

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ  
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)  
ANABİLİM DALI

**BELEDİYELERİN TÜRKİYE'YE GELEN YABANCILARA YÖNELİK  
HİZMETLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Melda ARSLAN

Ankara-Ocak 2020

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ  
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)  
ANABİLİM DALI

**BELEDİYELERİN TÜRKİYE'YE GELEN YABANCILARA YÖNELİK  
HİZMETLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Melda ARSLAN

Tez Danışmanı  
Dr. Öğr. Üye. Can Giray ÖZGÜL

Ankara-Ocak 2020

T.C.  
ANKARA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ  
(KENT VE ÇEVRE BİLİMLERİ)  
ANABİLİM DALI

**BELEDİYELERİN TÜRKİYE'YE GELEN YABANCILARA YÖNELİK  
HİZMETLERİ**

Yüksek Lisans Tezi

Melda ARSLAN

Tez Danışmanı

Dr. Öğr. Üye. Can Giray ÖZGÜL

Tez Jürisi Üyeleri

**Adı ve Soyadı**

Dr. Öğr. Üyesi Can Giray ÖZGÜL

Prof. Dr. Aysegül Mengi

Dr. Öğr. Üyesi Senil Gül MEYDAN YILDIR

.....

.....

.....

**İmzası**

.....  
.....  
.....

.....

.....

.....

Tez Sınavı Tarihi ...10/01/2020...

**T.C.**  
**ANKARA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE**

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (04/02/2020)

Tezi Hazırlayan  
Melda ARSLAN



# İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR .....	iii
TABLO VE ŞEKİL LİSTESİ.....	iv
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	6
KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL GELİŞİM.....	6
1.1. Kavramsal Çerçeve .....	6
1.1.1. Göç .....	6
1.1.2. Göçmen.....	8
1.1.3. Vatandaş - Yabancı - Vatansız .....	8
1.1.4. İç Göç .....	9
1.1.5. Uluslararası Göç .....	10
1.1.6. Düzenli Göç.....	11
1.1.7. İkamet .....	11
1.1.8. Yaşam Tarzı Göç.....	12
1.1.9. İskan .....	12
1.1.10. Düzensiz Göç.....	13
1.1.11. Uluslararası Koruma/İltica .....	14
1.1.12. Geçici Koruma.....	17
1.1.13. İnsan Ticareti .....	19
1.1.14. Kent Mülteciliği/Kent Mültecileri .....	19
1.1.15. Diaspora- Ulusöte(si)cilik.....	20
1.1.16. Entegrasyon - Uyum - Asimilasyon .....	21
1.2. Türkiye'ye Yönelen Uluslararası Göçün Tarihsel Gelişimi .....	21
1.2.1. Osmanlı Devleti'nin Son Dönemlerinde Gerçekleşen Göçler.....	22
1.2.2. Cumhuriyet Dönemi'nde Gerçekleşen Göçler (1923-1980) .....	28
1.2.3. 1980'den Günümüze Gerçekleşen Göçler ve Göç Yönetiminde Yeni Uygulamalar .....	32
İKİNCİ BÖLÜM .....	36
BELEDİYELERİN YABANCILARA YÖNELİK HİZMETLERİ .....	36
2.1. Belediyelerde Göç Hizmetlerine Yönelik Mevzuat .....	37
2.2. Büyükşehirlerde Belediyelerin Yabancılara Sunduğu Hizmetlerin Değerlendirilmesi.....	40
2.2.1. Adana Büyükşehir Belediyesi .....	44

2.2.1.1.	Seyhan Belediyesi .....	45
2.2.2.	Ankara Büyükşehir Belediyesi .....	46
2.2.2.1.	Altındağ Belediyesi .....	46
2.2.2.2.	Çankaya Belediyesi .....	47
2.2.2.3.	Keçiören Belediyesi .....	48
2.2.3.	Antalya Büyükşehir Belediyesi .....	49
2.2.3.1.	Alanya Belediyesi .....	49
2.2.3.2.	Muratpaşa Belediyesi .....	50
2.2.4.	Bursa Büyükşehir Belediyesi.....	51
2.2.4.1.	Orhangazi Belediyesi .....	52
2.2.5.	Gaziantep Büyükşehir Belediyesi.....	53
2.2.6.	Hatay Büyükşehir Belediyesi .....	56
2.2.7.	İstanbul Büyükşehir Belediyesi .....	57
2.2.7.1.	Esenyurt Belediyesi.....	58
2.2.7.2.	Fatih Belediyesi.....	59
2.2.7.3.	Sultanbeyli Belediyesi.....	60
2.2.8.	İzmir Büyükşehir Belediyesi .....	65
2.2.8.1.	Konak Belediyesi .....	66
2.2.9.	Kayseri Büyükşehir Belediyesi .....	67
2.2.10.	Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi .....	68
2.2.11.	Sunulan Hizmetlerin Genel Değerlendirmesi.....	70
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME .....		74
KAYNAKÇA .....		82
ÖZET .....		89
ABSTRACT .....		90

## KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
AFAD	Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AK	Avrupa Konseyi
BMMYK (UNHCR)	Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği United Nations High Commissioner for Refugees)
GBM	Geçici Barınma Merkezi
GEM	Geçici Eğitim Merkezi
İGM	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
GKY	Geçici Koruma Yönetmeliği
IOM	International Organization for Migration (Uluslararası Göç Örgütü)
İİM	İl Göç İdaresi Müdürlüğü
MİİV	Mübadele İmar ve İskan Vekaleti
SGDD	Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBB	Türkiye Belediyeler Birliği
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
T.C.	Türkiye Cumhuriyeti
TDK	Türk Dil Kurumu
UCLG-MEWA	United Cities and Local Governments Middle East and West Asia Section (Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı)
YUKK	Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

## TABLO VE ŞEKİL LİSTESİ

<b>Tablo 1:</b> Türkiye’de Bulunan Yabancıların Sayısına İlişkin Genel Durum .....	36
<b>Tablo 2:</b> Statüleri Göre Yabancıların Buldukları/Başvuru Yaptıkları İller .....	41
<b>Tablo 3:</b> Belirlenen İllerdeki Yabancıların Statüleri Göre Sayıları .....	43
<b>Tablo 4:</b> Belediyelerin Sunduğu Hizmetlerin Karşılaştırmalı İncelenmesi .....	71
<b>Şekil 1:</b> Birimler Arası Koordinasyon Modeli .....	79



## GİRİŞ

Göç olgusu tarih boyunca insanlık gündemini meşgul etmektedir. Göç, bugün de bir süreç olarak karşımıza çıkmakta ve sadece göç edenin ayrıldığı ya da ulaştığı yer ile sınırlı kalmamaktadır. Özellikle küresel dönüşümlerin hız kazandığı günümüzde göç bir bütün olarak dünyayı etkileyen bir hareket olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye de geçmişten günümüze bireysel veya kitlesel göç hareketleri, iç ve dış göç, köyden kente göç ve nadir olmakla birlikte kentten kırsala göç, gelişmiş ülkelere işgücü göçü ve beyin göçü gibi göçün her haliyle karşı karşıya kalmaktadır.

Türkiye, 2019 yılı sonu itibarıyla sadece Suriye uyruklu 3,5 milyondan fazla yabancıyı barındıran bir göç ülkesi konumunda bulunmaktadır. Buna farklı statülerde bulunan diğer yabancılar da eklendiğinde sayı 5 milyonun üzerine çıkmaktadır. Bu 5 milyonluk popülasyonun büyük çoğunluğunun kentlerde yaşadığı bilinmektedir. Bu kapsamda, kentte yaşayan bireyler olarak yabancıların haklara ve hizmetlere erişimde yerel yönetimlerle özellikle belediyelerle yakın ilişki içinde olmaları kaçınılmaz olmaktadır<sup>1</sup>.

Uluslararası hukuk ve yasal düzenlemeler, vatandaş ve yabancı arasında ayrıma gidebilmektedir. Yerel yönetimlerin sunacağı hizmetler kapladıkları alanla ve o bölgede yaşayan yerel halkla sınırlandırılmaktadır. Bu bağlamda, çalışma ile yerel yönetimlerin vatandaş olmayanlara nasıl hizmet sunacağını açıklanması amaçlanmaktadır. Çünkü ulusal mevzuatta belirsizlik/eksiklik olması halinde bu uygulamada farklılaşmaya neden olabilmektedir. Açıktır ki, yerel yönetimlerin yabancılara hizmet sunumu sadece yerel yönetimleri ve yabancıları ilgilendiren bir konu değildir. Aynı zamanda yerel halkın

---

<sup>1</sup> Türkiye’de yerel yönetim birimleri; köyler, belediyeler ve il özel idarelerinden oluşmaktadır. Bu çalışmada, genel olarak yerel yönetimler ifadesi kullanılsa da anlatılmak istenen görevleri itibarıyla en öne çıkan yerel yönetim birimleri olan belediyelerdir.

hizmete erişimini ve yerel halk ile yabancı arasındaki sağlıklı/uyumlu ilişkiyi de etkilemektedir.

Göç alanında yapılan çalışmalara bakıldığında, sayısal olarak çokluk ve çeşitlilik görülmektedir. Bununla beraber, göçün nedenlerine odaklanan çalışmaların yoğunlukta olduğu da dikkat çekmektedir. Bazı durumlarda kitlesel olarak da gerçekleşebilen göç hareketleri ekonomik nedenlerle, savaş durumlarında, doğal afetlerin sonucunda zorunlu olabileceği gibi salt “daha iyi bir yaşama ulaşma” amacıyla gönüllü olarak da gerçekleşebilmektedir. Göçün nedenlerini araştıran çalışmalara benzer şekilde, göçün sonuçları da hem göç veren hem göç alan ülkeye etkileri bakımından incelenmektedir. Doğaldır ki, göç hareketlerinin aktörlerini ele alan çalışmalar da sıklıkla yapılmaktadır. Bu çalışmaların daha çok göç edenlerin sayısal yoğunluğunu açıklamayı amaçladığını söylemek yerindedir. “Hangi ülkeden göç eden kaç kişi hangi bölgede yaşamaktadır?” gibi sorulara cevap aranmaktadır. Elde edilen sonuçlardan çıkarım yapılarak politika geliştirilebilmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi Türkiye göç ülkesi konumundadır. Ancak buna rağmen daha çok kırdan kente göç, emek göçü, komşu ülkelerdeki iç karışıklıklar nedeniyle gerçekleşen göçlerin nedenleri ve sonuçları çalışmaların esas konularını oluşturmaktadır. 1980’li yıllara kadar Türkiye’de göç araştırmaları Türkiye’den Avrupa’ya yönelen işçi göçleri, periferi göçler üzerine yoğunlaşmaktadır. Sonrasında ise sayıları kısıtlı olmakla beraber bugünkü anlamda uluslararası göçü açıklayan çalışmalar ortaya konmaktadır. Türkiye’de uluslararası göç çalışmaları, nicelik olarak altın çağını ülkelerindeki iç karışıklık ve/veya şiddet hareketlerinden kaçarak Türkiye’ye gelen/sığınan Suriye uyruklu yabancılar üzerine yapılan çalışmalarla yaşamaktadır. Ancak bu çalışmalar arasında yerel yönetimlerin süreçteki rolüne ve katkılarına odaklanan çalışmalar sınırlı kalmaktadır. Aynı zamanda ortaya konan bu sınırlı çalışmalarda (Kahraman ve Kahya Nizam, 2016; Erdoğan, 2017; Çamur, 2017) da

Türkiye'deki yabancı varlığının Suriyelilerden ibaretmiş gibi ele alındığı görülmektedir. Bu çalışmanın diğer araştırmalardan farklılaştığı önemli nokta Türkiye'de belediyelerin hizmet sunduğu yabancıları belli bir statüye odaklanarak incelememesidir.

Göç alanında kullanılan kavramların çokluğu ve çok anlamlılığı anlaşılabilirliği etkilemektedir. Birbirleri yerine kullanılan kavramlar, bazen birbirlerini karşılayabiliyorken zamanla kavramın kullanıldığı yer, dönem, yasal düzenleme vs. değiştiği için aynı kavram başka anlamlara gelebilmektedir. Bu çalışmada ise kavramlar açıklanırken kavramın kullanıldığı dönemdeki anlamı verilmeye çalışılmakla beraber zamanla karşılığında farklılaşma olan kavramlar da bulunmaktadır. Benzer şekilde, bir kavram aynı dönemde farklı anlamlara gelebildiği gibi farklı kavramlar aynı zamanda aynı durumu da ifade edilebilmektedir.

Çalışmanın temel hipotezi, Türkiye'de yerel yönetimlerin yabancılara hizmet sunumunda önemli bir rolünün olduğu ve bu rolün sınırlarının belirginleştirilmesine ihtiyaç duyulduğudur. Bunun için yerel yönetimler ve uluslararası göç alanındaki temel düzenlemeler olan 2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2013 tarihli ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) arasındaki ilişkinin ortaya konması amaçlanmaktadır. Anılan yasal düzenlemelerde yer alacak açık ve kapsamlı düzenlemelerle, yerel yönetimlerin hukuki denetimlerinde karşılaşılan belirsizliklerin giderileceği savunulmaktadır. Buna ek olarak, yapılacak düzenlemelerin uygulamada standardizasyonun sağlanmasında faydalı olacağı ortaya konmaktadır. Ancak yerel yönetim biriminin bulunduğu yerin yapısal özelliklerinin de göz ardı edilemeyeceği düşünülmektedir.

Türkiye'nin göçlere ve yabancı nüfusa her zaman açık ve aşına olduğu göz önüne alındığında mevcut durum değerlendirilirken geçmişten gelen kültürün bugünkü kurumsallaşmaya etkisi önem arz etmektedir. Bu amaçla; öncelikle Osmanlı Devleti'nin

son dönemlerinde özellikle Kırım ve Balkanlar'dan yönelen göçler ile Cumhuriyet Dönemi'nde Balkanlar'dan göç edenlerin nasıl karşılandığı, hangi politikaların uygulandığı, iskan politikaları vs. ortaya konmaktadır. Günümüzdeki durum ve göç politikalarının açıklanmasında ise yakın zamanda teşkilatlanan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM)'nün çalışmaları incelenmektedir. Ayrıca GİGM'in kuruluşuna giden süreçte önem atfedilen ulusal ve uluslararası metinlere de yer verilmektedir. Çalışmanın devamında GİGM tarafından paylaşılan veriler göz önünde bulundurularak yabancılara hizmet sunumunda öne çıktığı değerlendirilen belediyeler incelenmektedir. Bu bakımdan, çalışmanın ilk bölümünde literatür taraması yöntemi kullanılarak tarihsel gelişim ile ilgili yapılmış çalışmalardan faydalanılmaktadır. İkinci bölümde ise belirlenen büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin resmi internet sayfaları ile belediyeler hakkında yapılan haberler içerik analizi tekniği ile kullanılarak değerlendirilmektedir.

Türkiye'de belediyeler, vatandaş ya da yabancı hizmet alıcıya en yakın birim olarak mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla hizmet vermektedirler. Çalışmanın ilk bölümünde yer verilen tarihsel gelişim kısmıyla da desteklenebileceği üzere yerel yönetimlerin yabancılara hizmet sunumunda her zaman merkezi yönetim ile birlikte hareket ettiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin yetersiz kaldığı hizmet sunumlarında merkezi yönetim devreye girebilmektedir. Bu kapsamda, yabancıya sunulacak hizmette yerel yönetimler ve merkezi yönetim arasındaki görev paylaşımında sınırların belirginleştirilmesi gerekmektedir. İkinci olarak, Belediye Kanunu ile YUKK arasındaki ilişkiye yönelik ikincil düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak bu düzenlemelerin yerel yönetimlerin uygulamada karşılaştığı sorunlar, yetki ve görev tanımlarındaki sınırlar, maddi ve idari kapasiteleri göz önünde bulundurularak yapılması önem arz etmektedir.

Bu bağlamda, birinci bölümde çalışmanın anlaşılabilmesi için açıklanması gerekli olduğu değerlendirilen kavramlara yer verilmektedir. İlk bölümün devamında, Osmanlı

Devleti'nin son dönemlerinde özellikle kitlesel olarak gerçekleşen göç hareketlerinden itibaren gerçekleşen göç hareketleri anlatılmaktadır. Bu göç hareketleri ele alınırken göç ve göçmen işlerinden sorumlu merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kurulan ilişkiye odaklanılmaktadır. İkinci bölümde ise Türkiye'deki belirlenen bazı büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin hâlihazırda hangi hizmetleri verdiği ortaya konmaktadır. Son olarak da, Türkiye'deki göç ve göçmen/yabancı işlerinde ilgili kurumlar arasındaki ilişki ortaya konularak yerel yönetimlerin rolü konusunda öneriler getirilmektedir.



## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL GELİŞİM

#### 1.1. Kavramsal Çerçeve

Bu kısımda, çalışmanın iyi anlaşılabilmesi için açıklanmasında fayda görülen kavramlar yer almaktadır. Göçe ilişkin kavramların kapsamının geniş olması, birden fazla karşılığının bulunabilmesi, zamanla anlamında değişiklikler meydana gelmesi gibi nedenler kavramların belirlenmesinde ve açıklanmasında güçlüğü yol açmaktadır.

Kavramlar belirlenirken çalışmanın kapsamı dahilinde mevcut durumun analizinde ihtiyaç duyulanlar öne çıkmaktadır. Bunlar açıklanırken de farklı tanımlamalara yer verilmekle beraber günümüzdeki kullanımlarına dikkat çekilmektedir. Örneğin, göçmen kavramı tarihsel süreçte de günümüzde de kullanılmaktadır. Ancak yasal düzenlemelere bakıldığında anlamında farklılaşma olduğu görülmektedir.

Kavram kullanımında karşılaşılan zorluklardan biri de kavramların birbirleriyle bağlantılandırılması noktasında olmaktadır. Göç literatürü içerisinde tüm kavramlar arasında ilişki bulunmakla beraber, doğrudan herhangi bir kavramın diğerinin alt başlığı olarak verilmesinin doğru olmadığı değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, kavramlar çalışma kapsamında aralarındaki bağlantının anlaşılabilmesine en fazla katkı sağlayacağı düşünülen şekilde sıralanmaktadır.

##### 1.1.1. Göç

Göç, “Genellikle yerleşmek amacıyla, bir yerleşim yerinden bir başka yerleşim yerine, bir ülkeden bir başka ülkeye gitme eylemi” olarak tanımlanmaktadır (Keleş, 1998: 58). Türk Dil Kurumu (TDK) Türkçe Sözlüğü’nde ise göç, “Ekonomik, toplumsal, siyasi

sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme işi, taşınma, hicret, muhaceret” olarak yer almaktadır (TDK, 2019).

Göç, insanların bir ülkeden başka bir ülkeye geçici ya da kalıcı olarak gitmesi olarak tanımlanabilmektedir (Bartram vd., 2017: 13). YUKK’un “Tanımlar” başlıklı 3. maddesinde ise göç, *“Yabancıların, yasal yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını ve Türkiye’den çıkışını ifade eden düzenli göç ile yabancıların yasa dışı yollarla Türkiye’ye girişini, Türkiye’de kalışını, Türkiye’den çıkışını ve Türkiye’de izinsiz çalışmasını ifade eden düzensiz göçü ve uluslararası korumayı ifade eder”* şeklinde açıklanmaktadır.

Uluslararası Göç Örgütü (IOM) tarafından hazırlanan sözlükte “Uluslararası bir sınırı geçerek veya bir devlet içinde yer değiştirmek” şeklinde yer almaktadır. Süresi, yapısı ve nedeni ne olursa olsun insanların yer değiştirmesi nüfus hareketleri sayılmakta ve buna mülteciler, yerinden edilmiş kişiler, yerinden çıkarılmış kişiler ve ekonomik göçmenler dahil edilmektedir (IOM Uluslararası Göç Örgütü, 2009: 22).

Göç kavramına ilişkin yapılan bu açıklamalara bakıldığında, TDK sözlüğünde ve IOM’in sözlüğünde göçe genel bir tanımlama bir diğer deyişle, herhangi bir ülke sınırını aşan ve aşmayan göçleri kapsayan bir açıklama getirilirken YUKK’ta yer alan tanım ile sınır aşan göç hareketlerine ilişkin bir kabulün baz alındığı görülmektedir.

Önceleri Türkiye’deki çalışmalarda göç kavramına yönelik algı daha çok kırdan kente göçü karşılamaktadır. Ancak göç eden kişi vatandaş olduğundan bu göçte Türkiye’ye yönelen bir göçmenlik durumu söz konusu olmamaktadır. Özellikle 1980’lerden sonra uluslararası göçe yönelik ortaya çıkan ilgi, 2010’lu yıllar itibarıyla Suriye uyruklu yabancıların kitlesel göçü ile artmakta olup bu durum kavramın algılanışını da etkilemektedir.

### 1.1.2. Göçmen

Uluslararası düzeyde kabul gören bir göçmen tanımı bulunmamaktadır. Göçmen tanımı, ülkelerin ulusal mevzuatlarına kendi ülkelerine yönelen uluslararası göçü nasıl değerlendirdikleriyle bağlantılı olarak yansımaktadır. Bu kapsamda, Türkiye'ye yönelen göç hareketlerin algılanışı ulusal mevzuatta yer alan açıklamalara bakılarak anlaşılabilir.

2006 tarihli ve 5543 sayılı İskan Kanunu'nda göçmen, "Türk soyundan ve Türk kültüründen olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır" şeklinde tanımlanmaktadır. Benzer şekilde 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskan Kanunu'nda da "*Türkiyede yerleşmek maksadile dışarıdan, münferiden veya müçtemian, gelmek isteyen Türk soyundan meskun veya göçebe fertler ve aşiretler ve Türk kültürüne bağlı meskun kimseler, işbu kanunun hükümlerine göre Dahiliye vekilliğinin emrile kabul olunurlar. Bunlara (muhacir) denir*" hükmü yer almaktadır.

1924 yılında Roma'da gerçekleşen Göçler Kongresi'nde ise iş bulmak amacıyla kendi öz topraklarını terk eden ile buna eşlik eden veya sonradan yanına gelen kimseler göçmen olarak tanımlanmaktadır (Geray, 1971: 9). Bir başka tanımda ise göçmen, "Bir ülkeden bir başka ülkeye yerleşmek amacıyla giden kişi, aile ya da toplumsal küme" olarak ifade edilmektedir (Keleş, 1998: 59).

### 1.1.3. Vatandaş - Yabancı - Vatansız

Uluslararası göçün tespitinde kullanılan kriterlerden biri vatandaşlık esasıdır. Türkiye Cumhuriyeti (T.C.) Anayasası'nın 66. maddesine göre "Türk devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan herkes Türktür". 2009 tarihli ve 5901 sayılı Vatandaşlık Kanunu aynı hükmü tekrarlamakta ve Türk vatandaşlığının kazanılması ve



kaybedilmesine dair kuralları düzenlemektedir. Vatandaşlığı özellikle politik haklara sahip olmakla bütünleştiren açıklamalar da bulunmaktadır (Bartram vd., 2017: 79).

Vatandaşın aksine yabancı ise “Başka bir milletten olan, başka devlet uyuğunda olan (kimse), bigâne, ecnebi” (TDK, 2019) ya da “Başka bir devlete ait olan ya da sadakat borcu altında olan bir kişi” (IOM Uluslararası Göç Örgütü, 2009: 64) şeklinde tanımlanmaktadır. YUKK’a göre yabancı, “Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiyi”, vatansız kişi ise “Hiçbir devlete vatandaşlık bağıyla bağı bulunmayan ve yabancı sayılan kişiyi” ifade etmektedir.

Bu çalışmada, Türkiye’ye yönelen uluslararası göç incelenirken genel olarak göç eden kişilerin statüleri bakımından ayırım gözetilmeden yabancı kavramı kullanılmaktadır. Ancak gerekli durumlarda statüler (ikamet izni sahibi, uluslararası koruma başvuru/statü sahibi, geçici korunan gibi) özelinde açıklamalar yapılmakta, bilgiler verilmektedir. Bu tercihte Türkiye’ye yönelen uluslararası göç hareketleri ve yabancıların durumuna ilişkin en kapsamlı düzenleme olan YUKK’ta böyle bir anlayışın bulunması etkili olmaktadır.

#### **1.1.4. İç Göç**

İç göç, göçün sınır aşım aşımama özelliğine göre değerlendirilmektedir. İç göçte aynı ülke sınırları içinde yer değıştirme söz konusudur. İç göç daha çok kırdan kente göç, nadiren de kentten kıra göç (tersine göç) şeklinde gerçekleşmektedir. Türkiye’nin 1950’lerden itibaren yaşadığı iç göç deneyimleri buna örnek olarak karşımıza çıkmaktadır.

### 1.1.5. Uluslararası Göç

Uluslararası göç belirli bir duruma, belirli bir kavrama karşılık gelmemekle beraber iç göçün karşıtı olarak kullanılabilir. İç göç, belli bir ülkenin egemenlik alanındaki topraklarda gerçekleşirken uluslararası göçte kişinin bir ülkenin egemenlik alanından diğerine geçtiği anlatılmaktadır. Bununla beraber geçişlerin nedenleri, yöntemleri, süresi vs. ile oluşan farklılaşma uluslararası göçün farklı boyutlarının ortaya konmasında önem arz etmektedir.

