



Makale Türü / Article Type: Araştırma / Research

## TÜRKİYE'DE GÖÇ YÖNETİMİNİN HİZMETTE YERELLİK BAĞLAMINDA DEĞERLENDİRİLMESİ

Simge DAĞIDIR<sup>1</sup>

### ■ Özet

Göç, insanların ekonomik, siyasi, kültürel, savaş ve eğitim gibi çeşitli nedenlerle coğrafi olarak yer değiştirmeleri sonucu ortaya çıkan bir olgudur. Merkezi hükümetler göç konusunda ülkedeki en yetkili kurum olarak bilinmektedir. Yerel anlamda ise merkezi örgütlenme ile uyumlu yerel yönetimler göç yönetiminden sorumlu kurum olarak bilinmektedir. Göçmen, mülteci, şartlı mülteci ve geçici korumaya sahip yabancılarla ikincil koruma statüsündeki yabancıların sosyal hayata uyumu, istihdam durumu, eğitim, sağlık ve kültürel kamu hizmetlerinin sunulması hususunda vatandaşa en yakın birim olan yerel yönetimler göç yönetiminde hizmet ifasında bulunmaktadır. Araştırmada, Türkiye'de hizmette yerellik bağlamında hizmet veren yerel yönetimlerin göç yönetiminde rolünün ortaya koyulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda, nitel araştırma yöntemlerinden biri olan doküman incelemesi tekniğiyle mevzuat incelenmiş, kurumsal yapılanma ele alınmış ve mevzuatın alanda uygulanması açısından bulgular betimsel anlamda ifade edilmiştir. Araştırma, göçe ilişkin temel düzenlemeleri içeren kanun ve yönetmeliklerle sınırlı tutulmuştur. Araştırma sonucunda, yasal anlamda mevzuat özelinde gereksinim duyulan düzenlemelerin yapılmaya çalışıldığı; ancak hizmette yerellik anlamında gerek yasal anlamda gerek hizmet bakımından yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarına yönelik bir düzenlemenin yapılmadığı görülmüştür. Gerek yasal düzenlemelerin yapılması gerekse mali açıdan lüzum bulunan tedbirlerin alınması halinde yerel yönetimlerin göç yönetimi konusundaki etkinliğinin artacağı hususuna dair değerlendirmelere ve tespitlere yer verilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** Hizmette Yerellik İlkesi, Türkiye'de Göç Yönetimi, Yerel Yönetimler

### Assessment of Migration Management in Turkey in the Context of Subsidiarity

### ■ Abstract

Migration is a phenomenon that occurs displacement of people for various reasons such as economic, political, cultural, war and education. Central governments are known as the most authoritative institution in the country on immigration. Consequently, local governments that are compatible with the organization at the central level are known as the institution responsible for migration management. Local governments, which are the closest units to the citizens in terms of adaptation of Immigrant, refugee, conditional refugee and foreigners with temporary protection and foreigners under secondary protection status to social life, employment status, education, health and cultural public services, provide services. In the research, it is aimed to reveal the role of local governments, which provide service in the context of locality in service in Türkiye, in migration management. In this context, the legislation was examined by the document review method, the institutional structure was discussed, the findings were expressed descriptively as the implementation of the legislation in the field. The research is limited to laws and regulations that include basic regulations on immigration. Consequently the research, it was determined that the necessary regulations were tried to be made in the legal sense; however, there is no regulation regarding the duties and responsibilities of local governments as subsidiarity, both legally and as service. Qualitative research method has been used in the article, and evaluations and determinations regarding the issue that the efficiency of local governments in migration management be increasing to if legal arrangements are made and necessary measures are taken financially.

**Keywords:** Principle of Subsidiarity, Migration Management in Turkey, Local Governments

<sup>1</sup> Doktora Öğrencisi, Tarsus Üniversitesi, simgekayadagidir@gmail.com, ORCID: 0000-0003-3035-0987.

## GİRİŞ

Göç, insanoğlunun varlığı kadar eskiye götürülebilecek bir olgudur. Türkiye sahip olduğu coğrafi konumu gereği göç ile sürekli karşı karşıya kalma özelliğine sahiptir. Özellikle 21. yüzyılda ulaşım ve haberleşme gibi olanakların artışı, göç hususunda da hareketliliklerin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Göç hareketleri belirli esaslar üzerinden sınıflandırılmaktadır. İrade esasına göre göçler: gönüllü ve zorunlu göç. Yoğunluk esasına göre göçler: bireysel ve kitlesel göçler. Ülke sınırları esasına göre yapılan iç ve dış göçler: Yerleşme süreleri esasına göre göçler geçici ve sürekli göç (Çağlar, 2018:34). Yasallık esasına göre düzenli ve düzensiz göç şeklinde türlere ayrılmaktadır (Şemşit, 2018:281). Göç türleri tanımlanırken göçün bir özelliği ön plana çıkarılarak göç türleri açıklanmaya çalışılmaktadır (Benson ve O’reilly, 2016: 26).

2013 yılında çıkarılan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu göç sonucunda Türkiye’ye giriş yapan yabancıları farklı şekillerde tanımlamaktadır. Bu tanımlamalara göre; vatansız, hiçbir devlete vatandaşlık bağıyla bağlı bulunmayan ve yabancı sayılan kişi anlamına gelirken; mülteci, Avrupa’da gelişen 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 yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye” statü belirleme işlemi sonucunda verilen statüyü ifade etmek için kullanılır. Şartlı mülteci ise Avrupa Ülkeleri dışında gelişen 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 yabancıya veya bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen vatansız kişiye statü belirleme işlemleri sonrasında verilen statüyü, geçici koruma ise ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancıları ifade etmektedir (Resmî Gazete, 2013: 6458).

2011 Suriye İç Savaşı sonrasında Türkiye’ye yönelen kitlesel göç neticesinde Türkiye Cumhuriyeti, Suriyeli göçmenleri geçici koruma kapsamına almıştır. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’na göre, geçici koruma kapsamındaki yabancıların Türkiye’ye kabulü, Türkiye’de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye’den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Cumhurbaşkanı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmektedir (Resmî Gazete, 2013: 6458). Bu doğrultuda Geçici Koruma Yönetmeliği 2019 yılında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Türkiye Cumhuriyeti, Suriyeli göçmenleri, “misafir” sıfatıyla isimlendirmiştir (Efe v.d., 2022: 79).

Adrese dayalı yapılan nüfus kayıt sistemine göre hesaplamada toplam nüfus içerisinde Türkiye Cumhuriyeti vatandaşları ile yabancı uyruklu kişiler yer alırken geçici koruma kapsamında yer alan Suriyeli sığınmacılar bu veriye dâhil edilmemektedir (Efe v.d, 2022:80). Dolayısıyla kent nüfusuna dâhil edilmeyen geçici koruma altındaki Suriyeli sığınmacılar hizmet sunumu noktasında yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerden doğrudan veya dolaylı yollarla faydalanmaktadır.

Türü ne olursa olsun ortaya çıkan sonuçlar açısından göç, idare edilmesi ve dolayısıyla etkin bir şekilde yönetilmesi gereken bir olgudur. Yaşanan göç sonucunda ülke içinde kaynak dağılımı, eğitim, istihdam, sosyal ve kültürel uyum gibi birtakım sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Yabancıların uyumu ve göç edilen ülkedeki hakların korunması bağlamında kurumsal yapılanmalar göç yönetiminde temel aktörlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Göç sürecinin yönetilmesi de ülkeler açısından önemli hale gelmektedir. Merkezi ve yerel düzeyde örgütlenen yönetimler göç konusunda örgütlü bir çalışma yürüterek göç hareketlerini kontrol altında tutmaya çalışmaktadır.

Merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin ortak bir yaklaşımla çözmeye çalıştığı göç sorunları kent düzeyinde ortaya çıkan bazı sorunlarla yerel yönetimleri karşı karşıya bırakmaktadır. Öncelikle yerel yönetimler açısından kamu hizmeti yükü artmaktadır. Barınma, eğitim, sağlık ve ekonomi gibi temel gereksinimlerin karşılanması noktasında yerel yönetimler üzerinde baskı artmaktadır (Akman, 2018: 456). Ortaya çıkan göç sonucunda merkezi yönetimler kadar yerel yönetimlerin de göçten ciddi anlamda etkilendiği görülmektedir (Karaoğlan, 2022:27).

