

## Göç Yönetiminde Yerelleşmenin İzlerini Aramak: Ankara Mamak Belediyesi Örneği

Hacı Çevik<sup>1</sup>

### Öz

*Göç yönetimi, farklı aktörlerin iş birliğine ihtiyaç duyan, çok boyutlu bir süreçtir. Farklı politik alanlarda olduğu gibi, merkezden yere doğru yetki ve sorumluluk aktarımı, göç yönetiminde de rekabet alanlarını bünyesinde barındırmaktadır. Merkezî yönetimlerin konjonktürel ekonomik ve politik çıkarları, göçün yönetiminde uygulanacak politikaların perspektifini doğrudan etkilemektedir. Bu bağlamda göç yönetiminde yerel yönetimlerin konumu giderek daha önemli bir tartışma zemini haline gelmektedir. Ancak, Türkiye’de göç yönetiminde yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluk alanları kısıtlıdır. Kamu politikaları üzerinde giderek daha hegemonik bir kapsayıcılığa sahip olan merkezî iktidarın yürüttüğü tek boyutlu göç politikaları, çeşitli sorunları bünyesinde barındırmaktadır. Bu tür bir göç yönetiminde, yerel yönetimlerin konumu, mevcut sorunların kaynağına yönelik önemli bir izlek sunmaktadır. Yerel yönetimlerin önemli birimlerinden olan belediyeler, farklı sivil toplum örgütleriyle kurulan ortaklıklar aracılığıyla göçmen ve mültecilere yerelden hizmet sunmaktadır. Bu çalışmada da önemli bir göç ülkesi haline gelen Türkiye’de, Ankara Mamak Belediyesi ile ortak çalışma protokolüne sahip olan Mamak Sığınmacı Danışma ve Koordinasyon Merkezi örneğinde göç yönetiminde yerel yönetimlerin konumu ele alınacaktır.*

**Anahtar Kelimeler:** Göç Yönetimi; Yerel Yönetimler; Yerellik; Mamak Belediyesi; Mamak Sığınmacı Danışma ve Koordinasyon Merkezi

### ABSTRACT IN ENGLISH

#### Looking For Traces of Localization in Migration Management: Example of Ankara Mamak Municipality

*Migration management points to a multidimensional process that requires the collaboration of different actors. As in different political areas, the transfer of authority and responsibility from the center to the local area also includes different areas of competition in migration management. The cyclical economic and political interests of the central governments directly affect the perspective of the policies to be applied in the management of migration. Sharing powers and responsibilities with local governments, which are an important actor in migration management, has long been discussed in the field of Social Sciences with their different dimensions. The position of local governments in migration management is becoming an increasingly important basis for debate. However, in Turkey, the areas of authority and responsibility of local authorities in migration management are limited. One-dimensional migration policies carried out by the central government, which have increasingly hegemonic inclusivity over public policies, contain various problems. In this type of migration management, the position of local authorities provides an important track to the source of current problems. Municipalities, which are important units of local governments, provide local services to immigrants and refugees through partnerships established with different non-governmental organizations. In this study, the position of local authorities in migration management will be discussed in the example of Mamak Asylum Seeker Consultation and Coordination*

<sup>1</sup> Arş. Gör. Hacı Çevik, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Hizmet Bölümü, Ankara, Türkiye. E-mail: [hacicevik@hacettepe.edu.tr](mailto:hacicevik@hacettepe.edu.tr).



Center, which has a joint working protocol with Ankara-Mamak Municipality in Turkey, which has become an important migration country.

**Keywords:** Migration Management; Local Authorities; Mamak Municipality; Locality

## Giriş

Yönetim olgusunun merkezden yerele doğru aktarılması, “kendi” hakkında karar verme arzusu, uzun yıllardır farklı sosyal bilimlerin çalışma alanları arasında yer almaktadır. Yönetim kavramının kendi içinde barındırdığı “merkez”, “tek”, “erk” gibi kavramsal algıların karşısında, uzun yıllardır farklı toplumsal alanlarda yönetimin merkezden yerele, “tek”ten “herkese” doğru aktarılması için çeşitli mücadele alanları oluşturulmuştur. Merkez ve yerel arasında yetki paylaşımına konu olan önemli alanlardan birisi de göç yönetimidir.

Dünyanın farklı bölgelerinde göç yönetimi genellikle merkezi iktidarın kontrolünde gerçekleşen bir olgudur. Küresel olarak son yıllarda artan göç eğilimleri, farklı iktidarlar tarafından “göç krizi” olarak adlandırılmaktadır. “Kriz” yönetimi perspektifinde ve merkezi karar mekanizmaları içerisinde ele alınan göç yönetimi, farklı toplumsal gruplar için çeşitli sorunları bünyesinde barındırmaktadır. Göç yönetiminin içinde barındırdığı sorunlara yönelik son dönemlerde yerleşme politikaları, giderek tartışma zemini genişleyen yeni bir perspektif olarak ele alınmaktadır.

Bu çalışmada, Türkiye’de yerel yönetimlerin yasal konumu ve göç yönetimindeki konumuna odaklanılacaktır. Kamu politikaları üzerinde giderek daha fazla hegemonik bir kapsayıcılığa sahip olan merkezi iktidarın yürüttüğü tek boyutlu göç politikaları, çeşitli sorunları bünyesinde barındırmaktadır. Türkiye’de göç yönetiminin “merkeziliği” bağlamında, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının konumları da bahsedilen sorunların kaynağına yönelik önemli ipuçlarını içermektedir. Bu bağlamda, çalışma boyunca önemli bir aktör olmasına karşın, yetki ve sorumluluğu kısıtlanmış yerel yönetimlerin göç politikalarındaki mevcut konumu, Ankara Mamak Belediyesi bünyesinde kurulmuş olan Mamak Sığınmacı Danışma ve Koordinasyon Merkezi (MSDM) örneğinde ele alınacaktır.

## Türkiye’de Göç Yönetiminin Belirsizliği

Birleşmiş Milletler Küresel Eğilimler Raporu’nun son verilerine göre sadece 2019 yılında dünya genelinde 79 milyon 500 kişinin zorla yerinden edildiği tespit edilmiştir. Bu sayının büyük çoğunluğunun da Ortadoğu ve Afrika coğrafyalarından olduğu bilinmektedir. Diğer taraftan, Uluslararası Göç Örgütü’nün (IOM) 2020 yılındaki Dünya Göç Raporuna göre, uluslararası göçmen sayısı yaklaşık 272 milyon ile dünya nüfusunun yüzde 3,5’ine ulaşmıştır (IOM Online Bookstore, 2020). Savaşların ve çatışmaların yoğun olarak görüldüğü bölgelere olan yakınlığı ve farklı biçimlerde dahil olduğu savaşların sonucunda Türkiye, dünyada en çok göçmenin ve mültecinin<sup>2</sup> bulunduğu ülkelerin başında gelmektedir. Geçici koruma statüsünde bulunan 3,6 milyonun üzerindeki Suriyeli ile birlikte çeşitli ülkelerden gelen 330 bin kişi de farklı hukuki statülerde Türkiye’de bulunmaktadır. Bu rakamlara ek olarak, çeşitli uluslararası kuruluşların da kabul ettiği resmi kayıt sisteminde yer almayan kişilerin de hesaba katılması ile Türkiye 5 milyona yaklaşan göçmen ve mülteci sayısı ile dünyadaki önemli göç ülkelerinin başında gelmektedir (UNHCR, 2020). Bu nedenle göç yönetimi, önemli sayıda insan grubunu

<sup>2</sup> Bu çalışmada mülteci kavramı, ulusal yasal düzenlemeler bağlamında tanımlanan bir statü olarak kullanılmamaktadır. Çalışma boyunca mülteci kavramı, ulusal düzenlemelerdeki yasal statülerden bağımsız olarak, 1967 Protokolü sonucunda yaygın olarak kabul edilen mülteci tanımına dahil olan kişileri ifade etmek üzere kullanılmıştır.



etkilemesi bağlamında daha da kritik bir öneme sahip olmuştur. Uluslararası kurumlar ve devletler, mevcut göç hareketliliğine yönelik, kendilerine özgü yönetim politikaları geliştirmektedirler. Son yıllarda giderek standartlaştırılmış bir göç yönetimi politikası üretme çabalarına rağmen, farklı ülkelerde çeşitli uygulamaların varlığı, göç yönetiminin bir belirsizlik alanı olmasına neden olmaktadır. Türkiye'nin göç yönetimi de çoğunlukla bağlı olduğu uluslararası sözleşmelere göre şekillenirken, iktidarların ekonomik ve politik çıkarlarına göre farklı uygulamalara da sahne olabilmektedir.

5 milyona yaklaşan göçmen ve mülteci nüfusunun çoğunluğunu oluşturan Suriye vatandaşı insanların “geçici koruma” altına alınması ve diğer ülkelerden gelen kişilerin de mülteci statüsü dışında farklı statülerde bulunması, Türkiye'nin göç politikaları tercihleri ile doğrudan ilişkilidir. Mülteci kavramı, 1951 Cenevre Sözleşmesi olarak bilinen “Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin “Sözleşme” kapsamında tanımlanmıştır.<sup>3</sup> Daha sonra Cenevre Sözleşmesi'nin 1967 Protokolü olarak isimlendirilen başka bir uluslararası belge içerisinde tanımın içerdiği “Ocak 1951'den önce meydana gelmiş olaylar” ibaresi kaldırılarak tanım genişletilmiştir. Türkiye, 1951 tarihli Cenevre Sözleşmesi'ne 1961 yılında; sözleşmenin kapsamını genişleten 1967 tarihli New York Protokolü'ne de 1968 yılında katılmıştır. Ancak Türkiye sözleşmeye taraf olurken, “coğrafi sınırlama” şerhi koymuş ve bu sınırlamayı günümüze kadar da muhafaza etmiştir. Bahsedilen coğrafi sınırlama, mültecilik statüsünün kimlere, nasıl verileceğine yöneliktir. Türkiye sözleşmeyi imzalarken belirlediği coğrafi sınırlama ile stratejik davranmış ve kendisine yönelen göçleri yönetmek için önemli bir düzenleme yapmıştır. Bu düzenleme “Avrupa ülkelerinde meydana gelen olaylar nedeniyle,” ibaresini içerdiği için Türkiye sadece Avrupa ülkelerinden gelen insanlara mülteci statüsünü tanıyacağını, o bölgeler dışından gelenlere ise mülteci statüsünü tanımayacağını yasal olarak düzenlemiştir (YUKK, 2013).

Mültecilik statüsünün, uluslararası sözleşmelerden kaynaklı sorumluluklarından kaçınabilmek adına uygulanan coğrafi sınırlama düzenlemesi, son yıllarda Türkiye'ye Ortadoğu coğrafyasından gelen mültecilerin hukuksal statülerinin belirsiz kalmasına neden olmuştur. Suriye iç savaşının kısa sürede Türkiye'nin beklentileri doğrultusunda sonuçlanmamasının devamında, bugüne kadar sistematik bir göç rejimine sahip olmayan Türkiye, 2013 yılında çıkarılan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) ile Suriye'den gelen kitlesel göçün yönetiminin yasal dayanağını oluşturmuştur. YUKK çerçevesinde, 2014 yılında Bakanlar Kurulu Kararı ile Geçici Koruma Yönetmeliği yayınlanmıştır. Yönetmelik Geçici Koruma adı altında yeni bir statü tanımı geliştirmiştir. Buna göre 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 değerlendirmeye alınamayan yabancılara sağlanan korumayı” olarak tanımlanmıştır (GKY, 2014).

<sup>3</sup> “Mülteci (refugee): 1 Ocak 1951'den önce meydana gelen olaylar sonucunda ve ırkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle yararlanmak istemeyen; yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahıs” <http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf>Erişim tarihi:16.10.2020.

Diğer taraftan göç alanının neredeyse tüm boyutlarını yönetmeye yetkili kılınan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM), merkez ve taşra yapıları ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na bağlı olarak YUKK kapsamında kurulmuştur. Ancak, YUKK ile birlikte, göç alanının sistematik fakat yoğunlaşmış bir şekilde merkezi idarenin tasarruflarına bırakılması, göç yönetiminin diğer aktörlerinin çalışma alanlarını daraltmaktadır. Örneğin, YUKK'un "uyum" başlığını taşıyan 96. Maddesinde, yerel yönetimler sadece "öneri ve katkılarından" faydalanmak üzere anılmıştır (YUKK, 2013). Göç alanını düzenleyen böylesine bir yasal düzenlemede, yerel yönetimler doğrudan göç yönetiminin bir paydaşı olarak tanımlanmadığı gibi, yerel yönetim veya belediye gibi kavramlar neredeyse hiç kullanılmamıştır. Göç alanının tüm boyutlarını etki alanına alan bu denli önemli bir yasal düzenleme içerisinde yerel yönetimlerin yer almaması, mevcut iktidarın göç yönetimi perspektifiyle doğrudan ilişkilidir. Türkiye'ye yönelen göç hareketliliği başından itibaren "güvenlik" meselesi olarak görülüp, kontrol edilmesi gereken bir alan olarak ele alındığı için merkezi göç yönetimi ön plana çıkmıştır.

