzeylerde yürütüldüğü için denetim de ağsal olmak zorundadır. Aynı proje AB fonu, ulusal eş finansman, yerel uygulama ve özel yüklenici içerebilir. Her denetçi kendi yetki alanını incelemektedir;

fakat bütün sonuç tek raporda görünmeyebilir. Çok düzeyli denetim, kurumların yetkilerini birleştirmeden bilgi ve bulgu eşleştirmesi yapar.

Denetim ağında görev çakışması kadar boşluk riski vardır. AB kurumu ulusal işlemi, ulusal denetçi AB düzeyindeki karar tasarımını kendi yetkisi dışında görebilir. Ortak operasyonlarda taraflar diğerinin sorumlu olduğunu düşünebilir. Bir “denetim haritası”, her faaliyet için mali, idari, hak temelli ve parlamenter forumu göstererek boşluğu görünür kılmaktadır. Harita halka açık olmalı ve düzenli güncellenmelidir.

Ortak denetim veya paralel denetim yüksek denetim kurumları arasında kullanılabilir. Ortak denetimde kurumlar tek tasarım ve rapor üzerinde çalışmaktadır; paralel denetimde aynı tema ulusal yetkiler içinde incelenmektedir ve sonuçlar karşılaştırılır. Göç fonları, geri dönüş programları ve sınır teknolojileri bu yöntemlere uygundur. Ortak ölçüt, ulusal anayasal bağımsızlığı zedelemekten karşılaştırılabilirlik sağlamaktadır.

Denetim kurumlarının kendi hesap verebilirliği de önemlidir. Hangi konuyu neden seçtikleri, önerilerinin uygulanma oranı, inceleme süresi ve kaynak kullanımı açıklanmalıdır. Gizli bilgiye erişen denetçinin veri güvenliği ve çıkar çatışması kuralları bulunmalıdır. Bağımsızlık, denetim kurumunu eleştiriden bağışık kılmaz. Parlamento ve kamuoyu denetimin kalitesini değerlendirebilmelidir (Bovens, 2007; Scharpf, 1999).

Çok düzeyli denetim, hak ve maliyet arasında yapay ayrımı aşabilir. Bir kabul tesisindeki kötü koşul, ihale standardı, personel bütçesi, kapasite planlaması ve şikâyet erişiminin ortak sonucudur. İnsan hakları kurumu durumu tespit etmektedir, Sayıştay kök mali nedeni incelemektedir, parlamento kaynak ve yetkiyi düzeltir, idare uygulama planı yapar. Kurumlar arasında izlenebilir sevk, tekil bulguyu sistem reformuna dönüştürmektedir.

6.11 Kamu politikası değ erlendirmesi

Denetim ile değ erlendirme yakın fakat farklıdır. Denetim, belirlenmiş  l   tlere göre uygunluk ve performansı bağımsız biçimde incelemektedir. Politika değ erlendirmesi ise bir müdahalenin tasarımı, uygulanmasını ve sonuçlarını açıklamaya; neyin, kim için ve hangi koşulda işe yaradığını anlamaya çalışmaktadır. G   politikasında her iki araç gereklidir. Denetim hesap verirlik, değ erlendirme öğrenme ağırlıklıdır.

Değ erlendirme sorusu politika amacından türetilmelidir. Entegrasyon programının başarısı yalnız kurs tamamlamayla değil dil kullanımı, işgücü erişimi, eğitim sürekliliği ve toplumsal bağla ölçülebilir. Geri dönüş desteği, çıkış anında değil belirli süre sonra sürdürülebilirlik açısından incelenmelidir. Sınır teknolojisinin işlem hızını artırırken hatalı ret ve veri koruma riskini nasıl etkilediği de birlikte değ erlendirilmelidir.

Karşı olgusal etki değ erlendirmesi her alanda mümkün değildir. Kriz ve etik kısıtlar deneysel tasarımı sınırlayabilir. Zaman serisi, karşılaştırmalı vaka, süreç izleme ve katkı analizi alternatif yöntemlerdir. Yöntem sınırlaması açıkça raporlanmalıdır. “Program sayesinde” gibi nedensel dil, tasarım bunu desteklemiyorsa kullanılmamalıdır. Akademik dürüstlük, belirsiz sonucu saklamamakla başlamaktadır.

Bağımsız değ erlendirici seçimi ve veri erişimi kritik önemdedir. Uygulayıcı kurumun kendi değ erlendirmesi hızlı ve bağlama h kim olabilir; olumlu sonuç baskısı taşımaktadır. Dış değ erlendirici bağımsızdır fakat saha bilgisinden uzak kalabilir. Karma modelde yöntem ve yayın kararı güvence altına alınır, uygulayıcı veri ve açıklama sağlamaktadır. Olumsuz sonuçların yayımlanması sözleşmede korunmalıdır.

Siyasal etki değ erlendirmesi, düzenlemenin kurumlar, temsil ve güç dağılımı üzerindeki sonuçlarını incelemektedir. G  

politikasının etki analizi ekonomik maliyetle sınırlı kalmamalı; yürütme takdiri, yerel kapasite, denetim yükü ve hak erişimini kapsamalıdır. Türkiye üzerine önceki çalışma, göçün siyasal etki değerlendirmesinde ayrı bir boyut olarak ele alınması gereğini vurgulamıştır (Bulut & Akın, 2017). Bu yaklaşım, politika öncesi değerlendirmeyi sınır-kurum döngüsüne bağlamaktadır.

6.12 Şeffaflık, açık veri ve gerekçelendirme

Şeffaflık kamunun her belgeye sınırsız erişimi değildir. Kişisel veri, güvenlik ve devam eden soruşturma korunabilir. Esas olan kuralın, genel verinin, karar gerekçesinin ve denetim sonucunun erişilebilir olmasıdır. İstisna dar, gerekçeli ve gözden geçirilebilir olmalıdır. Göç alanındaki geniş gizlilik, yanlış bilgi ve güvensizliği artırabilir.

Açık veri, makinece okunabilirlik kadar tanım ve bağlam gerektirmektedir. Başvuru, karar, bekleyen dosya, geri dönüş ve şikâyet verilerinin tarih aralığı ve kapsamı belirtilmelidir. Revizyon geçmişi saklanmalı, kategori değişikliği geriye dönük seriyi açıklamalıdır. Coğrafi ve demografik ayrıştırma ayrım etkisini gösterebilir; küçük gruplarda yeniden tanımlama riski veri koruma yöntemiyle azaltılmalıdır.

Gerekçelendirme, bireysel ve kurumsal düzeyde farklılaşır. Bireysel kararda kişi, kendisine uygulanan olgu ve kuralı anlayabilmelidir. Kurumsal düzeyde hükümet, neden belirli aracı seçtiğini, alternatifleri ve maliyeti açıklamalıdır. Denetim raporuna cevap, önerinin neden kabul edilip edilmediğini göstermelidir. Aynı “gerekçe” sözcüğü üç düzeyde de kamu gücünü anlaşılır kılmaktadır.

Şeffaflığın zamanlaması önemlidir. Yıllar sonra yayımlanan doğru bilgi erken denetim işlevi görmez. Kriz döneminde geçici veri hatalı olabilir; bu belirsizlik açıkça belirtilerek düzenli güncelleme

yapılabilir. Kurum, veri kesinleşene kadar tamamen susmak yerine yöntem ve güven aralığını açıklamalıdır. Zamanında fakat nitelikli belirsizlik, gecikmiş kesinlikten daha yararlı olabilir (Hooghe & Marks, 2001; Scharpf, 1999).

Bilgiye erişim hakkının uygulaması, yabancılar için dil ve statü engelleri taşımaktadır. İnternet sayfasında yayımlanan karmaşık metin fiilî erişim sağlamayabilir. Temel prosedürler çok dilli, sade ve erişilebilir biçimde sunulmalıdır. Dijital kanalın yanında yüz yüze ve telefon desteği korunmalıdır. Şeffaflık, dosyayı açmak kadar bilgiyi kullanılabilir kılmaktır.

6.13 Türkiye, Almanya, AB ve ABD’de denetim düğümleri

Türkiye’de denetim zinciri TBMM, Sayıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu, TİHEK, idari iç kontrol ve yargı arasında dağılmaktadır. Güçlü yan, anayasal ve kanuni olarak farklı forumların bulunmasıdır. Zayıf halka, bulguların ortak izleme sistemine bağlanmaması olabilir. Göç İdaresi faaliyet raporu, Sayıştay bulgusu, KDK tavsiyesi ve TİHEK ziyaret raporunun aynı performans ve bütçe döngüsünde ele alınması gerekmektedir (Göç İdaresi Başkanlığı, 2026; Sayıştay Başkanlığı, 2025).

Almanya’da federal parlamento, Federal Sayıştay, eyalet denetim kurumları, veri koruma ve hak kurumları ile yargı federal görev dağılımını izler. Çok düzeylilik yerel uygulamayı görünür kılabilir; karşılaştırılabilir veri sorunu doğurmaktadır. BAMF’ın araştırma ve raporlama kapasitesi politika bilgisini artırmaktadır (BAMF, 2026). Bağımsız dış denetim, uygulayıcı kurumun ürettiği bilgiyi doğrulama ve farklı eyalet sonuçlarını açıklama işlevi taşımaktadır.

AB’de Avrupa Parlamentosu, Avrupa Sayıştayı, Avrupa Ombudsmanı, Komisyon, Frontex Temel Haklar Ofisi ve ABAD farklı hesap verme kanallarıdır. Üye devlet kurumları uygulamanın

ilk denetim düzeyidir. Ortak mevzuat, ortak gösterge ve raporlama gerektirmektedir; ulusal sistemlerin aynı tanımı kullanmaması karşılaştırmayı bozar. Paktın 2026 uygulaması, denetim kapasitesinin mevzuatla eşzamanlı kurulup kurulmadığını gösterecektir (Avrupa Komisyonu, 2024).

ABD’de Kongre, GAO, DHS ve alt birimlerin müfettişlikleri, göçmen gözaltı ombudsmanı ve federal yargı parçalı bir sistem oluşturmaktadır. GAO’nun 2025 incelemesi, dört ayrı tesis denetim birimi bulunmasına rağmen açık performans hedeflerinin eksik olduğunu saptamış; ayrıca 2026 ödenek değişikliği sonrasında Göçmen Gözaltı Ombudsmanı işlevinin kurumsal geleceğine ilişkin gerilim kaydetmiştir (U.S. Government Accountability Office, 2025). Bu örnek, hukuken kurulmuş denetim makamının bütçe ve personel olmadan etkisizleşebileceğini göstermektedir.

Dört vaka, denetim kurumu sayısının kaliteyi tek başına açıklamadığını göstermektedir. Etki için belge erişimi, mesleki bağımsızlık, zamanında rapor, tavsiyeye cevap, bütçe bağlantısı ve kamusal izleme gerekmektedir. Tek bir güçlü mahkeme bütün boşlukları kapatamaz; tek bir Sayıştay hak deneyimini ölçemez; ombudsman mali kayıt yerine geçmez. İşlevsel tamamlayıcılık temel ilkedir.

Karşılaştırmadan çıkan ortak sorun “son kilometre”dir. Rapor ve tavsiye üretilir, fakat uygulama durumu düzenli izlenmez. Açık tavsiye sicili; bulgunun kaynağını, sorumlu kurumu, kabul durumunu, eylemi, süreyi ve doğrulama sonucunu gösterebilir. Bu sicil, denetim kurumlarının bağımsızlığını birleştirmeden öğrenmeyi ortaklaştırır.

6.14 Sınır denetimi matrisi ve bölüm sonucu

Bu bölümde “sınır denetimi matrisi” kavramsal bir araç olarak önerilmektedir. Matris, sınır-kurum döngüsünün her

aşamasını dört denetim merceğiyle kesiştirir: yetki ve usul, mali kaynak, performans ve sonuç, hak ve eşitlik. Her hücre için birincil sorumlu, denetim forumu, veri kaynağı ve düzeltme mekanizması tanımlanmaktadır. Böylece denetim yalnız olay sonrasında devreye giren bir faaliyet değil, politika tasarımının parçası hâline gelmektedir.

Yetki ve usul merceği kararın dayanağını, görev ayrılığını ve gerekçeyi incelemektedir. Mali mercek ödenek, ihale, birim maliyet ve fon zincirini izler. Performans merceği amaç ile çıktı ve etki arasındaki bağı sınar. Hak merceği ayırım, erişim, özgürlük ve etkili şikâyet boyutunu değerlendirmektedir. Dört mercekten biri dışlandığında politika hakkında eksik sonuç çıkar. Uygun harcama etkisiz olabilir; etkili politika hak ihlali üretebilir; hak güvencesi kaynak ayrılmadığında uygulanamayabilir.

Matrisin ikinci eksenı forumların tamamlayıcılığıdır. Parlamento siyasi yetki ve bütçeyi, Sayıştay maliyet ve performansı, ombudsman idari deneyimi, insan hakları kurumu yüksek riskli alanları, iç kontrol günlük süreci, yargı bağlayıcı hak ve yetki uyumsuzluğunu ele almaktadır. Ortak sınıflandırma ve sevk sistemi, her forumun kendi yetkisinde kalırken diğersinin bulgusundan yararlanmasını sağlamaktadır. Kurumsal çoğulluk ancak bilgi akışı varsa güce dönüşmektedir.

Göç politikasında denetim, devlet kapasitesinin karşısı değil bileşenidir. Denetlenmeyen kurum hatayı saklayabilir, yanlış göstergeye yatırım yapabilir ve kamusal güveni kaybedebilir. Bağımsız inceleme, yönetimin göremediğı örüntüyü göstermektedir; bütçe ile amacı yeniden eşleştirir; hak riskini erken fark etmektedir. Hesap verebilirlik, karar almayı felç eden sürekli kuşku değil, kararın neden ve sonucunu kurumsal hafızaya dönüştüren süreçtir.

Bölümde savunulan temel görüşe göre, demokratik sınır yönetimi, yalnız hukuka uygun emir ve etkili operasyonla değil,

açıklanabilir bütçe, ölçülebilir performans, erişilebilir şikâyet ve doğrulanabilir düzeltmeyle kurulmaktadır. Yargı bu sistemin vazgeçilmez fakat tek olmayan parçasıdır. Bir sonraki bölüm temel haklar ve anayasal güvenceleri incelerken yargıyı da bu geniş kurumsal çevre içinde ele alacaktır.

Tablo 6.1. Sınır denetimi matrisi

Politika aşaması	Yetki ve usul	Mali denetim	Performans denetimi	Hak ve eşitlik denetimi
Anayasal yetkilendirm e	Yetki kaynağı ve temel sınırlar	Mali yetkinin anayasal temeli	Amaçların ölçülebilirliği	Hak öznesi ve sınırlama rejimi
Siyasal tercih	Kanun yapma ve katılım usulü	Ödenek tercihi ve mali etki	Alternatifleri n beklenen sonucu	Ayrım ve orantılılık etkisi
İdari uygulama	Görev ayrılığı, takdir ve gerekçe	İhale, kayıt ve birim maliyet	Süre, kalite, kapasite ve koordinasyon	Erişim, gözetim, veri ve şikâyet
Hak ve hizmet sonucu	Kararın tebliği ve düzeltme	Hedef gruba ulaşan kaynak	Çıktı, sonuç ve yan etki	Eşit hizmet, kırılabilirlik ve insan onuru
Kurumsal geri besleme	Tavsiye ve kararların uygulanması	Yeni bütçeye bulgu bağlantısı	Gösterge ve program revizyonu	Tazmin, tekrarın önlenmesi ve kamusal rapor

(Bovens, 2007; Mulgan, 2000).

6.15 Denetim evreni ve risk temelli planlama

Göç politikası denetim evreni, yalnız göç idaresinin merkez ve taşra birimlerinden oluşmaz. Sınır kapıları, kolluk birimleri, kabul

ve geri gönderme merkezleri, vize ofisleri, veri sistemleri, yerel hizmetler, uluslararası fon programları, özel yükleniciler ve ortak operasyonlar aynı evrenin parçalarıdır. Denetçi bu evreni örgüt adına göre değil, kamu kaynağı veya yetkisiyle göç sonucu üreten süreçler üzerinden tanımlamalıdır. Aksi hâlde biçimsel kurum sınırı, fiili sorumluluğu gizler.

Evrenin tamamını aynı sıklık ve derinlikte incelemek mümkün değildir. Risk temelli planlama; kararın geri döndürülemezliği, özgürlük ve yaşam üzerindeki etkisi, harcama büyüklüğü, veri hassasiyeti, önceki bulgu, şikâyet yoğunluğu, operasyon değişikliği ve kamu görünürlüğü gibi ölçütlerle öncelik belirlemektedir. Yüksek riskli alanın mutlaka en çok işlem yapılan alan olması gerekmez. Az sayıda fakat ağır sonuçlu sınırda geri çevirme veya çocuk gözetimi daha sık inceleme gerektirebilir.

Risk puanı siyasi tercihi saklayan teknik formüle dönüşmemelidir. Ağırlıklar, veri kaynağı ve nihai seçim gerekçesi açıklanmalıdır. Denetim kurumu mesleki takdirini korurken neden belirli tesisi, programı veya teknolojiyi seçtiğini kamusal olarak savunabilmelidir. Program hiç denetlenmiyorsa bunun düşük risk, başka kurum yetkisi veya veri yokluğu gibi nedeni kayda geçmelidir.

Denetim evreni dinamik olmalıdır. Yeni rota, kriz düzenlemesi, büyük ihale, ortak AB operasyonu veya yürütme emri risk haritasını değiştirmektedir. Yıllık planın ortasında acil inceleme payı bulunmalı; fakat her siyasi gündem değişimi planı bütünüyle bozmamalıdır. Kurum, planlı çalışma ile olay temelli müdahaleye ayırdığı kaynağı açıklamalıdır.

Kurumlar arası risk haritası tekrar ve boşluğu azaltmaktadır. Sayıştay mali ve performans, ombudsman kötü yönetim, hak kurumu tutulma ve ayrımcılık, iç teftiş günlük süreç riskini işaretleyebilir. Ortak bir gizli olmayan risk sözlüğü, bağımsız seçim yetkisini ortadan kaldırmadan hangi alanın kimce incelendiğini

göstermektedir. Yüksek riskin hiçbir forum tarafından sahiplenilmemesi erken fark edilir.

Risk temelli planlama, şikâyet sayısına mekanik olarak dayanamaz. Kişinin erişemediği kapalı kurumda düşük şikâyet yüksek risk göstergesi olabilir. Benzer biçimde çok başvuru, kurumun erişilebilir olduğunu da gösterebilir. Payda, erişim kanalı, nüfus ve misilleme korkusu yorumun parçasıdır. Denetçi sessizliği sorunsuzluk kanıtı saymamalıdır.

6.16 Özel yüklenici ve hizmet zincirinin denetimi

Barınma, yemek, güvenlik, ulaşım, tercüme, bilişim ve geri dönüş lojistiği gibi göç hizmetleri özel şirket veya sivil ortaklarca yürütülebilir. Kamu kurumu hizmeti dışarıdan temin ettiğinde mali sorumluluk kadar hak ve performans sorumluluğunu korumaktadır. Denetim yetkisi yüklenicinin ticari kişiliği nedeniyle kamu kapısında durmamalıdır. Sözleşme, belge ve saha erişimini açıkça güvence altına almalıdır.

Denetim ilk olarak ihtiyaç ve tedarik kararını incelemektedir. Kurum neden kendi personeli yerine dış hizmet kullanmıştır? Talep süresi ile uzmanlığın bu tercihi destekleyip desteklemediği ve acil alımın gerçekten öngörülemeyen koşullara dayanıp dayanmadığı incelenmelidir. Aynı hizmetin sürekli acil sözleşmeyle yenilenmesi geçici aracın kurumsallaştığını göstermektedir. Yaşam döngüsü maliyeti, ilk teklif fiyatı kadar eğitim, bakım, lisans, sözleşme değişikliği ve çıkış maliyetini içermelidir.

İkinci aşama şartnamedir. Yatak, öğün, araç veya yazılım gibi nicelikler kolay ölçülmektedir; mahremiyet, güvenli şikâyet, tercüme doğruluğu ve insan onuru soyut bırakılabilir. Hak standardı somut hizmet ölçütüne çevrilmelidir. Örneğin şikâyete erişim, cevap süresi, gizli görüşme alanı, özel beslenme, çocuk koruma eğitimi ve veri erişim kaydı sözleşme maddesi olabilir.

Üçüncü aşama alt yüklenici zinciridir. Ana yüklenici kritik işi başka firmaya devrettiğinde kamu kurumunun onay ve denetim hakkı korunmalıdır. Personel güvenlik soruşturması, eğitim, ücret ve çalışma koşulları hizmet kalitesini etkilemektedir. Düşük fiyat baskısı, yüksek personel devri ve yetersiz eğitim yoluyla hak riskine dönüşebilir. Denetim, kamu ödemesi ile çalışan ve kullanıcı sonucunu bağlamaktadır (McCubbins & Schwartz, 1984; Power, 1997).

Dördüncü aşama performans ve yaptırımdır. Kurum sözleşmeye aykırılığı ne sıklıkla ölçmüş, hangi ceza veya düzeltmeyi uygulamıştır? Hiç yaptırım bulunmaması kusursuz performans değil zayıf izleme göstergesi olabilir. Çok sayıda küçük ceza da temel tasarımın işlemediğini gösterebilir. Tekrar eden ihlal için artan yaptırım, iyileştirme planı ve fesih eşiği belirlenmelidir.

Beşinci aşama şeffaflıktır. Ticari sır korunurken şirket adı, sözleşme konusu, kamu ödemesi, süre, temel performans, yaptırım ve değişiklikler yayımlanabilir. Kişisel ve güvenlik bilgisi ayıklanmalıdır. Olağanüstü dönemde sonradan yayımlama takvimi kullanılabilir. Kamu adına sınır sonucu üreten özel aktör, bütünüyle özel gizlilik içinde kalamaz.

6.17 Kabul ve geri gönderme merkezlerinde kapalı kurum denetimi

Kabul ve geri gönderme merkezleri, kişilerin dış dünyayla temasının sınırlı, idarenin günlük yaşam üzerindeki etkisinin yüksek olduğu kurumlardır. Özgürlükten yoksun bırakma veya fiili hareket kısıtlaması bulunan yerde bilgi asimetrisi büyümektedir. Resmî kayıt tek başına yaşam koşulunu göstermez. Düzenli ve habersiz saha ziyareti, kişiyle gizli görüşme ve belge örneklemesi birlikte gereklidir.

Denetim ilk olarak kurumun hukuki niteliğini ve fiili işleyişini ayırmalıdır. “Açık kabul merkezi” olarak adlandırılan yerde kişinin çıkışı pratikte engelleniyor, uzak coğrafya veya belge kuralı hareketi imkânsızlaştırıyorsa fiili kısıtlama incelenmelidir. Kurum adı hak rejimini belirleyen tek ölçüt olamaz. Ziyaretçi, kapı, ulaşım ve izin pratiğini gözlemlemelidir.

Koşul denetimi yatak ve metrekaareyle sınırlı değildir. Temizlik, beslenme, sağlık, güvenlik, açık hava, mahremiyet, iletişim, ibadet, çocuk alanı, engelli erişimi ve şiddetten korunma birlikte değerlendirilmektedir. Nüfusun yaş, cinsiyet, aile ve sağlık yapısı standardın uygulanmasını etkilemektedir. Toplam kapasite altında kalmak belirli bölümde aşırı yoğunluğu gizleyebilir.

Kişisel şikâyet sistemi merkezin yönetiminden bağımsız ve misillemeye karşı güvenli olmalıdır. Çok dilli bilgi, kapalı kutu veya dijital kanal, dış ombudsman ve avukata erişim seçenekleri bulunmalıdır. Merkez yönetiminin şikâyeti önceden görmesi veya tercümanı kontrol etmesi kişiyi caydırabilir. Şikâyet sonucu, süre ve düzeltme toplulaştırılmış biçimde yayımlanmalıdır.

Sağlık ve kırılganlık tespiti bağımsız mesleki standart gerektirmektedir. Sağlık personeli güvenlik biriminin bilgi talebiyle hasta gizliliğini dengelemelidir. İşkence, insan ticareti, çocukluk veya ağır ruhsal durum tespit edildiğinde uygun tesise sevk için belirli süre ve sorumlu kurum olmalıdır. Denetim yalnız “tespit edildi” kaydını değil sevkini gerçekleştirmesini izler.

Güç kullanımı ve ciddi olay kaydı ayrı risk alanıdır. Her olayın zamanı, gerekçesi, kullanılan araç, yaralanma, tanık ve amir incelemesi standart formda tutulmalıdır. Kamera kaydı güvenlik ve delil sağlayabilir; mahremiyet, saklama ve erişim kuralları gerekmektedir. Ölüm, kendine zarar, ciddi yaralanma veya toplu olay bağımsız makama otomatik bildirilmelidir.

Habersiz ziyaret, kurum güvenliğiyle makul biçimde uyarlanabilir; önceden seçilmiş temiz alan ve hazırlanmış kişilerle sınırlı ziyaret bağımsız inceleme değildir. Denetim kurumu istediği kaydı örnekleyebilmeli, görevli bulunmadan kişiyle görüşebilmeli ve tavsiye takibini yeniden ziyaretle doğrulayabilmelidir. TİHEK’ın ulusal önleme görevi ve ombudsman denetimi, bu alanda tamamlayıcı kanallar sunmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012; Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, 2016).

6.18 Geri dönüş zincirinde hesap verebilirlik

Geri dönüş tek bir sınır dışı etme kararı değildir. Statü veya ikamet değerlendirmesi, kararın tebliği, itiraz, kimlik ve seyahat belgesi, gözetim veya alternatif, ulaşım, refakat, varışta kabul ve bazı programlarda yeniden entegrasyon aşamalarından oluşmaktadır. Her aşama başka kurum veya yüklenici tarafından yürütülebilir. Zincirin bir halkası hukuka veya amaca aykırıysa nihai sayı başarıyı göstermez (Bovens, 2007).

İlk denetim sorusu kararın kesinliği ve bireyselliğidir. Dosya etkili başvuru süresi içindeyken veya geri göndermeme riski güncellenmemişken operasyon planlanmamalıdır. Ülke koşulu karar ile çıkış arasında değişebilir. Son kontrol, sıradan onay kutusu değil yeni risk bilgisini değerlendirebilecek yetkili görevli tarafından yapılmalıdır.

Gönüllü ve zorla dönüş açık ayrılmalıdır. Kişi gözetim, yoksunluk veya yanlış bilgi altında seçeneği kabul etmişse “gönüllülük” tartışmalıdır. Danışmanlık, alternatifler, destek koşulu ve geri çekilme imkânı anlaşılır dilde sunulmalıdır. Programı uygulayan kuruluşun dönüş sayısına dayalı ödeme alması çıkar çatışması yaratabilir; bağımsız bilgi ve şikâyet kanalı gerekmektedir.

Ulaşım ve refakat aşaması güç kullanımı, sağlık ve onur riski taşımaktadır. Operasyon planı, refakatçinin eğitimi, tıbbi uygunluk, aile birliği, kullanılan kısıtlama ve ciddi olay bildirimi denetlenmelidir. Gözlemci yalnız kalkış noktasında değil mümkünse operasyon boyunca erişim sağlamalıdır. Ulusüstü ortak operasyonda ulusal ve ajans personelinin komuta ile raporlama zinciri ayrıştırılmalıdır.

Varışta teslim, sorumluluğun otomatik sonu değildir. Hedef ülkenin kişiyi kabul ettiği, belge ve eşyasının teslim edildiği, acil sağlık veya özel risk bilgisinin güvenli biçimde aktarıldığı doğrulanmalıdır. Yeniden entegrasyon desteği vaat edilmişse ödeme ve hizmetin ulaştığı izlenmelidir. Güvenlik nedeniyle ayrıntılı kişisel takip yapılamasa da örneklem ve ortak kuruluş raporu sürdürülebilirlik bilgisi üretmektedir.

Geri dönüş performansı çoklu gösterge gerektirmektedir: kesinleşmiş kararlara göre uygulama oranı, karar süresi, birim maliyet, gözetim günü, gönüllülük, ciddi olay, iptal, yeniden entegrasyona erişim ve belirli dönemde tekrar düzensiz hareket. Tek sayı kurumları en kolay vakalara veya hak güvencesini daraltmaya yöneltebilir. Avrupa Sayıştayının geri dönüş hedefleri ve sonuç farkına ilişkin bulguları, ölçümün sistem düzeyindeki önemini göstermiştir (Avrupa Sayıştay1, 2019).

2026’da AB geri dönüş sistemine ilişkin yeni düzenleme Avrupa Parlamentosu tarafından onaylanmıştır. Konseyin nihai kabulü ve Resmî Gazete’de yayımlanma süreci tamamlanmadıkça düzenleme yürürlükteki bir tüzük olarak değerlendirilemez (Avrupa Parlamentosu, 2026). Bu nedenle kurumsal denetim önerileri yürürlükte olmayan bir düzenleme numarasına dayandırılmamaktadır. “Geri dönüş merkezleri” gibi üçüncü ülke unsurları maliyet, denetim erişimi ve hak sorumluluğu bakımından

özel bir zincir gerektirmektedir (European Parliamentary Research Service, 2026).

6.19 Dijital sınırın ve algoritmik araçların denetimi

Dijital sınır denetimi yazılımın satın alma fiyatından ibaret değildir. Veri seti, model veya kural, kullanıcı arayüzü, insan kararı, kurumlar arası bağlantı ve düzeltme sürecini kapsamaktadır. Sistem “karar vermiyor, yalnız destekliyor” olsa bile dosya sırası, risk uyarısı veya eşleşme yoluyla sonucu etkileyebilir. Denetim fiili etkiyi esas almalıdır (Power, 1997).

İlk aşama **amaç denetimidir**. Hangi sorun için teknoloji gereklidir, mevcut daha basit araç neden yetersizdir, başarı ve kabul edilebilir hata nedir? “Modernleşme” tek başına amaç değildir. Kimlik doğrulama ile risk tahmini farklı veri ve hata profiline sahiptir. Aynı sistem birden çok amaç için kullanılacaksa her amaç ayrı kanuni dayanak ve gereklilik testine tabi olmalıdır.

İkinci aşama **veri denetimidir**. Kaynak, temsil, güncellik, eksik değer, etiket doğruluğu ve geçmiş ayırım incelenmektedir. Eğitim verisindeki yakalama kaydı, gerçek riskten çok önceki denetim yoğunluğunu yansıtabilir. Sistem bu veriden öğrendiğinde daha çok denetlenen grubu yine yüksek riskli sayar. Döngüsel önyargı sonuç dağılımı ve karşılaştırmalı testle görünür kılınmalıdır.

Üçüncü aşama **model ve kural denetimidir**. Ticari sır nedeniyle bütün teknik ayrıntı kamuya açıklanmayabilir; bağımsız denetçi işleyiş, değişken, hata ve güvenlik bilgisine erişebilmelidir. Basit puanlama da karmaşık makine öğrenmesi kadar siyasi olabilir. Eşik değeri kimin belirlediği, yanlış olumlu ve yanlış olumsuz arasındaki tercih ve hangi grupta hata yoğunlaştığı açıklanmalıdır.

Dördüncü aşama **insan-makine etkileşimidir**. Görevlinin sistem önerisini anlayabilmesi, sorgulayabilmesi ve gerekçeyle aşabilmesi ile arayüzün uyarıyı kesin karar gibi sunup sunmadığı

değerlendirilmelidir. Aşma oranı, sonuç ve disiplin etkisi izlenmelidir. İnsan yalnız ekrana onay veriyorsa sorumluluğun “insan kararı” olarak gösterilmesi biçimseldir.

Beşinci aşama **başvuru ve düzeltmedir**. Kişi otomatik aracın rolünü, aleyhine kullanılan ana olguyu ve düzeltme yolunu öğrenebilmelidir. Güvenlik yöntemi korunurken anlamlı açıklama sağlanabilir. Yanlış kayıt birden çok sisteme yayıldıysa ana kayıt sahibi ve bütün bağlantılı düzeltme sorumlusu belli olmalıdır. Tek kurumda düzeltme diğerlerinde eski verinin sürmesine yol açmamalıdır.

Altıncı aşama **yaşam döngüsü denetimidir**. Sistem ilk kabulden sonra performans ve hak etkisi bakımından düzenli yeniden incelenmeli; model veya kural güncellemesi kayıtlanmalıdır. Sağlayıcı değişikliği, veri taşınması ve sistem sonlandırma planı bulunmalıdır. AB Eurodac’ın genişleyen kullanım yapısı, veri amacı ve erişim denetiminin ortak mevzuatla sürekli izlenmesini gerekli kılmaktadır (Avrupa Birliği, 2024h).

6.20 Göç bütçesinin iz sürülebilirliği

Göç bütçesi farklı kurum, fon ve yönetim düzeylerine dağıldığında iki uç hata oluşmaktadır. Birinci uç, yalnız göç idaresi bütçesini toplam maliyet saymaktır; eğitim, sağlık, kolluk, belediye ve dış iş birliği görünmez. İkinci uç, göçmenlerle dolaylı ilişkili bütün harcamayı göç maliyeti saymaktır; normal nüfus ve altyapı hizmeti şişirilir. İz sürülebilirlik, amaca ve yararlanıcıya göre ölçülü sınıflandırma gerektirmektedir (Akın & Adıgüzel, 2025; Power, 1997).

Ortak proje kimliği, aynı faaliyetin ulusal bütçe, AB veya uluslararası fon, yerel katkı ve yüklenici ödemesi boyunca izlenmesini sağlamaktadır. Kimlik muhasebe sistemlerini teklaştirmek zorunda değildir; kayıtlar arasında bağ kurmaktadır.

Her kaynak kendi hukukuna göre denetlenir, toplam maliyet ve sonuç analitik tabloda birleşir. Kur farkı, aynı katkı ve ortak finansman yöntemi açıklanmalıdır.

Maliyet merkezi ile sonuç merkezi her zaman aynı değildir. Merkezi göç idaresinin kararı belediyede konut veya temizlik maliyeti; dış sınır yatırımı başka üye devlette ortak fayda; eğitim yatırımı uzun vadede işgücü ve vergi sonucu üretmektedir. Denetim yalnız harcamayı yapan kurumu değil maliyet ve faydanın dağılımını incelemektedir. Bu yaklaşım siyasi “kim ödüyor?” sorusuna daha doğru cevap vermektedir.

Kişi başı maliyet, hizmet türü ve süre ayrılmadan yanılıcıdır. Acil kabulde ilk ay maliyeti yüksek, sonra düşebilir; özel sağlık ihtiyacı ortalamayı etkileyebilir; sabit tesis düşük dolulukta pahalı görünebilir fakat yedek kapasite sağlayabilir. Medyan, aralık ve maliyet bileşeni açıklanmalıdır. Kalite düşürülerek sağlanan ucuzluk ekonomiklik değildir.

Harcama ile hak yükümlülüğü birlikte okunmalıdır. Tercüme veya hukuki yardımdaki kesinti kısa vadeli tasarruf, uzun vadede yanlış karar, itiraz ve gözetim maliyeti yaratabilir. Önleyici hizmetin faydası başka bütçede ortaya çıkabilir. Bütüncül maliyet analizi, bütçe siloları arasındaki aktarımı görünür kılmaktadır. Akın ve Adıgüzel’in Avrupa yüksek denetim raporlarından hareketle yaptığı inceleme, göç ve çevre politikalarında bütçe ile kamu politikası etkisinin birlikte ele alınmasının önemini göstermektedir (Akın & Adıgüzel, 2025).

Bütçe izinin son halkası kamu açıklamasıdır. Hassas kişi verisi ve operasyon ayrıntısı korunurken program, kurum, kaynak, coğrafya, yüklenici, birim maliyet ve sonuç düzeyinde bilgi yayımlanabilir. Verinin gecikme ve revizyonu işaretlenmelidir. Parlamento ve kamuoyu, aynı faaliyetin farklı sunumlarda iki kez sayılıp sayılmadığını doğrulayabilmelidir.

6.21 Tavsiye, düzeltme ve doğrulama zinciri (Bovens, 2007; Mulgan, 2000).

Denetim sistemlerinin en yaygın zayıflığı bulgu üretimi ile uygulama arasındaki boşluktur. Rapor yayımlanır, kurum “çalışma başlatıldığını” bildirir ve konu kapanmaktadır. Oysa hesap verme, düzeltmenin tamamlanıp bağımsız biçimde doğrulanmasına kadar sürmektedir. **Tavsiye-düzeltilme-doğrulama zinciri**, bu son kilometreyi kurumsallaştırır.

İlk adım tavsiyenin uygulanabilir yazılmasıdır. “Koordinasyon artırılmalı” veya “haklara dikkat edilmeli” doğru fakat izlenemez ifadelerdir. Tavsiye sorun, beklenen sonuç ve asgari kanıt göstermelidir. Denetçi yönetimin yerine ayrıntılı araç seçmek zorunda değildir; kurumdan seçenek ve takvim istemelidir.

İkinci adım yönetim cevabıdır. Kurum tavsiyeyi kabul, kısmen kabul veya reddedebilir. Her durumda sorumlu birim, işlem, hedef tarih ve kaynak ihtiyacını belirtmelidir. Ret gerekçesi hukuki yetki, maliyet, farklı risk değerlendirmesi veya tamamlanmış alternatif önlem olabilir. Gerekçeli ret, sessiz kabulden daha hesap verebilir olabilir.

Üçüncü adım ilerleme kanıtıdır. Genel “tamamlandı” beyanı yerine yeni düzenleme, eğitim kaydı, sistem testi, sözleşme değişikliği veya performans verisi sunulmalıdır. Belgenin varlığı sonucu kanıtlamaz; örneğin yeni şikâyet prosedürünün kişilere ulaşım ulaşmadığı saha ve kullanım verisiyle incelenmektedir.

Dördüncü adım bağımsız doğrulamadır. Denetçi, ombudsman veya hak kurumu risk düzeyine göre masa başı inceleme, örneklem ya da yeniden ziyaret yapar. Düzeltme tamamlanmış, kısmen tamamlanmış, sonuçsuz veya geçersiz sayılabilir. Kurum görüş ayrılığını açıklama hakkına sahiptir; nihai doğrulama durumu kamu siciline işlenir.

Beşinci adım tekrar analizidir. Aynı bulgu başka tesis veya programda görülüyorsa yerel düzeltme yeterli değildir. Mevzuat, bütçe, veri veya personel tasarımı incelenmektedir. Tekrarlayan bulgu yönetimin öğrenme başarısızlığı ve denetim tavsiyesinin yanlış düzeyde kurulduğu anlamına gelebilir.

Açık tavsiye sicili forumlar arası bilgi sağlamaktadır. Bulgunun kaynağı, tarihi, risk derecesi, sorumlu kurum, cevap, son tarih, ilerleme ve doğrulama durumu kişisel veri içermeden yayımlanabilir. Parlamento bütçe görüşmesinde açık yüksek riskli tavsiyeyi, yürütme ise birden çok denetçinin benzer bulgusunu görebilir. Sicil, denetim kurumlarının bağımsız kararlarını birleştirmemekte; sonuç bilgisini ortak bir izleme zemini içinde bir araya getirmektedir.

6.22 Ortak, paralel ve koordineli denetim (Hooghe & Marks, 2001; Scharpf, 1999).

Sınır aşan veya çok düzeyli programlarda tek denetçi bütün yetki ve kayda erişemez. AB fonuyla ulusal kurumun yürüttüğü, belediyenin hizmet sunduğu ve özel şirketin tesis işlettiği bir program buna örnektir. **Ortak denetim**, iki veya daha fazla denetim kurumunun tek kapsam, yöntem ve rapor üzerinde çalışmasıdır. **Paralel denetim**, ortak tema ve temel sorularla ayrı ulusal raporlar üretilmesidir. **Koordineli denetim** ise zamanlama ve bilgi değişiminin eşleştirilmesi, fakat yöntem ile raporların bağımsız kalmasıdır.

Model seçimi anayasal yetki ve veri sınırlılığına bağlıdır. Ortak rapor bütünsel görünüm sağlamaktadır, ülkelerin denetim bağımsızlığı veya gizlilik kuralıyla uyumlayabilir. Paralel denetim ulusal yetkiyi korumaktadır, farklı yöntem karşılaştırmayı zorlaştırabilir. Koordineli model esnektir; ortak sonuç hükmü üretmeyebilir. Başlangıç belgesi amaç, kapsam, veri, kalite güvence, uyumsuzluk ve yayın kararını açıklamalıdır.

Uluslararası veya ulusüstü programda denetimin ilk sorusu “parayı kim harcadı?” kadar “sonucu kim kontrol etti?” olmalıdır. Fon sağlayan kurum hedefi ve sözleşmeyi, ulusal kurum seçimi ve uygulamayı, yerel yönetim hizmeti, yüklenici günlük faaliyeti etkilemektedir. Her denetçi yalnız kendi halkasına bakarsa zincirin kopukluğu görünmez. Ortak süreç haritası, farklı raporların aynı işlem düğümüne bağlanmasını sağlamaktadır.

Denetim bulgularının dili karşılaştırılabilir olmalıdır. “Etkisiz”, “kısmen uygun” veya “yüksek risk” farklı kurumlarda başka ölçüt taşıyabilir. Terimlerin tanımı ve kanıt standardı ek protokolde belirtilmelidir. Aynı sonuca ulaşmak zorunlu değildir; görüş ayrılığı hangi veri veya ölçütten doğduğuyula açıklanmalıdır. Uyuşmazlık, ortak çalışmanın başarısızlığı değil kurumsal farklılığın bilgisi olabilir.

Avrupa Sayıştayının iltica, geri dönüş, Frontex ve Türkiye’deki mali araç üzerine raporları farklı programlarda amaç-sonuç ve sürdürülebilirlik sorularını görünür kılmıştır (Avrupa Sayıştay, 2019; Avrupa Sayıştay, 2021; Avrupa Sayıştay, 2024). Ulusal yüksek denetim kurumları kendi yetkileri içinde benzer ölçütleri kullanırsa ortak Avrupa politikasının uygulama varyasyonu daha iyi anlaşılır. Amaç tek tip ulusal denetim değil ortak soruya bağlamsal cevap üretmektir.

Ortak denetimin demokratik son halkası parlamentolardır. AB ve ulusal raporlar farklı komisyonlarda tartışılıp birbirine bağlanmazsa bilgi yeniden parçalanır. Rapor özetleri, açık tavsiyeler ve hükümet cevapları ortak dijital bağlantıyla sunulabilir. Ulusal parlamento kendi yürütmesine, Avrupa Parlamentosu Komisyon ve ajansa hesap sormaktadır; cevaplar aynı program kimliği altında görülebilir.

6.23 Denetim kurumlarının hesap verebilirliği

Bağımsız denetim, denetçinin kendisini hesap vermeden muaf kılmaz. Sayıştay, ombudsman, insan hakları kurumu ve iç denetim birimi hangi riski seçtiğini, kaynağını nasıl kullandığını, raporu ne sürede tamamladığını ve tavsiyesinin ne ölçüde etki yarattığını açıklamalıdır. Bu açıklık, yürütmenin denetim sonucuna müdahale hakkı olduğu anlamına gelmez. Mesleki bağımsızlık ile kurumsal performans birlikte korunur (Bovens, 2007; Power, 1997).

Denetim gündemi seçimi önemli bir güçtür. Kamuoyu açısından görünür olaylara sürekli öncelik verilmesi, düşük görünür fakat ağır riskli alanları dışarıda bırakabilir. Kurum yıllık risk değerlendirmesi, paydaş önerileri ve denetim dışı kalan evren hakkında bilgi yayımlamalıdır. Parlamento konu önerebilir; denetçi nihai seçimi gerekçeli ve bağımsız yapmalıdır.

İnceleme süresi, adalet ve faydayı etkilemektedir. Çok hızlı rapor yeterli kanıt toplamadan hüküm verebilir; yıllar süren rapor uygulama değiştirdiğinde güncelliğini kaybeder. Kurum hedef süre, gecikme nedeni ve acil geçici bulgu usulü belirlemelidir. Geri döndürülemez hak riski varsa nihai raporu beklemeden ilgili makama uyarı yapılabilir.

Kalite güvence, yöntemin ve kanıtın bağımsız gözle incelenmesidir. Denetim ekibinin çıkar çatışması, örneklem, karşı görüş, hukuki değerlendirme ve sonuç ile kanıt bağlantısı kontrol edilmelidir. Hassas göç dosyasında uzmanlık ve travmaya duyarlı görüşme yöntemi gerekmektedir. Dış akademik danışma yararlı olabilir; nihai hüküm denetim kurumuna aittir.

Tavsiye uygulama oranı denetçinin performansını tek başına ölçmez. Yönetim kolay öneriyi kabul edip önemli olanı reddedebilir; bağlayıcı olmayan kurum yüksek riskli konuda doğru fakat az kabul gören tavsiye verebilir. Etki; prosedür değişikliği, parlamenter

tartışma, veri iyileşmesi, bireysel telafi ve tekrar bulgunun azalması gibi çoklu kanıtla değerlendirilmelidir.

Denetim kurumu şikâyetçiye ve denetlenen kuruma adil davranmalıdır. İddia gizliliği, cevap hakkı, maddi hata düzeltme ve yayımlama politikası açık olmalıdır. Yürütmenin raporu sansürleme yetkisi olamaz; güvenlik veya kişisel veri itirazı bağımsız usulle değerlendirilebilir. Denetimin meşruiyeti kullandığı gücü de kurala bağlamasından gelir.

6.24 İhbar, güvenli şikâyet ve misillemenin önlenmesi (Bovens, 2007).

Göç yönetiminin kapalı veya yüksek hiyerarşili alanlarında çalışanlar, kamuoyunun göremediği ihlali ilk fark eden kişilerdir. Hukuka aykırı emir, veri değiştirme, sözleşme usulsüzlüğü, kötü muamele veya ciddi güvenlik açığı iç bildirimle erken durdurulabilir. İhbar mekanizması kurumsal sadakatsizlik değil kamu görevine sadakatin bir biçimi olarak tasarlanmalıdır.

Güvenli sistem birden çok kanal sunmaktadır: doğrudan amir, uzman etik/teftiş birimi, bağımsız dış kurum ve belirli koşullarda korunan kamu açıklaması. Kişi, iddianın üst yönetimi ilgilendirdiği durumda aynı hiyerarşiye başvurmak zorunda kalmamalıdır. Kimlik gizliliği, dosya erişimi ve iletişim güvenliği teknik olarak korunmalıdır. Anonim bildirim incelenebilir; doğrulama yöntemi ve kötü niyet iddiası ayrı değerlendirilmektedir.

Misilleme yalnız işten çıkarma değildir. Görev yeri değişikliği, terfi engeli, dışlama, güvenlik yetkisinin kaldırılması veya sözleşme yenilememe de caydırıcı olabilir. Bildirim sonrası personel işlemleri bağımsız gözden geçirmeye açık olmalıdır. Koruma, iddianın sonunda tamamen doğrulanmasına değil kişinin makul temelde ve iyi niyetle bildirim yapmasına dayanmalıdır.

Göçmenler için şikâyet riski farklıdır. Kişi statüsünün, hizmetinin veya geri dönüş kararının olumsuz etkileneceğinden korkabilir. Şikâyet birimi karar ve tesis yönetiminden işlevsel olarak ayrılmalı; başvurunun göç dosyasına hangi koşulla aktarılacağı açıklanmalıdır. Acil güvenlik veya çocuk koruma istisnası bulunabilir, genel veri paylaşımı caydırıcıdır.

Dil, okuryazarlık, engellilik ve dijital erişim şikâyet tasarımına dâhildir. QR kod veya çevrimiçi form tek kanal olamaz; telefon, posta, yüz yüze, avukat ve sivil aracı seçenekleri gerekmektedir. Başvuru alındı belgesi, tahmini süre ve sonuç gerekçesi sunulmalıdır. Kişi ülkeden ayrılmış veya gönderilmiş olsa bile uzaktan başvuru yapılabilir.

Şikâyet verisi yönetim bilgisidir. Kategori, yer, süre ve sonuç analiz edilirken düşük başvurunun erişim sorunu olup olmadığı araştırılmalıdır. Benzer iddia birden çok tesiste görülüyorsa tematik denetim başlatılabilir. İhbar ve şikâyet, risk planına girdi olur; kesin ihlal kanıtı olarak otomatik kullanılmaz.

6.25 Denetim ritüeli, gösterge oyunu ve denetim yükü

Denetim çoğaldıkça kurumun daha hesap verebilir olacağı varsayımı her zaman doğru değildir. Power'ın “denetim toplumu” analizi, doğrulama ritüellerinin gerçek performanstan kopabileceğini göstermektedir (Power, 1997). Göç idaresi çok sayıda rapor ve kontrol formu üretirken personel aynı veriyi tekrar girebilir, sahadaki hizmete daha az zaman ayırabilir. Denetimin kendi maliyeti ve davranış etkisi değerlendirilmelidir.

Gösterge oyunu, kurumun ölçüyü iyileştirip amacı iyileştirmemesidir. Dosya süresi, karmaşık vakayı başka kategoriye aktarma; şikâyet sayısı, başvuru kanalını zorlaştırma; geri dönüş oranı, kolay dosyayı seçme; tesis kapasitesi, standardı düşürme

yoluyla “başarılı” görünebilir. Dengeleyici gösterge ve nitel örneklem bu sapmayı ortaya çıkarır.

Raporlama çakışması başka bir yüküdür. Ulusal bütçe, fon sağlayıcı, bakanlık, Sayıştay, ombudsman ve uluslararası kuruluş benzer bilgiyi farklı formatta isteyebilir. Ortak veri sözlüğü ve bir kez üret-çok kez kullan ilkesi yükü azaltmaktadır. Bununla birlikte denetçinin bağımsız soru sorma ve ham kayda erişme hakkı korunmalıdır. Standart rapor denetim kanıtının tamamı değildir.

Kontrol sayısı ile risk arasında bağ kurulmalıdır. Düşük riskli ödemede çoklu imza, yüksek riskli veri erişiminde yetersiz kayıt varsa kontrol mimarisi biçimseldir. Süreç madenciliği ve hata verisi, hangi kontrolün gerçekten sapmayı önlediğini gösterebilir. Etkisiz kontrol kaldırılmalı, kritik kontrol otomasyona veya ikinci göze bağlanmalıdır.

Denetim dilinin aşırı teknikleşmesi demokratik erişimi azaltmaktadır. Çok uzun rapor uzman için gerekli ayrıntıyı taşımaktadır; karar verici ve kamu için ana bulgu, risk, cevap ve takip görünür olmalıdır. Katmanlı yayın modeli kullanılabilir: tam rapor, yöntem eki, kısa karar özeti ve açık veri. Sadeleştirme bulgunun koşul ve belirsizliğini silmemelidir.

Denetim yorgunluğu tavsiye önceliklendirmesiyle azaltılabilir. Yüzlerce eşdeğer öneri yerine kritik, yüksek, orta ve iyileştirme düzeyi belirlenmektedir; birbirine bağlı öneriler program hâline getirilir. Kurumdan aynı tarihte imkânsız sayıda eylem beklemek biçimsel kapanış üretmektedir. Kaynak ve bağımlılık dikkate alınarak gerçekçi fakat bağlayıcı takvim kurulmaktadır.

6.26 Hesap verebilirlik mesafesi endeksi

Bu kitabın özgün araçlarından biri **hesap verebilirlik mesafesidir**. Mesafe, karardan etkilenen kişi veya kurum ile açıklama ve düzeltme yetkisi taşıyan aktör arasındaki kurumsal

uzaklıktır. Coğrafi uzaklık yalnız bir bileşendir. Başvuru basamağı, dil, veri görünürlüğü, aktör sayısı, karar süresi ve yaptırım erişimi mesafeyi belirlemektedir. Aynı kentteki iki kurum arasında dosya sevki yoksa mesafe uzun olabilir; ulusüstü kurumla yerel yönetim arasında açık bağlantı varsa kısalabilir.

Endeks altı boyuttan oluşabilir. **Erişim mesafesi**, şikâyet veya bilgi kanalına ulaşma zorluğudur. **Atıf mesafesi**, sorumlu aktörün belirlenmesidir. **Bilgi mesafesi**, forumun gerekli belgeye ulaşabilmesidir. **Zaman mesafesi**, inceleme ve düzeltmenin geri döndürülemez zarar öncesinde gerçekleşmesidir. **Sonuç mesafesi**, tavsiye veya kararın uygulamaya dönüşme basamağıdır. **Anlama mesafesi**, gerekçenin kişi ve kamu için kullanılabilirliğidir.

Her boyut düşük, orta veya yüksek riskle değerlendirilebilir. Sayısal toplam bilimsel kesinlik iddiası taşımamalıdır; süreçleri karşılaştırmaya yarayan teşhis aracıdır. Örneğin sınırda hızlı geri çevirme erişim ve zaman mesafesinde, AB destekli ulusal operasyon atıf ve bilgi mesafesinde, tavsiye niteliğindeki ombudsman kararı sonuç mesafesinde yüksek risk taşıyabilir.

Endeks politika öncesi etki değerlendirmesinde kullanılabilir. Yeni veri sistemi veya dış ortaklığın hangi mesafeyi kısaltıp hangisini uzattığı değerlendirilmelidir. Tek dijital başvuru erişimi kolaylaştırırken insani yardım gerektiren kişi için anlama mesafesini büyütebilir. Ortak operasyon kapasiteyi artırırken sorumluluk atfını zorlaştırabilir. Tasarım, her artış için telafi edici güvence kurmalıdır.

Denetim planlamasında endeks, şikâyet gelmeyen fakat mesafesi yüksek süreçleri saptar. Yüksek zaman mesafesinde gerçek zamanlı gözlem; yüksek atıf mesafesinde ortak görev matrisi; yüksek bilgi mesafesinde denetim erişim maddesi; yüksek sonuç mesafesinde parlamento ve bütçe takibi gerekmektedir. Aynı araç bütün mesafelere çözüm olmaz.

Endeksin demokratik değeri, sorumluluk tartışmasını “kurum var mı?” sorusundan “kurum kişiye ve sonuca bağlanabiliyor mu?” sorusuna taşınmasıdır. Türkiye, Almanya, AB ve ABD’de denetim organı sayısı farklıdır; hepsinde son kilometre bağlantısı zayıflayabilir. Mesafe, kurumsal yoğunluk ile fiili hesap vermeyi ayırmaktadır.

Tablo 6.4. Hesap verebilirlik mesafesi endeksi

Boyut	Temel soru	Yüksek mesafe belirtisi	Kısaltıcı araç
Erişim	Etkilenen kişi foruma güvenle ulaşabiliyor mu?	Dil, ücret, statü korkusu, fiziksel kapalılık	Çok dilli ve ücretsiz çoklu kanal, resen inceleme
Atıf	Karar ve ihmale kimin sahip olduğu belli mi?	Ortak operasyon veya yüklenicide sorumluluk aktarımı	Görev-karar-veri matrisi
Bilgi	Forum gerekli kaydı zamanında görebiliyor mu?	Gizlilik, ticari sır, uyumsuz veri	Güvenli denetim erişimi ve ortak veri sözlüğü
Zaman	Düzeltilme geri döndürülemez zarardan önce mi?	Sınır dışı sonrası geç karar, uzun inceleme	Askı etkisi, acil inceleme, geçici uyarı
Sonuç	Bulgu uygulama ve telafiye dönüşüyor mu?	Cevapsız tavsiye, bütçeyle bağ kurulmaması	Açık takip sicili ve yeniden yetkilendirme
Anlama	Gerekçe muhatap ve kamu için kullanılabilir mi?	Şablon ret, teknik veya çevrilmemiş bilgi	Bireysel gerekçe, sade dil ve yöntem açıklaması

6.27 Gerçek zamanlı ve yakın zamanlı kriz denetimi (Boin vd., 2005; Power, 1997).

Klasik denetim olaydan aylar veya yıllar sonra çalışabilir. Kriz göçünde kararlar hızlı, zarar geri döndürülemez ve acil harcama büyüktür. **Yakın zamanlı denetim**, yönetimin kararını devralmadan süreç sürerken risk ve kayıt hakkında güvence sağlamaktadır. Amaç ön onayla idareyi yavaşlatmak değil, kritik hatayı erken görünür kılmaktır.

