

# KENTSEL HİZMETLERE GÖÇ PERSPEKTİFİNDEN BAKMAK: PANDEMİ DÖNEMİNDE İSTANBUL ÖRNEĞİ

## Ulusal Düzeyde Karar Alıcılar için Politika Önerileri





# KENTSEL HİZMETLERE GÖÇ PERSPEKTİFİNDEN BAKMAK: PANDEMİ DÖNEMİNDE İSTANBUL ÖRNEĞİ

## Ulusal Düzeyde Karar Alıcılar için Politika Önerileri



**Araştirmacı:**

Anıl Kocaoğulları

**Hazırlayanlar:**

Anıl Kocaoğulları

Elif Avcı

Simten Birsöz İnanç

**Proje Ekibi:**

Zelal Yalçın

Günce Beyazer

Anıl Kocaoğulları

**Kapak:**

Yeşim Paktin

**Tasarım:**

Tuğba Eksen

**Yayın Tarihi:**

Aralık 2020



 [info@yereziz.org](mailto:info@yereziz.org)

 [yereziz.biz](https://www.facebook.com/yereziz.biz)

 [YERELIZdernegi](https://twitter.com/YERELIZdernegi)

**HEINRICH BÖLL STIFTUNG**  
**DERNEğİ TÜRKİYE TEMSİLCİLİğİ**

Kentsel Hizmetlere Göç Perspektifinden Bakmak: Pandemi Döneminde İstanbul Örneği, Ulusal Düzeyde Karar Alıcılar İçin Politika Önerileri  
Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği tarafından desteklenen Kapsayıcı Kentler: Yerelde Mülteci Hakları Projesi kapsamında hazırlanmıştır.

# İÇİNDEKİLER

|   |           |
|---|-----------|
| <b>GİRİŞ</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>KAVRAMSAL ÇERÇEVE: GÖÇ İLE TÜRKİYE'YE GELEN KİŞİLER VE KENTSEL HİZMETLER</b> ..... | <b>4</b>  |
| Türkiye'deki Mülteciler ve Göçmenler .....  | 4         |
| Kentsel Hizmetler .....   | 5         |
| Salgın Öncesi Durum: Türkiye'deki Mülteci Ve Göçmenler .....                          | 7         |
| Kent ve Mülteciler .....  | 8         |
| Kentte Göç Yönetişi .....   | 10        |
| Covid-19 Salgını Ve Kentsel Haklara Erişime Etkisi .....                              | 13        |
| <b>YÖNTEM</b> .....   | <b>15</b> |
| <b>BULGULAR: GÖÇ YÖNETİŞİMİNDE YEREL YÖNETİMLER VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI</b> ..... | <b>18</b> |
| Göç Yönetişiminde Yerel Yönetimler .....  | 18        |
| Mülteci Haklarına Kurumsal Yaklaşım .....   | 18        |
| Çalışanların Durumu ve Yaklaşımı.....   | 21        |
| Kurumsal İhtiyaçlar .....   | 22        |
| Yerel Yönetimlerin Kentsel Hizmetlere Yaklaşımı .....                                 | 22        |
| <b>COVID-19 Salgınının Yerel Yönetim Kurumlarına Etkileri</b> .....                   | <b>23</b> |
| Salgında Kentsel Hizmetler .....  | 23        |
| <b>Salgın Döneminde Kentsel Hizmetler</b> .....                                       | <b>25</b> |
| Yardım ve Koruma.....   | 25        |
| Hukuki Danışmanlık ve Yönlendirme.....  | 26        |
| Dil Kursu ve Ana Dilde Bilgilendirme .....  | 27        |
| İstihdam ve Mesleki Eğitim.....   | 28        |
| Eğitime Erişim ve Çocuk Hakları.....  | 29        |
| Kültür/Sanat ve Spor Faaliyetleri.....  | 29        |
| Sağlık Hakkına Erişim.....  | 30        |
| Mülteciler İçindeki Dezavantajlı Grupları Güçlendirme Çalışmaları ve Katılım .....    | 30        |
| Mültecilere Yönelik Önyargı Karşıtı Bilinçlendirme ve Farkındalık.....                | 31        |
| <b>Göç Yönetişiminde Sivil Toplum Kuruluşları</b> .....                               | <b>32</b> |
| Sivil Toplum Kuruluşları ve Kurumsal Sürdürülebilirlik.....                           | 33        |
| COVID-19 Salgınında Sivil Toplum Kuruluşları.....                                     | 33        |
| Salgında Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum İlişkileri.....                             | 34        |
| <b>ULUSAL DÜZEYDE KARAR ALICILAR İÇİN POLİTİKA ÖNERİLERİ</b> .....                    | <b>35</b> |
| <b>SONUÇ</b> .....  | <b>37</b> |