Uluslararası alanda göç yönetiminde yerel yönetimlerin giderek genişleyen konumuna karşılık, Türkiye'de yerel yönetimlerin yetkilendirilmesi sınırlıdır. Bu durum Türkiye'de var olan iktidar mekanizmalarının ideolojik olarak konjonktürel konumuyla doğrudan ilişkilidir. Türkiye'de göç yönetimi bir "güvenlik" sorunu olarak algılandığından, daha çok merkezi yönetimle ilişkili ele alınmaktadır. Türkiye'nin sınırları boyunca yoğun olarak çatışan grupların varlığı ve Türkiye'nin Suriye iç savaşının ilk dönemlerinde "stratejik derinliğe" (Davutoğlu, 2014) sahip olduğu iddia edilen uluslararası politik hamleleri sonucunda, Türkiye'ye doğru yönelen göçün güvenlik boyutu ön plana çıkmaktadır (Sağır, 2019; Telatar, 2019). Bu nedenle, Türkiye'de göçün yönetimi ağırlıklı olarak, merkezi kurumlar tarafından "kontrol" perspektifiyle ele alınmaktadır. Göç yönetimine yönelik yasal düzenlemelerde de merkezi kurumların dışında kalan diğer aktörlerin yetki ve sorumlulukları sadece genel-geçer cümlelerle anılmaktadır. Bu nedenle de göç yönetiminde etkin olması gereken yerel yönetimler ve sivil toplum örgütleri gibi önemli aktörlerin görev alanlarının sınırları belirsiz kalmaktadır.

### **Bir Mücadele Alanı olarak Yerelleşme**

Yerellik ilkesi (subsidiarite), hizmetlerin sunumunda yerelliğin önceliğiyle birlikte toplumun en küçük sosyal biriminden başlayarak, yetki ve sorumlulukların paylaşılması anlamını taşımaktadır. Yerel yönetimler açısından bu ilke, büyük ölçekli birimlerin sorumluluk ve yetkilerin yerelde daha küçük birimlere doğru aktarılmasıdır. Bu yöntemle yönetimin halka daha yakın düzeye getirilmesi arzulanmaktadır (Arıkoğlu, 1998). İnsanlara en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimler, ihtiyaç ve sorunların tespitinde, yerinden çalışmalar yürütme gücüne sahiptir. Merkezi iktidarın yapısal olarak kurguladığı meta analizin karşısında yerel birimlerin daha küçük ve karmaşık sorunları ele alması ve çözümlemesi mümkündür. Bu bağlamda göç yönetiminin önemli paydaşlarından birisi de yerel yönetimlerdir. Göçmenlerle ve mültecilerle doğrudan ilişkiler kurabilecek yerel yönetim birimlerinin yetki ve sorumlulukları, dünyadaki birçok ülkede hem yasal düzenlemelerde hem uygulama alanında giderek genişletilmektedir. Örneğin, yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluğunun arttırıldığı ülkelerinden başında gelen İsveç'te, göçmen ve mültecilerin dil eğitiminden, alacağı sosyal yardımlara; istihdama yönelik eğitimlerinden, ihtiyaç duyanlar için verilen psikolojik desteğe kadar çeşitli alanlarda yetkili olan yerel yönetimler, göç politikalarının önemli bir aktörü konumundadır (Myrberg, 2017, p. 331). İsveç'e göre daha kapsayıcı bir merkezi hükümetin varlığına rağmen Norveç'te ise merkezi hükümet, mültecilerin yerleşecekleri şehirleri belirleyip, onların ulaşımını sağladıktan sonra, bölgenin yerel yönetimler birimleri



göçmenlerin ve mültecilerin tüm ihtiyaçlarına cevap verecek yetkilere sahiptir (Steen & Roed, 2018, p. 29). Avrupa ülkelerindeki bu tür uygulamaların yanında farklı uygulamalara da rastlamak mümkündür. Kimi ülkelerde yerel yönetimler daha fazla yetki ve sorumluluk alırken, kimi ülkelerde ise yerel yönetimlerin göç politikaları alanında konumları daha sınırlıdır. Yerel yönetimlerin yetkilendirilmesi ve sorumluluğun paylaşılması, merkezi iktidarların ideolojik ve politik perspektifleriyle doğrudan ilişkili olduğundan; örneğin göçmen karşıtlığı ortak paydasında buluşan sağ partilerin yükselişe geçtiği dönemlerde, yerel yönetimler ile merkezi iktidarlar arasında bütçe ve idari vesayet çerçevesinde çatışmalar yaşanabilmektedir. Bu tür yerel yönetimler göçmenlerin ihtiyaçlarından daha çok “kontrolüne” mesai harcamaktadır (Anagnostou, Kontogianni, Skleparis, & Tzogopoulos, 2016, p. 16). Ülkelere göre farklı uygulamalara rastlamak mümkün olsa da yine de yerel yönetimlerin özellikle Avrupa’da göç politikaları bağlamında giderek daha fazla yetki ve sorumluluğa sahip olduğunu belirtmek mümkündür (Şahin, 2019).

Yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının artışının Avrupa Birliği (AB) politikaları aracılığıyla gerçekleştiği belirtilebilir. AB uyum süreçleri, yerel yönetimlerin yönetim perspektifindeki konumuna dair önemli gelişmeleri içinde barındırmaktadır. 1988 yılında Avrupa Konseyi tarafından uygulamaya koyulan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlerin konumuna dair önemli düzenlemeleri beraberinde getirmiştir (Çevikbaş, 2012). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Avrupa’da, yerel yönetimlerin, kamu işlerini kendi inisiyatifleriyle yapabilmeleri, merkezi yönetimin denetim ve kontrol mekanizmalarının yasayla sınırlandırıldığı, ekonomik olarak yeterli gücün sağlandığı bir yerel yönetim modeli yaratılmak istenmiştir (Çevikbaş, 2012, p. 34). Yaratılmak istenen modelin genel özellikleri arasında katılımcılık, bireye yakın olma, saydamlık, verimlilik, tasarruf edebilirlik ve özerk yönetim bulunmaktadır.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, aynı zamanda hem AB hem de farklı uluslararası alanlarda demokrasi bağlamında yerleşen yönetimlere standartlar getirmeyi amaçlamıştır. Özerklik şartını onaylayan devletler (AB Üyesi ve AB üyelik sürecinde olan devletler), belgede öngörüldüğü üzere, yerel yönetimlerin siyasal ve yönetsel özerkliklerini kabul etmiş olmaktadır (Mengi & Keleş, 2013, p. 77). Özerklik Şartına göre (1992) özerk yerel yönetim kavramı, “yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı” anlamını taşımaktadır. Toplamda 18 maddeden oluşan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölüm, yerinden yönetim kavramının tanımı ile yerel organların görev ve yetkilerinin belirlenmesindeki sınırlamalarla birlikte, merkezi yönetimlerin kontrol ve denetim mekanizmalarının şart ve sınırlarını da içermektedir. İkinci bölüm, devletlerin yükümlülüklerini ele almıştır. Aynı bölüm içerisinde devletlerin çekimser kalabilecekleri koşullar tanımlanırken, bu yükümlülüklerin denetimini gerçekleştirecek herhangi bir organdan bahsedilmemektedir. Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi aracılığıyla denetimin gerçekleştirilebileceğine dair görüşler mevcuttur (Mengi & Keleş, 2013, p. 78). Özerklik şartının son bölümünde de uygulama ve yürürlüğe dair kurallar bulunmaktadır. Avrupa Birliği’nin demokrasinin temellerinden birisi olarak gördükleri yerel yönetimlerin siyasi ve ekonomik olarak merkezi yönetimlerden özerkleşmesi ise ayrı bir önemde ele alınmıştır. Bu bağlamda, özerk yerel yönetim ilkesi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı için büyük önem taşımaktadır.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi üyesi devletler tarafından farklı yerel yönetim modellerine sahip oldukları ileri sürülerek uzun bir süre onaylanmamıştır. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ulusal mevzuat ve politikalarda önemli değişikliklerin yapılmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu nedenle kabul sürecinde birçok ülke Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı çekincelerle imzalamıştır. Bu çekincelerin, Özerklik Şartının uygulama alanlarında bazı problemler yaratma ihtimalinin yüksek olması nedeniyle ortaya çıktığını belirten görüşler de mevcuttur (Acar, 2019, p. 289).

Diğer Avrupa Konseyi ülkeleriyle benzer şekilde Türkiye, 1992 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının belirli kısımlarına çekinceler koymuştur. Çekince koyulan maddeler arasında, yerel yönetimlerin merkezi iktidardan bağımsız olarak tüm konularda planlama yapma, karara bağlama, iç idari örgütlenmelerinin bulunması, idari denetimin sınırlandırılması, seçilmiş yerel yöneticilerin görev ve yetkisinin sınırlarının belirsizliği ile birlikte ekonomik özerkliğe vurgu yapan maddeler bulunmaktadır (Acar, 2019; Avrupa Konseyi, 1992). Çekince koyulan maddelere bakıldığında, Türkiye'de güçlü merkezi iktidarın yerel yönetimlerle yetki ve sorumluluk paylaşımı konusunda isteksiz olduğu anlaşılmaktadır.

1990'lı yılların başlarında Yerel Yönetimler Özerklik Şartının içerdiği düzenlemeler bugüne kadar önemi giderek artan yerel yönetimlere bakış açısını geliştirmiştir. Türkiye, Özerklik Şartını çekincelerle imzalamış olmasına rağmen, sonraki süreçte yerel yönetimleri kapsayan birtakım yasal düzenlemeler yapmıştır. 2004 yılında Yeni Büyükşehir Belediye Kanunu çıkartılarak, önceki yerel yönetim mevzuatının içerdiği denetim ve kontrol mekanizmaları bir nebze hafifletilmiştir. 2005 yılında ise İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu'nda yapılan değişikliklerle söylemsel olarak "yerel özerklik" kavramı üzerinde daha fazla durulmuştur. 2004 yılı sonrasında yapılan düzenlemeler, genel olarak AB uyum süreciyle bağlantılı olarak yerel yönetimlerin üzerindeki idari vesayetini yumuşatılması amacını taşımaktadır. AKP iktidarının ilk dönemlerinde gündeminde tuttuğu AB uyum süreci, sonraki dönemlerde vesayet altına alınacak olan yerel yönetimlere bakış açısını o dönemlerde olumlu yönde etkilemiştir. Bu bağlamda, AKP iktidarı döneminde çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının imzalanmasından sonra yapılan ilk revizyon kanun olarak gösterilebilir. Bu Kanun belediyelere kayyum atanmasıyla ilgili merkezi idareye önemli bir güç sağlıyor olsa da özellikle belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesi ve karar verme süreçlerinin kısaltılması gibi alanlarda düzenlemeleri içermektedir (Alodalı, Özcan, Çelik, & Usta, 2007: 6–8). Türkiye'de Belediye Kanunu ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının öngördüğü ilkelere yönelik düzenlemeler yapılmaya çalışılsa da güçlü bir merkezileşme eğilimi içerisinde olan AKP iktidarının yerel yönetimleri büyük oranda idari vesayet altında tutmaya devam ettiği, mevcut yasal düzenlemelerden anlaşılmaktadır. Bu bağlamda göç yönetiminde yerel yönetimlerin yetkilendirilmesi ve sorumluluk paylaşımı bir belirsizlik alanı olarak varlığını hala korumaktadır.

Yerel yönetimlerin merkezi iktidardan ayrı olarak örgütlenme zemininin giderek genişlemesine rağmen özellikle göç yönetiminin kendi içinde taşıdığı "hassaslık" bağlamında yerel yönetimler, dünyada önemli oranda dışarıda bırakılmaktadırlar. Bu bağlamda Türkiye'nin göç yönetiminde yerel yönetimlerle yetki ve sorumluluk paylaşımının sınırlılığı farklı oranlarda, yerelleşmede en başarılı ülkelerde bile görülmektedir. Yukarıda bahsedilen olumlu örneklerin dahi son yıllarda bir "kriz" ve "güvenlik" meselesi haline gelen uluslararası göç sonrasında değişmeye başladığını vurgulamak gerekmektedir. Avrupa Birliği'ndeki farklı ülkelerde göç



alanında yetki ve sorumluluk paylaşımında yaşanan ilerlemelere rağmen, merkez ve yerel arasındaki “rekabetin” varlığını akıldta tutmak gerekmektedir (Genç, 2018).

### Yerel Yönetimler Mevzuatından Göç Yönetimi “Çıkarmak”

Yerel yönetimler, göçmenlerle ve mültecilerle doğrudan iletişim kurabilecek kamu bürokrasisiyle ilişkili yapılardır. Sorunların tespiti ve çözümünü konusunda doğrudan işlevi olabilecek yerel yönetimler, merkezileşen göç yönetimi içerisinde kendisine yer bulamamaktadır. Fakat yerel yönetimler, aynı zamanda yasal düzenlemelerin “farklı yorumlanması” sayesinde göçmenlere ve mültecilere yönelik çalışmalar yürütmektedirler.