Kriz başlamadan denetim hazırlığı yapılabilir. Yedek ödenek, hızlı ihale, geçici tesis, veri paylaşımı ve görev matrisi için kontrol listesi oluşturulur. Denetim organı kararın hangi belgesini ve ne sıklıkta alacağını bilir. Böylece kriz anında yeni bilgi talebiyle operasyonu meşgul etmemektedir. Hazırlık, denetçi ile yönetim arasında bağımsızlığı zedelemeyen teknik diyalog gerektirmektedir.

Kriz sırasında haftalık veya aylık gösterge, seçilmiş sözleşme ve saha örnekleme incelenebilir. Denetçi nihai hüküm yerine “erken risk notu” yayımlar; veri sınırlılığını açıklamaktadır. Yönetim acil düzeltme yapar veya riski gerekçeyle kabul etmektedir. Ağır hak riski insan hakları kurumu ve parlamentoya uygun güvenli kanalla bildirilir.

Yakın zamanlı modelin tehlikesi, denetçinin yönetim kararına ortak olup sonradan bağımsız inceleme yapamamasıdır. Denetçi danışmanlık ile güvence rolünü ayırmalı, aracı seçmek yerine risk ve ölçütü açıklamalıdır. Yönetim “denetçi gördü” diyerek sorumluluğu paylaşamaz. Nihai karar ve sonuç yürütmeye aittir.

Kriz sonrasında kapsamlı denetim erken notların doğruluğunu ve etkisini de incelemektedir. Hangi uyarı uygulandı, hangisi reddedildi, sonuç ne oldu? Geçici sözleşme, personel ve veri sistemi sona erdi mi veya yeni yetkilendirme aldı mı? Erken denetimin kendisi de öğrenme döngüsüne girer.

Gerçek zamanlı açık veri kamusal denetimi destekler. Belirsiz ve öncü veri uygun uyarıyla yayımlanabilir. Sayı değiştiğinde revizyon kaydı tutulur. Hükümet, kriz gerekçesiyle aylarca veri saklamak yerine doğruluk seviyesini açıklayabilir. Parlamento ve toplum, kararın hangi bilgiyle alındığını olay sırasıyla görebilir.

6.28 Türkiye için bütünleşik göç denetimi mimarisi önerisi

Türkiye’de yeni bir “üst denetim kurumu” oluşturmak yerine mevcut kurumların anayasal ve kanuni işlevlerini bağlayan bir mimari daha işlevsel olabilir. TBMM siyasi ve bütçesel yetkilendirmeyi, Sayıştay mali ve performans denetimini, KDK iyi idare ve şikâyeti, TİHEK eşitlik ile kapalı kurum izlemesini, Göç İdaresi iç kontrol ve faaliyet bilgisini, yargı ise bağlayıcı hukuki denetimi sürdürür. Yenilik, bu forumlar arasında standart sevk ve takip kurulmasıdır.

Birinci bileşen **yıllık göç hesap verebilirlik beyanıdır**. Yürütme; politika hedefi, mevzuat değişikliği, bütçe, başvuru ve karar, kabul/gözetim kapasitesi, yerel hizmet transferi, geri dönüş, şikâyet ve açık denetim tavsiyelerini ortak tanımla TBMM’ye sunmaktadır. Beyan yeni bir tanıtım raporu değil, farklı kurum verisini açıklayan ve sapmayı gerekçelendiren sorumluluk belgesidir.

İkinci bileşen **bağımsız tavsiye sicilidir**. Sayıştay, KDK, TİHEK ve ilgili parlamento raporlarının kamuya açık önerileri ortak kodla listelenir. Her kurum kendi rapor ve yöntem bağımsızlığını korumaktadır. Göç İdaresi ve diğer sorumlular cevap, tarih ve kanıt ekler; kaynak kurum doğrulama durumunu işaretler. Kişisel dosya ve gizli bulgu yayımlanmaz.

Üçüncü bileşen **yerel mali ve hizmet ekidir**. Belediye ve taşra düzeyinde fiili hizmet nüfusu, merkezi transfer, proje fonu ve

temel erişim göstergeleri ortak metodolojiyle sunulmaktadır. Amaç belediyeleri performans sırasına sokmak değil görev-finansman açığını saptamaktır. Yerel yönetim birlikleri veri ve yöntem geliştirmeye katılmalıdır.

Dördüncü bileşen **yüksek riskli süreç protokolüdür**. Geri gönderme merkezleri, sınırda hızlı işlem, çocuk ve insan ticareti, büyük biyometrik sistem ve acil ihale için TİHEK, KDK, Sayıştay ve iç denetimin erişim ile bildirim noktaları önceden belirlenmektedir. Ağır olay otomatik bildirim; sistemik şikâyet tematik incelemeye dönüşmektedir. Kurumlar yetki çakışmasında başvurucuyu yönlendirir.

Beşinci bileşen **TBMM takip oturumudur**. Yıllık beyan, Sayıştay bulgusu, KDK ve TİHEK tematik sonuçları aynı dönemde ilgili komisyonlarda görüşülür. Yürütme ortak meseleye tek kurumlu cevap vermek yerine sorumlu bakanlık ve idarelerle katılmaktadır. Komisyon az sayıda yüksek öncelikli takip kararı almaktadır; sonraki bütçede sonucu doğrular.

Bu mimari, denetim kurumlarının hiyerarşik bir kurula bağlanmasını öngörmez. Bağımsızlık korunur, bilgi standardı ve sonuç takibi paylaşılr. Maliyet, yeni örgüt kurmaktan çok veri ve sekreteryaya uyumudur. Başarı rapor sayısı değil tekrar eden bulgunun azalması, cevap süresi, yerel mali eşleşme ve bireysel erişimle ölçülmektedir.

6.29 Karşılaştırmalı göç hesap verebilirliği gösterge paneli

Türkiye, Almanya, AB ve ABD arasında hesap verebilirlik karşılaştırması tek puana indirgenmemelidir. Anayasal yapı ve görev dağılımı farklıdır. Bunun yerine ortak sorulara ilişkin kanıt paneli kurulabilir. Panel, kurumların varlığını değil işleyen bağlantıları ölçer: parlamento bilgi zamanı, dış denetim kapsamı, şikâyet erişimi, tavsiye takibi, bütçe izi, veri kalitesi ve kriz yeniden yetkilendirmesi.

Her gösterge için tanım, kaynak ve bağlam notu gerekmektedir. “Ombudsman tavsiye uygulama oranı” ülkelerin tavsiye sayma yöntemi farklıysa doğrudan karşılaştırılmaz. “Denetim raporu sayısı” yetki kapsamını ve derinliği göstermez. Ortak kanıt; cevap süresi, örnek takip dosyası, bağımsız erişim ve kamu doğrulaması gibi süreç niteliklerini içermektedir.

Panel sıralama değil öğrenme amacı taşımaktadır. Almanya’nın federal veri uyumu, Türkiye’nin merkezî rapor bağlantısı, AB’nin ortak operasyon atfı, ABD’nin kurumlar arası denetim hedefi farklı sorun alanlarıdır. Yeşil-sarı-kırmızı gibi basit renkler karmaşıklığı gizleyebilir. Her alan güçlü uygulama, açık risk, planlanan düzeltme ve doğrulama kanıtıyla kısa anlatı sunmalıdır.

Panelin zaman serisi aynı rejimde ilerlemeyi gösterebilir. Yeni mevzuat veya kurum kurulduğunda süreç gerçekten kısaldı mı? Kriz yılında gizlilik ve acil alım arttıktan sonra olağan düzeye döndü mü? Tavsiyeler kapanırken tekrar bulgu azaldı mı? Değişim, ülkeler arası puandan daha güvenilir öğrenme sağlamaktadır.

Kamuya açık panel ile denetim kurumlarının ayrıntılı dosyası ayrılmalıdır. Kişisel, güvenlik ve soruşturma verisi korunur; tanım, toplam, risk, cevap ve ilerleme açıklanır. Ham veri bağımsız araştırma için uygun anonimleştirmeye sunulabilir. Sivil toplum ve akademi, resmî yoruma alternatif analiz üretebilir.

Panel, hükûmetin kendi başarı panosu değil çok forumlu hesap verme aracıdır. Gösterge seçimi parlamento, yürütme, denetim kurumları, yerel yönetim, veri uzmanı ve hak temsilcilerinin katıldığı süreçte yapılmalı; nihai metodoloji yayımlanmalıdır. Hiçbir aktör tek başına sonuç rengini değiştirememelidir.

Tablo 6.5. Karşılaştırmalı göç hesap verebilirliği panelinin çekirdek alanları

Alan	Ortak soru	Örnek kanıt	Yanlış yorum riski
Parlamentar bilgi	Yasama güncel ve doğrulanabilir bilgi alıyor mu?	Cevap süresi, standart rapor, güvenli gizli erişim	Soru sayısını etki saymak
Dış denetim	Kaynak, performans ve yüksek risk kapsanıyor mu?	Risk planı, saha erişimi, rapor ve tekrar bulgu	Rapor sayısını kalite saymak
Şikâyet ve ombudsman	Kişi güvenle başvurup sonuç alabiliyor mu?	Dil kanalı, süre, telafi, resen inceleme	Düşük şikâyeti sorunsuzluk saymak
Bütçe izi	Kaynak kurum ve sonuç boyunca izlenebiliyor mu?	Ortak proje kimliği, birim maliyet ve yerel ek	Bütün dolaylı harcamayı göçe atfetmek
Tavsiye takibi	Bulgu düzeltme ve doğrulamaya dönüşüyor mu?	Sorumlu, tarih, kanıt, bağımsız kapanış	Kurum beyanını doğrulama saymak
Dijital denetim	Veri ve otomasyon açıklanabilir ve düzeltilebilir mi?	Etki testi, hata dağılımı, erişim izi	Teknik sertifikayı hak denetimi saymak
Kriz hesabı	Geçici yetki ve bütçe yeniden değerlendiriliyor mu?	Süre sonu, erken risk notu, çıkış planı	Otomatik uzatmayı yeni onay saymak

6.30 Bölüm sonucu: Denetimi politika üretimine bağlamak

Kurumsal denetimin amacı sınır yönetiminin sonuna rapor eklemek değildir. Yetki tasarlanırken denetim forumu, bütçe ayrılırken sonuç göstergesi, sözleşme yapılırken erişim hakkı, teknoloji kurulurken düzeltme yolu ve kriz ilan edilirken sona erme ölçütü belirlenmelidir. Denetim sonradan gelen bir kontrol değil, karar mimarisinin parçasıdır (Bovens, 2007; Mulgan, 2000).

Bölümde dört özgün analitik araç geliştirilmektedir: sınır denetimi matrisi, tavsiye-düzeltilme-doğrulama zinciri, hesap verebilirlik mesafesi endeksi ve karşılaştırmalı göç hesap verebilirliği paneli. Matris politika aşaması ile denetim merceğini; zincir bulgudan uygulamaya son kilometreyi; mesafe kişi ile düzeltme yetkisi arasındaki uzaklığı; panel ise farklı anayasal rejimlerde ortak bağlantıları görünür kılmaktadır.

Araçların ortak ilkesi işlevsel tamamlayıcılıktır. Parlamento siyasi yetkiyi, Sayıştay maliyet ve performansı, ombudsman kötü yönetimi, insan hakları kurumu yüksek riskli kapalı alanı, iç kontrol günlük süreci ve yargı bağlayıcı hukuk sınırını incelemektedir. Bir kurum diğerine dönüşmez; bulguların sevki ve takibi sayesinde boşluk kapanmaktadır.

Göç denetiminin başarısı, daha fazla form ve rapor üretmek değildir. Gerçek başarı, yüksek riskli yanlış kararı erken durdurmak, kaynağı amaçla eşleştirmek, kişiye telafi sağlamak, tekrar eden sorunun kök nedenini değiştirmek ve kamuya anlaşılır gerekçe sunmaktır. Denetim yükü ve gösterge oyunu da denetlenmelidir. Hesap verebilirlik kendi ritüeline kapandığında kamu yönetimini iyileştiremez.

Demokratik sınır rejiminde güçlü yürütme ile güçlü denetim birbirini dışlamaz. Yürütme uygulama ve koordinasyon kapasitesini, denetim ise doğrulama ve düzeltme kapasitesini taşımaktadır. İki kapasite arasındaki güven, eleştirinin bastırılmasından değil açık

yetki, güvenilir kayıt ve gerekçeli cevap standardından doğmaktadır. Sonraki bölüm, bu mimarinin temel hak ve anayasal güvence boyutunu kişi özgürlüğü, geri göndermeme ve etkili başvuru üzerinden incelemektedir.

Tablo 6.2. Denetim forumlarının işlevsel tamamlayıcılığı

Forum	Birincil soru	Güçlü yön	Sınırı	Gerekli bağlantı
Parlamento	Yetki ve kaynak siyasi olarak savunulabilir mi?	Temsil, bütçe ve siyasi yaptırım	Çoğunluk etkisi ve teknik kapasite	Sayıştay, araştırma servisi, açık veri
Sayıştay	Kaynak doğru, ekonomik ve amaçla ilişkili mi?	Belge erişimi ve bağımsız mali analiz	Bireysel telafi sağlayamam a	Parlamento ve kurum eylem planı
Ombudsman	İdare adil, gerekçeli ve erişilebilir davrandı mı?	Düşük eşik, esnek çözüm ve sistemik şikâyet	Çoğu kez tavsiye niteliği	Tavsiye sicili ve parlamento takibi
İnsan hakları kurumu	Yüksek riskli uygulama hak ve eşitlik standardını karşılıyor mu?	Saha ziyareti ve tematik uzmanlık	Kaynak ve yaptırım sınırlılığı	Sayıştay, ombudsman ve yargıya sevk
İç kontrol ve teftiş	Hata süreç içinde önleniyor ve düzeltiliyor mu?	Hızlı erişim ve operasyon bilgisi	Hiyerarşik bağımlılık	Dış denetim ve ihbarcı koruması

Forum	Birincil soru	Güçlü yön	Sınırı	Gerekli bağlantı
Yargı	İşlem bağlayıcı hukuk ve hak sınırına uygun mu?	Bağlayıcı karar ve bireysel giderim	Erişim, süre ve politika performansı sınırı	İdari düzeltme ve genel uygulama izlemesi

Tablo 6.3. Göç politikası için dengeli performans göstergesi örnekleri

Amaç	Yetersiz tek gösterge	Dengeleyici gösterge seti
Hızlı statü kararı	Sonuçlandırılan dosya sayısı	Medyan süre, aşırı geciken dosya, itirazda bozulma, tercüme erişimi
Etkili sınır yönetimi	Yakalama sayısı	Güvenli geçiş, doğru tespit, korumaya yönlendirme, şikâyet ve güç kullanımı
Sürdürülebilir geri dönüş	Çıkış sayısı	Kararın kesinliği, gönüllülük, birim maliyet, yeniden entegrasyon ve tekrar hareket
Erişilebilir hizmet	Hizmet alan kişi sayısı	Uygun nüfus içindeki erişim, bekleme, bölgesel fark, memnuniyet ve sonuç

Amaç	Yetersiz tek gösterge	Dengeleyici gösterge seti
İyi denetim	Yayımlanan rapor sayısı	Tavsiyeye cevap süresi, uygulama oranı, doğrulanan düzeltme ve tekrar eden bulgu

7. BÖLÜM

HAKLARIN KORUNMASI VE ANAYASAL GÜVENCELER

7.1 Hak korumasının kurumsal niteliği

Temel haklar anayasa ve sözleşmelerde yazılı normlardan ibaret değildir. Bir hakkın günlük yaşamda korunması, başvurunun kayda alınması, kararın gerekçelendirilmesi, kişinin anlayabileceği dilde bilgilendirilmesi, bağımsız bir makama erişim ve kararın uygulanması gibi kurumsal koşullara bağlıdır. Göç alanında bu koşulların her biri zaman baskısı, statü belirsizliği ve hareket hâli nedeniyle zorlaşır. Hak koruması, norm ile örgütsel kapasite arasında kurulan bir uygulama zinciridir.

Yabancıların hak öznesi olması, vatandaşlarla her alanda aynı statüye sahip oldukları anlamına gelmez. Giriş ve siyasi katılım gibi alanlarda devletin ayırım alanı daha geniştir; yaşam, insan onuru, işkence yasağı ve kişi özgürlüğü gibi çekirdek haklar statüden bağımsız güçlü koruma taşımaktadır. Türkiye Anayasası yabancıların temel haklarının kanunla ve milletlerarası hukuka

uygun biçimde sınırlanabileceğini öngörür (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). Bu formül, yabancılığı anayasa dışı bir alan değil, özel sınırlama rejimi olan anayasal statü hâline getirmektedir.

Hak korumasının kurumsal niteliği, görev dağılımında görülmektedir. Göç idaresi ilk kararı vermektedir, kolluk işlemi uygulamaktadır, sosyal kurum kırılan kişiyi destekler, ombudsman kötü yönetimi incelemektedir, insan hakları kurumu kapalı tesisi izler ve yargı bağlayıcı uyuşmazlığı çözmektedir. Bu kurumlar arasında bilgi ve sevk akışı yoksa kişi her aşamada baştan anlatmak zorunda kalmaktadır. Tekrarlanan anlatım, özellikle travma yaşamış kişiler için ikincil zarar doğurabilir.

Anayasal güvence ile kamu politikası değerlendirmesi aynı soruya farklı yerlerden yaklaşır. Yargı, bireysel müdahalenin hukuka uygunluğunu incelemektedir. Politika değerlendirmesi, benzer müdahalelerin yaygınlığını, maliyetini ve sonuçlarını araştırır. Denetim kurumu kayıt ve performans sistemini sınar. Hak ihlalinin tekrarlanmasını önlemek için bu bulguların idari rehber ve bütçeye dönmesi gerekmektedir. Bireysel giderim ile sistemik düzeltme birbirinin yerine geçmez.

Hak dilinin siyasetten uzaklaştırılması da sorunludur. Hangi hakkın hangi kaynakla ve öncelikle korunacağı siyasi tercihler içermektedir. Parlamento hukuki yardım bütçesini, kabul standardını ve denetim kapasitesini belirlemektedir. Haklar çoğunluk kararını sınırlar; fakat hakların uygulanması yine demokratik kurumların kaynak ve örgüt kararlarına bağlıdır. Hak koruması, hukuk ile siyasetin kesiştiği kurumsal alandır.

7.2 Kişi özgürlüğü ve idari gözetim

İdari gözetim ceza değildir; göç işleminin yürütülmesi amacıyla özgürlükten yoksun bırakmadır. Bu ayrım, müdahalenin daha hafif olduğu anlamına gelmez. Kişi kapalı bir yerde tutulur,

hareketi ve aile ilişkisi sınırlanır. Hukuki dayanak, bireysel gereklilik, süre, düzenli gözden geçirme ve başvuru yolu açık olmalıdır. Toplu veya otomatik gözetim, idari kolaylığı kişi özgürlüğünün önüne koyar.

Gözetimin meşru amacı somut olmalıdır. Kimliğin tespiti, işlem için hazır bulundurma veya kaçma riskini önleme farklı gerekçelerdir. Her gerekçe ayrı olguyla desteklenmelidir. “Düzensiz statü” tek başına kaçma riskinin kanıtı değildir. Alternatif tedbirlerin neden yetersiz olduğu açıklanmalıdır. Bildirim, adres yükümlülüğü, güvence veya vaka yönetimi gibi seçenekler hem hak hem maliyet bakımından değerlendirilebilir.

Süre denetimin merkezindedir. Başlangıçta gerekli görülen gözetim, belge temini veya geri dönüş olasılığı kalmadığında meşruiyetini yitirebilir. Düzenli inceleme ilk kararın tekrarı değil, güncel koşulların değerlendirilmesidir. İdare hangi işlemi ne zaman yaptığını ve gecikmenin nedenini belgelemelidir. Kişinin belirsiz süre algısı, müdahalenin ağırlığını artırmaktadır; bilgilendirme ve tahmini takvim önemlidir.

Tutulma koşulları gözetimin hukuki niteliğinden ayrı değerlendirilemez. Sağlık, hijyen, açık hava, aile teması, çocukların korunması, tercüme ve hukuki yardım asgari standartlardır. Cezaevi benzeri güvenlik tasarımı idari gözetimin amacını aşabilir. Bağımsız saha ziyareti, kamera ve olay kayıtları, ölüm veya ağır zarar incelemesi ve şikâyet gizliliği kurumun kapalı yapısını dengeler.

Kurumsal performans yalnız tesis doluluk ve kaçış oranıyla ölçülmemelidir. Ortalama ve medyan süre, alternatif tedbir kullanımı, yargı veya itiraz sonucu serbest bırakma, sağlık olayı, şikâyet, güç kullanımı ve kişi başı maliyet birlikte incelenmelidir. GAO’nun ABD gözaltı tesislerine ilişkin bulguları, çoklu denetim programlarında açık hedef ve ölçüt eksikliğinin denetim etkinliğini

zayıflatıldığını göstermiştir (U.S. Government Accountability Office, 2025). Hak ve performans aynı gösterge sistemine bağlanmalıdır.

7.3 Geri gönderme ve geri göndermeme

Devletler ülkede kalma hakkı bulunmayan kişilere geri dönüş kararı verebilir. Bu yetkinin anayasal ve uluslararası sınırı, kişinin zulüm, işkence veya ağır zarar riski bulunan yere gönderilmemesidir. 1951 Mülteci Sözleşmesi geri göndermeme ilkesini koruma rejiminin merkezine yerleştirir (Birleşmiş Milletler, 1951). Avrupa İnsan Hakları sistemi de kötü muamele yasağı üzerinden mutlak bir risk değerlendirmesi gerektirmektedir (Avrupa Konseyi, 1950).

Geri göndermeme, kişinin mutlaka ülkeye kalıcı kabulünü gerektiren tek bir sonuç kuralı değildir; gönderilecek yerin ve koşulların bireysel değerlendirilmesini zorunlu kılmaktadır. Güvenli üçüncü ülke, geri kabul veya transit ülke düzenlemeleri sorumluluğu otomatik olarak ortadan kaldırmaz. O ülkede korumaya gerçek erişim, zincirleme geri gönderme riski ve temel yaşam koşulları incelenmelidir. Diplomatik güvence, bağımsız doğrulama ve izleme olmadan yeterli sayılmamalıdır.

Hirsi Jamaa kararı, açık denizde yakalanan kişilerin bireysel değerlendirme olmadan Libya'ya gönderilmesini Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi kapsamında incelemiştir (Hirsi Jamaa and Others v. Italy, 2012). Kararın kurumsal önemi, devletin operasyonu ülke dışına taşıyarak sorumluluğu coğrafi biçimde kesemeyeceğini göstermesidir. Fiilî kontrol, hak yükümlülüğünü de beraberinde getirmektedir. Sınırın dışsallaştırılması denetimin dışsallaştırılması olmamalıdır.

Geri dönüş sürecinde karar, hazırlık ve uygulama aşamaları ayrılmalıdır. Kesinleşmemiş kararı uygulamak telafisi güç zarar doğurmaktadır. Kişi kararın dilini, ülkesini ve başvuru süresini anlamalıdır. Sağlık ve aile koşulları operasyon öncesi

güncellenmelidir. Zorla geri dönüşte güç kullanımı olay kaydı ve bağımsız izleme gerektirmektedir. Gönüllü dönüşte ise “gönüllülüğün” gözetim veya yoksunluk baskısıyla bozulup bozulmadığı incelenmelidir.

Geri dönüş politikasının performansı yalnız sayı üzerinden değerlendirilemez. Kararın uygulanabilirliği, süre, maliyet, hak şikâyeti, yeniden entegrasyon ve tekrar göç göstergeleri gerekmektedir. AB’nin 2026 geri dönüş düzenlemesi tartışması, üçüncü ülke merkezleri ve karşılıklı tanıma gibi araçların etkinlik ile hak denetimi arasında yeni sorular doğurduğunu göstermektedir (Avrupa Parlamentosu, 2026; European Parliamentary Research Service, 2026). Yeni araç için denetim tasarımı uygulamadan sonra değil önce kurulmalıdır.

7.4 Sığınma ve etkili erişim

Sığınma hakkının kurumsal başlangıcı, kişinin koruma talebini güvenli biçimde ifade edebilmesidir. Fiziksel sınıra ulaşmış fakat görevlilerce dinlenmeyen, dil desteği bulamayan veya başvuru noktası gösterilmeyen kişi için normatif hak işlevsizdir. Erişim; bilgi, kayıt, yönlendirme ve geri göndermeme güvencesinin eşzamanlı çalışmasını gerektirmektedir. Görevli, kişinin teknik terimi kullanmasını beklememeli; koruma ihtimalini ifade eden beyanı uygun birime aktarmalıdır.

Başvurunun kaydı, devletin kişiyi görünür ve sorumlu bir dosya hâline getirdiği andır. Kayıt gecikirse barınma, sağlık, çalışma ve itiraz süreleri etkilenebilir. Tarih ve belge verilmesi, başvurucunun haklarını kanıtlamasına imkân sağlamaktadır. Dijital randevu sistemi erişimi kolaylaştırabilir; internet, cihaz, dil veya okuryazarlık engeli bulunanlar için alternatif kanal bulunmalıdır.

Mülakat koruma kararının temel bilgi kaynağıdır. Travma, kültür, cinsiyet, yaş ve tercüme anlatımı etkilemektedir. Tutarsızlık

otomatik güvensizlik sonucu doğurmamalıdır. Görüşmeci eğitilmiş olmalı, tercümanın tarafsızlığı ve yeterliği izlenmeli, başvuru kaydı düzeltme imkânı bulmalıdır. Hız hedefi, mülakat için asgari kalite koşulunu aşmamalıdır.

AB Paketi sınır prosedürünü belirli başvurular için zorunlu hâle getirerek giriş ile statü incelemesini dış sınırdaki daha sıkı bağlamıştır (Avrupa Birliği, 2024c). Tarama sistemi kimlik, güvenlik, sağlık ve kırılganlık tespitini başvuru öncesi aşamada bütünleştirir (Avrupa Birliği, 2024g). Bu tasarım düzen ve hız sağlamayı amaçlar; sınırda fiilî tutulma, hukuki yardım, bağımsız izleme ve hassas kişilerin ayrılması bakımından yoğun kapasite gerektirmektedir.

Sığınma erişiminin demokratik denetimi, yalnız kabul oranına bakamaz. Kayıt bekleme süresi, geri çevrilen başvuru girişimi, tercüme, hukuki yardım, çocuk ve kırılgan kişi yönlendirmesi, kararın itirazda bozulma nedeni izlenmelidir. Düşük kabul oranı yanlışlık kanıtı değildir; veri ve prosedür bağlamı olmadan başarı veya başarısızlık göstergesi de değildir.

7.5 Etkili başvuru ve habeas corpus mantığı

Etkili başvuru, kişinin kamu gücünün işlemine karşı bağımsız bir makamdan zamanında inceleme isteyebilmesidir. “Başvuru yolu vardır” ifadesi tek başına yeterli değildir. Kişi yolu bilmeli, süreyi kullanabilmeli, gerekçeye erişebilmeli ve gerekli olduğunda hukuki yardım alabilmelidir. Geri gönderme riski bulunan durumlarda başvurunun icrayı durdurucu etkisi, telafisi imkânsız zararı önlemenin koşulu olabilir.

Habeas corpus mantığı, özgürlükten yoksun bırakılan kişinin tutulmasının yasallığını gecikmeden bağımsız yargıç önüne taşıyabilmesini ifade etmektedir. Farklı anayasal sistemlerde adı ve usulü değişebilir; temel işlev aynıdır. İnceleme yalnız ilk kararın

varlığına değil, güncel gereklilik, süre ve alternatiflere bakmalıdır. Kişinin duruşmaya ve dosyaya gerçek erişimi sağlanmalıdır (Akın, 2026).

Başvuru süreleri sınır işlemlerinde çok kısa olabilir. Hızlı prosedür, etkin yönetim amacı taşısa da kişinin avukat ve tercümana ulaşmasını fiilen imkânsız kılmamalıdır. Sürenin uzunluğu tek ölçüt değildir; kararın tebliğ biçimi, tutulma yeri ve hafta sonu erişimi de önemlidir. Kurum, başvuru yolunun kullanım oranını ve süre kaçırma nedenlerini izlemelidir.

Yargı dışı başvuru yolları etkili başvuruyu tamamlamaktadır. Ombudsman idari davranışı hızlı ve esnek biçimde ele alabilir; insan hakları kurumu tesis koşulunu incelemektedir; iç şikâyet birimi acil çözüm sağlayabilir. Bu yollar bağlayıcı yargı denetimini ortadan kaldırmamalıdır. Başvurucu hangi forumun hangi sonucu sağlayabileceğini açıkça bilmelidir.

Etkili başvurunun kurumsal sonucu genel uygulamaya yansıtılmalıdır. Aynı gerekçe yüzlerce kararda bozuluyorsa yalnız bireysel dosyaları düzeltmek kaynak israfıdır. Yargı ve ombudsman kararları kodlanarak rehber, eğitim ve yazılım kuralına dönüştürülmelidir. Düzeltme oranı, kurumun öğrenme kapasitesinin göstergesidir.

7.6 Çocuklar, aile ve kırılganlık

Çocukların üstün yararı göç statüsünden bağımsız birincil değerlendirme gerektirmektedir. Çocuk, ebeveyninin dosyasına eklenmiş pasif kişi olarak görülmemelidir. Yaş, gelişim, sağlık, eğitim, aile bağı ve kendi görüşü karara dâhil edilmelidir. Refakatsiz çocuk için temsilci ve güvenli yerleştirme hızla sağlanmalıdır. Yaş tespiti belirsizliği çocuk lehine ve çok disiplinli yöntemle ele alınmalıdır.

Çocukların idari gözetimi özellikle ağır bir müdahaledir. Aile birliğini koruma gerekçesi, çocuğu otomatik olarak kapalı tesiste tutmayı haklı kılmaz. Toplum temelli barınma ve vaka yönetimi gibi alternatifler değerlendirilmelidir. Eğitim ve oyun alanı sağlanması, özgürlükten yoksun bırakmanın gerekliliği sorusunun yerini tutmaz. Her karar kısa aralıklarla gözden geçirilmelidir.

Aile hayatı giriş, ikamet ve geri dönüş kararlarında sınır yetkisini ilişkisel hâle getirmektedir. Bir kişinin sınır dışı edilmesi vatandaş veya yerleşik eş ve çocuğu etkileyebilir. İdare aile bağının gerçekliği, süresi, çocuğun durumu ve başka ülkede yaşam olanağını somut değerlendirmelidir. Genel kamu düzeni gerekçesi bireysel orantılılık analizini ortadan kaldırmaz.

Kırılgnlık sabit bir etiket değildir. Engellilik, yaş, gebelik, işkence deneyimi, cinsel şiddet, insan ticareti veya ciddi hastalık özel usul ve hizmet ihtiyacı doğurabilir. Tarama bir defalık kontrolle sınırlanmamalıdır; süreç içinde yeni bilgi ortaya çıkabilir. Personel yönlendirme yetkisini bilmeli, sağlık ve sosyal kurumlarla veri korumalı bağlantı kurmalıdır.

Kırılgnlık göstergeleri bütçeyle ilişkilidir. Uzman tercüman, psikososyal destek, uygun barınma ve temsil kaynak gerektirmektedir. Kurum yalnız kaç kişiyi “kırılgn” olarak tanıdığını değil, tanı sonrasında hangi hizmeti ne sürede sağladığını raporlamalıdır. Etiket hizmete dönüşmüyorsa performans görüntüsü üretmektedir.

7.7 Eşitlik ve ayrımcılık yasağı

Göç politikası doğası gereği statü temelli ayrımlar içermektedir. Anayasal eşitlik, bu ayrımların keyfi olmamasını ve korunan özellikler üzerinden doğrudan ya da dolaylı ayrımcılık üretmemesini gerektirmektedir. Aynı kural, belirli dil, engellilik veya

aile yapısına sahip grubu orantısız etkileyebilir. Sonuç verisi, görünüşte tarafsız uygulamanın ayırım etkisini ortaya çıkarır.

Doğrudan ayrımcılık, benzer durumdaki kişiye etnik köken, ırk, din veya başka korunan özellik nedeniyle farklı davranılmasıdır. Dolaylı ayrımcılık ise tarafsız görünen koşulun belirli grubu haklı neden olmadan dezavantajlı kılmasıdır. Dijital başvuru zorunluluğu düşük dijital erişime sahip kişileri dışlayabilir. Eşitlik değerlendirmesi, kuralın amacı ve daha az dışlayıcı alternatifleri incelemektedir.

Algoritmik risk değerlendirmesi, ayrımcılık denetimini karmaşıklarlaştırır. Model açıkça etnik köken kullanmasa bile posta kodu, seyahat rotası veya dil gibi değişkenler dolaylı temsilci olabilir. Eğitim verisindeki geçmiş uygulama, gelecekteki puanı etkilemektedir. Kurum modelin hata oranını gruplar bakımından test etmeli, insan incelemesini gerçek kılmalı ve kişinin sonucu düzeltilmesine imkân vermelidir.

TIHEK gibi eşitlik kurumları bireysel başvuru ve resen inceleme yoluyla göç hizmetlerindeki ayırım örüntülerini ele alabilir (Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, 2016). Etki, kararların anlaşılır biçimde yayımlanması ve kurumların uygulama raporu vermesiyle artmaktadır. Ombudsman ile eşitlik kurumunun görevleri kesişebilir; başvuruçunun yanlış foruma gitmesi hak kaybına yol açmamalıdır.

Eşitlik, herkese aynı hizmeti vermekten ibaret değildir. Tercüme, erişilebilir bina, çocuk bakım desteği veya farklı başvuru kanalı maddi eşitliği sağlamaktadır. Bu uyarlamalar ayrıcalık değil, aynı hakka gerçek erişimin aracıdır. Bütçe ve performans sistemi makul uyarlama ihtiyacını görünür kılmalıdır.

7.8 Mahkemelerin siyasal sistem içindeki rolü

Mahkemeler göç politikasında yetki ve hak sınırını bağlayıcı biçimde yorumlar. Yürütme işlemini iptal edebilir, tutulmanın hukuka aykırılığını saptayabilir veya mevzuatın anayasal anlamını belirleyebilir. Bu rol demokratik kararın yerine geçmek değil, kararın anayasal çerçevede kalmasını sağlamaktır. Mahkeme kararları siyasal kurumların görev alanını yeniden tanımlayabildiği için sistemik etki taşımaktadır.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin M.S.S. kararı, Dublin sistemi altında bir başvurunun Yunanistan'a gönderilmesinde kabul koşulları ve etkili koruma eksiklerini incelemiştir (M.S.S. v. Belgium and Greece, 2011). AB Adalet Divanının N.S. ve M.E. kararı, sorumlu üye devlette sistemik eksiklik ve kötü muamele riski bulunduğu otomatik transfer varsayımının sınırını göstermiştir (N.S. and M.E. and Others, 2011). Bu kararlar, karşılıklı güvenin kör güven olmadığını kurumsal düzeyde ortaya koyar.

Khlaifia kararı, kitlesel geliş bağlamında tutulma ve toplu sınır dışı güvencelerini tartışmıştır (Khlaifia and Others v. Italy, 2016). N.D. ve N.T. kararı ise kara sınırındaki toplu geri gönderme iddialarını, yasal giriş yollarının gerçek erişimi ve başvuruçuların davranışı gibi koşullarla değerlendirmiştir (N.D. and N.T. v. Spain, 2020). Kararların farklı olgusal bağlamı, tek bir "Avrupa standardı" sloganına indirgenmemelidir.

ABD'de Trump v. Barbara kararı, doğumla vatandaşlık konusunda yürütmenin daraltıcı yorumunun anayasal sınırını belirlemiştir (Trump v. Barbara, 2026). Karar, göç politikasının üyelik tanımını etkileyen yürütme adımının yargısal incelemeye açık olduğunu göstermektedir. Buna karşılık Trump v. CASA, ülke çapında ihtiyati tedbirlerin kapsamına ilişkin usul sorununu ele almıştır (Trump v. CASA, 2025). Esas hak ile giderim aracını ayırmak, kararların kurumsal anlamını doğru okumak için gereklidir.

Mahkeme kararının etkisi uygulama kapasitesine bağılıdır. İdare kararı yalnız davacı dosyasına uygulayıp benzer dosyalarda eski pratiğı sürdürürse sistemik sorun devam etmektedir. Karar izleme birimi, etkilenen rehber, yazılım ve eğitim süreçlerini belirlemelidir. Parlamento ve ombudsman, uygulama durumunu sorabilir. Yargı bağımsızlığı, karar sonrası idari öğrenmeyle tamamlanır.

7.9 Hak korumasının ölçülmesi

Hak korumasını ölçmek zordur; çünkü ihlal edilen hak doğrudan tek sayıya dönüşmez. Buna rağmen göstergesizlik kabul edilemez. Başvuruya erişim, tercüme, hukuki yardım, gözetim süresi, şikâyet, ölüm veya yaralanma, kararın bozulması ve tavsiyenin uygulanması izlenebilir. Sayı, bağlam ve nitel dosya incelemesiyle birlikte yorumlanmalıdır.

Şikâyet sayısı ikili anlam taşımaktadır. Yüksek sayı çok sorun olduğunu gösterebilir; başvuru kanalının erişilebilirliğini de yansıtabilir. Düşük sayı iyi uygulama veya korku ve bilgisizlik sonucu olabilir. Bu nedenle şikâyet oranı bilgilendirme, anonim kullanıcı araştırması ve saha gözlemiyle karşılaştırılmalıdır. Sonuç kategorileri ve işlem süresi açıklanmalıdır.

Yargıda bozma oranı karar kalitesi için önemli fakat sınırlı göstergedir. Her kişi dava açamaz; mahkeme inceleme standardı ve dosya türü farklıdır. Bozma nedeni kodlandığında eğitim ve prosedür için daha anlamlı bilgi oluşmaktadır. Gerekçe eksikliği, delil değerlendirmesi, tercüme veya usul hatası ayrı izlenmelidir. Kurum sadece oranı düşürmeye değil kök nedeni düzeltmeye yönelmelidir.

Hak temelli gösterge, bütçe ve yönetim kararına bağlanmalıdır. Hukuki yardım bekleme süresi artıyorsa kaynak ve sözleşme düzeni gözden geçirilir. Belirli tesiste şikâyet yoğunlaşıyorsa personel, kapasite ve yüklenici performansı

incelenmektedir. Gösterge yalnız yıllık raporda kalırsa hesap verme tamamlanmaz. Her kritik eşik için sorumlu makam ve düzeltme süresi tanımlanmalıdır.

Uluslararası karşılaştırmada tanım uyumu önemlidir. “İdari gözetim”, “alternatif tedbir” veya “geri dönüş” farklı sistemlerde başka kapsam taşıyabilir. Ortak raporlama standardı kurulmadan oran karşılaştırması yanlış sonuç vermektedir. Ölçüm, ülke bağlamını silmeden ortak soru üretmelidir.

7.10 Bölüm değerlendirmesi: Güvenceyi kuruma dönüştürmek

Hakların korunması, anayasa hükmü ile sınır görevlisinin davranışı arasındaki bütün zincirin işlemesine bağlıdır. Kanun, bütçe, personel, tercüme, veri, şikâyet ve yargı birbirinden kopuksa güçlü norm zayıf sonuç üretmektedir. Anayasal güvence, kurumların görev ve kaynaklarıyla birlikte tasarlanmalıdır. Bu yaklaşım hakları idari ayrıntıdan korumak yerine idari ayrıntı içinde görünür kılmaktadır.

Kişi özgürlüğü, geri göndermeme, sığınmaya erişim ve etkili başvuru, sınır siyasetinin çekirdek hak alanlarıdır. Her biri yürütme takdirini sınırlar; aynı zamanda daha nitelikli karar ve veri üretmektedir. Alternatif tedbir, bireysel risk değerlendirmesi ve düzenli gözden geçirme hak koruması kadar kamu kaynaklarının verimli kullanımına da katkı sağlamaktadır.

Yargı bağlayıcı anayasal sınır üretmektedir, fakat hak sisteminin tamamı değildir. Ombudsman, insan hakları kurumu, Sayıştay, parlamento ve iç kalite mekanizması erken uyarı ve sistemik düzeltme sağlamaktadır. Mahkeme kararlarının uygulanması dahi bu kurumların takip kapasitesine bağlıdır. Hak korumasının demokratik başarısı, forumlar arasındaki bilgi ve düzeltme akışında ölçülmektedir.

İzleyen bölüm Avrupa Birliği'nin kurumsal yapısını bu ölçütlerle inceleyecektir. 2026'da uygulanmaya başlayan Pakt, ortak tarama, sınır prosedürü, veri ve dayanışma mekanizmalarını genişletmiştir. Yeni sistemin başarısı mevzuatın kabulünden çok, üye devlet kapasitesi, temel hak izleme ve çok düzeyli hesap verme düzeniyle belirlenecektir.

Tablo 7.1. Temel güvencelerin kurumsal uygulanması

Güvence	İlk sorumlu kurum	Gerekli kapasite	Bağımsız denetim	Sistemik gösterge
Kişi özgürlüğü	Göç idaresi ve kolluk	Bireysel risk, alternatif tedbir, süre kaydı	Yargı, ombudsman, ulusal önleme mekanizması	Medyan süre, alternatif oranı, serbest bırakma nedeni
Geri göndermeme	Koruma ve geri dönüş birimleri	Güncel ülke bilgisi, tercüme, bireysel inceleme	Yargı, insan hakları kurumu, bağımsız gözlemci	Durdurma, bozma, izleme ve zincirleme risk bulguları
Sığınmaya erişim	Sınır ve kayıt birimleri	Başvuru tanıma, kayıt ve yönlendirme	Ombudsman, parlamento, yargı	Kayıt bekleme, erişim şikâyeti, yönlendirme süresi
Etkili başvuru	Kararı veren kurum ve adli/idari forum	Gerekçeli tebliğ, süre, hukuki yardım	Yüksek yargı, barolar, ombudsman	Başvuru kullanımı, süre kaçırma, uygulanan giderim

Güvence	İlk sorumlu kurum	Gerekli kapasite	Bağımsız denetim	Sistemik gösterge
Eşitlik	Bütün kamu kurumları	Ayrıştırılmış veri ve makul uyarlama	Eşitlik kurumu, ombudsman, yargı	Grup bazlı erişim ve sonuç farkı
Çocukların korunması	Çocuk koruma ve göç birimleri	Temsilci, uygun barınma, eğitim ve vaka yönetimi	Çocuk ombudsmanı /hak kurumu, yargı	Temsil süresi, gözetim, okul kaydı, aile birleşimi

7.11 Ülkeye ve usule erişim

Bir hakkın maddi içeriği, kişi onu ileri sürebileceği usule erişemiyorsa sonuç üretmez. Sığınma bakımından ilk anayasal eşik, ülkeye koşulsuz kabulden önce başvurunun tanınması ve yetkili makama kaydedilmesidir. Kişi “sığınma” sözcüğünü kullanmayabilir; ölüm, zulüm veya geri dönüş korkusunu anlatabilir. Sınır görevlisinin bu ifadeyi fark etme ve yönlendirme kapasitesi hak zincirinin başlangıcıdır.

Usule erişim fiziksel, dilsel, dijital ve zamansal engeller taşıyabilir. Kapının kapalı olması kadar randevu sisteminin çalışmaması, tercümanın bulunmaması, başvurunun yalnız çevrimiçi alınması veya çok kısa süre verilmesi de fiili erişimi engeller. Kurum erişim noktasını ve alternatif kanalı açıklamalı; kesinti hâlinde hak kaybını önleyen yedek yöntem bulundurulmalıdır.

Sınırın dışsallaştırılması erişim sorusunu ülke dışına taşımaktadır. Taşıyıcı kişi belgesiz olduğu için yolculuğu engellediğinde, vize ret gerekçesi koruma ihtiyacını duymadığında veya üçüncü ülke iş birliği rotayı kestğinde kişi ulusal karar

merciine ulaşamaz. Devletin fiili kontrol ve belirleyici katkısı arttıkça usule alternatif erişim ve izleme ihtiyacı doğmaktadır. Coğrafi uzaklık anayasal sorumluluğu otomatik olarak ortadan kaldırmaz.

Toplu ve hızlı sınır uygulamasında bireysel sesin kaybolma riski yüksektir. *Hirsi Jamaa* kararı, açık denizdeki toplu geri gönderme bağlamında bireysel risk ve Sözleşme yükümlülüklerinin önemini göstermiştir (Hirsi Jamaa and Others v. Italy, 2012). *N.D. ve N.T.* kararı ise yasal giriş yollarının gerçek erişimi dâhil farklı olgusal unsurları değerlendirmiştir (N.D. and N.T. v. Spain, 2020). Kararlar tek bir sloganla kullanılmamalı; fiili kontrol, yolun gerçekliği ve bireysel koşul ayrı incelenmelidir.

Erişimi ölçmek için resmi başvuru toplamı yetersizdir. Sınırdaki ifade edilen fakat kayda dönüşmeyen talep, randevu bekleme, başarısız dijital deneme, yönlendirme süresi ve erişim şikâyeti izlenmelidir. Gizli gözlem, dosya örneği ve sivil kuruluş bilgisi idari kayıtlarla karşılaştırılabilir. Kayıt yokluğu, olay yokluğu anlamına gelmeyebilir.

Erişim tasarımı kötüye kullanım ihtimalini yok saymaz. Tekrarlanan veya dayanaksız başvuru için kanunda usuller bulunabilir; ilk temas görevlisi esasa ilişkin nihai kararı veremez. Hızlı ön inceleme, asgari dinleme, tercüme ve bağımsız başvuru koşuluyla yürütülmelidir. Sistemin bütünlüğü gerçek başvurunun duyulmasıyla korunur.

7.12 İdari gözetimin son çare olması

İdari gözetim ceza mahkûmiyeti değildir; kimlik, işlem, sınır dışı veya kamu düzeni amacıyla uygulanan ağır bir idari tedbirdir. Özgürlük üzerindeki etkisi nedeniyle kanuni dayanak, belirli amaç, bireysel gereklilik, orantılılık, kısa süre ve düzenli inceleme ister.

Statü veya düzensiz giriş tek başına her kişi için otomatik gözetim gerekçesi olmamalıdır.

Son çare ilkesi, alternatiflerin soyut listede bulunmasından fazlasını gerektirmektedir. Bildirim, belirli adreste ikamet, vaka yönetimi, teminat, belge teslimi veya elektronik izleme farklı müdahale düzeyleridir. Her alternatif daha hafif olmayabilir; yoğun elektronik takip özel hayatı ciddi biçimde sınırlayabilir. Kişinin aile, sağlık, barınma ve kaçma riskiyle bağlantılı somut değerlendirme yapılmalıdır.

Alternatif tedbir için toplumsal destek gerekmektedir. Sabit adresi olmayan kişiye bildirim yükümlülüğü verip barınma sağlamamak başarısızlığı önceden üretmektedir. Vaka yönetimi, kişinin prosedürü anlamasını, randevu ve belgeye erişmesini sağlayarak uyumu artırabilir. Alternatifin başarısı yalnız “kaçmadı” ölçütüyle değil işlem katılımı, maliyet, hak etkisi ve kişi deneyimiyle değerlendirilmelidir.

Gözetim kararının gerekçesi standart formun tekrarı olmamalıdır. Hangi bireysel olgu, neden daha hafif aracın yetersiz olduğu ve öngörülen süre açıklanmalıdır. Her gözden geçirmede mevcut koşul yeniden değerlendirilmektedir; ilk gerekçe otomatik uzatma sağlamaz. Geri dönüş fiilen mümkün değilse veya belge temininde ilerleme yoksa amaç ile süre arasındaki bağ kopabilir.

Hukuki yardım ve mahkemeye hızlı erişim, gözetim güvencesinin çekirdeğidir. Kişi kararın dilini anlamalı, dosyasındaki ana olguya erişmeli ve başvuru sonucuna kadar etkili inceleme almalıdır. Mahkeme yalnız şekli yetkiyi değil gereklilik, alternatif ve idarenin özenini inceleyebilmelidir. Karar uygulaması tesis yönetiminin geciktirilmemelidir.

Gözetimin kurumsal maliyeti de önemlidir. Tesis, güvenlik, sağlık ve personel harcaması alternatiflere göre yüksek olabilir. Sayıştay ve parlamento, hak ölçütünü maliyet analiziyle birlikte

inceleyebilir. Daha pahalı ve daha ağır tedbir, somut risk olmadan rutinleşmişse hem anayasal hem yönetsel başarısızlık vardır.

7.13 Geri itme, toplu işlem ve bireyselleştirme

“Geri itme” kavramı kamu tartışmasında farklı olayları kapsayabilir. Analitik değerlendirme fiili kontrol, kişinin bulunduğu yer, başvuru imkânı, uygulanan güç, karar kaydı, gönderilen ülke ve bireysel risk üzerinden yapılmalıdır. Kavramın siyasi ağırlığı, olayın somut incelemesinin yerine geçmemelidir. Kurum her müdahaleyi iz bırakacak biçimde kaydetmelidir.

Toplu hareketlilikte bireyselleştirme idari kapasiteyi zorlar. Binlerce kişiye uzun mülakat yapılamayabilir; asgari kimlik, koruma talebi, sağlık ve kırılğanlık taraması yine gerekmektedir. Hızlandırılmış işlem, kişinin dinlenmediği otomatik grup kararına dönüşmemelidir. Ortak ülke veya rota bilgisi başlangıç varsayımı sağlayabilir, bireysel karşı kanıtı kapatamaz.

Sınırdaki güç kullanımı orantılılık ve hesap verme gerektirmektedir. Müdahalenin emri, amacı, personeli, zamanı, kullanılan araç, yaralanma ve tıbbi destek kaydedilmelidir. Ortak operasyonda ulusal ve ajans personelinin rolü ayrıştırılır. Kamera kaydı delil sağlayabilir; kör nokta, saklama ve erişim kuralı denetlenmelidir.

Bağımsız izleme mekanizması olay anına yakın bilgiye erişmelidir. Haftalar sonra yalnız resmî tutanak üzerinden inceleme, tanık ve fiziksel kanıt kaybı nedeniyle yetersiz kalabilir. İzleyicinin habersiz saha erişimi, iletişim kaydı, kişiyle güvenli görüşme ve ciddi olay bildirimini hakkı bulunmalıdır. Operasyon güvenliği makul sınırlama getirebilir, genel erişim reddi doğurmamalıdır.

Zincirleme gönderme riski, kişinin doğrudan gönderildiği ülkenin daha sonra başka yere gönderebileceği durumda ortaya çıkmaktadır. Değerlendirme yalnız ilk ülkenin antlaşmaya taraf

olmasına değil gerçek prosedür ve uygulamaya bakmalıdır. Diplomatik güvence somut, izlenebilir ve ihlal hâlinde sonuç doğurabilir olmalıdır. Güncel  lke bilgisi bağımsız kaynaklarla karşılaştırılmalıdır.

Toplu işlem denetiminde istatistik ve bireysel dosya birlikte kullanılmaktadır. Aynı zaman ve yerde çok sayıda kararın özdeş gerekçeyle verilmesi, olağan dışı hız veya hiç koruma kaydı bulunmaması risk sinyalidir. Bu sinyal otomatik ihlal hükmü değil derin dosya ve saha inceleme nedenidir. Veri, görünmeyen örüntüyü açar.

7.14 Hukuki yardım, tercüme ve silahların eşitliği

Göç idaresi mevzuat, ülke bilgisi ve dosya sistemine h kim profesyonel bir aktördür. Başvurucu dili, hukuku ve kurum düzenini bilmeyebilir. Hukuki yardım ile tercüme bu yapısal asimetriyi azaltmaktadır. Yardımın teorik varlığı yeterli değildir; karar ve süre başlamadan önce erişilebilir olmalıdır.

Hukuki yardım modeli kamu kurumu, baro, sivil toplum veya karma yapı üzerinden kurulabilir. Bağımsızlık, finansman ve coğrafi erişim temel ölçütlerdir. Dosya başına aşırı düşük ücret, karmaşık vakaya yeterli zaman ayrılmasını engeller. Hizmet sağlayıcı aynı idarenin kısa süreli proje fonuna tamamen bağlıysa eleştirel temsil baskı görebilir. Mesleki bağımsızlık sözleşmede korunmalıdır.

Tercüme yalnız kelime aktarımı değildir. Lehçe, hukuk terimi, travma, kültürel ifade ve gizlilik karar kalitesini etkilemektedir. Aynı topluluktan tercüman kişinin mahremiyet endişesini artırabilir. Cinsiyet tercihi, uzaktan tercüme, kalite şikâyeti ve ikinci kontrol seçenekleri bulunmalıdır. İdare, tercüman hatasını başvurucunun anlatı tutarsızlığı saymamalıdır.

Yazılı tebliğ sade ve kişinin anlayabildiği dilde ana sonucu açıklamalıdır. Tam hukuki metnin çevirisi her durumda mümkün

olmayabilir; kararın olgusu, hukuki nedeni, süre ve başvuru mercii anlaşılır sunulmalıdır. Otomatik çeviri yardımcı araçtır, yüksek riskli kararda nitelikli insan kontrolünün yerini tutmaz.

Silahların eşitliği, tarafların aynı kaynağa sahip olması değil iddiasını anlamlı biçimde sunabilmesidir. Güvenlik nedeniyle bazı delil açıklanamayabilir; bağımsız yargı veya özel usul delilin güvenilirliğini incelemelidir. Kişiye en azından iddianın özü ve cevap verebileceği bilgi sunulmalıdır. Tam gizli gerekçe etkili başvuruyu boşa çıkarır.

Hizmet performansı avukat sayısı veya tercüme saatiyle sınırlı ölçülmez. İlk temasa kadar bekleme, dosya hazırlığı, temsil sürekliliği, tercüme şikâyeti, kararın bozulma nedeni ve hizmet erişemeyen grup izlenmelidir. Bütçe kesintisinin itiraz, gözetim ve işlem süresindeki dolaylı maliyeti değerlendirilmelidir.

7.15 Çocuklar için kurumlar arası koruma zinciri

Göçmen çocuk aynı anda göç, çocuk koruma, eğitim ve sağlık kurumlarının sorumluluğunda olabilir. Kurumlar statüyü birbirine bırakırsa çocuk hizmetsiz kalmaktadır. Göç idaresi kimlik ve koruma dosyasını, çocuk koruma birimi güvenlik ve bakım planını, eğitim kurumu okul erişimini, sağlık kurumu gelişim ve tedaviyi yürütmektedir. Tek bir vaka sorumlusu koordinasyonu sağlamaktadır.

Refakatsiz çocukta temsilci atama süresi kritiktir. Temsilci yalnız belge imzalayan kişi değil, çocuğun görüşünü ve üstün yararını bütün işlemlerde koruyan bağımsız aktördür. Çok yüksek dosya yükü temsilciliği biçimsel kılmaktadır. Atama zamanı, çocuk-temsilci görüşmesi, dosya sayısı ve işlem katılımı izlenmelidir.

Yaş tespiti belirsizlik ve hata içermektedir. Belge, görüşme ve tıbbi yöntemlerin hiçbirisi tek başına kesin olmayabilir. En az müdahaleci, çok disiplinli ve itiraza açık süreç gerekmektedir.

