



# Misafirperverlik ile Hemşehrilik Arasında: Türkiye’de Belediyelerin Yabancılara Yönelik Hizmet Sunumu<sup>1</sup>

\*

Melda Arslan<sup>2</sup>  
ORCID: 0000-0003-3621-7132

Can Giray Özgül<sup>3</sup>  
ORCID: 0000-0001-8569-6518

## Öz

*Türkiye her dönemde göç hareketlerinin yöneldiği coğrafyalardan biri konumundadır. Son 10 yıldır kitlesel akımla gelen ve geçici koruma statüsü altında bulunan 3,5 milyondan fazla Suriye uyruklu yabancının yanında farklı statülerdeki diğer yabancılar da eklendiğinde hâlihazırda 5 milyondan fazla yabancı bugün Türkiye’de yaşamaktadır. Çalışmada Türkiye’ye gelen kişiler, statüleri bakımından ayırım gözetilmeden “yabancı” çatı kavramı altında değerlendirilmektedir. Çalışmayı önceki çalışmalardan ayıran özgünlük, Türkiye’de belediyelerin göçmen, düzensiz göçmen, sığınmacı gibi herhangi özel bir statüde daraltmadan tüm yabancılara sunduğu hizmetleri geniş çaplı incelemesidir. Belediyeler, vatandaşların ihtiyaçları için kurgulanmış yönetim birimleri olsa da kentlerde yaşayan yabancılara da kaçınılmaz olarak hizmet sunmaktadırlar. Araştırmanın temel hipotezi, Türkiye’de belediyeler tarafından sunulan hizmetlerin kentte yaşayan yabancılardan statüsüne, uyruğuna, kentin bulunduğu yerin sosyoekonomik özelliklerine göre değişiklik göstermesi ve belirli bir standardının bulunmamasıdır. Bu kapsamda, çalışmada belediyelerin yabancılara sundukları hizmetler, Türkiye’de buldukları farklı statülere ilişkin veriler analiz edilerek ele alınmaktadır. Yabancılardan yoğun şekilde yaşadıkları büyükşehirler ile bazı ilçe belediyelerinin kurumsal yapıları, internet sayfaları, faaliyet raporları içerik analizi yöntemiyle incelenmektedir. Hizmet sınırların belirginleşmesi için yabancılardan sıklıkla etkileşim halinde olan 10 büyükşehir belediyesi ve 11 büyükşehir ilçe belediyesi incelenerek mevcut durumu tespit edilmeye çalışılmaktadır. Buradan hareketle kentsel alanda yabancılara yönelik kamu hizmetlerinin sunumunda bir model önerisi geliştirilmektedir.*

**Anahtar Kelimeler:** Göç hareketleri, yabancı, belediye, büyükşehir belediyesi, belediye hizmetleri.

<sup>1</sup> Bu makale, Melda Arslan tarafından Doç. Dr. Can Giray Özgül danışmanlığında tamamlanan “Belediyelerin Türkiye’ye Gelen Yabancılara Yönelik Hizmetleri” adlı yüksek lisans tez çalışmasından üretilmiştir.

<sup>2</sup> Göç Uzmanı, İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Başkanlığı, E-mail: arslanmelda2@gmail.com

<sup>3</sup> Doç. Dr., Ankara Üniversitesi, E-mail: ozgul@politics.ankara.edu.tr



## Between Hospitality and Citizenship: Services Provided by Municipalities to Foreigners in Turkey<sup>4</sup>

\*

Melda Arslan<sup>5</sup>

ORCID: 0000-0003-3621-7132

Can Giray Özgül<sup>6</sup>

ORCID: 0000-0001-8569-6518

### Abstract

*In the last 10 years, more than 3.5 million Syrian nationals came with a mass influx and are under temporary protection; more than 5 million foreigners currently live in Turkey when other foreigners with different statuses are added. In the study, people who come to Turkey are evaluated under the concept of "foreigner" without any discrimination in terms of their status. The originality that distinguishes the study from previous studies is that it extensively analyzes the services provided by municipalities in Turkey to all foreigners without narrowing it to any special status such as immigrants, irregular immigrants, asylum seekers. Although municipalities are administrative units designed for the needs of citizens, they inevitably provide services to foreigners living in cities. The main hypothesis of the research is that the services provided by the municipalities in Turkey vary according to the foreigner's status, nationality, socio-economic characteristics of the place where the city is located, and there is no specific standard. The secondary data are analyzed by content analysis method. To clarify the borders of services, 10 metropolitan and 11 metropolitan district municipalities are examined. From this point of view, a model proposal is developed to provide public services for foreigners in the urban area.*

**Keywords:** *Migration movements, foreigners, municipalities, metropolitan municipalities, municipal services.*

---

<sup>4</sup> This article is derived from the master's thesis prepared by Melda Arslan with the title of "Municipal services for foreigners coming to Turkey" under the supervision of Assoc. Prof. Dr. Can Giray Özgül.

<sup>5</sup> M.Sc., Presidency of Migration Management, Ministry of Interior, E-mail: arslanmelda2@gmail.com

<sup>6</sup> Assoc. Prof. Dr., Ankara University, E-mail: ozgul@politics.ankara.edu.tr

## Giriş

Küresel dünya düzeni, gelişen teknoloji, ulaşım imkânlarının artması gibi etkenler 1980'li yıllardan itibaren göç hareketlerini hızlandırmıştır. Buna siyasi istikrarsızlık, iç savaş, demokratik olmayan uygulamalar nedeniyle ülkesinden ayrılmak durumunda kalanlar da eklendiğinde dünyada büyük bir nüfus hareketliliği yaşanmaktadır. Yoğun şekilde göçe maruz kalan devletler, uluslararası hukuk ve yasal düzenlemeleri esas alarak, vatandaşlar ve yabancılar arasında ayrıma gidebilmektedir. Devletlerin sundukları kamu hizmetleri de bu ayrıma paralel olarak değişmektedir.

İlkel olarak belediyelerin hizmet sunumu fiziki olarak buldukları alan ve o alanın yerel sakinler ile kısıtlı bulunmaktadır. Ancak uygulamada belediyelerin kendilerini sadece vatandaşlık sahibi olan yerel halka hizmet sunmakla sınırlandırmak zorunda olmadığı açıktır. Bu anlamda, yerel yönetimler, yabancılar ve yerel halk arasında sunulan hizmetler açısından çok yönlü bir ilişki ortaya çıkmaktadır. Öyle ki, bu çok yönlü ilişkinin dengede tutulması yabancı ile yerel halk arasındaki karşılıklı uyum ve etkileşimin sağlanması için önem arz etmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde göçe ilişkin kullanılan kavramlara yer verilmektedir. Çalışmanın araştırma bölümünde ise yabancıların statülerine göre sayısal olarak en fazla buldukları ya da başvuru yaptıkları iller, Göç İdaresi Başkanlığı (GİB)'nden elde edilen verilere göre sıralanmaktadır. Bu iller çoğunlukla büyükşehir belediyelerinin olduğu iller olduğundan, çalışmanın ikinci bölümünde yalnızca büyükşehir belediyeleri ile bu illerdeki göçe ilişkin hizmetleriyle öne çıktığı değerlendirilen ilçe belediyeleri incelenmektedir. Bu amaçla Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kayseri ve Şanlıurfa büyükşehir belediyeleri ile Seyhan, Altındağ, Çankaya, Keçiören, Alanya, Muratpaşa, Orhangazi, Esenyurt, Fatih, Sultanbeyli, Konak ilçe belediyeleri çalışmanın kapsamını oluşturmaktadır. Araştırma yapılırken ve araştırma bulgularının incelenmesi süresince elde edilen veriler statülere göre yabancıların buldukları ya da başvuru yaptıkları iller, bu illerdeki yabancıların statülere göre dağılımı, birimler arası koordinasyon modeli ve belediyelerin sunduğu hizmetlerin karşılaştırmalı incelenmesine dayalı oluşturulan tablolar üzerinden değerlendirilmektedir. Son bölümde ise, etkin hizmet sunumu için kamu kurumları arasındaki görev ve yetki dağılımına ilişkin, araştırma sonuçlarından elde edilen veriler ışığında, kentsel alanda yabancılarla yönelik kamu hizmetlerinin sunumuna yönelik bir model önerisi geliştirilmektedir.