Türkiye'nin özellikle 2000'li yıllar sonrasında karşı karşıya kaldığı kitlesel göç hareketleri birtakım sorunları da beraberinde getirmiştir. Bulunduğu coğrafi konum nedeniyle göç olgusu Türkiye için varlığını daima hatırlatan bir konu olma özelliğine sahiptir. Dolayısıyla bu durum ülke yönetimi ve daha özel anlamda da yerel yönetimlerce idare edilmesi gereken sorun alanlarını barındırmaktadır. Halka en yakın yönetim birimi olarak kabul edilen yerel yönetimler kamu hizmetlerinin yürütülmesinde "hizmette yerellik" ilkesi gereği kamu hizmetini yürütmesi en etkili ve sorumlu kurum olarak görülmektedir. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na göre yerel yönetimlere ilişkin "Genel Müdürlük, görevleriyle ilgili konularda ... yerel yönetimler .... ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla yetkilidir" ifadesi yer almaktadır. Ancak iş birliği ve koordinasyonun sağlanması konusunda yerel yönetimler işlev, yetki, görev ve kaynak bakımından arka planda kalmaktadır (Ateş, 2020: 25).

Bu kapsamda çalışmada, güncelliğini sürekli koruyan göç hareketleri sonucunda yerel yönetimler için hizmet ifasında önemli olan ve hizmette yerellik ilkesi gereği ortaya çıkan hususların ele alınması amaçlanmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye'de uygulanan göç yönetimi; merkezi idare ve yerel yönetimler ayrımı temelinde ele alınmış, ikinci bölümde yerel yönetimlerin temel ilkelerinden kabul edilen hizmette yerellik ilkesinin kavramsal temelleri üzerinde durulmuş ve son olarak hizmette yerellik ilkesi bağlamında Türkiye'nin göç yönetimi değerlendirilmeye çalışılmış ve buna bağlı olarak da çeşitli önerilerde bulunulmuştur.

## 1. TÜRKİYE’DE GÖÇ YÖNETİMİ

Göç yönetimi, en yalın haliyle “uluslararası arenada gerçekleşen göç süreçleri üzerinde devletlerin kontrolleri ve bu kontrolün sağlanması amacıyla yürüttükleri politikalar” şeklinde ifade edilebilir. Göç yönetimi; ülke sınırları içerisinde yabancıların giriş-çıkışları, ülkedeki durumları, mülteci haklarını ve göçmenlere sağlanan koruma konularını kapsamaktadır (Ünal ve Gedik, 2022:56). Göçün yönetimi, göçmen, sığınmacı ve geçici koruma statüsünde yer alanların ülkeye girmesinden önceki çeşitli uygulama ve kanuni düzenlemelerle başlar. Göç hareketlerine yönelik önlemler ve kontroller de göç yönetimi içerisinde ele alınmaktadır. Öte yandan göç yönetimi süreci yabancıların toplum içindeki ihtiyaçlarının karşılanması ve toplumsal uyumun sağlanması konularını da kapsayan oldukça geniş bir süreçtir (Kabakuşak, 2014: 6).

Türkiye’nin göç politikaları genel olarak üç döneme ayrılarak ele alınmaktadır. Bunlar; 1923-1950 arası yılları kapsayan ulus-devlet anlayışının inşa edildiği ve daha çok dini kaynaklı mübadele göçlerinin yaşandığı dönem; 1950-1980 arası ekonomik nedenlerle göç hareketliliklerinin başladığı dönem; 1980’den sonraki zaman ise insan hakları ve uluslararası göç hareketliliklerinin arttığı ve geliştiği Türkiye’nin de aktif olarak hem göç verip hem de göç aldığı dönemdir (Aksoy, 2012: 297). Başlangıçta daha küçük çaplı olan göçler zamanla daha büyük ölçekte meydana gelmiştir. Bu durum mevcut göç yönetim sürecinin yeniden gözden geçirilmesine ve daha kapsamlı bir göç yönetiminin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Ayrıca son aşamada göçe ilişkin bakış açısı ve uluslararası aktörlerin etkisiyle Türkiye’nin göç yönetimi uluslararası anlamda entegrasyon temelinde ilerlemektedir. Diğer ülkelerle yapılan anlaşmalara uyum sağlanması yoluyla daha çok insan haklarına dayalı ve ülke çıkarlarının da gözetilmeye çalışıldığı göç hareketleri Türkiye tarafından benimsenmeye çalışılmaktadır.

Küresel çapta göç olgusu I. ve II. Dünya Savaşlarından sonra ülkeler için yönetilmesi gereken unsurlardan biri olmuştur. Ulus-devletlerin ortaya çıkışı ve göç hareketlerinin kontrol edilmesi gerekliliği XX. yüzyılda gerçekleşen olaylar neticesinde ülkeleri göçü idare etme konusunda teşvik edici olmuştur. Ulus-devletler ile ortaya çıkan vatandaşlık kimliği beraberinde yabancı kimliğini ve vatandaş-göçmen ayrımlarını da beraberinde getirmiştir. Vize, pasaport gibi göçün kontrol mekanizmaları da yine bu dönemin ürünleri olarak karşımıza çıkmaktadır (Demirhan ve Aslan, 2015:30).

1980’li yıllar sonrasında Ortadoğu ülkelerinde ortaya çıkan siyasi çatışmalar ve özellikle Suriye İç Savaşı neticesinde meydana gelen Arap Baharı yoğun göç hareketlerinin Türkiye üzerinden Avrupa ülkelerine yönelmesine neden olmuştur. Göç hareketlerinden doğrudan etkilenen Türkiye, komşu ülkeleri başta olmak üzere siyasi karışıklık yaşayan ülkelerden yoğun göçler almaya başlamıştır. Bu durum göç hareketlerinin yönetilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmış ve zaman içinde kurumsal ve hizmet anlamında ihtiyaçları olduğunu gözler önüne sermiştir. En büyük ölçekli göç hareketi ile Suriye Savaşı sonrası karşılaşılan Türkiye, meydana gelen göçün yönetimi hususunda hem ülke içinde hem de uluslararası anlamda Avrupa ülkeleriyle çeşitli entegrasyon çalışmalarına başlamıştır. Hukuksal altyapı

yetersizliği ve kurumsal anlamda ihtiyaçların ortaya çıkışıyla bu sorunlara cevap vermek amacıyla g yönetiminde değişiklikler yapılarak g yönetim süreci yeniden düzenlenmeye başlamıştır.

Türkiye’de i ve dış g olmak üzere iki tip g türünün rneklarine de sık rastlanmaktadır. Bu çalışmada g yönetimi olarak, Türkiye’nin diğer ülkelerle ilişkisini gerektiren dış gler ele alınmaktadır. Sanayileşme, eğitim gibi daha çok ekonomik nedenlerle ülke içinde dinamik olan i g ve özellikle 2011 Suriye iç savaşı gibi siyasi nedenlerle meydana gelen dış gler Türkiye’nin g yönetimi için çözülmesi gereken g hareketlerini beraberinde getirmiştir. Dış g temelinde düşünüldüğünde kaynak, hedef veya transit ülke konumunda olan Türkiye için yabancılara yönelik uygulanacak faaliyetleri ve bu g hareketinin kontrolünü içermesi bakımından glerin kontrolü devlet idaresi için önemli konuların başında gelmektedir. Gerek karşılıklı anlaşmalar ve gerek uluslararası konuları gündeme getirmesi açısından dış glerin yönetilmesi daha karmaşık bir düzlemde meydana gelmektedir. Dolayısıyla merkezi ve yerel düzeyde g yönetiminin bu konuda bütünleşik bir politika çerçevesinde görev ve yetki bölüşümüne ihtiyaç duyulmaktadır.

lkeler arası gerçekleşen glerde fiziksel ve ekonomik kaynak ihtiyaının yanı sıra sığınma hareketleri sonucu ortaya çıkan sosyal ve kültürel problemler de meydana gelmektedir. Sığınmacıların ülkeye girişi, vize ve ikametleri, çalışma izni ve vatandaşlığa erişim gibi egemenlik alanıyla ilgili olan hususlarda merkezi yönetim söz sahibidir. Öte yandan ortaya çıkan gün sosyal ve kültürel etkileriyle entegrasyon, kültürel, sosyal, eğitim ve iş hayatına giriş gibi meselelerde yerel yönetimler görev almaktadır (Akman, 2018; Daoudov, 2015:4).