IOM'in sözlüğünde uluslararası göç, "Kişilerin geçici veya daimi olarak başka bir ülkeye yerleşmek üzere menşe ülkelerinden veya mutad olarak ikamet ettikleri ülkeden ayrılmaları" şeklinde tanımlanmaktadır (IOM Uluslararası Göç Örgütü, 2009: 59).

YUKK'a bakıldığında ise yukarıda yer verilen göç tanımıyla aslında uluslararası göçün anlatıldığı görülmektedir. Tanımdan uluslararası göçün düzenli göç, düzensiz göç ve uluslararası korumayı kapsadığı anlaşılmaktadır. Düzenli göç, yabancıların ülkeye giriş, çıkış ve kalışlarında mevcut düzenlemelere göre hareket etmelerini; düzensiz göç ise yabancıların ülkeye giriş, çıkış ve kalışlarında mevcut düzenlemelere uygun davranmamalarını ifade etmektedir. Düzenli/düzensiz göç ayrımı yerine; yasal/yasa dışı göç kavramları ya da kağıtlı/kağıtsız göç kavramları da kullanılabilir. Uluslararası koruma ise göçün düzenli ya da düzensiz olmasından bağımsız olarak değerlendirilen bir koruma sistemi olup kendine has özellikleriyle farklılaşmaktadır.

Uluslararası göç kavramı küreselleşme ile beraber öne çıkan modern bir kavram olmaktadır. Ancak bu çalışmada uluslararası göç kavramı, 1980'li yıllardan önce ülke sınırları dışından gerçekleşen yabancı göçlerini de karşılar şekilde kullanılmaktadır.

### **1.1.6. Düzenli Göç**

Uluslararası göçün önemli ve ülkelerce tercih edilen kısmını düzenli göç oluşturmaktadır. Düzenli göçmenler, gitmek istedikleri ülkenin ve o ülkeye gitmek üzere üzerinden geçtikleri ülkelerin yasal düzenlemelerine göre hareket etmektedirler. Düzenli göçün uygulamadaki karşılığı daha çok ülkede ikamet izni ile kalan, çalışma izni ile çalışan yabancılar olmaktadır. Uluslararası koruma başvuru ve statü sahiplerini de düzenli göçmen olarak değerlendirmek gerektiği savunulabilmektedir (TBMM, 2018: 115). Aksine, uluslararası koruma başvuru ve statü sahiplerini düzensiz göçmenler altında değerlendiren çalışmalar da bulunmaktadır (İçduygu vd., 2014: 236).

### **1.1.7. İkamet**

İkamet genel olarak bir yerde yerleşme anlamına gelmektedir. IOM'ın sözlüğünde ikamet, “Belirli bir süre için belirli bir yerde yaşama fiili veya gerçeği” olarak tanımlanmaktadır (IOM Uluslararası Göç Örgütü, 2009: 28). Ayrıca kişinin bir yerde kalıcı olarak yerleşme niyetinin olup olmadığına göre ikamet ve ikametgah ayrımı yapılmaktadır. İkametgah, “Bir kişinin fiziksel olarak bulunduğu ve vatani olarak gördüğü yer; o an için başka bir yerde ikamet ediyor olsa bile, bir kişinin dönmeyi ve kalmayı düşündüğü gerçek, sabit, asıl ve daimi vatani” şeklinde ifade edilmektedir (IOM Uluslararası Göç Örgütü, 2009: 27).

İkamet izni ise hukuki bir tanımlamaya karşılık gelmekte olup kişiye hak sağlayan belge olarak değerlendirilmektedir. YUKK'a göre ikamet izni, “Türkiye’de kalmak üzere verilen izin belgesi”ni anlatmaktadır. İkamet izni sahipliği, Türkiye’de kalış hakkında bir yabancıya en geniş yetkiyi veren statüdür.

YUKK'ta altı farklı ikamet izni çeşidi düzenlenmektedir: Kısa dönem ikamet izni, aile ikamet izni, öğrenci ikamet izni, uzun dönem ikamet izni, insani ikamet izni, insan ticareti mağduru ikamet izni. İkamet izinleri arasında geçiş yapılabilir. İkamet izinleri arasında geçiş yapılabilir.

#### **1.1.8. Yaşam Tarzı Göç**

Türkçe'ye yaşam tarzı göç olarak geçen "life-style migration"; emekli göçü, konfor göçü, konut göçü gibi adlarla da nitelendirilmektedir (Tamer Görür, 2014: 208). Yaşam tarzı göçte temel konu "daha iyi bir yaşama ulaşma" anlayışı olmaktadır. Bu bağlamda, Türkiye'deki yaşam tarzı göçmenleri daha çok Avrupa ülkelerinden gelen emekliler oluşturmaktadır. Bu göçmenler sıcak iklimden yararlanmak amacıyla kıyı bölgelerde ikamet izni sahibi olarak yaşamaktadır ki, bu anlamda düzenli göçmenin tipik örneklerinden biri olarak değerlendirilmektedirler. Ayrıca çoğunun konut sahibi olarak buldukları bilinmektedir.

#### **1.1.9. İskan**

Göç kavramıyla ilintili olarak değerlendirilmesi gereken bir diğer kavram iskan kavramıdır. İskan (yerleşim) kavramı genel olarak, "Özellikle hükümetlerce uygulanan yöneltiler sonucunda yerinden yurdundan, barkından edilen bireylerin ve ailelerin yeni yerleşim yerlerine taşınmaları, orada konutlandırılıp, çalışma olanaklarına kavuşturulmaları" şeklinde tanımlanabilmektedir (Keleş, 1998: 140).

Türkiye'de iskana ilişkin ilk düzenleme, 1926 tarihli ve 885 sayılı İskan Kanunu'dur. Mezkur Kanun, 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskan Kanunu ile yürürlükten kalkmaktadır. Önemli değişikliklerle de olsa 2006 yılına kadar varlığını sürdüren 2510 sayılı Kanun'un 4. maddesinde "Türk kültürüne bağlı olmayanlar, anarşistler, casuslar,

göçebe çingeneler, memleket dışına çıkarılmış olanlar Türkiye'ye muhacir olarak alınmazlar" hükmü bulunmaktadır.

2006 tarihli ve 5543 sayılı İskan Kanunu doğrudan iskan tanımını yapmamakla beraber iskan, tarımsal iskan ve tarım dışı iskan olarak ayırmaktadır. Göçmen tanımında ise daha önce de bahsedildiği üzere önceki Kanun'dakine benzer olarak "Türk soyunda gelmek ve Türk kültürüne bağlı olmak" esas alınmaktadır. Kanun'da yine göçmenlerin geliş nedeni, geliş koşulları, iskanın şekli gibi özelliklere göre sınıflandırıldığı görülmektedir.

İskan Kanunu; sadece göçmenlerin değil, göçebelerin, yerleri kamulaştırılanların, milli güvenlik nedeniyle yerlerinin değiştirilmesine karar verilenlerin de iskanını kapsamaktadır. Bu anlamda sadece yabancıların/göçmenlerin iskanını düzenlememektedir. Göçmenler, iskan edilirken devlet tarafından iskan olunanlar; yani iskanlı göçmen ve devlet tarafından iskan talep etmeyen ya da etme hakkı olmayanlar; yani serbest göçmen ayrımı yapılmaktadır.

#### **1.1.10. Düzensiz Göç**

Ülkelerin kendi sınırlarına yasal giriş-çıkış yapılması, ülke içinde yasal kalınması gibi durumlara ilişkin koşulları egemenlik yetkisi dahilinde belirleme hakkı bulunmaktadır. Örneğin; YUKK'un 5. maddesine göre Türkiye'ye giriş/Türkiye'den çıkış sınır kapılarından, geçerli pasaport/pasaport yerine geçen belgelerle yapılmaktadır. Ancak bazı durumlarda bu egemenlik yetkisi ihlal edilebilmektedir. Bu bağlamda, belirlenen kurallara uygun olmayan şekillerde ülkeye girmek ya da ülkeden çıkmak isteyenler, ülkede kalmak isteyenler, ülkedeki mevcut kurallara uymayanlar düzensiz göçmen konumunda bulunmaktadır. Yani en genel açıklamayla düzensiz göçmen, bir

ülkede o ülkenin yasalarına uygun olmayarak bulunan ya da yasal statüsü sorunlu olan kişileri anlatmaktadır (Atasü-Topçuoğlu, 2016: 503).

Düzensiz göçmen durumunda bulunanlar farklı motivasyonlara sahip olabilmektedir. Bir düzensiz göçmen için Türkiye varılması hedeflenen ülke konumundayken başka bir düzensiz göçmen için hedeflenen ülkeye ulaşmak için kullanacağı transit ülke konumunda bulunabilmektedir. Başka bir durum olarak, Türkiye'den uluslararası koruma başvurusunda bulunanlardan başvurusu reddedilenler ya da başvuru sahibi olmanın gereklerini yerine getirmeyenler kendilerine sunulan süre içinde ülkeyi terk etmemeleri halinde ya da süresinde ikamet izni başvurusu yapmadıkları takdirde düzensiz göçmen durumuna düşebilmektedirler.

Ülkeler düzensiz göçmen konumunda olan yabancıları, uluslararası hukuk ilkelerine aykırı olmamak üzere (geri göndermeme ilkesini ihlal etmemek gibi) sınır dışı etme yetkisine sahiptirler. Sınır dışı işlemi yapılabilmesi için idari bir karar olan sınır dışı etme kararı alınmaktadır. Türkiye'de kimler hakkında hangi durumlarda sınır dışı etme kararı alınacağı YUKK'ta sayılmaktadır.

### **1.1.11. Uluslararası Koruma/İltica**

Uluslararası koruma, kabul görmüş belirli özellikleriyle göçe ilişkin diğer kavramlardan ayrılmaktadır. Öncelikle belirtmek gerekir ki, uluslararası koruma kavramı iltica kavramı ile aynı anlamı kullanılabilmekte olup uluslararası koruma başvuru sahibi de sığınmacı kavramı ile örtüşmektedir. Mülteci ve sığınmacı kavramları da çoğu zaman karıştırılmakta ve birbiri yerine kullanılmaktadır. Ancak sığınmacı olma durumu bir talebe karşılık gelirken mültecilik bir statüyü anlatmaktadır.

Sığınma hakkı, ilk olarak 1948 tarihli İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi/Bildirgesi'nin 14. maddesinde "Herkes zulüm karşısında başka

memleketlere iltica etmek ve bu memleketler tarafından mülteci muamelesi görmek hakkını haizdir” şeklinde yer almaktadır. İltica alanında ikinci ve en önemli belgeler ise 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme<sup>2</sup> ve Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü<sup>3</sup>’dür. Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü ile uluslararası korumaya ilişkin statüler ve statülerin koşulları düzenlenmektedir. Cenevre Sözleşmesi’nin 1. maddesinin A bendinin (2) nci paragrafında mülteci kavramı *“1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır”* şeklinde ifade edilmektedir. 1967 Protokolü’nün 1. maddesiyle ise Cenevre Sözleşmesi’nde yer alan zaman (1 Ocak 1951’den önce meydana gelen olaylar) ve coğrafya (Avrupa’da meydana gelen olaylar) ifadelerinin kullanımı güncellenmektedir. Zaman sınırlaması kaldırılırken coğrafya sınırlaması konusunda taraf devletlere takdiri alan bırakılmaktadır.

YUKK’un “Uluslararası Koruma” başlıklı 3. kısmına göre Türkiye’de uluslararası koruma; mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma statülerini kapsamaktadır. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik<sup>4</sup>e göre mülteci, *“Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen*

<sup>2</sup> Bundan böyle Cenevre Sözleşmesi olarak anılacaktır.

<sup>3</sup> Bundan böyle 1967 Protokolü olarak anılacaktır.

<sup>4</sup> Bundan böyle Uygulama Yönetmeliği olarak anılacaktır.

veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen statü sahibi yabancıyı” ve şartlı mülteci, “Avrupa ülkeleri dışında meydana gelen olaylar sebebiyle; ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen statü sahibi yabancıyı” anlatmaktadır. Türk iltica sistemindeki bu farklılaşma Türkiye’nin Cenevre Sözleşmesi’ne koyduğu coğrafi kısıtlama sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Buna göre; Avrupa ülkelerinden gelenlere aynı nedenlerle mülteci statüsü verilirken Avrupa ülkeleri dışından gelenlere şartlı mülteci statüsü verilmektedir. YUKK’a göre Avrupa’dan Avrupa Konseyi (AK) ülkeleri ve cumhurbaşkanınca belirlenecek ülkeler anlaşılmaktadır.

Cenevre Sözleşmesi’nde ve YUKK’ta uluslararası koruma statülerinden birinin sağlanması için beş gerekçe öngörülmektedir. Bunlar ırk, din, tabiiyet, belli bir toplumsal gruba mensubiyet ve siyasi düşüncedir.

Cenevre Sözleşmesi’nin 33. maddesi “Hiçbir Taraf Devlet, bir mülteciyi, ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir sosyal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatı ya da özgürlüğü tehdit altında olacak ülkelerin sınırlarına, her ne şekilde olursa olsun geri göndermeyecek veya iade (“refouler”) etmeyecektir” hükmünü içermektedir. Geri gönderme yasağı ya da geri göndermeme ilkesi (non-refoulement) olarak da bilinen bu ilke YUKK’un 4. maddesinde “Bu Kanun kapsamındaki hiç kimse, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye tabi tutulacağı veya ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi fikirleri dolayısıyla hayatının veya hürriyetinin tehdit altında bulunacağı bir yere gönderilemez” şeklinde yer almaktadır.



Cenevre Sözleşmesi ile YUKK bir arada değerlendirildiğinde, Sözleşme'nin mültecileri kapsayan lafzi yorumu YUKK'ta tüm yabancıları kapsar hale gelmektedir. Bunda geri göndermeme ilkesinin uluslararası hukukta zamanla *jus cogens kural*<sup>5</sup> niteliği kazanmış olması etkili olmaktadır.

Geri göndermeme ilkesinin uluslararası koruma açısından diğer bir yansıması ikincil koruma statüsüdür. İkincil koruma, Uygulama Yönetmeliği'nde "*Mülteci veya şartlı mülteci olarak nitelendirilemeyen, ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine geri gönderildiği takdirde; ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek, işkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak, uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle, menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen kişiye verilen statüyü*" anlatmaktadır.

### **1.1.12. Geçici Koruma**

Geçici korumanın özü itibarıyla uluslararası korumadan ciddi anlamda farklı olduğunu söylemek mümkün olmamakla beraber uluslararası koruma prosedürlerinden görece farklı koşulları olduğu görülmektedir. Geçici korumanın kitlesel akın haliyle bağlantılandırılmış olması en temel özelliğini oluşturmaktadır.

20 Temmuz 2001 tarihli ve 2001/55/AT sayılı Avrupa Birliği (AB) Konsey Direktifi (AB Geçici Koruma Yönergesi)'nde geçici koruma, "*Özellikle iltica sisteminin ilgili kişilerin ve koruma talep eden diğer kişilerin çıkarlarının korunması temelinde*

---

<sup>5</sup> *Jus cogens kural*: Türkçe karşılığı buyruk kural olan kavramın özellikleri 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesi'nde ortaya konmaktadır. Buna göre; bir kuralın *jus cogens kural* olması için devletlerden oluşan uluslararası toplumun çoğunluğu tarafından kabul görmesi gerekmektedir. Ayrıca uluslararası toplumun çıkarını koruyan bu kurala aykırı başka bir kuralın konulmaması da önem arz etmektedir (Pazarcı, 2015: 81).

*kendi etkili çalışması için olumsuz etkiye neden olmadan bu akışı gerçekleştirilememeye riskine sahip olsa dahi, kendi menşee ülkelerine dönemeyen üçüncü ülkenin yerlerinden edilmiş kişilerin kitleler halinde veya olası kitleler halinde ülkeye girmesi durumunda, bu kişilere derhal ve geçici korumanın sağlanması için istisnai bir karakter prosedürüdür” şeklinde tanımlanmaktadır.*

YUKK’a göre geçici korumaya ilişkin prosedürler, yetki ve sorumluluklar cumhurbaşkanı tarafından çıkarılan yönetmelikle düzenlenmektedir. YUKK’un 91. maddesine dayanılarak çıkarılan ve 22 Ekim 2014 tarihinde yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY)’nde geçici koruma için benzer şekilde “Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak veya bu kitlesel akın döneminde bireysel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen ve uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayan yabancılara sağlanan korumayı” ifade eder demektedir. Kitlesel akın durumundan ne anlaşılacağı da yine GKY ile düzenlenmekte olup “Aynı ülkeden veya coğrafi bölgeden kısa bir süre içerisinde ve yüksek sayılarda gerçekleşen ve söz konusu sayılar nedeniyle bireysel olarak uluslararası koruma statüsü belirleme işlemlerinin usulen uygulanabilir olmadığı durumları” kapsamaktadır.

GKY ile geçici koruma sağlanacak kişiler kapsamında Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları için Geçici 1. madde ile düzenleme getirilmektedir. Şöyle ki, 28/4/2011 tarihinden itibaren Suriye Arap Cumhuriyeti’nde meydana gelen olaylar sebebiyle geçici koruma amacıyla Suriye Arap Cumhuriyeti’nden kitlesel veya bireysel olarak Türkiye sınırlarına gelen/sınırlarını geçen Suriye Arap Cumhuriyeti vatandaşları ile vatansızlar ve mülteciler, uluslararası koruma başvurusunda bulunmuş olsalar dahi geçici koruma altına alınmakta ve bunların geçici korumanın uygulandığı süre içinde bireysel uluslararası koruma başvuruları işleme konulmamaktadır.

### 1.1.13. İnsan Ticareti

GİGM tarafından hazırlanan raporda insan ticareti, “*Kuvvet kullanarak veya kuvvet kullanma tehdidi ile veya diğer bir biçimde zorlama, kaçırma, hile, aldatma, nüfuzu kötüye kullanma kişinin çaresizliğinden yararlanma veya başkası üzerinde denetim yetkisi olan kişilerin rızasını kazanmak için o kişiye veya başkalarına kazanç veya çıkar sağlama yoluyla kişilerin istismar amaçlı temin edilmesi, kaçırılması, ülkeye sokulması, ülke dışına çıkarılması, tedarik edilmesi, bir yerden başka bir yere götürülmesi, devredilmesi, sevk edilmesi barındırılması veya teslim alınması*” olarak tanımlanmaktadır (Göç, 2018: 7). İnsan ticareti, Türk Ceza Kanunu’nda da “Uluslararası Suçlar” başlığı altında yer almaktadır. GİGM, Türkiye’de insan ticareti mağdurlarının tanımlanmasında tek yetkili kurum durumunda bulunmaktadır. Yabancılara ilişkin işlemleri yürütmekle sorumlu olan bir kurum olarak insan ticareti mağduru Türk vatandaşlarını tanımlamaya da yetkilendirilmektedir.

### 1.1.14. Kent Mülteciliği/Kent Mültecileri

Kent mülteciliği/kent mültecileri kavramı ilk olarak Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK)’nin 1997 yılında ortaya koyduğu “Kent Mültecileri Hakkında BMMYK Kapsamlı Politikası” adlı belgede yer almaktadır. Buna göre; kent mültecileri menşe ülkesinde kent kökenli olan bireylerdir (Refworld, 1997: 2). Sonrasında 2001, 2009 ve 2012 yılında ortaya konan belgeler ile kent mülteciliği kavramına ilişkin anlayış geliştirilmiştir. Bu belgeler ile kentte yaşayanların desteklenmesi, haklara ve hizmetlere ulaşmalarının sağlanması ancak diğer taraftan sosyal yardımlara bağımlı olmamaları konularında görüşler sunulmaktadır.

Bir çalışmada kent mültecileri “Zorunlu göçle gittikleri ülkelerde mülteci kamplarında barınan değil, kamplar dışındaki kentsel mekanlarda, dayanışma

ilişkilerinden yoksun bir şekilde, kendi sınırlı yaşam olanakları ile var olmaya çalışan mülteciler” olarak tanımlanmaktadır (Kahraman ve Kahya Nizam, 2016: 811). Ancak bu çalışmada, genel olarak Türkiye’de kentlerde yaşayan yabancılar bu kavramı karşılarda şekilde kullanılmaktadır. Bu yabancıları anlatmak için kentte yaşayan/oturan yabancılar anlamında “urban foreigners” ifadesi de kullanılabilir.

### **1.1.15. Diaspora- Ulusöte(si)cilik**

Ortak köken, kimlik veya anavatan ile herhangi bir nedenle sürdürülen bağ nedeniyle farklı bölgelere dağılmış olan kişileri anlatmak için diaspora kavramı kullanılmaktadır (Bartram vd., 2017: 111). Diaspora kavramı önceleri Yahudi diasporası nedeniyle mağdur olma durumu ile ilişkilendiriliyor olsa da uluslararası göçlerin zamanla yaygınlaşmasıyla diğere göçmen topluluklarını da kapsayacak şekilde ifade edilmektedir. Diasporanın temel özelliğini, yurtlarından ayrılan göçmenlerin sonunda ülkelerine dönme isteğine sahip olmaları oluşturmaktadır (Karpas, 2017: 74).

Ulusöte(si)cilik, göçmenlerin menşee ülkeleri ile hedef ülkeleri arasında kurdukları çok yönlü ilişkiyi anlatmaktadır. Son yıllarda göçmenler, hedef ülkeye entegre olurken menşee ülkeleriyle bağlarını koruma eğiliminde olup kimliklerini ve sosyal ilişkilerini birden fazla ulusal bağlamda bulundurmaktadırlar (Bartram vd., 2017: 301). Yaşadıkları ülke ile anavatanları arasında veya başka ülkeler arasında ekonomik, politik ve sosyo-kültürel bağlar kuran, geliştiren ve sürekli olarak devam ettirenler ulusötesi göçmenler olarak anılmaktadır (Özkul, 2016: 489).

### **1.1.16. Entegrasyon - Uyum - Asimilasyon**

Entegrasyon, uyum ve asimilasyon kavramları benzer durumları anlatmak amacıyla kullanılmakla beraber bir süreç olarak işlediği düşünülmektedir. Şöyle ki, bir göçmenin ulaştığı ülkedeki toplumla iletişime geçip entegre olması gerekmektedir. Göçmenlerin etnik olarak yerli halkla benzerlikleri olmadan haklar düzeyinde sosyal olarak benzer duruma gelmeleri durumunda asimilasyon gerçekleşmeden entegrasyon gerçekleşebilmektedir (Bartram vd., 2017: 40). Bu sağlık hizmetlerine ulaşım, günlük ihtiyaçların karşılanması gibi doğal durumlarda olabilmektedir. Göçmen, topluma entegre olurken göçmen ve toplum arasındaki karşılıklı etkileşim iki tarafın da uyumunu sağlamaktadır.

YUKK'un 96. maddesi "Uyum" başlığını taşımakta olup yabancılara yönelik benimsenen anlayışı ortaya koymaktadır. Ancak uyum çalışmaları kişi bakımından yabancı ve uluslararası koruma başvuru sahibi/statü sahiplerini kapsamaktadır. Yapılacak uyum faaliyetleri de ülkenin ekonomik ve mali imkanları ölçüsünde gerçekleşebilecektir. Uyum faaliyetleri, göç ve yerel yönetimler alanlarının mevzuatta bir araya geldiği tek alan olmaktadır.

### **1.2. Türkiye'ye Yönelen Uluslararası Göçün Tarihsel Gelişimi**

Türkiye, Osmanlı Devleti'nden günümüze göç hareketlerinin yöneldiği bir alan durumunda bulunmaktadır. Uluslararası göçler, 15. yüzyılda Sefarad Yahudilerinin Osmanlı Devleti'nin topraklarına getirilmesiyle başlamakta, Osmanlı Devleti'nin gerileme ve dağılma dönemlerinde özellikle Anadolu'ya yönelmekte ve Cumhuriyet Dönemi'nin ilk yıllarındaki nüfus değişimleriyle devam etmektedir.

Bu bölümde, anılan uluslararası göç hareketlerinden öne çıkanlar incelenmektedir. Şöyle ki, kısa sürede Osmanlı Devleti'nin topraklarına ulaşan kitlelerin

yeme-içme, barınma, bir yerden başka bir yere sevkleri, iskan edilmeleri gibi ihtiyaçlar göç konusuna önem kazandırmaktadır. Bu kapsamda, Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde gerçekleşen uluslararası göç hareketleri ve Cumhuriyet Dönemi'nde meydana gelen göçler açıklanmaktadır. Devamında mevcut durumun daha iyi anlaşılabilmesi amacıyla 1980'li yıllardan günümüzde kadar gerçekleşen göç hareketleri incelenmektedir. Göç hareketleri açıklanırken gelen göçmenlerin hangi statüler altında bulunduğu, hangi bölgelere yerleştiği ve çalışma açısından daha önemlisi hangi hizmet sağlayıcılardan hizmet aldıkları ortaya konmaktadır.