## Neden “Yabancı” Kavramı?

Literatürde göçle ilgili kavramların sayısal ve anlamsal çokluğu, kavramların birbiri yerine kullanılabilir olması ya da birbiri yerine kullanılan kavramların aslında birbirlerini karşılamıyor olması, kullanılacak kavramların belirlenmesinde güçlüğü neden olmaktadır. Buna ek olarak, çalışma kapsamında seçilmiş belediyelerin verilerinin incelenmesi sonucunda, belediyelerin “yabancılar”ı anlatırken birbirinden farklı kavramlar benimsedikleri görülmektedir. Birbirinden farklı olan bu kullanımların, belediyelerin kentte bulunan yabancılara yönelik algısını ortaya koyduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla belediyeler düzeyinde göç konusu ele alınırken kavramsal bir çerçevenin oluşturulmasının ne kadar önemli olduğu anlaşılmaktadır.

Türk Dil Kurumu (TDK) Türkçe Sözlüğü’nde göç kavramı için “ekonomik, toplumsal, siyasi sebeplerle bireylerin veya toplulukların bir ülkeden başka bir ülkeye, bir yerleşim yerinden başka bir yerleşim yerine gitme işi, taşınma, hicret, muhaceret” ifadesi kullanılmaktadır (TDK, 2019). Bir başka tanıma göre “genellikle yerleşmek amacıyla, bir yerleşim yerinden bir başka yerleşim yerine, bir ülkeden bir başka ülkeye gitme eylemi” şeklinde ifade edilmektedir (Keleş, 1998, s.58). Yabancı literatüre bakıldığında göç, insanların bir ülkeden başka bir ülkeye geçici ya da kalıcı olarak gitmesi olarak yer almaktadır (Bartram vd., 2017, s.13). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK)’nda 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 (YUKK, m. 3). YUKK’taki bu tanıma bakıldığında, göçün bir ülke sınırından geçmekle bağlantılandırıldığı görülmektedir. Bu anlamda uluslararası göçü anlatır şekilde kullanılmaktadır. İkamet kavramı ise genel olarak bir yerde geçici ya da uzun süreli kalma niyetiyle yerleşme anlamına gelmektedir. Buna paralel olarak ikamet izni, egemenlik yetkisi alanında bulunan ülke makamlarınca düzenlenen hukuki bir yetkiyi içermektedir. İkamet izni, “Türkiye’de kalmak üzere verilen izin belgesi”ni anlatmaktadır (YUKK, m. 3). YUKK’ta farklı koşullara bağlanmış altı çeşit ikamet izni düzenlenmektedir: kısa dönem ikamet izni, aile ikamet izni, öğrenci ikamet izni, uzun dönem ikamet izni, insani ikamet izni ve insan ticareti mağduru ikamet izni. Ayrıca ikamet izni dışında çalışma izni de düzenli göç kaynaklı yasal kalış hakkı sağlayan önemli etkenlerdendir. Dolayısıyla kentsel hizmet sunumunun ikamet izni sahiplerini de kap-

saması, devletin egemenlik hakkını kullanarak verdiği bu iznin doğal bir sonucu olarak düşünölmelidir.

Göç konusunda sıklıkla kullanılan kavramlardan bir diğeri “uluslararası koruma”dır. Türkiye’deki hukuk sisteminde uluslararası koruma kavramı kullanılıyor olmakla birlikte, iltica kavramı da aynı anlamda kullanılabilir. Benzer şekilde, uluslararası koruma statüsüne başvuranlar da sığınmacı kavramının yasal karşılığı olarak değerlendirilebilmektedir. Sığınmacı ve mülteci kavramları da genellikle karıştırılmakta ve birbirlerinin ikamesi olarak kullanılmaktadır. Ancak hukuki anlamda içeriklerine bakıldığında sığınmacı olma durumu bir talebin karşılığı iken, mültecilik bir statüyü tanımlamaktadır.

Türkiye’deki uluslararası koruma rejimi YUKK’ta üç başlık altında düzenlenmektedir: mülteci, şartlı mülteci veya ikincil koruma. Mülteci ve şartlı mülteci kavramları 1951 tarihli Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme’deki tanım esas alınarak ulusal mevzuata aktarılmıştır. Buna göre; *“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 yabancı”* şartları taşıması halinde mülteci kabul edilmektedir (YUKK, m. 61). Ancak Türkiye’nin mevzuatında yukarıda sayılan durumdaki kişiler bir Avrupa ülkesinden geliyorsa mülteci, Avrupa ülkesi dışından bir yerden geliyorsa şartlı mülteci (YUKK, m. 62) olarak tanımlanmaktadır. Bu durumda Türkiye’nin coğrafya esasına dayalı olarak ikili bir ayrıma gittiği anlaşılmaktadır.

İkincil koruma ise mülteci tanımı içine dahil edilemeyen kişileri tanımlamak için geliştirilmiş bir kavramdır. Buna göre, *“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”* (YUKK, m. 63) anlatmaktadır.

Bu kavramların yanında bir diğeri önemli kavram ise geçici korumadır. Özü itibarıyla uluslararası korumadan ciddi anlamda farklı olmayıp kitlesel akın haliyle ilişkilendirilmesi dikkate değer özelliğidir. 22 Ekim 2014 tarihinde

yürürlüğe giren ve YUKK’un 91. maddesine dayanılarak çıkarılan Geçici Koruma Yönetmeliği (GKY)’nde geçici koruma “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 değerlendirilmeye alınamayan yabancılara sağlanan korumayı” şeklinde yer almaktadır.

Bu çalışma açısından diğer kavramlara göre kullanımı en uygun görülen “yabancı” kavramı, “Başka bir milletten olan, başka devlet uyruğunda 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. Çalışma süresince Türkiye’ye farklı nedenlerle gelip farklı gerekçelerle kalan ve buna bağlı olarak farklı statüler altında bulunan kişiler için bir çatı kavram olarak yabancı kavramının kullanımı tercih edilmektedir. Bunun kullanımın nedeni, farklı statüler altında bulunuyor olsalar dahi, Türkiye’nin karşılaşmış olduğu uluslararası göç hareketleri sonucunda gelen kişiler için yabancı kavramının kullanılması anlayışının YUKK’ta benimsenmiş olmasıdır. Yabancı kavramı ile Türkiye Cumhuriyeti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiler anlatılmaktadır. Yani YUKK kapsamında farklı statüler altında bulunan tüm vatandaş olmayanları kapsayacak şekilde “yabancı” kavramı kullanılmaktadır. Farklı statülerden kaynaklanan hak ve yükümlülükler açıklanırken özellikle statüler belirtilmiş olmakla beraber ortak düzenlemeler açıklanırken ayrıma gidilmemektedir. Ayrıca statüler arasında geçişin mümkün olması açısından da bütüncül bir anlayışın önemli olduğu değerlendirilmektedir.

Göç konusunda görece yeni bir kavram ise kent mülteciliği ya da kent mültecileridir. Kent mültecileri kavramı, 1997 yılında “Kent Mültecileri Hakkında BMMYK Kapsamlı Politikası” adlı belge ile Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından ilk kez dikkate sunulmaktadır. Buna göre, kişilerin kent mültecileri olarak ifade edilebilmeleri için menşe ülkelerinde de kent kökenli olan bireyler olmaları gerekmektedir (Refworld, 1997: 2). Zamanla değişen ihtiyaçlar kent mülteciliği kavramının da geliştirilmesi gereğini doğurmuştur. Bu amaçla, bir taraftan kentli yabancıların desteklenmesi, haklara ve hizmetlere ulaşmalarının sağlanması, diğer taraftan ise sosyal yardımlara bağımlı olmamaları konularında görüşler içeren üç belge (2001, 2009, 2012 yıllarında) ortaya konmuştur.