### **1.1. Merkezi Düzeyde G Yönetimi**

Türkiye’de g yönetimi konusunda ilk olarak merkezi yönetim ve onun tarafından görevlendirilen organlar dikkat çekmektedir. Kanuni boyut başta olmak üzere güvenlik, sağlık ve eğitim gibi temel hizmet alanlarına yönelik belirlenen usller merkezi yönetimin görevlendirdiği organlar eliyle göçmen, sığınmacı ve ikincil koruma statsndekiler için uygulanmaktadır. Yerel yönetimlerin özellikle sosyal belediyecilik kapsamında yürüttüğü hizmetler ve sivil toplum kuruluşları eliyle yürütülen hizmet alanları dışında g yönetimi konusunda sorumluluk merkezi yönetime aittir. Merkezi yönetim, aktif kararlar alarak ülke genelinde örgütlenmiş organlar eliyle hizmet yürütmektedir.

#### **1.1.1. Ge İlişkin Kurumsal Yapılanma**

Türkiye’nin idari teşkilatı kapsamında g yönetimi ile ilgili merkezi idare bünyesinde görevli çeşitli idareler bulunmaktadır. G konusunda en yetkili kurum olarak İçişleri Bakanlığı ve ona bağlı olarak çalışan idareler merkezi yönetimin ge ilişkin hizmetlerini yürütmektedir. İçişleri Bakanlığı’nın yanı sıra; Sağlık Bakanlığı, alışma Bakanlığı ve Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’nın da gün yönetimi ve g edenlerin sevk ve idaresine ilişkin yetki ve görevleri bulunmaktadır. Bu idarelere aşağıdaki başlıklarda yer verilmiştir.

#### *1.1.1.1. Sağlık Bakanlığı*

Sağlık Bakanlığı’na bağlı olan Halk Sağlığı Genel Müdürlüğü’ne bağlı olarak kurulan Göç Sağlığı Daire Başkanlığı göç sağlığına ilişkin hizmetleri Sağlık Bakanlığı adına yürütmektedir. Ayrıca Sağlık Bakanlığı tarafından uygun görülen yerleşim yerlerinde sivil toplum kuruluşları tarafından gönüllülük esasına göre ücretsiz sağlık hizmeti sunulmaktadır (Küçük, 2019: 478). Kitlesele olarak büyük bçr göç dalgasına neden olan Suriye kaynaklı göçler sonucunda ihtiyaç duyulan sağlık hizmetleri Sağlık Bakanlığı tarafından ifa edilmiştir. Bu bağlamda Suriyeli göçmenler geçici koruma altına alınmış ve geçici koruma merkezlerinin sağlık için uygun hale getirilmesi, bu alanlarda sağlık hizmeti sunan merkezlerin denetlenmesi Sağlık Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir (Türk Tabipler Birliği, 2016: 79).

#### *1.1.1.2. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı*

Mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma başvuru sahibi yabancılarla uluslararası koruma talebinde bulunan yabancılar için çalışma izni Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı tarafından verilmektedir. Ayrıca Göç İdaresi Başkanlığı tarafından verilen kimlik belgeleri de çalışma izni yerine geçmektedir (Koca, 2016: 51).

#### *1.1.1.3. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı*

Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı’na bağlı olan Göç, Afet ve Acil Durumlarda Psikososyal Destek Daire Başkanlığı tarafından geçici koruma statüsüne sahip yabancılar için psikososyal destek temelli faaliyetler yürütölmektedir. Psikososyal faaliyetlerin uygulanması ve takibi de daire başkanlığı tarafından yapılmaktadır (<https://www.aile.gov.tr/>).

#### *1.1.1.4. İçişleri Bakanlığı*

İçişleri Bakanlığı, göç yönetimi konusunda merkezi düzeyde en yetkili kurum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bakanlığın görev alanları arasında sayılan “göç politikaları oluşturma” ve “etkili sınır yönetimi ve güvenliği” konuları göç yönetimi hususunda bu bakanlığa önemli hizmetler yüklemektedir. Ayrıca yabancıların nüfus ve vatandaşlık hizmetleri de bu Bakanlığın görev alanına girmektedir (İçduygu ve Aksel, 2012: 45). Öte yandan genel mahiyette göç ile ilgili olan ve diğer idarelerce tespit edilen uygulamalar yine bu bakanlığın hiyerarşik astı durumunda olan valilikler eliyle tatbik edilmektedir. Bu bakımdan İçişleri Bakanlığı’nın genel ve özel anlamda göç politikasının belirlenmesi ve uygulanması ile izlenmesinde önemli bir fonksiyonunun olduğu görölmektedir.

#### *1.1.1.5. Göç Kurulu*

2018 öncesinde Göç Politikaları Kurulu olarak adlandırılan kurulun adı, 17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle “Göç Kurulu” olarak değiştirilmiştir. Düzenlemede yer alan tanıma göre “Göç Kurulu; Türkiye'nin yabancılarla ilgili göç stratejilerini belirlemek, koordinasyonunu ve uygulanmasını takip etmekle görevli olup İçişleri Bakanının başkanlığında, İçişleri Bakanlığınca belirlenecek bakanlık kurum ve kuruluşların temsilcilerinden oluşur. Kurul, İçişleri Bakanının çağrısı

üzerine toplanır.” (RG, Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 13 Eylül 2018: Sayı 17) şeklinde tanımlanmıştır.

#### 1.1.1.6. Göç İdaresi Başkanlığı

2013 yılında yürürlüğe konulan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun tatbiki ile teşekkül ettirilen Göç idaresi Başkanlığı, göçe ilişkin eksikliği bilinen kurumsal yapılanma ihtiyacını karşılamak ve bütünleşik bir göç politikasının merkezi ve yerel düzeyde örgütlenmesi sonucunda uygulanması amacıyla kurulmuştur. Uzun yıllar Göç İdaresi Genel Müdürlüğü olarak adlandırılan kurum İçişleri Bakanlığı'na bağlı bulunmakta olup taşra ofisleriyle göçe ilişkin, kabul, geri gönderme, yerleştirme gibi konularda hizmet vermektedir. Genel hatlarıyla bakıldığında göç konusunda politika belirlemek, mevzuat gelişimini ve stratejilerin uygulanmasını sağlamak başlıca görevleri arasında sayılmaktadır (Baykal ve Yılmaz, 2020: 645).

Göç İdaresi Başkanlığı; Yabancılar Genel Müdürlüğü, Uluslararası Koruma Genel Müdürlüğü, Düzensiz Göçle Mücadele ve Sınır Dışı İşleri Genel Müdürlüğü, Uyum ve İletişim Genel Müdürlüğü, Yönetim Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Hukuk Müşavirliği, Basın ve Halkla İlişkiler Müşavirliği'nden oluşan bir merkezi teşkilat yapısına sahiptir. Ayrıca Başkanlık, merkezi düzey ile uyumlu taşra ve yurt dışı teşkilatlarıyla da örgütlenmiştir (Tamer, 2019: 4705).

### 1.2. Yerel Düzeyde Göç Yönetimi

Yoğun göç dalgasının yaşandığı 2011 Suriye Savaşı sonrası Türkiye'ye gelen geçici koruma altında sayılan yabancılar için özellikle sınır kentlerinde barınma ve beslenme gibi gereksinimlerin karşılanmasına yönelik hizmetler yerel yönetimlerle eliyle sağlanmaya başlamıştır (Akman, 2018: 457-458).