Belirsizlikte çocuk lehine geçici muamele, hatalı biçimde yetişkin tesisine yerleştirmenin ağır sonucunu önlemektedir. Tıbbi yöntemin hata payı açıkça belirtilmelidir.

Eğitim erişimi statü kararını beklememelidir. Uzun kayıt süresi çocuğun gelişiminde geri alınamaz kayıp yaratmaktadır. Dil desteği ve hazırlık programı gerekli olabilir; çocuğu süresiz ayrı sınıfta tutmak toplumsal katılımı sınırlar. Okul, devamsızlık ve özel ihtiyaç bilgisini çocuk koruma birimine güvenli protokolle aktarmaktadır.

Aile birleştirme hızlı fakat güvenli yürütülmelidir. Akrabalık ve bakım ilişkisi doğrulanırken insan ticareti veya şiddet riski değerlendirilmektedir. Biyometri veya DNA son çare ve açık rıza/kanuni güvenceyle kullanılmalıdır. Gecikme gerekçesi ile ilerleme çocuğa uygun dille açıklanır.

Çocuğun görüşü yaş ve gelişimine göre alınmalıdır. Görüş belirleyici olmak zorunda değildir; karar verici neden farklı sonuca ulaştığını açıklamalıdır. Çocuk dostu mekân, eğitilmiş görüşmeci ve travma duyarlılığı gerekmektedir. Aynı anlatının çok sayıda kuruma tekrar ettirilmesi zararı artırabilir; kayıt mahremiyet içinde paylaşılmalıdır.

7.16 Dijital usul güvenceleri

Dijital başvuru ve otomasyon işlemi hızlandırabilir, uzaktaki kişiye erişim sağlamaktadır ve dosya izini güçlendirmektedir. Aynı sistem dijital okuryazarlık, cihaz, internet, dil veya engellilik nedeniyle yeni eşik oluşturabilir. “Dijital öncelikli” tasarım “yalnız dijital” olmamalıdır. Yüz yüze, telefon veya aracı desteği korunmalıdır.

Randevu algoritması erişimi dağıtan bir kamu kararıdır. Açılan saat, öncelik, bot ve aracılık önleme, iptal ve acil durum kanalı şeffaf olmalıdır. Sistem sürekli dolu görünüyorsa başvuru

süresi kişinin aleyhine işlememelidir. Başarısız deneme kaydı, erişimin fiilen kapalı olduğunu gösterebilir.

Otomatik belge kontrolü veya risk puanı, başvuruyu reddetmese bile insan kararını yönlendirir. Kişi teknoloji kullanıldığını, hangi ana veri kategorisinin etkili olduğunu ve insan incelemesini nasıl isteyeceğini bilmelidir. Tam model açıklaması güvenlik veya fikrî mülkiyet nedeniyle sınırlı olabilir; anlamlı gerekçe ve bağımsız denetim yine gereklidir.

Kimlik ve biyometrik veri düzeltmesi özel önem taşımaktadır. Sistemler arası bağlantı hatayı çoğaltabilir. Ana kaydı düzelten kurum, bağlı sistemlere güncelleme göndermeli ve kişiye sonucu bildirmelidir. “Başka kurumun verisi” diyerek başvuruyu kapatmak, kişinin kurumlar arası yapıyı çözmesini bekler. Tek temas noktası ve kurum içi sevk gerekmektedir.

Dijital tebliğ, kişinin bildirim hesabına gerçek erişimini varsayar. Telefon, e-posta veya adres değişikliği nedeniyle okunmayan karar süreyi başlatabilir. Yüksek etkili kararda çoklu bildirim, teslim teyidi ve erişim sorunu bildirme imkânı olmalıdır. Sistem, belgenin sunucuya yüklenmesini anlaşılmış tebliğ saymamalıdır.

Siber güvenlik de hak güvencesidir. Göç verisi kimlik hırsızlığı, siyasi baskı veya kaynak ülkedeki aile için risk yaratabilir. Yetkisiz erişim, sızıntı ve fidye saldırısına karşı teknik tedbir, olay bildirimini ve telafi planı gereklidir. Veri ihlali kişinin güvenliğini etkiliyorsa yalnız idari para cezası yeterli olmayabilir.

7.17 Etkili başvurunun zaman ve sonuç boyutu

Etkili başvuru, bir merciye dilekçe verebilmekten fazlasıdır. Merci bağımsız olmalı, ana olgu ve hukuku inceleyebilmeli, kişinin iddiasını dinlemeli ve ihlali önleyebilecek veya giderebilecek sonuç üretmelidir. Zaman, bu etkinliğin parçasıdır. Geri gönderme veya

uzun gözetim sonrasında verilen doğru karar ağır zararı bütünüyle gideremez.

Askı etkisi, geri döndürülemez risk bulunan işlemlerde başvurunun sonucu beklenene kadar uygulamayı durdurur. Her göç işlemi otomatik askı gerektirmeyebilir; geri göndermeme, yaşam ve özgürlük riski için hızlı ara koruma olmalıdır. Kişi askı talebini hangi sürede ve hangi bilgiyle yapacağını anlayabilmelidir.

Başvuru süresinin makullüğü dosya ve erişim koşuluna göre değerlendirilmektedir. Çok kısa süre, tercüme ve avukat yoksa hakkı biçimsel kılmaktadır. Aşırı uzun ve belirsiz süreç idare ve kişi için maliyet üretmektedir. Hızlandırılmış takvim, savunma hazırlığını ve mahkemenin gerçek incelemesini korumalıdır.

Giderim kararının kapsamı önemlidir. Yalnız işlemi iptal edip dosyayı aynı gerekçesiz sürece geri göndermek tekrar döngüsü yaratabilir. Merci, yetkisi içinde yeniden karar, serbest bırakma, geçici statü, tazmin veya belirli usul adımı sağlayabilir. Sistemik sorun varsa parlamento, ombudsman veya idari kalite birimine bildirim yapılabilir.

Mahkeme ve idare kararlarının uygulanma süresi ayrıca ölçülmelidir. Serbest bırakma kararı saatler veya günler sonra uygulanıyorsa özgürlük ihlali sürmektedir. Dosyanın yeniden incelenmesi için üst süre ve sorumlu birim olmalıdır. İdare uygulama raporu yayımlamalı; tekrar etmeme tedbirini açıklamalıdır.

Başvuru verisi erişim eşitsizliğini göstermektedir. Statü, dil, temsil, tesis ve bölgeye göre kullanım ve sonuç ayrıştırılabilir. Dava açmayanların haklı olmadığı varsayılmaz. Anket, dosya örneği ve ombudsman bilgisi “görünmeyen başvuru açığını” değerlendirmeye yardım etmektedir.

7.18 Mahkeme-idare-parlamento diyalogu

Mahkeme kararı belirli norm veya işlemin sınırını bağlayıcı biçimde çizer. Ancak geniş göç politikasının nasıl yeniden tasarlanacağı çoğu zaman idare ve parlamentonun görevidir. Sağlıklı kurumsal diyalog, yargı bağımsızlığını korurken kararın sistemik sonucunu mevzuat, bütçe, eğitim ve teknolojiye taşımaktadır. Diyalog, mahkeme sonucunu pazarlık konusu yapmak değildir.

İdare öncelikle karar etki taraması yapmalıdır. Devam eden dosya, rehber, yazılım kuralı, personel eğitimi ve sözleşme maddelerinden hangilerinin etkilendiği belirlenmelidir. Kararın yalnız davacıya uygulanması benzer ihlali sürdürür. Etkilenen dosyalar için resen yeniden inceleme veya bilgilendirme gerekebilir. Zaman ve sorumlu üst yönetim belirlenmelidir.

Parlamento, kararın kanuni boşluk veya belirsizlik gösterip göstermediğini incelemektedir. Yürütmeye daha geniş genel yetki vermek hızlı çözüm gibi görünebilir; sorunu büyütebilir. Komisyon mahkeme gerekçesi, uygulama verisi, alternatifler ve mali etkiyi dinlemelidir. Yeni kural tekrar yargısal soruna yol açmamak için hak etki değerlendirmesi taşınmalıdır.

Ombudsman ve insan hakları kurumu kararın gündelik uygulamasını izleyebilir. Mahkeme genel ilke koyduktan sonra tesis veya yerel birimde eski rutinin sürdüğü şikâyetlerden anlaşılabilir. Sayıştay gerekli kaynak ve sistem değişikliğinin bütçe karşılığını incelemektedir. Böylece yargısal sınır kurumsal kapasiteye dönüşmektedir.

Almanya'daki anayasa şikâyeti, Türkiye'de bireysel başvuru ve AB hukukundaki yargısal yollar farklı kurumsal bağlantılar kurmaktadır. Akın'ın karşılaştırmalı incelemesi, Federal Almanya'daki anayasa şikâyetini Türkiye ve AB sistemleriyle ilişkili biçimde ele almıştır (Akın, 2025). Başvuru modelinin adı kadar kabul, süre, giderim ve uygulama önemlidir.

Yürütmenin mahkeme kararını siyasi eleştirmesi demokratik ifade alanındadır; bağlayıcı sonuca uymama çağrısı anayasal düzeni zedeler. Mahkeme de politika alternatifleri arasındaki teknik ve mali tercihte yetki sınırını gözetmelidir. Karşılıklı kurumsal itidal, güçlü hakkın ve demokratik kararın birlikte var olmasını sağlamaktadır.

7.19 Hak güvencelerinin bütçesi ve kurumsal dayanıklılığı

Hakların maliyeti olduğu gerçeği, onları isteğe bağlı programa dönüştürmez. Tercüme, hukuki yardım, uygun tesis, sağlık, çocuk temsilcisi, bağımsız izleme ve dijital güvenlik kaynak gerektirmektedir. Bütçede görünmeyen güvence uygulamada görevlilerin iyi niyetine bırakılır. Parlamento yasal hakkın asgari kapasitesini ödenekle bağlamalıdır.

Hak bütçesi ayrı tek program olmak zorunda değildir. Her göç programında ilgili güvence maliyeti işletlenebilir. Sınır operasyonunda kurtarma ve izleme, gözetimde alternatif tedbir ve sağlık, statü kararında tercüme ve avukat, veri sisteminde düzeltme ve siber güvenlik kalemi bulunmaktadır. Kesinti yapıldığında hak ve uzun dönem maliyet etkisi açıklanmalıdır.

Kriz döneminde hak kapasitesi talep artışıyla birlikte ölçeklenmelidir. Yalnız kayıt masası ve güvenlik personeli artırıp tercüman, sağlık ve başvuru forumunu aynı bırakmak darboğazı hak alanına taşımaktadır. Yedek uzman havuzu, çerçeve sözleşme, uzaktan destek ve başka bölgelerden geçici ekip önceden planlanabilir. Geçici hizmet standardı insan onuru tabanının altına inemez.

Bağımsız kurumların bütçe dayanıklılığı da önemlidir. Denetim evreni büyürken ombudsman ve hak kurumu kaynağı sabit kalırsa fiili bağımsızlık zayıflar. Bütçe talebi vaka sayısı, tesis, görev ve riskle ilişkilendirilmeli; yürütmenin olumsuz raporu nedeniyle cezalandırıcı kesintiye karşı süreç güvencesi olmalıdır.

Hak yatırımı maliyet azaltabilir. Erken hukuki danışma eksik dosyayı, alternatif gözetim tesis giderini, doğru tercüme itirazı, çocuk eğitimi uzun dönem dışlanmayı azaltabilir. Nedensellik dikkatle değerlendirilmeli; yalnız kısa dönem muhasebe yaklaşımı kullanılmamalıdır. Hak ve verimlilik her zaman çatışmaz.

Dayanıklılık, hak güvencesinin hükümet veya kriz değişiminde tamamen kaybolmamasıdır. Kanuni taban, mesleki personel, veri standardı, bağımsız kurum ve süreli raporlama birlikte koruma sağlamaktadır. Tek projeye veya lider talimatına dayanan iyi uygulama kalıcı değildir. Kurumsallaşma, yeniliği dondurmadan asgari standardı güvence altına almaktadır.

7.20 Bölüm sonucu: Anayasal geçirgenlik

Bölümün sentezi “anayasal geçirgenlik” kavramı üzerinden kurulmaktadır. Kavram, sınırın ne kadar açık olduğunu değil, anayasal ilke ve düzeltme mekanizmalarının sınır kararına ne ölçüde nüfuz ettiğini anlatır. Bir rejim giriş politikasında kısıtlayıcı olabilir; karar kanuni, bireysel, gerekçeli, süreli ve etkili başvuruya açık olduğunda anayasal geçirgenliği yüksektir. Çok sayıda kişiyi kabul eden fakat statüyü belirsiz, gözetimi otomatik ve başvuruyu erişimsiz tutan rejim düşük geçirgenlik gösterebilir.

Anayasal geçirgenlik altı temas noktasında sınanır: usule ilk erişim, kişi özgürlüğü, geri göndermeme, hukuki ve dil desteği, dijital kararın açıklanabilirliği, giderimin zamanında uygulanması. Metindeki hakkın her temas noktasında görevli, kaynak, kayıt ve denetim karşılığı bulunmalıdır. Bir noktadaki kopukluk sonraki güçlü kurumu etkisizleştirebilir.

Yargı geçirgenliğin bağlayıcı kapısıdır; tek kapısı değildir. Ön hat eğitimi, iç kalite kontrol, bağımsız saha izleme, ombudsman, eşitlik kurumu, Sayıştay ve parlamento, ihlali dava öncesinde

önleyebilir veya sistemik sonuca çevirebilir. Mahkeme kararı da bu kurumlar aracılığıyla rehber, bütçe ve uygulamaya yayılır.

Hak ve egemenlik arasındaki denge, hakların sınır yönetimine sonradan eklenmesiyle kurulmaz. Doğru kimlik, güvenilir karar, meşru güç, güvenli geri dönüş ve toplumsal güven için hak güvenceleri operasyonel kapasitenin içindedir. Anayasal geçirgenlik, devletin karar verememesi değil verdiği kararın kamu gücü olarak tanınabilir ve düzeltilebilir olmasıdır.

Avrupa Birliği'nin yeni Pakt düzeni, bu kavram için güncel bir sınav oluşturmaktadır. Tarama, sınır prosedürü, Eurodac, dayanışma ve ajans desteği kapasiteyi yeniden düzenlerken bağımsız izleme, bireysel başvuru, veri hakkı ve üye devlet uygulamasının da aynı ölçüde etkin biçimde işlemesi gerekmektedir. İzleyen bölüm bu ulusüstü kurumsal yapıyı yürürlükteki düzenlemeler ve uygulama koşulları çerçevesinde incelemektedir.

Tablo 7.2. Anayasal geçirgenlik değerlendirmesi

Temas noktası	Asgari güvence	Fiili kanıt	Başlıca kurumsal risk
Usule erişim	Başvurunun tanınması, kayıt ve yönlendirme	Bekleme, başarısız deneme, kayıt dışı talep örnekleme	Fiziksel veya dijital kapının hakka dönüşmemesi
Özgürlük	Bireysel gereklilik, alternatif ve düzenli inceleme	Gözetim süresi, alternatif sonucu, serbest bırakma	Statüye dayalı otomatik gözetim
Geri göndermeme	Güncel risk ve zincirleme etki incelemesi	Durdurma, iptal, gözlem ve ülke bilgisi	Toplu veya dışsallaştırılmış otomatik işlem

Temas noktası	Asgari güvence	Fiili kanıt	Başlıca kurumsal risk
Usul eşitliği	Tercüme, hukuki yardım ve anlamlı gerekçe	Erişim süresi, temsil, tercüme şikâyeti	Bilgi asimetrisinin kararı belirlemesi
Dijital güvence	Veri düzeltme, insan incelemesi ve siber güvenlik	Hata dağılımı, erişim izi, düzeltme süresi	Otomatik ve açıklanamaz statü sınırı
Giderim	Bağımsız, hızlı ve sonucu uygulanan başvuru	Askı, karar süresi, uygulama ve tekrar etmeme	Geri döndürülemez zarar sonrası biçimsel başarı

8. BÖLÜM

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE GÖÇÜN ANAYASAL VE KURUMSAL SİYASETİ

8.1 AB'nin kendine özgü anayasal düzeni

Avrupa Birliği bir federal devlet değildir; buna rağmen kurucu antlaşmalar, doğrudan uygulanabilen düzenlemeler, yasama organları, bütçe, yargı ve ajanslar aracılığıyla anayasal nitelikte bir kamu gücü kullanmaktadır. Göç ve iltica alanı bu kendine özgü düzenin sınırdığı başlıca sahalardandır. Üye devletler ülkesel sınır ve kamu düzeni yetkilerini korurken ortak Schengen alanı, bir devletin kararını diğerlerinin güvenlik ve hareket serbestisiyle ilişkilendirir. Sınır artık ulusal yetkinin ortak sonuç doğurduğu kurumsal eşittir.

Kurucu antlaşmalar özgürlük, güvenlik ve adalet alanını iç sınır kontrolleri olmaksızın hareket, dış sınır yönetimi, iltica ve göç politikalarıyla birlikte düzenler. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın 77–80. maddeleri sınır, iltica, göç ve dayanışma çerçevesini kurmaktadır (Avrupa Birliği, 2016a). Temel Haklar Şartı

insan onuru, sığınma, geri göndermeme, etkili başvuru, veri koruma ve ayrımcılık yasağı bakımından birlik kurumları ile birlik hukukunu uygulayan üye devletleri bağlamaktadır (Avrupa Birliği, 2016b).

AB'nin anayasal siyaseti, yetki paylaşımının hem hukuki hem siyasi müzakereyle kurulmasıdır. Komisyon ortak yaklaşım önermektedir; üye devlet hükümetleri Konsey'de ulusal kaygıları taşımaktadır; Parlamento doğrudan temsil ve parti rekabetini sürece ekler; ABAD antlaşma ve temel hak sınırını yorumlar. Karar çoğunluk veya uzlaşmayla alınsa da uygulamanın büyük bölümü ulusal idarelere aittir. Böylece ortak kural ile farklı idari kapasite arasında sürekli bir boşluk riski oluşmaktadır.

Anayasal nitelik, AB'nin tek merkezli olmasını gerektirmez. Çok düzeyli yönetim, ulusüstü, ulusal, bölgesel ve yerel aktörlerin birbirine bağımlılığını açıklamaktadır (Hooghe & Marks, 2001). Ancak göç alanında bu modelin demokratik sorusu özellikle güçlüdür: kararın sonucu sınırdaki kişi üzerinde anlık ve ağır olabilir, buna karşın sorumluluk birçok kuruma dağılır. Ortak kapasite kurmak kadar işlem izini ve şikâyet yolunu korumak gerekmektedir.

AB'nin göç politikasını yalnız “Brüksel’in dayatması” veya “üye devletlerin egemenliği” ikiliğiyle açıklamak yanıltıcıdır. Hükümetler ortak mevzuatın ortak yapıcılarıdır; ulusal idareler uygulamanın merkezidir; ulusal parlamentolar hükümetlerini ve mevzuat uyumunu denetler. Guiraudon'un mekân seçimi yaklaşımı, aktörlerin iç siyasi kısıtlardan kaçınmak veya avantaj sağlamak için politika düzeyleri arasında hareket edebildiğini göstermektedir (Guiraudon, 2000). Sorumluluk analizi bu çift yönlü siyaseti izlemelidir.

8.2 Kurumların görev dağılımı

Avrupa Komisyonu göç ve iltica mevzuatını önermektedir, antlaşmaların ve birlik hukukunun uygulanmasını gözetir, bütçe

programlarını yönetmektedir ve üye devletlere karşı ihlal prosedürü başlatabilir. Komisyonun teknik ve gündem kurucu kapasitesi yüksektir. Göç verisini, uygulama raporunu ve değerlendirmeyi bir araya getirerek ortak problem tanımı üretmektedir. Bu bilgi üstünlüğü, Parlamento ve Konsey önünde açıklama ve veri şeffaflığı yükümlülüğü doğurmaktadır.

Avrupa Birliği Konseyi, üye devlet bakanlarının yasama ve politika koordinasyon organıdır. Göç dosyalarında içişleri ve adalet bakanları belirleyici olmakla birlikte dış ilişkiler, istihdam ve maliye boyutları başka oluşumları da içermektedir. Avrupa Birliği Zirvesi ise devlet veya hükümet başkanları düzeyinde genel siyasi yön vermektedir. Kriz döneminde Zirve sonuçları ayrıntılı yasama öncesinde güçlü gündem oluşturabilir; bu durum yürütme ağırlığını artırmaktadır.

Avrupa Parlamentosu olağan yasama usulünde Konsey ile ortak yasa koyucudur. Sivil Özgürlükler, Adalet ve İçişleri Komitesi teknik metinleri incelemektedir; genel kurul siyasi dengeyi kurmaktadır. Parlamento, bütçe ve ibra süreçleriyle ajansları denetler, Komisyona soru yöneltir ve araştırma yapabilir. Doğrudan seçim meşruiyeti önemlidir; parti grupları ve ulusal kampanyalar arasındaki mesafe seçmenin sorumluluğu izlemesini zorlaştırabilir.

AB Adalet Divanı, birlik hukukunun tekdüze yorumunu ve temel haklarla uyumunu sağlamaktadır. Ön karar usulü, ulusal mahkemeleri ortak hukuk düzeninin parçası hâline getirmektedir. N.S. ve M.E. kararı, sorumlu üye devlete güvenin kötü muamele riskine karşı mutlak olmadığını göstermiştir (N.S. and M.E. and Others, 2011). Commission v. Hungary kararı, sınır ve iltica uygulamalarında üye devlet yükümlülüklerinin ihlal prosedürüyle sınılanabileceğini ortaya koymuştur (Commission v. Hungary, 2020).

Avrupa Konseyi, AB'nin kurumu değildir. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Bakanlar Komitesi, İnsan Hakları Komiseri ve

diğer izleme organları aracılığıyla daha geniş bir Avrupa insan hakları düzeni sağlamaktadır. AB üyesi devletlerin tamamı AİHS sistemine tabidir. ABAD ile AİHM farklı yargı düzenleridir; göç alanında birbirini etkileyen fakat özdeş olmayan standartlar üretirler. Kurumsal terminoloji, sorumluluğun doğru anlaşılması için önemlidir.

8.3 Schengen ve iç-dış sınır ilişkisi

Schengen düzeni, katılımcı devletler arasında iç sınır kontrollerinin kural olarak kaldırılmasına dayanmaktadır. Bu özgürlük, dış sınır kontrolleri, vize, polis işbirliği ve ortak bilgi sistemleriyle desteklenir. İçerideki hareket kolaylığı, dış sınırdaki kararın bütün alanda sonuç doğurmasına yol açmaktadır. Schengen Sınırlar Kodu, giriş koşulları ve kontrol usullerinin ortak çerçevesini belirlemektedir (Avrupa Birliği, 2016c).

İç sınır kontrolünün geçici olarak yeniden getirilmesi, kamu düzeni ve iç güvenlik istisnasının sınırını gündeme getirmektedir. Uzayan veya tekrar eden kontroller “geçici” aracın fiilen kalıcılılaşmasına yol açabilir. Üye devletin gerekçesi, süre, alternatif önlem ve komşu ülke etkisi düzenli incelenmelidir. Komisyon gözetimi ve yargısal denetim, ulusal güvenlik değerlendirmesini tamamen ikame etmeden ortak alanın bütünlüğünü korumaktadır.

Schengen’in kurumsal mantığı karşılıklı güvendir. Bir devletin vize, sınır ve polis kararının diğerlerince tanınması işlemi kolaylaştırır. Ancak güven performans ve temel hak bakımından doğrulanabilir olmalıdır. Değerlendirme mekanizmaları, eksiklikleri tespit edip düzeltme planı üretmektedir. İhlal uzun süre çözülmüyorsa karşılıklı güven siyasi olarak aşınır ve tek taraflı kontrol talepleri artmaktadır.

İç-dış sınır ayrımı hareketliliğin türüne göre değişmektedir. AB vatandaşlarının serbest dolaşımı, üçüncü ülke vatandaşlarının

yasal hareketi ve uluslararası koruma başvuruları farklı kurallara tabidir. Dış sınır kontrolü iç pazarı ve vatandaş hareketini koruma gerekçesiyle meşrulaştırılırken üçüncü ülke vatandaşlarının hakları ikincil görülmemelidir. Birlik değerleri dış sınırda askıya alınmaz.

Schengen'in mali boyutu tesis, personel, bilişim ve dayanışma fonlarını içermektedir. Dış sınırdaki üye devlet daha yüksek operasyon yükü taşıyabilir; ortak bütçe desteği gereklidir. Kaynağın dağılımı yalnız geçiş sayısına değil kapasite, coğrafya, risk ve hak standardına bağlanmalıdır. Mali destek, ortak ölçüm ve dış denetim yükümlülüğüyle eşleşir.

8.4 Dublin'den İltica ve Göç Yönetimi Tüzüğüne

Dublin sistemi, uluslararası koruma başvurusunu incelemekten sorumlu üye devleti belirlemeyi amaçlamıştır. Kural seti, aile bağı, vize veya ikamet belgesi ve ilk giriş gibi ölçütlerle çoklu başvuruyu önleme ve sorumluluk açıklığı sağlamaya yöneliktir (Avrupa Birliği, 2013). Uygulamada dış sınır devletleri üzerindeki yük, ikincil hareket, transfer maliyeti ve üye devletler arasındaki kapasite farkı yoğun eleştiri doğurmuştur.

M.S.S. ile N.S. ve M.E. kararları, sorumluluk belirleme sisteminin temel hak riskine karşı otomatik işlemeyeceğini göstermiştir (M.S.S. v. Belgium and Greece, 2011; N.S. and M.E. and Others, 2011). Bir üye devletteki sistemik eksiklik veya bireysel kötü muamele riski, transferin durdurulmasını gerektirebilir. Böylece karşılıklı güven, ortak standardın varlığına değil gerçek uygulanmasına bağlanmıştır. Yargısal sınır, idari kapasite ve dayanışma açığını görünür kılmıştır.

2024 İltica ve Göç Yönetimi Tüzüğü, sorumluluk ölçütlerini yeni bir dayanışma çerçevesiyle birleştirmiştir (Avrupa Birliği, 2024f). Üye devletler yer değiştirme, mali katkı veya operasyonel destek gibi yollarla dayanışmaya katılabilir. Bu esneklik siyasi

uzlaşmayı mümkün kılmaktadır; katkı türlerinin eşdeğerliği ve sonuçlarının ölçülmesi sorunu doğurmaktadır. Bir mali katkının barınma veya işlem kapasitesine nasıl dönüştüğü izlenmelidir.

Sorumluluk ve dayanışma arasındaki bağ, AB'nin anayasal siyasetini yansıtmaktadır. Ulusal hükümetler kontrol ve ikincil hareketi sınırlamak isterken dış sınır devletleri yük paylaşımı talep etmektedir. Parlamento hak güvenceleri ve bağlayıcı dayanışma üzerinde etkide bulunmaktadır. Komisyon yıllık göç yönetimi döngüsü içinde baskı ve katkı ihtiyacını değerlendirebilir. Bu süreçte kullanılan verinin tanımı ve siyasi takdir açık olmalıdır.

Yeni sistemin başarısı yalnız transfer veya katkı sayısıyla ölçülemez. Başvurucunun aile ve toplumsal bağları, işlem süresi, kabul koşulları, ikincil hareket ve yer değiştirme sonrası entegrasyon sonucu birlikte değerlendirilmelidir. Sorumluluğu idarî olarak dağıtmak, kişi üzerinde tekrar eden transfer ve belirsizlik yaratmamalıdır. Politika, devletler arası denge ile bireysel sürekliliği uzlaştırmalıdır.

8.5 Tarama, sınır prosedürü ve geri dönüş bağlantısı

Tarama Tüzüğü, dış sınırdaki giriş koşullarını karşılamayan veya düzensiz biçimde bulunan üçüncü ülke vatandaşlarının kimlik, sağlık, kırılganlık ve güvenlik kontrollerini ortak bir ön aşamada toplamaktadır (Avrupa Birliği, 2024g). Amaç kişiyi uygun iltica veya geri dönüş prosedürüne hızlı yönlendirmektir. Taramanın başarısı, işlem zincirindeki gecikmeyi azaltması ve koruma ihtiyacını erken fark etmesiyle ölçülmelidir.

Tarama sırasında kişinin hukuki konumu ve fiilî hareket serbestisi açık olmalıdır. “Ülkeye giriş yapmamış sayılma” gibi hukuki kurgu, fiilî kontrol ve temel hak yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz. Sağlık ve kırılganlık taraması güvenlik kontrolünden bağımsız mesleki ölçütler taşımalıdır. Çocuk, insan ticareti mağduru

veya ciddi sağlık ihtiyaçı bulunan kişinin sınır prosedüründen çıkarılması için hızlı sevk gerekmektedir.

İltica Usul Tüzüğü belirli başvurular için zorunlu sınır prosedürü kurmaktadır (Avrupa Birliğı, 2024c). Hızlandırılmış inceleme, düşük koruma ihtimali, yanıltma veya güvenlik riski gibi ölçütlerle ilişkilidir. Hız, başvuruya gerçek erişim, hukuki yardım ve bireysel değerlendirme pahasına sağlanmamalıdır. Üye devletlerin yeterli işlem ve kabul kapasitesi olmadan zorunlu prosedür kâğıt üzerinde süre, fiilen bekleme alanı yaratabilir.

Sınır geri dönüş prosedürü, koruma başvurusu reddedilen kişilerin geri dönüş işlemini aynı sınır bağlamında sürdürmeyi amaçlar (Avrupa Birliğı, 2024d). Prosedürler arası bilgi akışı hız sağlayabilir; iltica görüşmesinde paylaşılan hassas bilginin geri dönüş veya menşe ülke makamlarıyla amaç dışı kullanım riski doğurmaktadır. Veri ayrımı ve erişim kaydı zorunludur. Kesinleşmemiş koruma kararının geri dönüş hazırlığına dönüşmesi etkili başvuruyu zedelememelidir.

Tarama ve sınır prosedürlerinde bağımsız izleme Paktın meşruiyeti için merkezîdir. Üye devlet mekanizmalarının görev, saha erişimi, uzmanlık, bütçe ve rapor özgürlüğü açık olmalıdır. Ortak asgari ölçüt, ulusal kurumsal çeşitliliğe izin verirken denetimin sembolikleşmesini önlemelidir. İzleme bulgularının Komisyon raporu, Parlamento denetimi ve AB fon koşullarına bağlanması gerekmektedir.

8.6 Eurodac ve dijital sınır

Eurodac, iltica ve göç yönetiminde biyometrik veriyi sorumluluk belirleme, kimlik ve düzensiz hareket takibiyle ilişkilendiren ortak veri sistemidir. 2024 Tüzüğü sistemin kapsamını ve işlevlerini genişletmiştir (Avrupa Birliğı, 2024h). Dijital sınır, kişinin fiziksel konumundan bağımsız olarak geçmiş kayıtlarını

farklı üye devletlerde erişilebilir kılmaktadır. Bu kapasite, işlem tekrarını azaltırken veri hatasının sınırlar arasında çoğalması riskini taşımaktadır.

Biyometrik veri değiştirilemeyen niteliktedir; ihlal veya yanlış eşleşmenin sonucu parola hatasından daha ağırdır. Veri minimizasyonu, amaçla sınırlılık, saklama süresi, erişim kaydı ve güvenlik standardı kurumsal tasarımın parçasıdır. Çocuk verisi için yaş, bilgilendirme ve üstün yarar güvenceleri gerekmektedir. Kişi hangi verinin tutulduğunu ve nasıl düzeltileceğini bilmelidir.

Veri sistemleri tarafsız teknik altyapı değildir. Hangi olayın kaydedileceği, eşleşmenin hangi işlem sonucunu doğuracağı ve hangi kurumun erişeceği siyasi tercihtir. Kod ve arayüz hukuki kuralı fiilen uygulamaktadır. Yazılım değişikliğinin etki değerlendirmesi, bağımsız test ve sürüm kaydı bulunmalıdır. Tedarikçi ticari sırrı, kamu kurumunun algoritmik işleyişi denetleme sorumluluğunu ortadan kaldırmaz.

eu-LISA büyük ölçekli özgürlük, güvenlik ve adalet bilgi sistemlerinin teknik yönetiminde rol oynar. Üye devlet ulusal erişim noktaları ve yetkili kullanıcıları yönetmektedir. Çok katmanlı teknik yapı, güvenlik olayında sorumluluğu karmaşılaştırır. Ortak olay bildirim standardı, veri ihlalinin hangi düzeyde gerçekleştiğini ve kim tarafından düzeltileceğini göstermelidir.

Dijital performans yalnız sistemin çalışma süresi ve sorgu hızıyla ölçülmemelidir. Yanlış pozitif, hatalı kayıt düzeltme süresi, yetkisiz erişim, kullanıcı eğitimi ve kişinin başvuru sonucu izlenmelidir. Hızlı fakat yanlış sistem, sınır kararını daha hızlı hatalı kılmaktadır. Dijital dönüşüm bütçesi, veri koruma ve insan denetimi kapasitesini de içermelidir.

8.7 Frontex ve ajanslaşma

Frontex, üye devletlere dış sınır yönetimi ve geri dönüşte operasyonel ve teknik destek sağlayan Avrupa Sınır ve Sahil Güvenlik Ajansıdır. 2019 Tüzüğü daimi birlik, ekipman, risk analizi ve üçüncü ülke işbirliği kapasitesini genişletmiştir (Avrupa Birliği, 2019). Ajanslaşma, ortak politikanın yalnız düzenleme değil operasyon kapasitesi üretmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda ulusüstü yürütme gücünün denetimini gündeme getirmektedir.

Ajans, ulusal yetkinin yerine geçmez; ortak operasyon ev sahibi devletin ve ajansın görevlerini birleştirmektedir. Komuta, güç kullanma, olay kaydı ve bireysel karar sorumluluğu önceden belirlenmelidir. Personelin üniforması veya bütçe kaynağı tek başına sorumluluğu açıklamaz. Her operasyon planı, görev matrisi ve şikâyet yönlendirmesi içermelidir.

Frontex Temel Haklar Görevlisi ve izleyicileri, ajans içinde bağımsız bir hak gözetimi sağlamaktadır. Görevli soruşturma, saha ziyareti, tavsiye, eğitim, şikâyet ve ciddi olay raporları üzerinde çalışmaktadır; yıllık rapor yayımlar (Frontex Fundamental Rights Office, 2026). Denetimin etkisi, yönetim kurulunun ve icra direktörünün tavsiyeye nasıl cevap verdiği, operasyonun durdurulması veya değiştirilmesi gibi sonuçlarla ölçülmelidir.

Avrupa Sayıştayının 2021 raporu, Frontex'in dış sınır yönetimine desteğinin henüz yeterince etkili olmadığını; bilgi ve performans sorunlarını vurgulamıştır (Avrupa Sayıştayı, 2021). Mali ve operasyonel büyüme, hedef ve sonuç sisteminin aynı hızda gelişmesini gerektirmektedir. Bütçe ibra süreci Parlamento için güçlü bir hesap verme aracıdır. Ancak mali uygunluk, temel hak ve operasyon kalitesinin yerine geçmez.

Ajansın üçüncü ülke işbirliği dışsallaştırma sorununu derinleştirir. Ortak operasyon veya çalışma düzenlemesi, AB dışında gerçekleşse bile ajansın kendi yükümlülüklerini sürdürür. Ortak

ülkenin denetim ve şikâyet kapasitesi, işbirliğinin ön koşulu olmalıdır. İnsan hakları koşulu yalnız anlaşma metninde değil, düzenli saha ve veri izlemeyle uygulanmalıdır.

8.8 Dayanışma ve yük paylaşımı

AB göç siyasetinin sürekli sorusu, sorumluluğun üye devletler arasında nasıl paylaşılacağıdır. Coğrafi konum dış sınır devletlerine daha fazla ilk kabul ve kayıt yükü getirebilir; ekonomik kapasite ve nüfus farklıdır. Gönüllü dayanışma kriz döneminde yetersiz kalabilir; katı kota siyasi direnç doğurabilir. Paktın esnek fakat zorunlu dayanışma çerçevesi bu ikileme yanıt üretmeyi amaçlamaktadır (Avrupa Birliği, 2024f).

Dayanışmanın farklı biçimleri aynı sonucu üretmez. Yer değiştirme kişi ve işlem yükünü; mali katkı kaynak yükünü; operasyonel destek belirli kapasite açığını azaltmaktadır. Bir devlet için siyasi olarak kolay seçenek, baskı altındaki devletin gerçek ihtiyacına uymayabilir. Yıllık döngü ihtiyaç ile katkı eşleşmesini değerlendirmeli, kullanılmayan veya geciken katkıyı açıklamalıdır.

Yük paylaşımı yalnız devletler arasında değildir. Ulusal hükümet kabul kararını verirken belediyeler barınma ve hizmet maliyetini taşımaktadır. AB fonu merkezi kuruma ulaşır yerel düzeye geç yansiyabilir. Dayanışma tasarımı, üye devlet içindeki dikey mali dağılımı da izlemelidir. Kentlerin uygulama verisi ortak değerlendirmeye katılmalıdır.

Dayanışma siyasi güvene bağlıdır. Üye devlet, diğerinin kayıt ve sınır standardına güvenmediğinde katkı vermek istemeyebilir; dış sınır devleti yalnız bırakıldığını düşündüğünde ortak kurala bağlılık azalabilir. Ortak değerlendirme, şeffaf veri ve düzeltme mekanizması güvenin kurumsal temelidir. Güven ahlaki çağrıdan çok karşılıklı doğrulama kapasitesidir.

Dayanışmanın hak boyutu, kişilerin salt dağıtım birimi olmamasını gerektirmektedir. Aile, dil, sağlık, eğitim ve toplumsal bağlar yer değiştirme kararında dikkate alınmalıdır. Zorunlu ve sürekli transfer, ikincil hareketi azaltmak yerine artırabilir. Devletler arası adalet ile kişinin yerleşim sürekliliği birlikte değerlendirilmelidir.

8.9 Geçici koruma ve kriz kapasitesi

Geçici Koruma Direktifi kitlesel akın durumunda hızlı, kolektif ve süreli koruma sağlamayı amaçlar (Avrupa Birliği, 2001). Ukrayna'dan yerinden edilenler için etkinleştirilmesi, uzun süre kullanılmayan aracın büyük ölçekte uygulanmasını sağlamıştır. Bireysel iltica sistemi üzerindeki baskıyı azaltırken ikamet, çalışma, eğitim ve sosyal desteğe hızla erişim sunmuştur. Bu deneyim AB'nin kriz kapasitesinde önemli bir kurumsal öğrenme alanıdır.

Geçici korumanın avantajı ortak statüdür; uygulama koşulları üye devlet kapasitesine göre farklılaşabilir. Barınma, sosyal yardım, okul ve sağlık erişimi ulusal ve yerel sistemlerde yürütülmektedir. Aynı birlik statüsü farklı yaşam sonuçları doğurabilir. Komisyon ve ajanslar ortak veri ile iyi uygulama sağlayabilir; mali dayanışma yerel yükü dikkate almalıdır.

Süre uzadıkça geçicilik sorunu ortaya çıkmaktadır. Kişiler iş, okul ve aile bağları kurarken koruma rejiminin geleceği belirsiz kalabilir. Geçiş planı; kalıcı statü, ulusal izin, güvenli ve gönüllü dönüş ile hareket seçeneklerini açıklamaktadır. Gelecek kararının son ana bırakılması idare ve kişiler için yığılma riski yaratmaktadır. Kriz aracı zaman içinde normal göç ve vatandaşlık politikasıyla bağlanmalıdır.

Paktın Kriz ve Mücbir Sebep Tüzüğü, olağan sistemin aşırı baskı veya araçsallaştırma durumlarında uyarlanmasını düzenler (Avrupa Birliği, 2024i). Esneklik gerekli olabilir; derogasyon süre,

kapsam ve denetimle sınırlandırılmalıdır. “Araçsallaştırma” siyasi olarak güçlü bir kavramdır; kişilerin koruma talebini toplu güvenlik nesnesine dönüştürmemelidir. Devletler arası eylem ile bireyin hak durumu ayrılmalıdır.

Kriz kapasitesi stok tesis sayısıyla ölçülemez. Hızlı personel görevlendirme, ortak kayıt, yerel finansman, çocuk koruma, tercüme ve bağımsız izleme aynı anda ölçeklenmelidir. Tatbikat ve senaryo çalışması kurumlar arası boşluğu önceden gösterebilir. Kriz sonrası değerlendirme, geçici uygulamanın kalıcı mevzuata dönüşüp dönüşmeyeceğini açıkça tartışmalıdır.

8.10 Yasal yollar, yeniden yerleştirme ve yetenek politikası

AB göç siyaseti yalnız düzensiz giriş ve ilticadan oluşmaz. Çalışma, eğitim, araştırma, aile ve yeniden yerleştirme kanalları hareketliliğin büyük bölümünü oluşturmaktadır. Avrupa Komisyonunun 2026 stratejisi düzensiz göçü önleme, korunmaya muhtaç kişileri koruma ve yetenek çekme amaçlarını birlikte tanımlamıştır (Avrupa Komisyonu, 2026). Bu üç amaç arasında kaynak ve siyasi görünürlük dengesi önemlidir.

Birlik Yeniden Yerleştirme ve İnsani Kabul Çerçevesi, üçüncü ülkelerden güvenli ve düzenli koruma yollarını ortaklaştırmayı amaçlar (Avrupa Birliği, 2024e). Yeniden yerleştirme düzensiz rotaların yerine tek başına geçmez; en kırılgan kişilere öngörülebilir erişim sağlamaktadır. Program hedefi, gerçekleşen kabul, bekleme süresi ve yerleşim sonrası hizmetle birlikte izlenmelidir.

Yasal işgücü göçü demografi ve beceri açığıyla bağlantılıdır. Üye devletler ulusal işgücü kabul yetkilerini önemli ölçüde korumaktadır; AB ortak direktif ve yetenek araçları geliştirir. Hızlı ve dijital başvuru işveren ihtiyacını karşılayabilir. İşçinin işverene aşırı bağımlılığı, ücret ve çalışma hakkı denetimini

zayıflatmamalıdır. Göç idaresi ile iş müfettişliği veri ve şikâyet işbirliği kurmalıdır.

Yasal yolların eşitlik boyutu vardır. Yüksek gelir ve vasıf sahibi kişiler için hızlı kanallar, aile ve düşük ücretli işçiler için ağır belge yükü hareketlilik hiyerarşisi yaratmaktadır. Ekonomik seçim devletin meşru politika alanıdır; ayrımın gerekçesi, emek hakkı ve aile hayatı etkisi açık olmalıdır. Geçici iş programları uzun ikamette statü geçişi ve sosyal hak birikimini düşünmelidir.

Yasal kanal ile sınır güvenliği birbirinin karşıtı değildir. Gerçekçi başvuru yolları düzensiz rotaya olan talebi azaltabilir, kurumların riskli akışa odaklanmasını sağlayabilir. Ancak nedensel etki otomatik değildir; ücret, aile ve menşe ülke koşulları sonucu belirlemektedir. Programlar pilot, değerlendirme ve uyarlama döngüsüyle yürütülmelidir.

8.11 Kurumsal denetim ve hesap verebilirlik açığı

AB göç sisteminde çok sayıda denetim forumu vardır: Avrupa Parlamentosu, Avrupa Sayıştayı, Avrupa Ombudsmanı, Komisyon, veri koruma makamları, Frontex Temel Haklar Ofisi, ABAD ve ulusal kurumlar. Sorun kurum yokluğu kadar aralarındaki boşluktur. Aynı olay operasyonel, mali, veri ve hak boyutlarına ayrıldığında bütüncül sorumluluk kaybolabilir.

Avrupa Sayıştay raporları, politika hedefi ile uygulama sonucu arasındaki farkı görünür kılmıştır. İltica, yer değiştirme ve geri dönüşte hedef sapmaları (Avrupa Sayıştay, 2019), Frontex desteğinde etkinlik sorunları (Avrupa Sayıştay, 2021) ve Türkiye mali aracında etki ile sürdürülebilirlik eksikleri (Avrupa Sayıştay, 2024) aynı ortak soruya işaret etmektedir: harcama ve faaliyet, açık sonuç mantığıyla bağlanmış mıdır? Bu soru Pakt uygulamasında da merkezîdir.

Parlamento bütçe ibra ve soru yollarıyla ajansları denetler. Fakat ulusal sınır olayının ayrıntısı üye devlet yetkisinde kalabilir. Ulusal parlamento ise ortak ajansın iç kararına sınırlı erişir. Ortak operasyon raporları, her aktörün görevi, olay ve düzeltme bilgisini iki düzeyde de erişilebilir kılmalıdır. Denetim yetkisi coğrafi ve kurumsal sınırdan kesilmemelidir.

Pakt uygulamasının bağımsız izlenmesi ortak metodoloji gerektirmektedir. Tarama süresi, sınır prosedürü kapasitesi, temel hak mekanizması, dayanışma katkısı ve çocuk güvenceleri karşılaştırılabilir biçimde raporlanmalıdır. Komisyonun uygulama raporu yürütme gözetimi sağlamaktadır; Parlamento, ombudsman, hak kurumları ve sivil toplum bağımsız doğrulama sunmaktadır. Tek kaynağa dayalı başarı anlatısı yeterli değildir.

Hesap verebilirlik açığını kapatmak için “ortak uygulama sicili” önerilebilir. Her üye devletin kapasite planı, AB fonu, denetim bulgusu, düzeltme eylemi ve gerçekleşme durumu ortak kimlikle ilişkilendirilir. Kişisel ve güvenlik verisi korunur; kurumsal sonuç kamusal olur. Bu sicil, Komisyonun ihlal yetkisi ile Parlamento ve Sayıştay denetimini aynı bilgi zemini üzerinde buluşturabilir.

8.12 2026 uygulama eşiği ve bölüm değerlendirmesi

Pakt düzenlemelerinin Haziran 2026’da uygulanmaya başlaması, AB göç siyasetini mevzuat müzakeresinden uygulama sınavına taşımıştır. Ortak tarama, sınır prosedürü, Eurodac, sorumluluk ve dayanışma aynı anda personel, altyapı, veri ve denetim kapasitesi gerektirmektedir (Avrupa Birliği, 2024f; Avrupa Komisyonu, 2024). İlk yıllardaki sorunların bir bölümü geçiş maliyeti olabilir; hangilerinin tasarım sorunu olduğu bağımsız değerlendirmeye ayrılmalıdır.

Komisyonun 2026 beş yıllık stratejisi, güçlü sınırlar, sağlam ve adil iltica sistemi, geri dönüş, ortaklıklar ve yetenek çekme

yönlerini birlikte vurgulamaktadır (Avrupa Komisyonu, 2026). Stratejinin genişliği kurumlar arası bütünlük fırsatı sağlamaktadır; amaçlar arasında öncelik çatışması yaratmaktadır. Her hedef ayrı gösterge ve hak güvencesiyle izlenmelidir. “Bütüncül yaklaşım” ölçütsüz bir politika etiketi olmamalıdır.

AB’de ortak geri dönüş sistemi oluşturmayı amaçlayan tüzük önerisinde Konsey ve Avrupa Parlamentosu müzakerecileri 1 Haziran 2026’da geçici anlaşmaya varmış, Avrupa Parlamentosu 17 Haziran 2026’da birinci okuma tutumunu kabul etmiştir. EUR-Lex’te 2025/0059/COD numarasıyla izlenen olağan yasama süreci devam etmektedir (Avrupa Birliği, 2026b; Avrupa Parlamentosu, 2026). Bu nedenle öneri henüz yürürlükteki bir tüzük olarak değerlendirilmemelidir. “Geri dönüş merkezleri” gibi üçüncü ülke unsurları maliyet, denetim erişimi ve hak sorumluluğu bakımından özel bir hesap verebilirlik tasarımı gerektirmektedir.

AB örneği sınırın siyasal kurum olduğunu güçlü biçimde göstermektedir. Dış sınır çizgisi, Komisyon teklifi, Konsey pazarlığı, Parlamento oyu, ajans operasyonu, ulusal dosya, yerel hizmet ve yargı kararından oluşan bir ağıdır. Egemenlik bu ağda paylaşılır; sorumluluk aynı açıklıkla paylaşılmazsa demokratik açık büyümektedir. Ortak kuralın değeri, ortak denetim ve düzeltme kapasitesiyle ölçülmektedir.

Bir sonraki bölüm, çok düzeyli mimarinin en az görünür fakat en somut alanına, kentlere geçmektedir. Göçmenin devletle gündelik ilişkisi çoğu zaman belediye otobüsü, okul kaydı, konut, sosyal yardım ve mahalle düzeyinde kurulmaktadır. Devlet sınırı kente taşındığında üyelik ve hizmetin yeni sınırları ortaya çıkmaktadır.

Tablo 8.1. 2024 Göç ve İltica Paktının başlıca araçları

Araç	Temel işlev	Başlıca kurumlar	Kritik denetim sorusu
İltica ve Göç Yönetimi Tüzüğü	Sorumluluk ve dayanışma	Komisyon, Konsey, Parlamento, üye devletler	Katkı gerçek ihtiyaç ve sonuçla eşleşiyor mu?
İltica Usul Tüzüğü	Ortak ve sınır prosedürleri	Ulusal iltica idareleri, EUAA, yargı	Hız bireysel inceleme ve başvuruya zarar veriyor mu?
Tarama Tüzüğü	Kimlik, sağlık, kırılganlık ve güvenlik ön kontrolü	Sınır birimleri, sağlık ve göç idareleri	Fiiî tutulma ve bağımsız izleme nasıl düzenleniyor?
Eurodac Tüzüğü	Biyometrik kayıt ve bilgi paylaşımı	eu-LISA, ulusal erişim makamları	Veri amacı, hata ve düzeltme izlenebiliyor mu?
Kriz ve Mücbir Sebep Tüzüğü	Aşırı baskıda geçici uyarılama	Komisyon, Konsey, üye devletler	İstisna süreli, gerekli ve orantılı mı?
Kabul Koşulları Direktifi	Başvurucular için kabul standardı	Üye devlet sosyal ve göç idareleri	Ortak standart yerel kapasitede gerçekleşiyor mu?
Yeterlilik Tüzüğü	Koruma statüsü ölçütleri ve haklar	Ulusal karar makamları ve yargı	Statü ve haklar üye devletler arasında tutarlı mı?

Araç	Temel işlev	Başlıca kurumlar	Kritik denetim sorusu
Birlik Yeniden Yerleştirme Çerçevesi	Güvenli ve düzenli koruma yolu	Komisyon, üye devletler, uluslararası ortaklar	Taahhüt, kabul ve yerleşim sonucu arasındaki bağ nedir?

8.13 Paktın on uygulama yapı taşı ve ulusal hazırlık

Avrupa Komisyonunun Ortak Uygulama Planı, Paktın çok sayıdaki düzenlemesini on birbiriyle bağlantılı yapı taşı üzerinden uygulamaya hazırlamıştır (Avrupa Komisyonu, 2024). Yaklaşımın kurumsal değeri, mevzuatın tek tek maddelerini değil işleyen sistem için gereken kapasite kümelerini göstermesidir. Eurodac, dış sınır yönetimi, kabul, adil ve hızlı iltica usulü, geri dönüş, sorumluluk ve dayanışma, kriz hazırlığı, kötüye kullanıma karşı güvence, yeniden yerleştirme ve uyum gibi başlıklar ortak takvime bağlanmaktadır.

Yapı taşları bağımsız projeler değildir. Tarama sırasında toplanan bilgi Eurodac’a, sorumluluk belirlemeye, sınır prosedürüne ve kabul kararına aktarılır. Sınır prosedürünün hızı hukuki yardım, tercüme, yeterli kabul alanı ve geri dönüş kapasitesine bağlıdır. Dayanışma, üye devletlerin güvenilir kayıt ve kapasite bilgisi sunmasını gerektirmektedir. Bir bileşenin gecikmesi diğerinin hedefini etkilemektedir.

Ulusal uygulama planı mevzuat değişikliğinin ötesinde personel, tesis, bilişim, ihale, eğitim, yargı ve bağımsız izleme ihtiyacını içermelidir. AB düzenlemesi doğrudan uygulanabilir olsa bile ulusal görev, bütçe ve süreç düzenlemesi gerekebilir. “Hukuki uyum tamamlandı” ifadesi saha kapasitesinin hazır olduğunu göstermez. Komisyon gözetimi hem norm hem operasyon düzeyinde kanıt istemelidir.

Uygulama planının parlamenter boyutu önemlidir. Hükümet planı Komisyona sunarken ulusal parlamentonun bütçe, tesis ve hak mekanizmasını değerlendirmesi gerekmektedir. Avrupa Parlamentosu ortak finansman ve ajans kapasitesini, ulusal parlamentolar kendi idarelerinin hazırlığını izler. Aynı göstergenin iki düzeyde erişilebilir olması sorumluluk aktarımını azaltmaktadır.

Hazırlıkta en riskli alan “son bağlantı”dır. Yeni veri sistemi çalışabilir, fakat ön hat personeli istisna prosedürünü bilmiyorsa yanlış karar üretmektedir. Yeni tesis açılabilir, fakat avukat ve yargı kapasitesi ölçeklenmemişse etkili başvuru gecikir. Yeni dayanışma katkısı ilan edilebilir, fakat yerel yerleştirme ve finansman yoksa kişi başka ülkeye hareket etmektedir. Uygulama denetimi bağlantıları sınamalıdır.

12 Haziran 2026 uygulama tarihi bir bitiş değil başlangıç eşiğidir. İlk aylardaki sorunların bir bölümü geçiş ve öğrenme maliyeti olabilir. Yine de “yeni sistem” gerekçesi temel hakkın veya veri güvenliğinin ertelenmesini meşrulaştırmaz. Geçiş göstergeleri, düzeltme takvimi ve bağımsız erken inceleme kamuya açıklanmalıdır.

8.14 Tarama mekanizması ve sınırdaki kurumsal yoğunlaşma

Tarama Tüzüğü, dış sınırı usul ve veri bakımından yoğun bir ilk temas alanına dönüştürmektedir (Avrupa Birliği, 2024g). Kimlik, güvenlik, sağlık, kırılganlık ve Eurodac kayıtları kısa zaman içinde bir araya gelir; kişi uygun iltica, geri dönüş veya başka prosedüre yönlendirilir. Kurumsal avantaj, daha erken bilgi ve süreç ayrımıdır. Risk, hız ve çok işlevliliğin bireyi tek bir güvenlik dosyasına indirgemesidir.

Tarama alanındaki hukuki ve fiili konum açık olmalıdır. Kişinin ülkeye resmen giriş yapmış sayılmamasına ilişkin kurgu, kamu makamlarının fiili kontrolünü ve temel hak yükümlülüğünü

ortadan kaldırmaz. Nerede kalacağı, ayrılma imkânı, hareket kısıtlamasının dayanağı, sağlık ve iletişim erişimi açıklanmalıdır. “İdari bekleme” fiilen özgürlükten yoksun bırakmaya dönüşürse daha güçlü güvence gerekmektedir.

Kimlik tespiti, belge yokluğunda farklı veri ve görüşme yöntemleri kullanmaktadır. Güvenlik sorgusu ile koruma anlatısı arasındaki veri sınırı önemlidir. Kişinin travma veya korku nedeniyle eksik anlatımı otomatik risk işareti sayılmamalıdır. Tercüme kalitesi ve bilgi düzeltme tarama süresinin kısalığı içinde özel kaynak ister.

Sağlık ve kırılabilirlik taraması tek seferde kesin sonuç vermez. Görünmeyen engellilik, işkence, insan ticareti ve ruhsal durum süreç içinde ortaya çıkabilir. İlk taramada olumsuz sonuç, sonraki aşamada yeniden değerlendirmeyi kapatmamalıdır. Yönlendirme sadece işaret kutusu değil, uygun hizmete kabul ve sorumlu birimle tamamlanmalıdır.