Kent mültecilerini “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” şeklinde tanımlayan çalışmalar bulunmaktadır (Kahraman ve Kahya Nizam, 2016, s.811). Bununla birlikte ilgili çalışmada, “Türkiye’de kentlerde yaşayan yabancılar” olarak tanımlanan kitle, genel olarak kent mültecileri kavramını da kapsamaktadır.

“Uyum” kavramı bu alanda değinilmesi gereken kavramların sonuncusudur. Göçmenlerin uyum sorunu küresel, bölgesel, ulusal ve yerel ölçeklerde farklı tedbirler ve politikaları zorunlu kılmaktadır. Uyum sürecinin başarısı bu farklı kademelerin bir arada hareket etmesine bağlıdır (Karasu, 2017, s.639). YUKK’un 96. maddesinde “uyum”a ilişkin en önemli nokta, uyum konusunun belli bir statüye özgülenmemiş olmasıdır. Buna göre maddenin, yabancılar ile uluslararası koruma başvuru ve statü sahiplerinin tamamını kapsadığı değerlendirilmekte olup, yabancılara yönelik benimsenen anlayış ortaya konulmaktadır. Maddede ayrıca yapılacak uyum faaliyetlerinin ülkenin ekonomik ve mali kapasitesi çerçevesinde gerçekleştirilebileceği belirtilmektedir. Uyum faaliyetleri, mevzuat açısından incelendiğinde göç ve yerel yönetimler alanlarının bir araya geldiği tek alan konumunda bulunması nedeniyle belediyeler açısından oldukça önemlidir. Belediyeler yerel düzeydeki uyum sorunlarının çözümü için temel aktörlerdir.

### **Araştırmanın Metodolojisi**

Günümüzde Türkiye’de farklı statülerde olmak üzere toplam 5 milyonun üzerinde yabancı yaşamaktadır. GİB verilerine göre bu yabancıların büyük bir bölümü Türkiye’de geçici koruma statüsü kapsamında bulunan Suriye uyruklu yabancılardan oluşmaktadır. Geçici korunan Suriye uyruklu yabancıların %98’inden fazlasının geçici barınma merkezleri dışında kentsel alanlarda yaşamaktadır (GİB, 2021). Bu açıdan bakıldığında geçici barınma merkezlerinin Suriyeliler tarafından kullanılmadığı anlaşılmaktadır. Benzer şekilde uluslararası koruma başvuru/statü sahipleri ile ikamet izni sahipleri de çoğunlukla kentsel alanlarda yaşamaktadırlar. Bu rakamlardan anlaşılacağı üzere, Türkiye’de belediyelerin yabancılara yönelik kamu hizmetlerini önemli ölçüde kentsel alanlarda ve geçici koruma altında bulunan yabancı uyruklulara sunduğu anlaşılmaktadır.

**Tablo 1:** Statülere Göre Yabancıların Buldukları/Başvuru Yaptıkları İller (İlk 10 İl)

| Geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler (21.04.2021 itibarıyla) | tarihi         | Uluslararası başvurusunda bulunan yabancılar (2020 yılında) | koruma                           | İkamet izniyle bulunan yabancılar (21.04.2021 tarihi itibarıyla) |                |
|--|----------------|---|----------------------------------|--|----------------|
| İl   | Yabancı Sayısı | İl  | Başvuruda bulunan yabancı sayısı | İl   | Yabancı sayısı |
| İstanbul   | 525.529        | Konya   | 2.830                            | İstanbul   | 561.843        |
| Gaziantep  | 449.014        | Eskişehir   | 1.937                            | Ankara   | 102.092        |
| Hatay  | 435.953        | Nevşehir  | 1.898                            | Antalya  | 98.065         |
| Şanlıurfa  | 423.523        | Ankara  | 1.784                            | Bursa  | 41.836         |
| Adana  | 254.156        | Aksaray   | 1.514                            | Mersin   | 27.098         |
| Mersin   | 228.023        | Denizli   | 1.322                            | İzmir  | 23.404         |
| Bursa  | 179.590        | Kayseri   | 1.086                            | Muğla  | 17.909         |
| İzmir  | 148.133        | Kırşehir  | 1.032                            | Yalova   | 17.463         |
| Konya  | 119.373        | Isparta   | 1.019                            | Sakarya  | 13.916         |
| Kilis  | 105.816        | Adana   | 1.011                            | Gaziantep  | 13.534         |
| Toplam   | 2.896.110      |   | 15.433                           |  | 917.160        |

**Kaynak:** Göç İdaresi Başkanlığı’ndan elde edilen veriler (2021)

Türkiye’de farklı statülerdeki 5 milyondan fazla yabancıların yaşadıkları iller sayısal olarak en fazla buldukları ilk 10 il bazında incelendiğinde, bunların çoğunlukla büyükşehir belediyesi olan kentler olduğu Tablo 1’den görülebilmektedir. Buna göre, geçici koruma kapsamındaki Suriye uyruklu 525.529 yabancı ve ikamet iznine sahip 561.843 yabancı İstanbul ilinde yaşamakta olup statüleri itibarıyla en fazla buldukları ilin İstanbul olduğu anlaşılmaktadır. Gaziantep, Mersin, Bursa ve İzmir illerinde sırasıyla 449.014, 228.023, 179.590 ve 148.133 geçici korunan Suriyeli ile 13.534, 27.098, 41.836 ve 23.404 ikamet izni sahibi yaşamaktadır. Bu anlamda, Gaziantep, Mersin, Bursa ve İzmir’in çok sayıda ve farklı statüde yabancıyı barındırması dikkat çekmektedir. Ankara ise 1.784 yabancı ile en fazla uluslararası koruma başvurusu yapılan dördüncü il olurken 102.092 yabancı ile ikamet izni sahiplerinin en fazla yaşadıkları ikinci il konumundadır. Antalya ikamet izni sahibi 98.065 yabancıyla ikamet izni ile en fazla yabancıların yaşadığı üçüncü il olurken ve Hatay ise 435.953 geçici korunan ile geçici koruma altında bulunan Suriyelilerin en fazla yaşadığı üçüncü il konumundadır.



Antalya ve Hatay'ın yalnızca belirli bir statü altında bulunan yabancıların yoğun yaşadıkları iller olmaları nedeniyle diğerlerinden farklılaştıkları değerlendirilmektedir.

Belirlenen belediyelerin bulunduğu illerdeki yabancıların statü bazlı dağılımı Tablo 2'de sunulmaktadır. Buna göre; Adana, Ankara, Kayseri ve Şanlıurfa tüm statülerin görece fazla sayıda buldukları illerdir. Şöyle ki, Adana'da 254.156, Ankara'da 101.077, Kayseri'de 79.882 ve Şanlıurfa'da 423.523 geçici korunan Suriyeli ve sırasıyla 5.973, 102.092, 6.826 ve 4.326 ikamet izni sahibi yaşamaktadır. Yine sırasıyla 1.011, 1.784, 1.086 ve 354 yabancıların anılan illerde 2020 yılında uluslararası koruma başvurusu yaptığı görülmektedir.