Türkiye'de göç yönetiminin merkezi ölçekte yapılanmasına ek olarak göçle etkileşim içinde bulunan yerel yönetim birimlerinin göçe ilişkin görev dağılımını net bir şekilde ifade edilmemektedir. İl özel idareleri, belediyeler ve bağlı idareler ile köyler özelinde ele alındığında özellikle bu yerel yönetim birimlerinin kanunlarında göç hususunda görev ve yetkilendirmenin eksikliği dikkat çekmektedir. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'na göre yerel yönetimlerin göç faaliyetleri karşısındaki konumu, uygulaması gereken politika ve uygulamaların tanımı hakkında bir düzenleme bulunmamaktadır. Bahsi geçen Kanun'un “Göç İdaresi” başlıklı bölümünde yerel yönetimlerin göç yönetimine ilişkin, “Genel Müdürlük, görevleriyle ilgili konularda kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, özel sektör ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği ve koordinasyonu sağlamakla yetkilidir.” ifadesi yer almaktadır. Ancak söz konusu iş birliği ve koordinasyonun görevler özelinde mahiyeti ile net bir açıklama ve bilgi anılan düzenlemede yer almamaktadır (Aktel ve Kaygusuz, 2018: 596).

Göç hareketliliği, ekonomik ve fiziksel kaynaklara yönelik baskı doğurmasının yanı sıra sosyal ve kültürel bazı sorunları da beraberinde getirmektedir. Yabancıların ülkeye girişinden yerleşme

sürecine, ikamet ve vizeden vatandaşlık ve işgücüne katılım gibi oldukça çeşitli sorunlar da meydana gelmekte ve çözüm beklemektedir. Bu konularda mülteci, şartlı mülteci, ikincil koruma statüsüne sahip yabancılar ve uluslararası koruma statüsündeki yabancılarla İçişleri Bakanlığı’na bağlı olan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Taşra Teşkilatları ilgilenmekte; fakat uyum politikaları, sosyal ve kültürel hizmetler, eğitim ve iş imkânı gibi hususlar Göç İdaresi Başkanlığının belirleyeceği ilke ve esaslar doğrultusunda yerel yönetimlerin yerine getirmesi gereken görevleri barındırdığı görülmektedir.

Ülke yönetimi anlamında bakıldığında, göç hareketleri güvenliğe ilişkin sorunları da beraberinde getirmektedir. Bunun bir sonucu olarak merkezi yönetim göçe ilişkin yetkilerini yerel yönetimlerle paylaşma hususunda çekinceyle yaklaşabilmektedir. Yerel yönetimlerin göç yönetimi konusunda aktif rol alamamasının altında üç temel etken yer almaktadır. Bunlar mali, hukuki ve toplumsal engeller olarak ifade edilebilir. Mali engel “kaynak yetersizliği”, hukuki engel “hukuksal düzenlemelerin yerel yönetimler açısından açık bir görev ve yetki dağılımı sunmaması”, toplumsal engel ise “sığınmacılara karşı halk tarafından verilen olumsuz tepkilerin yerel yönetimleri harekete geçme konusunda kısıtlaması” olarak ifade edilmektedir (Akman, 2018: 459).

Türkiye’de göç yönetimi yerel yönetimler açısından ele alındığında sosyal yardımlarla sınırlı kaldığı ifade edilebilir. Öte yandan günlük hayatta sığınmacıların toplum içindeki hareketlerinden en fazla etkilenen yönetim birimi olarak yerel yönetimler karşımıza çıkmaktadır. Dolayısıyla hem hizmette yerellik ilkesi gereği hem de göç hareketinden oldukça etkilenen birimler olarak yerel yönetimlerin sığınmacılar konusunda refah, kamunun huzuru ve güvenliğinin sağlanması amaçlarıyla daha fazla faaliyette bulunması gerektiği görülmektedir.

Yerel düzeyde meydana gelen sosyolojik, iktisadi, kültürel ve mekâna dayalı üretimler yerel yönetimleri etkilemesinden dolayı göç hareketlerini yönetmek ve bu çerçevede oluşan göç neticesinde mekânsal baskının yönetilerek yabancıların ihtiyaçlarının sosyal entegrasyon temelinde giderilmesine imkân veren politika üretmek yerel yönetimlerin göçe ilişkin görevleri olarak sayılabilir (Bahçeci ve Uzun, 2017:6).

Yerel düzeyde meydana gelen toplumsal, iktisadi, siyasal, kültürel ve mekânsal olayların tümü yerel yönetimlerin görev alanına girmesinden dolayı, birçok farklı mecrayı etkileyebilen göç hareketleri de yerel yönetimleri etkileme potansiyeli barındırmaktadır. Yaşanan göç sonrası ortaya çıkan mekânsal baskılar ve yabancıların ihtiyaçlarının karşılanması hususunda yerel politika üreticilere çeşitli görev ve sorumluluklar düşmektedir. Kentsel alt yapıdan istihdama, sağlıktan eğitime ve yabancıların göç edilen topluma uyum sağlamasına kadar çeşitli problemler yerel idarelerce çözülmeyi beklemektedir. Merkezi idare ile çizilen göç yönetimi rotasından ilerleyerek göç yönetimine dâhil olan yerel yönetimlerin göçten etkilenmelerinin kaçınılmaz olduğu bilinmektedir. Bunun sonucunda yerel yönetimler merkezi düzeyle görev ve yetki paylaşımı çerçevesinde görevlerini ifa etmeye devam etmektedir.



## 2. HİZMETTE YERELLİK İLKESİ

Kamu hizmetinin kamu sektörü eliyle sunulmasına dayanan kamu yönetimi anlayışı zaman içinde önemli değişikliklere uğramıştır. Çeşitli aktörlerin yönetim sürecine dâhil edilmesiyle birlikte hizmette yerellik ve yönetişim gibi çeşitli tanımlamalar ortaya çıkmıştır. “Yeni Kamu İşletmeciliği” anlayışı olarak kabul edilen “bir kamu hizmetinin merkezi hükümet eliyle değil çok oluşumlu yapılar eliyle yürütülmesine imkân veren” bu anlayış, yerel yönetimler açısından çeşitli sonuçlar doğurmuştur. Yeni Kamu İşletmeciliği’nin yanı sıra 1988 yılında kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı yerel yönetimlerin geliştirilmesi ve daha özerk kılınması amacını taşımaktadır (İnaç ve Ünal, 2007: 2). Şartta merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin sınırlarının nasıl olması gerektiği, yerel makamların mali kaynakları, yerel yönetimlerin yasal olarak korunması maddeleri yer almakta ve hizmette yerellik açısından önem taşımaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 9. Maddesine göre; yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olması gerektiği, 11. Maddede yasal yolların yerel yönetimler açısından açık olduğu, madde 13’te ise bu şartın yerel makamların tüm kategorileri için uygulanacağı ifade edilmektedir (T.C. Resmî Gazete, 1992, Sayı 21364).

Yerindelik ilkesi olarak da ifade edilen hizmette yerellik, en basit haliyle “bir kamu hizmetinin kamu hizmetinden faydalanacaklara en yakın yönetim birimi tarafından icra edilmesi” anlamı taşımaktadır. Daha etkili ve verimli hizmet sunumu amacıyla ortaya çıkan bu ilke, bir anlamda yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında artışa işaret etmektedir. Devlet ancak, kamu hizmetinin sunulması hususunda bir aksilik yaşanması durumunda kanunda yer alan kısıtlar ölçüsünde müdahale edebilmektedir. Öte yandan bu ilke bireysel olarak yerine getirilebilecek işlerin devlet müdahalesine ihtiyaç duymadığına işaret etmektedir (Eryılmaz, 2002:80). Hizmette yerellik ilkesinin altında yatan temel varsayım vatandaşın toplumsal ve siyasal hayatın merkezinde yer alması düşüncesidir (Tozlu, 2017: 237). Bu nedenle en yakın yerel yönetim biriminin hizmeti yürütmesi gerekliliği ifade edilmektedir.