Tüzüğün temel hak izleme mekanizması, uygulamanın bağımsız gözlemle bağlantısını kurmaktadır (Avrupa Birliği, 2024g). Bağımsızlığın fiili koşulları; saha ve belge erişimi, kişiyle gizli görüşme, yeterli kaynak, bulgu yayımlama ve tavsiyeye cevap zorunluluğudur. Ulusal mekanizmaların yapısı farklı olabilir; ortak asgari çıktı ve risk tanımı karşılaştırılabilirlik sağlamaktadır.

Tarama performansı yalnız tamamlanan kişi ve süreyle ölçülmemelidir. Kimlik düzeltmesi, kırılabilirlik yönlendirmesi, başvuruya erişim, fiili tutulma süresi, güvenlik eşleşmesinde hata, şikâyet ve izleme tavsiyesi birlikte raporlanmalıdır. Yüksek hızın maliyeti başka aşamadaki itiraz veya yanlış yönlendirmeye taşıyorsa sistem toplamda verimli değildir.

8.15 Sınır prosedürü: hız, kapasite ve usul eşitliği

İltica Usul Tüzüğü, belirli başvurular için sınır prosedürünü ortak sistemin önemli bileşeni hâline getirmektedir (Avrupa Birliği,

2024c). Amaç, sınırda hızlı değerlendirme ve açıkça dayanaksız ya da belirli kriterlerdeki dosyaların daha erken sonuçlandırılmasıdır. Hız, uzun belirsizlik ve ikincil hareketi azaltabilir. Aynı ortamda kısıtlı hareket, yüksek dosya hacmi ve kısa başvuru süresi usul eşitliğini zayıflatabilir.

Sınır prosedürü için kapasite yalnız yatak veya işlem yeri değildir. Nitelikli karar verici, güncel ülke bilgisi, tercüman, avukat, çocuk ve kırılganlık uzmanı, sağlık, bağımsız izleme, hızlı yargı ve geri dönüş bağlantısı birlikte gerekmektedir. Bu unsurların biri eksikse işlem ya gecikir ya da güvencesiz hızlanır. Üye devlet kapasite planı her unsuru ayrı göstermelidir.

Prosedüre yönlendirme kararı kritik eşiktir. Hangi başvurunun sınır yoluna, hangisinin olağan usule gideceği bireysel koşul ve düzenlemedeki ölçütlerle gerekçelendirilmelidir. Milliyet veya istatistik başlangıç bilgisi sağlayabilir; kişisel zulüm ve özel usul ihtiyacını kapatamaz. Yanlış yönlendirmenin hızlı ve etkili düzeltilmesi gerekmektedir.

Süre hedefi kurum davranışını etkilemektedir. Kolay dosyaların öne alınması, görüşmenin kısalması, standart gerekçe ve eksik delilin başvuru aleyhine yorumlanması riskleri vardır. Dengeleyici göstergeler; itirazda değişme, olağan usule transfer, tercüme sorunu, aşırı gecikme ve kırılganlık tespitidir. Sadece süre hedefi Paktın adil usul amacını ölçmez.

Sınır prosedürü ile geri dönüş sınır prosedürü arasındaki bağ, olumsuz kararın hızla uygulanmasını amaçlar (Avrupa Birliği, 2024d). İki prosedür arasında etkili başvuru, yeni risk bilgisi, belge hazırlığı ve özgürlük tedbirleri görünür olmalıdır. İltica kararı henüz kesinleşmeden geri dönüş lojistiği hazırlanabilir; uygulama geri döndürülemez risk doğurmayacak eşikte durmalıdır.

Üye devletler arasındaki kapasite farkı ortak kuralın fiili sonucunu değiştirmektedir. AB fonu, EUAA desteği ve Frontex

katkısı açığı azaltabilir; ulusal yargı ve yerel hizmet kapasitesi kısa sürede dışarıdan kurulamaz. Komisyon uygulama değerlendirmesi sadece mevzuat transpozisyonu değil kişi deneyimi ve sonuç farkını izlemelidir.

8.16 Sorumluluk ve dayanışmanın yıllık yönetim döngüsü

İltica ve Göç Yönetimi Tüzüğü, sorumlu üye devletin belirlenmesi ile dayanışmayı aynı yönetim çerçevesine yerleştirir (Avrupa Birliği, 2024f). Önceki Dublin sisteminde ilk giriş ve sorumluluk kuralları dış sınır devletleri üzerinde baskı ve ikincil hareket sorunu üretmişti. Yeni düzen, sorumluluk kurallarını koruyup geniş bir dayanışma mekanizmasıyla dengelemeyi amaçlar.

Yıllık döngü ortak durum değerlendirmesi, Komisyon önerisi, Konsey kararı ve üye devlet katkılarını gerektirmektedir. Bu süreç teknik kapasite hesabı gibi görünse de dağıtım siyasetidir. Baskının nasıl ölçüldüğü, hangi dönemin esas alındığı, nüfus ve ekonomik kapasiteye hangi ağırlığın verildiği sonucu etkilemektedir. Metodoloji ve veri kaynağı kamusal olmalıdır.

Dayanışma katkısı yer değiştirme, mali katkı veya operasyonel/alternatif destek gibi biçimler alabilir. Biçimler siyasi uzlaşma sağlamaktadır; aynı değeri otomatik üretmez. Mali katkı kısa vadeli kaynak açığını giderirken kişi ve dosya yükünü azaltmayabilir. Operasyon desteği özel darboğaza yanıt vermektedir, yerel barınma ihtiyacını çözmeyebilir. Komisyon ihtiyaç-katkı eşleşmesini ve gerçekleşmeyi ayrı raporlamalıdır.

Kişinin yer değiştirmedeki konumu önemlidir. Aile, sağlık, dil, eğitim ve toplumsal bağlar dikkate alınmadığında dağıtım sonrası ikincil hareket ortaya çıkabilmektedir. Dayanışma devletler arasında yük paylaşırken kişiyi taşınabilir birim saymamalıdır. Bilgilendirme, görüş alma ve kabul ülkesindeki hizmet hazırlığı mekanizmaya dâhil edilmelidir.

Dayanışmanın ulusal iç dağılımı da izlenmelidir. Bir üye devlet katkısı kabul ettiğinde maliyet eyalet, bölge veya belediyede yoğunlaşabilir. AB ve ulusal fonun yerel düzeye ne zaman ve hangi formülle geçtiği başarıyı etkilemektedir. Yerel kapasite verisi yıllık Avrupa döngüsüne sistemli olarak girmelidir.

Hesap verebilirlik, vaat ile gerçekleştirme arasındaki farkı göstermektedir. Taahhüt edilen yer değiştirmelerin kaç kişi bakımından tamamlandığı, mali katkının ne zaman ödendiği ve operasyon desteğinin hangi kapasite açığını giderdiği açıklanmalıdır. Gecikme ve değişiklik gerekçesi açıklanmalıdır. Dayanışma ahlaki söylemden ölçülebilir karşılıklı yükümlülüğe böyle dönüşmektedir.

8.17 Eurodac, birlikte çalışabilirlik ve veri egemenliği

Yeni Eurodac Tüzüğü, sistemi yalnız sığınma başvurularını eşleştiren yapıdan daha geniş iltica ve göç yönetimi aracına dönüştürmektedir (Avrupa Birliği, 2024h). Biyometrik ve alfanümerik verinin kapsamı ile kullanım amaçları genişler. Sistem sorumluluk belirleme, düzensiz hareketi izleme ve kimlik tespitinde kapasite sağlamaktadır. Aynı genişleme amaç sınırlılığı, çocuk verisi, erişim ve düzeltme bakımından daha yoğun denetim gerektirmektedir.

Veri egemenliği, Birliğin ortak sistem kurmasıyla ulusal veri sorumluluğunun ortadan kalkması demek değildir. eu-LISA teknik işletim ve güvenlik, ulusal makam veri girişi ve sorgu, Komisyon politika gözetimi, veri koruma otoriteleri denetim işlevi taşımaktadır. Yanlış kayıt hangi aşamada oluşmuşsa düzeltme sorumlusu açık olmalıdır. Başvurucu kurumlar arasında gönderilmemelidir.

Birlikte çalışabilirlik farklı sistemlerdeki kimlik ve seyahat bilgisini ilişkilendirir. Mükerrerliği azaltmaktadır ve daha hızlı doğrulama sağlamaktadır; bir sistemdeki hatanın diğer karar

alanlarına yayılma riskini büyütür. Eşleşme güven düzeyi ve insan doğrulaması belirtilmelidir. Yakın olasılık kesin kimlik gibi kullanılmamalıdır.

Çocuk verisi özel koruma ister. Biyometri kimlik ve kaybolmayı önleme amacı taşıyabilir; çocuk büyüdükçe biyometrik kalite, rıza/anlama ve saklama süresi sorunları doğmaktadır. Çocuğun üstün yararı soyut gerekçe değil kullanım amacı, erişim ve silme kararında somut ölçüt olmalıdır. Temsilci ve çocuk dostu bilgi gerekmektedir.

Kolluk erişimi ile iltica amacı arasında işlevsel sınır korunmalıdır. Koruma arayan kişinin verdiği bilgi, geniş güvenlik kullanımına otomatik açılırsa başvuru güveni zedelenir. Kanuni eşik, gereklilik, sorgu kaydı ve bağımsız denetim bulunmalıdır. Kaynak ülke makamına veri aktarımı kişinin güvenliği açısından ağır risk taşıyabilir.

Siber olay ortak sınır sistemini geniş ölçekte etkileyebilir. Yedekleme, hizmet sürekliliği, erişim günlüğü, olay bildirimi ve kişiye bilgi yükümlülüğü test edilmelidir. Sistem kesildiğinde başvuru ve geçiş tamamen durmamalı; güvenli manuel yedek süreç olmalıdır. Dijital kapasite, analog dayanıklılığı gereksiz kılmaz.

8.18 EUAA ve idari yakınsama

Avrupa Birliği İltica Ajansı, üye devletlere operasyonel ve teknik destek, eğitim, ülke bilgisi ve ortak uygulama araçları sunmaktadır (Avrupa Birliği, 2021). Ajans ulusal makamların bireysel karar yetkisini bütünüyle devralmaz. Bunun yerine idari uygulamanın yakınsamasını ve yüksek baskı altındaki sistemin kapasitesini destekler. Bu rol, ortak hukukun kâğıt üzerindeki birliğini gündelik karara taşımaktadır.

Ülke menşe bilgisi karar kalitesinde merkezîdir. Bilginin güncel, kaynakları çoğul, yöntem ve belirsizliği açık olmalıdır. Ortak

analiz tutarlılık sağlamaktadır; karar vericinin bireysel karşı kanıtı değerlendirmesini engellememelidir. Bilgi siyasi dış ilişki kaygısından bağımsız mesleki yöntemle üretilmelidir.

Eğitim modülü ortak standart kurmaktadır. Eğitime katılan personel sayısı başarı için yetersizdir. Bilginin dosya gerekçesi, görüşme kalitesi ve itiraz sonucuna etkisi örneklemle ölçülmelidir. Personel devri yüksekse tek seferlik eğitim kaybolur. Eğitici ağı, güncelleme ve süpervizyon gerekmektedir.

Ajans destek ekibi ulusal sistemde görev yaptığında komuta ve sorumluluk açıklığı önemlidir. Uzmanın yalnızca tavsiye verip vermediği, görüşmeye katılıp katılmadığı ve taslak karar hazırlayıp hazırlamadığı görev tanımında açıkça gösterilmelidir. Nihai kararı ulusal makam veriyorsa ajans katkısı kayıtlanmalı, kişi hangi makamın sorumlu olduğunu bilmelidir. Destek, atıf boşluğu yaratmamalıdır.

Ajans kapasite izlemesi erken uyarı sağlayabilir. Bununla birlikte destek alan üye devletin başarısızlığı ajans raporunda yumuşatılmamalı; ajansın kendi katkısı da değerlendirilmelidir. Operasyon kapanırken bilgi, personel ve süreç ulusal kuruma devrediliyor mu? Destek sürekli dış bağımlılık üretmemelidir.

AB Parlamentosu ve bütçe denetimi ajansın görev büyümesini izlemelidir. Daha fazla operasyon ve veri, şeffaflık, temel hak ve değerlendirme kapasitesinin de büyümesini gerektirmektedir. Ajanslaşma demokratik sorumluluğu teknik uzmanlığa devretme yolu değil, ortak kapasiteyi görünür standartla yürütme aracıdır.

8.19 Frontex’te ortak kapasite ve çift hesap verme

Frontex, Avrupa Sınır ve Sahil Güvenliği düzeni içinde risk analizi, ortak operasyon, eğitim, ekipman, geri dönüş desteği ve daimi kapasite aracılığıyla dış sınır yönetiminde önemli aktördür

(Avrupa Birliği, 2019). Ajansın büyümesi üye devlet kapasitesini tamamlamaktadır. Aynı anda iki hesap verme eksenini doğurmaktadır: Ajans kendi kurumlarına, ev sahibi veya katılımcı devlet ulusal anayasal kurumlarına hesap vermektedir.

Çift hesap verme ancak ortak olay kaydıyla işlemektedir. Operasyon planı komuta, güç kullanımı, görevli kimliği, veri sahipliği, ciddi olay ve şikâyet yönlendirmesini açıklamalıdır. Ulusal makam “ajans personeli”, ajans “ulusal komuta” diyerek sorumluluğu aktaramaz. Her aktör kendi eylem ve gözetim payını açıklamalıdır.

Temel Haklar Görevlisi ve izleyiciler içsel fakat bağımsız bir güvence oluşturmaktadır (Frontex Fundamental Rights Office, 2026). Ofisin erken bilgiye, saha ve belgelere erişimi; tavsiyeye yönetimin yazılı cevabı; operasyonu askıya alma veya sonlandırma kararındaki etkisi değerlendirilmelidir. Yıllık rapor, yalnız faaliyet değil önemli risk ve çözölemeyen görüş ayrılığını da göstermelidir.

Şikâyet mekanizması kişiye erişilebilir olmalıdır. Sınır olayından sonra kişi başka ölkede veya tutulma yerinde bulunabilir. Çok dilli uzaktan başvuru, temsil, kimlik koruma ve ulusal mekanizmaya güvenli sevk gerekmektedir. Ajans, ulusal personele ilişkin şikâyeti iletip sonucunu takip etmeli; başvuru kurumlar arası boşlukta kaybolmamalıdır.

Avrupa Sayıştayının 2021 raporu, ajansın dış sınır desteğinin etkinliğinde ve bilgi temelinde sorunlar saptamıştır (Avrupa Sayıştayı, 2021). Bu tarihsel bulgu, sonraki görev büyümesinde kapasite-performans bağlantısının önemini korumaktadır. Tavsiyenin uygulanması yalnız yeni sistem kurulduğu beyanıyla değil sonuç ve bağımsız doğrulamayla izlenmelidir.

Parlamentar ibra mali hesap vermeyi siyasi sonuçla bağlamaktadır; tek başına operasyonel hak incelemesi değildir. Avrupa Parlamentosu, Avrupa Ombudsmanı, Sayıştay, FRO, ABAD

ve ulusal forumların bulguları ortak takvimde ele alınmalıdır. Çift hesap verme, çift boşluk değil tamamlayıcı denetim üretmelidir.

8.20 Geri dönüş politikasının 2026 kurumsal eşiği

Geri dönüş AB göç sisteminin uzun süredir uygulama açığı bulunan alanlarından biridir. Kesinleşmiş karar, kimlik ve belge, üçüncü ülke kabulü, uçuş, gözetim veya alternatif ve yeniden entegrasyon farklı kurumlara bağlıdır. Yalnız daha güçlü yükümlülük koymak bu zincirin bütün darboğazlarını çözmez. Kurumsal değerlendirme her halkayı ayrı incelemektedir.

2026'da yeni geri dönüş sistemi için yasama müzakereleri hızlanmış; Konsey ve Parlamento müzakerecileri 1 Haziran'da geçici anlaşmaya varmış, Parlamento 17 Haziran'da metni onaylamıştır (Avrupa Parlamentosu, 2026). Avrupa Parlamentosunun resmî açıklaması, Konseyin biçimsel kabulünün gerekli olduğunu belirtmektedir. Bu nedenle yeni düzenleme, kesinleşmiş ve numaralandırılmış bir tüzük olarak değerlendirilmemektedir.

Bu statü ayrımı akademik ve kurumsal önem taşımaktadır. Siyasi anlaşma, Parlamento oyu, Konsey kabulü, Resmî Gazete yayımı ve uygulama tarihi farklı aşamalardır. “AB yeni kuralı yürürlüğe koydu” gibi genel ifade kararın sorumlusunu ve geçerli hukuku yanlış gösterebilir. Kurumlar geçiş hazırlığı yapabilir; kişiye ancak yürürlükteki kural uygulanmaktadır.

Üçüncü ülkelerde “geri dönüş merkezleri” kurulabilmesi tartışmanın en görünür unsurlarındandır. EPRS analizi maliyet, ölçek, uygulanabilirlik ve hak izleme sorunlarına dikkat çeker (European Parliamentary Research Service, 2026). Merkez başka ülkede olsa bile AB veya üye devletin finansman, seçim, transfer ve izleme katkısı sorumluluk doğurmaktadır. Saha erişimi, yargı,

şikâyet, veri, sağlık ve merkezin kapanma koşulu anlaşmada açık olmalıdır.

Geri dönüş verisi ortak tanım gerektirmektedir. Verilen karar, gönüllü ayrılış, zorla çıkarma, başka üye devlete transfer ve destekli dönüş ayrılmalıdır. Kişi sayısı ile olay sayısı karıştırılmamalıdır. Başarı, kesin karara göre uygulama oranı kadar karar doğruluğu, maliyet, insan hakları, varışta kabul ve tekrar hareketle değerlendirilmektedir.

Yeni sistemin denetimi yasama süreciyle başlamalıdır. Parlamento ve Konsey etki, bütçe ve temel hak gerekçesini; Komisyon uygulama rehberini; üye devletler kapasite planını; bağımsız kurumlar saha sonucu ve şikâyeti izler. Yasama sürecinin sonraki aşamaları, yürürlüğe girdikleri tarihten itibaren kendi hukuki sonuçları içinde değerlendirilmelidir.

8.21 Dış boyut, ortaklıklar ve sorumluluğun coğrafyası

AB göç politikasının dış boyutu kaynak ve transit ülkelerle siyasi diyalog, mali destek, sınır kapasitesi, kaçakçılıkla mücadele, geri kabul, vize ve yasal yolları içermektedir. Komisyonun 2026 stratejisi ortaklıkları geniş politika yaklaşımının parçası olarak konumlandırır (Avrupa Komisyonu, 2026). Dış iş birliği göçün sınır aşan niteliğine yanıt vermektedir; sorumluluğu AB coğrafyasının dışına görünmez biçimde taşıma riski yaratmaktadır.

Ortaklık hedefleri açık olmalıdır. Gelişleri azaltmak, koruma kapasitesini artırmak, ekonomik fırsat yaratmak ve geri kabulü hızlandırmak aynı proje içinde yer alabilir; göstergeleri ve zaman ufku farklıdır. Tek “kök neden” etiketi, kalkınma ve siyasi süreçlerin karmaşıklığını basitleştirir. Kısa vadeli rota değişimi uzun vadeli kalkınma başarısı sayılmamalıdır.

Mali koşulluluk demokratik ve hak temelli denetim ister. Kaynağın hangi kamu veya uluslararası kuruluşu aktarıldığı, nihai

yüklenicinin kim olduğu, hizmetin hangi gruplara ulaştığı ve ortak ülkenin bütçesi ile topluluğunun nasıl etkilendiğı izlenebilir biçimde ortaya konulmalıdır. Komisyon, Avrupa Sayıştay ve Parlamento fon zincirini; ulusal denetçiler kendi katkı ve uygulamasını incelemelidir. Denetim erişimi iş birliği metninin ön koşulu olmalıdır.

Üçüncü ülke “güvenli” sayıldığında kişiye yapılacak işlem ağır sonuç taşımaktadır. Antlaşmaya taraf olmak, gerçek erişim ve korumanın tek kanıtı değildir. Ülke bilgisi, uygulama, belirli grup riski ve zincirleme gönderme değerlendirilmelidir. Durum değiştiğinde sınıflandırmanın hızlı askıya alınması ve bireysel karşı kanıt yolu bulunmalıdır.

Vize kolaylığı ve yasal hareket kanalı ortaklığı dengeler. İş birliği sadece sınır kontrolü ve geri kabul üzerine kurulduğunda toplumlar arası meşruiyet zayıflar. Öğrenci, iş, aile ve yeniden yerleştirme yolları güvenli alternatif sağlayabilir. Ancak yasal kanalın küçük ve yüksek vasıfla sınırlı olması bütün düzensiz hareketi ikame etmemektedir.

Dış boyutun sorumluluk coğrafyası, AB kurumu, üye devlet ve ortak ülke arasındaki fiili kontrol ve katkı üzerinden çizilmelidir. Bayrağın veya üniformanın bulunduğu yer tek ölçüt değildir. Finansman, talimat, veri, personel ve sonuç öngörüsü hangi aktördeyse denetim ona erişmelidir. Sınır dışsallaşırken anayasal hesap verme içerde kalmamalıdır.

8.22 Bölüm sonucu: Uygulama birliği ve demokratik atf

AB’nin göç ve iltica düzeni, iç sınır serbestisini ortak dış sınır, ortak statü standartları ve ulusal uygulamayla birleştirmektedir. 2024 Paktının 12 Haziran 2026’da uygulanmaya başlaması, kurumsal dengeyi yeniden düzenlemiştir. Tarama, sınır prosedürü,

Eurodac, sorumluluk-dayanışma, kriz aracı, kabul ve yeniden yerleştirme tek bir bağlantılı sistem olarak çalışmak zorundadır.

Sistemin ilk başarısı mevzuatın kabulü değil **uygulama birliği**dir. Birlik, her ülkede bütünüyle aynı idari biçim anlamına gelmez; asgari hak, ortak veri tanımı ve karşılaştırılabilir sonuç demektir. Ulusal kapasite farkı AB fonu ve ajans desteğiyle azaltılabilir. Yargı, hukuki sınırı; parlamento ve denetim kurumları kaynak ile performansı; yerel yönetimler hizmet sonucunu görünür kılmaktadır.

İkinci koşul **demokratik atıftır**. Vatandaş ve etkilenen kişi, kuralı kimin kabul ettiğini, operasyonu kimin yönettiğini, veriyi kimin tuttuğunu, harcamayı kimin yaptığını ve şikâyeti kimin düzeltereğini anlayabilmelidir. Çok düzeylilik, bütün aktörlerin birlikte sorumlu olduğu genel ifadeyle değil, her karar halkasının ayrıştırılmasıyla demokratikleşir.

Üçüncü koşul zamansal dürüstlüktür. Paktın geçiş sorunu, geçici korumanın geleceği ve 2026 Geri Dönüş Tüzüğü önerisinin yasama aşaması doğru tarihle ifade edilmelidir. Planlanan veya siyasi olarak uzlaşılan düzenleme, yürürlükteki hukuk gibi gösterilemez. Hukuki değerlendirme, düzenlemenin kabul, yayımlanma ve yürürlük aşamalarını birbirinden açık biçimde ayırmalıdır.

AB örneği ulusal egemenliğin ortadan kalkmadığını, ortak kurumlar içinde yeniden kullanıldığını göstermektedir. Üye devletler Konsey, Parlamento ve ulusal uygulamada kararın yapıcısıdır. Ortak kapasite, ortak sorumluluk ve denetimle eşleştiğinde egemenlik daha öngörülebilir olabilir. Eşleşmediğinde Brüksel ile başkentler arasında sorumluluk aktarımı büyümektedir. İzleyen bölüm, bu çok düzeyli kararların kentte hangi mali ve toplumsal sonuçlara dönüştüğünü incelemektedir.

Tablo 8.3. Pakt uygulamasında bağlantı testleri

Bağlantı	Başarı ölçütü	Başlıca risk	Denetim kanıtı
Tarama–prosedür	Doğru, hızlı ve gerekçeli yönlendirme	Güvenlik bilgisinin koruma talebini gölgelemesi	Dosya örneği, kırılganlık sevki, itiraz sonucu
Eurodac–karar	Güvenilir eşleşme ve düzeltilebilir veri	Hatanın sistemler arasında yayılması	Eşleşme güveni, düzeltme süresi, erişim izi
Sınır usulü–hak	Süre içinde gerçek dinleme ve başvuru	Hız hedefinin şablon karara dönüşmesi	Tercüme, hukuki yardım, bozma nedeni
Sorumluluk–dayanışma	Katkının gerçek baskıyı azaltması	Vaat ile ihtiyaç ve yerel kapasite uyumsuzluğu	Taahhüt, gerçekleşme, yerel sonuç
Ajans–ulusal idare	Ortak kapasite ve açık görev	İhlalde karşılıklı sorumluluk aktarımı	Operasyon planı, olay kaydı, tavsiye takibi
Dış ortaklık–AB sorumluluğu	İş birliği içinde izlenebilir hak ve maliyet	Coğrafi dışsallaştırmayla denetim kaybı	Fon zinciri, saha erişimi, askıya alma eşiği

Tablo 8.2. AB göç sisteminde hesap verme zinciri

Karar alanı	İlk sorumlu	Ulusal denetim	AB düzeyi denetim	Muhtemel boşluk
Sınır operasyonu	Üye devlet ve varsa Frontex	Parlamento, ombudsman, hak kurumu, yargı	Parlamento, FRO, Ombudsman, ABAD	Ortak komuta ve olay sorumluluğu
İltica kararı	Ulusal iltica idaresi	İdari/yargısal başvuru, parlamento	Komisyon gözetimi, EUAA desteği, ABAD	Ortak kural ile ulusal uygulama farkı
AB fonu	Komisyon ve yönetim makamı	Ulusal Sayıştay ve iç kontrol	Avrupa Sayıştay, Parlamento ibra	Çoklu raporlama ve sonuç ilişkisizliği
Eurodac işlemi	eu-LISA ve ulusal makam	Ulusal veri koruma ve yargı	EDPS, Komisyon, ABAD	Hatanın hangi düzeyde olduğu
Dayanışma katkısı	Üye devlet ve Komisyon	Ulusal bütçe denetimi	Konsey, Parlamento, Avrupa Sayıştay	Katkı türlerinin sonuç bakımından eşdeğerliği

9. BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLER VE GÖÇ: DEVLETİN SINIRINDAN KENTİN SINIRINA

9.1 Sınırın kente taşınması

Göç politikası ulusal düzeyde giriş ve statü kararı olarak başlamaktadır; sonuçları ise kentte yaşanmaktadır. Kişi konut aramakta, toplu taşımayı kullanmakta, çocuğunu okula kaydettirmekte, sağlık ve sosyal hizmetlere başvurmakta ve mahalle ilişkileri kurmaktadır. Bu karşılaşmalar devlet sınırının kentsel bir hizmet sınırına dönüşmesidir. Kent, ülkeye kabul edilen kişinin fiilen toplumsal üyeliğe dâhil olup olmayacağını belirleyen kurumsal alandır.

Yerel yönetim göç statüsünü çoğu sistemde belirlemez. Buna karşılık kayıt, yönlendirme, sosyal yardım, barınma, dil erişimi, kültür, katılım ve mekânsal planlama üzerinden göç politikasını şekillendirmektedir. Ulusal kural aynı olsa bile belediyenin

kapasitesi ve yaklaşımı farklı deneyim üretmektedir. “Yerel dönüş”, merkezi politikanın yerini almamaktadır; uygulama ve entegrasyonun kentsel ölçeğini görünür kılmaktadır (Caponio & Borkert, 2010; Zapata-Barrero vd., 2017).

Kentin sınırı fiziksel bir duvar değildir. Hizmete kabul ölçütü, ikamet belgesi, ücret tarifiesi, dijital randevu, dil ve mahalleye göre kaynak dağılımı, kimin kentsel topluluğun fiilî üyesi sayıldığını belirlemektedir. Bir belediye hukuken herkese açık hizmeti belge yükü nedeniyle erişilemez kılabilir. Başka bir belediye tercüme ve aracı personelle aynı normu kapsayıcı uygulayabilir. Kentsel sınır, idari tasarımın gündelik sonucudur.

Yerel düzeyde göçmen ile yerleşik nüfusun ihtiyaçları çoğu zaman ortaktır. Uygun konut, okul kapasitesi, güvenli kamusal alan ve sağlık hizmeti bütün sakinleri etkilemektedir. Göçü yalnız belirli gruba özgü proje olarak ele almak, genel hizmet sistemindeki yapısal açığı gizleyebilir ve rekabet algısını artırabilir. Kapsayıcı ana akımlaştırma, özel ihtiyaç için hedefli destekle birlikte yürütülmelidir.

Kent, aynı zamanda siyasi temsil alanıdır. Ulusal seçimde oy hakkı olmayan uzun süreli yabancı sakinler, belediye hizmetlerinin doğrudan muhatabıdır. Yerel danışma, mahalle toplantısı, sivil toplum ve kullanıcı kurulları temsil açığını kısmen azaltabilir. Etkili katılım, görüş almanın ötesinde karar gerekçesine ve bütçe önceliğine bağlanmalıdır.

9.2 Yerel görev ve yetki

Yerel yönetimlerin göç alanındaki görevi ülkenin anayasal ve idari yapısına göre değişmektedir. Federal sistemlerde eyalet veya bölge kapsamlı uygulama yetkisine sahip olabilir; üniter sistemlerde belediye genel yerel hizmet görevleri üzerinden hareket etmektedir. AB düzeyindeki politika ise ulusal ve yerel uygulamaya mali ve

normatif çerçeve sağlayabilir. İşlevsel karşılaştırma, kurum adından çok hangi hizmetin kim tarafından verildiğine bakmalıdır.

Türkiye’de 5393 sayılı Belediye Kanunu hemşehrilik ve mahallî müşterek ihtiyaçlar temelinde geniş bir hizmet alanı tanımlar (Belediye Kanunu, 2005). Göçmenler belediye sınırı içinde yaşadıklarında su, ulaşım, çevre, zabıta, sosyal destek ve kültür hizmetlerinden etkilenmektedir. Buna karşılık yabancılar ve koruma statüsü merkezî mevzuat ve Göç İdaresi tarafından belirlenmektedir (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013). Yerel görev ile merkezî statü arasındaki bağlantı açık protokol ve veri düzeni gerektirmektedir (Caponio & Borkert, 2010; Scholten, 2013).

Almanya’da federal ve eyalet düzeni, belediye ve ilçelere kabul, barınma ve entegrasyon alanında daha belirgin roller yükler. Yerel yabancılar makamları ikamet işlemlerinde önemli olabilir; sosyal ve konut uygulaması bölgesel yapıya dayanmaktadır. Görevlerin kanuni niteliği finansman ve denetim ilişkisini kurumsallaştırır. Yine de belediyeler arası ekonomik ve idari kapasite farkı hizmet eşitsizliği yaratabilir.

ABD’de belediyeler ve eyaletler federal göç statüsünü değiştiremez; fakat kolluk işbirliği, eğitim, sağlık, barınma ve kimlik hizmetleri yoluyla güçlü etki üretmektedir. Bazı kentler yerel kaynakların federal göç uygulamasında kullanımını sınırlandırırken bazıları işbirliğini genişletir. “Sığınak kent” tartışması, yerel özerklik ile federal üstünlük arasındaki anayasal ve siyasi gerilimi somutlaştırır.

Yetki belirsizliği hem pasiflik hem aşırı genişleme riski taşımaktadır. Belediye “göç merkezî görevdir” diyerek temel yerel ihtiyacı görmezden gelebilir; tersine statü veya güvenlik alanına girerek görev çatışması yaratabilir. İşlev matrisi, bilgilendirme, yönlendirme, hizmet, finansman, veri ve şikâyet sorumluluğunu ayrı tanımlamalıdır. Görev sınırı hizmetten kaçınma aracı olmamalıdır.

9.3 Sosyal hizmetler ve ana akımlaştırma

Göçmenlere yönelik sosyal hizmet iki temel modelle örgütlenebilir. Ayrı program modeli, dil ve statüye özgü ihtiyaca uzman cevap vermektedir. Ana akımlaştırma modeli, mevcut hizmetlerin bütün sakinlere erişilebilir hâle getirilmesini amaçlar. Ayrı program hızlı ve hedefli olabilir; damgalama ve proje bağımlılığı yaratabilir. Ana akımlaştırma sürdürülebilir olabilir; özel engelleri görünmez kılabilir. İki model tamamlayıcı kullanılmalıdır.

İlk temas ve yönlendirme birimi, karmaşık kurum ağında önemli işlev görür. Kişi hangi hizmetin belediye, göç idaresi, sağlık veya sosyal güvenlik kurumunda olduğunu bilmeyebilir. Tek durak noktası bütün hizmeti tek kurumun vermesi değil, doğru ve izlenebilir sevk sağlamasıdır. Sevk kapanış bilgisiyle takip edilirse kişi kurumlar arasında kaybolmaz ve sistemdeki darboğazlar görülebilir.

Dil erişimi sosyal hizmetin koşuludur. Tercüman, çok dilli metin ve kültürler arası aracı kullanımı maliyet doğurmaktadır; yanlış veya gecikmiş hizmetin maliyeti daha yüksek olabilir. Her belgeyi bütün dillere çevirmek yerine risk ve kullanım sıklığına göre önceliklendirme yapılabilir. Acil, hak doğuran ve itiraz süreli işlemlerde profesyonel tercüme standardı daha yüksektir.

Sosyal hizmet verisi, kırılganlık ve ihtiyaç nedeniyle hassastır. Belediye hizmet amacıyla topladığı bilgiyi göç denetimi için paylaşırsa insanlar hizmetten kaçınabilir. Amaçla sınırlılık ve açık bilgilendirme güveni korumaktadır. Çocuk koruma veya ciddi güvenlik riski gibi istisnalar kanuni ve dar olmalıdır. Kurumlar arası veri protokolü, hangi verinin hangi amaçla ve ne kadar süre paylaşılacağını belirtmelidir (Hooghe & Marks, 2001; Scholten, 2013).

Hizmet başarısı, dağıtılan yardım miktarından çok kişinin kalıcı kapasitesine etkisiyle değerlendirilmelidir. Dil, istihdam

yönlendirmesi, bakım, eğitim ve toplumsal bağ birbirini etkilemektedir. Kısa proje göstergesi uzun entegrasyon sonucunu yakalamayabilir. Belediye, çıktı verisini ulusal kurum ve araştırma ortaklarıyla uzun dönemli fakat mahremiyeti koruyan değerlendirmeye bağlayabilir.

9.4 Konut ve mekânsal eşitsizlik

Konut, göçün kent siyasetinde en hızlı görünür olduğu alandır. Uygun fiyatlı konut arzı yetersizse yeni talep kiralari ve aşırı kalabalığı artırabilir; sorun yalnız göçten kaynaklanmasa da göçmenler daha kırılgan etkilenmektedir. Ayrımcılık, belge ve depozito koşulları, kayıt dışı kiralama ve kötü konut kalitesi kentsel dışlamayı derinleştirir. Yerel politika arz, denetim ve ayrımcılık boyutlarını birlikte ele almalıdır.

Geçici kabul tesisi acil barınma sağlamaktadır; uzun süreli kullanıldığında mekânsal ayrışma ve kurumsal bağımlılık yaratabilir. Büyük, kentten kopuk tesisler hizmet ve toplumsal temas erişimini zorlaştırır. Dağınık yerleştirme daha kapsayıcı olabilir; konut piyasası ve yönetim kapasitesi gerektirmektedir. Model seçimi kişi başı maliyet, süre, güvenlik, okul ve ulaşım erişimiyle karşılaştırılmalıdır.

Mahalle yoğunlaşması her zaman başarısız entegrasyon değildir. Akraba ve topluluk ağları bilgi, iş ve dayanışma sağlayabilir. Sorun, yoğunlaşmanın zorunlu düşük kaliteli konut, yoksulluk ve hizmet eksikliğiyle birleşmesidir. Belediye etnik yoğunluğu tek başına risk göstergesi saymamalı; altyapı, gelir, aşırı kalabalık, okul kapasitesi ve ayrım verisini birlikte incelemelidir.

Kentsel dönüşüm ve tahliye politikaları göçmenleri orantısız etkileyebilir. Resmî kira sözleşmesi veya adres kaydı bulunmayan kişiler danışma ve destekten dışlanabilir. Tahliye bildirimi çok dilli ve erişilebilir olmalı, çocuk ve kırılgan kişilere alternatif

sağlanmalıdır. Mekânsal politika, göç statüsünü dolaylı dışlama aracına dönüştürmemelidir.

Konut politikasının maliyet paylaşımı ulusal destek gerektirmektedir. Belediye tek başına arz artışı ve acil barınma finansmanını taşıyamayabilir. Transfer formülü nüfus hareketini gecikmeli resmî kayıttan değil güncel hizmet yükünden okumalıdır. AB fonu veya ulusal hibe, kısa proje yerine bakım ve personel maliyetini de hesaba katmalıdır.

9.5 Eğitim, sağlık ve kentsel erişim (OECD, 2018; Zapata-Barrero vd., 2017).

Eğitim ve sağlık merkezi veya bölgesel kurumların görevi olsa bile belediye erişimi etkilemektedir. Ulaşım, okul çevresi, bilgi, erken çocukluk hizmeti ve toplum merkezi yerel düzeydedir. Çocuğun okula kaydı geciktiğinde dil ve uyum açığı büyümektedir. Belediye, eğitim idaresi ve göç kurumu kayıt ile ikamet verisini hak kaybı yaratmadan eşleştirmelidir.

Okul kapasitesi yerel yoğunlaşmaya duyarlıdır. Ulusal ortalama yeterli görünürken belirli mahallede sınıflar aşırı yüklenebilir. Finansman öğrenci sayısındaki hızlı değişime uyum sağlamalı; dil desteği yalnız yeni gelen çocuklara değil öğretmen ve aile iletişimine de kaynak ayırmalıdır. Göçmen çocukları ayrı ve düşük beklentili programa yönlendirmek uzun vadeli eşitsizlik üretmektedir.

Sağlık erişiminde kayıt, dil, ücret ve korku engelleri bulunmaktadır. Acil ve koruyucu hizmete geç erişim hem kişi hem kamu bütçesi için daha maliyetlidir. Belediye sağlık aracı, bilgilendirme ve toplum bağlantısı sağlayabilir; klinik yetkiyi üstlenmek zorunda değildir. İnsan ticareti, şiddet ve ruh sağlığı vakalarında gizlilik ve uzman sevk kritik önemdedir.

Afet hazırlığı göçmenlerin kentsel erişimindeki sınavdır. Uyarı mesajı yalnız çoğunluk dilindeyse, toplanma alanı kayıt dışı yerleşimi içermiyorsa veya kimlik kontrolü yardım erişimini caydırıyorsa afet eşitsizliği artmaktadır. Yerel planlar dil, engellilik, ulaşım ve güven boyutlarını önceden hesaba katmalıdır. Göç verisi insani yardım amacıyla kullanıldığında kolluk amaçlarından ayrılmalıdır.

Hizmetler arası bütünlük vaka yönetimiyle desteklenebilir. Aynı aile okul, sağlık ve sosyal yardım birimlerine ayrı ayrı başvurur. Rıza, amaç sınırı ve asgari veri temelinde çalışan koordinatör tekrar yükünü azaltabilir. Vaka yönetimi kişinin kurum üzerindeki denetimini güçlendirmeli; tek bir geniş gözetim dosyasına dönüşmemelidir.

9.6 Yerel vatandaşlık ve kent hakkı

Yerel vatandaşlık, resmî ulusal vatandaşlıktan bağımsız olarak kentte ikamet, katkı ve gündelik ilişkiye dayalı üyelik fikridir. Belediye hizmetlerinin çoğu pasaporttan çok mekânsal mevcudiyetle ilgilidir. Çöp toplama, su, ulaşım ve kamusal alan herkesin kullanımından etkilenmektedir. Bu nedenle yerel politika, hizmetin niteliğine göre ikamet ve ihtiyaç ölçütünü vatandaşlığın önüne alabilir (Bauböck, 1994; Benhabib, 2004; Bosniak, 2006).

Yerel vatandaşlık ulusal üyeliğin yerine geçmez. Oy hakkı, ülkeye giriş ve vatandaşlık statüsü ulusal anayasal düzende belirlenmektedir. Kavramın değeri, kentte yaşayan yabancının yalnız geçici misafir olarak görülmesinin pratik sonuçlarını sorgulamasıdır. Uzun süreli ikamet, yerel karar ve kaynaklarla sürekli ilişki kurmaktadır. Bu ilişkinin danışma ve hesap verme kanalları gerekmektedir.

Kent hakkı, kamusal mekân, hizmet, konut ve karar süreçlerine adil erişim talebini ifade etmektedir. Göçmenlerin belirli

park, pazar veya mahallelerde görünürlüğü siyasi çatışma yaratabilir. Belediye yasak ve uzaklaştırma yerine kullanım çatışmasını düzenleyen genel, ölçülü ve eşit kurallar kurmalıdır. Kamusal alanı “yerli” ve “yabancı” gruplara ayıran söylem, kentin ortaklık niteliğini zedeler.

Yerel danışma konseyleri temsil açığını azaltabilir. Üyelerin seçim yöntemi, cinsiyet ve statü çeşitliliği, görev süresi ve gündem erişimi önemlidir. Belediye yalnız kendisine yakın örgütleri davet ederse temsil görünümü oluşmaktadır. Konsey önerilerine yazılı cevap ve bütçe bağlantısı, katılımı sonuçla ilişkilendirir. Toplantı dili ve zamanlaması gerçek erişimi etkilemektedir (Bauböck, 1994; Benhabib, 2004; Bosniak, 2006).

Yerel vatandaşlık pratiği, ulusal vatandaşlığa geçişi de destekleyebilir. Dil, yurttaşlık bilgisi, belge yönlendirmesi ve toplumsal ağlar başvuru kapasitesini artırmaktadır. Belediye vatandaşlık kararını vermez; erişim eşitsizliğini azaltabilir. Bu destek siyasi sadakat veya kültürel asimilasyon beklentisine bağlanmamalıdır.

9.7 Merkez-yerel ilişkileri

Merkez-yerel ilişkisi göç politikasında yetki, bilgi ve finansman üçgenidir. Merkez statü ve ulusal hedefi belirlemektedir; yerel yönetim hizmet sonucunu görür. Veri merkezde, maliyet yerelde kalırsa politika körleşir. Yerel deneyim ulusal karara düzenli kanal üzerinden ulaşmalıdır. Belediyelerin yalnız kriz toplantısına çağırılması sürdürülebilir koordinasyon değildir.

Görev-f finansman ilkesi, yeni yerel yükümlülüğün yeterli kaynakla eşleşmesini gerektirmektedir. Transfer formülü kayıtlı nüfusla sınırlıysa hızlı ve düzensiz hareketi yakalayamaz. Okul, atık, su ve sosyal hizmet talebi fiilî nüfusa göre artmaktadır. Güncel

kullanım göstergeleri, geçici denkleştirme fonu ve sonradan doğrulama yöntemi birlikte kullanılabilir.

Merkezî standart hizmet eşitliği sağlamaktadır; ayrıntılı mikro yönetim yerel yeniliği engelleyebilir. Belediye hangi hizmet sonucuna ulaşacağını bilmelidir, bunu yerel ortaklık ve yöntemle uyarlayabilmelidir. Asgari standart, raporlama ve hak güvencesi merkezî; uygulama modeli belirli ölçüde yerel olabilir. Başarılı yerel uygulama bağımsız değerlendirmeyeyle ölçeklenmelidir.

Siyasi parti farkı merkez-yerel işbirliğini etkileyebilir. Muhalefet belediyesi veri, izin veya fon erişiminde ayrım algılsa hizmet siyasallaşır. Transfer ölçütlerinin önceden belirlenmesi ve kararın gerekçeli yayımlanması bu riski azaltmaktadır. Göçmenler parti çatışmasının maliyetini taşıyan araçlara dönüştürülmemelidir.

Türkiye üzerine yerel göç araştırmaları, göç ve mülteci sorunlarının çözümünde yerel siyasetin önemini vurgulamıştır. Siyasal etki değerlendirmesi de merkezî kararların yerel kurum ve topluluk sonuçlarını önceden incelemeyi gerektirmektedir (Bulut & Akın, 2017). Merkez-yerel koordinasyon, idari teknikten çok güç ve sorumluluk paylaşımıdır.

9.8 Yerel finansman ve hesap verebilirlik

Belediye göç harcaması ayrı bütçe kodunda görünmeyebilir. Sosyal yardım, temizlik, ulaşım, kültür, konut ve afet hizmetleri içinde dağılmaktadır. Bu durum maliyetin göçmenlere atfedilmesini de zorlaştırır; birçok yatırım bütün sakinlere yarar sağlamaktadır. “Göç maliyeti” hesabı doğrudan, dolaylı ve ortak hizmet giderlerini ayırmalı; katkı ve gelir etkisini de göz önünde bulundurmalıdır.

Uluslararası proje fonu belediyeye yeni kapasite kazandırabilir. Kısa süreli fon, personel ve hizmetin proje bitince kesilmesi riskini taşımaktadır. Sürdürülebilirlik planı başlangıçta hazırlanmalı; hangi faaliyetin belediye bütçesine, hangi faaliyetin

merkezi kuruma devredileceği belirlenmelidir. Eş finansman koşulu mali kapasitesi zayıf belediyeleri dışlamamalıdır (Caponio & Borkert, 2010; OECD, 2018).

Yerel harcamada şeffaflık toplumsal gerilimi azaltabilir. Hangi kaynağın ulusal, uluslararası veya belediye bütçesinden geldiği; hizmetin kimlere ve hangi ölçütle sunulduğu açıklanmalıdır. Sadece göçmenlere aktarılan yüksek toplam rakam, kişi başı ve ortak altyapı bilgisi olmadan yanıltıcıdır. Aynı şekilde maliyeti saklamak söylentiyi güçlendirmektedir.

Yerel meclis bütçe ve performans denetiminde merkezî rol oynar. Göçle ilgili hizmetler farklı müdürlüklere dağıldığında tematik rapor istenebilir. Belediye denetim komisyonu, dış denetim ve iç denetim aynı veri tanımını kullanmalıdır. Kullanıcı ve sivil toplum görüşü mali performansın hizmet kalitesi boyutunu tamamlamaktadır.

Sayıştay denetimi yerel göç harcamalarında mevzuata uygunluk kadar program hedefi ve fon koşullarını inceleyebilir. Akın ve Adıgüzel'in Avrupa Sayıştayı ve üye ülke Sayıştay raporları üzerinden yaptığı çalışma, göç ve çevre yönetiminde bütçe etkilerinin performans ve sürdürülebilirlikle birlikte değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir (Akın & Adıgüzel, 2025). Yerel denetim bu çok boyutlu çerçeveyi somut hizmet düzeyine taşımaktadır.

9.9 Kentler arası ağlar ve politika öğrenmesi

Kentler benzer sorunlarla karşılaştıkları için ulusal ve uluslararası ağlar üzerinden deneyim paylaşır. Çok dilli hizmet, konut aracılığı, gençlik çalışması, katılım konseyi ve veri yönetimi gibi araçlar başka kentlere ilham verebilir. Politika transferi bağlama uyarlanmalıdır. Büyük ve zengin bir kentin modeli küçük belediyede aynı sonuç vermeyebilir.

Kent ağı, yerel yönetimlerin ulusal ve AB düzeyinde ortak savunuculuk yapmasını sağlamaktadır. Belediye finansman ve yetki açığının birlikte gündeme getirebilir; Komisyon veya ulusal hükümete uygulama verisi sunabilir. Bu ağlar demokratik temsilin yerine geçmez; çok düzeyli kararın bilgi tabanını genişletir. Ağ üyeliği ve proje seçimi yerel meclise karşı şeffaf olmalıdır.

Politika öğrenmesi başarı örneği kadar başarısızlığı paylaşmayı gerektirmektedir. Fon veren kurumlar olumlu hikâye beklentisiyle başarısız pilotları görünmez kılabilir. Oysa düşük katılım, maliyet aşımı veya beklenmedik gerilim başka kentlerin aynı hatayı tekrarlamasını önlemektedir. Değerlendirme raporunun yayımlanması ve yöntem sınırlaması öğrenme kültürünü güçlendirmektedir.

Karşılaştırmalı gösterge kentler arası farkı görünür kılabilir. Konut maliyeti, okul kapasitesi, hizmete erişim ve şikâyet verileri ortak tanımla toplanmalıdır. Sıralama amacıyla tek endeks kullanmak bağlamı kaybettirebilir. Gösterge, açıklayıcı vaka incelemesi ve yerel görüşle birlikte kullanılmalıdır. Kentlerin farklı öncelikleri meşrudur; asgari hak standardı ortak kalmaktadır.

OECD'nin yerel entegrasyon yaklaşımı, işgücü, eğitim, konut, sağlık ve yönetişimi yerel ölçekte birlikte ele almaktadır (OECD, 2018). Bu bütünlük, göç politikasını tek bir sosyal yardım biriminin işi olmaktan çıkarır. Belediye başkanlığı veya üst yönetim koordinasyonu gerekmektedir; uygulama sektörlerin uzmanlığını korumalıdır.

9.10 Bölüm değerlendirmesi: Kentsel sınırın demokratikleşmesi (Lipsky, 1980; Scholten, 2013).

Devlet sınırından geçen kişi kentte yeni eşiklerle karşılaşmaktadır. Adres, belge, dil, dijital erişim, konut ve hizmet kabul ölçütleri kentsel üyeliği biçimlendirir. Bu eşikler yönetim için

gerekli olabilir; görünmez ve ölçüsüz olduklarında dışlama üretmektedir. Kentsel sınırın demokratikleşmesi, hizmet kurallarının açık, erişilebilir ve ihtiyaca duyarlı olmasıdır.

Yerel yönetimler ulusal göç politikasının alt yüklenicisi değildir. Kendi demokratik meşruiyetleri, genel hizmet görevleri ve yerel bilgileri vardır. Buna karşılık statü ve sınır yetkisi merkezde kalmaktadır. Çok düzeyli yönetim, bu farkı silmeden görev, finansman ve veri ilişkisini kurmalıdır. Yetki devri kaynak ve hesap verme olmadan yapılmamalıdır.

Yerel vatandaşlık ve kent hakkı, ulusal vatandaşlığı ortadan kaldıran kavramlar değildir. Kentte fiilen yaşayan kişinin hizmet ve katılım ilişkisini görünür kılarlar. Göçmenin yalnız yardım alıcısı değil çalışan, ebeveyn, komşu ve kullanıcı olarak görülmesi politika kalitesini artırmaktadır. Katılımın karar etkisi ve temsil niteliği açıkça izlenmelidir.

Kentsel politika, göçmen ile yerleşik nüfusu kaynak için rakip gruplar hâline getirmemelidir. Uygun konut, okul, ulaşım ve sağlık kapasitesine yapılan yatırım ortak yarar üretmektedir. Özel ihtiyaç için hedefli araçlar ana hizmeti tamamlamaktadır. Bir sonraki bölüm, bu ortak sorunların nasıl güvenlik tehdidi ve göçmen karşıtı söylem içinde yeniden çerçevelendiğini inceleyecektir.

Tablo 9.1. Kentsel sınırın başlıca eşikleri

Eşik	İdari amaç	Dışlama riski	Düzeltilici tasarım
Adres kaydı	Yerel yetki ve planlama	Kayıt dışı konutta hizmet kaybı	Alternatif doğrulama ve geçici kayıt

Eşik	İdari amaç	Dışlama riski	Düzeltilici tasarım
Dil	Doğru iletişim	Yanlış başvuru ve hak kaybı	Risk temelli profesyonel tercüme ve sade bilgi
Dijital başvuru	Hız ve maliyet azaltma	Cihaz, okuryazarlık ve erişim farkı	Yüz yüze ve telefon alternatifi
İkamet statüsü	Yetki ve uygunluk kontrolü	Temel hizmetin statüye aşırı bağlanması	Hizmet niteliğine göre gereklilik ve amaç sınırı
Ücret ve katkı	Kaynak yönetimi	Düşük gelirli grupların fiili dışlanması	Gelir temelli muafiyet ve açık ölçüt
Mahalle dağılımı	Kapasite planlama	Damgalama ve mekânsal ayrışma	Altyapı ve yoksunluk temelli yatırım

9.11 Yerel politika rejimleri: uyum, erişim ve düzenleme

Kentlerin göç yaklaşımı tek bir “uyum politikası” başlığı altında aynı değildir. Üç işlevsel rejim ayrıştırılabilir. **Hedefli destek rejimi**, belirli göçmen statüsü veya ihtiyacı için özel birim ve program kurmaktadır. **Ana akımlaştırma rejimi**, göçmenleri genel konut, eğitim, sağlık ve sosyal hizmet içinde ele almaktadır. **Düzenleyici rejim**, adres, ruhsat, kamusal alan, çalışma ve kolluk araçlarıyla kent düzenini göç sonucu üzerinden yönetmektedir. Çoğu belediye üç rejimi farklı ağırlıkta birleştirmektedir.

Hedefli program yeni gelenin dil, belge ve yönlendirme ihtiyacına hızlı yanıt vermektedir. Uzman personel güven ve bilgi biriktirir. Risk, ayrı bir “göçmen hizmeti”nin ana kurumların

sorumluluğunu azaltması ve kalıcı ayrışma yaratmasıdır. Programın hangi eşiğe kadar özel kalacağı, kişinin genel hizmete nasıl geçeceği belirlenmelidir.

Ana akımlaştırma eşit sakinlik ve sürdürülebilirlik sağlamaktadır. Fakat genel hizmet dili, belge biçimi ve işlem saati göçmenlerin erişim engelini görmezse görünürde eşit fakat fiilen dışlayıcı olur. Ana hizmet içinde tercüme, aracı personel, erişilebilir bilgi ve ayrıştırılmış sonuç verisi gerekmektedir. “Herkes aynı davranıyoruz” ifadesi maddi eşitliğin kanıtı değildir (OECD, 2018; Scholten, 2013).

Düzenleyici rejim kentte gerçek sorunlara yanıt vermektedir: aşırı kalabalık konut, kayıt dışı iş, seyyar ticaret, trafik veya kamusal alan çatışması. Kural etnik veya statü grubuna değil davranış ve risk ölçütüne dayanmalıdır. Seçici denetim, aynı ihlalin göçmen mahallesinde daha sık cezalandırılması, damgalama ve güvensizlik üretmektedir. Uygulama verisi coğrafi ve toplumsal etki bakımından incelenmelidir.

Rejim seçimi siyasi söylem, mali kapasite, göçün süresi, yerel yetki ve sivil toplum ağına bağlıdır. Kısa süreli proje hedefli desteği, güçlü refah kurumu ana akımlaştırmayı, güvenlikçi siyasi rekabet düzenlemeyi öne çıkarabilir. Hiçbir model tek başına ideal değildir. İyi yerel politika, yeni gelenin özel ihtiyacını görür, genel hizmete geçişi planlar ve düzenlemeyi eşit uygulamaktadır.

9.12 Fiili nüfus, veri ve mali eşitleme

Belediye hizmeti fiili kullanıcıya göre üretilir; mali transfer çoğu zaman resmî nüfus veya eski kayıt üzerinden yapılır. Hızlı göç, geçici nüfus, ikincil hareket ve kayıt dışı konut bu iki sayı arasında fark yaratmaktadır. Atık, su, ulaşım, park, sosyal destek ve kriz hizmetinin maliyeti kayıt güncellemesini beklemez. Yerel finansman sistemi dinamik kapasite ölçüsüne ihtiyaç duyar.