**Tablo 2:** Çalışma Kapsamında Belirlenen İllerdeki Yabancıların Statülere Göre Dağılımı

| Geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler (21.04.2021 tarihi itibarıyla) |                | Uluslararası koruma başvurusunda bulunan yabancılar (2020 yılında) |                                  | İkamet izniyle bulunan yabancılar (21.04.2021 tarihi itibarıyla) |                |
|---|----------------|--|----------------------------------|--|----------------|
| İl  | Yabancı Sayısı | İl   | Başvuruda bulunan yabancı sayısı | İl   | Yabancı sayısı |
| Adana   | 254.156        | Adana  | 1.011                            | Adana  | 5.973          |
| Ankara  | 101.077        | Ankara   | 1.784                            | Ankara   | 102.092        |
| Antalya   | 3.236          | Antalya  | 23                               | Antalya  | 98.065         |
| Bursa   | 179.590        | Bursa  | 149                              | Bursa  | 41.836         |
| Gaziantep   | 449.014        | Gaziantep  | 54                               | Gaziantep  | 13.534         |
| Hatay   | 435.953        | Hatay  | 10                               | Hatay  | 2.331          |
| İstanbul  | 525.529        | İstanbul   | 157                              | İstanbul   | 561.843        |
| İzmir   | 148.133        | İzmir  | 159                              | İzmir  | 23.404         |
| Kayseri   | 79.882         | Kayseri  | 1.086                            | Kayseri  | 6.826          |
| Şanlıurfa   | 423.523        | Şanlıurfa  | 354                              | Şanlıurfa  | 4.326          |
| Toplam  | 2.600.093      |  | 4.787                            |  | 860.230        |

**Kaynak:** Göç İdaresi Başkanlığı'ndan elde edilen veriler (2021)

Buna göre, Türkiye'de yabancıların 3,4 milyonu çalışma kapsamında belirlenen 10 büyükşehir belediyesi sınırları içinde yaşamaktadır. Bahsi geçen 10 büyükşehir belediyesi ile bu büyükşehir belediyelerinin buldukları yerdeki ilçe belediyelerinden de göç ile ilgili işlerde öne çıkanlar arasından

belirlenen 11 büyükşehir ilçe belediyesi çalışmanın örneklemini oluşturmaktadır. Çünkü 5 milyonun üzerinde olduğu tahmin edilen yabancıların büyük bir bölümünün yaşadığı yerleşimleri ele almak, çalışma sonucunda elde edilen bulguları genelleştirmeyi kolaylaştırmaktadır. Buna göre çalışma kapsamında Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kayseri ve Şanlıurfa büyükşehir belediyeleri ile Seyhan, Altındağ, Çankaya, Keçiören, Alanya, Muratpaşa, Orhangazi, Esenyurt, Fatih, Sultanbeyli, Konak ilçe belediyeleri incelenmektedir.

Seçilen belediyelerin yabancılara sunulan kamu hizmetlerine yönelik oluşturdukları kurumsal yapıları, internet sayfalarında yer alan haberler, faaliyet raporları, belediyeler ile ilgili ulusal ve yerel basındaki bazı haberler içerik analizi yöntemiyle incelenmiştir. Araştırma yapılırken “göç/göçmen”, “yabancı”, “sığınmacı”, “misafir”, “mülteci”, “Suriye”, “Afganistan”, “Rusya”, “Almanya” kavramları/kelimeleri taranmıştır. Araştırma sürecinde içerik analizi yapılırken kullanılan kelimelerin ve kavramların, belediyelerin hizmet sundukları yerlere, gruplara göre değişkenlik gösterdiği görülmüştür.

### **Belediyelerin Yabancılara Yönelik Hizmet Sunumları**

Türkiye’de tarihsel süreç içerisinde göç hizmetlerinde esas yetkili kurumlar çoğunlukla merkezi yönetim birimleri olmuştur. Zaman zaman İçişleri Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ticaret Bakanlığı vd. bakanlıklar merkezi yönetim adına yetkilendirilmiştir. Günümüzde de göç ve göçmen/yabancılara ilişkin işlemlerden esas sorumlu birim İçişleri Bakanlığı’na bağlı bir merkezi yönetim birimi olan Göç İdaresi Başkanlığı (GİB) dir. GİB 81 ilde İl Göç İdaresi Müdürlükleri (İGİM) adıyla taşra teşkilatlanması bulunmaktadır. Ancak yerel yönetimler bu süreçte her zaman göç edenleri/gelenleri doğrudan karşılayan birimler olmuştur.

Belediye Kanunu’nun 13. Maddesindeki hükme göre “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir”. Keleş’e göre hemşehri olmaktan kaynaklanan hak ve yükümlülükler, vatandaş ya da nüfus kütüğüne kayıtlı olmaktan bağımsızdır (2012, s.299). 2005 yılından önce hemşehri tanımı nüfusa kayıtlı olunan yer ile sınırlı iken, yeni düzenleme ile birlikte, vatandaş ya da yabancı fark etmeksizin yerleşim yerinde ikamet eden herkes hemşehri kabul edilmektedir. Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları sayılmak olup belediyeler –yerellik ilkesinin bir gereği olarak– bu görev ve sorumlulukları yerine getirirken ihtiyacın “mahalli müşterek nitelikte olmak” şartını gözetmektedirler. Bu anlamda, kentte yaşayan yabancıların hemşehri tanımının içinde yer almaları, onlara sunulan hizmet-

lerin mahalli müşterek ihtiyaç değerlendirmesinin kapsamı içinde yer aldıkları sonucunu doğurmaktadır (Keleş ve Mengi, 2017, s. 87). Belediye Kanunu'nun verdiği sorumluluk gereğince belediyelerin yabancılara sundukları hizmetler çeşitli örneklerle aşağıda incelenmektedir.

Türkiye'de tarihsel süreçte göç deneyimi yaşayan kentlerde belediyelerin belli bir kurumsal kapasiteye eriştikleri ve hizmet sunumu açısından asgari bir standart yaratabildikleri görülmektedir (Arslan, 2020, s.74). Örneğin, Bursa kenti Balkanlar'dan gelen göçmenlerin yoğunlukla yaşadığı kentlerden biri olması nedeniyle Bursa Büyükşehir Belediyesi göçlere aşina durumdadır. Benzer şekilde, İzmir'in mübadilleri karşılamış bir kent olması İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin bu alandaki kurumsallığına tarihsel birikim açısından katkı yapmaktadır. Sultanbeyli Belediyesi ise önceki dönemlerde yoğun bir şekilde iç göç hareketlerini deneyimlemiş olduğundan bu alanda öne çıkmaktadır. Her ne kadar iç ve dış göçler özü itibarıyla farklılık taşısa da, sundukları hizmetlerin niteliği ve niceliği açısından çok sayıda ortak noktası olması belediyelerin elde ettikleri bu deneyimleri değerli kılmaktadır.

Belediyelerin çoğunlukla yabancıların talep ettiği ve görev alanları içerisindeki her hizmeti vermeye çalıştığı görülmektedir. Bununla birlikte, zamanla taleplerdeki değişimlere de bağlı olarak hizmetlerde farklılaşmaya gidilebilmektedir. Örnek vermek gerekirse, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi 2011 yılı itibarıyla Suriye'deki krizi temel alarak acil müdahale ve insani yardım temelli çalışmalar sürdürürken, ilerleyen dönemde kapasite geliştirme ve toplumsal kalkınmaya yönelik çalışmalar yürütmektedir (Arslan, 2020, s.74). Bir diğer örnek olarak, Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal yardımlarla ilgili hedeflerinde yıllara göre farklılaşma yaşanmasıdır (Arslan, 2020, s.67). Şöyle ki, önceki yıllarda kente gelen yabancı sayısındaki ani artış nedeniyle stratejik planda yer alan hedefler tutturulamazken, sonraki yıllarda yabancıların kentte düzenlerini sağlamaları nedeniyle sosyal yardımlara duyulan ihtiyaç azaldığından hedefe ulaşılammıştır. Kayseri Büyükşehir Belediyesi'nin sosyal yardımların dağıtılması konusundaki bu tutumu, BMMYK'nun kent mültecileri hakkındaki belgelerinde yer alan kişilere yardım edilirken sosyal yardıma bağımlı hale gelmelerinin de önlenmesi yaklaşımı (UNHCR, 2001, s.5) ile tutarlı görünmektedir.