Türkiye’de yerel yönetim birimlerinden en önemlisi belediyelerdir. Belediyelerin yetki ve çalışma alanları ulusal mevzuatta düzenlenmiştir. Bu bağlamda kendi gelir kaynaklarına sahip olsalar da belediyeler, idari teşkilatlanma içerisinde merkezi idareye bağlıdırlar ve en önemli mali kaynakları da merkezi idareden alınan bütçelerdir. Belediyelerin, merkezi idare içindeki hiyerarşik pozisyonuyla bağlantılı olarak yaptıkları çalışmalar da merkezi idarenin denetimi altında gerçekleşmektedir. Belediyelerin göçmenlere yönelik hizmetleri, özellikle Suriyeli mültecilerin yoğun gelişleri sonrasında, göçe yönelik mevcut güvenlik perspektifi bağlamında sınırlandırılmaktadır. Merkezi idarenin denetimi altında olan göç yönetiminde, belediyelere mali olarak herhangi bir yetki tanımayan ulusal mevzuat, aynı zamanda belediyelerin faaliyet alanlarını da sınırlandırmaktadır (Akman, 2018).

Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler, yabancılara ve göçmenlere yönelik açık ifadeler içermemektedir. Yine de bu yasal düzenlemelerde, göçmenlere ve yabancılara yönelik olarak uyarlanabilecek bir takım yasa maddeleri bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Hemşehri Hukuku” başlıklı 13. maddesinde *“Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır... Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar”* denmektedir (ResmîGazete, 2005). Her ne kadar, yasal olarak beldede ikamet eden yabancılara bu kapsama girebildiği savunulabilse de 14. maddede geçen *“Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur”* ifadesi, hizmet kitlesini “vatandaş” olarak belirlemektedir (Daoudov, 2015: 49).

Diğer yandan, “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14. maddesindeki *“Hizmet sunumunda özgürlük, yaşlı, düşkün ve dar gelirli durumuna uygun yöntemler uygulanır”* ifadesi mevcuttur. Yani bazı göçmenlerin, özellikle mültecilerin “düşkün” ve “dar gelirli” olarak değerlendirilmeleri ve böylece hizmetin hedef kitlesi oldukları düşünülebilir; ancak uygulamada böylesi esnek bir yorum her zaman kabul görmeyebilir. Belediyeler, merkezi idariye karşı sorumludurlar ve belediyeler Sayıştay’ın yürüttüğü finansal denetimlerden geçirilmektedirler. Bu denetimler, çeşitli yasal düzenlemelerin “yorumlanması” ile gerçekleştirilen kimi faaliyetlerin usulsüz olarak görülmesine neden olmaktadır. Örneğin, yakın geçmişte, göçmen ve mültecilere yönelik önemli faaliyetleri bulunan İstanbul Zeytinburnu Belediyesinin mültecilere sunduğu yemek hizmeti, belediye bütçesinden yapıldığı için denetimlerde usulsüz harcama olarak görülmüştür (Daoudov, 2015: 49).

Mevcut yasal düzenlemelerdeki yerel yönetimlerin belirsiz konumlarının bilgisinden hareketle, 2018 yılında kamu idaresinin göç perspektifini yansıtan önemli bir politika belgesi yayınlanmıştır. “Göç Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı” olarak isimlendirilen bu

politika belgesinde, AKP iktidarının ve yetkilendirilmiş kurumların göç alanındaki bakış açısı hakkında ipuçlarını bulmak mümkündür. 2018-2023 yılları arasını kapsayan Eylem Planı, İçişleri Bakanlığı ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından “etkin bir uyum politikasının temellerini oluşturmak” amacıyla hazırlanmıştır (GİGM, 2018). Göç ve entegrasyon konusunda politik bağlamda en kapsamlı çalışma olan bu belgenin hazırlanışında belediyelerin, üniversitelerin ve sivil toplum örgütlerinin katkılarının olduğu belirtilmektedir (TBMM, 2019).

Bu Belgenin hazırlanmasında uyum çatısı altında toplumsal uyum, bilgilendirme, eğitim, sağlık, işgücü piyasası ve sosyal destek (sosyal hizmet ve yardımlar) başlıklarında altı tematik alan belirlenmiştir. Bu Planın hazırlanması sürecinde, kamu kurum ve kuruluşlarının taşra teşkilatları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, uluslararası kuruluşlar ve göçmen topluluklarıyla beş ilde dokuz toplantı yapıldığı belirtilmektedir. Eylem Planının, göç yönetimindeki farklı aktörlerin katılımıyla gerçekleştirildiği bilgisi de paylaşılmıştır (GİGM, 2018).

Bu Eylem Planı, entegrasyon politikalarını bütüncül olarak ele almış hem uygulama alanlarını hem de iş birliği içinde olunacak kurum ve kuruluşları tanımlamıştır. Bu çerçevede yerel yönetim birimlerinden olan belediyelerin, göç yönetimindeki konumuna yönelik bir tarama yapıldığında, “*yerel düzeyde birlikte yaşamın ve karşılıklı diyalogun geliştirilmesi*” ifadesiyle stratejik bir amacın belirlendiği görülmüştür. Bu stratejik amaca yönelik olarak stratejik hedef, faaliyet, süre, sorumlu kurum, ilgili kurum ve sonuç/gösterge başlıklarında farklı detaylara yer verilmiştir. “*Belediyelerin toplumsal uyuma ilişkin rollerinin güçlendirilmesi için gerekli yasal, idari ve kurumsal düzenlemelerin yapılması*” olarak ifade edilen stratejik hedefin faaliyetleri arasında “*belediyelerin göçe ilişkin görev, yetki ve sorumluluklarına açıklık getirilmesi amacıyla gerekli mevzuat değişikliğinin yapılması*” hedeflenmiştir (GİGM, 2018). Ayrıca farklı bağlamlarda tanımlanan diğer stratejik hedeflerde ilgili ve yetkili kurumlar arasında belediyeler sıklıkla anılmaktadır. Eylem Planında belediyelerle ilgili bölümlere genel olarak bakıldığında, belediyelerin göç yönetimindeki konumlarının genişletilmesinin ve buna yönelik gerekli yasal düzenlemelerin yapılması gerektiğine dair bir perspektif değişikliği olduğunu görmek mümkündür. Bu perspektif değişikliğine rağmen, bu çalışmanın yapıldığı döneme kadar, uygulama ve yasal düzenlemelerde belediyelerin yetki ve sorumluluklarının artmasını sağlayan herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. Bu bağlamda bir bakış açısı değişikliği olmasına rağmen, belediyelerin göç yönetimindeki belirsiz konumu devam etmektedir.

## Göç Yönetiminde “Kendiliğinden” Yerleşme Uygulamaları

Türkiye’de göç yönetiminde yerel yönetimlere yetki veren herhangi bir ulusal mevzuatın olmamasına rağmen, yerel yönetimler son yıllarda artan göç dalgası karşısında tepkisiz kalmamıştır. Suriye’de yaşanan çatışmalardan kaynaklı olarak, çok fazla sayıda Suriyelinin Türkiye’ye giriş yapması sonucunda, merkezi idarenin yukarıdan aşağıya düzenlemelerinin yetersiz kalması, yerel yönetimlerin “bir şekilde” göç yönetimine dahil edilmesini zorunlu kılmıştır. Suriyelilerin yoğun olarak yerleştiği bazı kentlerde, belediyeye bağlı olarak çalışan ve doğrudan mültecilere yönelik hizmet veren bazı birimler ve merkezler kurulmuştur. Türkiye’de bu merkezlerin sayıları her geçen gün artmaktadır.

Göçmenlere ve mültecilere yönelik çeşitli hizmetler sunan belediye yönetimlerinin bütçelerinin, doğrudan göçmenlere ve mültecilere yönelik hizmetlere aktarımı, yasal kısıtlamalardan dolayı oldukça sınırlıdır. Mültecilere hizmet veren bu kurumların çalışmaları





çoğunlukla uluslararası alanda faaliyet gösteren farklı kurumlardan alınan hibelerle gerçekleştirilmektedir (Alvanoğlu & Ateş, 2020).

Türkiye’de göçmenlere ve mültecilere hizmet sunma konusunda, bağlayıcı ulusal bir mevzuatın olmaması, yerel yönetimlerin hizmet sunumlarını farklılaştırmaktadır. Göçmenlere ve mültecilere sunulan hizmetler, her yerel yönetimin kendi iç dinamiklerine göre şekillenmektedir. İstanbul’un farklı ilçe belediyeleri ve Hatay, Gaziantep, Kilis, Adana gibi göçmen nüfusun yoğun olduğu illerdeki belediyelerde, göçmenlere ve mültecilere yönelik hizmetler çeşitli biçimlerde ve düzeylerde sunulmaktadır. Belediyelerin çeşitli sivil toplum örgütleriyle sistematik olmayan ve “kendiliğinden” kurdukları ortaklıkların sonucunda ortaya çıkan göç politikaları ve hizmetleri, neredeyse her belediyede farklılaşmaktadır.<sup>4</sup>

Göç yönetimindeki yasal konularını genişletmek amacıyla sivil toplum örgütleriyle iş birliği kurup, göç alanında daha fazla sorumluluk alma “taktiğinin” Türkiye’deki öncülerinden birisi İstanbul Sultanbeyli Belediyesidir. Sultanbeyli Belediyesi, çeşitli ulusal ve uluslararası kurumlardan fonlanan projeler kapsamında, farklı yerel, ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütleriyle ortaklıklar kurarak faaliyetler yürütmektedir.

Suriyeli mültecilerle ilgili başlangıçta var olan bürokratik karmaşa, emniyet sistemine kayıta yaşanan yığılma, mültecilerin sayılarının her geçen gün artması ve ihtiyaçlarıyla ilgili nereye başvurulacağına dair var olan belirsizlik, Sultanbeyli’de Suriyeli mülteciler konusunda tüm sorunlara adım adım temas eden organize bir yapının oluşturulması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Geçici önlemlerle çözülemeyecek boyutta olan Suriyeli mülteciler meselesinin çözümüne yönelik Sultanbeyli’de ciddi adımlar atılmış ve mültecilere farklı alanlarda desteklerin verileceği bir merkezin kurulması planlanmıştır. Sultanbeylileri ve Suriyelileri etkileyen sorunları minimuma indirmek çalışmalarının ana hedefini oluşturmaktadır. Sultanbeyli ilçesinde yaşayan Suriyeli mültecilere yönelik daha verimli çalışmalar yapabilmek ve yardım hizmetlerinin daha geniş bir tabana yayılmasını sağlamak için kamu kurum ve kuruluşları ile STK’ların ortak değer üretebileceği “Mülteciler ve Sığınmacılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği” hayata geçirilmiştir. Yardım ve destek çalışmalarının yürütülmesi için, “Mülteciler ve Sığınmacılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği” ile Sultanbeyli Belediyesi arasında bir protokol imzalanmıştır. Sultanbeyli Belediyesi, ilçede kamu kurumları, STK’lar, üniversiteler ve gönüllülerle ortak çalışmalar yürütmekte ve mültecilere yönelik çalışmalarda var olan kıt kaynakları etkin kullanarak, insani yardım çalışmalarını koordine etmektedir. Belediye, web tabanlı yazılım oluşturarak, tüm Suriyeli mültecilerin demografik verilerini kayıt altına alarak koordinasyonu sağlamaktadır (Erdoğan, 2017: s. 16).

Sultanbeyli Belediyesi ve Mülteciler Derneği tarafından verilen hizmetler çoğunlukla sosyal yardım temelli olmaktadır. “Mülteciler ve Sığınmacılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği”, Dünya Açlıkla Mücadele Vakfı (Welthungerhilfe) ve GIZ’in destekleriyle Sultanbeyli’de çeşitli projeler gerçekleştirerek, faaliyetler başlatmıştır. Bu faaliyetlerle birlikte “Sultanbeyli Çok Amaçlı Mülteciler Toplum Merkezi” sadece ilçenin değil, İstanbul’un ve Türkiye’nin önemli Mülteci Merkezlerinden bir tanesi haline gelmiştir (Erdoğan, 2017:17). Bu Merkezde yapılan faaliyetler, belediyenin çalışmaları olmaktan ziyade, farklı kurumlardan fonlanan proje

<sup>4</sup> Farklı belediye örneklerinde, yerel yönetimlerin göçmenlere ve mültecilere sundukları hizmetler bağlamında, göç yönetiminde yerel yönetimlerin konumunu çeşitli perspektiflerde tartışan çok fazla akademik araştırma mevcuttur. Daha fazlası için bkz. (Alvanoğlu & Ateş, 2020; Atmaca, 2018; Küçük & Alan, 2019; Özipek, 2019).

faaliyetleri olarak yapılmaktadır. Sultanbeyli Belediyesi ile Mülteciler Derneğinin vermiş oldukları hizmetler, göçmenlere yönelik bütüncül hizmetlere kapsamlı örnekler arasındadır.