# GİRİŞ

Salgın, deprem, sel gibi afetler ve diğer krizler, yönetim modellerinin etkin ve işlevsiz taraflarını bizlere somut şekilde göstermekte, kurumların sorun ve ihtiyaçlarını hızlı şekilde ortaya çıkarmakta beklenmedik fırsatlar sunabilir. İçinde bulunduğumuz COVID-19 pandemisi, diğer tüm yönetim modelleri ile birlikte göç yönetişimini de sınavan bir kriz olarak karşımızda durmaktadır. Göçe ilişkin uluslararası normlar ve sözleşmeler, ulusal yasalar, uygulamalar ve etik değerler ile bunları yürürlüğe koyan kurumlar ve diğer aktörler, COVID-19 salgını ile bir dayanıklılık testi vermiştir. Kentsel Hizmetlere Göç Perspektifinden Bakmak: Pandemi Döneminde İstanbul Örneği Raporu, göç yönetişiminde yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının rolünü İstanbul ölçeğinde COVID-19 salgını ekseninde inceleyerek, daha etkili ve adil bir göç yönetişimi için iyileştirme çalışmalarına dayanak oluşturmayı amaçlamaktadır.

Günümüzde, 29 milyon mülteci ve sığınmacı dâhil olmak üzere<sup>1</sup> dünya nüfusunun %3,5'ini oluşturan 271 milyon kişi<sup>2</sup>, doğduğu ülkeden başka bir ülkede yaşıyor. Yalnızca bu sayılar bile, artık hiçbir yönetim modelinin göç yönetişiminden ayrı şekilde tasarlanamayacağını ve yürütülemeyeceğini ortaya koyuyor. Göç alan ülkelerde kamuoyu, göç alımına ilişkin farklı politik kutupları yaratırken; uluslararası kuruluşlar hem bu politik kutupları dengelemek hem de hala geçerli olan insan hakları temelli demokrasi normlarının korunması ve yaygınlaştırılması için çalışmalar yürütmeye devam ediyor. Yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları, yerel ölçekte göç yönetişiminin önemli birer parçası olarak öne çıkıyor.

2011 yılında başlayan kitlesel göçlerin ardından, kısa sürede dünyanın en büyük mülteci nüfusunu barındıran ülke halini alan Türkiye, hem küresel göç

yönetişimi standartlarına uyum sağlayan hem de bu standartları yeniden şekillendiren bir aktör olarak kendini ortaya koyuyor. Yüzyıllardır göç bölgeleri olan Anadolu ve Rumeli'nin 1930'lardan sonra görece azalan göç alımı, 1990'lardaki Balkan göçleri ve 2000'li yıllarda Irak ve Afganistan'daki çatışmalar ile yeniden artışa geçerek, Suriye kaynaklı göç dalgası sonrasında doruk noktasına erişmiştir. Türkiye'deki mülteci ve göçmenlerin aniden artan nüfusu, dayanıklılık ve mülteci hakları kavramlarını yeniden tartışmaya açmıştır. Özellikle kısıtlı kaynaklar ve toplumsal dinamikler göz önünde bulundurulduğunda, mültecilerin temel haklara ve kentsel hizmetlere erişebilirliği sağlanırken, diğer kenttaşlar için de bu standartları iyileştirmek ve bunları gerçekleştirirken salgın, afet ya da ekonomik kriz gibi dış etkenlere karşı dirençli bir kentsel yönetim modeli kurmak, bu yönetişimin bütün paydaşları için oldukça zorlu bir görevdir.