Türkiye'de belediyelerin hemşerilerine sundukları hizmetler 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde yer almaktadır. Belediyelerin görev ve sorumluluk alanlarını oluşturan bu hizmetlerden hangilerinin Türkiye'de yabancılara yönelik olarak sunuldukları, çalışma için seçilen belediye-

ler özelinde bir araya getirilerek Tablo 3 oluşturulmuştur. Bu hizmetlerin niteliğine bakıldığında, belediyeler bazı hizmetleri doğrudan yabancılara yönelik olarak sunabilmekteyken, bazı hizmetlerde yabancı ve vatandaş ayırımına gidilememektedir. İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; mabetlerin yapımı/bakımı/onarımı; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunması gibi hizmetlerde ayırma gidilememektedir. Bu nedenle ilgili hizmetler çalışma kapsamının dışında bırakılmıştır.

Tablo 3’te görüldüğü gibi belediyelerin görev ve sorumluluklarında olan mahalli ve müşterek hizmetlerin tamamında yabancılara yönelik hizmet sunumu gerçekleştirilmektedir. Özellikle meslek ve beceri kazandırma ile sosyal hizmet/yardım konularında belediyelerin büyük kısmı yabancılara hizmet vermektedir. Ayrıca yapılan incelemelerde yabancı nüfusunda ani artışların yaşandığı kentlerde ayırma gidilemeyen hizmetlere de talebin arttığı görülmektedir (Arslan, 2020, s.76). Her ne kadar bu tip hizmetlerde ayırım yapılamasa bile hizmetleri kullanan kişi sayısının arttığı düşünüldüğünde bu durum normal karşılanmalıdır.

Belediyelerin sunduğu hizmetler, acil durumlarda yardım iletme gibi geçici olabileceği gibi süreklilik arz eden hizmetler de olabilmektedir (Arslan, 2020, s.77). Orhangazi Belediyesi, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ve Sultanbeyli Belediyesi’nin yabancılar için açılan okullara servis, kırtasiye malzemesi gibi destekler sağlaması hizmetler arasındaki bağlantı ve sürekliliği göstermektedir.

Diğer yandan, belediyelerin yabancılara verilerini kayıt altına alma konusuna önem verdikleri görülmektedir (Arslan, 2020, s.77). Hâlihazırda uygulama, kentte yaşayanların kayıtlı olduğu veri tabanlarına yabancılara eklemek ya da Sultanbeyli Belediyesi’nde olduğu gibi yeni bir veri tabanı oluşturmak şeklinde olabilmektedir. Belediyelerin kendi veri tabanlarını oluşturması faydalı olmakla beraber İGİM’ler ile ortak bir veri sisteminin kullanılmasının hizmet sunumunda mükerrerlik ya da eksikliği önleyebilecektir.

Belediyeler sıklıkla vatandaşlar ile yabancılara bir araya gelip paylaşım da buldukları sosyal uyuma yönelik etkinlikler düzenlemektedir (Arslan, 2020, s.77). Neredeyse incelenen tüm belediyelerde yabancılara Türkçe ve Türk vatandaşlarına da kentteki yabancılara dillerinde kurslar düzenlediği görülmektedir.

Belediyelerin kültürlerin tanıtılması konusundaki çalışmalarını iki yönlü incelemek mümkün görünmektedir. Keçiören Belediyesi örneğinde olduğu gibi kentte bir arada yaşayan farklı uyruktaki yabancıların birbirleri ile yerel halkla tanıştırılması bunlardan biridir (Arslan, 2020: 48). İkinci örnek ise Alanya Belediyesi bünyesinde yer alan Yabancılar Meclisi'nin, Alanya'nın uluslararası alanda tanıtılmasına katkı sağlamak amacıyla faaliyetler düzenlemesidir (Arslan, 2020, s.50).

Adana Büyükşehir Belediyesi, Altındağ Belediyesi, Esenyurt Belediyesi ve Kayseri Belediyesi kentte yaşayan yabancıları dezavantajlı gruplar arasında değerlendirmektedir. Belediyelerin bu gruplar içerisinde de kadın ve çocuklara özellikle destek verdikleri görülmektedir (Arslan, 2020, s.75). Muratpaşa Belediyesi ise dezavantajlı grup olarak değerlendirdiği yaşlılar arasında yabancı olanlara da ayrıca önem vermektedir (Arslan, 2020, s.51).

Hatay Büyükşehir Belediyesi, Sultanbeyli Belediyesi, Kayseri Büyükşehir Belediyesi ve Şanlıurfa Belediyesi kentlerindeki dilencilikle mücadele, tabela denetimi zabıta hizmetleri ile aksaklıkların giderilesini amaçlamaktadır (Arslan, 2020, s.76). Alanya Belediyesi ve İzmir Büyükşehir Belediyesi ise sınır illeri olmalarından kaynaklı beklenmedik durumlarda acil yardım hizmeti vermek durumunda kalabilmektedirler (Arslan, 2020, s.77).

Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi (Seyhan ve Orhangazi Belediyeleri), kadınlar ve çocuklar için konukevleri (Ankara Büyükşehir Belediyesi ve Sultanbeyli Belediyesi), sağlık tesislerin yapılması/işletilmesi (Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ve Sultanbeyli Belediyesi), sporun teşvik edilmesi (Fatih Belediyesi) gibi alanlarda sunulan hizmetlerin sadece birkaç belediye ile sınırlı kaldığı görülmektedir. Diğer belediyelerin bu alanlardan uzak kalmalarına kurumsal kapasitelerinin yeterli olmamasının neden olduğu düşünülmektedir.

**Tablo 3:** Belediyelerin Sunduğu Hizmetlerin Karşılaştırmalı İncelenmesi

| Belediyeler Tarafından Sunulan Hizmetler                                   | Adana | Seyhan | Ankara | Altındağ | Çankaya | Keçiören | Antalya | Alanya | Muratpaşa | Bursa | Orhangazi | Gaziantep | Hatay | İstanbul | Esenyurt | Fatih | Sultanbeyli | İzmir | Konak | Kayseri | Şanlıurfa |
|--|-------|--------|--------|----------|---------|----------|---------|--------|-----------|-------|-----------|-----------|-------|----------|----------|-------|-------------|-------|-------|---------|-----------|
| Coğrafi ve kent bilgi sistemleri   |       |        |        |          |         |          |         |        |           |       |           |           |       | x        | x        | x     |             |       |       |         |           |
| Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık                              |       |        |        |          |         |          |         |        |           |       | x         | x         |       |          |          |       |             |       |       |         |           |
| Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans                         |       |        |        |          |         |          | x       |        |           |       |           | x         |       |          |          |       | x           | x     |       | x       | x         |
| Şehir içi trafik   |       |        |        |          |         |          |         |        |           |       |           |           | x     |          |          |       |             |       |       |         |           |
| Defin ve mezarlıklar   |       |        |        |          |         |          |         | x      |           |       |           | x         |       |          |          |       |             |       |       |         |           |
| Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım   |       |        |        |          | x       | x        | x       | x      |           | x     |           | x         | x     | x        |          |       | x           |       |       |         |           |
| Sosyal hizmet ve yardım  | x     |        | x      |          |         |          |         |        |           | x     | x         | x         |       | x        | x        |       | x           | x     |       | x       | x         |
| Nikâh  |       |        |        |          |         |          | x       |        |           |       |           |           |       |          |          |       | x           |       |       |         |           |
| Meslek ve beceri kazandırma  | x     |        | x      | x        | x       | x        | x       | x      | x         |       | x         | x         | x     | x        | x        | x     | x           |       | x     | x       | x         |
| Ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi  | x     |        |        |          |         |          |         |        |           |       | x         |           |       |          |          |       |             |       |       |         |           |
| Kadınlar ve çocuklar için konukevleri                                      |       |        | x      |          |         |          |         |        |           |       |           |           |       |          |          |       | x           |       |       |         |           |
| Okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımı ve ihtiyaçlarının sağlanması |       |        |        |          |         |          |         |        |           |       | x         | x         | x     |          | x        |       | x           |       |       |         | x         |
| Sağlık tesislerin yapılması/işletilmesi                                    |       |        |        |          |         |          |         |        |           |       |           | x         |       |          |          |       | x           |       |       |         |           |
| Sporun teşvik edilmesi   |       |        |        |          |         |          |         |        |           |       |           |           |       |          |          |       | x           |       |       |         |           |
| Engelli, yaşlı, düşük ve dar gelirliyle uygun yöntemlerle hizmet sunumu    | x     |        | x      |          |         |          |         |        | x         |       |           |           |       |          |          |       | x           |       |       |         | x         |