## Çalışmanın Yöntemi ve Kapsamı

Türkiye’de yerel yönetimlerin göç yönetimindeki konumlarının sınırlılığına rağmen, çeşitli belediyelerde farklı yöntemlerle kurulan göçmenlere ve mültecilere hizmet sunan yerel birimler ve merkezler mevcuttur. Yerel yönetimlerin göç yönetiminde yer bulma çabaları, yukarıda ayrıntılarına değinilen çeşitli “taktiklerle” gerçekleşmektedir. Bu bağlamda, çalışmanın problemi, yasal sınırlılıklarına rağmen belediyelerle ortak çalışma protokollerine sahip olan birimlerin ve merkezlerin yerel birimler olarak ne tür hizmetler sundukları ve bu çerçevede belediyelerin göç yönetimindeki konumlarına yönelik nasıl bir katkı yaptıklarıdır. Bu problem çerçevesinde, bu çalışmada Türkiye’de göç yönetiminde yer almaya çabalayan yerel yönetim birimlerinden birisi olan Ankara Mamak Sığınmacı Danışma ve Koordinasyon Merkezi’nin (MSDM) sunduğu hizmetler bağlamında göç yönetimde yerel yönetimlerin konumu, hizmetlerin etkililiği ve göç yönetimini yeniden şekillendirmeye zorlayan yerel ilişkiler gibi konulardaki etkisi ele alınmaya çalışılmaktadır.

Ankara’da Suriyeli mültecilerin yoğun olarak yerleşmiş bulunduğu ilçelerden bir tanesi de Mamak ilçesidir. Suriyeli mültecilere yardım ve destek hizmetleri sunabilmek için MSDM, UNHCR’nin finansal desteğiyle 2018 yılının sonlarında, Mamak Belediyesi ile iş birliği protokolü imzalayarak kurulmuştur. MSDM, Türkiye’de diğer yerel yönetimlerin uyguladığı yöntemle benzer şekilde, Mamak Belediyesi ile beraber, fakat ayrı bir yapı olarak çalışmaktadır.

Bu çalışmanın verileri, yerel yönetimlerin göç yönetimindeki yetki ve sorumluluk alanlarının belirsiz olmasıyla ilişkili olarak, nitel araştırma yöntemi ile MSDM’de çalışan uzmanlarla gerçekleştirilen derinlemesine görüşmelerden elde edilmiştir. Bu çalışma kapsamında, MSDM’nin faaliyetlerini yürüttüğü Mamak Belediyesi’ne ait olan binada, toplam altı uzman ile yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler yapılmıştır.

Creswell (2013) görüşmelerin, çalışmayla ilgili bilgilerin iyi bir şekilde aktarılmasına sunacağı katkı açısından fenomenolojik çalışmalarda en önemli veri toplama yöntemi olduğunu belirtmiştir. Fenomenolojik yaklaşım, nitel araştırma yönteminin temel yaklaşımlarından biridir ve bu yaklaşımda belirli bir grup insanın belirli bir konuya yönelik deneyimleri ele alınmaktadır. Creswell’e göre fenomenolojik çalışma, birkaç kişinin bir fenomen veya kavramla ilgili yaşanmış deneyimlerinin ortak anlamını tanımlamaktadır ve neyin nasıl deneyimlendiğini bütünlükten, bireylerin deneyimlerinin özünün tartışıldığı betimleyici bir çalışmadır (Creswell, 2013: 77–81). Fenomenolojik çalışmalarda daha derin ve öznel bilgilere ulaşılması beklenmektedir.

Bu çalışmada, Merkez’in çalışanlarının sayısı ile paralel olarak görüşmecisi sayısı azdır. Çalışmanın yürütüldüğü dönem, MSDM’nin kuruluş aşamasına denk geldiği için görüşmecilerden alınan bilgilerin derinliği arzulandığı oranda olamamıştır. Kuruluş sürecinde henüz tam yerine oturmamış bir çalışma ortamının varlığı, görüşmecilerin düşüncelerinin de paralel olarak olgunlaşmadığını göstermiştir. Merkez’de çalışan uzmanların, sorulan sorulara verdikleri yanıtlardan, derinlikli analizleri yapabilecekleri kadar deneyime sahip olmadıkları anlaşılmıştır. Daha sonraki süreçlerde MSDM’nin çalışmaları hakkında, kişisel ilişkiler aracılığıyla bilgiler edinilmiştir. Çalışmaların ilerlemesi ve uzmanların deneyimlerinin artmasıyla



birlikte, uzmanlarla yeniden derinlemesine görüşmeler yapılması düşünülmüş olsa da mevcut pandemi koşulları, bu çalışmanın yapılmasını engellemiştir.

Bu araştırma kapsamında yürütülmüş olan yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmelerde sorulan sorular çeşitli kategorilerde organize edilmiştir; (1) görüşülen uzmanın Merkez'deki kişisel pozisyonu ve göç alanındaki çalışma tecrübeleri, (2) yerelden sunulan hizmetlerin niteliğinin, sahip olunan uzmanlık bağlamında değerlendirilmesi, (3) göçmenlerin ve mültecilerin Merkez'in hizmetlerine ve uzmanlara bakış açısının değerlendirilmesi, (4) Mamak Belediyesi ile ilişkiler ve mevcut göç yönetimindeki yerel yönetimlerin konumunun uzmanlık alanları bağlamında değerlendirilmesi kategorilerinde görüşmecilere çeşitli sorular yöneltilmiştir. Belirlenen kategorilerde görüşmenin seyrine göre yaklaşık 1,5 saat süren görüşmelerde ortalama 40'ar soru yöneltilmiştir. Yapılan görüşmeler, katılımcıların onayı alınarak ses kayıt cihazına kaydedilmiştir. Bu kayıtlar hiçbir değişikliğe uğratılmadan, çözümlenmesi yapılarak yazıya aktarılmıştır.

Yarı yapılandırılmış görüşme formu aracılığıyla elde edilen veriler, betimsel analize tabi tutulmuştur. Betimsel analizde veriler, araştırma sorularının ortaya koyduğu temalar ve gözlem sürecindeki deneyimler göz önünde bulundurularak değerlendirilmiştir. Betimsel analiz; nitel çözümlenmelerdeki verilerin özgün biçimlerine sadık kalınarak, kişilerin söylediklerinden, yazdıklarından ve dokümanların içeriklerinden doğrudan alıntılar yaparak, betimsel bir yaklaşımla verilerin sunumudur. Ayrıca betimsel analiz, nitel çözümlenmelerde yer alan kelimelere, ifadelere, kullanılan dile, diyalogların yapısına ve özelliklerine, kullanılan sembolik anlatımlara ve benzetmelere dayanarak tanımlayıcı bir analiz yapılması olarak da tanımlanabilir (Denzin & Lincoln, 2018; Doucet & Mauthner, 2008; Kümbetoğlu, 2005). Bu çalışmada verilerin analiz sürecinde çeşitli kategoriler belirlenmiştir. Verilerin içeriğinden üretilen bu kategoriler şu şekildedir:

Sunulan hizmetlerin mevcut uzmanlıklar bağlamında değerlendirilmesi

Kamu gücü olarak yerel yönetimlerde göç hizmetleri

Yerel yönetimlerin ulaşılabilirliği bağlamında “yakın ilişki”

### **Bir Uygulama Örneği Olarak “Mamak Sığınmacı Danışma ve Koordinasyon Merkezi”**

Ankara'nın toplam nüfusu 5.6 milyondur. Aralık 2020 verilerine göre Ankara'da 99 bin 502 Suriyeli mülteci yaşamaktadır. Buna göre, Suriyeli mültecilerin nüfusu, Ankara'nın toplam nüfusunun %1,7'sine denk gelmektedir (Mülteciler Derneği, 2020). Ankara'da yaşayan göçmenlerin ve Suriyeli mültecilerin çoğunluğu, ekonomik şartların etkisiyle ve göçmen İlişkiler Ağı Kuramının da (Abadan-Unat, 2002; Gurak & Caces, 1992) öngördüğü şekilde benzer bölgelere yerleşmişlerdir. Mamak ilçesinde Suriyeli mültecilere ek olarak, Afganistan ve Irak'tan gelen göçmenler de yoğun olarak yaşamaktadır. Ankara'da göçmenler ve Suriyeli mülteciler, yoğun olarak Ankara'nın merkez ilçeleri olan Altındağ, Keçiören ve Mamak gibi ilçelerde yaşamaktadırlar. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yayınlanan istatistiklerde, bu ilçelerde yaşayan mültecilerin sayısına yönelik herhangi bir veri bulunmamaktadır. Ankara'daki mültecilere yönelik farklı boyutları ele alan çalışmalarda 2017 yılındaki verilerine göre Mamak ilçesinde toplam nüfusun %0,80 oranında, Geçici Koruma statüsünde 5008 kişinin yaşadığı tespit edilmiştir (Savran, 2020: 130).

Ankara’da mültecilerin yoğun bulunduğu ilçelerin başında gelen Mamak Belediyesi, doğrudan göçmenlere ve Suriyeli mültecilere yönelik herhangi bir sistematik hizmet sunmamaktadır. Fakat 2018 yılının sonunda kurulmuş olan MSDM, göçmenlere ve Suriyeli mültecilere yönelik hizmetler vermeye başlamıştır. MSDM, kuruluş amaçlarını ve çalışma alanlarını şu şekilde tanımlamaktadır: “Mamak Sığınmacı Danışma ve Koordinasyon Merkezi, *Mamak ilçesinde yerel yönetimlerin göçmenlere yönelik hizmetlerinin bölge bazında koordineli bir şekilde verilmesine odaklanan sosyal bir projedir.*” Bir proje çalışması olarak faaliyetlerine başlayan bu Merkez’in de yerel yönetimlerin ulusal mevzuat anlamında var olan kısıtlamaları aşmak üzere kullandıkları “taktiği” kullandığı görülmektedir. Merkez, Mamak Belediyesi, Kültür Sosyal İşler Müdürlüğü’ne bağlı olarak faaliyetlerine başlamıştır. Yapısal konumu belirsiz olan Merkez’in bağlı olduğu Müdürlük ile ilişkilerini tanımlayan herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Merkez ile Mamak Belediyesi arasında ortak bir çalışma protokolü bulunmasına karşın, kurumsal ve yapısal bir düzenleme mevcut değildir. Bu nedenle iki yapı arasındaki ilişkilenmenin sınırları belirsiz kalmaktadır.

Merkez’de yapılan görüşmelerden edinilen bilgilere göre MSDM, Mamak Belediyesi sınırları içinde ikamet eden Suriyeli mültecilere ve göçmenlere hizmet sunmak için kurulmuştur. Fakat bu sınırların keskin bir ayrıma sahip olmadığı açıktır. Farklı belediyelerin sınırlarında yaşayan göçmen ve mültecilerin de az sayıda olsa da bu Merkez’e yaptıkları başvurularının mevcut olduğu, yapılan görüşmelerde uzmanlarca ifade edilmiştir. Diğer taraftan Merkez’in bulunduğu yer, Mamak bölgesi dışında kalan yerlerden ulaşılabilirlik açısından kısıtlıdır. Bu nedenle Merkez’in Mamak dışındaki bölgelerde yaşayan göçmenler ve Suriyeli mülteciler tarafından tercih edilmediği görüşmeciler tarafından belirtilmiştir.

Merkez hakkında bilgiler içeren broşürde, Merkez’in çalışma alanı şu şekilde tarif edilmektedir: “UNHCR’in desteği ile 2018 yılı Aralık ayında kurulan Merkezde uzmanlar tarafından eğitim, sağlık, hukuk, iş-meslek, psiko-sosyal destek alanlarında danışma ve yönlendirme hizmetlerinin yanı sıra kadın-aile sağlığı, mesleki eğitim, travma yönetimi, çocuk gelişimi, kültürel ve sosyal uyum vb. temalı kursların organizasyonunda yereldeki kamu kurum ve STK'lara destek verilmektedir.” Merkez’in çalışma alanları, göç yönetiminin önemli boyutlarını kapsamaktadır. Merkez’in çalışma alanlarının da içinde yer aldığı bu faaliyetlerde, genellikle Türkiye’de merkezi yönetim yetkilidir. Fakat uluslararası kurumlar aracılığıyla fonlanan birtakım projelerle, göç yönetimi kapsamına giren bu alanlarda faaliyetler yürütebilmektedir. Türkiye’deki merkezi yönetim ile rekabeti de içerisinde barındıran bu çalışma alanları, sivil toplum örgütleri ile kurulan ilişkiler sayesinde kimi zaman yerel yönetimler tarafından da yürütülmektedir. MSDM’nin göçmenlere ve Suriyeli mültecilere yönelik sunulacak hizmetlerdeki amaçları ise şu şekilde tarif edilmektedir:

*“Göçmenlerin toplumsal hayata, kamu düzenine ve yerel toplumla karşılıklı uyumunun desteklenmesi*

*Yerel toplum ile sığınmacılar arasında sağlıklı karşılaşma alanları oluşturulması*

*Yerel yönetimlerin hassas gruplar ile çalışma becerisinin artırılması*

*Yerel yönetimlerin göç yönetimi konusundaki kapasitesinin, uzmanlıklarının ve koordinasyon becerisinin artırılması*

*Göç alanında çalışan kamu kurumları, üniversiteler ve STK’lar ile iş birliğinin güçlendirilmesi*



*Göç yönetimi ve sosyal uyum uygulamalarına ilişkin iyi örnekler, sürdürülebilir politikalar ve mevzuat için altyapı desteği sağlanması”*

MSDM iki koordinatör, bir koordinatör yardımcısı ve farklı uzmanlıklara sahip beş çalışan ile faaliyetlerini yürütmektedir. Ayrıca, göç alanında en önemli sorunlardan birisi olan dil bariyerinin çözümüne yönelik olarak, Merkez’de Arapça ve Farsça bilen tercümanlar da istihdam edilmektedir.