Kamu hizmeti sunumunda etkinlik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde ortaya çıkan hizmette yerellik, esasen kamu hizmetinin merkezi yönetim veya yerel yönetimlerden hangisinin yerine getirmesi sonucunda daha çok fayda sağladığı ile ilişkilidir. Genel olarak ölçek bazlı ele alınan kamu hizmetlerinde büyük ölçekli üretim gerektiren mal ve hizmetler merkezi idare eliyle, daha küçük ölçekteki hizmetler ise yerel yönetimler eliyle sunulmaktadır. Böylece etkin ve verimli kamu hizmeti sunulacağı kabul edilmektedir (Biricikoğlu ve Yalınzoğlu, 2018:260). Hizmette yerellik ilkesi, merkezi düzeydeki yönetimin yerel yönetimlere yardımını da bünyesinde barındırmaktadır. Bu yardım yerel idarelerin özerkliğini pekiştirmesi bağlamında önem taşımaktadır (Keleş, 1995: 4).

Kamu hizmetinin yerinde yerine getirilmesi anlamına gelen bu ilke, merkezi yönetimin yerel düzeyde yerine getirebileceği kamu hizmetlerini mahalli idarelere devrini temel almaktadır (Yıldırım,

2014: 134). Bu ilke aynı zamanda kamu hizmetlerinin sunumu açısından oldukça önem arz eden yetki devri ilkesi ile de yakından ilişkilidir (Altın, 2013: 112). Merkezi idare, bazı yetkilerini yerel yönetimlerle paylaşarak daha etkin kamu hizmeti sunulması amacına yardım etmektedir.

### 3. GÖÇ YÖNETİMİNDE YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ VE HİZMETTE YERELLİK İLKESİNİN UYGULANMASI

Göç yönetiminde yerel yönetimlerin etkin bir rol üstlendiği açıktır. Mart 2015 yılında yürürlüğe giren “İltica ve Göç Alanındaki Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Eylem Planı” ile yerel yönetimlerin, sivil toplum kuruluşlarının ve işverenlerin teşvikiyle göçe yönelik uyum politikalarına dayanan bir yapının oluşturularak yabancıların hak ve sorumluluklarının net bir şekilde ifade edilmesi gerekliliği yer almaktadır. Buna ek olarak nakdi ve ayni destek hususunda yerel yönetimlere destek sağlanmasının gerekli olduğu, tüm bunları yürütebilmesi için yerel yönetimlere hukuksal anlamda yetki verilmesine ilişkin gerekli düzenlemelerin yapılması gerekliliği üzerinde durulmuştur (Kahraman vd., 2019: 49). Ancak bu tarih sonrasında yerel yönetimlerin göçe ilişkin verdikleri hizmetlerle ilgili doğrudan bir yasal düzenleme yapılmadığı dikkat çekmektedir. Bu başlık altında aşağıda yerel yönetimlerin göç karşısındaki yasal kısıtları ve uygulamalarına yer verilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası’nın 127. maddesinde düzenlenen mahalli idareler, “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişiler” şeklinde ifade edilmektedir. Kanunda da ifade edildiği üzere yerel yönetimlerin ortaya çıkış nedeni “yerel halkın müşterek ihtiyaçlarının karşılanması” amacını taşımaktadır. Bu amaç mahalli idareler ve merkezi idare arasında yapılan görev ve yetki paylaşımı açısından önem arz etmektedir. İdari ve mali anlamda da özerk olduğu 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ifade edilen yerel yönetimlerin kuruluş amacı il, ilçe ve köy başta olmak üzere bu alanlarda yaşayan vatandaşların gereksinimlerinin karşılanmasıdır (Ateş, 2020: 26).

Özellikle 1980’li yıllardan sonra Avrupa Birliği aracılığıyla gündeme gelen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarında artış meydana gelmiştir. Kamu yönetiminde yeniden yapılandırma dönemi olarak da ifade edilen bu süreç, yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında konumunun yeniden ele alınmasına olanak tanımıştır. Bu çerçevede çeşitli yasal düzenlemeler yürürlüğe girmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu bu düzenlemelerin birer ürünü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Osmanlı Dönemi ve sonrasında kurulan cumhuriyet döneminde göç hareketleri İskân Kanunları yoluyla belirlenmiştir. İskân Kanunu’na ek olarak Pasaport Kanunu, Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun, Vatandaşlık Kanunu, İltica Yönetmeliği ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun göçe ilişkin başvuru yasal düzenlemeler arasında yer almıştır (Baykal ve Yılmaz, 2020:637). 1951 yılında imzalanan uluslararası Cenevre Sözleşmesi ve AB üyelik başvuruları

neticesinde mevzuat uyumlaştırma çalışmalarının da tesiriyle çeşitli yönetmelikler kabul edilmiştir. Ayrıca 2000’li yıllarla Türkiye’nin büyük kitlesel göçlerin odağında yer almasıyla yeni yasal düzenlemelere olan ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Türkiye Cumhuriyeti’nde göçe ilişkin kabul edilen yasal düzenlemelere aşağıda yer verilmiştir:

### **3.1. İskân Kanunları**

İskân, sözlük anlamına bakıldığında: “sürekli oturmak üzere bir kimseyi bir yere yerleştirmek, yurt edindirmek, boş bir yeri meskûn hale getirmek” anlamına gelmektedir (Şakacı, 2020:37). Türkiye Cumhuriyeti’nin tarihine bakıldığında, iskân politikası siyasi, askeri ve ekonomik bir güç olarak nüfusun niteliksel olarak geliştirilmesi ve güvenlik kaygıları üzerine şekillenmiştir (İnan, 2016:12).

Türkiye ve Yunanistan arasında yapılan mübadele anlaşmaları sonrası Türkiye Cumhuriyeti kitlesel bir göç akını ile karşı karşıya kalmış, bunun sonucunda da Cumhuriyet tarihinin göçe ilişkin ilk hukuki belgesi olan 1926 İskân Kanunu çıkarılmıştır. 1934 yılında daha genişletilen Kanunla iskân konusu daha kapsamlı bir hale getirilmiştir (Baykal ve Yılmaz, 2020: 635).

### **3.2. Pasaport Kanunu**

1950 tarihinde çıkarılan düzenleme ile ülkeye giriş-çıkışların bir düzene bağlanması hedeflenmiştir. Türkiye vatandaşları ve yabancıları kapsayan Pasaport Kanunu göçün güvenlik ve hukuki boyutunu geliştirmeyi hedeflemektedir. Pasaportsuz yapılan giriş-çıkışlar sonucu uygulanacak yaptırımlar Kanununun 4. Maddesinde belirtilmektedir (Resmî Gazete, 1950, 5682).

### **3.3. Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun**

5683 sayılı Yabancıların Türkiye’de İkamet ve Seyahatleri Hakkında Kanun yabancıları kapsamaktadır. Kanunda yabancıların ülkeye kabul edilmesi, reddedilmesi ve sınır dışı edilmesinin ülkeler açısından birer egemenlik ve bağımsızlığın bir sonucu olarak hakkı olduğu; ancak bu hakkın yalnızca güvenlik sebepleriyle kullanılabileceği ifade edilerek yabancılara muamelede saygı temelli hareket edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Seviğ, 1977: 369).

### **3.4. Vatandaşlık Kanunu**

Cumhuriyet tarihinde ilk olarak 1928 tarihli 1312 sayılı Vatandaşlık Kanunu ardından 1964 tarihinde 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu ve son olarak 2009 tarihli 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu yürürlüğe girmiştir. Vatandaşlık, farklı anlam ve içeriklere sahip bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Ulusal kimlik temelinde, haklar temelinde, görev ve sorumluluklar temelinde olmak üzere çeşitli vatandaşlık tanımlamaları yapılabilir. Vatandaşlık, kişiye ülkesinde bulunan yabancılardan esirgenen hakların kendisine verilmesini isteme hakkını doğurmaktadır (Bozatay, 2010: 169-170). Dolayısıyla yabancıların ülke içinde hak kazanma istemiyle vatandaşlığa kavuşma süreci söz konusu olmaktadır.