**Kaynak:** Yazarlar tarafından oluşturulmuştur (2022)

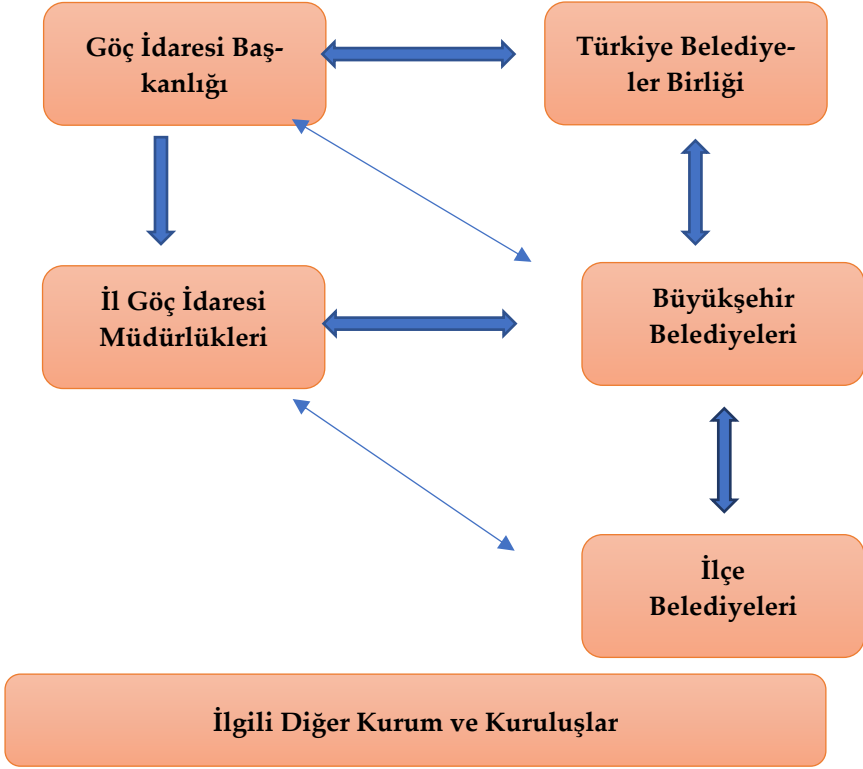
## Model Önerisi

Belediyeler yerel yönetim birimleri olarak yetki alanlarına özgü hizmetleri vermekle yükümlü olmalarına rağmen merkezi yönetimin yetki alanındaki yerlerde de hizmet verebilmektedirler (Arslan, 2020, s.75). Örneğin, Suriye sınırındaki kentlerde bulunan Hatay Büyükşehir Belediyesi ile Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi merkezi yönetimin sorumluluğundaki (öncesinde Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı ve 16 Mart 2018 itibarıyla GİB) geçici barınma merkezlerine de hizmet götürmektedirler.

Daha önce de bahsedildiği gibi, Türkiye’de göç ve göçmen/yabancı işleminin yürütülmesinde koordinasyon yetkisi merkezi idare adına GİB’dir. Türkiye Belediyeler Birliği (TBB)’nin tüzüğüne göre TBB’nin kuruluş amacı, “belediyelerin çağdaş belediyecilik 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”tır. Bu anlamda, TBB, tüm belediyeler için kapsamlı bir koordinasyon mekanizması olarak değerlendirilebilmektedir. Benzer şekilde, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre sınırları içerisindeki ilçe belediyelerinin arasındaki koordinasyonu sağlayacak olan birim olarak büyükşehir belediyeleri yetkilendirilmektedir.

Türkiye’de genel olarak tüm belediyeler arasında özel olarak yabancılara yönelik hizmetler konusundaki koordinasyon, hizmet sunumunun etkin ve verimli olmasında en önemli unsurlardan biridir. Çalışma kapsamında yapılan incelemeler ve ulaşılan bilgiler esas alınarak Türkiye’de yabancılara yönelik hizmet sunumunun yönetimine ilişkin bir model oluşturmak amacıyla Şekil 1’deki model önerisi geliştirilmiştir. Buna göre, merkezde GİB ve TBB temel koordinasyon birimleri olarak faaliyet göstermektedir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri arasında göç hizmetleri alanında da koordinasyon birimi niteliği bulunmaktadır. İlgili diğer kurum ve kuruluşlar da kendilerine has çalışma alanlarına göre Şekil 1’e dahil olmaktadır. Buradaki ilgili diğer kurum ve kuruluşlar, ilgili diğer yerel yönetim birimlerini de kapsayacak şekilde diğer kamu kurum ve kuruluşlarını, uluslararası örgütleri, STK’ları, elçilikleri vs. içermektedir. Aynı zamanda belediyelerin bulunduğu il ve ilçelerin ölçeklerine ve yabancılara ilişkin hizmet sunumundaki yoğunluklarına göre büyükşehir belediyeleri doğrudan GİB ile bağlantılı olabilecektir. Benzer şekilde ilçe belediyeleri de büyükşehir be-

diyesinin koordinasyonuna ihtiyaç duymadan İGİM ile iletişime geçebilecektir. Şöyle ki, İstanbul, Gaziantep ve Şanlıurfa gibi illerdeki büyükşehir belediyeleri TBB’nin organizasyonuna ihtiyaç duymadan GİB ile işbirliği yapabilecekken; Alanya ve Sultanbeyli ilçelerindeki belediyeler de buldukları yerdeki büyükşehir belediyelerinin koordinasyonuna ihtiyaç duymadan İGİM’ler ile çalışabileceklerdir.



Şekil 1: Birimler Arası Koordinasyon Modeli<sup>7</sup>

Bursa Büyükşehir Belediyesi ile Orhangazi Belediyesi arasındaki ilişkide olduğu gibi büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri bazı yerlerde yakın işbirliği içerisinde çalışmaktadır. Diğer taraftan, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve Ankara Büyükşehir Belediyesi ile kendi sınırları içindeki ilçe belediyelerinin ilişkisine bakıldığında asıl sorumluluğu ilçe belediyelerinin üstlenmiş olduğu düşünülmektedir. Şekil 1’de de ortaya konduğu üzere koor-

<sup>7</sup> Şekildeki tek yönlü oklar birimler arasında hiyerarşi olduğu çift yönlüler ise olmadığını göstermektedir.



dinasyon modeli iki türlü çalışma yöntemini de içermektedir. Ek olarak, GİB ile Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin 2017 yılından itibaren insan ticareti mağdurlarına barınma hizmeti verilmesi konusundaki işbirliği (Arslan, 2020, s.46) örnek bir işbirliği modeli olarak değerlendirilmektedir.