Göçmenlerin ve Suriyeli mültecilerin ikamet izinleri konusundaki denetimlerin merkezi idare tarafından yoğun olarak takip edilmesi sonucunda, Türkiye’de iller arasındaki göçmen hareketliliği azalmış olmasına rağmen hala devam etmektedir. Bu bağlamda Mamak ilçesi de Ankara’ya gelen göçmenler ve Suriyeli mülteciler tarafından, yerleşmek için yoğun olarak tercih edilmektedir. Bu tercihte, göçmen ve mültecilerin mevcut ilişkileri etkili olmaktadır.

### **Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Danışmanlığı**

MSDM, Mamak bölgesinde yaşayan göçmen ve mültecilere yönelik çeşitli başlıklarda hizmetler sunmaktadır. Sunulan hizmetler, Kültürel-Sosyal Etkinlikler Koordinatörlüğü, Sosyal Yardım ve Hizmetler Danışma Birimi, Hukuki Destek Birimi, Sağlık ve Psiko-sosyal Destek Danışma Birimi, İş-Meslek Danışma Birimi olarak isimlendirilen birimler altında verilmektedir.

Merkez’e ilk kez başvuru yapacak kişinin kısaca bilgilerinin alındığı ve sorun alanına uygun olarak çeşitli danışmanlık birimlerine yönlendirmesinin yapılması, Sosyal Yardım ve Sosyal Hizmet Danışmanlığı Birimi üzerinden gerçekleşmektedir. İlk görüşmeyi yapan bu Birim, göçmenlerden ve Suriyeli mültecilerden aldığı bilgileri sisteme kaydetmekle yükümlüdür. Yapılan bu ilk görüşmede Suriyeli mültecilere hangi konularda sorular yöneltildiği ve hangi açılardan değerlendirmeler yapıldığı görüşmecilerden bir tanesi tarafından şu şekilde aktarılmıştır:

*“Telefon numarası, isim soy isim, adres, herhangi bir sosyal yardım alıp almadığı. Bir de görüşme sırasında danışan çok fark etmese de onunla hassasiyet değerlendirmesi odaklı görüşme de yapıyorum. Mesela ailenizde ciddi sağlık problemi olan var mı, ailesinde engelli var mı diye. O da bahsediyor. BM’de hassasiyet kodları var, bazı alanlarda cinsiyete dayalı şiddet mesela, bu tür danışanlarımız da oluyor. Boşanma sürecinde ya da şiddete uğradığında nereye başvuracakları konusunda danışmanlık veriliyor. Bazen danışan burada hassasiyetini belli etmeyebiliyor, diğer arkadaşlarla yaptıkları görüşmelerde söyleyebiliyorlar. O yüzden iletişim içinde oluyoruz” (Görüşmeci 2, 26.03.2019, Ankara).*

### **Hukuki Konularda Danışmanlık**

Türkiye’deki göçmenlere ve mültecilere yönelik ulusal mevzuatın henüz derinlikli bir çalışma bağlamında ele alınmamış olmasından kaynaklı olarak, birçok hukuki sorun mevcuttur. Bu hukuki sorunların çözümünde özellikle dil bariyerinin varlığı göçmenleri ve Suriyeli mültecileri zor durumda bırakmaktadır. Merkez’in Hukuk Danışmanlığı Birimince verilen hizmetler şu şekilde tarif edilmektedir;

*“Kayıt, ikamet ve kimlik sorunlarına ilişkin destek  
İnsan hakları, mülteci hakları, Türk hukuk sisteminin temel özellikleri, mahkemelerin yapısı ve yargısal süreçler  
İşyeri açma, sigortasız çalıştırma, iş kazası, ücretin ödenmemesi gibi iş hukukuna ilişkin konular  
Evlilik, boşanma, evlat edinme gibi aile hukukuna ilişkin konular*

*Yaralama, mala zarar verme, dolandırıcılık gibi ceza hukukuna ilişkin her türlü soruşturma ve dava konuları*

*Kadına yönelik şiddet, çocuk ihmal ve istismarı, bakıma muhtaç çocuk, engelli bakımı gibi konular*

*Gayrimenkul alım ve satımı gibi konular*

*Mahkemelere erişim hakkı ve avukat temini için baroya başvuru konuları”*

Merkez’in Hukuk Danışmanı ile yapılan görüşmede, Merkez’in faaliyet alanları içerisinde olan ikamet ve kimlik sorunlarına yönelik başvuruların yoğunlaştığı belirtilmiştir.

*“Buraya gelen vakalarla ilgili anlatsam çok genelleme yapamıyorum, çeşitli konularda geliyor. Vatandaşlık ile ilgili başvurular oluyor. Mesela bize gelen bir vakada üst soyu Türk olan ama annesi öldüğü için başvuru yapamayan birisi için araştırmalar yapıyoruz. Suriye’de kayıp olan yakınları için gelenler oluyor” (Görüşmeci 3, 02.04.2019, Ankara).*

Türkiye’deki Suriyeliler, kayıt altına alındıkları illerde yaşamakla yükümlüdürler. Yani Suriyeli mültecilerin ikamet kentleri, Yönetmelik çerçevesinde düzenlenmesinden dolayı mültecilerin kentler arası hareketliliği kısıtlanmıştır. MSDM’ye gelen başvurular içerisinde ikamet kenti ile ilgili başvuruların yoğunlaştığı da uzmanlarla yapılan görüşmelerde belirtilmiştir.

*“Mesela kişi Batman’da kayıtlı ama aylardır Ankara’da yaşıyor. Bunun da nedenleri şu oluyor genelde; kayıtlı oldukları şehirlerde iş bulamıyorlar, çok fazla yoksulluk yaşıyorlar onun dışında ayrımcılık gibi nedenlerle dışlanıyorlar. Bir de burası daha kozmopolit olduğu için çok daha fazla yabancı olduğu için burada daha rahat ettiklerini düşünüyorlar” (Görüşmeci 3, 02.04.2019, Ankara).*

MSDM’de sunulan hukuki hizmetler daha çok, göçmenlerin ve mültecilerin başvuru yapıp, ardından onların sorunlarına yönelik çeşitli ulusal kurumlarla irtibat sağlanması üzerinden işlemektedir. Bu bağlamda, Merkez’e hukuk alanında gelen başvuruların; iller arası nakiller, aile hukuku, kimlik bilgileri ve veri güncelleme ile ilgili farklı başlıklar altında olan başvurular olduğunu belirtmek mümkündür. Özellikle ikamet gibi merkezi yönetimin mutlak kontrolü altında olan yasal durumlarla ilgili olarak, Suriyeli mülteciler, Mamak Sığınmacı Danışma ve Koordinasyon Merkeziyle iş birliği içerisinde olsalar bile, bu yönde bir değişimin sağlanması için şans oldukça düşüktür. Bu nedenle Merkez sadece, kendilerine yapılan başvurularla ilgili olarak, merkezi kurumlarla nasıl iletişim kurulacağı, nereye başvurulacağı ve hukuksal olarak haklar konusunda danışmanlık hizmeti sunmaktadır.

## **İş ve Meslek Hizmetleri**

Türkiye’de yaşayan göçmenlerin ve Suriyeli mültecilerin çeşitli yardım sağlayıcılarından aldıkları sosyal yardımlar, ailelerin geçiminin sağlanmasında yeterli değildir. Bu nedenle göçmenler ve mülteciler çalışmak zorundadırlar. Bu insanların Türkiye iş piyasasına girişi birçok ekonomik ve sosyal sorunu da beraberinde getirmektedir. Göç literatüründe de sıklıkla vurgulandığı gibi, göçmenlerin ve mültecilerin ucuz iş gücü olarak algılanması, göçmenlerin emeğinin karşılığının verilmemesine, onların kayıtsız ve güvencesiz olarak çalıştırılmasına neden olmaktadır. Bu sebeplerden dolayı, işe alımlarda Suriyeliler tercih edildiği için yerel halktan tepkiler doğmaktadır. Yani bu durum, başta iş için rekabet olmak üzere birçok sorunu da içinde barındırmaktadır. Bu bağlamda, Merkez’de İş Meslek Danışmanlığı Birimi kurulmuştur. Bu danışmanlık biriminin genel olarak verdiği hizmet, göçmenlerin iş piyasasında yer bulabilmelerine yardımcı olmaktadır. Türkiye’de iş piyasalarında söz sahibi olan kamu



kurumu olan İş-Kur ile kurulan yoğun ilişkilerle, Merkez göçmenlerin ve Suriyeli mültecilerin iş ve meslek edinme süreçlerine aktif bir katkı sunmaktadır. İş ve meslek danışmanlığı biriminde genel olarak verilen hizmetler şu şekildedir:

*“Çalışma izni alma süreçlerinde destek  
İş arama ve istibdam edilme süreci  
İş yeri açma, iş kurma süreci  
Mesleki eğitim ve meslek edindirme kursları”*

Bu araştırma kapsamında, İş Meslek Danışmanı ile yapılan görüşmede Merkez’de sunulan hizmet, ilgili uzman tarafından şu şekilde tarif edilmiştir:

*“Genel olarak, hukuki olarak çalışma hakkına sahip olan, uydurulan Ankara olan göçmenin iş arama süreci, çalışma izni, meslek edinmesi, meslek edinme kurslarına erişimi, yoğun olarak iş piyasasına erişimi konusunda her türlü iş ve işlemlerde kolaylık sağlamayı amaçlıyoruz. Bu bazen CV yazmak oluyor, bazen patronu ile görüşme oluyor bu bazen evi uzak olduğu için taşınmadığını kira sözleşmesinin hazırlanması sorunu. Bu aslında göçmenin talebi ile gelişen bir süreç. Bir göçmenin benim karşıma oturabilmesi için en temelde işi ile ilgili bir sorunu olması gerekiyor. Bu yüzden işle ilgili olan her şeyi görüşüyoruz” (Görüşmecisi 4, 13.05.2019, Ankara).*

Göçmenlerin ve Suriyeli mültecilerin iş ve meslek alanlarında yaşadıkları sorunları, kamu kurumları ile ilişkili bir biçimde çözmeye çalışan Merkez uzmanları, kamu kurumlarının çözüm üretme noktasında kendi kurumsal tecrübeleriyle hareket ettiklerini belirtmektedirler. Uzmanların belirttiğine göre, göçmenlerle ve mültecilerle teması daha yoğun olan kamu kurumları ya da kamu kurumlarının çeşitli birimleri, Merkez’den yönlendirilen talepleri çözme aşamasında daha fazla işbirlikçi olurken, göçmen ve mülteci nüfusla teması daha kısıtlı olan kurumlar çözüm aşamasında dirençli davranabilmektedirler. Bu birimdeki uzmanlardan bir tanesiyle yapılan görüşmelerde, uzman şu bilgileri vermiştir;

*“Çankaya İŞKUR biz ilk gittiğimizde çok vahim durumdaydı. Çankaya’da göçmenlerle ilgili hiçbir çalışma yürütmediklerini gördük. Çalışanları özellikle bizden iyi Türkçe biliyorlar haklarını biliyorlar diye yaklaşımları vardı. Buna nasıl kani oldunuz diyorum. Cevap vermiyor. Dil bilmeyen biri sizin forumlarınızı dolduramaz dedim. Daha sonra olayı genel müdürlük düzeyine taşımak zorunda kaldık. İŞKUR Genel Müdürlüğü’nden Çankaya’ya yönlendirme yapıldı. Öyle olunca daha az direnç gösterdiler. Göçmenle beraber oraya gitmemizi gerektiren vakalar oldu” (Görüşmecisi 4, 13.05.2019, Ankara).*

## **Sağlık ve Psiko-Sosyal Destek Hizmetleri**

Merkez’de göçmenlere ve Suriyeli mültecilere yönelik verilen sağlık ve psiko-sosyal destek hizmetleri, Merkez’in verdiği hizmetler içerisinde önemli bir alan kapsamaktadır. Burada verilen hizmetlerde amaç, göçmen ile mültecilerin sağlık sistemi içerisine entegre edilmesidir. Sağlık ve Psiko-Sosyal Destek Danışmanlığı Biriminde verilen hizmetler şu şekildedir:

*“Sağlık sistemine entegrasyonla ilgili yardım  
Sağlık sorunları ile ilgili en uygun sağlık kuruluşu konusunda bilgi verme  
Kadın ve aile sağlığı  
Psikolojik sorun ve ihtiyaçlar  
Yetişkin, kadın ve çocuklara yönelik psikolojik destek*