### **1.2.1. Osmanlı Devleti'nin Son Dönemlerinde Gerçekleşen Göçler**

Osmanlı Devleti'nin kuruluş dönemlerinden itibaren Anadolu'dan Rumeli'ye gerçekleştirilen iç göçler dışında ilk beşyüz yıllık dönemde büyük göç hareketleri görülmemektedir (Karpas, 2017: 12). Bununla beraber; Osmanlı Devleti 17. yüzyıl sonlarından başlayarak yaklaşık bir yüzyıl gerileme dönemine girmekte ve bu dönemde kaybedilen topraklardan gerçekleşen göçler 21. yüzyıl başlarına kadar devam etmektedir. Temelde bu göçler iki şekilde belirmektedir: ülkesi işgal edildiği için göçenler ve Osmanlı Devleti'nin yaşadığı toprak kayıpları nedeniyle göçenler (Önder, 1990: 10). Bu süreçteki göçler, çoğunlukla dini/siyasi nedenli göçler olup daha çok zora dayanmaktadır. Zor; sadece dış etkenleri değil, aynı zamanda kişilerin içinde buldukları şartların onları “gönüllü” olarak göç etmeye zorlamasını da anlatmaktadır. Zorunlu göçler; savaşlar, ayaklanmalar, etnik çatışmalar gibi siyasi nedenlere dayanmakta olup kitleler halinde meydana gelmektedir (Kale, 2015: 155).

Bu dönemde meydana gelen göçleri ele almadan önce göçlerle gelen kitlelerin nasıl adlandırıldıklarını açıklamak faydalı olmaktadır. Daha önce de ifade edildiği gibi göç alanında var olan kavramlar çeşitlilik, çokanlamlılık arz edebilmekte olup aynı

kavram farklı zamanlarda farklı anlama gelebilmektedir. Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde göç edenler için kesin bir ayırım olmamakla beraber “muhacir” ve/veya “mülteci” kavramları kullanılmaktadır. O dönemde “muhacir” ve “mülteci” kavramlarından ne anlaşılacağı 1916 tarihli kısaca Mülteci Talimatnamesi<sup>6</sup> denilen düzenlemede yer almaktadır. Buna göre; Birinci Dünya Savaşı dolayısıyla savaş bölgelerinden iltica eden Osmanlı Devleti vatandaşları “mülteci”, Birinci Balkan Savaşı dolayısıyla Osmanlı Devleti'ne yerleşenler ise “muhacir” olarak adlandırılmaktadır (Erdem, 2018: 7). Ancak anlam karmaşasına neden olmamak adına bu çalışmanın birinci bölümünde, özellikle gerekmedikçe göç eden kitleler için sadece “göçmen” ifadesi kullanılmaktadır.

18. ve 19. yüzyıllarda Osmanlı Devleti ve Rusya arasında devam eden savaşlar ile milliyetçilik akımının etkisiyle Balkanlarda meydana gelen hareketlenmeler, aynı zamanda bu dönemde gerçekleşen göç hareketlerinin nedeni de olmaktadır. Osmanlı Devleti'nin Rusya karşısında aldığı askeri yenilgiler toprak kaybına neden olmakta ve kaybedilen topraklarda yaşayan Türk-Müslümanlar Osmanlı Devleti'nin kontrolü altındaki bölgelere göç etmektedir. Bu kapsamda, göçler daha çok Kırım'dan ve sonrasında Balkanlar'dan olmaktadır. Kırım'dan 18. yüzyılda göç edenlerden bazıları başlarda Balkanlar'a yerleşmiş olsa da Balkanlar'da 19. yüzyılda meydana gelen toprak kayıplarından sonra tekrar göç ederek Anadolu'ya gelmektedirler.

18. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleşen Kırım Türklerinin/Tatarların göçü ilk büyük Müslüman göç hareketi olmaktadır (Tekeli, 2014: 150; Karpat, 2017: 162). 1768-1774 yılları arasında Osmanlı Devleti ve Rusya arasında gerçekleşen savaşı Osmanlı Devleti kaybetmekte ve 1774 yılında imzalanan Küçük Kaynarca Antlaşması'yla Kırım bağımsız olmaktadır. Bağımsız olan Kırım'ın 1783 yılında Rusya tarafında işgal

---

<sup>6</sup> Düzenlemenin tam adı, Menatik-ı Harbiyeden Vürud Eden Mültecilerin Sevk, İskan, İaşe ve İkdarlarını Mübeyyin Talimatname'dir.

edilmesiyle Kırım Türklerinin göçü başlamaktadır. O zamandan itibaren devam eden göçler 1853-1856 Kırım Savaşı'nın da kaybedilmesiyle kitlesel hale gelmektedir.

Balkanlar'dan kitlesel göçler ise 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı (93 Harbi) sonrasında Balkanlar'daki Osmanlı Devleti topraklarında kurulan Romanya ve Bulgaristan devletlerinde yaşayanların göçüyle başlamakta olup 1908-1909 yılları aralığında artmaktadır (Barut, 2018: 164). Anılan göçlerde, milliyetçilik akımının da etkisiyle Osmanlı Devleti'nden ayrılarak kendi devletlerini kuran Balkan uluslarının ulus-devlet olma politikalarıyla Müslümanları göçe zorlaması etkili olmaktadır. Bu "Büyük Balkan Göçü"nü, 1912-1913 Balkan Savaşları'nda alınan yenilgilerle toprak kayıplarının doruk noktasına ulaşmasıyla yaşanan göçler takip etmektedir (Tekeli, 2014: 151). Balkanlardan gelen nüfusun Anadolu'ya sevki sağlanmaktadır. Bunlara ek olarak, Anadolu Birinci Dünya Savaşı'nın başlamasıyla Doğu'da işgale uğrayan bölgelerden gelenleri de karşılamaktadır (Barut, 2018: 165).

Bir yandan kaybedilen savaşlarla göçler yaşanırken diğer taraftan savaşlarda verilen kayıplar, çeşitli hastalıkların yayılması ile kıtlıkların yaşanması, Anadolu'daki Türk nüfusun azalmasına yol açmaktadır. Nüfus kaybı, askere gidecek genç erkek sayısında düşüş, üretimde azalma ve ticarete yavaşlama sorunlarını beraberinde getirmekte olup ekonomik, sosyal, askeri ve politik açılardan önemli sorunlara neden olmaktadır. Bu dönemde nüfusa duyulan ihtiyacı gidermek amacıyla liberal politikalar benimsenerek 1857 Muhaceret Nizamnamesi ile göçmen çekilmeye çalışılmaktadır (Kale, 2015: 161). Osmanlı Devleti topraklarına göç etmek isteyen kişiler bulmak için Avrupa gazetelerinde ilanlar verilmektedir (Gülsoy, 1996: 57). İlanlar Avrupa'da karşılık bulmuş olsa da zamanla Türk-Müslümanların yoğun göçleri nüfusu arttırdığından Avrupa'dan geleceklere ilgi azaldığından ilanlar da önemini kaybetmektedir. Osmanlı Devleti'nin Türk-Müslümanların zorunlu göçlerini de "fırsata" çevirmeyi amaçladığı görülmektedir. Bu amaçla, göç edeceklere başta vergi ve askere alma konularında olmak



üzere birtakım kolaylıklar getirilmekte, üretim yapabilecekleri topraklar sunulmakta ve dinlerini özgürce yaşamaları garanti edilmektedir (Önder, 1990: 16).

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Dönemi'yle gelişen modernleşme çabaları göç politikalarında da etkisini göstermektedir. Egemenlik yetkisi altındaki alan daralsa da kaybedilen yerlerden gelen ve genellikle Türk-Müslüman olan göçmen kitleleri nedeniyle mevcut alandaki nüfus artmaktadır. Bu durumda göçmen kitlenin öncelikle temel ihtiyaçlarının karşılanması ve sonrasında iskan edilmesi esas işlemler olmaktadır. Başlarda göç politikalarını sürdürmeye yönelik özel bir örgütlenme bulunmadığından kitleler halinde gelen göçmenlerin sorunlarıyla/ihtiyaçlarıyla ilgilenecek bir kuruma ihtiyaç duyulmaktadır. Örgütlenmeye gidilse de, kapsamlı bir kurumsal yapı kurmak yerine ortaya çıkan sorunları aşmaya yönelik kısa vadeli çözümler üreten birimlerle işlemler yürütülmektedir. Dahiliye Nezareti ve Şehremaneti göçmenlere hizmet sunumunda sorumlu birimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak bu birimlerin halihazırda sorumlu oldukları işlerinin olması doğrudan göçmenlere verilecek hizmetlerde sorunlara neden olmaktadır (Erdem, 2018: 5).

Kırım Savaşı'ndan sonra göçmenlerin Dobruca'ya naklinden sorumlu olan Ticaret Nezareti de bir "Talimatname" ile taşraya görevlendirdiği memurlar ile işlemlerini yürütmektedir. Doğrudan İstanbul'a gelen göçmenlerle ise Ticaret Nezareti ile koordineli olarak Şehremaneti ilgilenmektedir. Ayrıca Zaptiye Nezareti de İstanbul'a gelen göçmenlerin çeşitli sorunlarıyla ilgilenmektedir (Barut, 2018: 168). Yoğunluğun da artmasıyla Şehremaneti'nin uzun vadede göçmenlerin ihtiyaçlarını karşılamakta yeterli olamayacağı anlaşılmaktadır.

Kırım Savaşı, yerel yönetimler açısından bir sorunun apaçık görünmesine neden olmaktadır. O dönemde İstanbul'da dahi Avrupa'dan gelen asker, gazeteci vs. için kalacak yer, yaralanan askerlerin tedavi olacağı hastane bulunamamaktadır. Şehremaneti

başlarda bu sorunları gidermek örneğin yol yapmak, sokakları aydınlatmak gibi kentsel hizmetleri sağlamak üzere kurulmaktadır. Artan nüfusla beraber yerel yönetimlerin şehrin yollarının genişletilmesi, yeni yolların yapılması gibi yeni sorumlulukları ortaya çıkmaktadır (Seyitdanlıoğlu, 2010: 9). Su, kanalizasyon, gaz borularının döşenmesi gibi altyapıya ilişkin konular merkezi hükümete verilen görevler arasında bulunmaktadır (Seyitdanlıoğlu, 2010: 10). 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı ile İstanbul'un olağanüstü göç alması, sorunları artıran ek bir faktör olarak mevcutlarına eklenmektedir (Seyitdanlıoğlu, 2010: 17).

Kırım'dan gelen göçmen sayısının sürekli artması ve Şehremaneti başta olmak üzere diğer kurumların kendi sorumluluklarıyla beraber göç işleriyle ilgili talepleri karşılayamaması göç işlerinden sorumlu yeni bir birimin ortaya çıkmasını zorunlu kılmaktadır (Erdem, 2018: 77). Bu amaçla 5 Ocak 1860 yılında Muhacirin Komisyonu'nun kurulmasıyla göç alanında merkezi kurumsallaşmanın temelleri atılmaktadır. Muhacirin Komisyonu, yeni bir kurum olarak yeteri kadar deneyimli ve donanımlı olmasa da göçmenlerin yerleştirilmeleri, hastaların tedavi edilmesi, çocukların okullara yerleştirilmeleri gibi önemli hizmetlerde bulunmaktadır. Böylece, göç hareketleri ilk kez düzenli bir biçimde karşılanmakta ve göçmenlere nakil, iskan, ev ve toprak sahibi olma, üretici konuma gelme gibi konularda yardımcı olunmaktadır (Önder, 1990: 17). Komisyon'un kurulmasıyla beraber İskan-ı Muhacirin Talimatnamesi yürürlüğe girmektedir. Talimatname; vilayetlere tayin edilecek memur ve vilayet merkezlerinde oluşturulacak komisyonları, göçmenler için kışlık yiyeceklerin temini ve dağıtılması, göçmenlerin sevk edilmeleri, göçmenlere verilmesi gereken erzak ve göçmenlere arazi ve araç gereç verilmesine dair hükümleri içermektedir. Komisyon, 1875'te lağvedilerek göç işleriyle ilgilenmek üzere Zaptiye Nezareti'ne bağlı özel bir daire kurulmaktadır (Barut, 2018: 169).

93 Harbi'nden sonra ise yine kitlesel olarak gelen göçmenlerle ilgilenilmesi amacıyla doğrudan bu alanda hizmet vermek üzere yeni komisyonlar kurulmaktadır. Bunlardan ilki kuruluş tarihi tam olarak bilinmemekle beraber 1877-1878 tarihleri arasında hizmet veren Umum Muhacirin Komisyonu olup göçmenler hakkında verilen tüm emirleri yerine getirmekle görevlendirilmektedir. Komisyon göçmenlerin cenaze, temizlik, nakil gibi işlemlerini yürütürken Şehremaneti ile işbirliği yapmaktadır (Erdem, 2018: 112). Bir diğeri ise 1878'de kurulan İdare-i Umumiyye-i Muhacirin Komisyonu'dur ve her ilde Komisyon'a bağlı Muhacirin Müdüriyetleri bulunmaktadır (Önder, 1990: 17). Komisyon'un 1894'te lağvedilmesiyle işlerini yürütme görevi Dahiliye Nezareti'ne devredilmekte olup sağlık alanındaki sorumluluk Şehremaneti'ne verilerek dağılan Komisyon bütçesinden kaynak aktarımı yapılmaktadır (Erdem, 2018: 121). Bunlara ek olarak, farklı amaçlarla kurulan birçok komisyon bulunmaktadır ki aralarında göçmenlere yardım toplamak için kurulanlar da bulunmaktadır (Barut, 2018: 170).

1890'lı yıllarda göçler azalmaya başlayınca özel komisyonlar dağıtmakta ve yerine Dahiliye Nezareti bünyesinde Muhacirin İdaresi kurulmaktadır. Ancak 1897 yılında Osmanlı-Yunan Savaşı nedeniyle Anadolu'ya yeni göç dalgası geldiğinden Muhacirin Komisyon-ı Alisi adlı komisyon kurulmaktadır. Komisyon, Muhacirin Komisyon-ı Alisinin Nizamname'si adlı düzenlemeye bağlı olarak yürüttüğü işlemlerini 1908'e kadar sürdürmektedir (Barut, 2018: 170-171). Nizamname'de Komisyon'a özellikle Girit'ten gelen göçmenlerin iç bölgelere nakli ve iskanı konularında görevler verilmektedir (Erdem, 2018: 135-136).

Balkan Savaşları sırasında artan göçler nedeniyle göçmenlerin çokluğu ve ihtiyaçlarının karşılanamaması yeni uygulamalara ihtiyacı ortaya çıkarmaktadır. 1913 yılında uygulanmasından Dahiliye Nezareti'nin sorumlu olduğu İskan-ı Muhacirini Nizamnamesi çıkarılmaktadır. Nizamname'den kaynaklanan görevlerin yürütülmesi

amacıyla Dahiliye Nezareti bünyesinde müdürlük düzeyinde Aşair ve Muhacirin Müdüriyeti kurulmaktadır. Sonrasında göç işlerinin genel müdürlük düzeyinde yürütülmesine karar verilerek Aşair ve Muhacirin Müdüriyeti Umumiyesi kurulmaktadır (Erdem, 2018: 168).

İkinci Balkan Savaşı'ndan sonra Osmanlı Devleti ile Bulgaristan arasında imzalanan antlaşma ile gerçekleşen Türk-Bulgar sınırındaki Bulgar ve Türk-Müslümanların gönüllü nüfus değişimi uygulaması modern tarihteki ilk nüfus değişim antlaşması olmaktadır (Önder, 1990: 25). Yunanistan ile de buna benzer bir nüfus değişim antlaşması öngörülmekte ancak tarafların taleplerde uzlaşmaması nedeniyle sonuçlandırılmamaktadır (Tekeli, 2014: 157).

1920-1921 yılları arasında Ankara'da daha öncekiyle aynı adla Aşair ve Muhacirin Müdüriyeti Umumiyesi kurulmaktadır. Milli Mücadele Dönemi'nde gerçekleşen göçlerden sorumlu olan birim Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye Vekaleti bünyesinde bulunan İskan Müdüriyeti'ne bağlanmaktadır (Erdem, 2018: 224).

### **1.2.2. Cumhuriyet Dönemi'nde Gerçekleşen Göçler (1923-1980)**

Türkiye, Cumhuriyet Dönemi'ne de göç konusuyla başlamaktadır. 1923-1950 arası dönemde nüfusun homojenleşmesi amacıyla iki yönlü göçler gerçekleşmektedir: Türk-Müslüman olmayan nüfusun göç ettirilmesi ve Türk-Müslüman nüfusun kabulü (İçduygu ve Aksel, 2013: 170). Dönemin göçleri Osmanlı Devleti'nin eskiden hakim olduğu yerlerden olduğundan hakim olan milliyetçilik anlayışı kavramların kullanılmasına da yansımaktadır (Bayındır Goularas ve Sunata, 2015: 17).

Türkiye’de kalan Rumlar ile Yunanistan’da kalan Türklerin değişimi konusu Lozan Antlaşması’yla çözülemeyen sorunlar arasında yer almaktadır<sup>7</sup>. Lozan sürecinde sorunun aşılması amacıyla iki devlet arasında 30 Ocak 1923’te “Yunan ve Türk Halklarının Mübadelesine İlişkin Sözleşme ve Protokol<sup>8</sup>” imzalanmaktadır (Macar, 2015: 176). Buna göre; nüfus değişimi yapılacak ancak 30 Ekim 1918 tarihinden önce İstanbul’da “yerleşmiş”<sup>9</sup> (établis) Rumlarla Batı Trakya’da yerleşmiş Türkler değişimin dışında kalmaktadır (Sander, 2009: 94).

Sözleşme/Protokol, 18 Ekim 1912’den sonra göç eden veya göç etmesi gerekenleri kapsamakta olup bu kişilerden daha önce göç edenler Sözleşme/Protokol’ün imzalanmasıyla diğerleriyle varış ülkelerine ulaştıklarında orasının uyruğuna girmiş olmaktadır (Macar, 2015: 176). 8 Ekim 1923’te de Sözleşme/Protokol hükümlerini hayata geçirmek amacıyla kurulan Karma Komisyon çalışmalarına başlamakta ve çalışmalarına bir yıldan fazla süreyle devam etmektedir (Önder, 1990: 112).

Türkiye ve Yunanistan vatandaşlarının mübadil olarak göç ettirilmelerinden önceki dönemde göç işleriyle Sıhhiye ve Muavenet-i İçtimaiye Vekaleti ilgilenmektedir (Erdem, 2018: 225). Mübadillerin<sup>10</sup> Türkiye’ye nakil ve iskan işlemleri için ise 13 Ekim 1923’te Mübadele İmar ve İskan Kanunu çıkarılmakta ve aynı Kanun’la Mübadele İmar ve İskan Vekaleti (MİİV) kurulmaktadır (Önder, 1990: 167). MİİV’den önce ise mübadele ve iskan işlemleri Dahiliye Nezareti’ne bağlı çalışan İcra Vekilleri Heyetleri tarafından çıkarılan Kararname’ye göre gerçekleştirilmektedir. Kararname’ye göre

---

<sup>7</sup> İki tarafın da mübadele süreciyle homojen yapıya sahip ulus-devletler oluşturmayı amaçlarken mübadelede din faktörünü esas almaları dikkat çekmektedir (Önder, 1990: 105). Bununla beraber çalışmada bundan böyle göç eden nüfus için Türk ifadesi kullanılmaktadır.

<sup>8</sup> Bundan böyle Sözleşme/Protokol olarak anılacaktır.

<sup>9</sup> Vurgu yazara aittir.

<sup>10</sup> Mübadele kavramı, Lozan Konferansı’nda kararlaştırılmış ve Türkiye ile Yunanistan arasında gerçekleştirilmiş zorunlu nüfus değişimini anlatmakta olup mübadil kavramı da bu kapsamda göç edenleri karşılamaktadır (Macar, 2015: 173).

Türkiye’de sekiz bölge belirlenmektedir. Sonrasında da MİİV’nin kurulmasıyla il ve ilçelerde iskan ve imar komisyonları çalışmaya başlamaktadır (Macar, 2015: 179).

Kızılay (Türk Hilal-i Ahmer Cemiyeti) mübadillerin işlemlerinin yürütülmesinde ilgili kurumlara yardımcı olmaktadır. 5 Eylül 1923’te İcra Vekilleri Heyeti tarafından görevlendirilen Kızılay mübadillerin ilk sağlık kontrollerini sağlamaktadır. Öncelikle karantina merkezlerine alınan mübadiller, sonrasında sevk oldukları ve yerleşecekleri bölgelere götürülmektedir (Macar, 2015: 179). Kızılay, mübadillerin işlemleri hususundaki desteklerini MİİV ile yaptığı anlaşmalar ile de sürdürmektedir (Önder, 1990: 183).

Mübadillerin iskanı; MİİV’nin üzerinde çalışılmadan çabucak kurulması ve çalışanlarının alanında uzmanlaşmayan kişiler olması, mübadillerin tarım bilgisi ve sınıfsal özellikleri gözetilmeden iskan edilmeleri, mübadiller ile yerleştirildikleri bölgelerde yaşayanlar arasında uyumun sağlanamaması vb. nedenlerle planlandığı gibi gerçekleştirilememektedir (Macar, 2015: 182). Böylelikle, 11 Aralık 1925’te lağvedilerek görevleri Dahiliye Vekaleti’ne bağlı İskan Umum Müdürlüğü’ne devredilmektedir (Tekeli, 2014: 158).

Anılan dönemin göç politikalarının uygulanmasında İskan Kanunları etkili olmaktadır. 1926 tarihli ve 885 sayılı İskan Kanunu’nun geçici maddesi “*Balkan harbinin tarihi ilanından sonra Türkiyeye gelipte elan tescil edilmemiş olan muhacir ve mülteciler işbu kanunun neşri tarihinden itibaren altı ay ve muhtaç olup ta henüz iskan muamelesi görmemiş olanlar, yine mezkur tarihten itibaren bir sene zarfında ve işbu kanunun tarihi neşrinden sonra gelipte tarihi muvasaletlerinden itibaren üç ay zarfında tescil veya iskanlarını talep etmedikleri takdirde işbu kanunun bahşylediği hukuktan istifade edemezler*” hükmünü içermektedir.

Lozan Antlaşması'ndan sonraki dönemde, Yunanistan ile Balkanlar'dan göçler devam etmektedir. Bu göçler diğer göçlerin devamı olmakla beraber onlardan farklılaşarak gönüllü olarak gerçekleşmektedir (Tekeli, 2014: 159). Bu dönemde gelenlerin işlemleri 1934 tarihli ve 2510 sayılı İskan Kanunu hükümlerine göre sürdürülmektedir. 2510 sayılı İskan Kanunu'nun dönemin şartlarına uyum sağlanması amacıyla sıklıkla değişikliğe uğradığı görülmektedir. Anılan Kanun'un 2. maddesinde Türkiye iskan bakımından üç bölgeye ayrılmaktadır ki, bu ayırım Türkiye kültürüne bağlılık temel alınmaktadır. Türk költürlü olanların iskanında da, göçmenlerin geldikleri yörenin coğrafi özellikleri, iklim ve toprak koşulları; gelmeden önceki uğraşları; çalıştıkları tarım türleri ve uzmanlıklar göz önünde bulundurularak yerleştirilmesi öngörülmektedir (Geray, 1971: 22). Türkiye'ye göç edenler kentli ve köylü olarak ayrılarak iskan edilmektedir (İçduygu vd., 2014: 84).

1940'lı yıllarda göçlerin azalmasıyla göç ve iskan konusuna olan ilgi de azalmaya başlamaktadır. Ancak 1950'li yıllarda Balkanlardan ve Yugoslavya'dan, Türkiye'nin Soğuk Savaş Dönemi'nde Batı Bloğu'nun yanında yer alması, Bulgaristan ve Yugoslavya'nın komünist rejimi benimsemiş olmaları, Müslüman nüfusun baskı altında olması gibi nedenlerle yeni göçlerin meydana gelmesiyle konu tekrar gündeme gelmektedir (İçduygu vd., 2014: 146). Bu dönemde gelen göçmenlere yönelik "açık kapı politikası"nın benimsenmemiş olduğu görülmektedir (Geray, 1971: 12). Bu durumdan da anlaşılacağı üzere, bu dönemde gelen göçmenler önceki yıllarda gelenler kadar "ilgiyle" karşılanmamaktadırlar. Öyle ki, "dış Türk"<sup>11</sup> olarak değerlendirilmektedirler (İçduygu vd., 2014: 148). Bunda Bulgaristan'ın Türk olmayanları da gizlice Türkiye'ye göndermesi etkili olmaktadır (Tekeli, 2014: 164).

---

<sup>11</sup> Vurgu yazara aittir.

Bulgaristan'dan göçler, 1989'daki kitlesel akından önce de 1970'lere kadar devam etmektedir. 1969 yılında Bulgaristan ile Türkiye arasında "Türkiye Bulgaristan Yakın Akraba Göçü Anlaşması" imzalanmaktadır. Bu kapsamda gelenler iskanlı göçmen olarak yerleştirilmekte olup böylece daha önce göç edenlerin Bulgaristan'daki akrabalarıyla birleşmeleri sağlanmaktadır (İnan, 2016: 21).

### **1.2.3. 1980'den Günümüze Gerçekleşen Göçler ve Göç Yönetiminde Yeni Uygulamalar**

1980'den sonra küresel dünya düzeninde insan hareketleri de farklılaşmaktadır. Ulaşım ağlarının sıklaşması, kitle iletişim araçlarının yaygınlaşması gibi durumlar ile uluslararası göç de bugünkü modern tanımına ulaşmaktadır. Ancak 1980'li yıllarda da Türkiye'ye yönelen göçlerde, önceki dönemlerden süregelen göçlere benzer yapılar hakim olmaktadır.