Yabancılarla yönelik hizmet sunumunda koordinasyon sorununun yanında yabancıların uyumuna yönelik olarak sorunların da ortadan kaldırılması gerekmektedir. Uyum konusunun en önemli unsurlarından biri, yabancıların yerel toplulukların yaşamına ve gelişimine, yerel kamusal işlere katılmasını sağlamaktır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na ek olarak 2009 yılında ortaya konan Yerel Yönetimlerde Katılım Hakkına İlişkin Ek Protokol bu konuda önemli düzenlemeler yapmıştır. Buna göre sözleşmeye taraf olan devletler, sınırları içerisinde bulunan herkese –ister vatandaş ister yabancı olsun– yerel yönetim işlerine katılma hakkını tanımakla yükümlüdür. Bunun yanında ulusal mevzuata bakıldığında, Belediye Kanunu'nun 76. maddesine dayanılarak çıkarılan Kent Konseyleri Yönetmeliği'nin 12. maddesi kent konseylerinin görev alanlarına giren konularda meclis ve çalışma grupları kurabileceğini düzenlenmektedir. Anılan düzenlemeler ile uyumlu şekilde, çoğu belediyenin kurumsallaşmasında göçle ilgili birimlerin olduğu görülmektedir. Bunlar doğrudan belli bir uyruğa yönelik olabileceği gibi farklı uyruktaki yabancılarla yönelik de olabilmektedir. Belediyelerin farklı tipte kurumsallaşma örneklerinden bazıları şunlardır;

- Adana Büyükşehir Belediyesi'nde Göç ve Göçmen İşleri Birimi,
- Keçiören Belediyesi'nde Göçmen Hizmetleri Merkezi,
- Orhangazi Belediyesi'nde Mülteci İrtibat Bürosu,
- Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Göç Yönetimi Şube Müdürlüğü,
- Esenyurt Belediyesi'nde Suriye İrtibat Bürosu,
- Sultanbeyli Belediyesi'nde Mülteciler Derneği,
- Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'nde Göç İşleri Şube Müdürlüğü (Arslan, 2020, s.76).

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 (Arslan, 2020, s.76).

Bu noktada mevzuata ilişkin bir öneri olarak Belediye Kanunu’nun 48. maddesinde belediye teşkilatını düzenleyen hükümde değişiklik yapılabilir. İlgili hükme göre belediye teşkilatında nüfus kriterine bağlı olarak kurulması zorunlu birimler sayılmaktadır. Yabancı sayısının kentte yaşayan vatandaşlara kıyaslandığında yüksek oranlara ulaştığı durumunda belediye teşkilatı içinde göç işleri birimi kurulması zorunlu hale getirilebilir.

Çoğu belediye tarafından isteğe bağlı olarak kurulan bu birimlerin belediyenin ölçüğü ve yabancı vatandaş oranına göre belediye teşkilatlarının içinde göç hizmetlerine yönelik birimler olarak yer alması zorunlu hale getirilebilir. Ayrıca bu birimlerde İGİM yetkilileri ile göçle ilgili STK temsilcilerinin bulunması Şekil 1’deki koordinasyon modeline uygulamada işlerlik kazandıracaktır.

## **Tartışma ve Sonuç**

Dünyada son yıllarda hızla artış gösteren göç hareketlerinden Türkiye de olağan bir şekilde etkilenmektedir. Farklı ülkelerden gelerek hâlihazırda Türkiye’de farklı statüler altında bulunan çok sayıda yabancı iş, sağlık, eğitim imkânları gibi nedenlerle büyük kentlerin merkezlerinde yaşamaktadır. Bu nedenle, belediyeler ve özellikle büyükşehir belediyeleri yabancılarla fazlasıyla ilişkili olmaktadır.

Belediyelerin sunduğu hizmetler değerlendirilirken herhangi bir statüye bağlı kalınmadan kentlerde yaşayan tüm yabancılara odaklanılarak bütüncül bir bakış açısının benimsenmesi çalışmayı benzerlerinden farklılaştırmaktadır. Bununla birlikte, incelenen belediyelerin yalnızca büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri olması çalışmanın kısıtı olarak görülmekte olup farklı ölçeklerdeki idari yapılanmalarda yabancılarla ilişkilerin de farklılaşabileceği düşünülmektedir.

Çalışmada ilk olarak yabancıların yasal statülerine ilişkin farklı kavramlar açıklanmaktadır. Sonrasında GİB’den elde edilen verilere göre belirlenen 10 büyükşehir belediyesi ile 11 ilçe belediyesinden içerik analizi yöntemiyle edinilen bilgiler değerlendirilmektedir. Buna göre, mevzuattan kaynaklanan bazı eksikliklerin giderilmesi ve mevcut durumdaki birimler arasında sağlanabilecek koordinasyona ilişkin öneriler getirilmektedir.

Anlaşılabilirliğin artırılması amacıyla çalışmadaki bazı veriler tablo ve şekil üzerinde sınıflandırılmaktadır. Statülere göre yabancıların buldukları/başvuru yaptıkları illerdeki veriler (Tablo 1) genel olarak belli statülerdeki

yabancıların en fazla yaşadıkları ilk 10 ili göstermektedir. Bu iller incelenerek çalışma kapsamında incelenecek büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri tespit edilmiştir. Belirlenen İllerdeki Yabancıların Statülere Göre Dağılımı (Tablo 2) ise belediyeleri incelenmek üzere belirlenen illerdeki mevcut yabancı sayılarını göstermektedir. Buna göre, Türkiye’de Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Gaziantep, Hatay, İstanbul, İzmir, Kayseri ve Şanlıurfa illerinin yoğun göç hareketleri ile karşı karşıya kaldıkları görülmektedir.

Türkiye’de bazı belediyelerin sınırları içinde yoğun yabancı nüfusa sahip olmaları sundukları hizmetlerin bazılarının yabancılara yönelik farklılaştırılarak sunulmasını gerektirmektedir. Çalışmada belediyelerin yabancılara sunduğu hizmetler karşılaştırmalı şekilde incelenerek (Tablo 3) yabancı vatandaş ayırımına dayalı farklılaşmalar tespit edilmiştir.

Belediyelerin yabancılara yönelik faaliyetlerinin çok farklı hizmet türleri ve geniş bir hizmet alanına yayılmış olması beraberinde bir koordinasyon sorununa yol açmaktadır. Çalışmada birimler arası bir koordinasyon modeli (Şekil 1) ile mevcut idari ve hukuki yapı içerisinde birimler arasında çok yönlü bir işbirliği ve çalışma önerisi getirilmektedir. Modele göre, esasta göç yönetimi kısmında GİB ve yerel yönetimler kısmında TBB temel koordinasyon birimleridir. GİB, İGİM’ler ile belediyeler arasında TBB ise göç birimleri ile yerel yönetimler arasında işbirliğini organize edeceklerdir. Ek olarak, büyükşehir belediyeleri de buldukları yerdeki ilçe belediyelerinin faaliyetlerine koordine edecek şekilde kurgulanmışlardır. İl ve ilçelerin alan ve nüfus yoğunluğu ile barındırdıkları yabancı nüfusla bağlantılı olarak yerel yönetimlerin GİB ve İGİM’ler ile çalışması konusunda koordinasyon modeli esneklik göstermektedir. Modelde ilgili diğer kurum ve kuruluşların da her zaman sürece dahil olabilmesi mümkün kılınmıştır.



## Extended Abstract

# Between Hospitality and Citizenship: Services Provided by Municipalities to Foreigners in Turkey

\*

Melda Arslan

ORCID: 0000-0003-3621-7132

Can Giray Özgül

ORCID: 0000-0001-8569-6518

Turkey is in the position of one of the geographies where migration movements are directed in every period. In the last 10 years, more than 3.5 million Syrian nationals came with a mass influx and are under temporary protection; more than 5 million foreigners currently live in Turkey when other foreigners with different statuses are added. These foreigners can be found in Turkey with different statuses whose conditions are determined according to the Law No. 6458 on Foreigners and International Protection. In the study, people who come to Turkey are evaluated under the concept of “foreigner” without any discrimination in terms of their status. The originality that distinguishes the study from previous studies is that it extensively analyzes the services provided by municipalities in Turkey to all foreigners without narrowing it to any special status such as immigrants, irregular immigrants, asylum seekers, refugee, temporarily protected people.