*Kadına yönelik şiddet, çocuk ihmal ve istismarı, bakıma muhtaç çocuk, engelli bakımı vb. konularda destek”*

MSDM’de bu konularda uzman olan kişiyle yapılan görüşmelerde, göçmenlerin ve Suriyeli mültecilerin Merkez’e daha çok, hastane randevularının alınması ve hastalıklarıyla ilgili gidecekleri sağlık birimlerinin tespit edilmesi noktasında başvurdukları belirtilmiştir:

*“Sağlık konusunda genelde hastane randevusu alma ya da hastalıkları var ama hangi birime gideceklerini bilmiyorlar, bu konuda nereye gideceklerini bilmiyorlar bu konuda yönlendirme yapıyorum. Yeri geldiğinde hastane randevularını ben alıyorum. 182’yi arayıp randevularını ben alıyorum. Hangi birime gideceklerini bilmedikleri için ben alıyorum. Sağlık konusunda protez ve medikal ihtiyaçlar olduğunda bunu sağlayan sivil toplum kuruluşlarına yönlendiriyorum” (Görüşme 5, 09.04.2019, Ankara).*

### **Eğitim Danışmanlığı Hizmetleri**

Özellikle genç yaşta göçmenlerin ve Suriyeli mültecilerin Türkiye’de kuracakları yaşamın niteliğini arttırmak, eğitim sistemi içerisinde yer bulabilmeleriyle mümkün olmaktadır. Türkiye’de Geçici Koruma altındaki Suriyeli çocuklar, Türkiye’ye geldikleri ilk yıllarda, geçici eğitim merkezlerinde Suriye müfredatı ile eğitim görmüşlerdir. Daha sonra ise Türkiye’de ilgili devlet kurumlarının aldığı kararla, Suriyeli çocukların ve gençlerin Türk eğitim sistemine entegrasyonu çalışmaları başlatılmıştır. Bu bağlamda, Merkez’de Eğitim Danışmanlığı kapsamında verilen hizmetler, Suriyeli gençlerin ve çocukların eğitim sistemi içerisinde yaşadıkları sorunlara yönelik çözüm üretme amacı taşımaktadır. Merkez’de verilen Eğitim Danışmanlığı hizmetleri şu şekilde tarif edilmektedir:

*“Yetişkinler ve çocuklara yönelik Türkçe dil kursları  
Okul kayıtları  
Millî Eğitim Bakanlığına bağlı okullarda yaşanan sorunlar  
Yabancı Öğrenci Sınavı (YÖS) hazırlık kursları  
Üniversite ve yüksek lisans eğitimine dair, denklik, eğitim bursu vb. konularda soru ve sorunlar  
Çocuklar için kültürel-sosyal etkinlikleri  
Engelli bireyler için çeşitli kurs ve eğitimler  
Sığınmacı hakları ve kültürlerarası arabuluculuk eğitimleri”*

Yukarıdaki hizmetlere yönelik yürütülen çalışmalar, yoğunluklu olarak okullara kayıt sorunu çerçevesinde ortaya çıkmaktadır. Eğitim danışmanı ile yapılan görüşmede, bu durum genel olarak uzman tarafından şu şekilde tarif edilmiştir:

*“Burada eğitim danışmanı olarak çalışıyorum. Şöyle mesela okul kayıt problemleri yaşayan göçmenler oluyor çünkü mesela göçmen aileler çocuklarını okula yazdırmak istiyor müdür diyor ki okulda yer yok diğer okul müdürü de aynı şeyi söylüyor bu gibi sorunlar yaşayan aileler gelip bize başvuruyor, mesela okul kayıt prosedürlerini hiç bilmeyenler oluyor, onlara yardımcı oluyorum. Şartlı eğitim yardımı almayan aileler oluyor, onlara bilgi veriyorum. Burslar hakkında bilgi veriyorum. Denklik işlemleri oluyor mesela. Çok fazla YÖS talebi oluyor. YÖS ücretli kurslar, birçok aile bunu karşılayamıyor. Danışan YÖS talebi ile gelince ben nerede kurs var diye araştırıyorum oradan arayıp bilgi alıyorum daha sonra oraya yönlendirmesini sağlıyorum” (Görüşme 6, 09.04.2019, Ankara).*

Okul kayıt sorunları, eğitim bursları, YÖS ile ilgili talepler, Mamak bölgesinde yaşayan göçmenlerin ve Suriyeli mültecilerin Merkez’e yoğun olarak başvurduğu alanlardır.





Göçmenlerin ve Suriyeli mültecilerin okula kayıt sorunları yaşaması, ulusal mevzuata uygun bir şekilde davranılmadığını göstermektedir. Aslında bu durum, bireysel müdahaleler sonucunda bir sorun haline dönüşebilmektedir. Özellikle okul idarecilerinin kişisel ve kurumsal sebeplerle, göçmen ve mülteci çocukları kaydettirmek istememeleri bir ayrımcılık sorunu olarak ortaya çıkmaktadır. Merkez'deki başvurulara göre, eğitim danışmanının birebir giderek okul müdürü ile görüşmesi, yerel yönetim kurumsallığı bağlamında mümkün olabilmektedir. Okul idarecileriyle yaşanan sorunların çözümüne yönelik iş birliği, danışmanın ancak yerel yönetimlere bağlı bir birimden geliyor olmasıyla mümkün olabilmektedir. Bir sivil toplum örgütü görünümünde olan ve bir yerel yönetime bağlı olarak çalışan MSDM, faaliyetlerinde “kamu kurumu” ile iş birliği içerisinde olmanın gücünden yararlanmaktadır.

### **Kamu Gücü Olarak Yerel Yönetimlerde Göç Hizmetleri**

Yerel yönetimler, yerelde yaşayan halka yakın duran/durması gereken kamu gücü taşıyan örgütlenmelerdir. Yerelden örgütlenen yönetimler, kamunun sorunlarına daha yakından temas edebilecek pozisyonadadır. Bu nedenle, göç yönetiminde yerel yönetimlerin inisiyatif kullanabilmesi önem taşımaktadır.

Belediyelerin bünyesinde örgütlenen ve göç yönetiminde söz sahibi olmaya çalışan MSDM gibi birimler, sivil toplum örgütlerinin yaptıkları hizmetleri sunarak, aynı zamanda kamu gücünü kullanmaktadırlar. Bu birimler, özellikle koordinasyon anlamında, sivil toplum örgütlerinden daha hızlı sonuç alabilmektedirler. Bu birimlerin, kamu gücünü elinde bulundurmalarından dolayı, merkezi idareye bağlı kamu kurumlarıyla iletişimleri de kuvvetlidir. Bu durumu, görüşmecilerden bir tanesi şu şekilde ifade etmiştir;

*“Aslında yerel yönetimlerde olması iyi bence. Yerel yönetimlerde olursa belli noktalarda merkezileşecek. Belirli bölgelerde birçok kuruluş aynı hizmetleri verebiliyor ama ihtiyaç olan başka hizmetler es geçilebiliyor. Bunun yerine bir bölgede bir merkez olarak kapsam alanı çok genişlemeden belirli bölgelere hitap eden, sosyal hizmet merkezleri gibi kafamda idealize ettiğim bu şekilde” (Görüşmeci 2, 26.03.2019, Ankara).*

Türkiye’de merkezi idarenin göç yönetiminde yerel yönetimlere yetki verme konusunda hala dirençli davrandığını söylemek mümkündür. Merkezi idarenin göç idaresi dışında kalan kamu kurumları, güçleri oranında hizmetlerin dağıtımına yardımcı olmaya çalışsalar da bu durum genelleştirilebilir bir olgu değildir. Bu bağlamda, MSDM gibi merkezlerin, belediyelere bağlı birimler olarak çalışmalarını görece avantaj sağladıkları belirtilebilir.

*“Belediyeden geliyoruz dediğimiz zaman 1-0 önde oluyorsunuz, onu net bir şekilde söyleyebilirim” (Görüşmeci 4, 09.04.2019, Ankara).*

*“Tabi ki, daha önce STK’da çalışırken bir yere gittiğimizde siz nereden geliyorsunuz vs. soruyorlardı. Ama Mamak Belediyesi deyince yardımcı olmaya çalışıyorlar. Tavruları değişiyor. Sonuçta devlete bağlılık var o yüzden daha çok yardımcı olmak istiyorlar, daha açık oluyorlar. Onu hissedebiliyorum” (Görüşmeci 6, 09.04.2019, Ankara).*

Türkiye’de yerel yönetimlere bağlı olarak çalışan göçmen ve mülteci birimleri, bir sivil toplum kuruluşunun verdiği hizmetlere benzer hizmetleri sunmaya çalışmaktadırlar. Fakat sivil toplum örgütlerinden farklı olarak, bu birimlerden bir tanesi olan MSDM’deki uzmanlar, yapılan görüşmelerde, kamu gücünü sürekli olarak vurgulamışlardır. Görüşmeciler kendi tecrübelerinden hareketle, Merkez’in sivil toplum örgütünden farklarını şu şekilde tarif etmektedirler:

*“Farkımız şu, biz burada daha koordinasyon yapıyoruz. Burada biz kamu kurumları ile daha iç içeyiz. Kamuda çalışan kişilerin de bakış açılarını değiştirmek için etkinlikler düzenliyoruz, bazen onları ikna etme durumunda buluyoruz kendimizi. Benim burada inanılmaz bir kamu deneyimim oldu. İlçe milli eğitimle, müdürlerle içli dışlı oldum. STK olunca daha az güveniyorlar. Kamu kurumu olunca ya da belediye olunca daha kolay oluyor. Yerel yönetimlere daha fazla yetki verilmeli, göç idaresi yetişemiyor” (Görüşmeci 6, 09.04.2019, Ankara).*

Uzmanlar, verdikleri hizmetler esnasında, kamu kurumlarıyla ilişki kurma sırasında, belediyeden geldiklerini belirttiklerinde, daha hızlı çözümler üretebildiklerini belirtmişlerdir. Uzmanlar kendi deneyimlerine dayanarak merkez olarak, sivil toplum örgütünden farklı bir biçimde kamu kurumlarıyla aralarında eşit bir ilişkinin ortaya çıktığını belirtmektedirler:

*“Şöyle sadece belediye üzerinden değil de bir kamu kurumu olması itibarıyla, sivil alanda yaşadığımız zorluğu çok ciddi oranda aşan bir durum. Örnek veriyorum Mamak İlçe Milli Eğitime gidip göçmen çocuklara ilgili bir mesleki eğitim vermeye çalıştığımızda bunu sivil toplum olarak yapınca bizimle görüşmüyor, belediye olarak gidince tüm imkanları açıyor” (Görüşmeci 4, 13.05.2019, Ankara).*

*“Bu gücü doğrudan kullanabiliyor muyuz bilmiyorum ama bir STK'ya göre daha çok kabul görüyoruz. Bir STK bir göçmeni taşımak için benden araç talep etti. Oysa teorik olarak ikimiz aynı işi yapıyoruz ama benim aynı zamanda onun dışında kullanabileceğim sürdürülebilir bir durumum var yerele hizmet sunduğum alt yapım var. Ben bu alt yapıyı kullanabiliyorum. Ben eğitim vermek için otel tutmak zorunda değilim, çünkü Mamak Belediyesinin zaten hali hazırda yeri var. Ben mesleki eğitim vermek istediğimde bir eğitmen bulmak zorunda değilim, bir eğitim materyali bulmak zorunda değilim sadece Ankara Büyükşehir'in Mamak Belediyesine açtığı 12 tane BELMEK kursu var. Zaten olanaklarımız var. Bu önemli bir şey” (Görüşmeci 4, 13.05.2019, Ankara).*

Bir sivil toplum örgütünden farklı olarak, yerel yönetimlere bağlı hizmet yürüten MSDM gibi göç merkezleri, arkalarındaki kamunun gücünün farkındalığından dolayı, kendilerini daha güçlü hissetmektedirler. Mamak Belediyesi ile kurulan ilişki ve kamu gücü kimliği, Merkez'in çalışmalarının kolaylaşmasına katkı sağlamaktadır. Yerel yönetimlerin yasal olarak, göç yönetiminde yetkilendirilmesi sınırlı olsa da MSDM gibi merkezlerin yerel yönetim kimliği, kamu kurumlarında, sivil toplum örgütlerine oranla daha işlevseldir. Katılımcılardan bir tanesi, bu durumu aşağıdaki sözleriyle belirtmiştir:

*“Bence Merkez'in eli daha güçlü. STK'lara bakış daha sorunlu, kamu kurumu olduğumuz için bir iş yapılacaktır insanlar daha korkmadan iş birliğine daha açık duruyorlar. Bizde daha kolay güveniyorlar, okullarla vs. daha kolay iş birliği yapabiliyoruz” (Görüşmeci 5, 09.04.2019, Ankara)*