Anılan dönemdeki göçler, 1980'li yılların başında Afganistan'dan gelen Türk kökenli Afgan yabancıların Türkiye'ye getirilmesiyle başlamaktadır (İçduygu ve Kirişçi, 2009: 549; Tekeli, 2014: 163). Sayısı itibarıyla kitlesel düzeye ulaşmayan bu göçleri 1989 yılından itibaren Bulgaristan'dan kitlesel olarak gelenler takip etmektedir. Bulgaristan'dan daha önceki dönemlerde yönelen göçlerin devamı niteliğinde sayılan bu göçler o dönemdeki Bulgaristan yönetiminin Türklere karşı uyguladığı insan hakları ihlallerinin sonucu olarak değerlendirilmektedir.

Cenevre Sözleşmesi'ne göre Bulgaristan'dan gelenler mülteci olarak tanımlanabilecekken ve 2510 sayılı İskan Kanunu'ndaki prosedürler tam olarak sağlanamasa da Bulgaristan'dan gelen kişiler göçmen olarak değerlendirilmektedir (Çatır, 2015: 223). Anılan Kanun'a koyulan ek 33. ve 34. maddeler ile göçmenlerin karşılaşılabileceği sorunlar azaltılmaya çalışılmaktadır. Ancak bununla beraber Geray'dan



aktarıldığına göre; herhangi bir çalışma yapmadan ülkeye kabul edilen göçmenlerin sonrasında mağdur olduklarına ilişkin eleştiriler de yapılmaktadır (İçduygu vd., 2014: 154).

Bulgaristan'dan gelenler Kırklareli ve Edirne'de misafirhane, okullar ve çadırkentlerde kendileri için hazırlanan yerlerde barındırılmaktadır. Daha önceki dönemlerde gelerek Türkiye'ye yerleşen aile üyelerinin buldukları yerlere gitmelerine de olanak sağlanmaktadır (Kirişçi ve Karaca, 2015: 302). Türkiye'nin mevcut sosyal, ekonomik yapısının da etkisiyle bu dönemde gelenlerin önceki dönemlerde gelenler gibi karşılanamadıkları ve entegrasyon konusunda sorunlar yaşandığı ileri sürülmektedir (İçduygu vd., 2014: 156).

Yugoslavya'dan göç edenlere de Balkanlardan gelenlere benzer yaklaşım gösterilmektedir ki, 1990'lı yıllarda Türkiye'ye Bosna ve Kosova'daki savaşlardan kaçıp gelenlere göçmenlere yönelik hizmetler sunulmaktadır (Özgür Baklacioğlu, 2015: 197).

Bulgaristan'dan gelen kitlesel akını, 1991 yılının başlarında çok büyük bir kısmı Kürt olan 500.000 Iraklı yabancının Türkiye'ye sığınması takip etmektedir. Esas itibarıyla Bulgaristan'dan gerçekleşen göçlere benzer bir sığınma durumu söz konusu olsa da 1989'daki akından farklı bir uygulama benimsenmektedir. Iraklı sığınmacılar kapılar kapatılarak sınırda bekletilmek istense de bu mümkün olmamaktadır. Türkiye'nin de çabasıyla uluslararası alanda konunun Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'ne taşınması sonucunda güvenli bölge oluşturulmakta ve sığınmacıların çoğunluğunun geri dönüşü sağlanmaktadır. Önceki göç akınlarının aksine bu süreçte, BMMYK'ya aktif görev yüklenmekte ve sığınmacıların ihtiyaçlarının giderilmesi, geri dönüşlerinin desteklenmesi ve Türkiye'de kalanların üçüncü ülkeye yerleştirilmeleri konularında destek alınmaktadır (Kirişçi ve Karaca, 2015: 306).

Son dönemlerde gerçekleşen bu göç akınlarının Türkiye'nin ulusal iltica sisteminin gelişimine katkısı olduğu düşünülmektedir. Şöyle ki, 1994 yılında idari işlem düzeyinde de olsa ulusal iltica sistemini düzenleyen *Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye iltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*<sup>12</sup> adlı yönetmelik çıkarılmaktadır. 1994 Yönetmeliği'nin 8. maddesi ile sınırlarda gerçekleşecek olası bir göç akını halinde gelenlerin sınırlarda durdurulması öngörülmektedir. Bu anlayışı 1991'deki akının mevzuata yansması olarak değerlendirmek olası görünmektedir.

Özellikle 2000'li yıllara gelindiğinde ise Türkiye'nin uluslararası göçte karşılaştığı yabancı profilindeki farklılaşma dikkat çekmektedir. Bu dönemde Türkiye göç alan hedef ülke olmasıyla beraber coğrafi konumunun da artan etkisiyle transit ülke özelliği de kazanmaktadır. Türkiye savaştan ya da ülkelerindeki demokratik olmayan uygulamalardan kaçan yabancılar için hedef ülke olabildiği gibi düzensiz bir şekilde ya da uluslararası koruma statü sahibi olup üçüncü bir ülkeye geçişin aşaması olarak da görülebilmektedir. Bu itibarla Orta Doğu ve Asya'dan yoğun göç hareketleri gerçekleşmektedir. Bunlara ek olarak, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin dağılmasıyla ortaya çıkan devletlerden de çalışmak amacıyla gelen yabancılar bulunmaktadır.

Türkiye'de uluslararası göç yoğunluğunun artması ve AB'ye katılım müzakereleri sürecinde göç ve iltica alanında yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu amaçla 2013 tarihinde düzenli ve düzensiz göç ile uluslararası koruma alanında kanun düzeyinde ilk kapsamlı düzenlemeleri içeren YUKK yayınlanmaktadır. YUKK ile aynı zamanda, 2005 tarihli İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine

---

<sup>12</sup> Bundan böyle 1994 Yönetmeliği olarak anılacaktır.

İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı ile oluşturulması önerilen ihtisaslaşmış birim İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak GİGM adı altında kurulmaktadır. GİGM, süreçteki ilgili tüm kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu ve işbirliğini sağlayacak göç yönetiminden sorumlu birim olarak kurgulanmaktadır (Göç, 2013).



## İKİNCİ BÖLÜM

### BELEDİYELERİN YABANCILARA YÖNELİK HİZMETLERİ

Türkiye her ne kadar yıllardır göç ülkesi olarak değerlendirilse de son 10 yıldır yaşanan göç deneyimleri konuyu ilgi çekici hale getirmektedir. Özellikle Suriye’de yaşanan gelişmeler sonucu Türkiye’ye gelen 3,5 milyondan fazla Suriye uyruklu yabancı, uluslararası koruma başvurusunda bulunan diğer yabancılar, ikamet izni ya da çalışma izni ile ülkede kalanlar, Türkiye’yi hedef ya da transit ülke olarak gören düzensiz göçmenler kamuoyunda da yabancı görünürlüğünü arttırmaktadır.

**Tablo 1**

Türkiye’de Bulunan Yabancıların Sayısına İlişkin Genel Durum

Geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler (21.11.2019 tarihi itibarıyla)	Uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancılar (2018 yılında)	İkamet izniyle bulunan yabancılar (21.11.2019 tarihi itibarıyla)	Yakalanan düzensiz göçmen sayısı (2019 yılının başından 21.11.2019 tarihine kadar)	Tanımlanan insan ticareti mağduru sayısı (2019 yılından 21.11.2019 tarihine kadar)
3.687.244	114.537	1.082.370	405.253	166

Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

Türkiye’de bulunan yabancılarla ilişkin güncel durum Tablo 1’de görülebilmektedir. Buna göre; 21.11.2019 tarihi itibarıyla 3.687.244 Suriye uyruklu yabancı geçici korunan statüsünde ve 1.082.370 yabancı ise ikamet izni sahibi olarak bulunmaktadır. 2018 yılında uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancı sayısı ise 114.537’dir. Bunlara ek olarak, 2019 yılının başından 21.11.2019 tarihine kadar

405.253 düzensiz göçmen yakalanmış ve 166 kişi insan ticareti mağduru olarak tanımlanmıştır. Çalışmanın başında da bahsedildiği gibi göçe ilişkin kavramlar ve bunun sonucu olarak statüler çeşitlilik arz etmektedir ki, bu durum istatistiklerin derlenme yöntemine de yansımaktadır.

## **2.1. Belediyelerde Göç Hizmetlerine Yönelik Mevzuat**

Kentlerde yaşayan yabancıların doğrudan etkileşim halinde oldukları, hizmet talep ettikleri kurumlardan biri çoğunlukla belediyeler olmaktadır. Ancak belediyelerin yabancılara hangi hizmetleri nasıl sunacakları konusunda henüz bir çerçeve belirlenmemiştir. Bununla beraber, uygulamada yerel yönetimler sorumlu oldukları alan içinde yaşayan herkesin ihtiyaçlarıyla ilgilenmek durumunda olduklarından yabancılara da hizmet sunulmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesinde “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir” denilerek hemşehri olmaktan kaynaklanan hak ve yükümlülükler, vatandaş ya da nüfus kütüğüne kayıtlı olmaktan çıkarılmaktadır (Keleş, 2012: 299). Hemşehriler, belediyenin karar alma süreçlerine katılma, faaliyetlerinden bilgi sahibi olma, yardımlarından yararlanma gibi haklara sahip olmanın yanı sıra kurallara uyma, belediye vergi, resim, harç, katkı payı gibi ödemeleri yapma konularından sorumlu bulunmaktadır.

Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları sayılmaktadır. Belediyeler bunları yerine getirirken ihtiyacın “mahalli müşterek nitelikte olmak” şartını gözetmektedir. Mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamakla görevli yerel yönetimlerin coğrafi, hukuki, idari olarak ulusal ölçeği de aşan uluslararası göç ile ilgilenmeleri çelişkili gibi görünse de uygulamada bu durumla sıklıkla karşılaşmaktadır (Daoudov, 2013: 9). Belediyelerin yabancılara da görevleri olan hizmetleri vermekte

istekli oldukları değerlendirilmektedir. Öyle ki, özellikle sosyal yardımlar altında fazlasıyla hizmet/yardım sunulmaktadır.

Belediye Kanunu'nun 59. maddesine göre belediyelerin gelirlerinden birini genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar oluşturmaktadır. Bu payların dağıtımını da 02/07/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'a göre gerçekleştirilmektedir. Buna göre; genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere pay ayrılırken gelişmişlik endeksi de baz alınmakla birlikte esas kriter nüfus olmaktadır (Mutluer ve Öner, 2009: 182). Yabancıların kentlerine gelmesiyle beraber belediyelerin nüfusları ciddi oranda artmaktadır; ancak bu kişilerin nüfus hesaplamasına dahil edilmemesi belediyelerin giderleri artsa da gelirlerinin artmamasına neden olmaktadır.

YUKK'un gerekçesinde; GİGM'in "göç sistemini ilgili tüm kamu kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyon içinde yöneterek bu alandaki kurumsal sorumluluğu üstlenmesi" beklendiği ifadesi yer almaktadır (Göç, 2013). 15/7/2018 tarihli ve 4 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde de GİGM'in kuruluş amacı "göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak ..." olarak yer almaktadır. Bu durumda, göç ve göçmen/yabancı işlerinden sorumlu esas kurum İçişleri Bakanlığı'na bağlı bir merkezi yönetim birimidir. Merkezi yönetim birimi olarak GİGM, işlemleri yürütmek için taşrada 81 ilde valilikler bünyesindeki İl Göç İdaresi Müdürlükleri (İGİM) şeklinde teşkilatlanmaktadır.

Türkiye'deki tüm belediyelerin doğal üyesi olduğu TBB, "Belediyelerimizin çağdaş belediyeçilik hizmeti vermeleri yönünde giderek artan ve karmaşıklaşan görev ve sorumluluklarını etkin ve verimli şekilde yerine getirmeleri için gerekli olan eğitim, danışmanlık, bilgi ve deneyim paylaşımı, teknik destek gibi ihtiyaçlarını karşılamak, merkezi yönetim kurumları ile ulusal ve uluslararası platformlarda onları temsil etmek,

*hak ve çıkarlarını korumak amacıyla” kurulmuştur (TBB, 2005). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 3. maddesindeki tanıma göre ise büyükşehir belediyeleri “sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan” birimlerdir.*

YUKK’un “Uyum” başlıklı 96. maddesine göre GİGM’in uyum faaliyetlerini planlarken öneri ve katkılarından faydalanabileceği birimlerden biri de yerel yönetimlerdir. Maddedeki önemli noktanın, uyum konusunun belli bir statüye özgülenmemiş olup yabancılar ile uluslararası koruma başvuru ve statü sahiplerini kapsamı olduğu değerlendirilmektedir. Yine aynı maddenin devamında, GİGM’in yabancıların yararlanacağı hizmetler konusunda ilgili kurumlarla işbirliği yapmasından bahsedilmektedir.

Belediye Kanunu’nun 76. maddesine dayanılarak çıkarılan 2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği’nin 12. maddesine göre kent konseyleri görev alanına giren konularda meclis ve çalışma grupları kurabilmektedir. Bu kapsamda, göçmenlerin/yabancıların/ mültecilerin yoğun yaşadığı yerlerde meclisler ya da çalışma grupları oluşturulmaktadır. Meclis ya da çalışma grubunda ortaya çıkan görüşler, kent konseyi genel kurulunda görüşülerek kabul edilmesi halinde belediye meclisine sunulmaktadır.

AK, 1992 yılında yabancıların yerel toplulukların yaşamına ve gelişimine, yerel kamusal işlere katılmasını sağlamak amacıyla Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşme’yi kabul etmiştir (Keleş ve Mengi, 2013: 90). Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşme’ye göre “yabancı” ile anlatılmak istenen, kişilerin yaşanılan devletin vatandaşı olmaması bununla beraber o devletin sınırları içerisinde yasal olarak ikamet ediyor olmalarıdır. Yabancılara tanınması gereken haklar arasında yerel seçimlerde seçme ve/veya seçilme hakkı da

önerilmektedir. Ayrıca sınırları içerisinde yüksek oranda yabancı barındıran yerel yönetimlerin danışma kurulları kurması beklenmektedir.

2009 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ek olarak Yerel Yönetimlerde Katılım Hakkına İlişkin Ek Protokol ortaya konmuştur. “Yerel Yönetimlerin İşlerine Katılım Hakkı” başlıklı 1. madde devletlerin, sınırları içerisinde bulunan herkese yerel yönetim işlerine katılma hakkını tanımalarını şart koymaktadır. Ayrıca genel olarak bakıldığında yerelde yabancı, vatandaş, hemşehri gibi farklılaşmaya gidilmemiş olması hak ve borçlarda ortaklığa vurgu yapıldığı şeklinde yorumlanabilmektedir (Toprak, 2010: 3).

## **2.2. Büyükşehirlerde Belediyelerin Yabancılara Sunduğu Hizmetlerin Değerlendirilmesi**

GİGM'in verilerine göre Türkiye'de geçici koruma altında bulunan Suriye uyruklu yabancıların %98'inden fazlası geçici barınma merkezleri (GBM<sup>13</sup>) dışında kalmaktadırlar. Bunların çok büyük kısmının da kentsel alanlarda yaşadıkları bilinmektedir. Benzer şekilde uluslararası koruma başvuru/statü sahipleri ile ikamet izni sahipleri de çoğunlukla kentsel alanlarda yaşamaktadırlar. Tablo 2'den de görülebileceği üzere farklı statülerde bulunan yabancıların yaşadıkları kentler incelendiğinde çoğunlukla büyükşehir belediyesi olan kentler olduğu görülmektedir.

Türkiye'de bulunan farklı uyruk ve statüdeki yabancılar iller arasında dengeli dağılım göstermemektedir. Bu nedenle yabancılarla fazlasıyla ilişkili olan illerde yabancılara hizmet sunumunda belediyelere düşen roller de fazla ve çeşitli olmaktadır. Çalışmada incelenecek belediyelerin belirlenmesinde de bu durum esas alınmaktadır. Bu

---

<sup>13</sup> Çalışma boyunca GBM'ler yerine kamp, mülteci kampı, konaklama merkezi, AFAD kampı, çadırkent gibi ifadelerinde kullanıldığı görülmektedir. Bunda belediyelerin GBM'leri adlandırırken kullandıkları ifadelerin olduğu gibi korunması anlayışı etkili olmaktadır.



amaçla; Türkiye’de bulunan geçici koruma kapsamındaki Suriye uyruklu yabancılara, uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancılara ve ikamet izniyle bulunan yabancılara ilişkin istatistikler sayısal olarak en fazla buldukları ilk 10 il bazında değerlendirilmekte olup bu bilgiler Tablo 2’de yer almaktadır.

**Tablo 2**

Statülere Göre Yabancıların Buldukları/Başvuru Yaptıkları İller

Geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler (07.02.2019 tarihi itibarıyla)		Uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancılar <sup>14</sup> (2018 yılında)		İkamet izniyle bulunan yabancılar (07.02.2019 tarihi itibarıyla)	
İl	Yabancı Sayısı	İl	Başvuruda bulunan yabancı sayısı	İl	Yabancı sayısı
İstanbul	558.437	Ankara	33.150	İstanbul	438.661
Şanlıurfa	452.534	Samsun	5.418	Ankara	80.236
Hatay	447.884	Sakarya	5.059	Antalya	78.509
Gaziantep	426.383	Kayseri	4.554	Bursa	51.668
Adana	235.434	Eskişehir	3.709	İzmir	23.162
Mersin	206.241	Afyonkarahisar	3.354	Mersin	19.708
Bursa	167.615	Bolu	3.086	Muğla	16.046
İzmir	142.989	Kırşehir	3.081	Yalova	13.775
Kilis	114.788	Aksaray	2.923	Gaziantep	13.651
Konya	106.641	Nevşehir	2.876	Samsun	11.995

Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

Tablo 2’ye bakıldığında, geçici koruma kapsamındaki Suriye uyruklu yabancılar ve ikamet izni sahibi yabancıların en fazla bulunduğu ilin İstanbul olduğu görülmektedir. Ankara ise en fazla uluslararası koruma başvurusu yapılan ve en çok ikamet izni sahibinin

<sup>14</sup> Yabancıların uluslararası koruma başvurusu yaptığı illere ilişkin veriler GİGM’in internet sitesinde yer almadığından 01.03.2019 tarihli dilekçe ile talep edilmiş olup GİGM’in 15.03.2019 tarihli yazısı ile elde edilmiştir.

yaşadığı ikinci il konumundadır. Benzer şekilde; Bursa, Gaziantep ve İzmir de farklı statüdeki yabancıların buldukları illerdir.

Tablo 2’den de görülmektedir ki, düzensiz göçmenler ve insan ticareti mağdurları analizin dışında tutulmaktadır. Düzensiz göç kavramı anlatılırken açıklandığı üzere, düzensiz göçmenler ülkelerin egemenlik yetkilerini aşar şekilde bulunmakta ve işlemleri tamamlandığında sınır dışı edilmektedirler. İnsan ticareti mağdurları da mağdur destek programından yararlandıktan sonra büyük oranda gönüllü ve güvenli geri dönüş yapmaktadır (Göç, 2018: 43). Uluslararası koruma başvuru sahipleri ise GİGM tarafından uydu il olarak belirlenen illerden başvuru yapmışlarsa başvuru yaptıkları illerde ikamet etmektedirler. Eğer başvuru uydu iller dışında başka bir ilden yapılmışsa başvuru sahipleri GİGM tarafından belirlenen bir uydu ile yönlendirilmektedir. Ancak bu uygulama uydu il olmayan illerde başvuru sahiplerinin bulunmadığı anlamına gelmemektedir.

Mevzuat, bütçe ve uygulamadan kaynaklanan sorunların daha iyi anlaşılabilmesi için yerel yönetimlerin halihazırda yabancılara verdikleri hizmetlerin incelenmesinin fayda olacağı düşünülmektedir. Bu amaçla, Tablo 2’deki veriler de göz önünde bulundurularak farklı statülerdeki yabancıların yaşadığı ve/veya aynı statüdeki sayısal olarak çoğunluğun yaşadığı yerlerdeki 10 büyükşehir belediyesi belirlenmiştir. Bu büyükşehir belediyelerinin buldukları yerdeki ilçe belediyelerinden de göç ile ilgili işlerde öne çıkan belediyeler arasından 11 büyükşehir ilçe belediyesi incelenmiştir.

**Tablo 3**Belirlenen İllerdeki Yabancıların Statülere Göre Sayıları<sup>15</sup>

Geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler (21.11.2019 tarihi itibarıyla)		Uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancılar <sup>16</sup> (2018 yılında)		İkamet izniyle bulunan yabancılar ( 21.11.2019 tarihi itibarıyla)	
İl	Yabancı Sayısı	İl	Başvuruda bulunan yabancı sayısı	İl	Yabancı sayısı
Adana	240.835	Adana	2.056	Adana	6.446
Ankara	95.057	Ankara	33.150	Ankara	103.540
Antalya	1.897	Antalya	7	Antalya	106.931
Bursa	176.580	Bursa	719	Bursa	43.788
Gaziantep	452.419	Gaziantep	554	Gaziantep	14.994
Hatay	440.580	Hatay	1.337	Hatay	2.559
İstanbul	554.458	İstanbul	438	İstanbul	552.783
İzmir	146.954	İzmir	154	İzmir	24.335
Kayseri	80.774	Kayseri	4.543	Kayseri	5.612
Şanlıurfa	430.049	Şanlıurfa	1.292	Şanlıurfa	5.779

Kaynak: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü

Belirlenen belediyelerin bulunduğu illere ilişkin veriler statü bazında Tablo 3'te bulunmaktadır. Bunlar arasında Ankara, Şanlıurfa ve Hatay gibi farklı statüdeki yabancıların yoğunlukta bulunduğu iller olduğu gibi Antalya gibi belli bir statüde bulunanların fazla olduğu iller yer almaktadır. Bu farklılaşmaların belediyelerin sunduğu hizmetlerin de niteliğini farklılaştırdığı değerlendirilmektedir.

Belediyelerin kurumsal yapıları, internet sayfalarında yer alan haberler, faaliyet raporları, belediyeler ile ilgili ulusal ve yerel basındaki bazı haberler içerik analizi

<sup>15</sup> Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin, ikamet izniyle bulunan yabancıların ve uluslararası koruma başvurusunda bulunanların yaşadıkları ilçelere ilişkin veriler GİGM'in internet sitesinde yer almadığından 15.11.2019 tarihli dilekçe ile talep edilmiş ancak elde edilememiştir.

<sup>16</sup> Yabancıların uluslararası koruma başvurusu yaptığı illere ilişkin veriler GİGM'in internet sitesinde yer almadığından 15.11.2019 tarihli dilekçe ile talep edilmiş olup GİGM'in 27.11.2019 tarihli yazısı ile elde edilmiştir.

yöntemiyle incelenmiştir. Araştırma yapılırken “göç/göçmen”, “yabancı”, “sığınmacı”, “misafir”, “mülteci”, “Suriye”, “Afganistan”, “Rusya”, “Almanya” kavramları/kelimeleri taranmıştır. Yapılan araştırmalar neticesinde görülmüştür ki, aranan kelimeler bazı belediyelerde hiç yer almazken diğerinde sıklıkla kullanılmaktadır.

### **2.2.1. Adana Büyükşehir Belediyesi**

Adana Büyükşehir Belediyesi’nde Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı’na bağlı Göç ve Göçmen İşleri Birimi bulunmakta olup belediye adına göç ve göçmen işlerine ilişkin etkinliklere katılım sağlamaktadır. Faaliyet raporlarında göç konusu ve göçmenler dezavantajlı gruplara sağlanan hizmetler kısmında yer almaktadır.

IOM ile işbirliği yapılarak Göçmen Koordinasyon ve Uyum Merkezi oluşturulmuştur (Hürriyet, 2018a). Uluslararası Göç Politikaları Geliştirme Merkezi (ICMPD) ile de yerel halktan ve göçmenlerden oluşan kadın grubuna girişimcilik eğitimi verilmiştir (Hürriyet, 2018b).

2018 yılında Adana Kent Konseyi bünyesinde Göç ve Mülteci Meclisi kurulmuştur. Adana Kent Konseyi Göç ve Mülteci Meclisi’nin hedefi; yurt içinde ve yurt dışında iç ve dış göç, göçmen ve mülteci işleriyle ilgili araştırmalar, incelemeler, değerlendirmeler yapmak ve eğitim programları, projeler yürütmektedir. Adana Kent Konseyi Göç ve Mülteci Meclisi, Gündem 21’in ilkelerini benimseyen ve onları hayata geçirmeyi amaçlayan demokratik bir meclis olarak anlatılmaktadır.

Göç ve Mülteci Meclisi; Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı (UCLG-MEWA) tarafından hazırlanan ve Adana Büyükşehir Belediyesi tarafından uygulanan “Göç ve Mülteci Meclisinin Kapasite Artırımı ile Yerel Seviyede Sosyal Uyum Geliştirme Projesi” ile desteklenmektedir (UCLG-MEWA, 2018). Proje ile aynı zamanda Adana Büyükşehir Belediyesi’nde göç ve göçmen işleriyle

ilgilenen personelin kapasitesinin arttırılması amaçlanmaktadır. Göç ve Mülteci Meclisi, BMMYK ve Habitat Derneği ile işbirliği yaparak eğitim düzenlemiştir. Adana'da yaşayan Suriyelilerin katıldığı eğitimde mültecilerin sosyo-ekonomik durumlarının iyileşmesi için yapılabilecekler anlatılmıştır.