### 3.5. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun

2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, Türkiye’de bulunan yabancıların çalışma izinlerine yönelik birtakım değişiklikler meydana getirmiştir. Bu değişiklikler neticesinde yabancıların Türkiye’de çalışma koşulları genişletilmiş ve yabancıların Türkiye Cumhuriyeti sınırları içinde çalışmaları “çalışma izni koşuluna bağlanmıştır (Alp, 2004:33).

### 3.6. 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu

5393 sayılı Belediye Kanunu 2005 yılında yürürlüğe konulmuş olup, kuruluş amacı belediyelerin organları, yönetimi, kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarının yasal düzenlemeye kavuşturulmasıdır. 5393 sayılı Kanun’da yer alan “hemşehri hukuku” kavramı yabancıların yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerden faydalanmasına imkân veren bir tanımını barındırmaktadır. Kanunun 13. maddesinde “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır.” ifadesi yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerden faydalanabilmek için herhangi bir vatandaşlık koşuluna ihtiyaç olmadığını ortaya koymaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimler yabancılarla yönelik kamu hizmetleri sunumunda bu madde esasıyla hareket edebilmektedir (Şahin, 2019).

Hemşehri hukuku ifadesi dolaylı olarak yabancılarla yerel yönetimlerin hizmetlerinden faydalanabilme imkânı verirken 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yabancılarla yönelik görev ve yetkilendirme doğrudan ifade edilmemiştir. Bu durum yerel yönetimlerin göçün yönetimi anlamında icra ettiği kamu hizmetlerinin yasal anlamda dayanaktan yoksun kalmasına zemin hazırlamaktadır. Öte yandan “hemşehri hukuku” konusunda “herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir” ifadesinin yer alması hemşehri hukukunu ikamet koşuluna bağlamaktadır. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan “belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” ibaresi kamu hizmetinden yararlanabilmeyi vatandaşlık şartına bağlamaktadır. Bu durum belediyelerin hizmetleri ifa ederken Sayıştay denetimleri başta olmak üzere karşılaşılabileceği olumsuzluklar sebebiyle çekinceyle yaklaşmalarına neden olmaktadır (Erdoğan, 2017; Akman, 2018:459). Çünkü mevcut bütçe ile vatandaşlara ek olarak daha fazla kişiye hizmet vermek durumunda kalan belediyeler, bütçe açısından çeşitli sorunlarla karşı karşıya kalabilmektedir. Dolayısıyla yabancılarla hizmet verilmesi hususunda 5393 sayılı Kanun’un tam anlamıyla bir görev ve yetkilendirme sağlamadığı görülmektedir.

“Hemşehri hukuku” ifadesinin yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda belediye başkanının görevleri arasında sayılan “Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak (T.C. Resmî Gazete, 2005, Sayı 25874).” ifadesi göç yönetimine ilişkin yerel yönetimleri harekete geçiren maddelerden biri olarak görülebilir. Belde halkının gereksinimleri temelinde belediye başkanı, belde içerisinde bulunan yabancılarla yönelik inisiyatif temelinde bazı hizmet ve faaliyetler yürütebilmektedir.

2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ise büyükşehir belediyelerinin yasal statüsünü belirlemek amacıyla yürürlüğe konulmuştur. 5216 sayılı Kanun vatandaşa daha fazla hizmet

veren yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerini ve büyükşehir belediyelerinin hizmet alanı içerisinde bulunan ilçe belediyelerini kapsamaktadır. Bu Kanunda da doğrudan göç ve göç edenlere yönelik bir görev veya yetkilendirme durumu söz konusu olmayıp büyükşehirler ve büyükşehir ilçe belediyeleri için gereken görev ve yetkilendirme konularına ışık tutulmamaktadır. Dolayısıyla göç özelinde ele alındığında 5216 sayılı Kanun'un da 5393 sayılı Kanunda olduğu gibi doğrudan bir göç yönetimi maddesi bulundurmadığı görülmektedir.

Göçlerin yöneldiği metropoliten kentlerde ayrıca bazı mahalli müşterek nitelikli hizmetler büyükşehir belediyelerine bağlı olarak kurulan mahalli kamu kurumlarınca yürütülmektedir. Osmanlı Devleti döneminden beri özel ihtisas gerektiren mahalli müşterek nitelikli elektrik, havagazı, içme suyu ve kent içi ulaşım gibi hizmetler çoğunlukla imtiyaz usulü ile yabancı sermayeli şirketler vasıtasıyla yürütülürken Cumhuriyetin ilk yıllarında bu hizmetler özelinde millileştirme politikaları yürütülmüş, söz konusu düzenlemeler sonrasında belediyelere bağlı mahalli kamu kurumları teşekkül ettirilmiştir (Arısal, 2023a:10). Millileştirme faaliyetleri neticesinde kurulan İstanbul Elektrik Tramvay ve Tünel İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve İstanbul Sular İdaresi gibi teşekküllerin zamanla faaliyet alanları genişletilmiş (Arısal, 2023b:222-223) ülke genelinde yaygınlaştırılırken anılan kurumlar kentleşme ve iç göç neticesinde hizmet sunumlarını bu etkenlere göre planlamaya başlamışlardır. Son yıllarda ise bilhassa iç göçlerin dışında gerçekleşen göçlerin yaygınlaşması neticesinde söz konusu idarelerin de hizmet sunumunda etkinliği ve verimliliği sağlamakta güçlük çektikleri görülmüştür. Özellikle ulaşım maliyetlerinin artması, su kaynaklarının giderek azalması gibi faktörler de dikkate alındığında göçün bu kurumları mali ve yönetsel anlamda hayli etkilediği sonucu ortaya çıkmaktadır. Bahsi geçen kurumların mevzuatlarının hayli eski olması sebebiyle bu kurumların teknik nitelikli görev, yetki ve sorumlulukları dışında göç ile ilgili bir görevinin olmadığı da görülmüştür.

Öte yandan yerel yönetimler, hizmet sahası kapsamında yaşayan ve mahalli müşterek nitelikli hizmetlerden istifade eden insanlara herhangi bir ayırım yapılmaksızın eşit bir şekilde hizmet sunmaktadır. Söz konusu hizmetleri ise öz gelirleri ile genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar ile karşılamaktadır. Öz gelirler açısından ele alındığında, göç sonucu yerleşik hale gelen yabancılar vergi mükellefi olmaları halinde yerel yönetimlere kimi yerel konularda vergi, resim veya harç ödemektedir. Öte yandan genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar açısından ele alındığında il veya ilçe sınırları içerisinde merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergiler anlaşılmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden elde edilen payların bir kısmı nüfus esasına göre pay edilmektedir. Dolayısıyla göç sebebiyle gelen ve vergi mükellefi olanlar açısından belediyeler nezdinde bir gelir kaybı söz konusu değilken sığınmacı konumunda olan ve gerek yerel gerekse de genel vergi sürecine dâhil olmayan insanlar özelinde yerel yönetimlerin bir gelir kaybı yaşadığı açıktır. Başka bir deyişle daha az kaynakla daha fazla nüfusa hizmet sunmakta olan yerel yönetimler açısından sığınmacıların sayılarına göre bir desteklemede bulunulması da önem taşımaktadır.

Göçün yönetimi noktasında yerel yönetimlerin yetkili kılınmasına ilişkin muğlaklık var iken yukarıda zikredilen genel düzenlemelere istinaden kimi belediyelerin çeşitli aksiyonlar aldıkları

görülmektedir. Örneğin; Suriye’den gelen yoğun göç dalgası neticesinde çok fazla Suriyelinin yerleştiği Gaziantep Büyükşehir belediyesi çeşitli uyum çalışmaları yürütmeye başlamıştır. Bu hizmetler eğitim, sağlık, sanat ve meslek edindirme kursları, kadın konuk evi, gıda, giyim ve diğer muhtelif yardımlardan oluşmaktadır (Paksoy, 2016: 144-146). Bu hizmetlere ek olarak Gaziantep Belediyesi en fazla Suriyeli barındıran kentlerden olmasından dolayı Suriyeli sığınmacıların yerel halka uyumunu sağlamak amacıyla 2015 tarihinde Göçmen İşleri Şube Müdürlüğü’nü kurarak yabancılara yönelik idari bir birim kuran ilk belediye olmuştur (Alvanoğlu ve Ateş, 2020: 390). Yerel yönetimlerin göçe ilişkin uygulamalarına yönelik başka bir örnek İzmir Büyükşehir Belediyesi’ne Bağlı Konak Belediyesi’nin bazı uygulamalarıdır. Martan tarafından hazırlanan çalışmada İzmir’e bağlı Konak Belediyesi’nin Suriyeli sığınmacılara yönelik yaptığı hizmetler ifade edilmiştir. Bu hizmetler belediyenin hemşehri hukuku temelinde vatandaşlara sunduğu hizmetlerin yanı sıra kadın ve aile hizmet birimi ile Suriyeli sığınmacılara demokratik katılım hakkı tanıma hususunda kurulan Konak Kent Konseyi Mülteci Meclisi’dir. (Martan, 2019: 71-73).