Ancak, Mamak Belediyesi ile kurulan ilişkinin belirsizliği, kimi zaman Merkez ile Belediye arasındaki ilişki biçimini de etkilemektedir. Yerel yönetimlerle iş birliği içerisinde kurulan göç merkezleri, çoğu zaman doğrudan belediyelerin bir birimi olmamaktadır. Bu durum, aynı zamanda yetki ve imkanların sınırlarının belirsiz kalmasına neden olmaktadır. MSDM uzmanları da kimi zamanlarda, Belediye ile kurulan ilişkinin belirsizliğinin yarattığı sorunlara vurgu yapmaktadırlar:

*“Bu ilişkiyi temsilcilik anlamda yürütenlerden biri olmadığım için detaylı bir bilgim yok. Ancak ben kurumumuzun hukuk danışmanı olarak BMMYK'nin ya da belediyenin ellerini üzerimde neredeyse hiç hissetmedim. Kurum olarak oldukça yalnız bırakıldığımızı düşünüyorum. Mamak Belediyesi de bizim ne yaptığımızı tam olarak bilmiyor. Bir çalışma ya da aktivite yapacağımız zaman ya da bir başka kurumla bir çalışma ya da aktivite yapacağımız zaman Belediyenin hangi*



*olanaklarından faydalanacağımızı, hangi hizmetlerinin sağlandığını bilmiyoruz” (Görüşmeci 3, 02.04.2019, Ankara).*

## Yerel Yönetimlerin Ulaşılabilirliği Bağlamında “Yakın İlişki”

Göç yönetimi, göçmenlerin ve mültecilerin acil insani ihtiyaçlarının karşılanmasının ardından daha uzun erimli ve çok boyutlu bir alanı da içermelidir. Göç eden kişilerin yerleştikleri bölgelerdeki yerel halkla kuracakları ilişkiler bağlamında, Türkiye’de merkezi yönetimin “uyum” faaliyetleri olarak tanımladığı politikaların uygulanmasında yerel yönetimlerin önemi giderek daha da artmaktadır. Göç yönetiminin önemli aşamalarından birisi olan toplumsal kabul ve sosyal uyum veya entegrasyon gibi farklı kavramlarla tanımlanan süreç hem göçmenlerin ve mültecilerin hem de yerel toplumun karşılıklı olarak beraber yaşama pratiklerine vurgu yapmaktadır. Göç eden insanların gittikleri ülkede yaşamlarını ele alan çalışmaların ilk dönemlerinde kullanılan uyum (adaptation) kavramı, meseleyi çoğunlukla göçmen ve mülteci grupların yeni topluma uyum göstermesi üzerinden tek taraflı ele almıştır. Uyum, Kuzey Amerika ve Avustralya gibi göçmen ülkeleri olarak tanımlanan bölgelere ulaşan göçmenlerin, yaşamlarını sürdürebilmeleri için gerekli olan psikolojik, sosyo-kültürel ve ekonomik alana yönelik “kuralların” öğrenilmesi üzerine kurulmuş bir kavramdır (John W. Berry & Sam, 1997, p. 6).

Entegrasyon kavramı ise, göç literatüründe üzerinde uzlaşmış bir tanıma sahip olmayan sınırları belirsiz bir kavramdır (Çevik, 2020; Göksel, 2018; Hamberger, 2009; Rusinovic, 2006). Uyum kavramının aksine entegrasyon, göçmen gruplarının kendi kültürel yapılarını koruyarak, yeni topluma uyum sağlamasına vurgu yapmak üzere kullanılmaktadır. Göç Terimleri Sözlüğü’nde entegrasyon, “göçmenlerin hem birey hem de grup olarak toplumun bir parçası olarak kabul edildiği süreç” olarak tanımlanmış olup, genellikle göçmenler ve ev sahibi toplumlar arasında iki yönlü bir süreçte atıfta bulunur (IOM, 2019).

Merkezi yönetim tarafından teorik olarak belirlenen entegrasyon politikaları, göçmenlerin ve mültecilerin sosyo-ekonomik, kültürel ve politik farklılıklarını yok sayan ve homojen bir perspektifle belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin hem göçmenler ve mültecilerle hem de yerel toplumla kurdukları yakın ilişkide, entegrasyon politikalarını etkileyecek doğru dinamiklerin belirlenmesi daha olasıdır. Görüşmecilerden bir tanesi, toplumsal kabul ve sosyal uyumla ilgili Merkez’de yapılan faaliyetleri ve hedefleri aşağıdaki sözleriyle belirtmiştir;

*“Aslında yerel yönetimlerin temel hedefi bu. Bu danışma yönlendirme Göç İdaresi’nin uygulanmasını yerelden hafifletmek için, ama bizim asıl hedefimiz kültür merkezlerinde yerel gruplarla kültürel ve sosyal faaliyet etkinlikleri yapmaktır. Piknik, bahar şenlikleri gibi etkinliklere göçmenleri de dahil ederek kaynaştırma çalışması yürütmek adına yapıyoruz. Pikniklerimizi, şenliklerimizi olacak yerel halkla beraber ortak etkinlikler yapacağız. Sosyal içirme, sosyal uyum belediyelerde en çok yürütülen şeyler zaten” (Görüşmeci 1, 12.03.2019, Ankara).*

Entegrasyon politikalarının uygulama aşamasında ortaya çıkan farklılıkların bilincinde olarak faaliyetlerin yürütülmesi, bu politikaların etkililiğinin önemli oranda artmasına katkı sunacaktır. Yerel yönetimlerin, MSDM gibi merkezlerle göçmenlere ve mültecilere “yakın” olması, daha sıcak ilişkilerin kurulmasıyla birlikte güven ilişkisini de beraberinde getirmektedir. Görüşmeci 2 bu durumu aşağıdaki ifadeleriyle belirtmiştir;

*“Tabi sığınmacılar için de geçerli bu. Daba önce farklı konuda hizmet aldıkları yerde daha kolay başvurabiliyor, bir kere o güven kurulduktan sonra küçük problemler için de size gelebiliyorlar. Sosyal uyum*

*politikalarından yerel yönetimlere sorumluluk verilirse bu işleri kolaylaştırır” (Görüşmecı 2, 26.03.2019, Ankara).*

Yerel yönetimlerin özellikle entegrasyon politikalarında yetkilendirilmesi, göçmenlerle ve mültecilerle kurulan yakınlıkla daha etkili sonuçlar elde edilmektedir. Merkezi yönetimin göçmenlere ve mültecilere ulaşılabilirliğinin, yerel yönetimlere oranla daha zor olması, göçmenlerin ve mültecilerin entegrasyon motivasyonlarını da etkilemektedir. MSDM örneğinde görüldüğü gibi, göçmenlerin ve Suriyeli mültecilerin daha kolay ulaşabileceği yerel yönetim birimleri, yakın ilişkileri geliştirebilecek potansiyele sahiptir. Görüşmecilerden bir tanesi, bu durumu şu sözleriyle belirtmiştir;

*“Yerel yönetim sabadaki kişiyi her yönüyle görür, o kişinin evini, yolunun asfaltını, öldüğünde cenazesini, her şeyini karşılar. Belediye bu açıdan merkezi hükümete oranla çok daha yumuşak bir el. Göçmen zaten kamudan kaçamıyordu. Çünkü kamu, göçmene her zaman bir sınır koyar ve göçmenin aleyhinde olur. Kayıt dışılığın önüne geçebilecek en temel unsur belediye olabilir. Göç İdaresi yetişemiyor ve üstünden atmaya çalışıyor. Bunu belediyelerle yapması muazzam olur” (Görüşmecı 4, 13.05.2019, Ankara).*

Türkiye’de bulunan göçmenlerin ve Suriyeli mültecilerin sayısı zorunlu olarak merkezi yönetimlerin iş yükünü arttırmaktadır. Merkezden teorik olarak planlanan göç politikaları, göçmenlerin ve Suriyeli mültecilerin sosyo-ekonomik, kültürel ve politik farklılıklarının bilincinde olmayabilir. Göçmen ve mültecilerle daha yakın ilişki kurabilecek yerel yönetim birimleri ise, bahsedilen farklılıkların da bilincinde olarak, merkezi yönetimin ulaşamadığı alanlarda faaliyet yürütebilme gücüne sahiptir. Türkiye’de yerel yönetimlerin, göç yönetimi konusunda yetkisinin ve sorumluluğunun artırılması, hem merkezi kurumların iş yükününün azalmasına hem de daha etkili politikaların uygulanmasına önemli bir katkı sunacaktır. Katılımcılardan bir tanesi de bu konudaki görüşlerini şu şekilde belirtmiştir;

*“Yerel yönetimler bu anlamda oldukça önem teşkil ediyorlar. Merkezi hükümetin elini uzatamayacağı ve farkında olmadığı yerel topluma ait dinamiklerin, problemlerin nabızı, gerçek ve etkili bir şekilde, sadece yerel yönetimlerce tutulabilir. Yerel yönetimler bu anlamda güçlendirilmeli. Kamunun yereldeki temsilcisi olarak yerel yönetimler, mültecilerin hikayelerini ilk elden dinleyen birimler. Acil durumlarda başvurulacak ilk nokta. Bu ilk seviyede başvurular ve sorunlar doğru bir şekilde yönetilebilir ve çözüm bulunabilirse, merkezi hükümetteki bürokrasi ve iş yoğunluğu da azaltılabilir” (Görüşmecı 3, 02.04.2019, Ankara).*

## Sonuç ve Öneriler

Toplumların ekonomik, politik, sosyal ve kültürel olarak önemli bir değişim geçirmesine neden olan göçe yönelik, nitelikli bir göç yönetiminin hayata geçirilmesi giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Önemli bir göç ülkesi haline gelen Türkiye’de de göç meselesinin çeşitli etkilerinin araştırılması ve göçün ortaya çıkardığı sorunların çözümüne yönelik çalışmalar artmaktadır. Kamu bürokrasisinin her geçen gün göçle ilgili meselelere ayırdığı mesainin artmasına rağmen, mevcut belirsizliğin devam ettiği görülmektedir.

Suriye iç savaşının ardından “açık kapı” politikası uygulayan Türkiye’deki mevcut iktidarın, ilk dönemlerde sınır bölgelerinde insani ihtiyaçların karşılanması bağlamında ele aldığı göç yönetimi, ilerleyen dönemlerde mültecilerin sayısının artması ve Suriyeli mültecilerin Türkiye’nin farklı bölgelerine yerleşmeleriyle karmaşık ve çok boyutlu bir hal almıştır. Bu bağlamda, merkezi idare, göçün yönetiminin yasal zeminini büyük oranda YUKK



çerçevesinde belirlemiştir. YUKK, ülke içindeki hareketlilik, işgücü piyasasıyla ilişkilendirme, eğitim hakkı, sosyal ve kültürel hayatın düzenlenmesi gibi çok geniş bir çerçevede hazırlanmıştır. Suriye’den Türkiye’ye göç eden kişilerin yasal statülerini de belirleyen YUKK, göç yönetimini gerçekleştiren aktörlerinin yetki ve sorumluluklarının sınırlarını da belirlemiştir. Bir “güvenlik” sorunu olarak görülen göçün yönetimi, Türkiye’de yoğunluklu olarak merkezi kurumlar tarafından gerçekleştirilmektedir.

YUKK ile birlikte göç yönetiminin merkezi kurumu olarak faaliyete geçen Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı’na bağlı olarak yukarıdan aşağı yönde uygulanan politikalarla, göçmenleri ve mültecileri çoğunlukla homojen gruplar olarak ele almaktadır. Bu durum, göç politikaları alanında birçok sorunun ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Türkiye’deki göçmenler ve mülteciler farklı sosyo-ekonomik, kültürel ve politik özelliklere sahip heterojen gruplardan oluşmaktadır. Bu heterojenlik, hizmetlerin ve ihtiyaçların da çeşitlenmesine neden olmaktadır. Bu çeşitliliğin tespiti, göçmenlerle ve mültecilerle kurulan yakın ilişkiyle mümkün olmaktadır.

Sonuç olarak, Ankara’da Mamak Sığınmacı Danışma ve Koordinasyon Merkezi örneğinde yürütülen bu araştırmayla, ilçe bazında daha az sayıda göçmenle ve mülteciyle yakın ilişki içerisinde olan yerel yönetim birimlerinin bu gibi merkezler aracılığıyla, yeni gelenlere daha etkili hizmetler sunulabildiği belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin merkezi idareye oranla, vatandaşlar ve mültecilerle arasındaki mesafesinin daha az oluşu, göç yönetimiyle ilgili politikaların sahada uygulanmasında çeşitliliği gözetken bir pozisyonda olma kapasitesini arttırmaktadır. Yerel yönetimlerin göç yönetiminin bir aktörü olarak tanımlanması, göçmenlerin ve yerel halkın ihtiyaçlarının tespitini kolaylaştırmaktadır. Mamak ilçesi örneğinde olduğu gibi, yerelde çözüm üretme açısından önemli bir avantajı olan yerel yönetimler, ayrıca göç yönetiminde merkezi idarenin iş yükünü paylaşabilecek önemli paydaşlardan da bir tanesidir.