2015 yılında savaş mağduru Bayırbucak Türkmenlerine sağlık hizmeti sunulmuş ve malzeme yardımında bulunulmuştur. Suriyeli sığınmacılara da 230 adet yatak, 15 adet çiftli ranza, 30 adet yastık, 30 adet nevresim takımı, 3.000 adet diş macunu ve fırçası, 1.000 adet gıda yardım paketi yardımı yapılmıştır. Ayrıca gönüllü vatandaşlar tarafından sağlanan 758 adet yardım malzemesi de Suriyeli sığınmacılara ulaştırılmıştır. Suriye'nin kuzeyinde faaliyet gösteren Cebeli Türkmen Hastanesi'ne de Kızılay aracılığıyla malzeme yardımı yapılmıştır.

2016 yılında Kızılay aracılığıyla Suriyelilere 125.000 yumurta dağıtılmıştır. Çadır kentlerde yaşayan Suriyeliler için toplanan gıda ve erzak yardımları da Adana Büyükşehir Belediyesi'nin desteğiyle Adana Kent Konseyi tarafından çadır kentlere ulaştırılmıştır.

### **2.2.1.1. Seyhan Belediyesi**

Seyhan Meslek Edindirme (SEYMER) kursları ile göçle gelenlerin bilgi ve becerilerini geliştirerek sosyal hayatta iş sahibi olmalarına destek olunmuştur. SEYMER kursları aracılığıyla Almanca, İngilizce, Arapça, Osmanlıca dillerinde eğitim verilmiştir. 2016 yılında "Savaş, Göç ve Sağlık: Hekimler Ne Yapmalı?" konulu uluslararası sempozyum ve "Savaş, Göç ve Suriye" paneli düzenlenmiştir.

Seyhan Belediyesi'nde profil analizi yapılarak göçmenleri iş piyasasına yerel yönetimler üzerinden dahil etme anlayışı benimsenmiştir. 2017 yılında Alman Uluslararası İşbirliği Kurumu (GIZ) ve Hayata Destek Derneği ile 130 Türk ve 125 Suriyeli olmak üzere toplam 255 kişi 4 ay boyunca tarım alanında istihdam edilmiştir.

## **2.2.2. Ankara Büyükşehir Belediyesi**

Ankara Büyükşehir Belediyesi 2005 yılından bu yana yabancı kadın insan ticareti mağdurlarına barınma evi hizmeti vermektedir. 2017 yılına kadar IOM aracılığıyla verilen hizmet sonrasında GİGM ile yapılan protokole göre sürdürülmektedir. İki kurum arasındaki bu işbirliği GİGM'in kuruluş amacında yer alan hususlardan birinin uygulamadaki karşılığı olarak değerlendirilmektedir.

Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı doğal afet durumlarında ihtiyacı olanlara destek olmak hedefi altında 2018 yılında Suriyelilere gıda, kıyafet ve ev eşyası yardımında bulunmuştur.

### **2.2.2.1. Altındağ Belediyesi**

Altındağ Belediyesi faaliyet raporlarında göçmenler, dezavantajlı gruplardan biri olarak sayılmış ve dezavantajlı grupların motive edilerek toplum içinde aktif rol oynamalarının önemine değinilmiştir. Göçmenlere yapılan yardımlar da dezavantajlı gruplara sunulan sosyal yardımlar kısmında yer almıştır. 2018 yılında fakir ve yardıma muhtaç olanlardan 31 mülteci ailesine gıda harcama kuponu, eşya, giyim, tekerlekli sandalye, hasta ve çocuk bezi yardımı yapılmıştır.

Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün Kadınlar Eğitim ve Kültür Merkezleri'nde 100'ün üzerinde mülteci kadına Türkçe dil eğitimi verilmiştir. 500 mülteci kadın, hizmet sağlanan merkezlerden yararlanmıştır. Kadınların toplumla kaynaşmalarına katkı sağlamak amacıyla psiko-sosyal destek sunulmuştur.

Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği (SGDD) ile işbirliği çerçevesinde Altındağ Belediyesi Gençlik Merkezi'nde Suriyeli çocuklar ile Türk çocukların katıldığı etkinlikte çocuklar beraber yemek yapmıştır (Haberler, 2018). 19

Mayıs Atatürk'ü Anma Gençlik ve Spor Bayramı etkinliğine de Altındağ'da yaşayan gençler ile Suriyeli öğrenciler katılım sağlamıştır.

Altındağ Belediyesi sınırları içerisinde yaşayan Suriyelilerin büyük kısmı gecekondularda yaşadığından kentsel dönüşüm çalışmaları esnasında zorluklar yaşanmıştır. Önceki yıllarda Altındağ Belediyesi'nce gerçekleştirilen sosyal yardımların yerel halktan da gelen tepkiler nedeniyle artık sivil toplum kuruluşları (STK) tarafından sağlanması önerilmektedir. Mevzuat eksikliği ve sınırlı kapasitenin kitlesel göçün yönetilmesini zorlaştırdığı düşünülmektedir (TBMM, 2018: 211).

#### **2.2.2.2. Çankaya Belediyesi**

Çankaya Belediyesi, başkent Ankara'da bulunan tüm misyon temsilciliklerini sınırları içerisinde barındırmaktadır. Bu özelliğiyle Ankara'da düzenli olarak bulunan misyon temsilcileri ve ailelerinin yaşadıkları belediye konumundadır.

Dünya Mülteciler Günü'nde Çankaya Belediyesi Toplum Gönüllüleri Vakfı (TOG) ve Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) ortaklığıyla "Mültecilerin Türkiye'deki Yaşamı" konulu fotoğraf sergisi açılmıştır (Hürriyet, 2016).

Çankaya Belediyesi'nin SGDD ile beraber düzenlediği 23 Nisan Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramı etkinliklerine mülteci çocuklar ile Türk çocukları katılım sağlamıştır. SGDD'ye 165 adet Çanki Eğitim Seti'nden verilmiştir. Çankaya Evleri'nde yabancılara Türkçe dil kursları verilmektedir.

Çankaya Belediyesi'nce hazırlanan 2018 Faaliyet Raporu'nda yer alan öneriler arasında mültecilere ilişkin sağlık hizmetlerinin ve sosyal yardımların planlanması yer almaktadır.

### 2.2.2.3. Keçiören Belediyesi

2016 yılının sonunda Keçiören Belediyesi Dış ilişkiler Müdürlüğü, Birleşmiş Milletler, AB ve Ekonomik İşbirliği Örgütü (ECO) katkılarıyla göçmenlerin kamu hizmetlerine erişimini kolaylaştırmak, sağlık, eğitim, hukuk ve benzeri hizmetlerin sağlanması amacıyla Göçmen Hizmetleri Merkezi kurulmuştur (Milliyet, 2016). Göçmen Hizmetleri Merkezi; eğitim, iş-meslek, sağlık, hukuk, sosyal yardım alanlarında göçmen ve mültecilere danışmanlık ve bilgilendirme hizmeti vererek toplumsal uyuma da katkı sağlamaktadır.

Keçiören Belediyesi'nin çocuklara özel hizmet veren diğer birimleri ile Göçmen Hizmetleri Merkezi'ndeki 60 çocukla ritim çalışmaları yapılarak belirlenen 12 çocuk ritim grubuna dâhil edilmiştir. 23 Nisan Ulusal Egemenlik ve Çocuk Bayramı'nda düzenlenen uçurtma şenliğine Suriye, Somali, Afganistan, Özbekistan uyruklu çocuklar katılmıştır. Suriye'ye de Cerablus Kardeş Keçiören Parkı yapılmıştır.

Keçiören Belediyesi Sanat ve Meslek Edindirme Kursları (KEÇMEK) tarafından düzenlenen seminerlerde (aşılar ve meme kanseri) göçmenler için Arapça tercüme hizmeti verilerek bilgilencmeleri sağlanmıştır.

Keçiören Belediyesi Afganistan, Ukrayna, Sudan, Kırgızistan, Moldova, Bosna-Hersek, Endonezya gibi ülkelerin de aralarında bulunduğu pekçok kültürün tanıtılmasına destek olmaktadır. Göçmenlik, göçmen politikaları, göçmenlerin uyumu gibi konuların görüldüğü ulusal ve uluslararası düzeydeki etkinliklere Keçiören Belediyesi'ni temsil etmek üzere katılımcı gönderilmektedir.



### **2.2.3. Antalya Büyükşehir Belediyesi**

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nin resmi internet sitesi Türkçe'nin yanı sıra İngilizce, Almanca ve Rusça dillerinde de hizmet vermektedir. Verilen her hizmet yerli ve yabancılar için ortak düzenlenmektedir. Ayrıca Antalya Büyükşehir Belediyesi bu dillerin konuşulduğu ülkeler ile de etkileşim halinde bulunmaktadır.

Yurtdışından gelen yabancıların ve Antalya'da yerleşik olarak yaşayan yabancıların ihtiyaçları doğrultusunda Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde Almanca, Rusça, İtalyanca, Fransızca dillerinde çeviri hizmetleri verilmektedir. Antalya Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları (ASMEK)'nda yabancı dil kursları bulunmaktadır.

Antalya Büyükşehir Belediyesi'nde yılda gerçekleşen nikah işlemlerinin ortalama 250 ila 300 tanesinin taraflarından en az birini yabancılar oluşturmaktadır.

#### **2.2.3.1. Alanya Belediyesi**

Alanya ılıman iklim ve ucuz yaşam koşulları nedeniyle uzun yıllardır yaşam tarzı göçmenlerin tercih ettikleri yerlerdendir. Alanya'da yaşayan yabancılardan Alanya Belediyesi'nce "Yeni Alanyalılar" olarak bahsedilmektedir. Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi "Yeni Alanyalılar" tarafından 2004 yılında kurulmuştur. Türkiye'de yabancılar tarafından kurulan ilk meclistir. Yabancılar Meclisi'nde; Almanya, Türkiye, İran, İngiltere, İrlanda, Hollanda, Danimarka, Gürcistan, Rusya, Polonya, Norveç, Finlandiya, İsviçre, Azerbaycan, Litvanya gibi çok sayıda ülkenin vatandaşı bulunmakta olup üyelikte gönüllülük esastır. Yabancılar Meclisi'nin faaliyetlerinde Alanya'da yaşayan yabancıların idari, toplumsal, kültürel ihtiyaçları etkili olmaktadır. Ayrıca Türkiye'de yaşayan yabancıların kendi ülkeleriyle Alanya/Türkiye arasında köprü görevi üstlenmeleri desteklenmektedir.

Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi'nin faaliyetlerinden bazıları şöyledir: Yabancıların günlük hayatta karşılaştıkları iş ve işlemlerle ilgili broşür, kitapçık, belge vs. bastırılıp dağıtılması; sağlık sigortalarının geçerliliği ile ilgili Antalya Sosyal Güvenlik Kurumu İl Müdürlüğü ile görüşülüp bürokratik prosedürlerin kolaylaştırılması; yabancıların kendi ülkelerinde Alanya'nın tanıtılması amacıyla basın mensuplarının davet edilmesi; Alanya'da yaşayan yabancılarla ilgili araştırma yapmak, görüşmek isteyen öğrencilere, akademisyenlere destek sağlanması; yabancıların ihtiyaç duyduğu konulardaki mevzuatın ilgili dillere çevirisinin yapılıp bilgilendirme toplantıları düzenlenmesi; yabancıların karşılaştıkları sorunlar konusunda ilgili kamu kurum ve kuruluşlarıyla görüşülmesi. Yabancılar Meclisi ayrıca Alanya'da yaşayan yabancı öğrencilerin ihtiyaçlarını gidermek ve sorunlarına çözüm bulmak amacıyla öğrencilerle bir araya gelmekte ve onlar için hazırlanan projelere destek olmaktadır.

Alanya Belediyesi Tiyatro Müdürlüğü bünyesindeki Kültür Merkezi'nde açılan ücretsiz temel İngilizce ve Almanca kurslarına her meslek grubundan Türk vatandaşları katılım sağlamıştır. Böylelikle karşılıklı etkileşimin artması beklenmektedir.

Avrupa'ya geçmek üzere yola çıktıkları tekne Alanya'da karaya vuran 154 Suriyeli mülteci Alanya Belediyespor Salonu'nda tutulmuş ve Alanya Kaymakamlığı ile Alanya Belediyesi Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü işbirliğiyle yiyecek ve kıyafet yardımı yapılmıştır (Alanya Postası, 2015).

### **2.2.3.2. Muratpaşa Belediyesi**

Muratpaşa Belediyesi'nin internet sitesinde yer alan haberlerde ve belgelerde yabancılar için “yabancı uyruklu vatandaş” veya “yerleşik yabancı” ifadeleri kullanılabilir.

Muratpaşa Belediyesi Türkiye'nin ilk Yaşlı Meclisi'ni kurmak üzere çalışmalara başlamış olup Yaşlı Meclisi'nin 30 kadın ve 30 erkek olmak üzere 60 kişiden oluşması planlanmaktadır. Bu kişilerin de Muratpaşa'da ikamet eden Türk vatandaşı ve yabancılardan olacağı belirtilmektedir. Muratpaşa Belediyesi bu yeni meclis ile toplumda dezavantajlı konumda değerlendirilen yaşlı ve yabancıların yerel düzeyde karar alma süreçlerine katılımlarını sağlayabilecektir.

Yabancılar için Türkçe dil kursları düzenlenmektedir. Kurslara Rusya uyruklu yabancılar çoğunlukta olmak üzere Suriye, Ukrayna, Çin, Kazakistan, Özbekistan, İran uyruklu yabancılar katılım göstermektedir. Kurs bitiminde yazılı ve sözlü sınavlarda başarı gösteren katılımcılara sertifika verilmektedir.

Muratpaşa Belediyesi sınırlarında yaşayan yabancılar (Hristiyan ve Musevilere) talep etmeleri halinde cenaze ve taziye hizmeti sunulmaktadır.

#### **2.2.4. Bursa Büyükşehir Belediyesi**

Bursa nüfusunun %30'unun Balkan göçmeni olması, Bursa'nın Balkan kenti gibi görülmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu itibarla Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin yabancılar yönelik sürdürdüğü iş ve işlemlerde kente daha önceki dönemlerden gelen bu göçmenlerin tarihsel geçmişi etkili olmaktadır. Ancak Bursa yeni gelen farklı statüde çok sayıda yabancıyı da barındırmaktadır. Bursa'nın bu yapısı itibarıyla Bursa Büyükşehir Belediyesi de göçle ilgili her konuyu yakından takip ederek desteklemektedir.

Yerel Gündem Şube Müdürlüğü altında bulunan gönüllü çalışma gruplarından Yabancılar Çalışma Grubu; Türkçe dil kursu, gezi-şehir turu, Dünya Göçmenler Günü kutlaması gibi etkinlikler düzenlemiştir.

Yaklaşık 200 Suriyeli, Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin sığınmacı olarak Bursa'ya yerleşenler için açtığı Türkçe kursunu başarıyla tamamlamıştır. Bursa Büyükşehir Belediyesi, Bursa Kent Konseyi ve Uluslararası Ortadoğu Barış Araştırmaları Merkezi Derneği (IMPR) işbirliğiyle düzenlenen “Zorunlu Dış Göç ile Gelen ve Geçici Koruma Altına Alınan Suriyelilere Yönelik Türkçe Okuma Yazma ve Meslek Edindirme Kursu” kapsamında da 1.350 Suriyeli yabancıya okuma-yazma kursu, 325'ine de meslek edindirme kursu verilmiş olup kursların Milli Eğitim Bakanlığı onaylı sertifikaları düzenlenen programla yabancılara verilmiştir.

Türkiye'deki mülteci kadınlara yönelik “Kadın ve Kız Çocukları İçin Güvenli Alan Projesi” kapsamında; Bursa Büyükşehir Belediyesi Engelliler Şube Müdürlüğü ve Mülteci Destek Derneği tarafından “Anne ve Bebek Sağlığı” konulu panel düzenlenmiştir. Panele mülteci kadınların yanı sıra yerel halktan kadınlar da katılım göstermiştir.

Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü tarafından 2016, 2017 ve 2018 yıllarında Bursa'da yaşayan Suriyeli ve Türki Cumhuriyetlerden gelen yabancılardan “dış göç mağdurları” olarak değerlendirilenlerden sırasıyla 8.319 kişiye 460.244 TL, 6.116 kişiye 514.924 TL ve 2.359 kişiye 351.353,73 TL tutarında acil barınma, gıda, giyinme, ev eşyası yardımı yapılmıştır. Ayrıca STK'lar ve diğer kurumlarla iletişimleri konusunda danışmanlık hizmeti sunulmuştur.

2016 yılında da Bayırbucak Türkmenleri'ne, Halep'e ve Makedonya'ya 242.155 TL tutarında insani yardım malzemesi taşıyan tır gönderilmiştir. Ayrıca yardım iletmek isteyen STK'lara da tır sağlanmıştır.

#### **2.2.4.1. Orhangazi Belediyesi**

Orhangazi Belediyesi, Orhangazi Kaymakamlığı ile birlikte Orhangazi'deki Suriye uyruklu yabancılardan ihtiyaçlarının giderilmesi ve sorunlarının çözülmesi

amacıyla 2016 yılında Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü bünyesinde Mülteciler İrtibat Bürosu açmıştır. Mülteciler İrtibat Bürosu, 1'i Arapça tercüman olmak 3 personele sahip olup Orhangazi'de kayıtlı olarak yaşayan Suriyeli yabancılara hizmet sunmaktadır.

Mülteciler İrtibat Bürosu, Suriyeli çocukların yaşadıkları yerleri tespit ederek okul çağındaki çocukların yaşadıkları mahalleye en yakın okullara kayıtlarının yapılmasını sağlamıştır. Bu kapsamda, okullara kaydı yapılan 300 kadar öğrencinin kıyafet, kırtasiye malzemesi gibi ihtiyaçları Orhangazi Belediyesi'nce karşılanmıştır. Ayrıca Halk Eğitim Merkezi'nde Suriyeli yabancılar için kurslar açılmıştır.

Mülteci İrtibat Bürosu'nca ihtiyaç sahibi olduğu tespit edilen 265 aileye 1.223 parça ev eşyası, 200 aileye battaniye, 95 aileye 1.900 torba yakacak, 548 kişiye kuru erzak, giysi, ayakkabı, 76 kişiye hasta bezi ve 79 öğrenciye kırtasiye, okul kıyafeti yardımı yapılmıştır. Ayrıca hayırsever vatandaşlar tarafından bağışlanan ev eşyası, giyim, erzak gibi ürünler de Suriyeli ailelere ulaştırılmaktadır.

Mülteci İrtibat Bürosu, Orhangazi Kaymakamlığı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı ile koordineli olarak Suriyeli 360 ailenin çocuklarına oyuncak hediye etmiştir. Orhangazi İlçe Sağlık Müdürlüğü ve Mülteci İrtibat Bürosu işbirliği ile Orhangazi'de yaşayan Suriyeli 5 yaş altı çocukların aşıları yapılmıştır.

Orhangazi esnafının ve işverenlerin talepleri doğrultusunda 2015 yılında 700 ve 2016 yılında 850 Suriyeli yabancının çiftlik, bağ-bahçe ve inşaat sektörlerinde istihdamı sağlanmıştır.

### **2.2.5. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi**

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nde Kadın Aile Eğitim ve Sosyal Hizmetler Dairesi Başkanlığı'na bağlı Göç Yönetimi Şube Müdürlüğü hizmet vermektedir. Göç

Yönetimi Şube Müdürlüğü'nün amaçları, insan hakları ve sosyal adalet temelinde etkin sosyal hizmet sunumu yapmak; Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin Suriyeliler ile çalışan birimleri arasında koordinasyonu sağlamak; uluslararası kurumlar, üniversiteler ve STK'lar ile işbirliği yapılmasını sağlamak; ihtiyaç odaklı projeler üretip yürütmek olarak açıklanmaktadır. Ayrıca Suriyeli misafirlere hizmet sunumunda, onları Türk vatandaşlarından ayırmadan insan hakları ve sosyal adalet ilkelerini temel alan bir yaklaşımın benimsenmekte olduğu belirtilmektedir. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Suriye krizine yönelik önceleri acil müdahale ve insani yardım temelli çalışmalar sürdürürken artık kapasite geliştirme ve toplumsal kalkınmaya yönelik çalışmalar yürütmektedir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi bünyesinde geçici eğitim merkezi (GEM) statüsünde hizmet veren 2 adet Suriyeli Misafirler Bilgi ve Eğitim Merkezi bulunmaktadır. Bu merkezlerde; Milli Eğitim Bakanlığı tarafından atanan 2 koordinatör, 2 müdür, 31 Suriyeli öğretmen, 4 Türkçe öğretmeni, 6 personel olmak üzere Milli Eğitim Bakanlığı personelleri hariç toplamda 43 personel görev yapmaktadır. Suriyeli Misafirler Bilgi ve Eğitim Merkezi'nde imkanları kısıtlı olduğundan okula erişemeyen, çoğunluğu yalnız, 7-14 yaş arası Suriyeli çocuklara eğitim verilmektedir. Örgün eğitimin yanı sıra çeşitli sosyal ve kültürel faaliyetler, aile seminerleri de düzenlenmektedir. Bu kapsamda, 2019'a kadar toplamda 2.990 çocuk örgün eğitim hizmetinden faydalanmıştır. Ayrıca Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'ne ait 9 adet servis aracı ile öğrencilerin okullara ulaşımı için ücretsiz hizmet verilmektedir.

2015 yılında hizmete giren Ensar Toplum Merkezi ise kentlerde yaşayan Suriyelilere eğitim, sağlık, hukuk, istihdam, sosyal hizmetler, kültürel ve sportif faaliyetler gibi alanlarda danışmanlık ve destek hizmeti sunmaktadır. Bunlara ek olarak çeşitli eğitsel, kültürel ve sportif etkinlikler de düzenlenmektedir. Ayrıca Ensar Toplum Merkezi'nde okul öncesi dönemdeki çocuklar için de çocuk dostu alan oluşturulmuştur.

Ensar Toplum Merkezi kuruluşundan 2019'a kadar yaklaşık 11.000 Suriyeli'ye hizmet vermiştir.

Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü'ne bağlı aşevlerinde Türk vatandaşları ve Suriye uyruklu yabancılara düzenli olarak yemek dağıtılmaktadır. Sağlık İşleri Şube Müdürlüğü'ne bağlı belediye hastanesinde 2015 yılında 1.875 ve 2016 yılında 82 Suriye uyruklu yabancıya hizmet verilmiştir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Sanat ve Meslek Eğitimi Kursları (GASMEK)'nda verilen eğitimlere 1.000'den fazla Suriye uyruklu yabancı da katılım göstermiştir.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin doğrudan Suriyeli çocuklara yönelik faaliyetleri olduğu gibi Türk vatandaşı çocuklarla kaynaşmalarına katkı sağlayacak çalışmaları da bulunmaktadır. Farklı yaş grubundaki çocuk ve gençlerden oluşan Suriyeli Çocuklar Korosu uzman öğretmenlerce çalıştırılıp konserler vermektedir. Suriyeli çocukların yaşadıkları şehri tanımaları için şehir turları ve geziler düzenlenmektedir. Ayrıca Uluslararası Kukla Şenliği kapsamında Nizip, İslahiye ve Karkamış ilçelerindeki kamplardaki Suriyeli çocuklara da gösteri yapılmıştır.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin farklı birimleri kendi görev alanlarıyla ilgili konularda Suriye uyruklu yabancılara yönelik projeler yürütebilmektedirler. İş hayatına ve sosyal hayata uyum, Suriye uyruklu yabancılar için kurulan merkezlerin geliştirilmesi, Suriyeli çocukların sporla buluşmaları, dil eğitimi, mesleki eğitim ve psiko-sosyal destek sağlanması gibi konularda proje yapılmıştır.

Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nde kente sığınan Suriyelilerin barınma, yemek, eğitim, sağlık gibi temel ihtiyaçlarının karşılanmasının yanı sıra gelen yoğun göçmen akınının etkisiyle kentin artan altyapı, su, trafik, konut, ulaşım gibi sorunlarının giderilmesi de önemsenmiştir (TBB, 2016: 5).

## 2.2.6. Hatay Büyükşehir Belediyesi

2012 yılından beri Hatay'ın kardeş şehri olan Almanya'nın Kiel kentinin Suriyeli mülteci çocuklar için başlattıkları yardım kampanyasıyla Hatay'da bir okul yaptırılmaktadır.

Hatay Büyükşehir Belediyesi, Hatay'da vefat eden Suriye uyruklu yabancılardan Türkiye'de defnedilecek olanların defin işlemlerini, ülkelerinde defnedilecek olanların ise Suriye sınırına naklini sağlamaktadır.

Hatay Büyükşehir Belediyesi Mesleki Eğitim Kursu (HATMEK)'nda hafta içi farklı oturumlarda ve farklı düzeylerde Arapça kursu verilmektedir. Hatay Büyükşehir Belediyesi tarafından Suriyeli çocuklardan oluşan Mülteci Çocuk Korusu kurulmuştur (Antakya Gazetesi, 2017).

2017 yılında Altınözü'ndeki Suriyeli mülteci kampındaki mülteci sayısının ani artışı nedeniyle, kooperatiflerdeki araç ve yolcu sayımları yenilenmiştir. Boynuyoğun Mahallesi'nde bulunan GBM'deki Suriyeli mültecilerin yolcu taşımacılığında yaşanan sıkıntılar da göz önünde bulundurularak ilgili raporlara uygun olarak Yarboyu ve Bohşin Hatları için uygulama projesi hazırlanmış ve konu ile alakalı Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) kurul kararı alınarak uygulamaya başlanmıştır.