Fiili nüfusu ölçmek kişileri gözetlemek anlamına gelmemelidir. Su tüketimi, okul kaydı, sağlık başvurusu, toplu taşıma, konut ve mahalle hizmeti gibi toplulaştırılmış göstergeler tahmin sağlayabilir. Her veri aynı kişiyi kapsamadığından mükerrerlik ve belirsizlik açıklanmalıdır. Amaç göçmenleri saymak değil hizmet talebini öngörmektir.

Mali eşitleme formülü taban nüfus, ani değişim, yoksunluk, konut maliyeti, çocuk oranı ve özel ihtiyaç gibi öğeleri birleştirebilir. Çok karmaşık formül şeffaflığı, çok basit kişi başı transfer gerçek maliyeti zayıflatır. Ağırlıklar açık, veri bağımsız doğrulanabilir ve dönemsel olmalıdır. Ani şok için geçici fon, kalıcı yerleşim için normal transfer güncellemesi kullanılabilir.

Merkezî idarenin statü verisi belediyeyle asgari ve amaçla sınırlı biçimde paylaşılmalıdır. Kişisel dosya yerine mahalle ve hizmet düzeyinde güvenli toplam çoğu planlama için yeterlidir. Belediye sosyal yardım başvurusunu otomatik göç denetimine aktarırsa kişiler hizmetten kaçabilir ve fiili veri daha da bozulur. Güvenli başvuru ve veri rol ayrımı planlama kalitesini artırmaktadır.

Uluslararası veya AB fonu eşitleme açığını kısa sürede kapatabilir. Proje çağrısı hazırlayacak personeli olmayan küçük veya yoksul belediye fondan yararlanamazsa kaynak ihtiyacın tersine dağılmaktadır. Teknik destek, basitleştirilmiş başvuru ve ihtiyaç temelli doğrudan tahsis seçenekleri gerekmektedir. Eş finansman oranı mali kapasiteye göre uyarlanabilir.

Yerel hesap verebilirlik, tahmin ile gerçekleşmeyi karşılaştırır. Belediyenin bütçeyi hangi nüfus varsayımıyla oluşturduğu, talebin nasıl değiştiği, transferin ne ölçüde geciktiği ve ortak altyapının hangi gruplara yarar sağladığı birlikte değerlendirilmelidir. Göç maliyetini siyasi olarak şişirmek kadar görünmez kılmak da güveni zedeler. Veri aralığı ve yöntem kamuya açıklanmalıdır.

9.13 Konut piyasası, mahalle ve mekânsal adalet (Caponio & Borkert, 2010; Geddes & Scholten, 2016).

Konut göç siyasetinin en hızlı yerelleştiği alandır. Ani talep, düşük gelir, belge ve kefil eksikliği kişileri kalabalık, sağlıksız veya kayıt dışı konuta yöneltebilir. Mevcut konut açığı göçmen görünürlüğüyle siyasi çatışmaya dönüşmektedir. Sorun yalnız yeni gelenlerin sayısı değil arz, kira düzeni, ulaşım ve gelir eşitsizliğinin bileşimidir.

Belediye doğrudan konut üretebilir, kira desteği, geçici barınma, sosyal konut tahsisi, boş bina dönüşümü ve özel piyasa arabuluculuğu kullanabilir. Yalnız acil tesis, uzun kalışta pahalı ve ayrıştırıcı olabilir. Dağınık yerleşim entegrasyonu destekleyebilir; hizmet ve aile ağından kopuk zorunlu dağıtım ikincil hareket yaratabilir. Konut politikası kişinin tercihi ile mekânsal dengeyi birlikte gözetmelidir.

Ayrımcılık kira piyasasında belgeyle kanıtlanması güç bir dışlama biçimidir. İsim, aksan, vatandaşlık veya statü nedeniyle ret; açık ilan veya dolaylı koşulla gerçekleştirilir. Test, şikâyet, aracı kurum ve eşitlik organı verisi örüntüyü gösterebilir. Belediye kendi sosyal konut tahsisinde ölçüt ve bekleme listesini şeffaf tutmalıdır.

Aşırı kalabalık ve bina güvenliği denetimi herkes için aynı standarda dayanmalıdır. Belirli göçmen mahallesine yoğun baskın, ev sahibinden çok kırılgan kiracıyı evsiz bırakabilir. Yaptırım onarım, alternatif barınma ve kiracı korumasıyla eşleştirilmelidir. Kayıt dışı ikamet bildiren kişinin göç yaptırımı korkusu, tehlikeli konutu görünmez kılabilir.

Mekânsal yoğunlaşma her zaman “getto” veya başarısız uyum değildir. Akrabalık, dil, iş ve dayanışma ağları yeni gelen için kaynak sağlamaktadır. Sorun, yoğunluğun kötü okul, ulaşım, çevre riski ve yoksullukla üst üste gelmesidir. Yerel politika etnik

yoğunluğu dağıtmak yerine yoksunluğu ve bağlantısızlığı azaltmaya odaklanmalıdır.

Konut yatırımının ortak yararı açık anlatılmalıdır. Sosyal konut ve altyapı yalnız göçmenlere ayrılmış kısa süreli kaynak gibi sunulduğunda yerleşik düşük gelirli nüfusla rekabet algısı oluşmaktadır. İhtiyaca dayalı genel yatırım içinde yeni gelenlerin özel belge ve dil engeli için hedefli destek daha sürdürülebilirdir.

9.14 Okul, sağlık ve güvenli erişim ilkesi

Okul kaydı çocuğun statü ve adres belgesiyle karşılaştığı yerel sınırdır. Kayıt gecikmesi eğitim kaybı, çocuk işçiliği ve sosyal izolasyon riskini artırmaktadır. Eğitim hakkının kapsamına göre geçici belge veya alternatif adres doğrulaması kullanılmalıdır. Okul müdürünün göç hukukunu yorumlayan kapı bekçisine dönüşmemesi için açık ulusal ve yerel rehber gerekmektedir.

Dil desteği çocuğu ana sınıftan süresiz ayırmamalıdır. Yoğun başlangıç eğitimi ile ortak ders ve akran ilişkisi dengelenebilir. Öğretmen eğitiminde ikinci dil, travma ve aile iletişimi yer almalıdır. Başarı yalnız kayıtlı değil devam, sınıf geçişi, okul terki, destekten ana akıma geçiş ve öğrenci deneyimiyle ölçülmektedir.

Okul kapasitesi göçten önce yetersiz olabilir. Yeni gelen çocuklar mevcut açığı görünür kıldığında sorumluluğu gruba yüklemek yerine derslik, öğretmen ve bölgesel dağılım incelenmelidir. Merkezi eğitim bütçesi belediye ulaşım ve sosyal hizmetiyle eşleşmelidir. Çocuk sayısı hızla değiştğinde geçici öğretmen ve mekân standardı planlanabilir.

Sağlıkta acil hizmet, koruyucu sağlık, anne-çocuk bakımı, kronik hastalık ve ruh sağlığı farklı erişim gerektirmektedir. Statü kontrolünün ilk temas noktasında yoğun olması, bulaşıcı hastalık veya gebelik takibini geciktirebilir. **Güvenli erişim**, belirli temel

hizmete başvurunun otomatik göç uygulaması tetiklememesidir. İstisnalar kanun ve ciddi riskle sınırlı olmalıdır.

Tercüme sağlıkta hasta güvenliği meselesidir. Aile üyesi veya çocuğun tercüman yapılması mahremiyet ve doğruluk sorunu yaratmaktadır. Profesyonel yüz yüze ya da uzaktan tercüme ağı, yüksek riskli işlem için zorunlu standart taşınmalıdır. Sağlık verisi göç dosyasına yalnız belirli hukuki amaç ve asgari kapsamda aktarılmalıdır.

Okul ve sağlık kurumları erken kırılabilirlik bilgisi üretmektedir. Çocuk koruma, insan ticareti veya şiddet şüphesi uygun birime bildirilmelidir. Genel veri paylaşımı ile koruma bildirimini ayrıştırılmalıdır. Kurumlar güveni koruyarak ağır zararı önleyen açık protokole ihtiyaç duyar.

9.15 Yerel işgücü, ruhsat ve sömürünün önlenmesi

Belediyeler çalışma iznini her sistemde belirlemese de ruhsat, pazar, ulaşım, mesleki eğitim, istihdam hizmeti ve yerel denetim yoluyla işgücü sonucunu etkilemektedir. Göçmen emeğinin belirli düşük ücretli sektörlerde yoğunlaşması kent ekonomisinin görünmez altyapısı olabilir. Kayıt dışılık, çalışanı korumasız bırakır ve yerli işçiyle gerilim yaratmaktadır.

İş müfettişliği ulusal veya bölgesel kurumda bulunabilir; belediye ihbar, ruhsat ve saha bilgisi sağlamaktadır. Denetimin göç uygulamasıyla tamamen birleşmesi, düzensiz statüdeki çalışanın ücret gaspı veya tehlikeli işi bildirmemesine yol açmaktadır. İş hakkı şikâyeti sırasında sınırlı koruma veya veri ayrımı sömürünün işveren lehine teşvikini azaltmaktadır.

Yerel istihdam programı dil kursu, beceri tanıma, işveren eşleştirmesi, çocuk bakımı ve ulaşımı birlikte düşünülmelidir. Sadece kursa kayıt, işe geçişi göstermez. Önceki becerinin belgelenmemesi

kişiyi düşük vasıflı işe iter. Yetkinlik değerlendirme ve köprü eğitimi belediye, meslek örgütü ve eğitim kurumu ortaklığında yürütülebilir.

Girişimcilik göçmenler için özerklik ve mahalle canlanması sağlayabilir. Karmaşık ruhsat, sermaye ve banka erişimi kayıt dışına iter. Danışma ve sade bilgi erişimi artırmaktadır; standart gevşetilmemelidir. Gıda, yangın ve çalışan güvenliği herkes için eşit uygulanmalıdır. Seçici denetim ayrımcılık ve haksız rekabet algısı üretmektedir.

Kamu alımı yerel çalışma standardını etkileyebilir. Belediye yükleniciden ücret, iş güvenliği, ayrımcılık yasağı ve alt yüklenici şeffaflığı isteyebilir. Sosyal koşul gerçekçi izleme olmadan kâğıt üzerinde kalmaktadır. Göçmen işçinin statü bilgisi yalnız gerekli ölçüde işlenmeli, şikâyet kanalı yükleniciden bağımsız olmalıdır.

İşgücü politikasının başarısı istihdam oranı kadar ücret, süreklilik, kayıtlılık, beceri uyumu, cinsiyet farkı ve iş kazasıyla ölçülmektedir. Hızlı herhangi bir işe yerleştirme sosyal yardım giderini düşürebilir, uzun vadede beceri kaybı ve yoksulluğu kalıcılaştırabilir. Zaman ufku açıklanmalıdır.

9.16 Yerel katılımın tasarımı

Katılım toplantısı yapmak, kararın göçmenlere açıldığı anlamına gelmez. Davet edilen aktörler, gündemin kim tarafından oluşturulduğu, toplantının dili ve zamanı ile görüşlere verilen yanıtlamaktadır açık biçimde değerlendirilmelidir. Yerel danışma düzeni bu sorularla değerlendirilmelidir. Tek bir tanınmış derneği bütün göçmenlerin temsilcisi saymak statü, cinsiyet, yaş, sınıf ve görüş çeşitliliğini gizler (Bauböck, 1994; Zapata-Barrero vd., 2017).

Seçimle oluşan danışma konseyi temsil meşruiyeti sağlamaktadır; seçmen kaydı ve düşük katılım sorunu yaşayabilir. Atama uzmanlık ve çeşitlilik sağlayabilir; belediye kontrolünü artırmaktadır. Karma modelde bir bölüm seçim, bir bölüm açık çağrı

ve tematik uzmanlıkla belirlenebilir. Üyelik, görev süresi ve çıkar çatışması şeffaf olmalıdır.

Gündem yetkisi katılımın gerçek gücüdür. Konsey sadece kültürel etkinlik hakkında görüş verip konut, bütçe veya güvenlik gündemine erişemiyorsa sembolik kalmaktadır. Belediye belirli eşikte plan ve düzenlemeyi konseye göndermeli; konsey de kendiliğinden gündem önerebilmelidir. Acil durumda kısaltılmış fakat gerçek danışma yolu kullanılabilir.

Katılımın mali altyapısı vardır. Gönüllü toplantı, çalışan ve bakım veren kişileri dışlar. Ulaşım, çocuk bakımı, tercüme ve makul gider desteği temsil çeşitliliğini artırmaktadır. Ödeme bağımsız görüşü satın alan ilişkiye dönüşmemeli; standart ve açık olmalıdır.

Geri bildirim döngüsü yazılı cevapla kapanmaktadır. Belediye öneriyi kabul, kısmen kabul veya reddettiğini ve gerekçesini açıklamaktadır. Kabul edilen karar için sorumlu ve tarih; reddedilen için yetki, maliyet veya farklı politika nedeni belirtilir. Katılımcı görüşünün kararı her durumda belirlemesi gerekmez; sessizce kaybolmaması gerekmektedir.

Yerleşik nüfusla ortak forumlar da önemlidir. Sadece “göçmen toplantısı” iki topluluğu kalıcı rakip olarak kurabilir. Mahalle, okul, konut ve ulaşım gibi ortak sorunda ihtiyaç temelli katılım, farklı deneyimleri buluşturur. Hedefli güvenli alanlar gerektiğinde korunur; sonuç ortak karar kanalına taşınmaktadır.

9.17 Sivil toplum, aracı kurumlar ve kamu sorumluluğu

Sivil toplum örgütleri dil, hukuki bilgi, gıda, barınma, gençlik ve kültür alanında belediyenin erişemediği gruplara ulaşabilir. Güven ilişkisi ve esneklik, yerel kapasiteyi tamamlamaktadır. Ancak temel hizmetin kısa süreli projeye bırakılması süreklilik ve eşitlik sorunu yaratmaktadır. Kamu kurumu

nihai hizmet standardı ve erişim sorumluluğunu korumaktadır (Caponio & Borkert, 2010; OECD, 2018).

Aracı kurum, bireyin kamu hizmetini anlamasına yardım etmektedir; aynı zamanda idarenin karmaşıklığını kalıcılaştırabilir. Belediye prosedürü sadeleştirmek yerine kişileri derneğe yönlendiriyorsa hizmet hakkı örgüt üyeliğine veya proje kapasitesine bağlı hâle gelir. Aracının ürettiği sorun bilgisi süreç reformuna dönmelidir.

Fon ilişkisi çıkar gerilimi yaratabilir. Belediye kaynağıyla hizmet veren örgüt aynı belediyeyi eleştirmekten çekinebilir. Sözleşme bağımsız raporlama ve savunuculuk hakkını korumalı; performans hedefi yalnız olumlu tanıtım istememelidir. Fon kararı açık ölçüt ve çıkar çatışması kuralına dayanmalıdır.

Küçük topluluk örgütleri dil ve güven avantajına sahip, mali raporlama kapasitesinde zayıf olabilir. Aşırı ağır ihale ve eş finansman koşulu büyük profesyonel kuruluşları kayırır. Orantılı hesap verme, küçük hibede sade kayıt ve teknik destek; yüksek riskli hizmette güçlü standart kullanmaktadır. Şeffaflık gevşetilmeden erişim genişletilebilir.

Veri paylaşımı ortaklığın kritik alanıdır. Sivil örgütün yardım için topladığı hassas bilgi belediyenin göç denetimi amacıyla otomatik erişimine açılırsa güven kaybolur. Veri sorumlusu, amaç, saklama ve bildirim yükümlülüğü sözleşmede açıklanmalıdır. Yararlanıcı hizmet için gereksiz veriyi vermeye zorlanmamalıdır.

Sivil toplum kamu denetiminin de kaynağıdır. Bireysel deneyimi sistemik rapora çevirir, tesis ve hizmeti gözlemler. İdare eleştiriyi ortaklığın ihlali saymamalıdır. Buna karşılık örgüt yöntemi, örneklemi ve finansmanını açıklamalı; tekil vakayı bütün kent için genellememelidir. Karşılıklı eleştiri kurumsal öğrenmenin parçasıdır.

9.18 Kentler arası karşılaştırma ve politika aktarımının sınırları

Kent ağı, iyi uygulamayı hızla yayabilir; “başarı hikâyesi”nin bağlamını kaybedebilir. Bir belediyenin konut aracılığı güçlü sosyal konut stoku, sivil ağ ve ulusal fon sayesinde çalışmış olabilir. Aynı aracı konut arzı dar ve yetkisi farklı kentte uygulamak sonuç vermez. Transfer, aracın işlevi kadar ön koşullarını incelemelidir (OECD, 2018; Zapata-Barrero vd., 2017).

Politika aktarımı; sorunun benzerlik derecesi, belediyenin hukuki yetkisi, mali ve beşerî kaynak yeterliği, hedef nüfus ile piyasa koşullarındaki farklılıklar ve başarının hangi yöntemle ölçüldüğü üzerinden değerlendirilebilir. Bu sorular cevaplanmadan görünür bir proje kopyalanmamalıdır (Caponio & Borkert, 2010; OECD, 2018).

Başarısızlık paylaşımı ağın kalitesini göstermektedir. Katılım düşüklüğü, maliyet aşımı, ayırım etkisi veya sürdürülemeyen proje yayımlanırsa diğer kentler öğrenir. Fon sağlayıcı sadece olumlu sonuç beklediğinde kurumlar sorunu saklar. Güvenli mesleki öğrenme oturumu ile kamusal hesap verme raporu farklı işlevlerde birlikte kullanılabilir.

Karşılaştırmalı veri ortak tanım gerektirmektedir. “Göçmen”, “yararlanıcı”, “uyum”, “konut desteği” veya “katılım” kentler arasında farklı olabilir. Ham sayı yerine oran, hizmet uygun nüfusu, yerel maliyet ve uygulama süresi açıklanmalıdır. Tek endeks sıralaması bağlamı ve siyasi hedef farkını gizler.

OECD’nin yerel entegrasyon yaklaşımı, politika alanlarını ve yönetim düzeylerini bağlayan çok boyutlu değerlendirme sunmaktadır (OECD, 2018). Zapata-Barrero vd. yerel dönüşü çok düzeyli yönetim içinde kuramsallaştırır (Zapata-Barrero vd., 2017). Yerel politika ulusal düzene alternatif ada değil, dikey ve yatay ilişkilerin düğümüdür.

Türkiye ile Avrupa kentleri arasındaki öğrenmede mevzuat ve mali özerklik farkı açıkça belirtilmelidir. AB fonuna erişim, yerel vergi, sosyal konut ve seçim hakkı farklı olabilir. Yöntem uyarlanabilir; hukuki araç doğrudan kopyalanamaz. Karşılaştırma prestij değil açıklama amacı taşımalıdır.

9.19 Yerel kriz kapasitesi ve olağan hizmetin korunması

Kitlesel geliş veya afet anında belediye barınma, su, temizlik, ulaşım, sosyal destek ve kamusal iletişimi hızla ölçekler. Yerel kriz kapasitesi sadece acil plan değil, olağan hizmetin çökmesini önleme yeteneğidir. Yeni gelenlere hizmet sunarken yerleşik nüfusun temel hizmeti ciddi biçimde bozulursa toplumsal gerilim ve siyasi karşıtlık artmaktadır (Boin vd., 2005; OECD, 2018).

Önceden hazırlanan tesis listesi, tedarik çerçevesi, tercüman havuzu, gönüllü koordinasyonu, veri formu ve merkezî irtibat noktası müdahaleyi hızlandırır. Plan belirli tek senaryoya bağlanmamalı; küçük, orta ve yüksek ölçek için seçenek içermelidir. Düzenli tatbikat görev ve iletişim açığını göstermektedir.

Kriz bütçesi belediyeye hızlı erişmelidir. Sonradan geri ödeme mali kapasitesi zayıf belediyenin önce harcama yapmasını beklerse eşitsizlik oluşmaktadır. Ön ödeme, formüle dayalı acil transfer ve basit ilk rapor kullanılabilir; işlem sonrası belge ve performans denetimi korunur. Acil fon siyasi parti veya görünürlük ölçütüne bağlı olmamalıdır.

Kamu iletişimi mahalle ölçeğinde yapılmalıdır. Tesisin hangi gerekçeyle açıldığı, kaynağın nereden sağlandığı, hizmetin hangi gruplara ve ne kadar süreyle sunulacağı ile yerleşik nüfusun kaygılarının nasıl yönetileceği kamuoyuna açık biçimde anlatılmalıdır. Bilgi boşluğu söylenti ve hedef göstermeyi artırmaktadır. Çok dilli fakat ortak olguya dayalı düzenli açıklama gerekmektedir.

Gönüllü ve sivil seferberlik ilk günlerde değerli, uzun dönemli profesyonel hizmetin yerine geçemez. Çocuk koruma, sağlık, güvenlik ve veri işinde yetki ile eğitim gerekmektedir. Gönüllü kayıt, görev sınırı, sigorta ve davranış standardı kurulmalıdır. Spontane yardımın dışlayıcı veya mükerrer dağılımı koordine edilmelidir.

Krizden çıkış planı geçici tesis, personel, sözleşme ve veri için tarih ve ölçüt belirlemektedir. İhtiyaç kalıcı hâle gelmişse olağan bütçe ve meclis yetkisine geçirilir. Geçici yerleşim yıllarca standardın altında bırakılamaz. Kriz sonrası bağımsız inceleme, yerel bulguyu ulusal kapasite planına taşınmalıdır.

9.20 Bölüm sonucu: Kentsel üyelik ve görev-finance-anlatı üçgeni

Kentsel sınır belge, adres, dil, konut, okul, sağlık, çalışma ve kamusal alan üzerinden işlemektedir. Belediye ulusal vatandaşlık veya iltica statüsü vermemektedir; kişinin o statüyle yaşayabileceği gerçek çevreyi kurmaktadır. Bu nedenle yerel yönetimin göç siyasetindeki etkisi biçimsel yetkisinden daha büyüktür. Etki, demokratik ve mali sorumlulukla eşleşmelidir (Bauböck, 1994; Bosniak, 2006; Caponio & Borkert, 2010).

Yerel rejimin sürdürülebilirliği üç bağlantıya bağlıdır. **Görev**, hangi hizmet ve standardın kime ait olduğunu; **finansman**, fiili nüfus ve ihtiyaca göre kaynağı; **anlatı**, yatırımın ortak yararını ve hedefli desteğin nedenini açıklamaktadır. Görev var, kaynak yoksa hizmet çöker. Kaynak var, açıklama yoksa kayırma algısı oluşmaktadır. Anlatı var, sonuç yoksa güven kaybolur.

Yerel vatandaşlık ulusal üyeliğin rakibi değil, ikamet eden kişinin gündelik kamu ilişkisini tanımlayan ara kavramdır. Katılım konseyi, güvenli hizmet erişimi, şeffaf bütçe ve eşit düzenleme bu ilişkinin araçlarıdır. Göçmen yalnız yardım alıcısı değil çalışan,

kiracı, ebeveyn, öğrenci, girişimci ve komşudur. Politika bu rollerin farklı bilgi ve sorumluluğunu tanımalıdır.

Kentler arası ağlar ve sivil toplum kapasite sağlamaktadır; kamu sorumluluğunu devralmaz. Ana akımlaştırma ile hedefli destek, yerel uyarılama ile ulusal standart, veri paylaşımı ile mahremiyet birlikte dengelenmelidir. Başarının ölçüsü etkinlik sayısı değil hizmete eşit erişim, mali sürdürülebilirlik, mahalle bağlantısı ve kararın açıklanabilirliğidir (Caponio & Borkert, 2010; Zapata-Barrero vd., 2017).

Kentsel sorunların göçmen grubuna atfedilmesi, konut arzı, ücret denetimi ve kamu kapasitesindeki yapısal açığı gizleyebilir. Sonraki bölümde incelendiği üzere güvenlikleştirme ve göçmen karşıtı söylem bu aktarımı siyasi olarak hızlandırır. Demokratik yerel yönetim, kaygıyı inkâr etmeden sorunu doğru kuruma, bütçeye ve davranışa bağlamalıdır.

Tablo 9.2. Yerel göç politikasının görev-finansman-anlatı testi

Politika alanı	Görev sorusu	Finansman sorusu	Kamusal anlatı sorusu	Sonuç kanıtı
Konut	Acil, sosyal ve piyasa aracını kim yürütüyor?	Arz, kira ve özel ihtiyaç maliyeti nasıl paylaşılıyor?	Yatırım bütün düşük gelirli sakinlere nasıl yarar sağlıyor?	Evsizlik, aşırı kalabalık, bekleme ve ayırım şikâyeti
Eğitim	Kayıt, dil desteği ve ulaşım kime ait?	Çocuk sayısındaki ani değişim nasıl karşılanıyor?	Destek neden ayrıcalık değil eşit erişim aracıdır?	Kayıt, devam, geçiş ve okul terki

Politika alanı	Görev sorusu	Finansman sorusu	Kamusal anlatı sorusu	Sonuç kanıtı
Sağlık	Temel erişim ve tercüme standardını kim sağlıyor?	Koruyucu ve acil hizmet maliyeti nerede oluşuyor?	Güvenli erişim toplum sağlığını nasıl koruyor?	Bekleme, takip, tercüme ve hizmetten kaçınma
İşgücü	Ruhsat, denetim ve eşleştirme nasıl bağlanıyor?	Eğitim ve iş denetimi kimce finanse ediliyor?	Kayıtlı çalışma yerli ve göçmen işçiyi nasıl koruyor?	Ücret, kayıtlılık, beceri uyumu ve iş kazası
Katılım	Konseyin gündem ve cevap hakkı nedir?	Tercüme, bakım ve erişim gideri var mı?	Kimlerin sesi ve hangi sınırla karara giriyor?	Temsil çeşitliliği, cevap ve uygulanan öneri
Kriz	Yerel ve merkezi komuta nasıl ayrılıyor?	Acil transfer zamanında ve ihtiyaca dayalı mı?	Geçici tesis ve ortak hizmet nasıl açıklanıyor?	Olağan hizmet sürekliliği, çıkış ve bağımsız inceleme

10. BÖLÜM

GÜVENLİKLEŞTİRME, GÖÇMEN KARŞITI SÖYLEM VE SİYASAL KURUMLAR

10.1 Güvenlikleştirme yaklaşımı

Güvenlikleştirme, bir konunun olağan politika meselesinden varoluşsal tehdit alanına taşınmasını açıklayan kuramsal yaklaşımdır. Bir siyasi aktör tehdit iddiasında bulunmaktadır, belirli bir referans nesnesinin korunması gerektiğini savunmaktadır ve olağan usullerin dışındaki tedbirleri meşrulaştırmaya çalışmaktadır. İddianın etkisi yalnız nesnel tehlikeye değil, ilgili kamunun ve kurumların bu çerçeveyi kabul etmesine bağlıdır (Buzan vd., 1998). Göç, nüfus, kimlik, kamu düzeni ve sınır kontrolüyle bağlantısı nedeniyle bu sürece ağıttır.

Güvenlikleştirme teorisi, gerçek güvenlik risklerini inkâr etmemektedir. İnsan kaçakçılığı, belge sahteciliği, sınır aşan suç ve şiddet somut kamu sorunlarıdır. Analitik soru, riskin bütün göçmenleri kapsayan sınırsız tehdit kategorisine dönüştürölüp dönüştürölmediğidir. Risk odaklı politika belirli davranış ve olguyu

incelemektedir; güvenlikleştirici söylem statü veya kökeni tehlikeyle özdeşleştirebilir. Bu ayrım kurumların ölçülü araç seçimi için önemlidir (Boswell, 2007; Buzan vd., 1998).

Huysmans, Avrupa bütünleşmesi içinde göçün iç güvenlik, kamu düzeni ve toplumsal bütünlükle ilişkilendirilmesini incelemiştir (Huysmans, 2000). Bigo ise yalnız siyasi konuşmaya değil, güvenlik profesyonelleri, veri sistemleri ve risk tekniklerinin “huzursuzluk yönetimi” içindeki rolüne dikkat çeker (Bigo, 2002). Bu yaklaşım, güvenlikleştirmenin parlamento kürsüsü kadar idari rutin ve teknoloji içinde üretildiğini göstermektedir.

Güvenlikleştirmenin kurumsal sonucu yetki ve kaynak kaymasıdır. Sosyal hizmet, entegrasyon veya işgücü birimleri yerine kolluk ve sınır kapasitesi öncelik kazanabilir. Karar süreleri kısalır, gizlilik genişler ve yürütme merkezileşir. Bu kayma her durumda hukuka aykırı değildir; fakat gerekçe, süre ve sonuç denetimi olmadan kalıcılaşabilir. Bütçe, söylemin hangi kurumsal yapıya dönüştüğünü gösteren önemli kanıttır (Bigo, 2002; Huysmans, 2000).

Güvenlikten çıkarma, konunun siyasetlesztirilmesi değildir. Göç yine çatışmalı bir kamu politikası olarak tartışılır; olağan kurum, veri ve hak usullerine geri dönmektedir. Parlamento müzakere etmektedir, idare somut risk ölçütü kullanmaktadır, denetim kurumu sonuçları incelemektedir. Amaç güvenliği yok saymak değil, tehdidin istisna yönetimini otomatik olarak meşrulaştırmasını önlemektir.

10.2 Söylemden idari pratiğe

Siyasi söylem kurumlara emir vermeden de etki edebilir. Sürekli “istila”, “yük” veya “suç” dili kullanan bir ortamda kamu görevlileri belirsiz dosyaları daha şüpheci değerlendirebilir, kaynak yöneticileri güvenlik yatırımlarını önceliklendirebilir ve

başvurucular kurumla temastan kaçınabilir. Söylem, örgütsel uygunluk anlayışını değiştirmektedir. Yeni kurumsalcılığın norm ve rutin vurgusu bu aktarımı açıklamaya yardımcı olur (March & Olsen, 1984).

İdari sınıflandırma söylemi teknik forma dönüştürmektedir. Risk kategorisi, ülke listesi, öncelik kodu ve kontrol profili, siyasi tehdidi işlem kuralına çevirebilir. Bu araçlar gerekli olabilir; ölçütlerin veri ve amaçla ilişkisi denetlenmelidir. Kategori bütün bir milliyeti veya dini dolaylı biçimde hedefliyorsa eşitlik sorunu doğmaktadır. Düzenli etki analizi, profilin hata ve ayırım sonuçlarını ortaya çıkarır.

Personel eğitimi siyasi dilden mesleki ölçüte geçiş sağlamaktadır. Görevli koruma talebi, kaçakçılık mağduru ve güvenlik riskini ayırt edebilmelidir. Eğitim tek seferlik farkındalık oturumu değil, vaka, karar geri bildirimi ve etik rehber içermelidir. Üst yönetimin performans mesajı eğitimle çelişirse davranışı hedef belirlemektedir. Kurumsal kültür, ödül ve denetim sistemiyle şekillenir.

Güvenikleştirici uygulama geri besleme üretmektedir. Yoğun kontrol daha çok ihlal tespit etmektedir; artan tespit “tehdidin büyüdüğü” şeklinde yorumlanır ve yeni kontrol talebi doğurmaktadır. Ölçüm, denetim yoğunluğundaki değişimi hesaba katmalıdır. Yakalama artışı akış artışı, kapasite artışı veya tanım değişikliği sonucu olabilir. Veri açıklaması olmadan sayı siyasi döngüyü besler.

İdari pratiğin dış denetimi söylemden bağımsız kanıta dayanmaktadır. Sayıştay kaynak ve sonuç ilişkisini, ombudsman kişi deneyimini, eşitlik kurumu grup etkisini, parlamento yetki ve önceliği incelemektedir. Forumların ortak bulgusu, siyasi iddianın operasyonel karşılığını görünür kılmaktadır. Böylece tartışma niyet okumaktan ölçülebilir kurumsal sonuca geçmektedir.

10.3 Göçmen karşıtı söylemin yapısı

Göçmen karşıtı söylem farklı temalar kullanmaktadır: ekonomik rekabet, refah yükü, güvenlik, kültürel uyumsuzluk, demografik değişim ve siyasi egemenlik. Bu temalar her ülkede aynı ağırlıkta değildir. İşsizlik döneminde emek rekabeti, terör olayı sonrasında güvenlik, konut krizinde kira baskısı öne çıkabilir. Söylemin başarısı mevcut toplumsal sorunları göçle tek neden ilişkisine bağlamasında yatar (Hampshire, 2013; Wodak, 2015).

“Halk” ve “yabancı” karşıtlığı, içerideki farklılıkları siler. Vatandaşlar tek çıkar ve kimliğe sahip değildir; göçmenler statü, sınıf, cinsiyet, yaş ve ikamet süresi bakımından çeşitlidir. Popülist radikal sağ, yerlilik ve otoriterlik üzerinden bu karşıtlığı siyasallaştırabilir (Mudde, 2007). Moffitt’in siyasi tarz yaklaşımı, krizin ve performansın bu söylemdeki rolünü göstermektedir (Moffitt, 2016).

Göçmen karşıtı söylem, meşru politika eleştirisiyle aynı değildir. Kabul kapasitesi, düzensiz giriş, maliyet, entegrasyon sorunu veya kamu düzeni açıkça tartışılabilir. Demokratik sınır, kişilerin insan onurunu reddeden, tüm grubu suçla özdeşleştiren veya şiddeti teşvik eden genellemede ortaya çıkmaktadır. Kurumlar eleştiriye cevap verirken sorunları inkâr etmemeli; damgalamayı normalleştirmemelidir (Atay vd., 2026; Wodak, 2015).

Kavramsal ayrımların korunması bu noktada önemlidir. Her kısıtlayıcı göç politikası güvenlikleştirme, her göç karşıtı görüş nativizm, her nativist söylem nefret söylemi ve her radikal sağ parti “aşırı sağ” olarak sınıflandırılmaz. Güvenlikleştirme olağan siyaset dışı araçların meşrulaştırılmasıyla, nativizm siyasal topluluğun “yerli” üyeleriyle yabancılar arasında hiyerarşik ayrımla, nefret söylemi ise bağlam, hedef, ifade biçimi ve zarar ihtimaliyle ilgilidir. Bu kavramları eşitlemek hem siyasal analizi hem de ifade özgürlüğü

ile hak koruması arasındaki hukuki dengeyi zayıflatır (Atay vd., 2026; Mudde, 2007).

Söylemin hedefi bazen göçmenlerden çok hak ve denetim kurumlarıdır. Mahkeme, ombudsman, sivil toplum veya uluslararası kuruluş “milli iradeye engel” olarak sunulmaktadır. Böylece yürütmenin kontrol vaadiyle kurumsal sınırlamalar arasında ahlaki çatışma yaratılır. Demokratik cevap, kurumların soyut otoritesini savunmakla sınırlı kalmamalı; denetimin hatayı, maliyeti ve keyfiliği nasıl azalttığını somut göstermelidir.

Göçmen karşıtlığı yerel ölçekte hizmet rekabeti algısıyla birleşebilir. Yeni gelenlere yardım yapıldığı, yerleşik yoksulların unutulduğu düşüncesi güveni zedeler. Finansman kaynağı ve uygunluk ölçütü açıklandığında yanlış algı azalabilir. Ortak altyapı yatırımı ve ihtiyaç temelli hizmet, grupları rakip hâline getiren tasarımı önlemektedir. Şeffaflık söylemle mücadelenin kurumsal aracıdır.

10.4 Siyasal partiler ve aşırı sağ

Göç, aşırı sağ partiler için kimlik, güvenlik ve egemenliği birleştiren mobilizasyon konusudur. Parti başarısı yalnız aldığı oyla ölçülmez; ana akım partilerin gündem ve dilini değiştirmesi de etkidir. Rakibin seçmenini geri kazanma amacıyla söylemin sertleştirilmesi, aşırı sağ çerçevenin normalleşmesine yol açabilir. Politika ayrıntısı güvenlik simgesinin gerisinde kalmaktadır (Mudde, 2007; Wodak, 2015).

Ana akım partilerin iki tepkisi vardır: sınırlandırıcı gündemi benimsemek veya açık karşıtlık kurmak. Her ikisi tek başına seçmen kaygısını çözmeyebilir. Sorunların veriyle tanınması, uygulanabilir araç ve maliyetin açıklanması daha sürdürülebilir bir yaklaşım sağlamaktadır. Göç politikasını ahlaki üstünlük yarışına çevirmek,

kurumsal seçenekleri daraltır (Hooghe & Marks, 2009; Hooghe & Marks, 2018; Mudde, 2007).

Koalisyon siyaseti, küçük partinin göç gündeminde orantısız etki kazanmasına yol açabilir. Hükümet kurma pazarlığı belirli bakanlık, düzenleme veya uygulama hedefini önceliklendirebilir. Parlamenter sistemde koalisyon sözleşmesi politikanın açık kayıdır; gerçekleşme düzenli izlenmelidir. Başkanlık sisteminde seçim ittifakı ve yürütme atamaları benzer etki üretebilir.

Avrupa düzeyinde parti grupları ulusal aşırı sağ partileri ortak gündemde buluşturabilir; ancak egemenlik ve dış politika farkları birliklerini sınırlayabilir. 2024 sonrası Avrupa Parlamentosu bileşimi, göç ve geri dönüş dosyalarında daha sınırlayıcı çoğunlukların kurulabilmesini sağlamıştır. 2026 geri dönüş düzenlemesindeki Parlamento oyu, hak ve etkinlik tartışmasının yeni siyasi dengesini göstermiştir (Avrupa Parlamentosu, 2026).

Türkiye’de göç ve özellikle Suriyeliler seçim ve parti rekabetinin yüksek görünürlüklü konusudur. Önceki araştırmalar, politika sürecinin insani kabul, güvenlik ve toplumsal uyum arasında şekillendiğini göstermiştir (Bulut vd., 2018). Parti söyleminin idari dönüş ve hizmet kararına etkisi, somut yetki ve bütçe üzerinden incelenmelidir. Toplu ve takvime bağlanmış vaatler bireysel güvenlik ile uluslararası yükümlülükleri ortadan kaldıramaz.

10.5 Medya ve gündem kurma

Medya göç olaylarını seçmektedir, adlandırır ve bağlama yerleştirir. Tekil suç, sınır görüntüsü veya hizmet çatışması tekrarlar genel eğilim gibi algılanabilir. Ters yönde, hak ihlali veya yerel baskı görünmez kalabilir. Haber değeri ile temsili veri aynı şey değildir. Kamu kurumları olay iletişimini uzun dönemli veri ve yöntem açıklamasıyla desteklemelidir (Wodak, 2015).

Görsel dil güvenlikleştirmede güçlüdür. Kalabalık sınır görüntüsü, bireysel yaşam öyküsünü anonim kitleye dönüştürebilir. Polis ve tel örgü görüntülerinin sürekli kullanımı göçü doğal olarak güvenlik alanına yerleştirir. Medyanın editoryal özgürlüğü korunurken doğruluk, bağlam ve insan onuru mesleki standartlarla desteklenir. Kamu kurumu sansür değil zamanında bilgi sağlamalıdır.

Kaynak bağımlılığı, yürütmeye gündem üstünlüğü verebilir. Operasyon verisine yalnız bakanlık erişiyorsa gazeteci resmî çerçeveyi tekrarlar. Açık veri, parlamento raporu, denetim bulgusu ve bağımsız araştırma kaynak çoğulluğu sağlamaktadır. Basın toplantısında ham sayının tanım ve karşılaştırması sunulmalıdır. Hızlı bilgi yanlışlığı sonradan düzeltme kaydıyla yönetilebilir.

Medya kutuplaşması aynı olayın tamamen farklı gerçeklikler olarak sunulmasına yol açabilir. Ortak olgu zemini kaybolduğunda politika tartışması kimlik teyidinde dönüşmektedir. Bağımsız istatistik, akademik veri ve denetim raporları bu zemini kısmen kurabilir. Kurumların güvenilirliği siyasi iktidardan bağımsız yöntem ve düzeltme pratiğine dayanmaktadır.

Göçmenlerin medyada kendi sesiyle yer alması temsil dengesini artırabilir; güvenlik ve mahremiyet riski gözetilmelidir. Koruma başvurusunun kimliği rızası olmadan açıklanmamalı, travmatik hikâye izlenme aracı yapılmamalıdır. Kurumlar medyaya erişim sağlarken kişiyi tanıtım nesnesine dönüştürmemelidir.

10.6 Dijital platformlar ve hızlandırılmış kutuplaşma

Dijital platformlar göç söyleminin hızını, erişimini ve tekrarını artırmaktadır. Kısa video, görüntü ve iddia bağlamdan kopuk biçimde dolaşabilir. Tavsiye sistemleri yüksek etkileşimli öfke ve korku içeriğini görünür kılabılır. Organize ağlar aynı mesajı büyütürken toplumsal çoğunluk izlenimi yaratabilir. Bu süreç, siyasi

aktörlerin gündem ve kurumların kriz iletişimini etkilemektedir (Atay vd., 2026).

Yanlış bilgiyle mücadele ifade özgürlüğü bakımından hassastır. Devletin eleştirel görüşü “yanlış” sayarak kaldırma talebi demokratik risktir. Müdahale, açıkça hukuka aykırı tehdit ve hedef göstermeyi sınırlarken tartışmalı siyasi görüşe alan bırakmalıdır. Düzeltme, kaynak bağlantısı, bağlam etiketi ve medya okuryazarlığı daha az müdahaleci araçlardır.

Platform verisine erişim araştırma ve denetim için önemlidir. Hangi içeriğin hangi gruba nasıl yayıldığı bilinmeden ayırım ve şiddet riski değerlendirilemez. Ticari sır ve kullanıcı mahremiyeti gerçek sınırlardır. Bağımsız araştırmacıya güvenli veri erişimi, toplulaştırılmış şeffaflık raporu ve algoritmik risk değerlendirmesi denge sağlayabilir.

Kamu kurumlarının sosyal medya kullanımı tarafsızlık standardına tabidir. Resmî hesap siyasi kampanya dili kullanmamalı, doğrulanmamış olay açıklamamalı ve kişisel bilgiyi paylaşmamalıdır. Hızlı kriz iletişimi için önceden görev, onay ve düzeltme protokolü kurulmalıdır. Silinen veya düzeltilen içerik arşivlenmeli ve açıklanmalıdır.

Dijital nefret söylemi çevrimdışı hizmet ve güvenlik sonucuna dönüşebilir. Belirli mahalle veya işletmenin hedef gösterilmesi saldırı riskini artırmaktadır. Belediye, kolluk ve platformlar olay tespiti, mağdur desteği ve iletişimde işbirliği yapmalıdır. Önleme, tüm göç tartışmasını gözetim altına almak değil somut zarar sinyallerine orantılı cevap vermektir.

10.7 İfade özgürlüğü ve nefret söylemi

İfade özgürlüğü göç politikasının sert biçimde eleştirilmesini, kabulün azaltılmasının savunulmasını ve hükümet uygulamasının sorgulanmasını korumaktadır. Demokratik toplum

rahatsız edici görüşleri de taşımaktadır. Sınırlama, yalnız görüşün hoşnutsuzluk yaratmasına dayanamaz. Buna karşılık şiddete teşvik, doğrudan tehdit ve kişileri insanlık dışılaştıran hedef gösterme başkalarının hakları ve kamu güvenliği bakımından müdahale alanı doğurabilir.

Nefret söylemi tanımı açık olmalıdır. “Göç maliyeti yüksektir” iddiası tartışmalı bir politika görüşüdür; bütün bir gruba saldırı çağrısı farklı niteliktedir. Belirsiz ceza veya idari yaptırım, meşru tartışmayı caydırabilir ve seçici uygulanabilir. Bağlam, konuşanın etkisi, hedef grubun kırılganlığı, yayılma ve yakın zarar ihtimali birlikte değerlendirilmelidir (Atay vd., 2026; Avrupa Birliği, 2008).

Siyasi liderlerin sorumluluğu hukuki eşikten daha geniştir. Bir ifade cezalandırılmasa bile kamu görevlisinin tarafsızlığını ve toplumsal güveni zedeleyebilir. Parlamento etik kuralları, parti içi disiplin ve kamusal cevap mekanizmaları siyasal hesap verme sağlamaktadır. Ceza hukuku her zararlı söylemin ilk aracı olmamalıdır.

Kamu kurumları nefret suçlarını doğru sınıflandırmalı ve mağdurun statü korkusunu azaltmalıdır. Düzensiz durumda bulunan kişi saldırıyı bildirdiğinde göç uygulamasıyla karşılaşacağını düşünürse suç görünmez kalmaktadır. Belirli suç bildirimleri için güvenli temas ve veri amacı ayrımı kurulabilir. Bu düzen suç dokunulmazlığı değil, kamu güvenliğine erişim sağlamaktadır.

Eğitim ve karşı söylem uzun dönemli araçlardır. Resmî kampanya soyut hoşgörü sloganıyla sınırlı kalmamalı; veri okuryazarlığı, ortak hizmet ve hukuk bilgisi sağlamalıdır. Göçmenleri yalnız mağdur veya ekonomik fayda olarak sunmak insan öznesini daraltır. Demokratik dil, farklı çıkar ve çatışmaların kurallı biçimde tartışılabileceğini göstermelidir.

10.8 Kurumların güvenlikleştirmeye tepkisi

Parlamento, tehdit iddiasını delil, araç ve süre bakımından inceleyebilir. Gizli güvenlik bilgisinin tamamı açıklanamayabilir; yetkili komisyon bağımsız değerlendirme yapabilir. Acil yetki için süre sonu ve yeniden onay konabilir. Muhalefetin bilgi hakkı, çoğunluğun kriz tanımı üzerindeki tekeli sınırlar.

Yargı kanunilik, gereklilik ve orantılılık sınırını uygulamaktadır. Fakat güvenlikleştirmeye demokratik cevap yalnız dava değildir. Sayıştay güvenlik yatırımının maliyet ve sonucunu, ombudsman idari davranışı, insan hakları kurumu ayırım ve kapalı tesisleri incelemektedir. Farklı forumların ortak veri zemini tehdit dilini somut sonuca çevirir.

Profesyonel bürokrasi siyasi baskıya karşı kurumsal direnç sağlayabilir. Açık rehber, liyakat, etik ve kayıt, memurun keyfi talimata uymasını zorlaştırır. Aynı bürokrasi kendi güvenlik mantığını kapalı biçimde genişletebilir. Mesleki özerklik dış denetim ve şeffaflıkla birlikte anlamlıdır.

Yerel yönetimler toplumsal gerilime erken temas etmektedir. Yanlış bilgi, konut çatışması veya kamusal alan sorunu büyümeden arabuluculuk ve açık iletişim kurabilir. Ancak belediye ulusal siyasi kutuplaşmanın tarafı hâline gelirse güven azalmaktadır. Yerel veri, hizmet ölçütü ve katılım kanalı, kimlik çatışmasını somut politika sorununa dönüştürmektedir.

Sivil toplum izleme, hukuki yardım ve karşı söylem sağlamaktadır. Hükümet eleştirisi “güvenlik karşıtlığı” olarak damgalanmamalıdır. Aynı zamanda sivil kuruluşlar veri ve yöntem şeffaflığına uymalı, tekil olayı doğrulamadan genellememelidir. Kurumsal güven, bütün aktörlerin kanıt standardıyla güçlenir.

10.9 Orantılılık ve politika araçlarının sınırı

Güvenlikleştirme olağan araçların yetersiz olduğu iddiasına dayanmaktadır. Orantılılık bu iddiayı yapılandırır: amaç meşru mu, araç amaca elverişli mi, daha az müdahaleci seçenek var mı, sağlanan yarar hak ve maliyet zararına ağır basıyor mu? Bu sorular yargısal inceleme kadar politika tasarımı ve parlamento değerlendirmesinde de kullanılabilir (Atay vd., 2026).

Genel yasak ve toplu tedbir yönetim açısından kolaydır; bireysel farkları siler. Belirli milliyete, bölgeye veya statüye dayalı geniş kontrol, gerçek risk göstergesiyle bağlantı kurulmadan uygulanırsa ayrımcılık üretmektedir. Risk ölçütü düzenli güncellenmeli, yanlış pozitif ve negatif oranı izlenmelidir. Tehdit azalınca araç otomatik olarak sona ermelidir.

Süre orantılılığın temel unsurudur. Kriz yetkisi veya iç sınır kontrolü tekrar tekrar uzatıldığında her uzatma güncel delil ve alternatif analizi gerektirmektedir. İlk olayın ağırlığı yıllar sonra otomatik gerekçe olamaz. Parlamento ve bağımsız denetim, uzatmanın kümülatif hak ve maliyet etkisini değerlendirmelidir.

Mali orantılılık genellikle ihmal edilir. Yüksek maliyetli duvar, gözetim sistemi veya dış merkez, beklenen risk azaltımıyla karşılaştırılmalıdır. Sözleşme ve bakım maliyeti, yer değiştiren rota ve kaçakçılık uyumu hesaba katılmalıdır. EPRS'nin geri dönüş merkezleri analizi, benzer modellerin yüksek maliyet ve sınırlı sayı sorununa işaret etmektedir (European Parliamentary Research Service, 2026). Sembol değeri, performansın yerine geçmemelidir.

Orantılılık değerlendirmesi karar öncesi ve sonrası yapılmalıdır. Beklenen etki belirsizse pilot ve süreli yetki kullanılabilir. Uygulama verisi hedefi desteklemiyorsa araç değiştirilir veya sona erer. Başarısız tedbiri siyasi itibar nedeniyle sürdürmek kurumsal kilitlenme yaratmaktadır. Denetim, geri çekilmeyi başarısızlık değil öğrenme olarak mümkün kılmalıdır.

10.10 Bölüm değerlendirmesi: Güvenliğin demokratik yönetimi

Göç ile güvenlik arasında ilişki vardır; bu ilişki bütün göçü varoluşsal tehdit saymayı gerektirmez. Güvenlikleştirme yaklaşımı, riskin nasıl söylem, bütçe, örgüt ve teknolojiye dönüştüğünü göstermektedir. Tehdit çerçevesi kabul edildiğinde yürütme gücü, gizlilik ve istisna genişler. Demokratik kurumların görevi somut riski inkâr etmek değil, genişlemenin delil, süre ve orantı sınırını kurmaktır (Boswell, 2007; Buzan vd., 1998; Huysmans, 2000).

Göçmen karşıtı söylem, ekonomik ve kentsel sorunları tek bir dış gruba bağladığında politika kapasitesini de zayıflatır. Konut açığı, işgücü kayıt dışılığı ve hizmet yetersizliği yapısal nedenleriyle ele alınmaz. Damgalama kişilerin kuruma güvenini azaltmaktadır ve veri kalitesini bozar. Güvenlik söylemi kısa vadeli mobilizasyon sağlarken yönetimin gerçek sorun çözme kapasitesini aşındırabilir.

Parlamento, yargı, Sayıştay, ombudsman, insan hakları kurumu, yerel yönetim ve profesyonel bürokrasi farklı karşılıklar üretmektedir. Bu kurumlar tehdit iddiasını ortak bilgi ve ölçütle sınamalıdır. İfade özgürlüğü güçlü biçimde korunurken şiddet ve hedef göstermeye orantılı müdahale edilir. Dijital platformların hızına karşı zamanında, yöntemli ve düzeltilebilir kamu iletişimi gerekmektedir.

Bir sonraki bölüm savaş, kitlesel yerinden edilme, ekonomik kriz, iklim ve afetin göç politikasını nasıl dönüştürdüğünü inceleyecektir. Kriz güvenlikleştirmenin güçlü ortamıdır; aynı zamanda dayanışma, geçici koruma ve yeni kurumsal kapasite için fırsat yaratmaktadır. Temel soru, geçici aracın ne zaman ve hangi denetimle kalıcı kuruma dönüştüğüdür.

Tablo 10.1. Güvenlikleştirme sürecinin kurumsal göstergeleri

Aşama	Gözlenebilir belirti	Kurumsal risk	Demokratik kontrol
Tehdit sunumu	Göçün bütüncül ve varoluşsal tehlike olarak çerçeveselenmesi	Farklı statü ve risklerin silinmesi	Ortak veri, parlamento tartışması, alternatif çerçeve
İstisna talebi	Olağan usulden sapma ve acil yetki	Süre ve kapsam belirsizliği	Süre sonu, yeniden yetkilendirme, gerekçe
Kaynak kayması	Güvenlik bütçesinin diğer işlevlere göre hızlı artması	Koruma ve hizmet kapasitesinin zayıflaması	Program bütçesi ve etki analizi
İdari kodlama	Risk profili, liste ve otomatik öncelik	Dolaylı ayırım ve hatanın görünmezliği	Bağımsız test, insan incelemesi, düzeltme
Normalleşme	Geçici aracın rutinleşmesi	Kalıcı yürütme yoğunlaşması	Kriz sonrası inceleme ve otomatik sona erme

11. BÖLÜM

KRİZLER ÇAĞINDA GÖÇ POLİTİKALARI

11.1 Kriz, hareketlilik ve siyasal karar

Göç siyaseti çoğu zaman kriz diliyle kurulmaktadır. Savaşın, kitlesel yerinden edilmenin, iktisadi daralmanın, çevresel yıkımın ya da büyük bir afetin ardından çok sayıda insanın kısa sürede yer değiştirmesi; kamu kurumlarının alışılmış işleyişini zorlayabilir. Bununla birlikte her yoğun hareketlilik kendiliğinden “kriz” değildir. Kriz, nesnel baskı ile siyasal yorumun kesiştiği bir karar durumudur. Gelen kişi sayısı, hareketin hızı, barınma ve kayıt kapasitesi gibi maddi göstergeler önem taşımaktadır; fakat bu göstergelerin hangi eşiği aştığında olağan düzenin yetersiz sayılacağı, kurumların nasıl harekete geçirileceği ve yükün kimler arasında paylaştırılacağı siyasal olarak belirlenmektedir. Bu nedenle kriz kavramı hem bir durum tespiti hem de bir yetkilendirme biçimidir.

Kriz yönetimi literatürü, bir olayın yalnızca zarar üretmesiyle değil, temel değerleri tehdit etmesi, belirsizlik yaratması ve karar almak için zamanı daraltmasıyla kriz niteliği kazandığını

göstermektedir (Boin vd., 2005). Göç alanına uyarlandığında bu üç öge farklı düzeylerde ortaya çıkmaktadır. Temel değerler bakımından devlet güvenliği, insan yaşamı, sığınma hakkı, toplumsal dayanışma ve kamu hizmetlerinin sürekliliği aynı anda gündeme gelir. Belirsizlik, hareketin ne kadar süreceği, gelenlerin statüsü, geri dönüş imkânı ve uluslararası desteğin kapsamı hakkında oluşmaktadır. Zaman baskısı ise sınırdaki bekleyen insanlar, dolan kabul merkezleri ve belediyelere yönelen acil talepler aracılığıyla kurumsal kararı hızlandırır. Böyle bir tabloda yürütme organı, geniş koordinasyon kapasitesi ve kaynaklara hızlı erişimi nedeniyle öne çıkar; fakat hızın gerektirdiği merkezileşme, demokratik denetimi gereksiz kılmaz (Boin vd., 2005; Capoccia & Kelemen, 2007).

Kriz söyleminin iki yönlü etkisi vardır. Birinci yönde, dağınık kurumsal yetkileri ortak bir hedef etrafında birleştirmektedir; bütçe, personel ve altyapının hızla seferber edilmesini sağlamaktadır. İkinci yönde ise istisnai tedbirleri olağanlaştırabilir, göçmenleri tek bir güvenlik kategorisine indirgemeye ve yürütmenin takdir alanını kalıcı biçimde genişletmeye hizmet edebilir. Bu ikili sonuç, krizin kendisinden çok anayasal düzenin ve siyasal kurumların krize verdiği yanıtla ilgilidir. Demokratik bir kriz yönetiminin ölçüsü, yalnızca sınırı kontrol edip etmediği ya da hizmet üretip üretmediği değildir. Aynı zamanda alınan tedbirlerin gerekçelendirilebilir, süreli, denetlenebilir ve değişen koşullara uyarlanabilir olup olmadığıdır.