Ekonomik, sosyal ve kültürel nitelik taşıyan bu yardımların yanı sıra temiz su arzı, atık su, çevre temizliği, çocuk oyun alanları gibi net maliyeti bilinmeyen yardımlar da yoğun göçler sonrası belediyeler tarafından yapılan yardımlar arasında sayılabilir. Göç sonrası yoğun nüfus artışı yaşayan yerel yönetimler altyapı hizmetlerini de geliştirme ihtiyacı içine girmiştir. Mevcut kentsel altyapıya yönelik baskının da artışıyla kentsel hizmetlerin devamlılığının sağlanması adına içme suyu gibi altyapıya yönelik baskılar yerel yönetimlerin sığınmacılara yönelik hizmette yerellik gereği yerine getirdiği kamusal hizmetler arasında sayılabilir.

### **3.7. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu**

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, yabancıların ülkeye giriş-çıkışları ile Türkiye’den koruma talep eden yabancıların yasal durumlarının açıklığa kavuşturulması amacıyla çıkarılmıştır. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu göç yönetimi konusunda bulunan yasal eksikliğin giderilmesine yardımcı bulunmaktadır. 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, yabancıların kabulü, hukuki durumları ve iadesi konularına açıklık getirmekte ve mevzuat açısından göç yönetimi konusunda en çok başvuru alan yasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Öte yandan yerel yönetimler açısından ele alındığında bu Kanunda yerel yönetimlerin göç hususunda üstlenmesi gereken yetki ve görev paylaşımına ve bunların detaylarına yönelik doğrudan bir tanımlama bulunmamaktadır. Dolayısıyla yasal açıdan yerel yönetimlerin görev tanımları konusunda bir eksikliğin mevcut olduğu görülmektedir. Kanunun 1. ve 3. maddelerinde “Türkiye’nin AB müktesebatına uyumlu insan haklarına saygılı, idari ve hukuki altyapı temelinde etkin bir göç yönetimine gereksinim duyduğu” vurgulanmaktadır.

## **4.SONUÇ**

Sosyal, kültürel, siyasal veya ekonomik nedenlerle göç konusu güncelliğini korumaktadır. Bazı ülkelerde yaşanan karışıklıklar göçün dinamik kalmasına neden olmakta ve ülkeler adına göçün

yönetilmesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla ülkeler göç hareketlerini kontrol altına almayı hedeflemektedir. Uluslararası anlaşmalar, AB müktesebatına uyum ve karşılaştığı göç dalgaları neticesinde hâsıl olan ihtiyaçtan dolayı Türkiye Cumhuriyeti için göç hususunda yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Merkezi hükümetin yanı sıra yerel yönetimler de ortaya çıkan göç hareketleri neticesinde birtakım görev ve sorumluluklar almak zorunda kalmıştır. Maddi kaynak yetersizliği ve gerekli hukuki altyapının olmaması yerel yönetimleri göç yönetimine dâhil olma hususunda zorlamaktadır. Hizmette yerellik ilkesi gereği kamu hizmeti sunmak zorunda olan yerel yönetimler teknik, mali ve hukuki engellerle karşı karşıya kalabilmektedir. Göç beraberinde getirdiği güvenlik kaygısı nedeniyle devletler açısından bir güvenlik sorunu ve egemenlik temelinde ele alınmakta bundan dolayı yerel yönetimlerle görev ve yetki bölüşümü hususunda optimum hizmet sunulamamaktadır.

Türkiye devlet politikası olarak göçmen ve sığınmacılara insan hakları temelli yaklaşımda bulunan yegâne ülkeler arasındadır. Ancak göç sonucunda ortaya çıkan demografik, mali, sosyal ve kültürel sorunlarla yüzleşme konusunda yeterli kaynağa sahip bulunmamaktadır. Kontrol edilmesi amaçlanan göç hareketlerinde uyum açısından yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldığı görülmektedir. Göç edenlerin ülkeye entegrasyonu, yerel vatandaşların tutumunun dikkate alınması, istihdam, sağlık, eğitim ve kentsel altyapı hizmetlerinin genişletilmesi gibi sorunlar yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetleri eliyle karşılanmaktadır. Öte yandan 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yetki ve görevlendirme noktasında yerel yönetimlere yönelik doğrudan bir madde içermemekte, merkezi yönetim ile arasında görev ve yetki paylaşımının varlığı ortaya konmamaktadır. Bu yasal eksikliklerin yanı sıra mali kaynak yetersizliği ve toplumsal nedenlerle karşılaşılan yerel yönetimler göçle karşı karşıya kalmaya devam etmektedir. Yetki eksikliği ve hukuksal boşluk nedeniyle yerel yönetimler göçmen ve sığınmacılara ilişkin yürüttüğü hizmetlerde çoğunlukla inisiyatif olarak hareket etmektedir.

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının da bir gereği olarak kabul edilen ve çok aktörlü bir yapının kamusal örgütlenmede ve hizmet ifasında söz sahibi olması anlamına gelen anlayışa göre yerel yönetimlerin güçlendirilmesini gerekmektedir. Yönetişim, hizmette yerellik ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi çok aktörlü kavramların kamu yönetimi literatürüne kazandırılmasıyla merkezi yönetim karşısında güçlendirilmeye çalışılan yerel yönetimler demokrasinin geliştirilmesi açısından da önem arz etmektedir. Ancak uygulamaya geçiş açısından ele alındığında göç yönetiminde yerel yönetimlerin hizmette yerellik bağlamında daha fazla desteğe ihtiyaç duyduğu görülmektedir. Nitekim göç konusunda bilhassa uyum ve sosyal entegrasyonun tesisinde yerel yönetimlere açık bir yetkinin verilmesi belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğunun tesisi için gerekli bir adım olarak görülmektedir. Ayrıca söz konusu faaliyetler kapsamında yerel yönetimlerin üstleneceği hizmetlerin de mali anlamda desteklenmesi önem taşımaktadır.

Göçmen, mülteci, şartlı mülteci, geçici koruma statüsüne sahip yabancılar ve uluslararası koruma statüsüne sahip yabancılarla ülke vatandaşlarının karşılıklı uyumunun sağlanması, entegrasyon temelli

politikalar çerçevesinde gerçekleşmektedir. Dolayısıyla uyum temelli politikaların desteklenmesi uzun vadede göçün olumsuz sonuçlarını giderme noktasında önem taşımaktadır. Yerel yönetimlerin görev ve yetki alanını belirleyen mevcut kanunlara ek olarak yerel yönetimlerin göç ve göçmenlere ilişkin görev, yetki ve sorumluluklarını detaylı olarak açıklayan yasal düzenlemelerin yanı sıra sivil toplum kuruluşlarıyla iş birliği temelinde merkezi ve yerel yönetimler arasında eşgüdümlemiş bir göç yönetim politikasının benimsenmesi sorunun çözümü açısından elzem görünmektedir.