Proje birimi, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) tarafından sunulan hibe programlarından yararlanmak amacıyla "Suriyeli Sığınmacıların Yarattığı Çevre Sorunlarının Çözülmesi ve Adaptasyonlarının Sağlanması Projesi" adlı projeyi sunmuştur. Proje kabul edilmemiş olmakla birlikte bu amaçla bir proje sunulmasının önemli olduğu düşünülmektedir. UNDP-Türkiye Dayanıklılık Programı 2018-2020 Belediye Hizmetleri Bileşeni ile AB Suriye Krizi Bölgesel Güven Fonu (MADAD) hibesi yoluyla katı atık transfer istasyonu yapılması ve yapılan istasyonlarda kullanılmak üzere alınacak malzemelerin finansmanı için protokol imzalanmıştır.



Haşere ve vektör mücadelesi kapsamında sınır ötesinde bulunan askeri birlikler ve mülteci kamplarında da ilaçlama faaliyetleri gerçekleştirilmiştir.

Bölge Zabıta Şube Müdürlüğü tarafından Antakya ilçesinde satış yapan Suriye uyruklu satıcıların seyyar arabaları faaliyetten çıkarılmıştır.

### **2.2.7. İstanbul Büyükşehir Belediyesi**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin programlarında uzunca bir süredir tersine iç göç hareketleri yer almakta olup İstanbul'dan başka bir kente gidecek olanlara destek olunmaktadır.

İstanbul'a uluslararası göç yoluyla gelmiş olan yabancılarla ise daha çok İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gençlik Meclisi'nin etkileşim halinde olduğu görülmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gençlik Meclisi'nde mülteci gençler de bulunmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gençlik Meclisi'nin gerçekleştirdiği faaliyetlerden bazıları şöyledir: Ramazan ayı boyunca beraber iftar yemekleri gerçekleştirilen Afrikalı öğrencilerle bayramlaşma programı; Somalili gençlerin desteklenmesi; Suriyeli mültecilerle İstanbul gezisi; üniversite öğrencileriyle işbirliği yapılarak Suriyeli çocuklara Türkçe ve Matematik eğitimi verilmesi; çocuklara kırtasiye, kıyafet, oyuncak vs. sağlanması; maddi imkansızlık içinde olan ailelere barınma, gıda, yiyecek, yakacak ve ilaç yardımı yapılması; çocuklar için tiyatro şenliği düzenlenmesi; Türk vatandaşlarına Suriyeli mültecilerle ilgili sosyal sorumluluk ve farkındalık seminerleri verilmesi.

Ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde çalışmaları 2019 yılının sonlarına doğru başlayabilecek olan bir Göçmen Masası'nın kurulacağını haberi verilmektedir. Daha önceleri göçe ilişkin profesyonel bir birim oluşturulması gerekliliği konusunda öneriler verilse de henüz hayata geçirilememiştir. Bununla beraber İstanbul Büyükşehir Belediyesi, İstanbul Kalkınma Ajansı'nın malî destekleri ile 2013 yılında başlattığı

İstanbul Uluslararası Öğrenci Merkezi (ICIST) Projesi ile uluslararası yabancı öğrencilerin karşılaştıkları sorunlara çözüm bulmayı amaçlamaktadır (Daoudov, 2013: 9).

### **2.2.7.1. Esenyurt Belediyesi**

Esenyurt Belediyesi'nin Suriye uyruklu yabancıların bölgeye gelmeye başladıkları 2013 yılından itibaren tutmaya başladıkları hane bazlı kendi kayıtları bulunmaktadır (Woods ve Kayalı, 2017: 12). Esenyurt Belediyesi'nde 2013 yılında Suriye İrtibat Bürosu kurulmuştur. Yine 2013 yılında sadece Suriye'deki iç savaştan kaçarak gelen Suriyelilerin kabul edildiği Suriye Okulu açılmıştır. Okula devam eden öğrencilerin servis ihtiyacı Esenyurt Belediyesi tarafından karşılanmaktadır. 2016 yılında da Suriyeli çocukların Türkçe öğrenmesi ve temel okul öncesi becerileri kazanabilmesi amacıyla Yunus Emre Kreşi hizmete başlamıştır. Esenyurt Belediyesi, Kızılay ile işbirliği yaparak ilçede yaşayanlardan toplanan oyuncakları mülteci kamplarında yaşayan çocuklara ulaştırmıştır.

Esenyurt'ta ikamet eden Suriyeli sığınmacı vatandaşlara psikolojik danışmanlık hizmetleri verilmektedir. Böylece topluma entegrasyonları amaçlanmaktadır. “Umut Kardeşlikte Projesi” ile de savaş sonrası stres bozukluğu, kişisel bakım, aile planlaması konularında seminer programları gerçekleştirilmiştir. Proje kapsamında, Türk ve Suriyeli aileler arasında “kardeş aile” ilişkileri kurularak karşılıklı ziyaretlerle sürdürülmesi planlanan çalışmalar ile 450 Suriyeliye ulaşılmıştır.

Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü tarafından açılan Türkçe, Matematik, Fen Bilimleri kurslarından 2017-2018 Eğitim Öğretim Dönemi'nde Suriye ve Afganistan uyruklu yabancılar ile Türki cumhuriyetlerden gelen yabancılarla toplamda 1.090 yabancı

yararlanmıştır. Ayrıca Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nce Arapça kursları da düzenlenmektedir.

Esenyurt Belediyesi, Suriyelilerin ilçeye gelmeye başladığı 2012 yılından beri barınmaya yönelik ihtiyaçlar başta olmak üzere gıda, çocuk bezi ve maması, kıyafet, battaniye, kömür, soba gibi ihtiyaçları karşılamaktadır. Sağlık alanında da ilaç, medikal malzeme, tekerlekli sandalye yardımlarının yanı sıra ihtiyaç duyanlar Esenyurt Belediyesi'nin özel araçlarıyla hastaneye götürülebilmektedir (TMMOB, 2017: 46). 2014 yılında Basın Yayın Halkla İlişkiler Müdürlüğü tarafından Suriye vatandaşlarına 55.263 adet çek, 1.373 adet gıda yardımı, 208 adet kıyafet yardımı, 2.242 adet sağlık yardımı, 1.100 adet kırtasiye seti yardımı 7.510 adet bebek bezi ve mama yardımı, 865 adet eşya yardımı ve 1.982 adet kömür yardımı yapılmıştır.

2015 yılında Dış İlişkiler Müdürlüğü tarafından gerçekleştirilen iftar programına yabancı uyruklu öğrenciler katılmışlardır. Afrika ülkelerinden gelen öğrencilerle sıklıkla iletişim kurulmuş ve öğrencilere destek sağlanmıştır.

Esenyurt Belediyesi son olarak sağladığı otobüslerle Suriye'ye geri dönüşlere destek olmaktadır.

#### **2.2.7.2. Fatih Belediyesi**

Fatih Belediye Meclisi'nin 2013 yılı kararları arasında İnsani Yardım Vakfı'nın talepleri gereği Suriyeli mültecilere yönelik insani yardımların yapılması ve Suriye'deki bazı mülteci kamplarında tesis edilmesi düşünülen çocuk parkları için park oyun gereçleri ve sokak düzenlemesi yapılması bulunmaktadır. 2015 yılı kararlarından biri ise Suriye Nur Dostluk Derneği ile işbirliği çerçevesinde Fatih'teki mültecilerin yabancı dil problemini çözmek amacıyla sağlık irtibat bürosu oluşturulması hakkındadır. İstanbul

Büyükşehir Belediyesi'nin koordinesinde, GBM'lerde kalan Suriyeliler için vatandaşlardan toplanan yardım malzemeleri tırlarla sevk edilmiştir.

Son yıllardaki faaliyet raporlarında “zorunlu göç mağdurları” ifadesi kullanılarak anılan kişilerin sosyal entegrasyonlarının geliştirilmesi önemsenmektedir. Bu amaçla Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü tarafından Türkçe dil eğitimleri verilmektedir. Ayrıca Fatih Kaymakamlığı tarafından yabancılar için düzenlenen Türkçe ve İngilizce dil kurslarına fiziki kapasite ile destek sağlanmaktadır (Woods ve Kayalı, 2017: 15).

Bilgi İşlem Müdürlüğü, mevcut bulunan Yönetim Bilgi Sistemi'ne yabancı uyruklu vatandaşların kimlik bilgilerini sorgulamak için ekran hazırlamıştır.

Fatih Belediyesi'nde yılda gerçekleşen nikah işlemlerinin ortalama 300 ila 400 tanesinin taraflarından en az birini yabancı uyruklu kişiler oluşturmaktadır.

Fatih Belediyesi bünyesinde 2013 yılında Afrika ülkelerinden gelen sporculardan oluşan Afrika Dostluk Spor takımı kurulmuştur. Nijerya, Zambiya, Senegal, Sierra Leone, Mali, Somali, Kongo Cumhuriyeti, Kamerun, Kongo, Burkina Faso ve Fildişi Sahili ülkelerinden gelen sporcuların top, saha, antrenör, erzak ve forma ihtiyaçları Fatih Belediyesi'nce karşılanmaktadır (TBB, 2016: 46).

### **2.2.7.3. Sultanbeyli Belediyesi**

Sultanbeyli Belediyesi, kentten kırsala tersine göç edecek olan vatandaşlara Köye Dönüş Projesi ile destek olmuştur.

Sultanbeyli Belediyesi, Suriye uyruklu yabancıların ilk kez ilçeye gelmeye başladığı yıllarda yerel halk ve STK'lar aracılığıyla onlara destek olmuştur (TMMOB, 2017: 48). Bu kapsamda, 2013 yılında sağlık ve sosyal destek hizmetleri kapsamında 396 Suriyeli mülteciye 420 ton yakacak yardımı yapılmıştır. Sonrasında halihazırda Sosyal

Destek Hizmetleri Müdürlüğü'ne bağlı olan Suriyeliler Koordinasyon Merkezi kurulmuştur.

2014 yılının sonunda da Suriye Koordinasyon Merkezi ile birlikte Mülteciler ve Sığınmacılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği<sup>17</sup> kurulmuştur. Sultanbeyli Belediyesi, yabancılara yönelik sunduğu hizmetleri Mülteciler Derneği ve birimleri aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Mülteciler Derneği binasının kiralanması, bakım-onarımı, teknik ihtiyaçlarının giderilmesi Sultanbeyli Belediyesi'nin ilgili müdürlükleri tarafından yapılmaktadır. Çalışmanın devamında Mülteciler Derneği'nin faaliyetleri detaylı incelenmektedir.

Sultanbeyli Belediyesi, ulusal ve uluslararası birçok STK ile işbirliği yapmaktadır. Gıda yardımı, hukuki yardım, Türkçe dil eğitimi ve mesleki eğitim, eğitim alanlara materyal desteği sunulması, farkındalık faaliyetleri, çocuklara yönelik kültürel faaliyetler gibi konular işbirliği yapılan alanlardan bazılarıdır. Sultanbeyli'de yaşayan Suriyeli öğrencilerin eğitimlerinin sürekliliğine katkı sağlamak amacıyla servis hizmeti sağlanmaktadır.

Çok sayıda ve farklı uyrukta yabancıyı barındıran Sultanbeyli Belediyesi'nin internet sitesi de 100'e yakın farklı ülkeden yabancı uyruklu kişiler tarafından ziyaret edilmektedir.

Sultanbeyli Belediyesi, Sultanbeyli İlçe Emniyet Müdürlüğü ile koordineli yürütülen Huzur Ekibi çalışmasıyla yabancı uyruklu dilenciler hakkında işlem yaparak ilçede dilencililiğin azaltılmasını amaçlamaktadır.

Mülteciler Derneği, Mülteciler Toplum Merkezi ve Çocuk ve Gençlik Merkezi (ÇOGEM) olarak hizmet vermektedir. Anılan merkezlerde çalışacak personel Türk

---

<sup>17</sup> Bundan böyle Mülteciler Derneği olarak anılacaktır.

vatandaşları ve yabancılar arasından ihtiyaca göre belirlenmektedir. Belirlemelerde mesleki bilgi, yeterlilik, yabancı dil bilgisi gibi hususlar esas olmaktadır. Mülteciler Derneği'nin 2017 yılından itibaren kurumsallaşma konusuna daha fazla önem verdiği görülmektedir. Mülteciler Derneği; kamu kurum ve kuruluşları, STK'lar, uluslararası kuruluşlar, özel sektör, yerli-yabancı gerçek kişiler ile işbirliği içinde çalışmakta olup kuralları çerçevesinde aynı ve nakdi bağış kabul etmektedir.

Suriyeliler Koordinasyon Merkezi Yazılımı (SUKOM)<sup>18</sup>, GİGM verileri ile Mülteciler Derneği'nin sahada yaptığı çalışmalar neticesinde geliştirilmiştir. SUKOM ile mültecilerin kayıt sorununu çözmek, takiplerini sağlamak, ihtiyaçlarının tek merkezden yönetilerek giderilmesini sağlamak amaçlanmaktadır. İlgili kuruluşlar kullanıcı adı almak koşuluyla SUKOM'daki verilere ulaşabilmektedir. SUKOM; kişilerin kimlik bilgileri (ad-soyad, doğum yılı/tarihi, uyruk, cinsiyet vs.), eğitim ve meslek bilgileri, ikamet bilgileri (il, ilçe, mahalle), Türkiye'ye geliş tarihleri, engellilik durumu, ailedeki 1 yaşından küçük bebek sayısı gibi kişilerin günlük hayattaki durumlarına ilişkin kapsamlı veriler içermektedir. 31 Ocak 2019 tarihi itibarıyla SUKOM'a kayıtlı 4.768 aile ve 23.815 kişi bulunmaktadır. Büyük bir çoğunluğunu Suriye uyruklu yabancıların oluşturduğu kişiler arasında Irak, Çin, Afganistan, Tacikistan, Özbekistan vs. uyruklu yabancılar ve az sayıda Türk vatandaşları bulunmaktadır. Kayıtlı yabancılar arasında az sayıda da olsa İstanbul'un farklı ilçelerinde ya da İstanbul dışında bir ilde ikamet edenler bulunmaktadır. Mülteciler Derneği haftanın 5 günü hizmet veren bir çağrı merkezine de sahiptir. Ayrıca aktif bir şekilde kullanılan farklı sosyal medya hesaplarında dernek faaliyetleri, yabancıların durumuna ilişkin güncel bilgiler paylaşılmaktadır.

“Çok Amaçlı Toplum Merkezi Projesi” kapsamında kurulan Mülteciler Toplum Merkezi; mültecilerin sağlık, eğitim, psiko-sosyal destek, hukuki danışmanlık, iş

---

<sup>18</sup> Bundan böyle SUKOM olarak anılacaktır.

piyahasına erişim gibi ihtiyaç duydukları/duyabilecekleri her alanda hizmet vermektedir. Mülteciler Toplum Merkezi bünyesinde sunulan hizmetler şu şekildedir:

*Sağlık Hizmetleri:* Sağlık Bakanlığı 2 Nolu Göçmen Sağlığı Merkezi, hafta içi her gün ücretsiz sağlık hizmeti vermektedir. Çocuk hastalıkları, dahiliye, aile hekimliği poliklinikleri olan merkezde Suriyeli doktorlar çalışmakta olup günlük 350 kişiye kadar hizmet verilebilmektedir. Göçmen Sağlığı Merkezi'ne gelemeyenler için araçla hizmet verilebilmektedir. Diğer hastanelerden randevu almak isteyenlerden Türkçe bilmeyenlere tercüman desteği ve kimliği olmayan ya da maddi durumu yeterli olmayanlara da acil sağlık harcaması desteği sunulmaktadır. Aile ve bebek destek programı kapsamında, gebe veya yeni doğum yapmış kadınlar düzenli aralıklarla ziyaret edilerek hem annenin hem de bebeğin gelişimleri için bilgilendirme yapılmaktadır.

*Eğitim Hizmetleri:* 2015 yılında mültecilerin Türkçe öğrenmesine destek olmak amacıyla Mülteciler Türkçe Eğitim Merkezi (MÜTEM) kurulmuştur. MÜTEM'de Türkçe öğrenmek isteyenlere dil düzeylerine göre kurs verilmekte olup kurs sonunda geçerliliği olan sertifikalar verilmektedir. Üniversiteye hazırlananlara Yabancı Öğrenci Sınavı (YÖS) için kurslar verilmekte, hazırlık sürecinde rehberlik sağlanmaktadır. 2018 yılından beri Mülteciler Derneği bünyesinde bir de Mülteciler Anaokulu bulunmakta olup 4-6 yaş aralığındaki çocuklara yönelik Türkçe, zeka oyunları ve okul öncesi sınıflarında çocuklara sosyal, duygusal fiziksel beceriler kazandırmak amaçlanmaktadır. Ayrıca Çocuk Karavanı Projesi ile de Suriyeli çocukların okul dışı alanlarda da gelişimlerine katkı sağlamak amacıyla çalışmalar yürütülmektedir. Mülteciler Toplum Merkezi'ne gelen ebeveynlerin çocuklarını güvenli bir yere bırakabilmeleri için de 2017 yılında çocuk dostu alan hizmete girmiştir. Çocuk dostu alanda çocukların oyun oynayıp elişli aktiviteleri yapabileceği odalar ve daha küçük yaşta çocuklar için uyku odası bulunmaktadır.

*Fiziksel Rehabilitasyon ve Psikolojik Destek:* Doğuştan gelen ya da sonradan edinilmiş herhangi bir engeli olan bireylere fizik tedavi hizmetleri sunulmaktadır. Savaşın etkisiyle ya da yeni yaşanan topluma uyum sağlanması sürecinde karşılaşılan sorunlar nedeniyle ihtiyaç duyanlara psikologlarca destek verilmektedir.

*Koruma:* Koruma birimi ile özellikle özel ihtiyaç sahibi olanların (çocuk, LGBTI birey, cinsel istismar mağdurları, engelli birey, yalnız ebeveyn gibi) tespit edilerek dezavantajlı durumlarına ilişkin destek sunulması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda, yönlendirme, vaka takibi, rehabilitasyon, psiko-sosyal destek, hukuki danışmalık sunulan hizmetlerden bazılarıdır. Sosyal ve ekonomik destek (SED) yardımları ile de çocuklarının ihtiyaçlarını karşılayamayan ailelere yardım edilmektedir. Her türlü şiddete maruz kalmış kadınlar ile onların çocukları ve barınma ihtiyacı olan kadınlar için Mülteciler Derneği bünyesinde Kadın Konuk Evi kurulmuştur. Kadın Konuk Evi olarak hizmet veren binaların kira ve diğer giderleri işbirliği yapılan uluslararası kuruluşlar ve hayırseverlerin yaptığı bağışlarla karşılanmaktadır.

*Hukuki Danışmanlık:* Danışanlara hukuk biriminde esas olarak yönlendirme ve vaka takibi hizmetleri verilmekte olup hassas durumdaki danışanlara ayrıca adalete erişim sürecinde yanlarında olunarak destek verilmektedir. Başvuranların milletlerarası özel hukuktan kaynaklanan sorunları olabildiği gibi çoğunlukla aile hukuku, miras hukuku, ceza hukukundan kaynaklanan sorunlarına çözüm aranmaktadır. Bu amaçla birimde avukat ve tercümanlar görev yapmaktadır.

*İş ve Meslek Danışmanlığı:* İş arayan ya da kendi işini kurmak isteyen mültecilere danışmanlık yapılmaktadır. Henüz bir mesleki bilgisi olmayanlar öncelikle meslek eğitim kurslarına gitmektedir. Çalışma izni başvurusunda bulunma/alma konusunda da bilgilendirme yapılmaktadır.



*Sosyal Uyum:* Mültecilerin yerel halkla, yerel halkın da mültecilerle iletişim ve etkileşimini arttırmak amacıyla sosyal uyum etkinlikleri düzenlenmektedir. Bu kapsamda, kültür-sanat-müzik atölyeleri, geziler, farkındalık faaliyetleri, spor faaliyetleri, özel gün etkinlikleri gerçekleştirilmektedir. Ayrıca Mülteciler Derneği bünyesinde sadece yabancılardan oluşan Gençlik, Kadın ve Erkek Mülteci Meclisleri bulunmaktadır. Sultanbeyli Belediyesi, 2018 yılında STK, üniversite, belediye, kamu kurumları temsilcilerinin katıldığı bir sosyal uyum çalışmayı gerçekleştirmiştir.

Sultanbeyli Belediyesi, mültecilere mevzuat ve bütçe engeli nedeniyle sunamadığı hizmetleri STK'lar aracılığıyla sunmaktadır (TMMOB, 2017: 49).

## **2.2.8. İzmir Büyükşehir Belediyesi**

İzmir özellikle mübadele döneminde yoğun göç alan bir kenttir. Sonraları da ekonomik olarak çekici özelliklere sahip olması nedeniyle fazlasıyla iç göç almıştır ki, iç göç bugün de İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin ilgilendiği konulardan biridir. İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından Buca'da mübadillerin ve ailelerinin anılarını yaşatmak için müze olarak Göç ve Mübadele Anı Evi kurulmuştur.

2016 yılında Yaşar Üniversitesi'nde kurulan "Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü (UNESCO) Uluslararası Göç Kürsüsü"ne İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin de deneyim ve bilgi paylaşımı, alan araştırmaları vs. yoluyla katkı sağlaması hedeflenmektedir.

Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), İsveç Bölgeler ve Belediyeler Birliği işbirliğinde yürütülen Türk-İsveç Yerel Yönetimler Ortaklığı Programı kapsamında, sığınmacıların belediyeler üzerinde oluşturduğu/oluşturabileceği ekonomik ve sosyal maliyetin tespit edilebilmesi amacıyla gerçekleştirilen çalışmaya "proje belediye" olarak dahil olunmuştur. Türkiye'den 17 belediyenin katıldığı çalışmalar kapsamında;

sığınmacılar nedeniyle su ve kanalizasyon, atık, toplu ulaşım ve trafik, barınma, sosyal hizmet ve yardım, eğitim ve sağlık gibi konulardan doğrudan etkilenen belediyelerin hizmetlerine ilave dolaylı maliyetlerinin tespiti amacıyla “Sığınmacıların Belediye Hizmet ve Maliyetlerine Etkisi” konulu odak grup görüşmesi gerçekleştirilmiştir.

Yabancı ülke temsilcileriyle yapılan görüşmelerde kent ve yerel yönetimle ilgili konuların yanında artık göç/göçmenlik, mültecilerin durumu da görüşülmektedir.

Agora Sosyal Yaşam Atölyesi kapsamında; İzmir Büyükşehir Belediyesi, SGDD, BMMYK ve Toplum Gönüllüleri Vakfı işbirliği ile “Bir Arada Yaşam Çocuk Şenliği” düzenlenmiştir. Şenlikte aralarında mülteci çocukların da bulunduğu farklı kültür ve aidiyetlere sahip çocuklar bir araya gelmiştir. İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından uzun yıllardır sürdürülen "Süt Kuzusu" projesine 6.500 Suriyeli mülteci çocuğu dahil edilmiştir.

Avrupa'ya kaçak yollardan giriş yaparken Ege Denizi'nde boğularak yaşamını yitiren kimsesiz mülteciler için İzmir Büyükşehir Belediyesi tarafından mülteci mezarlığı oluşturulmuştur (Yeni Asır, 2018).

### **2.2.8.1. Konak Belediyesi**

Konak Kent Konseyi Mülteci Meclisi, Türkiye'nin ilk mülteci meclisi olarak 2016 yılında kurulmuştur. Mülteci Meclisi, mültecilerle ilgili çalışan STK'ları, odaları vs. bir araya getirmektedir. İlk Mülteci Meclisi Genel Kurul toplantısına Suriyeli mülteciler de katılmıştır. Toplantıda dikkat çekilen hususlar şöyledir: mültecilerin yaşadıkları sorunlar karşısında yerel yönetimlerin daha çok harekete geçirilmesi gerekliliği; mültecilerin iş piyasasındaki yeri ile ilgili çalışma grubu oluşturulması; mülteci çocukların spor etkinliklerine katılımlarının desteklenmesi; mültecilerin yoğun olarak yaşadıkları mahallelerin muhtarlarının da sürece katılımlarının sağlanması.

Kadın ve Aile Hizmetleri Müdürlüğü'ne bağlı Basmane Semt Merkezi'nde yabancılar için Türkçe kursu verilmektedir.

### **2.2.9. Kayseri Büyükşehir Belediyesi**

Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesindeki Sosyal Hizmetler Şube Müdürlüğü "*Kayseri Büyükşehir Belediyesi mücavir alanları içerisinde yaşayıp; sosyal ve ekonomik yoksunluk içerisinde bulunan veya korunmaya, bakıma, yardıma ve desteğe ihtiyaç duyan çocuk, genç, yetişkin, yaşlı, engelli kişi, aile, mülteci veya sığınmacı statüsüne sahip kişi ve gruplara götürülecek her türlü sosyal hizmet ve yardım faaliyetlerinin planlanması, koordinasyonu ve yürütülmesi*" faaliyetlerinden sorumludur.