Bu bölüm krizleri, normal siyasetin dışındaki kısa kesintiler olarak değil, kurumsal değişimi hızlandıran kritik dönemler olarak incelemektedir. Savaş, kitlesel göç, ekonomik daralma, iklim ve çevre kaynaklı hareketlilik ile afetlerin farklı yönetsel sorunlar ürettiği gösterilecek; geçici korumanın statü ve zaman siyaseti tartışılacak; olağanüstü yetkilerin nasıl kalıcı örgütlere, bütçe kalemlerine ve bilgi altyapılarına dönüştüğü açıklanacaktır. Bu çerçevede kriz, mevcut kurumların dayanıklılığını sınıdığı kadar

gelecekteki sınır rejiminin bileşenlerini de üretmektedir. Dolayısıyla kriz yönetimi, anayasal sınırların geçici olarak askıya alındığı bir boşluk değil, bu sınırların yeniden müzakere edildiği yoğun bir kurumsal siyaset alanıdır (Boin vd., 2005; Capoccia & Kelemen, 2007; Pierson, 2000).

11.2 Savaş ve zorunlu yerinden edilme

Savaş kaynaklı hareketlilik, göç politikasının gönüllü hareket varsayımını sarsar. Kişilerin hedef ülke, zamanlama ve yolculuk biçimi üzerindeki tercihleri daralır; ayrılış kararı çoğu kez can güvenliğinin sağlanmasıyla ilgilidir. Bu nedenle savaşın tetiklediği hareketlilik, giriş kontrolü ile koruma yükümlülüğünü aynı kurumsal kapıda buluşturur. Sınır görevlisi, bir yandan ülkeye kabul koşullarını uygulamaktadır; diğer yandan geri gönderilmeme ilkesini ve uluslararası korumaya erişimi güvence altına alması gereken ilk kamu görevlisidir. Bu ikili rol, sınır kurumunun neden basit bir güvenlik aygıtına indirgenemeyeceğini açık biçimde göstermektedir.

Zorunlu yerinden edilmenin küresel büyüklüğü, tek tek devletlerin idari kapasitesini aşan bir yönetim sorunu yaratmaktadır. UNHCR'nin 2025 sonuna ilişkin küresel eğilimler raporu, zorla yerinden edilmiş kişilerin sayısını 117,8 milyon olarak bildirmiştir (UNHCR, 2026). Bu sayı, farklı hukuki statüleri ve ülke içi yerinden edilmeyi birlikte kapsayan küresel bir göstergedir; her hareketin uluslararası sınırı geçtiği anlamına gelmez. Yine de ölçek, savaş ve zulüm kaynaklı hareketliliğin geçici bir sapma değil, çağdaş dünya siyasetinin yapısal bir unsuru olduğunu ortaya koyar. Devletler bu yapısal olguyu yalnız ulusal acil durum mantığıyla ele aldığında, her yeni çatışma aynı kurumsal hazırlıksızlığı üretmektedir.

Savaş karşısındaki ilk karar, çoğu zaman bireysel statü belirleme kapasitesi ile toplu kabul gereksinimi arasındadır. Olağan sığınma usulü, her başvurunun koşullarını ayrı ayrı incelemeyi ve kişiselleştirilmiş bir karar vermeyi amaçlar. Kısa sürede çok sayıda kişinin gelmesi ise kayıt, tercüme, görüşme ve karar zincirini tıkar. Bu durumda geçici ya da grup temelli koruma, idari darboğazı azaltmaktadır ve kişilere hızla yasal ikamet ile temel hizmetlere erişim sağlamaktadır. Fakat grup temelli koruma, bireysel durumların görünmezleşmesi; kalış uzadıkça statü belirsizliğinin kronikleşmesi ve “geçicilik” varsayımının uyum politikalarını ertelemesi risklerini taşımaktadır (Avrupa Birliği, 2001).

Savaş kaynaklı göç ayrıca dış politika ile iç politikanın sınırını inceltir. Kabul kararı, çatışmanın taraflarına ilişkin diplomatik pozisyonu; koruma rejiminin finansmanı, müttefikler arasındaki yük paylaşımını; geri dönüş söylemi ise savaş sonrası düzen tasavvurunu yansıtmaktadır. Göç idaresi bu nedenle yalnız işleri bürokrasisinin teknik alanı değildir. Dışişleri, savunma, maliye, sosyal politika, eğitim ve yerel yönetimler aynı hareketlilik içinde farklı amaçlarla yer almaktadır. İyi işleyen bir model, bu aktörleri tek merkezde eritmek yerine açık bir görev paylaşımı ve düzenli koordinasyon mekanizması kurmaktadır.

Savaşın uzun sürmesi, kriz politikasını yerleşim politikasına dönüştürmektedir. İlk aylarda hayat kurtarma, kayıt ve barınma öncelikliken; ilerleyen yıllarda eğitimde kayıp kuşakların önlenmesi, işgücüne erişim, dil öğrenimi, konut, ayrımcılıkla mücadele ve yerel siyasal katılım öne çıkar. Kurumlar hâlâ “acil durum” bütçesi ve geçici personel rejimiyle çalışıyorsa, uzun vadeli hizmetler parçalı kalmaktadır. Geçiciliğin idari faydası ile toplumsal gerçekliğin kalıcılığı arasındaki makas açıldıkça hem göçmenler hem ev sahibi toplum için maliyet büyümektedir. Bu nedenle savaş göçüne verilen yanıtın belirli aralıklarla statü, bütçe ve hedefler bakımından yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.

11.3 Kitleseel hareketlilik ve ölçek sorunu

“Kitleseel göç” nitelemesi tek başına analitik bir ölçü sunmaz. Aynı sayı, nüfusu, mali kapasitesi ve yerleşim ağı farklı iki ülkede tamamen farklı sonuçlar doğurabilir. Ayrıca ulusal toplamalar, yerel yoğunlaşmayı gizler. Ülke nüfusuna oranla yönetilebilir görünen bir hareket, birkaç sınır ilinde veya büyükşehir ilçesinde okul, kira piyasası ve sağlık hizmetleri üzerinde keskin baskı yaratabilir. Bu nedenle ölçek, mutlak sayıdan en az dört ek değişkenle birlikte ele alınmalıdır: geliş hızı, mekânsal dağılım, nüfus yapısı ve kurumsal emme kapasitesi.

Geliş hızı, kamu idaresinin uyum süresini belirlemektedir. Yıllara yayılan göçte personel, bütçe ve tesis planlaması yapılabilir; birkaç haftada gerçekleşen hareketlilikte mevcut kapasite hızla tükenir. Mekânsal dağılım, maliyetin hangi yönetim düzeyinde ortaya çıktığını göstermektedir. Çocukların, yaşlıların, tek ebeveynli ailelerin ve sağlık ihtiyacı bulunan kişilerin oranı, hizmet kompozisyonunu değiştirmektedir. Kurumsal emme kapasitesi ise yalnız yatak ya da kayıt masası sayısından oluşmaz; karar prosedürlerinin açıklığı, veri sistemlerinin birlikte çalışabilirliği, personelin mesleki yeterliği ve merkez-yerel mali ilişkileri de kapasitenin parçalarıdır.

Bu yaklaşım, kriz eşiğinin siyaseten belirlenebilir olmasını inkâr etmemektedir; aksine tartışmayı daha hesap verebilir kılmaktadır. Hükümet “kapasite doldu” dediğinde hangi kapasitenin, hangi coğrafyada, hangi süre için ve hangi hizmet standardına göre dolduğunu açıklamalıdır. Benzer biçimde muhalefet ya da sivil toplum “kapasite vardır” dediğinde bunu barınma, personel, maliyet ve haklara erişim verileriyle temellendirmelidir. Ölçek hakkında ölçülebilir bir dil kurulmadığında, göç siyaseti sayılar üzerinden yürüyen fakat sayıları açıklamayan bir sembolik mücadeleye dönüşmektedir (Mahoney, 2000; Pierson, 2000).

Kitlesel hareketlilik, dağıtım kararını da merkezîleştirir. İnsanların ülke içinde hangi bölgeye yerleşeceği; belediyelerin hangi kaynakları alacağı; kabul merkezlerinin nerede kurulacağı ve hangi hizmetlerin merkezi kurumlarca karşılanacağı, yeniden dağıtım siyasetinin somut sorularıdır. Zorunlu yerleştirme, yerel eşitsizlikleri azaltabilir; buna karşılık aile bağlarını ve iş imkânlarını dikkate almayan dağıtım, ikincil hareketleri teşvik etmektedir. Tam serbest yerleşim ise ekonomik fırsatların bulunduğu kentlerde yoğunlaşmayı artırabilir. İşlevsel bir dağıtım modeli, merkezi eşitleme ile kişisel bağları ve yerel kapasiteyi birlikte gözetmelidir.

AB'nin yeni İltica ve Göç Yönetimi Tüzüğü, dayanışmayı göç baskısının yönetiminde sürekli bir unsur hâline getirmeyi amaçlar; dayanışma katkılarının biçimi ve sorumluluk mekanizmaları ortak düzen içinde tanımlanmıştır (Avrupa Birliği, 2024f). Bu tasarım, ölçeğin ulusüstü düzeyde paylaşılmasına yönelik kurumsal bir yanıt olarak okunabilir. Bununla birlikte bir kuralın dayanışma üretmesi, üye devletlerin yalnız metne uymasına değil, doğru veri sağlamasına, vaatlerini zamanında yerine getirmesine ve uygulamanın siyasal denetime açık olmasına bağlıdır. Dayanışma, mali veya sayısal bir transferden ibaret değildir; karar alma riskinin ve demokratik sorumluluğun paylaşılmasıdır.

11.4 Ekonomik kriz ve dağıtım çatışması

Ekonomik kriz ile göç arasındaki ilişki iki ayrı düzeyde kurulmalıdır. İlk düzey, geçim imkânlarının bozulmasının hareketliliği teşvik etmesidir. İşsizlik, ücretlerin erimesi, gıda ve enerji fiyatları ya da kamusal hizmetlerin çökmesi, kişileri ülke içinde veya sınır ötesinde yeni bir yaşam aramaya yöneltebilir. İkinci düzey ise ev sahibi ülkedeki ekonomik daralmanın göç siyaseti üzerindeki etkisidir. Daralan bütçe ve yükselen hayat pahalılığı, göçmenlere ayrılan kaynakların görünürlüğü artırılmaktadır;

toplumsal kaygı, vatandaşlık ve haklar dilinde bir dağıtım çatışmasına çevrilebilir (Hampshire, 2013; Wodak, 2015).

Ekonomik kriz döneminde göçmenlerin “maliyet” olarak sunulması, mali analizi siyasal bir simgeye indirger. Oysa kısa dönem kabul giderleri, orta vadeli vergi ve üretim katkıları, sektörler göre işgücü ihtiyacı, kayıt dışılık ve yerel hizmet maliyetleri birbirinden ayrılmalıdır. Tek bir toplam rakam, dağılımı ve zaman ufkunu gizler. Ayrıca maliyetin hangi bütçede görüldüğü önemlidir. Merkezi yönetim uluslararası fon alırken okul, atık, ulaşım ve sosyal yardım yükü belediyelerde birikebilir. Ulusal düzeyde dengeli görünen bilanço, yerel düzeyde açık verebilir. Bu nedenle ekonomik kriz yönetimi, göç bütçesini yönetim düzeyleri arasında izlenebilir kılmalıdır.

İşgücü piyasasında göçmenlerin konumu da krizin etkisini biçimlendirir. Statü belirsizliği, dil engeli veya çalışma iznine erişim güçlüğü, kişileri kayıt dışı ve düşük ücretli sektörler iter. Bu durum göçmen emeğini kırılganlaştırdığı gibi yerli çalışanlar üzerinde haksız rekabet algısı yaratmaktadır. Sorunun kaynağı göçmenin varlığından çok çalışma rejiminin denetimsizliği ve işveren teşvikleridir. Etkili politika, çalışma hakkını sınırsız bırakmak ile kapatmak arasında bir tercih yapmakla yetinmez; kayıt, denetim, ücret standartları, beceri eşleştirmesi ve mesleki eğitim araçlarını birlikte kullanmaktadır.

Ekonomik daralma, siyasal partileri kısa vadeli sembolik önlemlere yöneltebilir. Sosyal yardımlara vatandaşlık şartı eklemek, hizmet erişimini zorlaştırmak veya geri dönüş hedeflerini gerçekçi olmayan takvimlere bağlamak seçmene kararlılık mesajı vermektedir. Fakat bu önlemler halk sağlığı, sokakta yaşama, çocukların eğitimsiz kalması ve kayıt dışı istihdam gibi maliyetleri başka politika alanlarına taşıyabilir. Kriz siyasetinin temel yanılgısı,

maliyeti ortadan kaldırmakla onu bütçenin başka bir satırına veya toplumun başka bir kesimine aktarmayı birbirine karıştırmaktır.

Hesap verebilir ekonomik kriz yönetimi için en az üç zaman ufku gereklidir. Acil dönemde barınma, gıda, sağlık ve kayıt giderleri; orta vadede eğitim, istihdam, konut ve yerel altyapı; uzun vadede toplumsal uyum, vatandaşlığa geçiş ya da sürdürülebilir geri dönüşün mali sonuçları ayrı ayrı planlanmalıdır. Bu ayrım, göç politikasının maliyetini küçültmez; tam tersine gerçek maliyeti görünür kılmaktadır ve karar vericilerin farklı seçenekleri karşılaştırabilmesini sağlamaktadır. Denetimin görevi de harcamanın usule uygunluğundan öte, seçilen aracın ilan edilen toplumsal sonuca ulaşip ulaşmadığını incelemektir (Akın & Adıgüzel, 2025).

11.5 İklim, çevre ve hareketliliğin yeni biçimleri

İklim ve çevre değişimi, göç siyasetinin yerleşik kategorilerine kolayca sığmaz. Kuraklık, deniz seviyesinin yükselmesi, aşırı sıcaklık, orman yangını veya tekrarlayan sel gibi süreçler çoğu zaman tek ve anlık bir “kaçış nedeni” üretmez. Geçim kaynaklarını zayıflatır, tarımsal verimi düşürür, konutları yaşanamaz hâle getirmektedir ve mevcut eşitsizliklerle birleşerek hareket kararını etkilemektedir. Bu nedenle çevresel hareketlilik, gönüllü-zorunlu ve geçici-kalıcı ayrımlarının arasında yer alabilir (IOM, 2024).

Mevcut mülteci tanımı, çevresel bozulmayı bağımsız bir koruma nedeni olarak kurmaz. Bu durum “iklim mültecisi” kavramının siyasal gücü ile hukuki statüsünün aynı şey olmadığını hatırlatır. Kavram, tehdidin ciddiyetini görünür kılabilir; fakat mevcut düzen içinde otomatik bir statü yaratmaz (Birleşmiş Milletler, 1951). Kurumsal tasarım bakımından mesele, yeni bir etiketi hızla benimsemekten önce koruma boşluğunu doğru belirlemektir. Geçici insani kabul, afet sonrası vize, ikamet uzatma,

bölgesel serbest dolaşım ve planlı yeniden yerleştirme gibi araçlar farklı durumlara yanıt verebilir.

Çevresel hareketlilik çoğunlukla ülke içinde başlamaktadır. Kırdan kente göç, kıyı bölgelerinden daha güvenli yerleşimlere geçiş veya mevsimlik dolaşım, belediyelerin altyapı planlarını etkilemektedir. Bu nedenle iklim-göç bağlantısı yalnız sınır güvenliği gündemine yerleştirildiğinde en önemli önleme ve uyum araçları gözden kaçır. Su yönetimi, afet dayanıklılığı, tarım politikası, sigorta, sosyal koruma, konut ve kentsel planlama, göç politikasının ön alanları hâline gelmektedir. Kamu yönetimi açısından sınır kurumu, ülke çizgisinden çok daha önce, riskli bölgelerdeki yatırım ve hizmet kararlarında çalışmaya başlamaktadır.

İklim bağlantılı politikanın önemli bir sorunu nedensellik ölçümüdür. Bir kişinin hareket kararında çevresel baskı, gelir kaybı, güvenlik, aile ağı ve siyasal istikrarsızlık birlikte bulunabilir. Kesin bir tek neden aramak, karmaşık hareketliliği görünmezleştirir; her hareketi iklime bağlamak ise açıklama gücünü azaltmaktadır. Daha kullanışlı yaklaşım, çevresel riskin hareket seçeneklerini hangi kanallarla daralttığını ve hangi grupları orantısız etkilediğini incelemektir. Böylece politika, soyut bir gelecek öngörüsünden somut kırılganlık göstergelerine yönelir.

Çevre ve göç harcamalarının denetimi de bütünlük olmalıdır. Bir uyum projesinin yalnız fiziksel çıktıları değil, yerinden edilme riskini azaltıp azaltmadığı; yeni altyapının düşük gelirli gruplara erişip erişmediği ve maliyetin gelecek kuşaklara nasıl dağıldığı değerlendirilmelidir. Avrupa ve ulusal yüksek denetim kurumlarının çevre ile göç programlarına ilişkin bulgularını birlikte okumak, bütçe silolarının sahadaki birleşik etkisini görünür kılmaktadır (Akın & Adıgüzel, 2025). İklim hareketliliği, kamu

politikasının birbirinden ayrı dosyalar hâlinde yönetilemeyeceğini gösteren güçlü bir örnektir (Freudlsperger vd., 2024).

11.6 Afetler, tahliye ve sınır ötesi dayanışma

Afet kaynaklı hareketlilik, ani tahliye ile uzun süreli yerinden edilme arasında değişmektedir. Deprem, sel, kasırga veya büyük yangın sonrasında insanlar yakın bölgelere geçici olarak gidebilir; konut ve geçim altyapısı yıkılmışsa dönüş yıllar alabilir. Uluslararası sınırın aşılması hâlinde pasaport, vize ve ikamet koşulları acil koruma ihtiyacıyla çatışabilir. Konsolosluklar, sınır birimleri, afet yönetimi kurumları ve yerel yönetimler aynı anda devreye girer. Bu çok aktörlü yapı, önceden hazırlanmış protokollerin ve karşılıklı tanımanın önemini artırmaktadır.

Afet yönetiminde ilk saatlerin hızı, kuralın terk edilmesini değil, kuralın acil duruma göre önceden tasarlanmasını gerektirmektedir. Kimlerin tahliye önceliğine sahip olduğu, refakatsiz çocukların nasıl kaydedileceği, sınırdan geçenlerin aileleriyle nasıl buluşturulacağı ve kişisel verilerin hangi kurumlarla paylaşılacağı krizden önce belirlenebilir. Aksi hâlde sahadaki görevliler geniş ve eşitsiz bir takdir alanıyla karşı karşıya kalmaktadır. Ön hazırlık, yürütmenin hareket kabiliyetini azaltmaz; kararın hızını ve tutarlılığını artırmaktadır.

Afet sonrası yardımın vatandaşlık statüsüne bağlanması, anayasal eşitlik ve kamu sağlığı bakımından sorun yaratabilir. Acil sağlık, güvenli barınma ve temel beslenme gibi hizmetler, afetin yayılma etkileri nedeniyle bütün nüfusu ilgilendirir. Statü kontrolünün hizmete erişimin önüne geçtiği modellerde kayıt dışındaki kişiler yardım noktasına başvurmayabilir; gerçek ihtiyaç ve nüfus verisi de bozulur. Güvenli başvuru ilkesi, temel yardım sağlayan kurum ile göç denetimi arasındaki veri akışını sınırlayarak afet müdahalesine güveni güçlendirebilir.

Sınır ötesi dayanışma, yalnız dış yardımın miktarıyla ölçülmemelidir. Yardım ekiplerinin giriş prosedürü, mesleki yetkilerin tanınması, gümrükte malzeme geçişi, ortak lojistik ve yardımın yerel ihtiyaçlarla eşleştirilmesi kurumsal performansı belirlemektedir. Afet sonrasında kurulan geçici koordinasyon birimleri, kriz sona erdiğinde değerlendirilmezse öğrenme kaybolur. Her büyük müdahalenin ardından bağımsız bir inceleme; karar zamanını, erişilemeyen grupları, bütçe kullanımını, veri paylaşımını ve hak ihlali iddialarını kapsamalıdır.

Afetler aynı zamanda devlet kapasitesinin toplumsal algısını yeniden biçimlendirir. Eşit ve zamanında hizmet güven üretirken, statüye veya bölgeye göre keyfî görünen farklılıklar siyasal aidiyeti zayıflatır. Göçmenler açısından bu etki daha keskindir; çünkü yardım kurumuna başvurmak sınır dışı edilme ya da kayıt altına alınma korkusuyla birlikte düşünülebilir. Kriz yönetiminin meşruiyeti, devletin kimi korumaya değer gördüğüne ilişkin güçlü bir kamusal mesaj taşımaktadır.

6 Şubat 2023 Türkiye-Suriye depremleri, afet ile daha önce yaşanmış zorunlu yerinden edilmenin üst üste binebildiğini göstermiştir. Suriye’deki savaş nedeniyle Türkiye’ye sığınmış kişilerin bir bölümünün deprem sonrasında yeniden konut ve geçim kaybı yaşaması, literatürde “çift yerinden edilme” olarak ele alınmıştır. Bu örnek afet yönetiminin göç statüsünden bağımsız tasarlanamayacağını, ancak göç statüsünün de temel afet yardımına erişimin önüne geçirilmemesi gerektiğini göstermektedir (Boin vd., 2005; Pierson, 2000; Sevinin vd., 2023).

11.7 Olağanüstü yönetim ve anayasal sınırlar

Kriz, yürütmeye hızlı karar alma imkânı tanıyan olağanüstü araçları gündeme getirmektedir. Sınır kapılarının geçici kapatılması, kabul usullerinin değiştirilmesi, hareket alanlarının sınırlandırılması, kamu tesislerine el konulması veya olağan bütçe sürecinin dışında

harcama yapılması bu araçlar arasında bulunabilir. Bu tedbirlerin ortak özelliği, normal dönemde farklı kurumlara dağılmış yetkileri daha dar bir karar merkezinde toplamasıdır. Merkezileşme, koordinasyon sorununu azaltabilir; ancak hata maliyetini ve iktidarın kötüye kullanılma riskini de merkezileştirir.

Anayasal düzenin kriz karşısındaki görevi, devleti hareketsiz bırakmak değil, yetkinin koşullarını önceden belirlemektir. Yetkinin açık bir yasal dayanağı olmalı; hangi tehlike için ve ne kadar süre kullanılacağı gösterilmeli; kararlar yayımlanmalı ve parlamento ile bağımsız denetim organları bilgiye erişebilmelidir. Hak sınırlamalarının gerekli ve ölçülü olup olmadığı, soyut bir güvenlik iddiasıyla değil, tedbirin hedefi ve daha hafif seçeneklerle karşılaştırılarak incelenmelidir. Süre uzadıkça gerekçelendirme yükü artmalıdır; çünkü ilk şokun belirsizliği azaldıkça olağan prosedüre dönmemenin açıklanması gerekmektedir.

Göç alanında olağanüstü yönetimin özel riski, “kriz”in sonunun belirsiz olmasıdır. Bir savaş yıllarca sürebilir, düzensiz geçişler dönemsel olarak dalgalanabilir ve iklim baskısı tek bir bitiş tarihi taşımaz. Bu nedenle süre sonu maddesi tek başına yeterli değildir. Periyodik parlamento onayı, bağımsız etki değerlendirmesi ve tedbirlerin ayrıştırılması gerekmektedir. Örneğin acil kayıt merkezi hâlâ gerekli olabilirken, veri paylaşımına ilişkin geniş istisna artık gerekçesini kaybetmiş olabilir. Paket hâlindeki tedbirleri tek seferde uzatmak, farklı gereklilikleri görünmez kılmaktadır.

Yargısal denetim olağanüstü yetkilerin sınırlandırılmasında önemlidir; fakat bütün yükü mahkemelere bırakmak kurumsal açıdan yetersizdir. Bir göçmenin başvuru yapabilmesi, avukata erişmesi ve karar verilene kadar geri döndürülemez bir zarardan korunması gerekmektedir. Bu koşullar yoksa, normatif olarak var olan denetim fiilen gecikmiş olur. Parlamento komisyonları, ombudsman, insan hakları kurumları, sayıştaylar ve iç denetim

birimleri daha erken aşamalarda bilgi üretebilir. Kriz döneminde denetim ağının amacı, karar hızını durdurmak değil, yanlış yönü erken saptamaktır.

Olağanüstü yönetimin demokratik kalitesi, normalleşme planıyla ölçülmektedir. Hangi göstergeler gerçekleştiğinde olağan usule dönüleceği baştan açıklanmalı; geçici personelin, tesislerin, veri tabanlarının ve sözleşmelerin akıbeti belirlenmelidir. Krizden çıkış tasarlanmamışsa istisna, idari ataletle dönüşmektedir. Kurumlar edindikleri bütçe ve yetkiyi korumaya, siyasal aktörler de kararlılık imgesi sağlayan araçları sürdürmeye eğilim gösterebilir. Böylece kriz, hukuken sona erse bile örgütsel olarak yaşamaya devam etmektedir (Mahoney & Thelen, 2010; Mahoney, 2000; Pierson, 2000).

COVID-19 pandemisi, krizlerin her zaman aynı yönde kurumsal merkezileşme üretmediğini gösteren önemli bir karşı örnektir. Salgının ilk aşamasında Schengen alanındaki birçok devlet ulusal giriş kısıtlamalarına yönelmiş; izleyen dönemde ise Avrupa düzeyindeki tavsiyeler ve koordinasyon sınır politikalarının yeniden yakınlaşmasında etkili olmuştur. Beş üye devleti karşılaştıran ampirik çalışma, sınır kapanmalarının yalnız iç siyasal kutuplaşmayla değil salgının seyri ve AB düzeyindeki koordinasyonla birlikte açıklandığını göstermektedir (Freudlsperger vd., 2024).

11.8 Geçici korumanın zaman siyaseti

Geçici koruma, kitlesel geliş karşısında bireysel sığınma sisteminin yükünü hafifletmek ve hızlı güvenlik sağlamak için geliştirilmiş bir ara kurumdur. “Geçici” sıfatı, hem acil kabulün siyasal olarak mümkün kılınmasına hem de kalıcı üyelik kararının ertelenmesine hizmet etmektedir. Ancak zaman, nötr bir idari değişken değildir. Koruma uzadıkça kişilerin eğitim, çalışma, aile ve

kent bağları güçlenir; geçicilik ile toplumsal yerleşiklik arasındaki gerilim büyümektedir.

AB'nin Geçici Koruma Direktifi, kitlesel akın durumunda ortak bir çerçeve sunmaktadır (Avrupa Birliği, 2001). Bu araç, bireysel başvuruların tamamen ortadan kalkması anlamına gelmez; acil ve kolektif bir statü yoluyla ikamet ve belirli haklara erişim sağlamaktadır. Kurumsal değeri, karar süresini kısaltması ve farklı üye devletlerde asgari bir ortaklık yaratmasıdır. Zayıf yönü ise statünün sona ermesi, başka statülere geçiş ve uzun süreli uyum hakkında siyasal anlaşmazlıkları ileri bir tarihe taşımasıdır. Geçici koruma, 30 Temmuz 2026 tarihli Konsey Uygulama Kararı (AB) 2026/1912 ile 4 Mart 2028'e kadar uzatılmıştır (Avrupa Birliği, 2026a).

Türkiye'de geçici koruma, 6458 sayılı Kanun'un oluşturduğu göç yönetimi çerçevesinin içinde uygulanmaktadır (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013). Uzayan kitlesel yerinden edilme, kayıt, il bazlı ikamet, çalışma, eğitim, sağlık, sosyal yardım ve gönüllü geri dönüş gibi birbirine bağlı politika alanları üretmiştir. Bu deneyim, geçici korumanın salt bir sınır kabul kararı olmadığını göstermektedir. Statü, merkezi idare ile belediyeler arasındaki görev dağılımını; uluslararası mali iş birliğini; işgücü piyasasını ve toplumsal uyum siyasetini uzun dönemli biçimde etkilemektedir.

Geçici korumanın yönetiminde üç zaman tuzağı görülmektedir. Birincisi, erken dönüş beklentisinin uzun vadeli yatırım ve dil eğitimini geciktirmesidir. İkincisi, statünün süresizmiş gibi işletilmesi ve kişilere geleceklerini planlayabilecekleri açık yollar sunulmamasıdır. Üçüncüsü, toplu statü sona erdirilirken bireysel risklerin ve ülke içindeki yerleşik bağların göz ardı edilmesidir. Bu tuzakların ortak sonucu, belirsizliğin bir politika aracı hâline gelmesidir.

Daha dengeli bir model, geçici korumayı belirli eşiklerle ilişkilendirmektedir. İlk eşik acil güvenlik ve kayıttır. İkinci eşik, kalışın uzaması hâlinde eğitim ve çalışma erişiminin tam işler hâle gelmesidir. Üçüncü eşik, belirli bir süreden sonra bireysel statüye, uzun dönemli ikamete veya güvenli ve gönüllü geri dönüş programına geçiş seçeneklerinin değerlendirilmesidir. Bu eşikler otomatik sonuçlar doğurmak zorunda değildir; fakat idarenin sessizce süre uzatması yerine kamusal gerekçelendirme üretmesini sağlamaktadır.

11.9 Krizlerin kalıcı kurum üretmesi (Capoccia & Kelemen, 2007; Mahoney & Thelen, 2010).

Kriz sırasında kurulan örgütlerin ve teknik sistemlerin olay sona erdikten sonra da yaşaması olağandır. Yeni bir koordinasyon birimi, sınır tesisi, kayıt veri tabanı, hızlı ihale usulü veya geçici fon; zamanla kalıcı mevzuata, kadroya ve bütçeye dönüşebilir. Kurumsalcı yaklaşım, başlangıçtaki tercihlerin sonraki seçenekleri nasıl maliyetli hâle getirdiğini ve artan getiriler yoluyla bir yol bağımlılığı yarattığını açıklamaktadır (Pierson, 2000). Göç krizleri, bu mekanizmanın hızlandırılmış biçimde gözlenebildiği dönemlerdir (Mahoney & Thelen, 2010; Mahoney, 2000; Pierson, 2000).

Kurumsal kalıcılık her zaman olumsuz değildir. Kriz sırasında edinilen tercüme kapasitesi, ortak veri standartları, mobil kayıt ekipleri veya merkez-yerel koordinasyon platformu olağan dönemde de hizmet kalitesini yükseltebilir. Sorun, kalıcılık kararının kendiliğinden ve denetimsiz gerçekleşmesidir. Geçici aracın yeni koşullarda hâlen gerekli olup olmadığı, ilk amacının dışına çıkıp çıkmadığı, topladığı veri miktarının orantılılığı ve bütçesinin başka hizmetleri dışlayıp dışlamadığı yeniden değerlendirilmelidir. Bu

sorular sorulmadan kurumsallaşan tedbir, krizin belirsizliğini kalıcı yönetim kuralına çevirir.

Kriz mirasının dört bileşeni ayırt edilebilir. Örgütsel miras yeni kurum ve kadroları; mali miras fon, ihale ve sözleşmeleri; teknolojik miras veri tabanları, biyometri ve otomatik risk analizini; normatif miras ise kabul, gözetim ve hareket kısıtlaması hakkındaki yeni varsayımları kapsamaktadır. Bu bileşenler aynı hızda değişmez. Bir olağanüstü düzenleme kaldırılırken veri altyapısı çalışmaya devam edebilir; geçici merkez kapanırken dış hizmet sözleşmesi başka programa aktarılabilir. Denetim bu nedenle yalnız yürürlükteki mevzuata değil, krizin geride bıraktığı bütün kurumsal varlıklara bakmalıdır.

Teknolojik miras özel önem taşımaktadır. Kriz sırasında kimlik tespitini hızlandırmak amacıyla daha fazla kişisel veri toplanabilir ve kurumlar arası erişim genişletilebilir. Başlangıçta sığınma işlemi için kurulan veri akışı zamanla kolluk, sosyal yardım veya çalışma denetimi amaçlarıyla kullanılabilir. Amaç genişlemesi, tek bir dramatik kararla değil, küçük idari bağlantılarla meydana gelir. Veri yönetişimi için saklama süresi, erişim kaydı, düzeltme hakkı, bağımsız denetim ve silme yükümlülüğü açık değilse, geçici dijital sınır kalıcılaştır.

Normatif miras, kurumların toplumu nasıl sınıflandırıdığına görülmektedir. Kriz boyunca kullanılan “yük”, “akın”, “istila” veya “geçici misafir” gibi kavramlar, insanların hak sahibi bireyler olarak mı, yönetilecek bir kitle olarak mı görüldüğünü etkilemektedir. Dil örgütsel rutinelere yerleştiğinde, kriz sona erse bile karar kalıplarını sürdürür. Bu nedenle kriz sonrası değerlendirme yalnız mali ve operasyonel değil, söylemsel olmalıdır: Kurumların kullandığı kategoriler eşitlik, insan onuru ve siyasal üyelik açısından yeniden incelenmelidir.

11.10 Geçici tedbirden olağan politikaya geçiş

Geçici tedbirlerin kalıcılaşması üç farklı yoldan ilerler. Birinci yol açık yasalılaştırmadır: kriz sırasında yönetmelik veya yürütme kararıyla getirilen araç, daha sonra parlamentonun kabul ettiği genel kurala dönüşmektedir. İkinci yol uzatmadır: süreli işlem, her defasında aynı gerekçeyle yenilenir ve fiilen olağanlaşır. Üçüncü yol idari tortudur: geçici düzenlemenin hukuki dayanağı sona erse bile personel, sözleşme, bina veya veri pratiği başka bir başlık altında devam etmektedir. Demokratik görünürlük ilk yolda daha yüksek, üçüncü yolda en düşüktür (Mahoney & Thelen, 2010).

Politikanın olağanlaşmasını değerlendirmek için başlangıçtaki amaç ile güncel işlev karşılaştırılmalıdır. Örneğin kısa süreli kayıt kuyruğunu azaltmak için kurulan sınır prosedürü, yıllar sonra genel sığınma usulünün baskın biçimi hâline gelmişse, artık acil bir araç değil sistem tercihi söz konusudur. Bu tercih meşru olabilir; fakat ilk kriz gerekçesiyle savunulamaz. Yeni maliyetler, hak etkileri ve alternatifler üzerinden parlamenter tartışmaya açılmalıdır (Mahoney & Thelen, 2010; Pierson, 2000).

Süre sonu hükümleri, otomatik sona ermeyi sağlamaktadır; yine de tek başına yeterli değildir. Kurum, sona erme tarihinden hemen önce aynı tedbiri yeni adla kurabilir veya parlamentoya değerlendirme için yeterli veri sunmayabilir. Bu nedenle süre sonu, raporlama yükümlülüğü ve bağımsız incelemeyle tamamlanmalıdır. Rapor; kullanım sayısını, maliyeti, etkilenen grupları, şikâyetleri, mahkeme kararlarını ve hedef göstergelerini içermelidir. Kamuya açık veri olmadan süre uzatımı, kanıta dayalı bir yeniden yetkilendirme değil, siyasal alışkanlık olur.

Olağanlaştırma kararında geri döndürülebilirlik de önemlidir. Fiziksel duvar, uzun dönemli tesis veya büyük bilgi sistemi gibi yatırımlar, gelecekteki hükümetlerin seçeneklerini daraltır. Buna karşılık ölçeklenebilir kabul kapasitesi, eğitimli yedek personel ve

belediyelere formüle dayalı transfer gibi araçlar talep azaldığında küçültülebilir. Dayanıklı kurum, sürekli büyüyen kurum değildir; baskı değiştiğinde kaynak ve yetki düzeyini uyarlayabilen kurumdur.

11.11 Güvenlik ve haklar dengesini yeniden kurmak

Kriz döneminde güvenlik ile haklar çoğu kez sıfır toplamı iki amaç gibi sunulmaktadır. Oysa hak güvenceleri, operasyonel kapasitenin rakibi değil, onun doğruluğunu artıran bilgi ve düzeltme mekanizmalarıdır. Etkili başvuru, yanlış kimlik veya statü kararını düzeltir; avukata erişim, prosedürün anlaşılmasını sağlamaktadır; bağımsız izleme, sahadaki uygulama ile merkezdeki talimat arasındaki farkı göstermektedir. Haklardan vazgeçmek kısa vadede işlem sayısını yükseltebilir, fakat yanlış karar, tazminat, toplumsal güvensizlik ve uluslararası itibar maliyeti üretmektedir.

Güvenlik kavramının nesnesi de açıkça tanımlanmalıdır. Devletin ülkesel güvenliği, sınırdan geçen kişinin yaşam güvenliği, ev sahibi topluluğun hizmet güvenliği ve çalışanların iş güvenliği farklı risklerdir. Tek bir “ulusal güvenlik” başlığı altında toplandığında hangisine hangi aracın yanıt verdiği görülemez. Denizden kurtarma kapasitesi ile düzensiz geçişi önleme, kabul merkezindeki şiddeti önleme ile kaçma riskini yönetme, farklı hedef ve ölçütlere ihtiyaç duyar.

Orantılılık, bu amaç-araç bağıını kuran yönetsel bir disiplindir. Tedbir önce meşru ve belirli bir hedefe bağlanmalı; hedefe katkı sunabilmeli; aynı sonucu daha az sınırlayıcı araçla elde etmek mümkün olmamalı ve toplam toplumsal maliyet faydayı aşmamalıdır. Bu değerlendirme yalnız mahkeme kararında yapılmaz. Bakanlık etki analizinde, parlamento komisyonu görüşmesinde, ombudsman tavsiyesinde ve sayıştay performans denetiminde farklı biçimlerde işletilebilir.

Kriz koşullarında kırılğan grupların belirlenmesi özel bir kapasite gerektirmektedir. Çocuklar, işkence veya insan ticareti mağdurları, engelliler, yaşlılar ve ağır sağlık sorunu bulunan kişiler standart hızlı prosedürde kaybolabilir. İlk taramanın amacı yalnız güvenlik riski saptamak değil, özel usul ve kabul ihtiyacını erken belirlemektir. AB Tarama Tüzüğü ve yeni iltica usulü düzenlemeleri, dış sınırdaki işlemleri ayrıntılı biçimde kurarken temel haklar izleme mekanizmalarını da sistemin bir parçası hâline getirmektedir (Avrupa Birliği, 2024c; Avrupa Birliği, 2024g). Kurumsal başarının ölçüsü, bu güvencelerin kâğıt üzerinde bulunması değil, karar zincirinde düzeltici etki yaratmasıdır.

11.12 Kriz yönetiminin kurumsallaşması

Kriz yönetiminin kurumsallaşması, sürekli olağanüstülük anlamına gelmemelidir. Amaç, belirsizlik ortaya çıktığında hangi kurumun ne yapacağını, kaynakların nasıl harekete geçirileceğini ve demokratik denetimin nasıl süreceğini önceden belirlemektir. Kurumsallaşmış model; risk izleme, senaryo planlama, yedek kapasite, görev matrisi, ortak veri standardı, eğitim ve düzenli tatbikat içermektedir. Bu unsurlar sayesinde hükümet her olayda sıfırdan örgüt kurmaz (Boin vd., 2005).

Risk izleme, kehanet değildir. Sınır bölgelerindeki gelişmeler, çatışma dinamikleri, vize başvuruları, ulaşım rotaları, iklim göstergeleri ve yerel hizmet kapasitesi birlikte değerlendirilerek olası senaryolar üretilir. Tahminin yanılması kaçınılmazdır; önemli olan tek bir sayıya bağlanmak yerine farklı ölçekler için seçenek hazırlamaktır. Ayrıca erken uyarı sistemi, yalnız girişleri azaltma amacıyla değil, kabul kapasitesini ve koruma ihtiyacını planlamak için kullanılmalıdır.

Yedek kapasite, boş tutulan büyük tesisler demek değildir. Gerektiğinde hızla görevlendirilebilecek eğitimli personel havuzu, önceden çerçevesi belirlenmiş fakat kullanılmadığında maliyet

doğurmayan sözleşmeler, geçici barınmaya dönüştürülebilecek kamu yapıları ve belediyelere otomatik transfer formülleri daha esnek çözümler sunabilir. Kapasite tasarımı insan onuru ve hizmet standardı kriz gerekçesiyle asgariye indirilemez; çünkü geçici tesislerin yıllarca kullanılma ihtimali vardır.

Görev matrisi, liderliğin kimde olduğunu ve yatay bağlantıları açıklamaktadır. Sınır güvenliği birimi giriş noktasını, göç idaresi statüyü, afet kurumu lojistiği, sağlık idaresi halk sağlığını, eğitim idaresi çocukların okullaşmasını, belediye yerel hizmeti yönetebilir. Ancak hiçbir kurum toplam sonucu tek başına üretmez. Kriz merkezi, emir-komuta merkezi kadar bir bilgi birleştirme ve uyuşmazlık çözme platformu olmalıdır. Merkezde alınan kararın yerel kaynakla uyumsuz olması veya belediyenin ürettiği verinin ulusal sisteme geçmemesi, koordinasyonu kâğıt üzerinde bırakır.

Tatbikatlar ve sonradan inceleme, öğrenme döngüsünün iki ucudur. Tatbikat, prosedürün gerçek zaman baskısı altında çalışıp çalışmadığını göstermektedir; sonradan inceleme ise gerçek olaydan öğrenilenleri mevzuat, bütçe ve eğitime taşımaktadır. İnceleme raporunun yalnız yürütme içinde kalması, demokratik öğrenmeyi sınırlar. Parlamento, yüksek denetim kurumu, ombudsman, yerel yönetimler ve ilgili sivil toplum temsilcileri bulguları tartışabilmelidir.

11.13 Kurumsal dayanıklılık ve uyarlanabilir kapasite

Dayanıklılık, sistemin şoktan önceki hâline dönme yeteneği olarak dar biçimde tanımlandığında göç siyaseti için eksik kalmaktadır. Önceki düzen yetersizse ona dönmek başarı değildir. Uyarlanabilir dayanıklılık, temel anayasal değerleri korurken örgüt, kaynak ve politika araçlarını yeni koşullara göre değiştirebilme kapasitesidir. Bu tanımda süreklilik ile değişim birlikte bulunmaktadır: insan onuru, yasallık ve hesap verebilirlik korunur;

kabul ölçeği, iş bölümü ve hizmet yöntemi uyarlanır (Boin vd., 2005).

Uyarlanabilir kapasitenin beş boyutu vardır. Birincisi algılama kapasitesi, sahadaki değişimi doğru ve zamanında görmektir. İkincisi karar kapasitesi, belirsizlik içinde seçenek üretebilmek ve öncelik belirlemektir. Üçüncüsü uygulama kapasitesi, personel, bütçe ve lojistiği harekete geçirmektir. Dördüncüsü düzeltme kapasitesi, şikâyet, denetim ve değerlendirme bulgularına göre yön değiştirmektir. Beşincisi meşruiyet kapasitesi, kararları açıklamak ve etkilenen toplulukları sürece katmaktır. Güçlü bir yürütme ilk üç boyutta hızlı olabilir; son iki boyut zayıfsa aynı hatayı ölçekli biçimde üretmektedir (Boin vd., 2005; Hall & Taylor, 1996).

Kurumsal çeşitlilik dayanıklılığa katkı sunabilir. Merkezi hükümet tek bir standart ve kaynak havuzu sağlamaktadır; federal veya yerel birimler farklı çözümleri deneyebilir; bağımsız kurumlar hataları görünür kılmaktadır; sivil toplum erişilemeyen gruplara ulaşabilir. Ancak çeşitlilik koordinasyonsuzlukla karıştırılmamalıdır. Yetki çakışması, sorumluluğun aktörler arasında kaybolmasına yol açabilir. Dayanıklı sistem, aktör sayısını artırmakla değil, bu aktörler arasındaki geri bildirim kanallarını açık tutmakla kurulmaktadır.

Kriz kapasitesinin demokratik değerlendirmesi, giriş veya geri dönüş sayısına indirgenemez. İşlem süresi, karar doğruluğu, kabul koşulları, çocukların eğitime erişimi, yerel mali dengenin korunması, şikâyetlerin çözümü ve geçici tedbirlerin zamanında sona ermesi birlikte ölçülmelidir. Bir göstergedeki iyileşme diğerindeki bozulma pahasına gerçekleşiyorsa bu değiş tokuş kamusal olarak açıklanmalıdır. Kurumsal performans, siyasal tercihi teknik bir sayı perdesinin arkasına gizlememelidir.

Tablo 11.1. Göç krizlerinde uyarlanabilir kapasite çerçevesi

Boyut	Temel soru	Başlıca kurumsal araç	Demokratik kontrol noktası
Algılama	Ne değişiyor ve kim etkileniyor?	Erken uyarı, yerel veri, senaryo analizi	Veri kalitesi ve ayrımcılık denetimi
Karar	Hangi hedefler hangi sırayla izlenecek?	Kriz kurulu, görev matrisi, seçenek analizi	Gerekçe, süre ve parlamento bilgilendirmesi
Uygulama	Kaynaklar ne hızla ve hangi standartla seferber ediliyor?	Yedek personel, esnek fon, ortak lojistik	İhale şeffaflığı ve hizmet standardı
Düzeltilme	Yanlış karar nasıl ve ne kadar erken değiştiriliyor?	Şikâyet, ombudsman, iç denetim, değerlendirme	Bağımsız erişim ve tavsiye takibi
Meşruiyet	Karardan etkilenenler nasıl bilgi ve söz sahibi oluyor?	Kamu iletişimi, yerel danışma, çok dilli erişim	Katılım, açıklık ve eşit muamele

Tablo 11.1'in ortaya koyduğu çerçeve, kapasiteyi salt yürütme gücü olarak görmez. Kriz anında devletin eylem yeteneği kadar kendini sınırlandırma ve öğrenme yeteneği de kapasitenin parçasıdır. Bu nedenle anayasal devletin dayanıklılığı, istisna üretme hızından değil, istisnayı kurala bağlama ve gerektiğinde sona erdirmeye becerisinden anlaşılır.

11.14 Kriz sonrası hesap verme ve kamusal öğrenme

Kriz sonrasında siyasal dikkat hızla başka bir gündeme kayabilir. Oysa hesap verme için en değerli dönem, acil baskının

azaldığı fakat karar kayıtlarının ve kurumsal hafızanın hâlâ erişilebilir olduğu zamandır. Kapsamlı bir kriz sonrası inceleme, kimin suçlu olduğunu bulmaya indirgenmemeli; hazırlık varsayımlarını, karar akışını, kurumlar arası ilişkileri ve dağıtım sonuçlarını değerlendirmelidir. Hata ile belirsizlik altında alınmış makul karar birbirinden ayrılmalıdır. Aksi hâlde görevliler gelecekte risk almaktan kaçınır ve öğrenme savunmacı bürokrasiye yenilir (Bovens, 2007; Power, 1997).

Hesap verme zinciri dört aşamalı kurulabilir. İlk aşamada kurumlar olay günlüğünü, kararları, harcamaları ve performans verisini standart biçimde kaydetmektedir. İkinci aşamada iç değerlendirme, operasyonel aksaklıkları saptar. Üçüncü aşamada parlamento ve bağımsız denetim organları, amaçların meşruiyetini ve sonuçları dışarıdan incelemektedir. Dördüncü aşamada öneriler sorumlu kurum, takvim ve bütçeyle bir eylem planına bağlanmaktadır. Rapor yayımlamak son değil, izleme döngüsünün başlangıcıdır.

Kamusal öğrenme, farklı deneyimleri karşılaştırmayı gerektirmektedir. Aynı ülke içinde belediyelerin, kabul merkezlerinin veya sınır noktalarının performansı farklı olabilir. Bu çeşitlilik yalnız sıralama yapmak için değil, hangi koşulda hangi yöntemin işe yaradığını anlamak için kullanılmalıdır. Uluslararası karşılaştırma da kurumları bağlamından koparmadan yapılmalıdır. Almanya'nın federal dağıtım araçları, Türkiye'nin merkezi göç idaresi, AB'nin ulusüstü dayanışma mekanizması ve ABD'nin federal-eyalet gerilimi, farklı ölçeklerde koordinasyon dersleri sunmaktadır; herhangi bir model bütünüyle kopyalanamaz.

Şeffaflık krizden sonra geciktirilecek bir lüks değildir. Kişisel güvenlik ve devam eden operasyonlar bazı bilgilerin geçici olarak sınırlanmasını gerektirebilir; fakat sınırlamanın konusu, süresi ve denetimi açık olmalıdır. Toplu istatistikler, sözleşme

tutarları, kapasite ölçütleri ve değerlendirme bulguları kural olarak yayımlanabilir. Bilginin gecikmesi, söylenti ve kutuplaşmayı besler; kurumun kendi anlatısının da inandırıcılığını zayıflatır.

11.15 Bölüm değerlendirmesi: Krizi anayasal kuruma dönüştürmek

Krizler göç politikasına dışarıdan çarpan geçici olaylar değildir; savaş, ekonomik eşitsizlik, çevresel bozulma ve afetler hareketlilik düzeninin kalıcı unsurlarıdır. Bu gerçeklik, her yoğun hareketi olağanüstü hâl saymayı gerektirmez. Tersine, tekrarlanan baskıları normal kamu yönetimi kapasitesinin içine almak ve gerçek istisnaları daha açık biçimde sınırlamak gerekmektedir (Boin vd., 2005; Mahoney, 2000).

Karşılaştırmalı değerlendirme üç temel sonuca işaret etmektedir. Birincisi, kriz nesnel baskı ile siyasal kararın bileşimidir. “Kapasite”, “kitlesellik” ve “tehdit” gibi kavramlar ölçülmeden kullanıldığında yürütme yetkisinin açık uçlu gerekçelerine dönüşmektedir. İkincisi, geçici tedbirler örgütsel, mali, teknolojik ve normatif miras bırakır. Bu miras düzenli olarak gözden geçirilmezse kriz sona erdiği hâlde sınır rejimi olağanüstülük içinde yaşamaya devam etmektedir. Üçüncüsü, dayanıklılık yalnız hızlı uygulama değildir; algılama, karar, uygulama, düzeltme ve meşruiyet kapasitelerinin birlikte çalışmasıdır (Capoccia & Kelemen, 2007; Mahoney & Thelen, 2010).

Kriz çağında demokratik anayasal devlet, güvenlik ile hakkı birbirinin alternatifi saymadan yönetmek zorundadır. Sınırdaki yaşamı korumak, kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak ve ülkeye giriş düzenini sürdürmek aynı kurumsal sorumluluğun parçalarıdır. Parlamento, ombudsman, sayıştay, insan hakları kurumu, mahkeme, yerel yönetim ve sivil toplumun denetimi yürütmenin hızına sonradan eklenen bir fren değildir; yanlış kararın kalıcı kuruma dönüşmesini önleyen erken uyarı ağıdır.

Bu perspektiften kriz yönetiminin başarısı, ne kadar uzun süre olağanüstü yetki kullanılabildiğiyle değil, temel anayasal değerler korunarak olağan yönetime ne kadar öğrenmiş biçimde dönülebildiğiyle ölçülmektedir. Krizden sonra geriye daha kapalı, daha merkezî ve daha az denetlenebilir bir sistem kalıyorsa operasyonel başarı demokratik başarısızlığı gizleyebilir. Buna karşılık daha açık görev dağılımı, ölçülebilir kapasite, güçlü yerel finansman, bağımsız izleme ve gerçekçi statü geçişleri oluşmuşsa kriz kurumsal öğrenmeye çevrilmiş demektir. Bir sonraki bölüm, bu ölçütlerin Almanya, Türkiye, Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri'nde nasıl farklı anayasal bileşimler ürettiğini sistematik olarak karşılaştıracaktır.

12. BÖLÜM

KARŞILAŞTIRMALI MODELLER: ALMANYA, TÜRKİYE, AVRUPA BİRLİĞİ VE AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

12.1 Karşılaştırmanın amacı ve vaka mantığı

Almanya, Türkiye, Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri aynı türden siyasal birimler değildir. Almanya ve Amerika Birleşik Devletleri federal devletler; Türkiye üniter bir devlettir. Avrupa Birliği ise üye devletlerin yetki devrettiği, ulusüstü ve hükümetler arası unsurları birlikte taşıyan kendine özgü bir siyasal düzendir. Bu asimetri, karşılaştırmayı geçersiz kılmaz; göç politikasının hangi anayasal düzeyde ve hangi kurumsal bağlantılarla üretildiğini görünür kılmaktadır. Karşılaştırmanın birimi “ülke” değil, sınır ve hareketliliği yöneten **anayasal-kurumsal rejim**dir.

Dört vaka bilinçli olarak seçilmiştir. Türkiye, büyük ölçekli zorunlu hareketlilikle karşılaşmış, yürütme merkezli ve üniter bir

göç yönetimi sunmaktadır. Almanya, parlamenter hükümet ile federal uygulama yapısını, AB üyeliğinin ulusüstü yükümlülükleriyle birleştirmektedir. AB, iç sınır serbestisi ile ortak dış sınır yönetiminin gerilimini ve yetkinin çok düzeyli paylaşımını göstermektedir. ABD ise başkanlık sistemi, güçlü federal yetki, eyaletlerin önemli uygulama alanı ve yoğun yargısal-siyasal çatışma üzerinden farklı bir model oluşturmaktadır. Bu çeşitlilik, kurumların benzer baskıları neden farklı politikalara çevirdiğini araştırmaya imkân vermektedir.

Karşılaştırmada on iki ortak ölçüt kullanılmaktadır: anayasal yapı; federal veya üniter örgütlenme; yürütme sistemi; parlamentonun rolü; göç idaresi; vatandaşlık rejimi; temel hak koruması; yerel yönetimlerin rolü; kurumsal denetim; bütçe ve hesap verebilirlik; uluslararası veya ulusüstü kurumlarla ilişki; kriz dönemindeki politika kapasitesi. Ölçütler bağımsız bir kontrol listesi değildir. Anayasal yetki dağılımı yürütmenin araçlarını, yürütme sistemi parlamentonun bilgiye erişimini, mali yapı yerel kapasiteyi ve hak koruma düzeni idari takdirin sınırını etkilemektedir. Karşılaştırmının analitik değeri bu bağlantılardadır.

Vakalara normatif bir başarı sıralaması vermek amaçlanmamaktadır. Her model farklı kapasite ve hesap verebilirlik bileşimleri üretmektedir. Merkezileşmiş düzen karar hızını artırabilir fakat yerel farklılığı ve yatay denetimi zayıflatabilir. Federalizm çok sayıda veto ve öğrenme alanı yaratabilir fakat koordinasyonu güçleştirebilir. Ulusüstü düzen ortak standart kurabilir fakat sorumluluğu kurumlar ve üye devletler arasında dağıtabilir. Başkanlık sistemi görünür bir siyasal yön sağlamaktadır fakat yürütme değişikliklerini keskinleştirebilir. Sonuçta sorulması gereken, hangi rejimin soyut olarak “en iyi” olduğu değil, hangi kurumsal bileşimin hangi koşullarda kapasite, hak ve hesap verebilirlik arasında sürdürülebilir bir denge ürettiğidir.