## KAYNAKÇA

- Akman, K. (2018). Göç Yönetiminde Yerel Yönetimler ve STK İş birliği. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(3), 452-466.
- Aksoy, Z. (2012). Uluslararası Göç ve Kültürlerarası İletişim. *Journal of International Social Research*, 5(20).
- Aktel, M. ve Kaygusuz, Ü. (2018). Türkiye’de Göç Yönetimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(2), 579-604.
- Alp, M. (2004). Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 53(2).
- Altın, A. (2013). Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 101-118.
- Alvanoğlu, S. ve Ateş, H. (2020). Yerel Yönetimlerin Mültecilere Yönelik Yenilikçi Uygulamaları: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Örneği, *TESAM Akademi Dergisi*, 7(2), 375-400.
- Arısal, M. (2023a). İstanbul’da Havagazı ve Millileştirme Sonrası Ekonomik Tarihi (1945-1967). *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 25 (1), 1-27.
- Arısal, M. (2023b). İstanbul’da Elektrik Kullanımının Dönemsel Karşılaştırması (1938-1960), *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 11 (1), 221-253.
- Ateş, K. (2020). Göç Yönetiminde Yerel Yönetimlerin Rolü, *Iğdır University Journal of Faculty of Economics and Administrative Sciences*, (5), 23-40.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (1992, 3 Ekim). T.C. Resmî Gazete (sayı: 21364) Erişim adresi: <https://insanhaklarimerkezi.bilgi.edu.tr/media/uploads/2015/12/16/AvrupaYerelYonetimlerOzerklikSarti.pdf>
- Bahçeci, H. I. ve Uzun, Ş. (2017). Türkiye’de Uluslararası Göç ve Yerel Politika, *Yüzcüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Özel Sayı.
- Baykal, S. ve Yılmaz, L. (2020). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Göç İdaresi Bağlamında Türkiye’nin Yeni Göç Siyaseti, *Optimum Ekonomi ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 7(2), 633-652.
- Belediye Kanunu (2005), T.C. Resmî Gazete, 25874, 3 Eylül 2005 (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>), (erişim tarihi: 12.07.2023).
- Benson, M., and O’Reilly, K. (2016). From Lifestyle Migration to Lifestyle in Migration: Categories, Concepts and Ways of Thinking. *Migration Studies*, 4(1), 20-37.
- Biricikoğlu, H. ve Yalnızoğlu, Y. (2018). 6360 Sayılı Kanun’un Etkinlik-Verimlilik ile Hizmette Yerellik İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi: Kocaeli İlçesinde Yapılan Bir Araştırma, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 16(32), 255-284.
- Bozatay, Ş. A. (2010). 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu’na Göre Türk Vatandaşlığının Kazanılması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 8(2), 165-182.
- Büyükşehir Belediye Kanunu (2004, 10 Eylül). T.C. Resmî Gazete (sayı: 25531). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5216.pdf>
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 10 Temmuz). T.C. Resmî Gazete (sayı: 30474). Erişim adresi: <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2018/07/20180710-1.pdf>
- Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (2018, 13 Eylül). T.C. Resmî Gazete (sayı: 17)
- Çağlar, T. (2018). Göç çalışmaları için kavramsal bir çerçeve. *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(8), 26-49.



- Daoudov, M. (2015). Göç Politikasında Söylem-Eylem Dönüşümü ve Belediyeler. Türkiye Sağlıklı Kentler Birliği Kent ve Göç Konferansı, 14, 1-16.
- Demirhan, Y. ve Aslan, S. (2015). Türkiye'nin Sınır Ötesi Göç Politikaları ve Yönetimi, *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(1), 23-62.
- Efe, İ., Ülker, O., Dalkılıç, M. M. (2022). Zorunlu Göçün 10. Yılında Kilis' teki Geçici Koruma Altındaki Suriyeliler. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 8(1), 71-97.
- Erdoğan, Murat (2017), Kopuştan Uyum'a Kent Mültecileri Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği, *Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları*, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2002). Kamu Yönetimi. İstanbul, Erkam Matbaası.
- <https://www.aile.gov.tr/> , Erişim Tarihi: 06.10.2023.
- <https://www.goc.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 28.03.2023.
- İçduygu, A. ve Aksel, D. B. (2012). Türkiye'de Düzensiz Göç, *Uluslararası Göç Örgütü Türkiye*.
- İnaç, H. Ünal F., (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyeler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (17).
- İnan, C. E. (2016). Türkiye'de Göç Politikaları: İskân Kanunları Üzerinden Bir İnceleme. *Göç Araştırmaları Dergisi*, (3), 10-33.
- Kabakuşak, D. (2014). "Küresel Göç Yönetişimi Çerçevesinde Türkiye'de Göç Olgusunun Kurumsallaşması", *Quo Vadis: Sosyal Bilimler – Artvin Çoruh Üniversitesi Hopa Uluslararası Sosyal Bilimler Konferansı*, Artvin.
- Kahraman, S., Tanıyıcı, Ş. ve Kutlu, Ö. (2019). Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yabancı Göçmenler, *Giresun Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 5(2), 17-32.
- Karaoğlu, B. (2022). Göçmenlerin entegrasyonunda yerel yönetimlerin rolü. *Journal of Politics Economy and Management*, 5(1), 17-33.
- Koca, S. Ç. (2016). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu Uyarınca Yabancıların Türkiye'de İkameti ve Uzun Dönem İkamet İznine İlişkin Değerlendirmeler. *Ankara Barosu Dergisi*, (2).
- Keleş, R. (1995). Hizmette Halka Yakınlık ve Yerel Yönetimler, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 4(1), 3-14.
- Martan, B. (2019). *Suriyeli mültecilerin kentli hakları çerçevesinde kentsel hizmetlere erişimi ve belediyelerin rolü: İzmir Büyükşehir Belediyesi ve Konak Belediyesi örnekleri* (Yüksek Lisans Tezi, Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi).
- Küçük, A. (2020). Türkiye'de Göç ve Sağlık Politikaları Analizi: "Sihhat Projesi" Örneği. *Sosyal Politika Çalışmaları Dergisi*, 20(47), 473-496.
- Paksoy, S. (2016). Suriyeli Sığınmacılara Yapılan Ekonomik ve Sosyal Yardımlar: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Örneği, *Kent Akademisi*, 9(28), 133-148.
- Pasaport Kanunu (1950). T.C. Resmî Gazete (sayı: 5682). Erişim adresi: [http://www.tursab.org.tr/dosya/7228/pasaport-kanunu\\_7228\\_4033605.pdf](http://www.tursab.org.tr/dosya/7228/pasaport-kanunu_7228_4033605.pdf)
- Şahin, Ş. (2019). *Yerel yönetimlerin göçmenlere yönelik politikaları, İstanbul Sultanbeyli Belediyesi Örneği*, (Yüksek Lisans Tezi), İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Şakacı, B. K. (2020). Türkiye'nin Göç ve İskân Politikaları: 1934 Tarihli 2510 Sayılı İskân Kanunu İncelemesi, *Kamu Yönetimi ve Politikaları Dergisi*, 1(3), 36-57.
- Şemşit, S. (2018). Avrupa Birliği Politikaları Bağlamında Uluslararası Göç Olgusu ve Türleri: Kavramsal Bakış. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 25(1), 269-289.
- Seviğ, V. (1977). Yabancı Gerçek Kişilerin Giriş, Çıkış, İkamet ve Seyahatleri. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 43(1-4), 367-382.
- Tamer, M. (2019). Göç Sürecini Türkiye'de Yöneten Merkezi Kurum: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. *International Journal Of Social Humanities Sciences Research*, 6(48), 4702-4706.
- Tozlu, A. (2017). Daha Verimli Hizmet ve Hizmette Yerellik Tartışmaları Düzleminde Yeni Büyükşehir Modeli, *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 6(15), 235-258.
- Türk Tabipler Birliği, (2016). Savaş, göç ve sağlık.
- Ünal, R. ve Gedik, M., (2022). Türkiye'de Göç Yönetimi ve Sosyal Hizmet Bakış Açısından Bir Değerlendirme, *Toplumsal Politika Dergisi*, 3(1), 52-70.
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (2013, 4 Nisan). T.C. Resmî Gazete (sayı: 28615). Erişim adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.6458.pdf>
- Yıldırım, A. (2014). Yerellik İlkesi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Bir Değerlendirme. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2 (5), 130-140.