Kayseri'de yaşayan mülteci-sığınmacılara sosyal yardım kapsamında; yiyecek-bebek maması, yakacak odun-kömür ve soba, yatak, battaniye, dolap gibi ev eşyaları, hasta bezi, mutfak tüpü, kırtasiye malzemesi yardımları yapılmaktadır. Faaliyet raporları incelendiğinde, sosyal yardımlarla ilgili hedeflerin tutturulamayabildiği görülmektedir. Bunun nedeni, önceki yıllarda daha çok kente yeni gelen göçmen sayısının fazla olmasının talep edilen sosyal yardımların öngörülememesine neden olmasıdır. Bununla beraber yapılan ihtiyaç tespitleri analizlerine göre; kentte kalış süresi artan göçmenlerin iş bulması, düzenlerini kurmaları sosyal yardımlara olan ihtiyacı ortadan kaldırmıştır. Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal yardımların dağıtılması konusundaki bu tutumu BMMYK'nın kent mültecileri hakkındaki belgelerinde yer alan kişilere yardım edilirken sosyal yardıma bağımlı hale gelmelerinin de önlenmesi yaklaşımı (UNHCR, 2001: 5) ile tutarlı görünmektedir.

Kayseri Büyükşehir Belediye Meclisi'nce alınan kararlar doğrultusunda, Şanlıurfa ilinde AFAD konaklama merkezi dışında kendi imkânlarıyla yaşayan Suriyeli ailelere dağıtılmak üzere 2.000 adet iaşe kolisi yardımı, Suriye'deki Bayır Bucak

Türkmenlerine gönderilmek üzere Türk Kızılayı'na 1.000 adet iâşe kolisi yardımı yapılmıştır.

Kayseri'de öğrenci olarak yaşadığına dair belge ibraz eden yabancı uyruklu öğrencilere serbest seyahat kartı düzenlenmektedir.

Kayseri Mesleki Eğitim ve Kültür A.Ş (KAYMEK) tarafından Arapça dil kursu düzenlenmektedir. Ayrıca yabancılar için de Türkçe dil eğitimi verilmektedir. Genç KAYMEK tarafından da Suriyelilere temelde Türkçe olmak üzere “intibak eğitimi” verilmektedir.

2017 yılında Strateji Geliştirme Daire Başkanlığı bünyesinde Büyükşehir Stratejik Araştırmalar Merkezi (BÜSAM) kurulmuştur. BÜSAM'ın şehir araştırmaları kapsamında; “Suriyeli Göçmenlerin Kayseri'ye Entegrasyonu, Suriyeli Göçmenler ve Kayserililer Üzerine Nicel Bir İnceleme” ve “Kayseri'de Suriyelilerle Birlikte Yaşamak, Kayseri'nin Sivil ve Politik Aktörleri ile Derinlemesine Mülakat” çalışmaları ile akademisyenlerin de katılımıyla göç çalıştayını gerçekleştirilmiştir.

Kayseri'ye yönelen göçlerin de etkisiyle görev ve sorumluluk alanının genişlemesi hizmetlerin aksamasına neden olabileceğinden zabıta personel eksikliğinin giderilmesi gerektiği belirtilmektedir.

#### **2.2.10. Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi**

2017 yılında Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı Göç İşleri Şube Müdürlüğü kurulmuştur (Ajansurfa, 2017). Ayrıca Şanlıurfa Kent Konseyi'ne bağlı Muhacir/Misafir STK'lar ve Göç Çalışma Grubu bulunmaktadır. Şanlıurfa Halkla İlişkiler Merkezi (ŞUHİM)'ne gelen göçmen vatandaşlar sorun

yaşadıkları alana göre gerekli bilgilendirme ve yönlendirme yapılarak ilgili birimlere iletilmektedir.

Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı Sosyal Yardım Şube Müdürlüğü tarafından çadırkent ve kent merkezinde sosyal etkinlik ve eğitim kursları verilmiştir. Suriye'den gelenlerden Suruç ilçesinde ikamet edenlere gıda, battaniye, mama, et, giysi vb. dağıtımı yapılmıştır. Ayrıca Kobani'den gelen Suriyeli misafirlere çorba ve tirit dağıtılmıştır. Gençlik ve Spor Şube Müdürlüğü de Kobani'den gelen Suriyeli sığınmacılar için Suruç'ta hamam yaptırmıştır. STK'lar tarafından Suriyeli misafirler için Türkiye'nin çeşitli illerinden toplanan yardımların da Şanlıurfa'ya getirilmesi için Sağlık ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı tarafından tır kiralanmıştır.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi, geçici koruma kapsamındaki Suriye uyruklu yabancılara Göç İşleri Şube Müdürlüğü aracılığıyla farkındalık eğitimleri, danışmanlık hizmetleri, Türkçe dil kursu, mesleki ve sosyal eğitimler, kültürel etkinlikler, uyum aktiviteleri gibi doğrudan hizmetler sunmaktadır. Ayrıca Şanlıurfa'daki GBM'lerin altyapı çalışmaları yapılmakta ve GBM'lere personel ve hizmet aracı desteği sağlanmaktadır.

2015 yılında Zabıta Daire Başkanlığı Zabıta Şube Müdürlüğü tarafından yapılan dilenci uygulamalarında yakalanan 74 Suriye uyruklu dilenci, Gaziantep/İslahiye'deki AFAD kampına bırakılmıştır. Park ve Bahçeler Daire Başkanlığı yabancı tabelaları %60'ı Türkçe %40'ı yabancı dil olacak şekilde değiştirilmesini sağlamıştır. Bu kapsamda, 140 adet tabela değiştirilmiştir. Emlak ve İstimlak Dairesi Başkanlığı, 2018'de 76.137,60 TL'ye bir yıllığına Göçmen Hizmetleri Koordinasyon Merkezi binası kiralanmıştır.

2016 yılında "Göç Yönetiminde Yerel Düzeyde Koordinasyonu Güçlendirme Çalışmayı", UCLG-MEWA Yönetim Kurulu ve Konsey Ortak toplantısı, Dünya Yerel

Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı (WALD) Uluslararası Göç Yönetimi Zirvesi Şanlıurfa’da gerçekleştirilmiştir. Çalıştay raporu hazırlanarak kamuoyu ile paylaşılmıştır.

Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi, geçici koruma kapsamındaki Suriyeli yabancıları için eğitim ve rehabilitasyon, aynı yardım sağlanması, kadın ve gençlerin desteklemesi gibi amaçlarla kamu kurum ve kuruluşları ile uluslararası kuruluşlarla işbirliği yapmayı amaçlamaktadır. Teknik işlemleri Strateji Geliştirme ve Dış İlişkiler Daire Başkanlığı’nca takip edilen Göçmen İşleri Koordinasyon ve Bilgilendirme Merkezi’nin IOM aracılığıyla Japonya’dan sağlanan fon ile kuruluşu için gerekli sözleşmeler yapılmış olup Sosyal ve Sağlık Hizmetler Daire Başkanlığı Göç İşleri Şube Müdürlüğüne devri gerçekleştirilmiştir. Benzer şekilde Anadolu Aslanları İş Adamları Derneği ile “Suriyeli İşadamlarının Yatırım Sürecinde Karşılaştığı Sorunlar ve Şanlıurfa’nın Suriyeli İşadamlarına Sunduğu Fırsatlar” toplantısının imza süreci tamamlanarak Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığına gönderilmiştir.

Yoğun sığınmacı akınıyla karşılaşan belediyelere TBB tarafından yardımda bulunulduğu, belediyelerin kendi imkânları ölçüsünde sığınmacıların temel ihtiyaçlarının karşılanmasına çaba harcadığı ancak mevcut durumda merkezi yönetimden yapılan yardımlar ve transferlerin katlanılan maliyeti ve yükü karşılayamadığı belirtilmektedir. Ayrıca yükün paylaşılması amacıyla yerel yönetimler arasında uluslararası dayanışma sağlanması önerilmektedir (TBB, 2016: 20).

### **2.2.11. Sunulan Hizmetlerin Genel Değerlendirmesi**

Çalışmada, incelenen belediyelerin yabancılara sunduğu hizmetler zaman zaman belediyelere göre farklılaşsa da belli başlı hizmetlerin çoğu belediye için ortak olduğu görülmektedir. Tablo 4’te detaylı bir şekilde yer verilen hizmetler belediyelerin görev ve sorumluluklarını düzenleyen Belediye Kanunu’nun 14. maddesine dayanılarak

belirlenmiştir. Tablo 4’te yer alan hizmetler, belediyelerin yabancılara sunduğu ve sadece bu çalışmada yer verilen hizmetleri ile sınırlı olup çalışma kapsamı dışında olan ya da yabancı-vatandaş ayırımına gidilmediğinden belirtilmeyen başkaca hizmetlerin de bulunabileceği göz ardı edilmemelidir.

**Tablo 4**

Belediyelerin Sunduğu Hizmetlerin Karşılaştırmalı İncelenmesi

<b>Sunulan Hizmetler</b>	<b>Belediyenin Adı</b>
İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı	Vatandaş-yabancı ayırımı yapılamayan hizmet
Coğrafi ve kent bilgi sistemleri	Esenyurt Belediyesi Fatih Belediyesi Sultanbeyli Belediyesi
Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık	Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Hatay Büyükşehir Belediyesi
Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans	Alanya Belediyesi Hatay Büyükşehir Belediyesi Sultanbeyli Belediyesi İzmir Büyükşehir Belediyesi Kayseri Büyükşehir Belediyesi Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi
Şehir içi trafik	Hatay Büyükşehir Belediyesi
Defin ve mezarlıklar	Muratpaşa Belediyesi Hatay Büyükşehir Belediyesi
Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar	Vatandaş-yabancı ayırımı yapılamayan hizmet
Konut	Bilinmiyor
Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım	Çankaya Belediyesi Keçiören Belediyesi Antalya Büyükşehir Belediyesi Alanya Belediyesi Bursa Büyükşehir Belediyesi Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Hatay Büyükşehir Belediyesi İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sultanbeyli Belediyesi
Gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları	Bilinmiyor

Sosyal hizmet ve yardım	Adana Büyükşehir Belediyesi Ankara Büyükşehir Belediyesi Bursa Büyükşehir Belediyesi Orhangazi Belediyesi Gaziantep Büyükşehir Belediyesi İstanbul Büyükşehir Belediyesi Esenyurt Belediyesi Sultanbeyli Belediyesi İzmir Büyükşehir Belediyesi Kayseri Büyükşehir Belediyesi Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi
Nikâh	Antalya Büyükşehir Belediyesi Fatih Belediyesi
Meslek ve beceri kazandırma	Seyhan Belediyesi Altındağ Belediyesi Çankaya Belediyesi Keçiören Belediyesi Antalya Büyükşehir Belediyesi Alanya Belediyesi Muratpaşa Belediyesi Bursa Büyükşehir Belediyesi Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Hatay Büyükşehir Belediyesi İstanbul Büyükşehir Belediyesi Esenyurt Belediyesi Fatih Belediyesi Sultanbeyli Belediyesi Konak Belediyesi Kayseri Büyükşehir Belediyesi Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi
Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi	Seyhan Belediyesi Orhangazi Belediyesi
Kadınlar ve çocuklar için konukevleri	Ankara Büyükşehir Belediyesi Sultanbeyli Belediyesi
Okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımı, araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarının sağlanması	Orhangazi Belediyesi Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Hatay Büyükşehir Belediyesi Esenyurt Belediyesi Sultanbeyli Belediyesi Kayseri Büyükşehir Belediyesi
Sağlık tesislerin yapılması/işletilmesi	Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Sultanbeyli Belediyesi
Mabetlerin yapımı/bakımı/onarımı	Vatandaş-yabancı ayrımı yapılamayan hizmet
Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunması	Vatandaş-yabancı ayrımı yapılamayan hizmet
Sporun teşvik edilmesi	Fatih Belediyesi
Gıda bankacılığı	Bilinmiyor



Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşük ve dar gelirliilerin durumuna uygun yöntemler uygulanması	Adana Büyükşehir Belediyesi Altındağ Belediyesi Muratpaşa Belediyesi Fatih Belediyesi Kayseri Büyükşehir Belediyesi
--	---

Tablo 4'e bakıldığında, belediyelerin hizmetlerinin daha çok meslek ve beceri kazandırma ile sosyal hizmet/yardım konularında ortaklaştığı görülmektedir. Sağlık tesislerinin yapılması/işletilmesi, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi, sporun teşvik edilmesi gibi hizmetler ise birkaç belediye ile sınırlı kalmaktadır. Kentsel altyapı, yeşil alanlar, mabetlerin yapımı/bakımı/onarımı gibi hizmetlerde ise yabancı ile vatandaş arasında ayrıma gidilememektedir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Türkiye, yüzyıllardır göç hareketlerinin uğrak noktası olmaktadır. Ancak özellikle son 20 yıldır dünya sisteminin farklılaşması, teknolojik gelişmeler, her türlü hareketin kolaylaşmasıyla uluslararası göçlerin hedef ya da transit ülke olarak yöneldiği coğrafyalardan biri durumundadır.

Göç hareketleri ile gelenlerin nasıl karşılanacağı, nerelere yerleştirileceği, barınma, yemek gibi ihtiyaçlarının nasıl giderileceği konusu merkezi yönetimin denetiminde bulunmaktadır. Bununla birlikte yerel yönetimler özellikle uygulamada her dönem doğrudan bu sürecin içinde yer almaktadır. Günümüzde de YUKK esas alınarak merkezi yönetim, idari ve hukuki olarak tüm sorumluluğu üstlense de uygulamada yerel yönetimler aktif olmaktadır. Bu nedenle gerçekleştirilecek yasal düzenlemelerin uygulama ile uyumlu yapılması gerekmektedir.

Kentlerin daha önceden iç göç dahil herhangi bir şekilde göçmen/yabancılarla etkileşim halinde olmuş olması hizmet sunumunun kurumsallaşmasını hızlandırmaktadır. Tarihsel süreçte uluslararası göçü deneyimleyen Bursa Büyükşehir Belediyesi ve İzmir Büyükşehir Belediyesi ile önceleri de iç göçle karşı karşıya kalan Sultanbeyli Belediyesi buna iyi örneklerdendir.

Çalışmada belediyelerin sunduğu hizmetler aktarılırken belediyelerin yabancılar için kullandığı ifadeler doğrudan kullanılmıştır. Bununla belediyelerin yabancılar konusundaki bakış açısının aktarılması amaçlanmaktadır. Kullanılan “Suriye uyruklu vatandaş”, “yabancı vatandaş”, “Yeni Alanyalılar” gibi ifadeler incelendiğinde yabancıların asıl statülerine yönelik kavramların kullanılmasına dikkat edilmediği görülmektedir.

Adana Büyükşehir Belediyesi, Kayseri Büyükşehir Belediyesi gibi bazı belediyeler göçmenleri dezavantajlı gruplar altında değerlendirmektedir. Belediyelerde göçmenlerin içinde de özellikle kadın ve çocuklara yönelik destek faaliyetlerinin yürütüldüğü görülmektedir.

Belediyeler özellikle Suriye uyruklu yabancıların gelmeye başladığı 2011 yılından itibaren pekçok alanda hizmet vermektedir. Ancak faaliyetlerden ve görevlilerin açıklamalarından anlaşılmaktadır ki, verilecek/verilmesi planlanan daha çok sayıda hizmet olduğu düşünülmektedir. Belediyelerin zamanla hizmet sunumunda gelişmeye ve farklılaşmaya gittiği de dikkat çekmektedir. Örneğin, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi artık faaliyetlerini kriz anlarına yönelik değil uzun dönemli planlamaktadır.

Belediyelerin kentsel alanlarda yaşayan kent mültecileri olarak adlandırdığımız yabancılara hizmet vermesi esasken özellikle Suriye'ye sınır illerdeki belediyeler –Hatay Büyükşehir Belediyesi ve Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi örneklerinde olduğu gibi- GBM'lere de teknik destek ve personel desteği sağlayabilmektedir. 16 Mart 2018 tarihli ve 30362 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan “Geçici Koruma Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Daire Yönetmelik” ile GBM'ler GİGM'e devredilmektedir. GBM'ler bu zamana kadar AFAD, sonrasında ise GİGM kontrolünde bulunmaktadır. Bu anlamda, yerel yönetimler merkezi yönetim birimlerinin görev ve sorumluluk alanında yer alan yerlerde de hizmet sunabilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin yabancılar konusunda görece aktif çalışmadığı yerlerde görevleri yerine getirmek ilçe belediyelerine kalmaktadır. Yapılan incelemelerden İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyelerinin ilişkilerinin bu durumda olduğu düşünülmektedir. Diğer taraftan Bursa Büyükşehir Belediyesi ve Orhangazi Belediyesi örneğinde olduğu gibi hem büyükşehir belediyesi hem de ilçe belediyesi aktif katılım gösteriyor olabilmektedir.

Belediyelerin yabancılar konusunda gerçekleştirdiği hizmetler sosyal hizmetler/yardımlar gibi destekleyici nitelikte olabildiği gibi aynı zamanda dilencilikle mücadele, tabela denetimi gibi önleyici nitelikte de olabilmektedir.

Belediyelerin doğrudan yabancılar için yönelik verdiği hizmetler olduğu gibi yabancı ve vatandaş ayırımına gidilmesi mümkün olmayan hizmetler de sunulmaktadır. Özellikle kentte yaşayan yabancı sayısının bir anda çok arttığı kentler için yol, altyapı, ulaşım gibi hizmetlere olan talep artmaktadır. Aynı zamanda kentlerde kişi başına düşen yeşil alan miktarında azalma olduğundan belediyelerin bu konuda da çalışma yürütmesi gerekebilmektedir.

Çoğu belediye sunduğu hizmetler hakkında bilgi verirken özellikle yabancılar için ayrı bir bölüm ayırmamaktadır. Bununla beraber yabancılar için hizmet sunumunda ihtisaslaşmış birimlerle faaliyet gösterenler bulunmaktadır. Adana Büyükşehir Belediyesi'nde Göç ve Göçmen İşleri Birimi, Keçiören Belediyesi'nde Göçmen Hizmetleri Merkezi, Orhangazi Belediyesi'nde Mülteci İrtibat Bürosu, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nde Göç Yönetimi Şube Müdürlüğü, Esenyurt Belediyesi'nde Suriye İrtibat Bürosu, Sultanbeyli Belediyesi'nde Mülteciler Derneği, Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'nde Göç İşleri Şube Müdürlüğü örneklerden bazılarıdır. Bunlardan Orhangazi Belediyesi'ndeki Mülteci İrtibat Bürosu ve Esenyurt Belediyesi'ndeki Suriye İrtibat Bürosu gibi doğrudan belli bir uyruğa hizmet vermeyi amaç edinenler olabileceği gibi Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'ndeki Göç Yönetimi Şube Müdürlüğü ve Sultanbeyli Belediyesi'ndeki Mülteciler Derneği gibi her uyruk ve statüden yabancıya hizmet sunan yapılar bulunabilmektedir. Doğrudan görevlendirilen herhangi bir birim olmadığı durumlarda sunulacak olan hizmetin niteliğine göre ilgili birimler destek sağlamaktadır. Daha karma nitelikli işlerde farklı birimler işbirliği halinde çalışabilmektedir. Belediye Kanunu'nun belediye teşkilatını düzenleyen 48. maddesine dayanarak yabancı sayısının kentte yaşayan vatandaşlara kıyaslandığında görece yüksek

oranlara ulaşması durumunda göç işleri için birimler kurulması zorunlu hale getirilebilir. Bunun Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılmasına İlişkin Sözleşme’de yer alan danışma kurullarıyla benzer işlevi yerine getirebileceği değerlendirilmektedir.

Sunulan hizmetler arasında süreklilik arz eden çalışmalar ağırlıkta olmakla birlikte kriz anlarında yardım iletmek gibi dönemsel işler de bulunmaktadır. Dönemsel işler büyük oranda acil yardım sağlanması şeklinde gerçekleşmektedir. Alanya Belediyesi ve İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin denizde botları batanlara sağladığı yardımlar buna örnek gösterilebilir. Hizmetler arasında makul bir bağlantının bulunması da sürekliliği sağlamaktadır. Örnek olarak Orhangazi Belediyesi, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ve Sultanbeyli Belediyesi’nin yabancılar için açılan okullara servis, kırtasiye malzemesi vs. ile destek sağlanması verilebilir.

Belediyelerin, yabancıların özellikle demografik bilgilerine sahip olabilmek için kendi veri sistemlerini oluşturdukları görülmektedir. Bunun yanında daha önce vatandaşlar için oluşturulmuş veri tabanlarına yabancıları dahil eden belediyeler de bulunmaktadır. İllerdeki/ilçelerdeki yabancı sayısı ile ilgili yetkili birimler olarak İGİM’lerin kayıtlarının temel alınmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir. Böylelikle ortak veri sistemiyle hizmet sunumunda mükerrerlik ve yoksunluk önenebilecektir. Ancak belediyelerin diğer birimlerin veri tabanlarına erişim konusunda sorunlar yaşadıkları bilinmektedir.

Neredeyse incelenen tüm belediyelerin vatandaşlar ile yabancıları bir araya getiren etkinlikler düzenlediği görülmektedir. Bununla belediyelerin karşılıklı uyuma katkı sağladıkları düşünülmektedir. Ayrıca doğrudan sosyal uyum konusunda etkinlikler düzenleyen belediyeler de bulunmaktadır. Bunlara ek olarak, çoğu belediye etkileşimin arttırılmasını sağlamak amacıyla kentteki yabancıların uyruklarına göre Türkçe dil kurslarının yanında Arapça, İngilizce, Almanca, Rusça dillerinde de kurslar

düzenlemektedir. Avrupa ülkelerinde de yabancıların topluma uyumu konusunda yerel yönetimlere biçilen rollerin başında dil eğitimi gelmekte (Daoudov, 2013: 3) olup uygulamalar hukuki zeminde yer almasa da benzer oldukları görülmektedir.

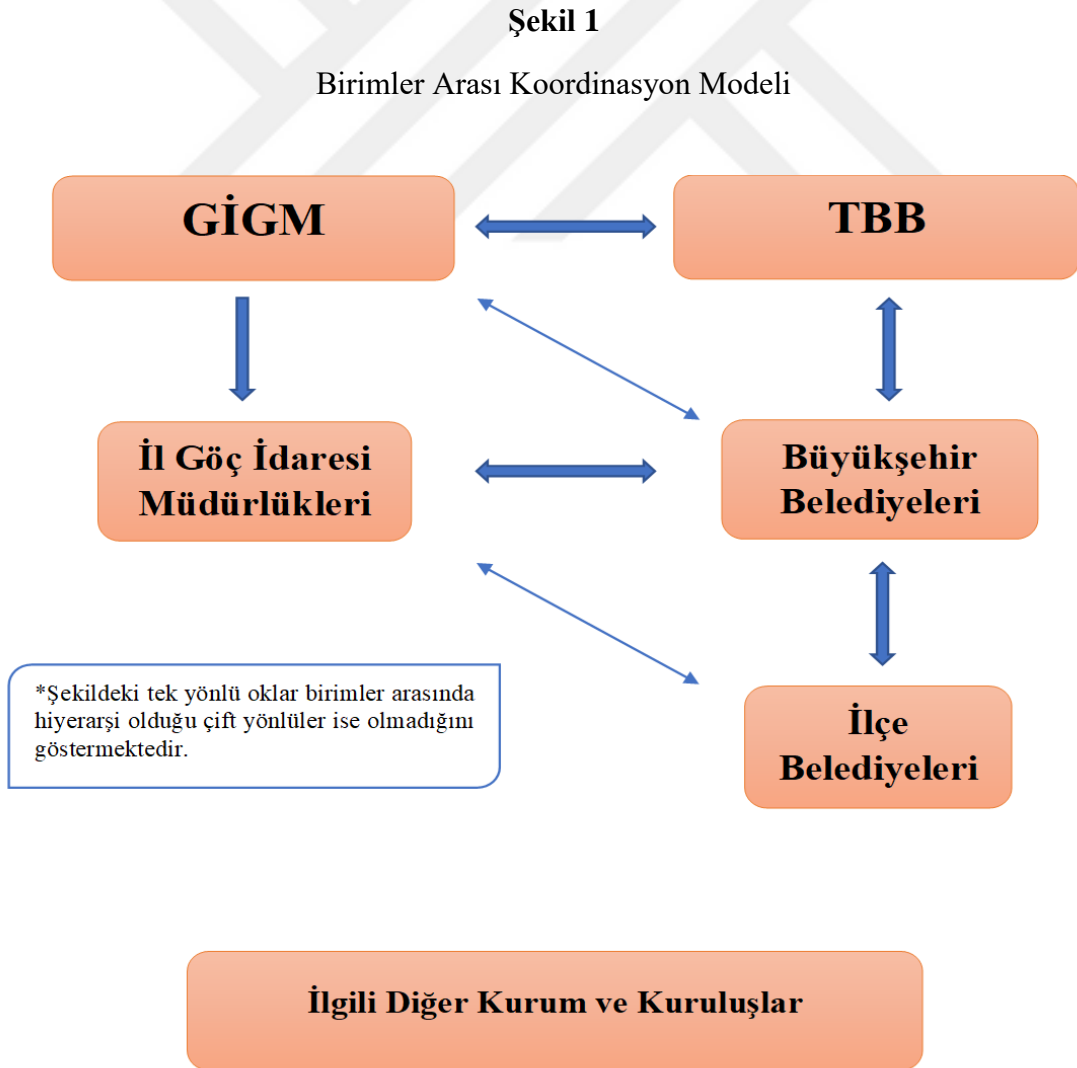
Orhangazi Belediyesi ile Orhangazi Kaymakamlığı işbirliğinde olduğu gibi belediyelerin kendi aralarında ya da diğer kurumlarla koordine biçimde çalıştıkları iyi uygulama örnekleri bulunmaktadır. Hatta bazı belediyeler buldukları yerlerde diğer kurumlara göre göç konusunda yetkin konumda bulunmaktadırlar. Örneğin; İstanbul'daki Esenyurt ve Sultanbeyli Belediyeleri buldukları bölgede yabancılara hizmet sunmada öncü konumda bulunmakta olup ilgili diğer birimlere de bilgi verme, iletişim kurma gibi konularda destek olmaktadır (Woods ve Kayalı, 2017: 18). Belediyeler sadece kendi sınırları içerisinde bulunan yabancılara hizmet vermemektedir. Aynı zamanda diğer belediyelerle yapılan işbirlikleri sonucunda başka kentlerde yaşayan yabancılara da destek olmaktadırlar.