Tablo 12.1. Vaka seçiminin anayasal-kurumsal mantığı

Vaka	Siyasal düzen	Yürütme biçimi	Başlıca karşılaştırmalı değer
Türkiye	Üniter devlet	Başkanlık esaslı Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi	Merkezî kapasite, büyük ölçekli koruma ve dikey koordinasyon
Almanya	Federal devlet	Parlamentar sistem	Federal uygulama, koalisyon siyaseti ve AB ile iç içe yetki
Avrupa Birliği	Ulusüstü/hükümetler arası bileşik düzen	Çok merkezli yürütme	Ortak dış sınır, paylaşılan yetki ve çok düzeyli hesap verebilirlik
Amerika Birleşik Devletleri	Federal devlet	Başkanlık sistemi	Güçler ayrılığı, yürütme yön değişimi ve federal-eyalet çatışması

12.2 Ölçüt 1 — Anayasal yapı ve sınır yetkisinin kaynağı

Anayasal yapı, göç politikasının yalnız sınırlarını değil, kimin meşru karar verici sayıldığını belirlemektedir. Türkiye’de egemenliğin millete ait olduğu, yasama yetkisinin TBMM tarafından kullanılacağı ve yürütme yetkisi ile görevinin Cumhurbaşkanı tarafından yerine getirileceği anayasal çerçevede düzenlenir. Temel hakların yabancılar için milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla

sınırlandırılabilmesi, vatandaş-yabancı ayrımının anayasal zeminini oluşturmaktadır; ancak kanunilik, ölçülülük ve diğer hak güvenceleri ortadan kalkmaz (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). Göç politikasının kurumsal ayrıntıları anayasa metninden çok kanun ve idari düzenlemelerde yer alsa da yürütmenin örgütlenme gücü ve idarenin bütünlüğü ilkesi merkezi modeli biçimlendirebilir.

Almanya’da Temel Kanun, insan onurunun dokunulmazlığı, temel hakların bağlayıcılığı, hukuk devleti ve federalizm ilkelerini göç siyasetinin anayasal çevresi hâline getirmektedir. Sığınma hakkı özel bir anayasal hükümde düzenlenirken, göç ve ikamet rejimi federal yasama ile eyalet uygulamasının bileşiminde işlemektedir (Almanya Federal Cumhuriyeti, 1949). Federal anayasal düzen, kararın tek bir merkezden çıkmasını engellemekten çok yasama, idare ve mali sorumluluğu farklı katmanlara dağıtmaktadır. Ayrıca Almanya’nın AB üyeliği, ulusal anayasal düzeni Schengen, ortak iltica ve AB temel hak sistemiyle iç içe geçirmektedir.

ABD Anayasası göç konusunda ayrıntılı bir bölüm içermez. Federal göç yetkisi; vatandaşlığa kabul için tekdüze kural koyma yetkisi, dış ilişkiler, federal üstünlük ve tarihsel içtihatlarla gelişen bir yapı içinde kurulmuştur (Amerika Birleşik Devletleri Anayasası, 1787). Bu kurumsal köken iki sonuç yaratmaktadır. Birincisi, Kongrenin kanun yapma ve Başkanın uygulama yetkisi arasındaki sınır sürekli siyasal ve yargısal tartışmaya açıktır. İkincisi, eyaletlerin eğitim, sağlık, kolluk ve ehliyet gibi genel yetkileri, federal statü politikasının gündelik etkilerini şekillendirmektedir. Göç federal bir alan olsa da göçmenlerin yaşam koşulları federal olmayan kurumlarca belirlenmektedir.

AB’nin anayasal yapısı kurucu antlaşmalara dayanmaktadır. Sınır kontrolleri, iltica ve göç konusunda Birlik ile üye devletler arasında paylaşılan yetki; Komisyon, Parlamento, Konsey, ABAD ve ulusal idarelerin birlikte işlediği bir karar zinciri yaratmaktadır

(Avrupa Birliğı, 2016a). Birlik, lke ve nüfusa sahip klasik bir devlet değildir; dış sınıрын fiziksel kontrolü büyük ölçüde ye devlet makamlarınca yrtlmektedir. Buna karşılık uygulanacak ortak kurallar Birlik düzeyinde kabul edilir ve AB hukuku ulusal işlemleri bağlamaktadır. Böylece sınır yetkisi, ulusal egemenliğin ortadan kalkmasıyla değil, onun ortak kurumlar aracılığıyla yeniden kullanılmasına dayanmaktadır.

Dört vaka arasındaki temel ayırım, anayasal metinde ge ne kadar yer verildiğinden çok yetkinin **katmanlaşma biçimidir**. Türkiye’de anayasal ereve içinde kanun ve merkezi idare baskındır. Almanya’da federal anayasa, eyalet idaresi ve AB hukuku st üste gelir. ABD’de kısa anayasal metin, federal kanun ve gler ayrılığı çatışmasıyla tamamlanır. AB’de ise ulusüstü norm ile ulusal uygulama birbirinden ayrı düşünülemez. Bu fark, aynı g baskısının neden bir vakada idari düzenleme, diğerinde federal-eyalet uyuramazlığı, bir başkasında Konsey-Parlamento pazarlığı olarak ortaya çıktığını açıklamaktadır.

12.3 Ölçüt 2 — Federalizm, niterlik ve çok düzeyli rgtlenme

Federal veya üniter yapı, g politikasında yalnız coğrafı bir iş bölümü değildir; bilgi, kaynak ve siyasal sorumluluğun nasıl dolaştığını belirlemektedir. Türkiye’nin üniter yapısında uluslararası koruma, ikamet, düzensiz g ve sınır dışı süreçlerinin ana kuralları ulusal düzeyde belirlenmektedir; Göç İdaresi Başkanlığı merkez ve taşra teşkilatıyla temel idari aktördür (Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, 2013). Belediyeler sosyal hizmet, uyum ve kentsel erişimde önemli sonuçlar üretse de g statüsünü belirleyen bağımsız bir yetkiye sahip değildir. Bu yapı ulusal standart ve hızlı talimat avantajı sağlamaktadır; yerel maliyetlerin merkezde yeterince görünmemesi hâlinde kapasite açığı yaratmaktadır.

Almanya’da federal düzey, ikamet, sığınma ve vatandaşlık için genel erveyi kurmaktadır; Federal G ve Mülteciler Dairesi

sığınma kararlarında merkezî uzmanlık sağlamaktadır. Eyaletler ve yerel yabancılar makamları ise kabul, ikamet işlemleri, barınma ve hizmetlerin önemli bölümünü uygulamaktadır (Almanya Federal Cumhuriyeti, 1992; Almanya Federal Cumhuriyeti, 2004). Bundesrat aracılığıyla eyaletlerin federal yasama üzerindeki etkisi, uygulama sorumluluğunu siyasal karar sürecine taşımaktadır. Buna rağmen görev ile finansman arasındaki uyumsuzluklar ve eyaletler arası uygulama farkları federal modelin kalıcı gerilimidir.

ABD federalizmi daha çatışmalı bir dikey ilişki üretmektedir. Giriş, sınır dışı etme ve göç statüsü federal yetkinin merkezindedir; eyaletler bu statüyü tek başına değiştiremez. Ancak eyalet ve yerel kolluğun federal göç idaresiyle ne ölçüde iş birliği yapacağı, yerel hizmetlerin hangi koşulla sunulacağı ve bütçenin nasıl kullanılacağı yoğun siyasi farklılık göstermektedir. Böylece federal üstünlük, uygulamada tekbiçimlilik anlamına gelmez. Başkanlık değişimiyle federal öncelikler keskin biçimde değiştiğinde eyaletler hem destekleyici uygulama ortakları hem de karşı politika üreten dava aktörleri olabilir.

AB’de çok düzeylilik, federalizmden farklıdır; çünkü Birlik düzeyinin genel amaçlı bir devlet idaresi ve tek bir dış sınır teşkilatı yoktur. Schengen dış sınırını üye devletler kontrol etmektedir, Frontex ortak operasyon ve kapasite desteği sağlamaktadır, Komisyon uygulamayı izler, Konsey ile Parlamento kuralları kabul etmektedir ve ABAD hukuki bağlayıcılığı yorumlar (Avrupa Birliği, 2019). Bu düzen, kapasiteyi ağ içinde toplar. Aynı zamanda bir ihlalde sorumluluğun ulusal görevli, üye devlet, ajans ve Birlik kuralları arasında dağılmasına yol açabilir.

Karşılaştırmalı olarak üniterlik koordinasyon maliyetini azaltabilir, federalizm ve çok düzeylilik ise yerel bilgi ile karşı ağırlıkları artırabilir. Ancak sonuç yapısal etikete otomatik olarak bağlı değildir. Türkiye’de düzenli merkez-yerel mali istişare

kurulursa üniter sistem yerel farklılığa duyarlı olabilir. Almanya veya ABD’de açık görev standardı ve veri uyumu yoksa federalizm, deney çeşitliliğinden çok eşitsizlik üretmektedir. AB’de ulusüstü kural, ortak uygulama izleme ve kaynakla desteklenmezse norm birliği fiili ayrışmayı gizler. Belirleyici değişken, yetkinin kaç düzeyde bulunduğu kadar düzeyler arasındaki **bağlantı kalitesidir**.

12.4 Ölçüt 3 — Yürütme sistemi ve kararın merkezileşmesi

Göç politikasında yürütme tüm vakalarda güçlüdür; farklılık bu gücün nasıl üretildiği ve sınırlandığındadır. Türkiye’de Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sisteminin tek başlı yürütme yapısı, bakanlıklar ve bağlı/ilgili kurumlar arasında merkezi öncelik belirleme imkânı vermektedir. Sınır güvenliği, uluslararası koruma, kamu düzeni ve dış politika arasındaki bağlantı, yürütme koordinasyonunu öne çıkarmaktadır. Karar zincirinin kısa olması krizde hız sağlayabilir; politika seçeneklerinin parlamento ve yerel yönetimlerle erken aşamada tartışılmaması ise bilgi tabanını daraltabilir.

Almanya’da yürütme parlamenter güven ilişkisi içinde çalışmaktadır. Federal Şansölye ve kabine siyasal yönü belirlemektedir; koalisyon ortakları arasındaki anlaşma, göç politikasının sınırlarını etkilemektedir. Federal bakanlıklar ile eyalet hükümetleri arasındaki düzenli müzakere, kararın hızını düşürebilir fakat uygulama sorunlarını daha erken görünür kılmaktadır. Yürütmenin parlamenter çoğunlukla yakın ilişkisi, yasama gündemini ilerletme kapasitesi sağlamaktadır; parti grupları ve Bundesrat dengesi tek merkezli bir hareketi sınırlar.

ABD’de Başkan hem yürütmenin başı hem de göç uygulamasının önceliklerini görünür biçimde değiştirebilen siyasal aktördür. 2025 tarihli 14159 ve 14165 sayılı yürütme emirleri, iç göç uygulaması ile sınır politikasında yeni yönetimin tercihlerini kapsamlı talimatlarla ortaya koymuştur (Executive Order 14159,

2025; Executive Order 14165, 2025). Yürütme emri kanunun yerini tutmaz; idari kurumların mevcut kanun içindeki önceliklerini, örgütlenmesini ve kaynak talebini yönlendirir. Başkanın hızlı yön değişikliği kapasitesi, Kongrede yasa değişikliği sağlanamadığında belirginleşir; fakat mahkemeler, bütçe yetkisi, idari usul ve sonraki yönetim tarafından geri alınabilme olasılığı kalıcılığı sınırlar.

AB’de tek bir yürütme yoktur. Komisyon mevzuat önermektedir, uygulamayı ve üye devletlerin uyumunu izler; Avrupa Konseyi genel siyasal yönü belirlemektedir; Konsey üye devlet hükümetlerini karar sürecine taşımaktadır; ajanslar operasyonel ve teknik görevler üstlenir. Dış sınırdaki fiili uygulama ulusal yürütmelerdedir. Bu çok merkezli yapı, büyük reformların geniş bir uzlaşmayla kurulmasını sağlamaktadır; ani krizlerde kararın hükümetler arası zirvelere ve geçici düzenlemelere kaymasına neden olabilir.

Yürütme sistemlerini “güçlü” ve “zayıf” diye tek boyutta sıralamak yanıltıcıdır. Türkiye ve ABD’de siyasal yönün görünürlüğü ve merkezî karar kapasitesi yüksektir, fakat nedenleri farklıdır: biri üniter ve tek başlı yürütme örgütlenmesine, diğeri güçler ayrılığı içinde başkanın idari liderliğine dayanmaktadır. Almanya’da koalisyon ve federal müzakere kararın içsel parçalarıdır. AB’de yürütme kapasitesi kurumsal ağıdan doğmaktadır. Asıl karşılaştırma, yürütmenin talimat verme gücü ile uygulamayı sürdürülebilir kılacak yasama, maliye ve yerel iş birliğini üretme gücü arasındadır.

12.5 Ölçüt 4 — Parlamantonun rolü ve temsil kanalları

Parlamentolar göç politikasında kanun koyma, bütçe yapma, yürütmeyi denetleme ve toplumsal çatışmayı temsilî bir dile çevirme işlevlerine sahiptir. Türkiye’de TBMM, yabancılar ve uluslararası koruma rejiminin kanuni temelini kurmaktadır, bütçe hakkını kullanmaktadır, komisyonlar ve bilgi edinme araçları yoluyla

yürütmeyi izler. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütmenin parlamentonun güvenoyuna dayanmaması, klasik gensoru bağıını ortadan kaldırmış; yazılı soru, genel görüşme, Meclis araştırması, bütçe görüşmeleri ve ihtisas komisyonlarının önemini artırmıştır. Göç gibi kurumlar arası bir alanda sürekli çalışan uzmanlaşmış izleme kapasitesi, episodik siyasi tartışmadan daha değerlidir.

Alman Bundestag'ı federal kanunları ve bütçeyi kabul etmekte; hükümeti sorular, komisyonlar ve genel kurul tartışmaları yoluyla denetlemektedir. Parlamenter sistemde hükümet çoğunluğunun parti disiplinine dayanması, yasama-yürütme ayrımını biçimsel olmaktan çıkarır; asıl denetim çoğu zaman muhalefet hakları, komisyon uzmanlığı ve kamuya açık gerekçelendirme üzerinden işlemektedir. Bundesrat'ın konumu, eyalet uygulama çıkarlarını yasama sürecine ekler. Bu çift kanallı temsil, göç mevzuatını federal yönetim ile eyalet kapasitesi arasında pazarlık konusu yapmaktadır.

ABD Kongresi, göç statülerini ve uygulama yetkilerini Immigration and Nationality Act çerçevesinde düzenler, bütçeyi tahsis etmektedir, üst düzey atamaların bir bölümünü Senato üzerinden denetler ve komite soruşturmaları yürütmektedir (Immigration and Nationality Act, 1952). Buna karşılık uzun süreli partizan kilitlenme, kapsamlı yasal reform yerine yürütme yorumlarını ve mahkeme davalarını öne çıkarabilir. Kongrenin bütçe ve gözetim gücü devam etmektedir; fakat yasa koyamama, eski normların değişen koşullarda yürütme tarafından esnek veya çatışmalı biçimde uygulanmasına yol açmaktadır.

Avrupa Parlamentosu, ortak göç ve iltica mevzuatının büyük bölümünde Konseyle birlikte yasama organıdır. Pakt düzenlemelerinin kabulü, ulusüstü temsil ile üye devlet hükümetlerinin pazarlığını aynı sürece bağlamıştır (Avrupa Birliği,

2024c; Avrupa Birliğı, 2024f). Parlamento Komisyonu ve ajansları siyasi olarak denetler, bütçe yetkisini paylaşır ve temel haklar boyutunu gündemde tutar. Yine de ulusal seçmenler göç kararlarını çoğu kez kendi hükümetlerine atfeder; Avrupa düzeyindeki sorumluluk seçmen açısından daha bulanık kalabilir.

Dört vakada parlamentonun etkinliğini belirleyen üç koşul vardır. Birincisi bilgiye zamanında erişimdir. İkincisi uzman personel ve komisyon sürekliliğidir. Üçüncüsü bulgunun bütçe, mevzuat veya siyasi yaptırıma çevrilebilmesidir. Konuşma süresi veya soru sayısı tek başına denetim göstermez. Parlamento, sınırdaki uygulamaya ilişkin ayrıştırılmış veri, sözleşme bilgisi ve değerlendirme bulgusu alamıyorsa temsil işlevi sembolik kalmaktadır. Bu nedenle yasama kapasitesi, anayasal yetki kadar kurumsal bilgi altyapısıyla ölçülmelidir.

12.6 Ölçüt 5 — Göç idaresinin örgütsel modeli

Türkiye’de göç idaresi uzmanlaşmış merkezî bir başkanlık etrafında örgütlenir. Göç İdaresi Başkanlığı; düzenli ve düzensiz göç, uluslararası koruma, geçici koruma, uyum ve insan ticaretiyle mücadele gibi geniş bir görev alanında merkez ve taşra teşkilatı üzerinden çalışmaktadır (Göç İdaresi Başkanlığı, 2026). Bu model, statü ve kayıt süreçlerinde ulusal standart geliştirme imkânı sunmaktadır. Görev alanının genişliği, güvenlik, sosyal politika ve yerel hizmet kurumlarıyla güçlü yatay koordinasyon gerektirmektedir. Uzmanlaşmış bir kurumun varlığı bütün göç politikasının tek kurumda toplandığı anlamına gelmez.

Almanya’da BAMF sığınma usulü, göç ve uyum konularında merkezî uzmanlık düğümüdür; federal polis, eyalet kabul makamları ve yerel yabancılar daireleri farklı aşamalarda rol almaktadır. Örgütsel model fonksiyonel ve federal olarak parçalıdır. Parçalanma, yerel bağlama uygunluk ve karşılıklı kontrol sağlamaktadır; başvurucunun aynı konuda çok sayıda makama yönelmesi ve veri

uyumsuzluğu riski yaratmaktadır. İdari kalite, kurum sayısını azaltmaktan çok süreç sahipliğini ve dosya aktarımını açıklaştırmaya bağlıdır.

ABD’de göç idaresi özellikle İç Güvenlik Bakanlığı içindeki işlevsel ayrışmayla tanımlanır: sınır ve giriş işlemleri, iç uygulama ve göçmenlik hizmetleri farklı örgütsel mantıklara sahiptir. Dışişleri Bakanlığı vize süreçlerinde, Adalet Bakanlığına bağlı göç mahkemeleri ise statü uyumsuzluklarında önemli rol oynar. Bu yapı, hizmet ile kolluk işlevlerini örgütsel olarak ayırmaktadır; fakat politika öncelikleri ve bilgi paylaşımı üzerinden yeniden birleştirmektedir. Aynı kişinin dosyasının farklı kurumlardan geçmesi, usul tutarlılığı ve hesap verebilirlik bakımından karmaşıklık yaratmaktadır.

AB’de göç idaresi bir ağıdır. Komisyon düzenleyici ve gözetici merkez, EUAA iltica desteği ve uzmanlık, Frontex sınır ve geri dönüş kapasitesi, eu-LISA büyük ölçekli bilgi sistemleri, ulusal idareler ise karar ve uygulama aktörleridir. Frontex’in genişleyen görevleri, sınır yönetiminin ajanslaşmasını temsil etmektedir (Avrupa Birliği, 2019). Ajans, üye devletin egemen kararını tamamen devralmaz; ortak personel, ekipman, risk analizi ve operasyonlarla ulusal kapasitenin içine yerleşir. Bu hibritlik, başarının ve ihlalin kime atfedileceğini zorlaştırır.

Örgütsel modeller üç eksenle ayrışır: **uzmanlaşma, işlevsel ayrıştırma ve dikey dağılım**. Türkiye yüksek merkezî uzmanlaşma; Almanya dikey ve yerel dağılım; ABD işlevsel ayrıştırma; AB ağısal ajanslaşma yönünde belirgindir. Hiçbiri saf tip değildir. Ortak sorun “tek kapı” ile “çoklu güvence” arasındaki dengedir. Kullanıcı açısından anlaşılır bir süreç için tek temas noktası yararlı olabilir; güç yoğunlaşmasını önlemek için karar, itiraz, denetim ve hizmet işlevlerinin birbirinden ayrılması gerekmektedir.

Tablo 12.2. Göç idaresinde örgütsel ağırlıklar

Boyut	Türkiye	Almanya	Avrupa Birliği	ABD
Ana örgütlenme mantığı	Merkezi uzmanlaşma	Federal uygulama ağı	Ulusüstü-ulusal ajans ağı	İşlevsel federal ayrışma
Statü kararının ağırlık merkezi	Ulusal göç idaresi	Federal uzman kurum ve yerel makamlar	Üye devlet idareleri, ortak AB kuralları	Federal kurumlar ve göç mahkemeleri
Yerel bağ	Hizmet ve uyum ağırlıklı	Uygulamayı n asli parçası	Üye devlet üzerinden dolaylı	Eyalet/yerel hizmet ve iş birliği tercihleri
Temel koordinasyon riski	Merkez-yerel bilgi ve kaynak farkı	Eyaletler arası uygulama farkı	Sorumluluğu n dağılımı	Kurumlar ve hükümet düzeyleri arası çatışma

12.7 Ölçüt 6 — Vatandaşlık rejimi ve siyasal üyelik

Vatandaşlık, göç politikasının son aşaması olarak düşünülse de rejimin bütün davranışını etkilemektedir. Kalıcı üyeliğe giden yol açıksa ikamet, uyum ve siyasal katılım politikaları uzun vadeli tasarlanabilir. Yol belirsiz veya aşırı dar ise geçici statüler birikir ve toplumda yaşayanlarla karar topluluğu arasındaki mesafe büyümektedir. Dört vakada doğum, soy, ikamet, dil, toplumsal bağlılık ve çoklu vatandaşlık farklı bileşimler kurmaktadır.

Türkiye’de vatandaşlık anayasal olarak devletle kurulan hukuki bağıdır; edinme ve kaybetmenin esasları kanunla düzenlenir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). Göç yönetimindeki çeşitli

ikamet ve koruma statüleri otomatik olarak vatandaşlığa dönüşmez. Uzun süre ülkede bulunma, her statü için aynı üyelik yolu anlamına gelmediğinden, fiili yerleşiklik ile siyasi üyelik arasında mesafe oluşabilir. Ayrıca vatandaşlık politikasının yatırım, istisnai kabul, soy ve evlilik gibi farklı kanalları, üyeliğin hangi toplumsal gerekçeye dayandığı hakkında siyasal tartışma yaratmaktadır.

Almanya'nın tarihsel olarak soy bağıını öne çıkaran vatandaşlık anlayışı zaman içinde ikamet ve toplumsal katılım unsurlarını güçlendirmiştir (Brubaker, 1992). Yürürlükteki Vatandaşlık Kanunu'nun olağan vatandaşlığa alınma düzeni, diğer şartlarla birlikte beş yıllık yasal olağan ikameti temel eşik olarak korumaktadır; daha önce getirilen üç yıllık özel hızlandırılmış yol güncel metinde bulunmamaktadır (Almanya Federal Cumhuriyeti, 1913). Çoklu vatandaşlığa ilişkin genişleme, göçmen kökenlilerin önceki bağlarını bütünüyle terk etmeden Alman siyasal topluluğuna katılabilmesini kolaylaştıran bir yön değişimini temsil etmektedir.

ABD vatandaşlık rejiminin ayırt edici unsurlarından biri ülke içinde doğuma bağlanan anayasal vatandaşlıktır. 2025'te yürütmenin bu ilkenin kapsamını daraltma girişimi, federal mahkemeler ve Yüksek Mahkeme önünde kapsamlı bir anayasal çatışma doğurdu. Trump v. CASA kararı ülke çapındaki ihtiyati tedbirlerin kapsamına ilişkin usul sorununu ele almış; Trump v. Barbara kararı ise 30 Haziran 2026'da ABD'de doğan ve ebeveynleri hukuka aykırı veya geçici olarak ülkede bulunan çocukların doğumda vatandaşlık hakkını teyit etmiştir (Trump v. Barbara, 2026; Trump v. CASA, 2025). Böylece üyeliğin tabanı, yürütme politikası ile anayasal statü arasındaki sınırı açıkça göstermiştir.

AB vatandaşlığı bağımsız bir ilk vatandaşlık değildir; bir üye devletin vatandaşlığına bağlıdır. Bu türev yapı, Birlik içinde dolaşım ve siyasal katılım hakları üretirken üçüncü ülke vatandaşlarının Birlik üyeliğine geçişini ulusal vatandaşlık rejimlerine bırakır

(Avrupa Birliği, 2016a). Sonuç olarak ortak göç ve iltica politikası bulunan AB’de vatandaşlığa kabul koşulları önemli ölçüde ulusal çeşitlilik göstermektedir. Ulusüstü sınır yönetimi ile ulusal üyelik kararı arasındaki ayırım, Avrupa göç siyasetinin yapısal gerilimlerinden biridir.

Karşılaştırma, vatandaşlık rejimini “açık-kapalı” çizgisinden daha karmaşık göstermektedir. ABD doğum yeri bakımından kapsayıcı, düzensiz statüden kalıcı ikamete geçiş bakımından sınırlı olabilir. Almanya ikamete dayalı vatandaşlığa geçişi güçlendirirken uygulama kapasitesi ve koşullar önem taşımaktadır. Türkiye merkezi takdir ve farklı edinme yollarını bir arada kullanmaktadır. AB ise hak alanını ulusüstüleştirirken üyeliğe kabul kapısını ulusal düzeyde tutar. Bu nedenle vatandaşlığın demokratik etkisi, yalnız kanundaki süreyle değil statüler arası geçişin öngörülebilirliği ve fiili erişilebilirliğiyle ölçülmelidir.

12.8 Ölçüt 7 — Temel hak korumasının kurumsal örgüsü

Temel hak koruması dört rejimde çok katmanlıdır; fark, katmanların nasıl bağlandığındadır. Türkiye’de Anayasa, kanun, idari ve yargısal başvuru yolları, Anayasa Mahkemesine bireysel başvuru, Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu farklı koruma kanalları oluşturmaktadır (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982; Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu, 2016). Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi sistemi de dışsal bir güvence katmanı sunmaktadır. Hakların etkisi, başvuru yolunun varlığından çok göçmenin bilgi, dil desteği, avukat ve zamanında durdurucu etkiye erişebilmesine bağlıdır.

Almanya’da Temel Kanun’un insan onuru ve hukuk devleti ilkeleri, uzman idare ve idari yargı yollarıyla birlikte çalışmaktadır. Federal Anayasa Mahkemesine anayasa şikâyeti, olağan yolların ardından temel hak ihlali iddiasını inceleyen önemli bir kurumsal

kanalıdır; bu mekanizmanın Türkiye ve AB sistemleriyle karşılaştırılması, çok düzeyli hak korumasının birbirini tamamlayan ve zaman zaman gerilim üreten niteliğini göstermektedir (Akın, 2025). Almanya ayrıca AB Temel Haklar Şartı, ABAD ve AİHM içtihadıyla bağlantılıdır.

ABD’de anayasal usul güvenceleri, federal mahkemeler ve habeas corpus geleneği göç idaresini sınırlar; fakat vatandaş olmayanların statü ve bulunduğu yer bakımından hakların kapsamı tartışmalı olabilir. Federal yargı, başkanlık politikalarının kanun ve anayasa içindeki sınırını sık sık belirlemektedir. CASA ve Barbara kararlarının birlikte okunması, yargısal aracın kapsamı ile maddi anayasal hakkın farklı sorular olduğunu göstermektedir (Trump v. Barbara, 2026; Trump v. CASA, 2025). Dava yolunun yüksek maliyeti ve işlem hızının yarattığı fiili sonuçlar, korumanın eşit erişilebilirliğini sınırlar.

AB’de Temel Haklar Şartı, kurucu antlaşmalar, ikincil mevzuat ve ABAD denetimi ortak katmanı oluşturmaktadır; üye devlet anayasaları ve mahkemeleri ile AİHS sistemi bununla birlikte işlemektedir (Avrupa Birliği, 2016a, 2016b). N.S. ve M.E. kararı, sığınmacının sorumlu sayılan devlete otomatik olarak gönderilmesinin sistemik risk karşısında sınırlandırılabilceğini göstermiştir (N.S. and M.E. and Others, 2011). Bu çoklu koruma, farklı forumlarda düzeltme imkânı yaratmaktadır; normların hangisinin uygulanacağı ve kararın hangi kurumca hayata geçirileceği konusunda karmaşıklık da doğurabilmektedir.

Hak koruma rejimlerinin karşılaştırılmasında dört ölçüt kullanılmalıdır: erişim, hız, bağımsızlık ve düzeltici etki. Güçlü anayasal metin, sınır noktasında başvuruya erişilemiyorsa yeterli değildir. Hızlı mahkeme, gerekli bilgi gizliyse etkili değildir. Bağımsız kurum, kararının izlenmesini sağlayamıyorsa sınırlı kalmaktadır. Birden çok koruma katmanı, aralarındaki boşluklar

nedeniyle kişiyi sorumsuzluk alanında bırakabilir. Kurumsal yoğunluk ile gerçek koruma aynı şey değildir.

12.9 Ölçüt 8 — Yerel yönetimler ve uygulamanın coğrafyası

Göçmenlerin gündelik hayatı ulusal sınır politikasından çok belediye hizmetleri içinde görünür olur. Türkiye’de belediyeler 5393 sayılı Kanun çerçevesinde mahallî müşterek hizmetler, sosyal yardım ve hemşehri hukuku üzerinden göçmenlere dokunan faaliyetler yürütmektedir (Belediye Kanunu, 2005). Statü, kayıt ve dağıtım kararları merkezî idarededir; buna karşılık konut çevresi, ulaşım, sosyal destek ve kentsel uyum yerelde gerçekleşmektedir. Gelir sistemi nüfus ve resmî kayıt değişimini yeterince hızlı yansıtmadığında, fiili hizmet nüfusu ile belediye kaynağı ayrışabilir.

Almanya’da belediyeler federal ve eyalet kararlarının uygulama alanıdır. Barınma, yabancılar işlemleri, gençlik hizmetleri, okul çevresi ve uyum programları yerel kapasiteye dayanmaktadır. Federal yapı belediyelere tek başına göç statüsü belirleme yetkisi vermez; fakat yerel uygulama tarzı hizmete erişim ve toplumsal bütünleşmede belirleyicidir. Eyalet ve belediye birliklerinin mali pazarlık gücü, yerel maliyetleri federal gündeme taşıyabilir.

ABD’de eyalet ve yerel yönetimler, federal göç statüsünün dışında kalan geniş kamu hizmeti ve kolluk alanlarına sahiptir. Federal makamlarla iş birliğinin derecesi, yerel siyasi tercihlerin sembolü hâline gelebilir. Bazı yargı çevreleri federal uygulamayı destekleyen düzenlemeler benimserken diğerleri yerel kaynağın göç denetimi için kullanılmasını sınırlar. Bu çeşitlilik göçmenlerin aynı federal statü altında farklı yerel deneyimler yaşamasına yol açmaktadır.

AB, belediyeleri doğrudan anayasal bir yönetim katmanı olarak düzenlemez; yerel yetkiler üye devletlerin iç yapısına

bağlıdır. Bununla birlikte Birlik fonları, kent ağları ve politika öğrenmesi yerel aktörleri Avrupa yönetişimine bağlamaktadır. Ortak iltica kuralları kabul koşullarını etkilerken uygulama belediye, bölge ve ulusal kurumlar üzerinden gerçekleşmektedir. Ulusüstü düzeyde alınan kararın mali ve siyasal etkisi yerelde yoğunlaşabilir; bu nedenle şehirlerin karar öncesi bilgi üretimine katılması gerekmektedir.

Yerel rolün karşılaştırmalı anahtarı “yetki” ile “etki”yi ayırmaktır. Belediyelerin göç statüsü üzerinde sınırlı yetkisi olabilir, ancak politikanın toplumsal sonucuna etkisi büyüktür. Türkiye ve AB’de bu ayrım özellikle görünürdür; Almanya ve ABD’de federalizm yerel farklılığı daha açık siyasal kanallara taşımaktadır. Etkili model, yerel yönetimi merkezi kararın yüklenicisi olarak değil, kapasite ve sonuç bilgisinin üreticisi olarak kabul etmektedir.

12.10 Ölçüt 9 — Kurumsal denetim ve sorumluluk forumları

Kurumsal denetimin yapısı, göç politikasındaki güç dağılımının ters görüntüsüdür. Yetki nerede yoğunlaşıyorsa bilgi ve yaptırım kapasitesinin oraya erişmesi gerekmektedir. Türkiye’de TBMM denetimi, idari iç kontrol ve teftiş, Sayıştay, Kamu Denetçiliği Kurumu, TİHEK ve yargısal yollar birlikte bir denetim ağı oluşturmaktadır. Sayıştay’ın Göç İdaresi Başkanlığına ilişkin düzenlilik denetimi, mali işlem ve kurumsal sistemler hakkında dışsal bulgu üretmektedir (Sayıştay Başkanlığı, 2025). Ağın etkili olması, raporların birbirinden habersiz üretilmesi yerine ortak risk alanlarının izlenmesine bağlıdır.

Almanya’da parlamenter komisyonlar, federal ve eyalet sayıştayları, veri koruma otoriteleri, idari yargı ve anayasal başvuru farklı sorumluluk forumlarıdır. Federalizm denetimi çoğaltır: federal kurumun politikası bir düzeyde, eyalet veya belediye uygulaması başka düzeyde incelenebilir. Bunun riski, sorumluluğun düzeyler arasında aktarılmasıdır. Bir kabul standardındaki eksiklik için

federal norm, eyalet finansmanı ve belediye uygulaması birlikte etkiliyse, tek kurumlu denetim eksik açıklama üretmektedir.

ABD’de Kongre komiteleri, genel müfettişlikler, GAO, federal mahkemeler, eyalet davaları, medya ve sivil toplum güçlü fakat çatışmalı bir denetim alanı oluşturmaktadır. GAO’nun göçmen gözetim tesislerinin denetimine ilişkin 2025 raporu, tesis inceleme programlarının hedef ve performans ölçülerinin daha açık tanımlanması gereğini vurgulamıştır (U.S. Government Accountability Office, 2025). Bu örnek, denetçinin yalnız ihlal tespit etmeyip idarenin kendi denetim sisteminin ölçülebilirliğini de sorgulayabileceğini göstermektedir. Başkanlık kutuplaşması, bulguların teknik niteliğini siyasi çatışmanın içine çekebilir.

AB’de Avrupa Parlamentosu, Avrupa Ombudsmanı, Avrupa Sayıştayı, ABAD, Komisyonun ihlal süreçleri, ajans içi temel hak birimleri ve ulusal denetçiler birlikte çalışmaktadır. Avrupa Sayıştayının Frontex, iltica ve geri dönüş ile Türkiye’deki Mülteciler için Mali Yardım Programına ilişkin raporları; hedef, etkililik, veri ve sürdürülebilirlik sorunlarını farklı programlarda görünür kılmıştır (Avrupa Sayıştayı, 2019; Avrupa Sayıştayı, 2021; Avrupa Sayıştayı, 2024). Çok düzeyli ağ geniştir; ancak aynı operasyon için kimin açıklama yapacağı ve öneriyi kimin uygulayacağı her zaman seçmen açısından açık değildir.

Dört sistemde denetim organı sayısının çokluğu otomatik güvence değildir. Etkili denetim için sorumluluk forumunun bilgiye erişmesi, karar verene soru yöneltebilmesi, değerlendirme ölçütünü açıklaması ve bir sonuç doğurabilmesi gerekmektedir (Bovens, 2007). Buna bir de takip boyutu eklenmelidir. Tavsiye, bulgu veya kararın hangi tarihte ve hangi kurumca yerine getirildiği açıklanmadığında, denetim raporu kurumsal hafızada kaybolur.

12.11 Ölçüt 10 — Bütçe, mali kapasite ve hesap verebilirlik

Göç politikasının gerçek öncelikleri bütçede görünür. Türkiye’de merkezi yönetim bütçesi, idarelerin stratejik plan ve faaliyet raporları ile 5018 sayılı Kanun’un mali yönetim çerçevesi temel hesap verme araçlarıdır (Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003). Göç harcaması farklı kurumların programlarında bulunduğu için tek toplam altında izlenmesi güç olabilir. Uluslararası fon, merkezi harcama ve belediye hizmet maliyetini aynı analitik çerçevede birleştirmek gerekmektedir. Aksi hâlde her kurum kendi harcamasını raporlar, toplam politikanın maliyeti ve sonucu görünmez kalmaktadır.

Almanya’nın mali federalizmi, kabul ve uyum maliyetlerini federal, eyalet ve yerel bütçeler arasında dağıtmaktadır. Pazarlık mekanizmaları şok döneminde kaynak aktarımını mümkün kılmaktadır; transferin geç gelmesi veya nüfus göstergesinin fiili hizmet ihtiyacını yansıtmaması yerel baskı yaratmaktadır. Parlamento ve sayıştay denetimi farklı düzeylerde yürüdüğü için, ortak bir politikanın toplam mali performansını değerlendirmek koordinasyon ister.

ABD’de Kongrenin ödenek yetkisi, Başkanın politika önceliklerini uygulama kapasitesinde belirleyicidir. Yürütme, kurum içi öncelik ve mevcut kaynağın kullanımı üzerinde geniş etkiye sahip olsa da yeni ve büyük ölçekli programlar mali yetkilendirme gerektirmektedir. Sınır altyapısı, gözetim, geri dönüş, başvuru işleme ve eyaletlere etkilemektedir ayrı bütçe akışlarında yer almaktadır. Federal kapanma tehdidi veya ödenek çatışması, göç yönetimini doğrudan operasyonel soruna çevirebilir.

AB bütçesi, ulusal harcamayı ikame etmekten çok destekler ve yönlendirir. Göç, sınır yönetimi, uyum ve dış iş birliği farklı fon ve araçlara dağılmaktadır. Komisyon program yönetimi yapar, üye devletler ve ortaklar uygulamaktadır, Avrupa Sayıştay’ı ise mali

yönetim ve performansı incelemektedir. AB-Türkiye mali iş birliği gibi dış boyut araçlarında çıktıların ötesinde etkinin ve sürdürülebilirliğin ölçülmesi özellikle önemlidir (Avrupa Sayıştay, 2024).

Mali hesap verebilirlik dört düzeyde karşılaştırılabilir: ödeneğin açık amacı, harcamanın izlenebilirliği, sonucun ölçülebilirliği ve yönetim düzeyleri arasındaki mali denge. Türkiye’de amaç ve toplam görünürlük; Almanya’da düzeyler arası mali eşleştirme; ABD’de ödenek-yürütme gerilimi; AB’de fon zincirindeki atıf ve sürdürülebilirlik öne çıkan sorunlardır. Ortak çözüm, kişi başı tek maliyet üretmek değil, politika aracına ve yönetim düzeyine göre ayrıştırılmış bir göç bütçesi hesabıdır.

12.12 Ölçüt 11 — Uluslararası ve ulusüstü kurumlarla ilişki

Türkiye’nin göç siyaseti, 1951 Mülteci Sözleşmesi, Avrupa İnsan Hakları sistemi, IOM ve UNHCR ile iş birliği ve AB ile çok boyutlu ilişkiler içinde yer almaktadır. Coğrafi konumu ve uzun süreli kitlesel koruma deneyimi, dış mali iş birliği ile ulusal karar yetkisini aynı dosyada buluşturur. Uluslararası kaynak kapasite sağlayabilir; önceliklerin dış finansmanın takvim ve göstergelerine göre şekillenmesi demokratik sahiplik sorunu yaratabilir. Sürdürülebilirlik, program bittiğinde ulusal ve yerel kurumların hizmeti devam ettirip ettiremeyeceğiyle ölçülmektedir.

Almanya hem uluslararası mülteci ve insan hakları düzeninin hem de AB’nin iç karar sisteminin parçasıdır. Bu nedenle uluslararası/ulusüstü ilişki “dış baskı” olarak tanımlanamaz; Alman hükümeti Konsey kararlarının oluşumuna, Alman temsilciler Avrupa Parlamentosu yasamasına ve Alman idaresi ortak uygulamaya katılmaktadır. Ulusal tercih ile AB yükümlülüğü arasındaki gerilim, ortak kararın içinde üretilir. Schengen serbestisi Almanya’ya ekonomik ve toplumsal fayda sağlarken dış sınır yönetimini diğer üye devletlerle karşılıklı bağımlı kılmaktadır.

ABD küresel mülteci ve göç yönetişiminin etkili bir aktörüdür, fakat herhangi bir ulusüstü göç otoritesine tabi değildir. Uluslararası iş birliği; yeniden yerleştirme, sınır ötesi suçla mücadele, vize, geri kabul ve bölgesel diplomasi üzerinden yürür. Başkanlık değişimleri dış taahhüt ve program ölçeğinde belirgin yön değişiklikleri yaratabilir. Güçlü ulusal özerklik, ikili ve bölgesel iş birliğine duyulan pratik ihtiyacı ortadan kaldırmaz; göç rotaları tek taraflı kararlarla bütünüyle yönetilemez.

AB bu ölçütte hem kurum hem ilişki alanıdır. Üye devletler için ulusüstü düzey olan AB, üçüncü ülkelerle dış göç politikası yürütmektedir. Vize, geri kabul, mali destek, ortaklık ve yasal yollar bu dış boyutun araçlarıdır. İçerideki ortak standart ile dışarıdaki iş birliği arasında hak sorumluluğunun başka ülkelere aktarılması riski bulunmaktadır. Sınır yönetiminin coğrafi olarak dışsallaşması, anayasal sorumluluğu ortadan kaldırmaz; AB kaynağı ve yönlendirmesi bulunan faaliyetler şeffaflık ve temel hak ölçütlerine bağlı olmalıdır.

Karşılaştırmalı sonuç, egemenliğin iş birliğinin karşıtı olmadığını göstermektedir. Egemenlik, karşılıklı bağımlılık içinde hangi yükümlülüğün hangi kurumca üstlenileceğine karar verme kapasitesidir. Türkiye ve ABD üçüncü ülkeler ve uluslararası örgütlerle ulusal yürütme ağırlıklı ilişki kurmaktadır. Almanya, AB kararının hem yapıcısı hem uygulayıcısıdır. AB ise üyeleri adına ortaklaştırılmış yetki kullanırken dış ortaklarla yeni sorumluluk zincirleri oluşturmaktadır. İlişkinin demokratik kalitesi, kararın nerede alındığının ve sonucun kime atfedildiğinin açık olmasına bağlıdır.

12.13 Ölçüt 12 — Kriz döneminde politika kapasitesi

Kriz kapasitesi, önceki bölümde geliştirilen algılama, karar, uygulama, düzeltme ve meşruiyet boyutlarıyla değerlendirilebilir. Türkiye'nin merkezî yapısı ve uzun süreli geçici koruma deneyimi,

kayıt ve hizmetleri büyük ölçekte örgütlenme kapasitesi sunmuştur. Aynı deneyim, geçicilik ile uzun vadeli yerleşiklik, merkezî karar ile belediye kaynağı ve geri dönüş söylemi ile bireysel güvenlik değerlendirmesi arasındaki gerilimleri de büyötmüştür. Kapasitenin sürdürülebilirliği, olağanüstü ölçeğı kalıcı bütçe, personel, yerel eşitleme ve şeffaf değerlendirme sistemine çevirebilmesine bağılıdır.

Almanya kriz sırasında federal kaynak ve örgütleri seferber edebilir; eyalet ve belediye ağı uygulama kapasitesini coğrafi olarak yayar. Parlamenter koalisyon ve federal müzakere, hızlı tek merkezli kararı zorlaştırabilir; buna karşılık uygulayıcıların erken katılımı kararın kalıcılığını artırabilir. AB kuralları ve komşu devletlerin kararları Almanya'nın kapasitesini doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle Alman modelinin güçlü yönü tek başına ulusal kapasite değıl, farklı düzeyleri düzenli pazarlık içinde tutan kurumsal bağlantılardır.

AB'nin kriz kapasitesi ortak kural, finansman, ajans desteğı ve dayanışma mekanizmalarına dayanmaktadır. 2024 Paktı kapsamında kabul edilen düzenlemelerin 12 Haziran 2026'dan itibaren uygulanması, kriz dışı dönemde hazırlanmış ortak bir çerçeveyi fiili sınava sokmuştur (Avrupa Komisyonu, 2024). 2026 Avrupa İltica ve Göç Yönetimi Stratejisi, uygulama, dış ortaklıklar, yasal yollar ve geri dönüş gibi başlıkları geniş bir yönelim içinde birleştirmiştir (Avrupa Komisyonu, 2026). Kapasite açığı, ortak kararın ulusal personel, tesis ve bütçede aynı hızda karşılık bulmaması hâlinde ortaya çıkmaktadır.

ABD'nin başkanlık sistemi kriz anında güçlü gündem ve talimat kapasitesi üretmektedir. 2025 yürütme emirleri, sınır ve iç uygulamayı "istila" ve ulusal güvenlik dili içinde merkezileştiren bir politika yönü kurmuştur (Executive Order 14159, 2025; Executive Order 14165, 2025). Bunun operasyonel sonucu bütçe, kurum kapasitesi, mahkeme kararları ve eyalet iş birliğine bağılıdır. Hızlı

yürütme yön değişimi, kriz algısına hızlı karşılık verirken uzun dönemli istikrarı zayıflatabilir; bir yönetimin önceliği sonraki yönetimce tersine çevrilebilir.

Kriz kapasitesinin beş boyutunda vakaların görece güçlü yanları farklıdır. Türkiye karar ve uygulama merkezileşmesinde; Almanya yerel uygulama ağı ve müzakere edilmiş sürdürülebilirlikte; AB ortak standart, kaynak birleştirme ve sınır aşan koordinasyonda; ABD yürütme yönlendirmesi ile çoklu dava/denetim kanallarında belirginleşir. Zayıflıklar da bu güçlerin gölgesidir: merkezileşme bilgi daralması, federal müzakere gecikme, ulusüstü ağ sorumluluk bulanıklığı, başkanlık dinamizmi politika salınımı üretebilir.

Tablo 12.3. On iki ölçüt üzerinden yoğunlaştırılmış karşılaştırma

Ölçüt	Türkiye	Almanya	Avrupa Birliği	ABD
Anayasal yapı	Üniter anayasal devlet; merkezî idare ağırlığı	Federal anayasal devlet; AB katmanıyla iç içe	Paylaşılan yetkili ulusüstü düzen	Federal anayasa; göç yetkisi kanun ve içtihatla gelişmiş
Dikey yapı	Merkez-taşra, yerelin statü yetkisi sınırlı	Federal-eyalet-yerel uygulama zinciri	Birlik-üye devlet-ajans ağı	Federal-eyalet-yerel çatışmalı iş bölümü
Yürütme	Tek başlı ve merkezî koordinasyon	Parlamentar-koalisyon ve federal müzakere	Çok merkezli yürütme	Başkanlık ve güçlü idari yön değişimi
Parlamento	Kanun, bütçe ve bilgi denetimi	Bundestag-Bundesrat bileşimi	Parlamento-Konseyle ortak yasama	Kongre kanun, ödenek ve komite denetimi

Ölçüt	Türkiye	Almanya	Avrupa Birliği	ABD
Göç idaresi	Uzmanlaşmış merkezî başkanlık	BAMF ve federal uygulama ağı	Ulusal idareler ile AB ajansları	İşlevsel olarak ayrılmış federal kurumlar
Vatandaşlık	Kanuni ve merkezî statü yolları	İkamet temelli geçişi güçlenen rejim	Üye devlet vatandaşlığına bağlı AB vatandaşlığı	Doğum yeri ilkesi ve federal vatandaşlığa kabul
Hak koruması	Ulusal başvuru yolları ve AİHS katmanı	Ulusal, AB ve AİHS katmanları	Şart, ABAD, ulusal düzen ve AİHS etkileşimi	Federal mahkemeler ve anayasal usul güvenceleri
Yerel yönetim	Hizmet etkisi yüksek, statü yetkisi düşük	Uygulama ve uyumda asli rol	Üye devlet düzeni üzerinden, fon/ağ desteği	Hizmet ve federal iş birliğinde geniş çeşitlilik
Kurumsal denetim	TBMM, Sayıştay, KDK, TİHEK ve yargı	Çok düzeyli parlamento, sayıştay ve yargı	Parlamento, Ombudsman, ECA, ABAD ve ulusal ağ	Kongre, GAO, müfettişlik, yargı ve eyaletler
Bütçe	Merkezî fakat programlar arası dağımık	Mali federalizm ve transfer pazarlığı	Destekleyici ortak fonlar ve ulusal eş finansman	Kongre ödeneği-yürütme önceliği gerilimi
Dış ilişki	Uluslararası örgütler ve AB ile iş birliği	AB kararının yapıcısı ve uygulayıcısı	İçte ulusüstü, dışta ortaklık kuran aktör	Ulusal özerklik, ikili ve bölgesel iş birliği

Ölçüt	Türkiye	Almanya	Avrupa Birliği	ABD
Kriz kapasitesi	Hızlı merkezi seferberlik; yerel/mali sürdürülebilirlik sorunu	Dağıtılmış kapasite; müzakere maliyeti	Ortaklaştırma gücü; uygulama ve atıf açığı	Hızlı yön değişimi; kutuplaşma ve salınım

12.14 Kurumsal bileşimler ve nedensel mekanizmalar

On iki ölçüt birlikte okunduğunda göç politikası sonucunu açıklayan dört mekanizma belirir. Birincisi **yetki yoğunlaşmasıdır**. Karar yetkisi dar bir yürütme merkezinde toplandıkça politika yönü daha hızlı değişebilir; bilgi çeşitliliği ve yatay itiraz karar öncesinde zayıflayabilir. Türkiye ve ABD farklı anayasal yollardan bu mekanizmanın güçlü örneklerini sunmaktadır. Ancak ABD’de güçler ayrılığı ve federal dava siyaseti, yoğunlaşmayı sonradan daha çatışmalı biçimde sınırlar.

İkinci mekanizma **uygulama dağılımıdır**. Politikanın merkezde belirlenip sahada farklı yönetim düzeylerince uygulanması, yerel uyarılama sağlamaktadır; standart ve mali sorumluluk sorunları üretmektedir. Almanya’da anayasal federalizm, ABD’de eyalet yetkileri, Türkiye’de merkez-taşra ve belediye ayrımı, AB’de üye devlet uygulaması bu mekanizmanın farklı biçimleridir. Uygulama dağılımı hemen her vakada vardır; fark, yerel aktörün karar öncesi temsil kanalına ve mali pazarlık gücüne sahip olup olmadığıdır.

Üçüncü mekanizma **normatif katmanlaşmadır**. Ulusal anayasa, uluslararası sözleşme, ulusüstü hukuk ve idari standartlar üst üste geldiğinde hak koruması için çoklu forumlar oluşmaktadır. Almanya ve AB’de katmanlaşma en yoğundur; Türkiye AİHS sistemi ve uluslararası koruma normlarıyla, ABD ise daha özerk

federal anayasa ve kanun ekseninde farklı konumlanır. Katmanlaşma korumayı güçlendirebilir; forumlar arası sorumluluk ve uygulama gecikmesi çözülemezse kâğıt üzerindeki güvenceyi çoğaltmakla yetinir.

Dördüncü mekanizma **mali atıftır**. Harcama ve sonuç hangi yönetime atfedilebiliyorsa o yönetim siyasi baskı altında öğrenmeye daha açıktır. Göç bütçesinin dağıtık olduğu, uluslararası fon ile yerel maliyetin ayrı raporlandığı veya ortak operasyonun kaynağı belirsiz kaldığı modellerde hesap verebilirlik zayıflar. Türkiye’de programlar arası görünürlük, Almanya’da federal transfer, AB’de fon zinciri, ABD’de ödenek-yürütme ilişkisi aynı mekanizmanın farklı sorunlarını göstermektedir.

Bu mekanizmalar tek tek iyi ya da kötü değildir. Yetki yoğunlaşması ile güçlü süre sonu ve parlamento bilgilendirmesi birlikteyse hız denetlenebilir. Uygulama dağılımı ortak standart ve eşitleyici finansmanla desteklenirse yerel öğrenme üretmektedir. Normatif katmanlaşma açık yetki ve etkili başvuruyla korumayı artırmaktadır. Mali atıf ortak veri sözlüğüyle güçlendirilirse aktörlerin birbirine sorumluluk aktarması zorlaşır. Kurumsal tasarımın görevi mekanizmaları ortadan kaldırmak değil, üretici yönlerini birleştirmektir.

12.15 Dört tip sınır rejimi

Karşılaştırmadan dört ideal tip türetilir. İdeal tipler vakaların bütün özelliklerini bire bir tanımlamaz; baskın kurumsal mantığı analitik olarak yoğunlaştırır.

Merkezî-idari sınır rejimi, yürütme komutasını, uzmanlaşmış ulusal göç idaresini ve tekbiçimli statü kararını öne çıkarmaktadır. Türkiye bu tipe en fazla yaklaşan vakadır. Rejimin üstünlüğü hızlı seferberlik ve ulusal standarttır. Temel riski, yerel sonuç bilgisinin karar merkezine geç ulaşması, bütçenin farklı

kurumlarda görünmezleşmesi ve bağımsız denetimin politika döngüsüne geç eklenmesidir.

Müzakereci-federal sınır rejimi, federal yasa, eyalet uygulaması, yerel hizmet ve parlamenter koalisyon arasında sürekli pazarlıkla işlemektedir. Almanya bu tipe yaklaşmaktadır. Üstünlüğü, uygulayıcı düzeylerin karar içinde temsil edilmesi ve çoklu hak katmanlarıdır. Riski, sorumluluğun düzeyler arasında aktarılması, uygulama farklılıkları ve hızlı kriz kararının yüksek müzakere maliyetidir.

Ağsal-ulusüstü sınır rejimi, ortak kural, ulusal uygulama, ajans desteği ve dayanışma mekanizmalarını bir ağ içinde birleştirmektedir. AB bu tipin örneğidir. Üstünlüğü, sınır aşan sorunu ortak standart ve kaynakla ele alabilmesidir. Riski, siyasi sahipliğin ve ihlal sorumluluğunun Birlik, ajans ve üye devlet arasında bulanıklaşmasıdır.

Çatışmalı-başkanlık sınır rejimi, güçlü başkanlık yönü, Kongrenin kanun ve ödenek yetkisi, federal yargı ile eyaletlerin karşı stratejileri arasındaki mücadeleyle şekillenir. ABD bu tipe yaklaşır. Üstünlüğü, görünür siyasal yetkilendirme ve çoklu karşı ağırlıklardır. Riski, hükümet değişiklikleri arasında sert politika salınımı, uzun süreli yasama kilitlenmesi ve göçmen statüsünün süregelen belirsizliğidir.

Tablo 12.4. Karşılaştırmalı sınır rejimi tipolojisi

İdeal tip	Yakın vaka	Kapasite kaynağı	Başlıca denetim ihtiyacı	Yapısal risk
Merkezî-idari	Türkiye	Komuta birliği ve uzmanlaşmış ulusal idare	Yerel geri bildirim, bütçe izlenebilirliği , bağımsız takip	Bilgi daralması ve kalıcı merkezileşme
Müzakereci-federal	Almanya	Düzeyler arası görev ve kaynak ağı	Ortak performans standardı ve sorumluluk eşleştirmesi	Gecikme ve uygulama eşitsizliği
Ağsal-ulusüstü	Avrupa Birliği	Ortak hukuk, fon ve ajans kapasitesi	Atıf açıklığı, ulusal-AB ortak denetimi	Sorumluluk bulanıklığı ve uygulama açığı
Çatışmalı-başkanlık	ABD	Başkanlık yönü ve federal operasyon kapasitesi	Yasal süreklilik, ödenek şeffaflığı, hızlı hak koruması	Politika salınımı ve kurumsal kutuplaşma

Tipoloji, vakaları sabit kutulara kapatmaz. Türkiye yerel ağlar ve uluslararası fonlarla ağsal özellikler; Almanya kriz anında merkezî idari özellikler; AB hükümetler arası pazarlıkla federal benzeri özellikler; ABD ajanslaşma ve yerel ağlarla çok düzeyli özellikler gösterebilir. Analitik değer, belirli bir politika anında hangi mantığın baskınlaştığını saptamaktır. Örneğin sınırda hızlı tarama merkezî-idari, yük paylaşımı ağsal, vatandaşlık reformu

parlamentar-müzakereci, yürütme emrine karşı eyalet davaları çatışmalı-başkanlık mantığı taşımaktadır.