Araştırmanın diğer önemli sonuçlarından birisi de yerel yönetim birimlerinden olan ve kamu gücünü elinde bulunduran belediyelere bağlı göç merkezlerinin sivil toplum örgütlerine oranla daha geniş bir yetki alanına sahip olduğudur. Göç yönetiminin yasal mevzuatında belediyelerin yetkileri sınırlıdır. Buna karşın, belediyelerin farklı yöntemlerle kurdukları göç merkezleri, diğer kamu kurumlarıyla olan ilişkilerinde belediye kimliğinin yarattığı kamu gücünü kullanmaktadırlar. Bu sebeple belediyelerle iş birliği içinde olan bu göç merkezleri, farklı merkezi kurumlarla ilişkilerini de daha kolay kurabilmektedirler. Ancak yine de merkezi kamu kurumlarındaki çalışanların inisiyatifine bağlı olarak gelişen bu ilişkiler, belediyelerin göç yönetimindeki hizmetlerini kesintiye uğratma ihtimalini de sürekli olarak içinde taşımaktadır.

Göç yönetiminin önemli boyutlarından birisi olan entegrasyon politikaları konusunda da yerel yönetimlerin önemli bir avantajı bulunmaktadır. Entegrasyon politikalarının merkezi olarak planlanması, uygulama alanında bulunduğu karşılığın etkililiğini düşürmektedir. Bu yüzden yerel yönetimlerin göçmen ve mültecilerle kurduğu yakın ilişki, entegrasyon politikalarının çeşitlenmesi konusunda da faydalıdır.

Türkiye’de yoğunluklu olarak bir “güvenlik” sorunu olarak ele alınan göç yönetiminde yerel yönetimlerin yetkileri sınırlıdır. 2018-2023 yılları arasında kapsayan “Göç Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı” ile birlikte, belediyelerin yetki ve sorumluluk alanlarına yönelik bir bakış açısı değişikliği olmasına rağmen, bu sınırlılık mevzuat ve uygulama alanlarında varlığını devam ettirmektedir.

Türkiye'deki belediyelerin bir kısmı, çeşitli yöntemlerle göç yönetimi alanında hizmetler sunmaya çalışmaktadırlar. Ancak göç yönetiminde yerel yönetimlerin sunabileceği katkıdan yeteri kadar yararlanılmamaktadır. Bu konuyla ilgili olarak farklı ülkelerdeki örnekler bakıldığında, göç yönetiminde çok çeşitli aktörlerle yetki ve sorumluluk paylaşımı yapan merkezi iktidarların daha etkili göç politikalarına sahip oldukları görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye'de yerel yönetimlerin göç yönetimi konusunda, önündeki yasal engellerin kaldırılması, göç yönetiminin daha nitelikli, daha etkili ve sürdürülebilir olmasına katkı sunacaktır.

## Kaynakça

- Abadan-Unat, N. (2002). Bitmeyen Göç Konuk İşçilikten Ulus-Ötesi Yurttaşlığa. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Acar, A. (2019). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'ye Yansımaları. BEÜ SBE Dergisi, 8(1), 277–293.
- Alodalı, M. F., Özcan, L., Çelik, F., & Usta, S. (2007). Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik. Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi, Yerel Ekonomiler Özel Sayısı, 1–11.
- Alvanoğlu, S., & Ateş, H. (2020). Yerel Yönetimlerin Mültecilere Yönelik Yenilikçi Uygulamaları: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi Örneği. TESAM Akademi Dergisi, 7, 375–400.
- Anagnostou, D., Kontogianni, A., Skleparis, D., & Tzogopoulos, G. (2016). Local Government and Migrant Integration in Europe and in Greece. [www.eliamep.gr](http://www.eliamep.gr) adresinden alındı. Erişim Tarihi: 22.12.2020.
- Anıkoğuş, E. (1998). Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Sosyal Bilimler Enstitüsü: Marmara Üniversitesi.
- Avrupa Konseyi. (1992). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı. Ankara.
- Berry, John W., & Sam, D. L. (1997). Acculturation and Adaptation. In J. W. Berry, M. H. Segall, & C. Kağıtcıbası (Eds.), *Handbook of Cross-Cultural Psychology: Social Behavior and Applications* (s. 291–326). Boston: Allyn & Bacon.
- Çevik, H. (2020). Göç “Nereye”, “Nasıl”, “Kim Tarafından” Yapılarak Hangi “Sonuçları” Doğurur: Göç ve Entegrasyon Çalışmaları Bağlamında Kavramsal Bir Analiz. In S. Buz & H. Çevik (Eds.), *Göç ve Entegrasyon: Uygulama Alanları, Politikalar ve Paydaşlar*. Ankara: Nika Yayınları.
- Çevikbaş, R. (2012). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. *Türk İdare Dergisi*, 475, 33–62.
- Creswell, J. W. (2013). *Nitel Araştırma Yöntemleri*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Davutoğlu, A. (2014). *Stratejik Derinlik Türkiye'nin Uluslararası Konumu*. İstanbul: Küre Yayınları.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (2018). *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. London: SAGE Publications.
- Doucet, A., & Mauthner, N. (2008). Qualitative Interviewing and Feminist Research. In P. Alasuutari, L. Bickman, & J. Brannen (Eds.), *The SAGE Handbook of Social Research Methods* (s. 328–343). London: SAGE Publications.
- Erdoğan, M. (2017). 6. Yılında Türkiye'deki Suriyeliler: Sultanbeyli Örneği. İstanbul.
- Genç, H. D. (2018). Responding to irregular migration: High potential of local governments in Turkey. *International Migration*, 56(3), 73–87.
- GİGM. (2018b). Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı 2018-2023. <https://www.goc.gov.tr/uyum-strateji-belgesi-ve-ulusal-eylem-planı> adresinden alındı. Erişim tarihi: 06.12.2020.
- GKY. (2014). Geçici Koruma Yönetmeliği. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/21.5.20146883.pdf> adresinden alındı. Erişim tarihi: 12.12.2020



- Göksel, G. U. (2018). *Integration of Immigrants and the Theory of Recognition*. Palgrave Macmillan.
- Gurak, D., & Caces, F. (1992). *Migration Networks and the Shaping of Migration Systems*. In M. M. Kritz, L. L. Lim, & H. Zlotnik (Eds.), *International Migration Systems: A Global Approach* (s. 150–176). Oxford: Clarendon Press.
- Hamberger, A. (2009). *Immigrant Integration: Acculturation and Social Integration*. *Journal of Identity and Migration Studies*, 3(2), 2–21.
- IOM. (2019). *International Migration Law- Glossary on Migration*. [www.iom.int](http://www.iom.int) adresinden alındı. Erişim tarihi: 06.03.2020.
- IOM Online Bookstore. (2020). *World Migration Report 2020- | IOM Online Bookstore*. Geneva. [www.iom.int/wmr](http://www.iom.int/wmr) adresinden alındı. Erişim tarihi: 06.03.2020.
- Kümbetoğlu, B. (2005). *Sosyolojide ve Antropolojide Niteliksel Yöntem ve Araştırma*. İstanbul: Bağlam Yayıncılık.
- Mengi, A., & Keleş, R. (2013). *Avrupa Birliğinin Bölge Politikaları*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Mülteciler Derneği. (2020). *Türkiye'deki Suriyeli Sayısı Aralık 2020 Mülteciler Derneği*. <https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/> adresinden alındı. Erişim tarihi: 19.01.2021.
- Myrberg, G. (2017). *Local Challenges And National Concerns: Municipal Level Responses to National Refugee Settlement Policies in Denmark And Sweden*. *International Review of Administrative Sciences*, 82(2), 322–339.
- Rusinovic, K. (2006). *Paths of Integration*. IMISCOE Report. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Sağır, A. (2019). *Göç, Uyum, Tehdit ve Çöküş: Yeni Toplumsallıklar İnşası Mümkün mü?* In G. Telatar & K. Umut (Eds.), *Uluslararası Göç ve Güvenlik* (s. 113–136). Ankara: Nobel Yayınları.
- Şahin, Ş. (2019). *Yerel Yönetimlerin Göçmenlere Yönelik Politikaları, İstanbul Sultanbeyli Belediyesi Örneği* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Sosyal Bilimler Enstitüsü: İstanbul Üniversitesi
- Savran, S. (2020). *Ankara'daki Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Farklılaşan Gündelik Yaşam Pratikleri: Altındağ Örneği* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). Fen Bilimleri Enstitüsü: Gazi Üniversitesi.
- Steen, A., & Roed, M. (2018). *State Governance or Local Agency? Determining Refugee Settlement in Norwegian Municipalities*. *Scandinavian Journal Of Public Administration*, 22(1), 27–52.
- TBMM. (2019). *İçişleri Bakanı Soylu, "Türkiye'de Göç Yönetimi"ne İlişkin İçişleri Komisyonuna Bilgi Verdi*. [https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber\\_portal.aciklama?p1=147662](https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/haber_portal.aciklama?p1=147662) adresinden alındı. Erişim tarihi: 06.12.2020.
- Telatar, G. (2019). *Göç ve Güvenlik: Kavramsal ve Teorik Bir Analiz*. In G. Telatar & U. Kedikli (Eds.), *Uluslararası Göç ve Güvenlik* (s. 7–38). Ankara: Nobel Yayınları.
- UNHCR. (2020). *UNHCR Turkey*. UNHCR. [www.unhcr.org/tr](http://www.unhcr.org/tr) adresinden alındı. Erişim tarihi: 06.03.2020.
- YUKK. (2013). *Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu-6458 Sayılı Kanun*. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf> adresinden alındı. Erişim tarihi: 12.12.2020.

## EXTENDED ABSTRACT IN ENGLISH

### Looking For Traces of Localization in Migration Management: Example of Ankara Mamak Municipality

In the most general sense, this study discusses the position of local governments in migration management in Turkey. This discussion was conducted with data from in-depth interviews with experts at the Mamak Asylum Seeker Consultation and Coordination Centre (MSDM), which has a joint working protocol with the Mamak Municipality in Ankara.

Migration management has a multidimensional structure where the cooperation of different actors is needed. One-dimensional migration policies that exclude other actors, such as local governments, non-governmental organizations, international institutions, migrant and refugee organizations, often produce top-down policies. These policies, which largely ignore their socio-economic, political, cultural, etc. differences of immigrants and refugees and address homogeneous groups, cause various problems of different sizes. As an important discussion in this context, the transfer of authority and responsibility from the center to the local area has been discussed in various dimensions by different disciplines of the social sciences for many years.

Sharing powers and responsibilities with local governments is directly related to the economic and political interests of central governments. In different parts of the world, the positions of local governments in migration management are diversifying. In addition, since the area of migration is often intertwined with the issue of “security”, central authorities may be reluctant to share powers with local governments. For this reason, even in the most localized countries, it can be said that the sharing of powers and responsibilities with local governments in migration management is limited. Despite this, the areas of authority and responsibility of local governments in migration management are becoming an increasingly important basis for discussion.

Turkey has expanded the position of local authorities in public administration through national legal regulations in the context of the European Union (EU) alignment process and the European charter of Local-Self Government. In particular, Municipal Law No. 5393, the first revision law after the signing of the charter, increased the authority of municipalities compared to the previous regulations and contributed to the expansion of service areas. Despite this change, local governments have continued to be largely under administrative guardianship in Turkey, especially because the current ruling Justice and Development Party (AKP) has a strong centralization trend. In migration management, which is seen as an important “crisis” in this context, the position of local authorities remains an area of “uncertainty”.

In Turkey, the areas of authority and responsibility of local authorities in migration management are limited. The one-dimensional migration policies carried out by the AKP government, which have increasingly hegemonic inclusivity over public policies, contain various problems. Although there are significant limitations in the context of the legislation and the perspective of power, local governments have developed various “tactics” to take part in migration management. Local governments in Turkey are mostly able to find a place in migration management thanks to the cooperation they have established with non-governmental organizations or non-municipal entities. In this context, MSDM, a unit that implements the “tactics” mentioned, constitutes the sample of this study.

The problem of this study is what services units/centers that have joint working protocols with municipalities, despite their legal limitations, offer as local units and how they contribute to the position of municipalities in migration management within this framework. As part of this problem, MSDM, one of the local government units that strive to participate in migration management in Turkey, is being addressed. The data of the study was obtained from deepening interviews with experts working in different fields in the building given by Mamak municipality to carry out the activities of MSDM. In this study, in-depth interviews were conducted with a total of six experts at the center through a semi-structured interview form.





It was subjected to descriptive analysis in various categories obtained through the semi-structured interview form.

The results of this research show the importance of local governments taking on authority and responsibility in migration management. According to the results of the study, it can be said that the services of local governments, which are associated with a small number of groups of people in narrower areas, are more effective. On the other hand, the distance between local governments and migrants and refugees is less than the policies imposed by the central government from top to bottom. Therefore, in the implementation of policies, the local authorities are more aware of socio-economic, political, social and cultural, etc. differences in immigrants and refugee groups. Another important result of the study was that the public power that local government units have has been functionalized in solving the problems of immigrants and refugees. On the other hand, access to the services offered by local governments, which have the power to establish “close relations” with migrants and refugees, is easier.