Belediyelerin yabancılara hizmet sunumunda, özellikle maddi destek konusunda STK'lar, yardım kuruluşları ve uluslararası kuruluşlarla işbirliği halinde oldukları görülmektedir. Ancak uzun vadede bu desteklerin sağlanmaması/sağlanamaması durumları düşünüldüğünde sürdürülebilir olmadığı değerlendirilmektedir. Belediyeler gelirlerinin artan nüfuslarıyla orantılandırılmasına yönelik yasal düzenlemelerle kalıcı çözümlere ihtiyaç duyulmaktadır.

Belediyelerin ulusal ve uluslararası her türlü etkinliğe katılım sağlamak konusunda istekli oldukları görülmektedir. Bu çabada mevcut duruma katkı sağlanması amacı ve karşılaşılan sorunlara çözüm bulunması ihtiyacı etkili olmaktadır. Benzer amaçlarla belediyeler etkileşim halinde oldukları diğer ülke temsilcileriyle artık göç konusunu da gündemlerine almaktadırlar.

Özellikle yabancıların yoğun yaşadığı yerlerde kent konseylerinde merkezi yönetimin taşra temsilcisi olarak İGİM temsilcisinin bulunması sorunların çözümünde etkinliğin artmasına fayda sağlayabilecektir. Benzer şekilde göçle ilgili çalışan STK'ların temsilcilerinin de bulunması işbirliğini arttıracaktır.

Yerel yönetimlerin yabancılara hizmet sunumuyla ilgili yapılan araştırmalar (Marmara, 2015: 12; TMMOB, 2017: 59; Erdoğan, 2017: 67) ile toplantı ve çalıştaylarda görüşülen belediye temsilcilerinin görüşleri göstermektedir ki, yabancılarla ilgili her türlü konuyu kapsayacak şekilde koordinasyon birimlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu amaçla hazırlanan Şekil 1 ile mevcut hukuki durum ve idari yapıyla da gerçekleştirilebilecek bir koordinasyon modeli öngörülmektedir.



Şekil 1 ile koordinasyon birimlerinin merkezde GİGM ve TBB, ilçe belediyeleri için il belediyelerinin ve taşrada İGİM ile belediyelerin olması önerilmektedir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri için göç alanında da koordine belediye olması mümkün görünmektedir. İlgili diğer kurum ve kuruluşlar da çalışma alanlarına göre Şekil 1'e dahil olmaktadır. Aynı zamanda belediyelerin bulunduğu il ve ilçelerin ölçeklerine göre doğrudan GİGM ile bağlantılı olan büyükşehir belediyeleri olabilecektir. Benzer şekilde ilçe belediyelerinin öne çıktığı yerlerde de ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesinin koordinesine ihtiyaç duymadan İGİM ile iletişime geçebilecektir.

Çalışma boyunca; ilk olarak göçle ilgili temel kavramlar açıklanmaktadır. Kavramlar kullandıkları dönemler ve yer aldıkları düzenlemeler dikkate alınarak anlatılmaktadır. Devamında tarihsel süreç içinde Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinden günümüze kadar geçen süreçteki göç hareketleri tanıtılmaktadır. Bu açıklamalarda, göç hareketleri ile gelen yabancılara hizmet sunumunda yerel yönetimlerin rolü ve merkezi yönetim ile ilişkileri vurgulanmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümü; Türkiye'deki mevcut yasal düzenlemeleri de ortaya koyarak belirlenen büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin yabancılara verdikleri hizmetleri aktarmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde, literatür taraması ile elde edilen bilgiler yer almaktadır. İkinci bölümde ise belirlenen belediyelerin resmi internet sitelerinde içerik analizi yapılmaktadır. Belediyeler belirlenirken yabancılara ilişkin istatistik paylaşmaya yetkili kurum olan GİGM'in verilerine dayanılmaktadır. Buna ek olarak, ikinci bölümde yine GİGM'den sağlanan veriler il ve statü bazlı sunulmaktadır.

Çalışmada, yabancılara hizmet sunumunda yerel yönetimlerin rolünün netleştirilmesi gerekliliği öne sürülmektedir. Mevzuattaki eksikliklerin giderilmesi ve Belediye Kanunu ile YUKK'a konuya ilişkin düzenlemelerin getirilmesi gerektiği



savunulmaktadır. Bununla beraber mevcut hukuki ve idari yapı içinde de birimler arası koordinasyonun sağlanması mümkün olduğu ileri sürülmektedir.

Çalışmada incelenen 21 belediyenin büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyeleri olması çalışmanın kısıtı olarak değerlendirilebilmektedir. Bu nedenle, farklı ölçekteki belediyeler üzerinde de çalışmalar yapılması önerilmektedir. Diğer taraftan belediyeler belirlenirken yabancıların çoğunlukla yaşadıkları kentler seçilmektedir. Yabancıların görece az sayıda bulunduğu kentlerde yerel yönetimlerin konunun uzağında kalıp merkezi yönetimin taşra birimleri etkin hizmet sunumunu gerçekleştirebilmektedir<sup>19</sup>.

Yerel yönetimlerin yetkileri/görevleri ve göç konuları her zaman güncel, kapsamlı ve uluslararası alanda tartışılır konular olduklarından böyle bir çalışmanın devamı olarak başka ülke uygulamaları ile Türkiye örneğinin karşılaştırılmasının faydalı bir çalışma olacağı düşünülmektedir.

---

<sup>19</sup> Örnek olarak Düzce Valiliği'nce ortaya konan “Göçmenler, Yerel Halk ve Paydaşların Gözüyle GÖÇ YÖNETİMİ Düzce Örneği” çalışması incelenebilir.

## KAYNAKÇA

- Atasü-Topçuoğlu, Reyhan (2016), “Düzensiz Göç: Küreselleşmede Kısıtlanan İnsan Hareketliliği”, **Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar** (içinde), (der.) N. Aslı Şirin Öner ve S. Gülfer İhlamur-Öner, 3. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, s. 501-518.
- Ateş, Hamza ve Turgay Ovalı (ed.) (2018), **Göçmenler, Yerel Halk ve Paydaşların Gözüyle GÖÇ YÖNETİMİ Düzce Örneği**, 1. Basım, Ankara, Nobel Yayın.
- Bartram, David, Maritsa V. Poros ve Pierre Monforte (2017), **Göç Meselesinde Temel Kavramlar**, Çev. İtir Ağabeyoğlu Tuncay, Ankara, Hece Yayınları.
- Barut, Ilgın (2018), “Osmanlı Dönemi’nde Gerçekleşen Göçlerin Kurumsallaşma ve Göç Politikaları Üzerindeki Etkileri”, **Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi**, S. 40/2, s. 161-190.
- Bayındır Goularas, Gökçe ve Ulaş Sunata (2015), “Türk Dış Politikasında Göç ve Mülteci Rejimi”, **Moment Dergi Hacettepe Üniversitesi İletişim Fakültesi Kültürel Çalışmalar Dergisi**, S. 2(1), s. 12-40.
- Çamur, Adil (2017), “Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Sorumluluğu: İzmir Örneği”, **Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, C. 6, S. 2, s. 113-129.
- Çatır, Gül (2016), “Zorunlu Göç Tecrübesinin Devlet Politikalarındaki Yansıması: Bulgaristan’dan Türkiye’ye Kitleli Göçün Analizi”, **Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar** (içinde), (der.) N. Aslı Şirin Öner ve S. Gülfer İhlamur-Öner, 3. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, s. 217-232.
- Daoudov, Murat (2013), “Dünyada ve Türkiye’de Uluslararası Göç Alanında Yerel Yönetimlerin Rolü”, **Vatandaşlık ve Yabancılar Hukukunda Güncel Gelişmeler Konferansı**, Yeditepe Üniversitesi, İstanbul, s. 1-11.
- Erdem, Ufuk (2018), **Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Muhacir Komisyonları ve Faaliyetleri (1860-1923)**, Ankara, AKDITYK Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Erdoğan, M. Murat (2017), “Kopuştan Uyuma Kent Mültecileri Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği”, **Marmara Belediyeler Birliği**, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, s. 1-135.
- Geray, Cevat (1971), “Türkiye’de Göç Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi”, **X. İskan ve Şehircilik Konferansları**, Ankara, s. 8-36.
- Gülsoy, Ufuk (1996), “Osmanlı Topraklarına Avrupa’dan Muhacir İskanı (1856-1859)”, **İlmi Araştırmalar**, İstanbul, s. 51-65.
- H/Eur-lex, (2001), “Council Directive 2001/55/EC”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32001L0055> (05.02.2019).
- H/Issuu, (2017), “Kent Mülteciliği ve Planlama Açısından Yerel Sorumluluklar Değerlendirme Raporu Suriyeli Yeni Komşularımız, İstanbul Örneği”,

[https://issuu.com/sehirplancilariodasiistanbul/docs/kent\\_multeciligi\\_planlama\\_a\\_cisindan](https://issuu.com/sehirplancilariodasiistanbul/docs/kent_multeciligi_planlama_a_cisindan) (25.09.2019).

H/Marmara, (2015), “Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü Çalıştay Raporu”, <http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2017/04/14/28b3e8d5-e08a-4f5a-a310-b3c71b91b23d.pdf> (14.09.2019).

H/Mülteciler, (2018), “Mülteciler Derneği Hizmet Rehberi”, <https://multeciler.org.tr/multeciler-derneği-hizmet-rehberi/> (27.09.2019).

H/Rm, (1992), “Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level”, <https://rm.coe.int/168007bd26> (12.09.2019).

H/Rm, (2009), “Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority”, <https://rm.coe.int/168008482a> (12.09.2019).

H/UCLG-MEWA, (2018), “UCLG-MEWA GÖÇ VE MÜLTECİ MECLİSİNİN KAPASİTE ARTIRIMI İLE YEREL SEVİYEDE SOSYAL UYUMU GELİŞTİRME PROJESİ”, <http://uclg-mewa.org/g%C4%B1z-adana/> (17.09.2019).

İçduygu, Ahmet ve Damla B. Aksel (2013), “Turkish Migration Policies: A Critical Historical Retrospective”, *Perceptions*, C. 18, S. 3, s.167-190.

İçduygu, Ahmet ve Kemal Kirişçi (ed.) (2009), **Land of Diverse Migrations Challenges of Emigration and Immigration in Turkey**, 1. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

İçduygu, Ahmet, Sema Erder ve Faruk Gençkaya (2014), **Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere**, İstanbul, Koç Üniversitesi Göç Araştırmaları Merkezi.

İnan, Canan Emek (2016), “Türkiye’de Göç Politikaları: İskan Kanunları Üzerinden Bir İnceleme”, *Göç Araştırmaları Dergisi*, C. 2, S. 3, s. 10-33.

IOM Uluslararası Göç Örgütü (2009), **Göç Terimleri Sözlüğü**, Uluslararası Göç Hukuku, No 18.

Kahraman, Fatih ve Özlem Kahya Nizam (2016), “Mültecilik Hallerini Mekân Üzerinden Okumak: Gaziantep Örneğinde Türkiyelilerin Gözünden Suriyeli Kent Mültecileri”, *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, C. 9, S. 44, s. 808-825.

Kale, Başak (2015), “Zorunlu Göçün 19. Yüzyılda Osmanlı İmparatorluğu Üzerindeki Etkileri”, **Türkiye’nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye’ye Göçler** (içinde), (der.) M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, 1. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 153-169.

Karpat, Kemal H. (2017), **Etnik Yapılanma ve Göçler**, 3. Baskı, İstanbul, Timaş Yayınları.

Keleş, Ruşen (1998), **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi.

Keleş, Ruşen (2012), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, 8. Basım, İstanbul, Cem Yayınevi.

- Keleş, Ruşen ve Ayşegül Mengi (2013), **Avrupa Birliği'nin Bölge Politikaları**, 1. Basım, İstanbul, Cem Yayınevi.
- Kirişçi, Kemal ve Sema Karaca (2015), “Hoşgörü ve Çelişkiler: 1989, 1991 ve 2011’de Türkiye’ye Yönelen Kitleli Mülteci Akınları”, **Türkiye'nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler** (içinde), (der.) M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, 1. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 295-314.
- Macar, Elçin (2015), “Yunanistan’dan Anadolu’ya Göç: Nüfus Mübadelesi”, **Türkiye'nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler** (içinde), (der.) M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, 1. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 171-190.
- Mutluer, M. Kamil ve Erdoğan Öner (2009), **Teoride ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi**, 1. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Önder, Selahattin (1990), “Balkan Devletleriyle Türkiye Arasındaki Nüfus Mübadeleleri (1922-1930)”, **Ankara Üniversitesi Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü** (yayımlanmamış doktora tezi), Eskişehir.
- Özgür Baklacioğlu, Nurcan (2015), “Yugoslavya’dan Türkiye’ye Göçlerde Sayılar, Koşullar ve Tartışmalar”, **Türkiye'nin Göç Tarihi 14. Yüzyıldan 21. Yüzyıla Türkiye'ye Göçler** (içinde), (der.) M. Murat Erdoğan ve Ayhan Kaya, 1. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, s. 191-220.
- Özkul, Derya (2016), “Ulus-Ötesi Göç: Uluslararası Göç Yazınında Yeni Bir Paradigma”, **Küreselleşme Çağında Göç Kavramlar, Tartışmalar** (içinde), (der.) N. Aslı Şirin Öner ve S. Gülfer İhlamur-Öner, 3. Baskı, İstanbul, İletişim Yayınları, s. 483-500.
- Pazarıcı, Hüseyin (2015), **Uluslararası Hukuk**, 14. Bası, Ankara, Turhan Kitabevi.
- Sander, Oral (2009), **Siyasi Tarih 1918-1994**, 18. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi.
- Seyitdanlioğlu, Mehmet (2010), **Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu Yerel Yönetim Metinleri**, 1. Baskı, İstanbul, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Tamer Görür, Nilgün (2014), “‘Hayalet’ Göç: Yaşam Kalitesi Arayışında Türkiye Kıyı Yerleşmelerine Yönelen Avrupalı Emekliler”, **İdeal Kent (Kent Araştırmaları Dergisi)**, S. 14, s. 206-233.
- Tekeli, İlhan (2014), **Göç ve Ötesi**, 2. Basım, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Türkiye Belediyeler Birliği (2016), “Belediyelerimiz Sığınmacıların Yanında”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, S. 813.
- Toprak, Zerrin (2010), “Toplumsal Siyasallaşmada Etkili Demokratik - İzlenebilir Yerel Yönetimler ve Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Katma Protokolü”, **13-14 Mayıs 2010 KAYSEM**, Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları Sempozyumu, Açılış Oturumu Tebliği, Konya, s.1-11.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (2018), Göç ve Uyum Raporu, **İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Mülteci Hakları Alt Komisyonu**, Ankara.

- Woods, Auveen ve Nihal Kayalı (2017), “Engaging Syrian Communities: The Role of Local Government in Istanbul”, **İstanbul Politikalar Merkezi (Istanbul Policy Center)**, s. 1-21.
- W/Ajansurfa, (2017), “Büyükşehirde yeni daire başkanlıkları açıldı!”, <https://www.ajansurfa.com/gundem/buyuksehirde-yeni-daire-baskanliklari-acildi-h22385.html> (01.10.2019).
- W/Alanya Postası, (2015), “Mülteciler Mersin’e Gönderildi”, <https://www.alanyapostasi.com.tr/gundem/multeciler-mersine-gonderildi-h7879.html> (20.09.2019).
- W/Antakya Gazetesi, (2017), “Savaş mağduru çocuklardan koro oluşturuldu...”, <https://www.antakyagazetesi.com/savas-magduru-cocuklardan-koro-olusturuldu/> (24.09.2019).
- W/Göç, (2005), “İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı”, <https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/yonetmelikler/Temel-Belgeler/Iltica-Ve-Goc-Ulusal-Eylem-Plani.pdf> (12.08.2019).
- W/Göç, (2013), “Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Genel Gerekçe”, <https://www.goc.gov.tr/genel-gerekce18> (12.08.2019).
- W/Göç, (2018), “2017 Türkiye İnsan Ticaretiyle Mücadele Yıllık Raporu”, <http://www.goc.gov.tr/files/files/INSAN-TICARETI-MAGDURLARI-RAPORU-2017-mini.pdf> (06.02.2019).
- W/Haberler, (2018), “Türk ve Suriyeli Çocuklar El Ele Yemek Yaptı”, <https://www.haberler.com/turk-ve-suriyeli-cocuklar-el-ele-yemek-yapti-10555232-haberi/> (19.09.2019).
- W/Hürriyet, (2016), “Mültecilerin gözünden kendi hayatları”, <http://www.hurriyet.com.tr/multecilerin-gozunden-kendi-hayatları-37298809> (19.09.2019).
- W/Hürriyet, (2018a), “Göçmen Koordinasyon ve Uyum Merkezi açıldı”, <http://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/adana/merkez/gocmen-koordinasyon-ve-uyum-merkezi-acildi-41008164> (17.09.2019).
- W/Hürriyet, (2018b), “Büyükşehirden göçmen kadınlara girişimcilik eğitimi”, <http://www.hurriyet.com.tr/yerel-haberler/adana/merkez/buyuksehirden-gocmen-kadinlara-girisimcilik-eg-41027331> (17.09.2019).
- W/Milliyet, (2016), “Keçiören Göçmen Hizmetleri Merkezi Açıldı”, <http://www.milliyet.com.tr/yerel-haberler/ankara/kecioren-gocmen-hizmetleri-merkezi-acildi-11708006> (19.09.2019).
- W/Refworld, (1997), “UNHCR Comprehensive Policy on Urban Refugees”, <https://www.refworld.org/pdfid/41626fb64.pdf> (07.02.2019).
- W/TBB, (2005), “Türkiye Belediyeler Birliği Tüzüğü”, <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/turkiye-belediyeler-birligi-tuzugu> (16.01.2019).

- W/UNHCR, (2001), “Evaluation of the Implementation of UNHCR’s Policy on Refugees In Urban Areas”, <https://www.unhcr.org/research/evalreports/3c0f8bd67/evaluation-implementation-unhcrs-policy-refugees-urban-areas.html> (07.02.2019).
- W/UNHCR, (2009), “UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas”, <https://www.unhcr.org/protection/hcdialogue%20/4ab356ab6/unhcr-policy-refugee-protection-solutions-urban-areas.html> (07.02.2019).
- W/UNHCR, (2012), “The Implementation of UNHCR’s Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas”, <https://www.unhcr.org/research/evalreports/516d658c9/implementation-unhcrs-policy-refugee-protection-solutions-urban-areas-global.html> (07.02.2019).
- W/TDK, (2019), “Büyük Türkçe Sözlük”, [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts) (28.01.2019).
- W/Yeni Asır, (2018), “İzmir’de mülteci mezarlığı:412 numaralı ada”, <https://www.yeniasir.com.tr/izmir/2018/10/16/izmirde-multeci-mezarligi-412-numarali-ada> (28.09.2019).

*Yasal Düzenlemeler:*

- “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, **Resmi Gazete**, 3.10.1992.
- “Belediye Kanunu”, **Resmi Gazete**, 13.7.2005.
- “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, **Resmi Gazete**, 23.7.2004.
- “Cenevre’de 28 Temmuz 1951 Tarihinde İmzalanmış Olan Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun, **Resmi Gazete**, 5.9.1961.
- “Geçici Koruma Yönetmeliği”, **Resmi Gazete**, 22.10.2014.
- “İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”, **Resmi Gazete**, 15/7/2008.
- “İskan Kanunu”, **Resmi Gazete**, 1.7.1926.
- “İskan Kanunu”, **Resmi Gazete**, 21.7.1934.
- “İskan Kanunu”, **Resmi Gazete**, 26.9.2006.
- “Kent Konseyi Yönetmeliği”, **Resmi Gazete**, 8.10.2006.
- “Türkiye Cumhuriyeti Anayasası”, **Resmi Gazete**, 9.11.1982.
- “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye iltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik”, **Resmi Gazete**, 30.11.1994.
- “Türk Vatandaşlığı Kanunu”, **Resmi Gazete**, 12.6.2009.

“Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu”, **Resmi Gazete**, 11.4.2013.

“Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik”,  
**Resmi Gazete**, 17.3.2016.

*İnternet Kaynakları:*

- <http://www.adana.bel.tr/versiyon4/> (17.09.2019).  
<http://www.adanakentkonseyi.org.tr/> (17.09.2019).  
<https://www.alanya.bel.tr/> (20.09.2019).  
<http://alanyayabancilarmeclisi.com/Intro> (20.09.2019).  
<https://www.altindag.bel.tr/> (19.09.2019).  
<https://www.ankara.bel.tr/> (18.09.2019).  
<http://www.antalya.bel.tr/> (20.09.2019).  
<https://www.bursa.bel.tr/> (21.09.2019).  
<http://www.bursakentkonseyi.org.tr/> (21.09.2019).  
<http://www.cankaya.bel.tr/> (19.09.2019).  
<https://www.esenyurt.bel.tr/> (25.09.2019).  
<http://www.fatih.bel.tr/> (26.09.2019).  
<https://gaziantep.bel.tr/> (22.09.2019).  
<https://www.genclikmeclisi.istanbul/> (25.09.2019).  
<http://www.hatay.bel.tr/> (24.09.2019).  
<https://www.ibb.istanbul/> (25.09.2019).  
<https://www.izmir.bel.tr/> (28.09.2019).  
<https://www.kayseri.bel.tr/> (29.09.2019).  
<https://www.kecioren.bel.tr/> (19.09.2019).  
<http://kecioren-ghm.org/> (19.09.2019).  
<https://www.konak.bel.tr/> (28.09.2019).  
<http://www.konakkentkonseyi.org/> (28.09.2019).  
<https://multeciler.org.tr/> (27.09.2019).  
<https://muratpasa-bld.gov.tr/> (20.09.2019).  
<https://www.orhangazi.bel.tr/> (21.09.2019).  
<http://www.sanlıurfa.bel.tr/> (01.10.2019).  
<https://www.sanlıurfakentkonseyi.org.tr/> (01.10.2019).

<https://www.seyhan.bel.tr/> (18.09.2019).

<http://www.sultanbeyli.istanbul/> (26.09.2019).





## ÖZET

İnsanlık, tarih boyunca göç olgusu ile karşı karşıya kalmıştır. Türkiye de her dönem bu göç hareketlerinden payına düşeni almıştır. Bugün de farklı nedenlerde gelen çok sayıda yabancı Türkiye’de kentlerde yaşamaktadır. Kentlerde yaşayan yabancıların etkileşim halinde oldukları ve hizmet talep ettikleri birimlerden biri belediyelerdir. Bu çalışmanın amacı, kentlerde bulunan yabancılara hizmet sunumunda belediyelerin üstlendiği rolleri anlayarak öneriler getirmektir.

Bu çalışma giriş ve sonuç kısımları ile iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, ilk olarak göç ve göçmen/yabancı konularına ilişkin kavramlar mevcut yasal düzenlemeler esas alınarak açıklanmıştır. Devamında Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinden günümüze kadar Türkiye coğrafyasına yönelen göç hareketleri, gelen yabancılara hizmet sunan birimlere odaklanılarak ortaya konmuştur. Çalışmanın ikinci bölümünde, Türkiye’de yabancılara hizmet sunumunda öne çıkan belediyelerinden bazılarının hizmetleri incelenmiştir. Sonuç olarak ise incelenen belediyeler esas alınarak örnek uygulamalar ortaya konmuş ve bir koordinasyon mekanizması öngörülmüştür.

**Anahtar Kelimeler:** Göç Hareketleri, Göçmen, Kentte Yaşayan Yabancı, Belediye Hizmetleri.

## ABSTRACT

Humanity has faced with the phenomenon of migration throughout history. Turkey also have had its share from that migration movements. Also today, a large number of foreigners who are coming to Turkey several reasons are living in the cities. Municipalities are one of the units that urban foreigners interact and claim services. The purpose of this study, understanding the roles of municipalities about providing services to urban foreigners and making suggestions.

This study consist of introduction and conclusion parts and two main chapters. In the first chapter, as a beginning the concepts related to migration and migrant/foreigner issues were explained based on current legislative regulations. Following, the migration movements to Turkey from the last period of Ottoman Empire to nowadays was presented focus on the providing services. In the second chapter of the study, some municipalities that are featured about providing services to foreigners in Turkey were analysed. In conclusion, model practises were presented and a coordination mechanism was designed based on examined municipalities.

**Keywords:** Migration Movements, Migrant, Urban Foreigner, Municipal Services.