In the historical process in Turkey, the main authorized institutions in migration services have mostly been the central government units. The institution that is basically authorized and responsible for migration management in Turkey is the Directorate of Migration Management under the Ministry of Interior. The Directorate of Migration Management is organized in the form of Provincial Directorates of Migration Management under governorships in 81 provinces. However, since a comprehensive organization and institutional capacity alone is not enough, cooperation with other public institutions and organizations, international organizations, etc. is inevitable. At this point,

especially in local municipalities, we come across as the most important service providers.

Although municipalities are administrative units designed for the needs of citizens, they inevitably provide services to foreigners living in cities. The main hypothesis of the research is that the services provided by the municipalities in Turkey vary according to the foreigner's status, nationality, socio-economic characteristics of the place where the city is located, and there is no specific standard. The study's other hypothesis is that local governments in Turkey have a remarkable role in providing services to foreigners, although their boundaries are not clear enough. In this context, the services provided by the municipalities to foreigners in this study are discussed by analyzing the data on the different statuses they hold in Turkey. The institutional structures, websites, and activity reports of metropolitan municipalities and some district municipalities in provinces where foreigners live heavily are analyzed by content analysis method.

In Turkey, 3.4 million of the foreigners live within the borders of 10 metropolitan municipalities determined within the scope of the study. The 10 metropolitan municipalities mentioned and the district municipalities where these metropolitan municipalities are located are also selected from among the prominent ones in migration-related works constitute the sample of the study. Due to considering the settlements where a large part of the foreigners, estimated to be over 5 million, live, makes it easier to generalize. Accordingly, within the scope of the study, the metropolitan municipalities of Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Gaziantep, Hatay, Istanbul, Izmir, Kayseri and Şanlıurfa and the district municipalities of Seyhan, Altındağ, Çankaya, Keçiören, Alanya, Muratpaşa, Orhangazi, Esenyurt, Fatih, Sultanbeyli, Konak are examined.

The institutional structures of the selected municipalities for the public services offered to foreigner; the news on the internet pages, the activity reports, some news in the national and local press about the municipalities were examined by content analysis method. During the research, the concepts/words "migrant", "foreigner", "asylum seeker", "guest", "refugee", "Syria", "Afghanistan", "Russia", "Germany" were searched. In the research process, it is understood that the words and concepts used in the content analysis are vary according to the places and groups where the municipalities provide services.

As a result of the research, it is determined that the public services of the municipalities in Turkey for foreigners are concentrated in metropolitan areas rather than the municipalities with low population density and are offered to

foreign nationals under temporary protection status in different foreign statuses.

In addition, it is understood that the services provided by the municipalities vary according to the foreigner profile in the city where the municipalities are located, the location of the city and the number of foreigners in the city. However, in general, it has been determined that municipalities provide services for foreigners in all local and joint services that are under their duties and responsibilities.

From this point of view, a model proposal is developed to provide public services for foreigners in the urban area. The developed model proposal is designed as the main units that will provide coordination in the provision of services to foreigners especially the Presidency of Migration Management and the Union of Municipalities of Turkey. According to these two units in the center and the spatial and administrative scale of the city in the locality, the Provincial Migration Management Directorates, metropolitan municipalities, and district municipalities will be able to work together.

### **Kaynakça/References**

- Arslan, M. (2020). *Belediyelerin türkiye'ye gelen yabancılarla yönelik hizmetleri*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Avrupa Konseyi. (1992). *Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*, 12 Eylül 2019 tarihinde <https://rm.coe.int/168007bd26> adresinden erişildi.
- Avrupa Konseyi. (2009). *Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority*, 12 Eylül 2019 tarihinde <https://rm.coe.int/168008482a> adresinden erişildi.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Resmi Gazete, 3.10.1992.
- Bartram, D., Poros, M. V. ve Monforte P. (2017). *Göç meselesinde temel kavramlar*, (I. Ağabeyoğlu Tuncay, Çev.). Ankara, Hece Yayınları.
- Belediye Kanunu, Resmi Gazete, 13.7.2005.
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Resmi Gazete, 23.7.2004.
- Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşmenin Onaylanması Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 5.9.1961.
- Çamur, A. (2017). Suriyeli mülteciler ve belediyelerin sorumluluğu izmir örneği. *Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 6(2), 113-129.
- Erdoğan, M. (2019). Syrian refugees in Turkey. *Konrad-Adenauer-Stiftung Report*. Ankara.
- Geçici Koruma Yönetmeliği, Resmi Gazete, 22.10.2014.
- Göç İdaresi Başkanlığı. (2021). 02 Mayıs 2021 tarihinde [www.goc.gov.tr](http://www.goc.gov.tr) adresinden erişildi.
- İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 15.07.2008.

- Kahraman, F. ve Kahya Nizam, O. (2016). Mültecilik hallerini mekân üzerinden okumak: gaziantep örneğinde türkiyelilerin gözünden suriyeli kent mültecileri. *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*. 9(44), 808-825.
- Karasu, M. A. (2016). Şanlıurfa'da yaşayan Suriyeli sığınmacıların kentle uyum sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*. 21(3). 995-1014.
- Karasu, M. A. (2017). Göç ve uyum sorunu. A. Yatkın (Der.), *11. Uluslararası Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı* içinde (ss. 631-649). Elazığ: Fırat Üniversitesi Yayınları.
- Karasu, M. A. (2018). Türkiye'ye yönelik dış göçler, suriyeli sığınmacı göçü ve etkileri. *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi*. 14 (1). 21-41.
- Keleş, R. (1998). *Kentbilim terimleri sözlüğü*. (2. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Keleş, R. (2012). *Yerinden yönetim ve siyaset*. (8. Baskı). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. ve Mengi A. (2013). *Avrupa birliği'nin bölge politikaları*. (1. Baskı). İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. ve Mengi A. (2017). *Kent hukuku*. (1. Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.
- Kent Konseyi Yönetmeliği", Resmi Gazete, 8.10.2006.
- Refworld. (1997). *UNHCR comprehensive policy on urban refugee*. 07 Şubat 2019 tarihinde <https://www.refworld.org/pdfid/41626fb64.pdf> adresinden erişildi.
- Türk Dil Kurumu. (2019). *Büyük türkçe sözlük*. 28 Ocak 2019 tarihinde [http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com\\_bts](http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts) adresinden erişildi.
- Türkiye Belediyeler Birliği. (2005). *Türkiye belediyeler birliği tüzüğü*. 16 Ocak 2019 tarihinde <http://www.tbb.gov.tr/birligimiz/kurulus-ve-gorev/turkiye-belediyeler-birligi-tuzugu> adresinden erişildi.
- Uluslararası Göç Örgütü. (2009). *Göç terimleri sözlüğü*. (1. Baskı). Cenevre: Uluslararası Göç Örgütü Yayınları.
- The UN Refugee Agency. (2001). Evaluation of the implementation of UNHCR's policy on refugees in urban areas. 07 Şubat 2019 tarihinde <https://www.unhcr.org/research/evalreports/3c0f8bd67/evaluation-implementation-unhcrs-policy-refugees-urban-areas.html> adresinden erişildi.
- The UN Refugee Agency. (2009). *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas*. 07 Şubat 2019 tarihinde <https://www.unhcr.org/protection/hcdialogue/%20/4ab356ab6/unhcr-policy-refugee-protection-solutions-urban-areas.html> adresinden erişildi.
- The UN Refugee Agency. (2012). *The implementation of UNHCR's policy on refugee protection and solutions in urban areas*. 07 Şubat 2019 tarihinde <https://www.unhcr.org/research/evalreports/516d658c9/implementation-unhcrs-policy-refugee-protection-solutions-urban-areas-global.html> adresinden erişildi.
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, Resmi Gazete, 11.4.2013.
- Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun Uygulanmasına İlişkin Yönetmelik, Resmi Gazete, 17.3.2016.