12.16 Sınır-kurum dengesi modeli

Kitabın girişinde geliştirilen sınır-kurum döngüsü, karşılaştırma sonunda bir denge modeline dönüştürülebilir. Model dört temel eksen içermektedir: **kapasite, hak güvencesi, temsiliyet ve hesap verebilirlik**. Kapasite, karar ve uygulama yeteneğidir. Hak güvencesi, kişinin statüsünden bağımsız asgari koruma ile hatalı kararın düzeltilebilmesidir. Temsiliyet, vatandaşların yanı sıra uygulayıcı yerel kurumların ve doğrudan etkilenen toplulukların politika bilgisinin karar sürecine girmesidir. Hesap verebilirlik, yetkinin açıklama, değerlendirme ve sonuçla bağlanmasıdır.

Bu eksenlerden biri diğerlerinin yerine geçemez. Yüksek kapasite ve düşük hesap verebilirlik, hızlı fakat hatasını kalıcılaştıran bir sınır rejimi üretmektedir. Güçlü hak metni ve düşük uygulama kapasitesi, kâğıt üzerinde koruma fakat fiili erişimsizlik yaratmaktadır. Yüksek temsiliyet ve düşük karar kapasitesi, sürekli müzakere fakat sonuçsuzluk riskini taşımaktadır. Yoğun denetim ve belirsiz hedefler ise prosedürel yükü artırıp politika öğrenmesi üretmeyebilir. Demokratik denge, dört eksenin aynı düzeyde azami olması değil, aralarındaki açık değiş tokuşların yönetilmesidir.

Modelin işlemesi için üç bağlayıcı ilke önerilmektedir. Birinci ilke **atıf açıklığıdır**: her karar, harcama ve sonuç için sorumlu düzey gösterilmelidir. İkinci ilke **geri bildirim zorunluluğudur**: denetim bulgusu, yerel veri ve hak şikâyeti belirli süre içinde karar merkezinde yanıtlanmalıdır. Üçüncü ilke **zamansal yeniden yetkilendirmedir**: kriz aracı, veri sistemi, büyük sözleşme ve geçici statü belirli aralıklarla yeni koşullar altında yeniden gerekçelendirilmelidir.

Bu ilkeler vakalara farklı araçlarla uygulanmaktadır. Türkiye için merkez-yerel göç maliyesi tablosu, TBMM'ye düzenli sonuç raporu ve bağımsız kurum tavsiyelerinin takip sistemi öne çıkar. Almanya için federal, eyalet ve belediye performans verisinin uyumu ve görev-finansman eşleştirmesi önemlidir. AB için ortak operasyonlarda sorumluluk matrisi, ajans-ulusal denetim protokolü ve dayanışma katkılarının sonuç izlemesi gerekmektedir. ABD için yürütme önceliklerinin kanuni ve bütçesel dayanağının açık gösterilmesi, kurumlar arası performans ölçüsü ve hızlı bireysel düzeltme yolları belirleyicidir.

Tablo 12.5. Sınır-kurum dengesi için asgari tasarım ölçütleri

Eksen	Başarı sorusu	Başarısızlık belirtisi	Kurumsal güvence
Kapasite	Karar, nitelikli personel ve kaynak sahada sonuca dönüşüyor mu?	Yığılma, çelişkili talimat, krizle sürekli yeniden örgütlenme	Senaryo planı, ortak süreç sahibi, esnek fakat izlenebilir kaynak
Hak güvencesi	Hata geri döndürülemez zarar doğmadan düzeltilebiliyor mu?	Başvuruya erişimsizlik, otomatik karar, kırılmanın fark edilmemesi	Bağımsız izleme, etkili başvuru, hukuki ve dil desteği
Temsiliyet	Yerel sonuç bilgisi ve etkilenenlerin deneyimi karara giriyor mu?	Merkezî veri ile saha gerçekliği arasında kalıcı fark	Komisyon dinlemesi, yerel danışma, çok dilli katılım

Eksen	Başarı sorusu	Başarısızlık belirtisi	Kurumsal güvence
Hesap verebilirlik	Yetki sahibi açıklama yapıyor ve bulguya yanıt veriyor mu?	Rapor çokluğu fakat takip yokluğu; sorumluluğun aktarılması	Atıf matrisi, kamuya açık takip çizelgesi, süreli yeniden yetkilendirme

12.17 Karşılaştırmanın politika sonuçları

Karşılaştırma, iyi göç politikasının tek bir hükümet sistemine, federalizme veya kurum sayısına indirgenemeyeceğini göstermektedir. Aynı kurumsal özellik farklı tamamlayıcı düzeneklerle farklı sonuç vermektedir. Merkezî yürütme, güçlü parlamento bilgisi ve yerel mali eşitlemeyle birleştiğinde koordinasyon sağlamaktadır; bu düzenekler yoksa karar körlüğü üretmektedir. Federalizm, ortak standart ve mali dayanışmayla birleştiğinde yenilik ve uyarılama sağlamaktadır; bunlar yoksa bölgesel eşitsizlik yaratmaktadır. Ulusüstülük, açık atıf ve ortak denetimle dayanışma sağlamaktadır; bunlar yoksa sorumluluk boşluğu doğurmaktadır.

Birinci politika sonucu, **statü ile hizmetin kurumsal olarak bağlanmasıdır**. Statü kararı hangi düzeyde verilirse verilsin, eğitim, sağlık, barınma ve çalışma erişimi için sorumlu kurum ve mali kaynak eşzamanlı belirlenmelidir. Türkiye’de merkezî statü ile belediye hizmeti; Almanya’da federal karar ile eyalet/yerel uygulama; ABD’de federal statü ile eyalet hizmeti; AB’de ortak norm ile üye devlet kapasitesi arasındaki kopukluklar bu gereği doğrular.

İkinci sonuç, **denetimin operasyonel tasarıma gömülmesidir**. Sonradan yayımlanan kapsamlı raporlar gereklidir; ancak sınırda geri döndürülemez kararlar alınırken gerçek zamanlı

veya yakın zamanlı izleme gerekmektedir. Veri erişim kaydı, kabul merkezi şikâyet mekanizması, bağımsız ziyaret, parlamento için düzenli gösterge paneli ve ombudsman tavsiyelerinin takip sistemi karar döngüsünün içinde olmalıdır.

Üçüncü sonuç, **kriz araçlarının portföy olarak yönetilmesidir**. Bütün sistem için tek bir olağanüstü statü yerine, kayıt kapasitesi, geçici barınma, bütçe transferi, veri paylaşımı ve hareket kısıtlaması ayrı ayrı yetkilendirilmeli ve sona erdirilmelidir. Böylece gerekli araç sürerken gerekçesi kalmayan sınırlama kaldırılabilir. Dört vakada da kriz siyasetinin kalıcılaşma riski bu ayrıştırmayı gerekli kılmaktadır.

Dördüncü sonuç, **karşılaştırılabilir fakat bağlama duyarlı veri** gereğidir. Karar sayısı, işlem süresi, kabul standardı, maliyet, yerel yoğunluk, geri dönüşün sürdürülebilirliği ve başvuru sonucu ortak tanımlarla izlenmelidir. Buna karşılık göstergeler tek başına başarı hükmü vermemelidir. Hızlı işlem, hatalı karar oranı veya hakka erişimle; yüksek geri dönüş, güvenlik ve yeniden göçle birlikte değerlendirilmelidir.

Beşinci sonuç, **üyeliğin zamansal boyutunun açıklanmasıdır**. Uzayan geçici statüler hem kişi hem kamu idaresi için belirsizlik üretmektedir. Vatandaşlık her göçmenin otomatik sonucu değildir; fakat uzun dönemli ikamet, kalıcı statü, vatandaşlık veya güvenli geri dönüş yollarının koşulları öngörülebilir olmalıdır. Türkiye’de geçici korumanın süresi, Almanya’da vatandaşlığa geçiş, AB’de ulusal üyelik çeşitliliği ve ABD’de statü yollarının siyasal kilitlenmesi bu sorunun farklı biçimleridir.

12.18 Bölüm değerlendirmesi: Kurumlar farklılaştıkça sınır değişir

Almanya, Türkiye, Avrupa Birliği ve Amerika Birleşik Devletleri aynı hareketlilik olgusunu farklı anayasal diller ve örgütsel araçlarla yönetmektedir. Türkiye'nin merkezî-idari modeli, Almanya'nın müzakereci-federal yapısı, AB'nin ağsal-ulusüstü düzeni ve ABD'nin çatışmalı-başkanlık sistemi, sınırın sabit bir coğrafi nesne olmadığını göstermektedir. Sınır; bir vakada ulusal göç idaresinin kaydı, diğerinde eyalet makamının uygulaması, üçüncüsünde AB ajansının ortak operasyonu, dördüncüsünde başkanlık talimatı ile federal mahkeme arasındaki çatışma içinde yeniden kurulmaktadır.

Karşılaştırmanın en önemli bulgusu, kapasite ile anayasal sınırlamanın ters yönlü olmasıdır. Denetim, temsil ve hak güvencesi doğru yerde kurulduğunda uygulama kapasitesini zayıflatmak yerine hata bilgisini erken üretmektedir, kurumsal güveni ve kararın dayanıklılığını artırmaktadır. Buna karşılık görünürde güçlü fakat atıf zinciri belirsiz bir düzen, kısa dönemde işlem üretebilir ve uzun dönemde aynı sorunu tekrarlar.

Geliştirilen sınır-kurum dengesi modeli, dört eksenli birlikte tutar: kapasite, hak güvencesi, temsiliyet ve hesap verebilirlik. Bu modelin özgün iddiası, sınır siyasetinin başarısını yalnız giriş, yakalama, karar veya geri dönüş sayısı ile ölçmemesidir. Başarı, yetkinin hangi anayasal temelde kullanıldığı, kararın kim tarafından uygulandığı, kişinin hataya karşı nasıl korunduğu, yerel maliyetin nasıl karşılandığı ve kurumun kendi sonucundan nasıl öğrendiğiyle birlikte değerlendirilmektedir.

Dört vaka birbirinin hazır çözümü değildir. Fakat her biri diğerlerinin görünmeyen varsayımını açığa çıkarır. Türkiye, koordinasyonun merkezî kapasiteye; Almanya, kapasitenin düzeyler arası müzakereye; AB, ulusal egemenliğin ortak kurala; ABD ise

yürütme enerjisinin güçler ayrılığına neden ihtiyaç duyduğunu göstermektedir. Hareketlilik çağında demokratik sınır rejimi, bu öğelerden birini mutlaklaştırmakla değil, aralarındaki kurumsal bağlantıyı görünür ve düzeltilebilir kılmakla kurulabilir.

SONUÇ

HAREKETLİLİK ÇAĞINDA DEVLETİN SINIRLARINI YENİDEN DÜŞÜNMEK

Çizginin ötesindeki siyaset

Bu kitap sınırı, harita üzerindeki çizgiden başlayıp onun çok ötesine geçen bir siyasal kurum olarak ele aldı. Çizgi önemlidir; ülkesel yetkinin nerede başladığını, hangi sınır kapısında kimin karar verdiğini ve komşu devletle ilişkinin mekânını göstermektedir. Fakat çağdaş sınır rejimi pasaport kontrol noktasına sığmaz. Vize kararında dış temsilciliğe, taşıyıcının belge kontrolüne, biyometrik veri tabanına, kabul merkezine, ikamet kaydına, belediye hizmetine, çalışma iznine ve vatandaşlığa kabul sürecine dağılmaktadır. Kişinin hareketliliği boyunca farklı kurumlar aynı temel soruyu yeniden sormaktadır: Bu kişi hangi siyasal topluluğa, hangi koşulla ve hangi haklarla yaklaşabilir? (Agnew, 1994; Paasi, 1998; Shachar, 2020).

Sınırın siyasal kurum olması, onun fiziksel olmayan her şeyi kapsayan belirsiz bir mecaz olduğu anlamına gelmez. Kurum kavramı, yetkiyi ve düzenli davranışı işaret etmektedir. Sınır rejimi; kimin karar vereceğini, kararın hangi bilgiyle alınacağını, hangi statülerin üretileceğini, kamu kaynağının nasıl dağıtılacağını ve hatanın nerede düzeltileceğini belirleyen kurallar ile örgütlerin bileşimidir. Bu bileşim pasaport sahibine hızlı geçiş, sığınmacıya bekleme, düzensiz statüdeki kişiye gözetim veya geri dönüş, uzun süreli ikamet edene vatandaşlığa başvuru imkânı verebilir. Böylece

sınır, egemenliği kişilere göre farklı yoğunluklarda uygulamaktadır (Hall & Taylor, 1996; March & Olsen, 1984).

Modern devletin hareketlilik karşısındaki temel ikilemi, “açık” ve “kapalı” sınır arasında basit bir seçim değildir. Hiçbir incelenen rejim tüm hareketliliği aynı biçimde kabul ya da reddetmez. Devletler emek, sermaye, turizm, aile, eğitim, sığınma ve düzensiz geçiş için farklı kanallar tasarlar. Seçici geçirgenlik, sınırın olağan çalışma biçimidir. Siyasal sorun, seçimin varlığı değil; kategorilerin hangi amaçla kurulduğu, ayrımın gerekçelendirilebilir olup olmadığı ve kişinin yanlış sınıflandırmaya karşı hangi güvenceye sahip olduğudur.

Bu nedenle sınır siyaseti, devletin “ne kadar güçlü” olduğuna ilişkin tek yönlü bir tartışmaya indirgenemez. Duvar, gözetim teknolojisi veya yüksek geri dönüş sayısı görünür güç simgeleridir; fakat devlet kapasitesi bundan daha geniştir. Doğru statü kararı vermek, insanı onuruna uygun koşullarda kabul etmek, yerel hizmetleri finanse etmek, kurumlar arasında güvenilir veri akışı sağlamak, yanlış kararı zamanında düzeltmek ve kamuya hesap vermek de devlet kapasitesidir. Sadece zorlayıcı kapasitesi büyüyen, idari ve demokratik kapasitesi aynı ölçüde gelişmeyen devlet güçlü değil, dengesizdir.

Birinci soru: Sınır neden siyasal bir kurumdur?

Sınır dört nedenle siyasal kurumdur. İlk olarak **yetki dağıtmaktadır**. Ülkeye giriş, kalış, statü, gözetim, hizmet ve üyelik hakkında yürütme, parlamento, mahkeme, yerel yönetim ve bağımsız kurumlar arasında görev bölüşümü kurmaktadır. Bu görev bölüşümü, anayasal düzenin soyut hükümlerini somut karara çevirir. Kimin imza attığı, kimin veri tuttuğu ve kimin kararı durdurabildiği sınırın kurumsal mimarisidir.

İkinci olarak sınır statü üretmektedir. Vatandaş, yabancı, mülteci, sığınmacı, geçici korunan, düzensiz göçmen veya uzun süreli ikamet eden gibi kategoriler yalnız toplumsal betimlemeler değildir; farklı hak, yükümlülük ve beklentiler doğurmaktadır. Statü, kişiyi devlet karşısında okunabilir kılmaktadır; aynı zamanda hayatı tek bir idari kategoriye sıkıştırabilir. Demokratik düzen, sınıflandırmanın gerekli olduğu yerde bile kişiyi kategoriden ibaret görmemelidir (Bauböck, 1994; Benhabib, 2004; Bosniak, 2006).

Üçüncü olarak sınır **kaynak dağıtmaktadır**. Kabul merkezi, personel, okul kontenjanı, sağlık hizmeti, belediye bütçesi, dijital altyapı ve geri dönüş programı siyasal önceliklerin mali ifadesidir. Göç politikasında kimlerin maliyet olarak, kimlerin yatırım veya hak sahibi olarak görüldüğü bütçe tercihinde görünür. Kaynak ulusal düzeyde ayrılıp maliyet yerelde oluştuğunda, anayasal yetki ile fiili sorumluluk arasındaki fark büyümektedir.

Dördüncü olarak sınır üyeliğin anlamını belirlemektedir. Vatandaşlık kapısının yapısı, uzun süreli ikametın güvencesi, yerel katılım ve çocukların geleceği; siyasal topluluğun kendisini nasıl düşündüğünü açığa çıkarır. Sınır yalnız “dışarıdakini” durdurmaz; içeride bulunanlar arasında hak ve aidiyet basamakları kurmaktadır. Bu basamakların katılaşması, biçimsel vatandaşlık ile fiili yurttaşlık arasında yeni eşitsizlikler doğurabilir (Bauböck, 1994; Benhabib, 2004; Bosniak, 2006).

Bu dört işlev, kitabın ana önermesini doğrulamaktadır: sınır egemenliğin, anayasal yetkinin, vatandaşlık rejiminin, temel haklara erişimin, kamu otoritesinin ve göç politikasının yeniden üretildiği siyasal kurumdur. Sınırı kurum olarak görmek, coğrafyayı önemsememek değil, coğrafi çizgiyi işler hâle getiren siyasal düzeni görünür kılmaktır.

İkinci soru: Göç anayasal devleti nasıl dönüştürür?

Göç anayasal devleti yeni haklar ve yetkiler icat etmeye zorladığı için değil, mevcut ilkelerin kapsamını sınırdığı için dönüştürmektedir. İnsan onuru, eşitlik, kişi özgürlüğü, etkili başvuru ve yasallık ilkeleri vatandaş olmayan kişiyle karşılaşıldığında gerçek evrensellik testine girer. Egemenlik ise sınır kontrolünün tek taraflı gücünden çok uluslararası yükümlülük, ulusüstü kural, komşu devletle iş birliği ve yerel uygulama içinde yeniden tanımlanır. Anayasal metin değişmese bile kurumlar arasındaki ağırlık ve uygulama pratiği değişebilir (Benhabib, 2004; Carens, 2013; Soysal, 1994).

Bu dönüşümün ilk boyutu mekânsaldır. Sınır kontrolü dış çizgiden iç bölgeye ve hatta ülke dışına kayar. Vize, taşıyıcı yaptırımı, ön tarama, güvenli üçüncü ülke iş birliği ve uzaktaki veri kontrolü, giriş kararını yolculuktan önce başlatır. Ülke içinde işyeri, konut, okul ve sosyal yardım işlemleri de statü kontrolüne bağlandığında sınır gündelik idarenin içine yayılır. Anayasal güvencelerin coğrafi uygulama alanı bu kaymalar karşısında yeniden düşünülmelidir (Shachar, 2020; Vaughan-Williams, 2009).

İkinci boyut **zamansaldır**. Bekleme, geçici koruma, işlem süresi, gözetim ve vatandaşlığa geçiş eşikleri insanların haklarını belirlemektedir. Zaman sadece bürokrasinin doğal maliyeti değildir; kimin yerleşik sayılacağını ve belirsizliğin ne kadar süreceğini tayin eden politika aracıdır. Uzayan geçicilik, açık bir ret kararı vermeden üyeliği askıda tutabilir. Bu nedenle anayasal koruma, yalnız kararın içeriğine değil süresine de bakmalıdır.

Üçüncü boyut **teknolojiktir**. Biyometri, veri tabanları, risk puanları ve kurumlar arası eşleştirme sınırın karar kapasitesini artırmaktadır. Aynı araçlar hatayı ölçekleyebilir, amaç dışı kullanımı kolaylaştırabilir ve kişinin hangi veriyle sınıflandırıldığını bilmesini güçleştirebilir. Dijitalleşme karşısında anayasal devletin görevi teknolojiyi reddetmek değil; veri minimizasyonu, erişim kaydı, açıklanabilirlik, düzeltme ve bağımsız denetim ilkelerini karar sistemine yerleştirmektir.

Dördüncü boyut kurumsaldır. Tekrarlanan krizler yürütme içinde yeni birimler, fonlar ve hızlı usuller doğurmaktadır. Bu araçların bir bölümü kalıcı kapasiteye dönüşmektedir; bir bölümü ise gerekçesi sona erdiği hâlde yaşamaya devam etmektedir. Anayasal devletin dönüşümü, olağanüstü tedbirin ilan edildiği anda değil, onun olağan kuruma dönüştüğü süreçte belirginleşir. Süreli yeniden yetkilendirme ve kriz sonrası inceleme bu nedenle anayasal denetimin temel unsurlarıdır (Mahoney & Thelen, 2010; Pierson, 2000).

Üçüncü soru: Siyasal kurumlar göç politikasını nasıl biçimlendirir?

Siyasal kurumlar tercihleri yalnız uygulamaz; hangi tercihin mümkün, görünür ve kalıcı olacağını belirlemektedir. Hükümet sistemi kararın merkezini, seçim sistemi parti rekabetini, federal veya üniter yapı uygulama düzeyini, bürokratik örgütlenme bilgi akışını, bütçe düzeni kaynakları, denetim kurumları ise hatanın maliyetini biçimlendirir. Aynı kamuoyu baskısı farklı kurumlarda farklı politika sonucuna dönüşebilir (Hall & Taylor, 1996; Tsebelis, 2002).

Türkiye, Almanya, AB ve ABD karşılaştırması bu mekanizmayı somutlaştırdı. Türkiye'nin merkezî-idari düzeni hızlı ulusal koordinasyon sağlarken yerel sonuç bilgisinin ve mali ihtiyacın karar merkezine sistemli taşınmasını gerektirmektedir. Almanya'nın müzakereci-federal modeli uygulama bilgisini eyalet ve belediyeler üzerinden siyasete ekler; ortak standart ve sorumluluk eşleştirmesi olmazsa farklılık eşitsizliğe dönüşebilir. AB'nin ağsal-ulusüstü yapısı ortak kural ve kapasite üretmektedir; sorumluluğun üye devlet, ajans ve Birlik arasında açıkça paylaşılması gerekmektedir. ABD'nin çatışmalı-başkanlık modeli güçlü yürütme yönü ile Kongre, mahkemeler ve eyaletler arasındaki karşı ağırlığı birleştirmektedir; siyasal salınım uzun vadeli öngörülebilirliği zayıflatabilir.

Bu bulgu yeni kurumsalcı yaklaşımın temel sezgisiyle uyumludur: kurumlar aktörlerin seçeneklerini, zaman ufkunu ve stratejilerini şekillendirmektedir (Hall & Taylor, 1996). Bununla birlikte göç alanı, kurumların yalnız kısıt koymadığını, insanları kamu politikasının nesnesi

hâline getiren kategoriler de ürettiğini göstermektedir. Statü formu, mülakat yönergesi, dağıtım anahtarı ve performans göstergesi, büyük anayasal tercihlerin gündelik taşıyıcılarıdır.

Dördüncü soru: Göç politikası yürütme gücünü hangi koşullarda artırmaktadır?

Göç politikası yürütme gücünü özellikle dört koşulda artırmaktadır. Birincisi zaman baskısıdır. Sınırdaki yoğunluk veya kitlesel geliş, hızlı koordinasyon gerektirmektedir ve parlamento sürecine göre yürütmeyi öne çıkarmaktadır. İkincisi bilgi asimetrisidir. Güvenlik, operasyon ve kişisel veri yürütme kurumlarında toplandığında diğer organların bağımsız değerlendirme yapması zorlaşır. Üçüncüsü dış politika bağlantısıdır. Geri kabul, sınır iş birliği ve vize pazarlığı, yürütmenin diplomatik yetkilerini iç göç siyasetiyle birleştirmektedir. Dördüncüsü kalıcı kriz anlatısıdır. Tehdidin bitişi tanımlanmadığında geçici yetki sürekli yenilenebilir (Boin vd., 2005; Pierson, 2000).

Yürütmenin güçlenmesi kendiliğinden anayasal bozulma değildir. Karmaşık ve hızlı bir alanda merkezi koordinasyon gereklidir. Sorun, yetkinin amacından, süresinden ve sonuçtan kopmasıdır. Yürütme neyi başarmayı amaçladığını, hangi araçla ne kadar süre çalışacağını ve hangi veriye göre yön değiştireceğini açıklayabiliyorsa güç hesap verebilir kapasiteye dönüşmektedir. Aynı yetki belirsiz hedef, kapalı veri ve otomatik uzatmayla kullanılıyorsa istisnai merkezileşme üretmektedir (Boin vd., 2005; Tsebelis, 2002).

Başkanlık ile parlamenter sistem arasındaki fark da bu çerçevede yorumlanmalıdır. Başkanlık sistemi yürütme yönünü kişisel ve seçimsel olarak daha görünür kılabilir; güçler ayrılığı karşı çatışmayı mahkemeler ve bütçe üzerinden keskinleştirir. Parlamenter sistemde yürütme parlamento çoğunluğuna dayanmaktadır; koalisyon ve parti grupları kararın içinde pazarlık yaratmaktadır. Tek başlı yürütme koordinasyonu hızlandırabilir. Hiçbir sistem otomatik olarak haklara daha saygılı ya da daha etkili değildir; bilgi, süre, bütçe ve denetim bağları sonucu belirlemektedir (Lijphart, 2012; Tsebelis, 2002).

Beşinci soru: Parlamentolar ve bağımsız kurumlar dengeyi nasıl kurmaktadır?

Parlamentonun göç siyasetindeki dengeleyici rolü, yürütmenin her operasyonel kararını devralmak değildir. Parlamento amaç, yetki, kaynak ve süreyi belirlemektedir; uygulamanın sonucu hakkında düzenli bilgi ister; farklı toplumsal görüşleri kamusal tartışmaya taşımaktadır. Bu rol, krizden sonra bir defalık araştırma komisyonu ile sınırlı kalmamalıdır. Sürekli komisyon uzmanlığı, ayrıştırılmış gösterge, saha ziyareti, bütçe bağlantısı ve tavsiye takibi gerekmektedir (Bovens, 2007; McCubbins & Schwartz, 1984).

Bağımsız kurumlar farklı hata türlerini görünür kılmaktadır. Sayıştay, kaynağın hukuka ve amaca uygun kullanılıp kullanılmadığını ve programın sonuç üretip üretmediğini incelemektedir. Ombudsman kötü yönetim, gerekçe, gecikme ve adalet boyutunu kişi deneyimi üzerinden ortaya çıkarır. İnsan hakları ve eşitlik kurumları ayrımcılık, gözetim ve kırılganlık risklerini izler. Veri koruma kurumları dijital sınırın amaç ve erişim sınırlarını denetler. Mahkemeler bağlayıcı hukuki düzeltme sağlamaktadır. Bu organların birbirinin yerine geçmesi beklenmemelidir (Bovens, 2007; Power, 1997).

Denge, veto noktalarının sayısını çoğaltmakla kurulmaz. Denetim bulgusunun doğru karar noktasına ulaşması ve yanıt zorunluluğu doğurması gerekmektedir. Bir rapor bütçe görüşmesinde kullanılmıyor, ombudsman tavsiyesi uygulama talimatına yansımıyor veya insan hakları bulgusu performans göstergesini değiştirmiyorsa kurumsal çoğulluk sonuç üretmez. Dengeleyici kurumların başarısı, bağımsızlık kadar **bağlantı kapasitesine** bağlıdır.

Altıncı soru: Kurumsal denetim neden merkezîdir?

Göç politikasında bireysel kararların bir bölümü geri döndürülemez sonuç taşımaktadır. Sınırdan geri çevirme, başka ülkeye transfer, uzun gözetim veya aile ayrılığı sonradan verilen doğru kararlarla bütünüyle telafi edilemeyebilir. Buna karşılık karar zinciri parçalıdır; kolluk, göç idaresi, sağlık birimi, yüklenici, yerel yönetim ve uluslararası ortak aynı sonuçta pay sahibi olabilir. Yüksek risk ile dağılmış sorumluluğun birleşimi, kurumsal denetimi bu alanın merkezine yerleştirir (Bovens, 2007; Power, 1997).

Kitabın altıncı bölümü bu nedenle yargısal denetimin ötesinde bir hesap verebilirlik mimarisi geliştirdi. Kurumsal denetim, karar verenden açıklama isteme, performans ortak ölçütlerle değerlendirme, hata ve kaynağı ilişkilendirme, düzeltme isteme ve sonucu takip etme sürecidir. Bu süreç iç kontrol, parlamento, yüksek denetim, ombudsman, insan hakları kurumu, açık veri ve politika değerlendirmesi arasında dağıtılır. Başarılı mimari, kurumların raporlarını üst üste yığmaz; risk ve bulguları ortak bir öğrenme döngüsünde birleştirmektedir.

Kurumsal denetimin göç alanındaki özgün katkısı üç katmanlıdır. **Mikro düzeyde** kişinin karar ve hizmet deneyimini; **mezo düzeyde** kurumun iş akışı, sözleşme ve personel kapasitesini; **makro düzeyde** politika hedefi, bütçe ve toplumsal sonucu birlikte incelemektedir. Yalnız mikro düzeye bakan sistem yapısal hatayı bireysel şikâyete bırakır. Yalnız makro göstergeye bakan sistem, ortalama başarının arkasındaki ağır bireysel zararı göremez. Denetim bu ölçekleri bağlamalıdır.

Yedinci soru: Ulusal egemenlik ve ulusüstü yönetişim uzlaştırılabilir mi?

Ulusal egemenlik ile ulusüstü yönetişimi birbirini dışlayan iki seçenek olarak kurmak, göçün karşılıklı bağımlılığını yanlış okur.

Bir devlet sınır girişini düzenleyebilir; ancak savaşın çıkış nedenini, göç rotasını, komşu ülkenin kabul kapasitesini veya hava taşıyıcısının davranışını tek başına belirleyemez. İş birliği egemenliğin kaybı değil, tek taraflı aracın yetersiz olduğu alanda yetkinin ortaklaştırılmasıdır. Sorun ortak kararın varlığından çok demokratik sahipliğinin ve sorumluluk zincirinin açıklığıdır (Hooghe & Marks, 2001; Sassen, 2006).

AB örneği uzlaşının hem imkânını hem güçlüğünü göstermektedir. Ortak Schengen alanı iç dolaşım serbestisi üretirken dış sınır yönetimini ortak çıkar hâline getirmektedir. 2024 Göç ve İltica Paktının 2026’da uygulamaya geçmesi; sorumluluk, dayanışma, tarama, prosedür ve veri sistemlerini ortak kurala bağlamıştır (Avrupa Birliği, 2024g; Avrupa Birliği, 2024f). Buna rağmen sınırdaki görevli ulusal, ajans desteği ulusüstü, mali kaynak karma ve siyasi hesap verme çok katmanlıdır. Uzlaştırma, bu katmanları tek merkeze eritmekten değil, her eylem için açık bir sorumluluk matrisi kurmaktan geçmektedir.

Türkiye ve ABD gibi AB dışındaki devletler de uluslararası sözleşme, ikili anlaşma, yeniden yerleştirme, geri kabul, veri ve sınır iş birliği içinde hareket etmektedir. Ulusal karar yetkisi devam ederken dış ortaklıkların içerideki hak ve bütçe sonuçları parlamenter denetime açık olmalıdır. “Dış politika” etiketi, göç iş birliğini kamusal gerekçelendirmeden muaf tutmamalıdır (Hooghe & Marks, 2001; Sassen, 2006).

Özgün kavramsal katkılar

Kitabın ilk kavramsal katkısı **sınır-kurum döngüsüdür**. Döngü beş aşamadan oluşmaktadır: anayasal egemenlik ve haklar hareketlilik için temel kategorileri kurmaktadır; siyasal kurumlar bu kategorileri görev ve yetkiye çevirir; politika oluşumu öncelik ve araç seçmektedir; uygulama kişi, mekân ve zaman üzerinde somut sonuç üretmektedir; kurumsal denetim sonucu değerlendirip

başlangıçtaki anayasal yorumu ve kurumsal tasarımı yeniden etkilemektedir. Denetim son aşama gibi görünse de döngüyü yeni bir karara bağlamaktadır.

İkinci katkı **anayasal geçirgenlik** kavramıdır. Bu kavram sınırın ne kadar açık olduğunu değil, hareketlilik kararının anayasal ilkelere ne ölçüde nüfuz edebildiğini anlatır. Bir rejim giriş bakımından kısıtlayıcı olabilir; yine de kararın kanuni, gerekçeli, bireyselleştirilmiş ve denetlenebilir olması nedeniyle anayasal geçirgenliği yüksek olabilir. Tersine, fiilen çok sayıda kişiyi kabul eden bir rejim, statüyü belirsiz tutuyor ve etkili başvuru sağlamıyorsa anayasal geçirgenliği düşük kalabilir. Böylece normatif değerlendirme, kabul sayısı ile hak güvencesini birbirine karıştırmaz.

Üçüncü katkı **hesap verebilirlik mesafesidir**. Bir kararın sonucunu yaşayan kişi veya yerel kurum ile açıklama ve düzeltme yapabilecek yetki merkezi arasındaki kurumsal uzaklığı ifade etmektedir. Mesafe coğrafi olmak zorunda değildir. Aynı binadaki iki kurum arasında veri ve sorumluluk bağı yoksa mesafe büyüktür; ulusüstü düzey ile belediye arasında açık finansman ve takip zinciri varsa mesafe kısalabilir. Göç politikasında sorumluluk bulanıklığı, çoğu kez kurum azlığından değil bu mesafenin yönetilememesinden doğmaktadır.

Dördüncü katkı **zamansal sınırdır**. Bekleme, geçicilik, süre sonu, ikamet eşliği ve kriz uzatımı aracılığıyla devlet üyeliği zamanda düzenler. Zamansal sınır, kişiyi fiziksel olarak içeri alıp hukuki ve siyasal olarak eşikte tutabilir. Aynı kavram yürütme yetkisi için de geçerlidir; geçici aracın hangi koşullarda olağanlaştığı ayrıca değerlendirilmelidir. Demokratik düzen hem kişinin belirsizliğine hem kurumun istisna süresine azami eşikler ve yeniden değerlendirme noktaları koymalıdır.

Beşinci katkı, karşılaştırmalı bölümde geliştirilen **sınır-kurum dengesi modelidir**. Kapasite, hak güvencesi, temsiliyet ve hesap verebilirlik birlikte değerlendirilmektedir. Model tek bir kurumsal biçimi ideal ilan etmemektedir; farklı rejimlerin kendi güçlü mekanizmalarını hangi tamamlayıcı güvencelerle dengelemesi gerektiğini göstermektedir. Atıf açıklığı, geri bildirim zorunluluğu ve zamansal yeniden yetkilendirme modelin bağlayıcı ilkeleridir.

Demokratik anayasal devletin geleceği

Hareketlilik çağında devlet ortadan kalkmamaktadır. Pasaport, statü, güvenlik, sosyal hak ve vatandaşlık kararları devletin ve devletlerce kurulan ulusüstü kurumların merkezî rolünü sürdürdüğünü göstermektedir. Değişen, yetkinin mekânı ve kullanım biçimidir. Devlet bazı kararları ülke dışında başlatmakta, özel aktörlere görev vermekte, veri sistemlerine aktarmakta ve ortak kurumlarla paylaşmaktadır. Bu dağılım karşısında demokratik anayasal devletin görevi, yetkinin izini sürülebilir tutmaktır (Shachar, 2020; Vaughan-Williams, 2009).

Geleceğin sınır rejimi büyük ölçüde dijital olacaktır. Kimlik ve risk analizi hızlanacak, farklı veri tabanları daha fazla bağlanacak, karar desteği otomatikleşecektir. Teknolojinin yönetim kapasitesine katkısı gerçektir; ancak “teknik” nitelemesi siyasal tercihi ortadan kaldırmaz. Hangi verinin risk sayıldığı, hangi hata türünün kabul edildiği ve insan incelemesinin ne zaman devreye girdiği normatif kararlardır. Algoritmik sınırın anayasal denetimi, kodun açıklanmasından daha geniş biçimde veri, amaç, hata, itiraz ve kurum sorumluluğunu kapsamalıdır (Shachar, 2020; Vaughan-Williams, 2009).

İklim, savaş ve ekonomik eşitsizlik hareketliliği sürdürecektir. Bu olguyu sürekli beklenmedik kriz olarak yönetmek mali ve demokratik bakımdan sürdürülemez. Kabul, kayıt, barınma ve yerel hizmet için ölçeklenebilir olağan kapasite kurulmalı; gerçek

olağanüstü tedbirler dar, süreli ve denetlenebilir olmalıdır. Dayanıklılık, her sınırı kapatabilmek değil, farklı hareketlilik biçimlerine anayasal değerleri kaybetmeden uyarlanabilmektir (Boin vd., 2005; IOM, 2024).

Siyasal üyelik de yeniden düşünülmelidir. Uzun süre toplumda yaşayan fakat karar süreçlerinde sesi bulunmayan büyük gruplar, demokratik temsil açığı yaratmaktadır. Vatandaşlık koşulları her devletin anayasal tercihidir; fakat uzun süreli ikamet, yerel katılım, örgütlenme ve danışma kanalları üyelik ile varlık arasındaki uçurumu azaltabilir. Çocukların eğitimi, çalışma hakkı ve ayrımcılıkla mücadele gelecekteki toplumsal bütünlüğün altyapısıdır; geçici göç dosyaları olarak ertelenmemelidir.

Göç siyasetinin demokratikleşmesi, toplumsal kaygıları gayrimeşru ilan etmekle sağlanamaz. Konut, ücret, okul kapasitesi, güvenlik ve kültürel değişim hakkında gerçek sorunlar açık veri ve dağıtım politikasıyla ele alınmalıdır. Göçmeni kolektif tehdit olarak sunmak sorunu çözmez; kamu kurumlarının performans açığını kişilere aktarmaktadır. Benzer biçimde göçün hiçbir maliyeti olmadığını söylemek de kurumsal güveni zedeler. Demokratik siyaset, maliyet ve katkıları zaman, mekân ve toplumsal grup bakımından ayrıştırarak tartışabilmelidir (Buzan vd., 1998; Hampshire, 2013; Huysmans, 2000; Wodak, 2015).

Son söz: Demokratik sınırın ölçüsü

Sınırlar kalacaktır; fakat nasıl bir kurum olacakları siyasal tercihe bağlıdır. Kapalı ve denetimsiz bir karar ağı, coğrafi çizgiyi toplumun içine taşıyarak statüye dayalı kalıcı eşikler üretmektedir. Açık fakat kapasitesiz bir düzen ise hak vaatlerini uygulamada karşılıksız bırakır. Demokratik sınır, hareketliliği kualsız bırakmaz; kuralı anayasal yetkiye, kamusal gerekçeye, eşitlik ölçüsüne ve düzeltilebilir karara bağlamaktadır.

Bu kitabın ulaştığı nihai yanıt şudur: Devletin sınırı, iktidarın nerede bittiğinden çok nasıl kullanılacağını gösteren anayasal bir eştir. O eşikte egemenlik hakla, yürütme parlamentoyla, merkez yerelle, ulusal düzen ulusüstü kurumla ve güvenlik hesap verebilirlikle bulur. Bu bağlantılardan biri koparsa sınır, görünür bir çizgi olmaktan çıkıp sorumluluğun kaybolduğu bir alan hâline gelmektedir. Bağlantılar açık tutulduğuunda ise sınır, demokratik anayasal devletin kendisini sınama ve yenileme kurumuna dönüşebilir.

Hareketlilik ağının temel meselesi sınırların silinmesi ya da mutlaklaştırılması değildir. Mesele, sınırı kimin adına, hangi bilgiyle, hangi araçla, ne kadar süreyle ve kime hesap vererek ynettiğimizdir. Bu beş soru cevaplanabildiği ölçüde egemenlik keyfi gten kamusal yetkiye, g yönetimi kriz tepkisinden öğrenen politikaya ve sınır dışlama aygıtından anayasal kuruma dönüşmektedir.

KAYNAKÇA

Agnew, J. (1994). The territorial trap: The geographical assumptions of international relations theory. *Review of International Political Economy*, 1(1), 53–80. <https://doi.org/10.1080/09692299408434268>

Akın, S. (2025). Federal Almanya'da Anayasa Şikâyeti Kurumu: Türk ve AB hukuk sistemleriyle karşılaştırmalı bir analiz. *Türk-Alman Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7(1), 298–347. <https://doi.org/10.59933/tauhfd.1730893>

Akın, S. (2026). Habeas Corpus ve Özgürlüğün Sınırları: ABD mahkemelerinde vatandaşlara, göçmenlere ve tutuklulara uygulanmasını analiz etmek için bir çerçeve. *International Review of Migration and Refugee Studies*, 5(1), 1–19. <https://izlik.org/JA26NE58MB>

Akın, S., & Adıgüzel, Ş. (2025). Göç ve çevre yönetiminin kamu politikaları ve bütçesine etkileri: Avrupa Birliği ve üye ülke Sayıştay raporlarından kanıtlar. *Sayıştay Dergisi*, 36(138), 427–458. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1720374>

Almanya Federal Cumhuriyeti. (1913). Nationality Act (Staatsangehörigkeitsgesetz), güncel sürüm.

Almanya Federal Cumhuriyeti. (1949). Federal Almanya Cumhuriyeti Temel Kanunu (Grundgesetz), güncel sürüm.

Almanya Federal Cumhuriyeti. (1992). Asylum Act (Asylgesetz), güncel sürüm.

Almanya Federal Cumhuriyeti. (2004). Residence Act (Aufenthaltsgesetz), güncel sürüm.

Amerika Birleşik Devletleri Anayasası. (1787). Constitution of the United States, değişiklikleriyle birlikte.

Anderson, M. (1996). *Frontiers: Territory and state formation in the modern world*. Polity Press.

Arendt, H. (1973). *The origins of totalitarianism*. Harcourt Brace Jovanovich. (İlk basım 1951)

Atay, T., Akın, S., & Duzcu, M. (2026). Between reputation and asylum: Anti-immigrant discourse, hate speech law, and toward a four-step assessment model. Çukurova Üniversitesi Hukuk Araştırmaları Dergisi, Advance online publication, 214–240. <https://doi.org/10.59399/cuhad.1956590>

Avrupa Birliği. (2001). Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx. OJ L 212, 7.8.2001, 12–23.

Avrupa Birliği. (2008). Council Framework Decision 2008/913/JHA of 28 November 2008 on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law. OJ L 328, 6.12.2008, 55–58.

Avrupa Birliği. (2013). Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection. OJ L 180, 29.6.2013, 31–59.

Avrupa Birliği. (2016a). Avrupa Birliği Antlaşması ve Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma'nın konsolide sürümleri. OJ C 202, 7.6.2016.

Avrupa Birliği. (2016b). Avrupa Birliği Temel Haklar Şartı. OJ C 202, 7.6.2016, 389–405.

Avrupa Birliği. (2016c). Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). OJ L 77, 23.3.2016, 1–52, güncel sürüm.

Avrupa Birliği. (2019). Regulation (EU) 2019/1896 of the European Parliament and of the Council of 13 November 2019 on the European Border and Coast Guard. OJ L 295, 14.11.2019, 1–131.

Avrupa Birliği. (2021). Regulation (EU) 2021/2303 of the European Parliament and of the Council of 15 December 2021 on the European Union Agency for Asylum. OJ L 468, 30.12.2021, 1–54.

Avrupa Birliği. (2024a). Directive (EU) 2024/1346 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 laying down standards for the reception of applicants for international protection. OJ L, 2024/1346, 22.5.2024.

Avrupa Birliği. (2024b). Regulation (EU) 2024/1347 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection. OJ L, 2024/1347, 22.5.2024.

Avrupa Birliği. (2024c). Regulation (EU) 2024/1348 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a common procedure for international protection in the Union. OJ L, 2024/1348, 22.5.2024.

Avrupa Birliği. (2024d). Regulation (EU) 2024/1349 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a return border procedure. OJ L, 2024/1349, 22.5.2024.

Avrupa Birliği. (2024e). Regulation (EU) 2024/1350 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 establishing a Union Resettlement and Humanitarian Admission Framework. OJ L, 2024/1350, 22.5.2024.

Avrupa Birliği. (2024f). Regulation (EU) 2024/1351 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on asylum and migration management. OJ L, 2024/1351, 22.5.2024.

Avrupa Birliği. (2024g). Regulation (EU) 2024/1356 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 introducing the screening of third-country nationals at the external borders. OJ L, 2024/1356, 22.5.2024.

Avrupa Birliği. (2024h). Regulation (EU) 2024/1358 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 on the establishment of Eurodac. OJ L, 2024/1358, 22.5.2024.

Avrupa Birliği. (2024i). Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum. OJ L, 2024/1359, 22.5.2024.

Avrupa Birliği. (2026a). Council Implementing Decision (EU) 2026/1912 of 30 July 2026 extending the temporary protection introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382. OJ L, 2026/1912, 4.8.2026.

Avrupa Birliği. (2026b). Procedure 2025/0059/COD: Common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union (Return Regulation). EUR-Lex.

Avrupa Komisyonu. (2024). Common implementation plan for the Pact on Migration and Asylum. COM(2024) 251 final, 12.6.2024.

Avrupa Komisyonu. (2026). European Asylum and Migration Management Strategy. COM(2026) 45 final, 29.1.2026.

Avrupa Konseyi. (1950). İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Sözleşme.

Avrupa Parlamentosu. (2026). New EU system for return of illegally staying third-country nationals. Press release, 17.6.2026. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20260611IPR45214/>

Avrupa Sayıştayı. (2019). Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results. Special Report 24/2019.

Avrupa Sayıştayı. (2021). Frontex's support to external border management: Not sufficiently effective to date. Special Report 08/2021.

Avrupa Sayıştayı. (2024). The Facility for Refugees in Turkey: Beneficial for refugees and host communities, but impact and sustainability not yet ensured. Special Report 06/2024.

Balibar, É. (2002). *Politics and the other scene*. Verso.

Bauböck, R. (1994). *Transnational citizenship: Membership and rights in international migration*. Edward Elgar.

Belediye Kanunu. (2005). 5393 sayılı Kanun. *Resmî Gazete*, 25874, 13.7.2005.

Benhabib, S. (2004). *The rights of others: Aliens, residents, and citizens*. Cambridge University Press.

Bigo, D. (2002). Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, 27(Special Issue), 63–92. <https://doi.org/10.1177/03043754020270S105>

Birleşmiş Milletler. (1951). Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme. 189 UNTS 137.

Boin, A., 't Hart, P., Stern, E., & Sundelius, B. (2005). *The politics of crisis management: Public leadership under pressure*. Cambridge University Press.

Bosniak, L. (2006). *The citizen and the alien: Dilemmas of contemporary membership*. Princeton University Press.

Boswell, C. (2007). Migration control in Europe after 9/11: Explaining the absence of securitization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45(3), 589–610. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2007.00722.x>

Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447–468. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>

Brown, W. (2010). *Walled states, waning sovereignty*. Zone Books.

Brubaker, R. (1992). *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Harvard University Press.

Bulut, Y., & Akın, S. (2017). Siyasal etki değerlendirme analizlerinde göçün yeri ve boyutu: Türkiye incelemesi. *Kent Akademisi*, 10(3), 268–285.

Bulut, Y., & Akın, S. (2018). An evaluation on new governmental system discussions and system proposals in Turkey. *Strategic Public Management Journal*, 4(7), 13–26. <https://doi.org/10.25069/spmj.404803>

Bulut, Y., Akın, S., & Kahraman, Ö. F. (2017). Kamu politikalarının oluşturulmasında sivil toplum kuruluşlarının etkisi. *Strategic Public Management Journal*, 3(6), 23–34.

Bulut, Y., Akın, S., & Karakaya, S. (2018). Türkiye'nin mülteci politikaları: Suriyeli mültecilerin durumuna ilişkin bir inceleme. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 39, 207–222.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2026). *Migration report 2024: Executive summary of the Federal Government's migration report*. BAMF.

Buzan, B., Wæver, O., & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Lynne Rienner.

Capoccia, G., & Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341–369. <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>

Caponio, T., & Borkert, M. (Eds.). (2010). *The local dimension of migration policymaking*. Amsterdam University Press.

Carens, J. H. (2013). *The ethics of immigration*. Oxford University Press.

Commission v. Hungary. (2020). Case C-808/18, Court of Justice of the European Union, judgment of 17.12.2020.

European Parliamentary Research Service. (2026). Return hubs. Briefing PE 789.344, June 2026.

Executive Order 14159. (2025). Protecting the American people against invasion. Federal Register, 90 FR 8443, 29.1.2025.

Executive Order 14165. (2025). Securing our borders. Federal Register, 90 FR 8467, 30.1.2025.

Freeman, G. P. (1995). Modes of immigration politics in liberal democratic states. *International Migration Review*, 29(4), 881–902. <https://doi.org/10.1177/019791839502900401>

Freudlsperger, C., Lipps, J., Nasr, M., Schilpp, E., Schimmelfennig, F., & Yildirim, A. (2024). Pandemic bordering: Domestic politicisation, European coordination, and national border closures in the COVID-19 crisis. *Journal of European Public Policy*, 31(10), 3151–3175.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2023.2294143>

Frontex Fundamental Rights Office. (2026). *Fundamental Rights Officer annual report 2025*. European Border and Coast Guard Agency.

Geddes, A., & Scholten, P. (2016). *The politics of migration and immigration in Europe (2nd ed.)*. SAGE.

Giddens, A. (1985). *The nation-state and violence*. Polity Press.

Guiraudon, V. (2000). European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping. *Journal of Common Market Studies*, 38(2), 251–271.
<https://doi.org/10.1111/1468-5965.00219>

Göç İdaresi Başkanlığı. (2026). *2025 yılı faaliyet raporu*. T.C. İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı.

Hall, P. A., & Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936–957.
<https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>

Hampshire, J. (2013). *The politics of immigration: Contradictions of the liberal state*. Polity Press.

Hirsi Jamaa and Others v. Italy [GC]. (2012). No. 27765/09, European Court of Human Rights, judgment of 23.2.2012.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.

Hooghe, L., & Marks, G. (2009). A postfunctionalist theory of European integration: From permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*, 39(1), 1–23. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000409>

Hooghe, L., & Marks, G. (2018). Cleavage theory meets Europe's crises: Lipset, Rokkan, and the transnational cleavage. *Journal of European Public Policy*, 25(1), 109–135. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1310279>

Huysmans, J. (2000). The European Union and the securitization of migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751–777. <https://doi.org/10.1111/1468-5965.00263>

Immigration and Nationality Act. (1952). Pub. L. 82-414, 66 Stat. 163, kodifiye edilmiş güncel sürüm 8 U.S.C.

International Organization for Migration. (2024). *World migration report 2024*. IOM. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024>

Jones, R. (2016). *Violent borders: Refugees and the right to move*. Verso.

Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu. (2012). 6328 sayılı Kanun. *Resmî Gazete*, 28338, 29.6.2012.

Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (2003). 5018 sayılı Kanun. *Resmî Gazete*, 25326, 24.12.2003.

Khlaifia and Others v. Italy [GC]. (2016). No. 16483/12, European Court of Human Rights, judgment of 15.12.2016.

Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: Organized hypocrisy*. Princeton University Press.

Lahav, G. (2004). *Immigration and politics in the new Europe: Reinventing borders*. Cambridge University Press.

Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries (2nd ed.)*. Yale University Press.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

M.S.S. v. Belgium and Greece [GC]. (2011). No. 30696/09, European Court of Human Rights, judgment of 21.1.2011.

Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507–548. <https://doi.org/10.1023/A:1007113830879>

Mahoney, J., & Thelen, K. (Eds.). (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.

Mann, M. (1984). The autonomous power of the state: Its origins, mechanisms and results. *European Journal of Sociology*, 25(2), 185–213. <https://doi.org/10.1017/S0003975600004239>

March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734–749. <https://doi.org/10.2307/1961840>

Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and social class and other essays*. Cambridge University Press.

McCubbins, M. D., & Schwartz, T. (1984). Congressional oversight overlooked: Police patrols versus fire alarms. *American Journal of Political Science*, 28(1), 165–179. <https://doi.org/10.2307/2110792>

Mezzadra, S., & Neilson, B. (2013). *Border as method, or, the multiplication of labor*. Duke University Press.

Migdal, J. S. (2001). *State in society: Studying how states and societies transform and constitute one another*. Cambridge University Press.

Moffitt, B. (2016). *The global rise of populism: Performance, political style, and representation*. Stanford University Press.

Money, J. (1999). *Fences and neighbors: The political geography of immigration control*. Cornell University Press.

Mudde, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge University Press.

Mulgan, R. (2000). ‘Accountability’: An ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555–573. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00218>

N.D. and N.T. v. Spain [GC]. (2020). Nos. 8675/15 and 8697/15, European Court of Human Rights, judgment of 13.2.2020.

N.S. and M.E. and Others. (2011). Joined Cases C-411/10 and C-493/10, Court of Justice of the European Union, judgment of 21.12.2011.

Newman, D. (2006). The lines that continue to separate us: Borders in our ‘borderless’ world. *Progress in Human Geography*, 30(2), 143–161. <https://doi.org/10.1191/0309132506ph599xx>

OECD. (2018). *Working together for local integration of migrants and refugees*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264085350-en>

OECD. (2025). *International migration outlook 2025*. OECD Publishing. https://www.oecd.org/en/publications/2025/11/international-migration-outlook-2025_355ae9fd.html

Paasi, A. (1998). Boundaries as social processes: Territoriality in the world of flows. *Geopolitics*, 3(1), 69–88. <https://doi.org/10.1080/14650049808407608>

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251–267. <https://doi.org/10.2307/2586011>

Power, M. (1997). *The audit society: Rituals of verification*. Oxford University Press.

Sassen, S. (2006). *Territory, authority, rights: From medieval to global assemblages*. Princeton University Press.

Sayıştay Başkanlığı. (2025). *Göç İdaresi Başkanlığı 2024 yılı Sayıştay düzenlilik denetim raporu*. T.C. Sayıştay Başkanlığı.

Sayıştay Kanunu. (2010). 6085 sayılı Kanun. *Resmî Gazete*, 27790, 19.12.2010.

Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford University Press.

Scholten, P. (2013). Agenda dynamics and the multi-level governance of migrant integration: The case of Dutch migrant integration policies. *Policy Sciences*, 46(3), 217–245. <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9170-x>

Sevinin, E., Danış, D., & Sert, D. (2023). Double displacement of refugees in the context of the 2023 Turkey-Syria earthquake. *International Migration*, 61(4), 341–344. <https://doi.org/10.1111/imig.13171>

Shachar, A. (2020). *The shifting border: Legal cartographies of migration and mobility*. Manchester University Press.

Soysal, Y. N. (1994). *Limits of citizenship: Migrants and postnational membership in Europe*. University of Chicago Press.

Tilly, C. (1990). *Coercion, capital, and European states, AD 990–1990*. Basil Blackwell.

Torpey, J. (2000). *The invention of the passport: Surveillance, citizenship and the state*. Cambridge University Press.

Trump v. Barbara. (2026). 609 U.S. ___, No. 25-365, Supreme Court of the United States, 30.6.2026.

Trump v. CASA, Inc. (2025). 606 U.S. ___, No. 24A884, Supreme Court of the United States, 27.6.2025.

Tsebelis, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982). 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. Resmî Gazete, 17863 (Mükerrer), 9.11.1982.

Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu Kanunu. (2016). 6701 sayılı Kanun. *Resmî Gazete*, 29690, 20.4.2016.

U.S. Government Accountability Office. (2025). Immigration detention: DHS should define goals and measures to assess facility inspection programs. GAO-25-107580.

United Nations Department of Economic and Social Affairs. (2025). *International migrant stock 2024: Key facts and figures*. United Nations.

United Nations High Commissioner for Refugees. (2026). Global trends: Forced displacement in 2025. UNHCR. <https://www.unhcr.org/global-trends>

Vaughan-Williams, N. (2009). *Border politics: The limits of sovereign power*. Edinburgh University Press.

Wodak, R. (2015). *The politics of fear: What right-wing populist discourses mean*. SAGE.

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu. (2013). 6458 sayılı Kanun. *Resmî Gazete*, 28615, 11.4.2013.

Zapata-Barrero, R., Caponio, T., & Scholten, P. (2017). Theorizing the ‘local turn’ in a multi-level governance framework of analysis: A case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 241–246. <https://doi.org/10.1177/0020852316688426>