Kentsel Hizmetlere Göç Perspektifinden Bakmak: Pandemi Döneminde İstanbul Örneği Raporu Türkiye'de kentsel alanda göç yönetişiminde öne çıkan aktörler olan yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının işlevlerini, bu işlevlere ilişkin ihtiyaç ve sorunları tespit etmeyi; COVID-19 salgınının İstanbul özelinde kentsel yönetişimi, kurumların işlevlerini, ihtiyaç ve sorunlarını nasıl değiştirdiğini anlamayı hedeflemektedir. Bu çalışma, kentsel göç yönetişimin dirençlilik ve kırılabilirlik alanlarının salgında daha net şekilde ortaya çıktığı varsayımına dayanarak, salgın esnasındaki ve öncesindeki durumunu ve kırılabilirlik alanlarını haritalandırma konusunda bazı bulgular ortaya koymaktadır. İstanbul'daki yerel yönetim ve sivil toplum kuruluşlarının anlatılarının incelenmesi ve Yereliz Derneği'nin bakış açısıyla ortaya çıkan ancak tüm Türkiye çapında yerel yönetimlerin göç yönetişimindeki etkinliğine ilişkin genel bir

<sup>1</sup> Birleşmiş Milletler Yüksek Göç Komiserliği 2019 verisi. Sığınmacı, mülteci ve göçmen farkı için Kavramsal Çerçeve bölümünü inceleyiniz.

<sup>2</sup> UN DESA 2019 verisi.



Bu rapor, 2018 - 2022 Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı ile ortaya konmuş ve sonraki eylem planları ile daha da geliştirileceğine inandığımız ulusal göç ve uyum stratejisinde yerel yönetimlere ilişkin öngörölmüş olan eylemlerin, ivedilikle hayata geçirmeleri amacıyla **ilgili kamu kurum temsilcilerinin dikkatine** sunulmaktadır.

bakış açısı sunması beklenen bu bulgular, kentsel göç yönetişiminde hak temelli hizmet yaklaşımını güçlendirme ve kentsel dayanıklılığı artırma çalışmalarına katkı sağlamayı hedeflemektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde mültecilik, göçmenlik ve göç kavramlarının uluslararası kullanımı ile Türkiye'deki mevzuat arasındaki farklar, mültecilerin kentsel haklar ve hizmetlere erişimi tartışılarak bir kavramsal çerçeve oluşturulmakta ve daha sonra COVID-19 salgını boyunca mültecilerin temel haklara erişimi konusunda yürütölmüş araştırmalar incelenmektedir. Çalışmanın yönteminin açıklanmasının ardından üçüncü bölümde ise belediyelerin göç yönetişime yaklaşımı, kentsel hizmetlerin içeriği ve sivil toplum kuruluşlarının hizmetleri destekleyici faaliyetleri, görüşmelerden çıkan bulgular üzerinden değerlendirilmiştir. Araştırma sonuçlarına dayanarak hazırlanan politika önerilerinden oluşan son kısım ise 26 Kasım 2020 tarihinde yapılan arama toplantısında Türkiye'nin farklı illerinden katılan belediyeler ile paylaşılmış ve onların katkıları ile son halini almıştır. Göç alanında şimdiye kadar hazırlanmış birçok rapora ve Türkiye'nin farklı illerinden belediyelerin paylaştıkları deneyimlere dayandırılmış olan politika önerilerini içeren kısım bu bağlamda sadece İstanbul ölçeğinde değil Türkiye ölçeğinde uygulanması gereken stratejilere yönelik bir eylem çağrısı olarak düşünölmelidir.

**Yerel yönetimlerin, göç yönetişiminde daha etkin ve güçlü aktörler haline getirilebilmesi için hem sivil toplum hem de yerel yönetimler açısından bir çağrı niteliğindeki bu belgenin, ölkemizde yaşayan milyonlarca göçmenin eşit haklara erişimi için ufak da olsa bir katkı sunabilmesi ümidiyle...**

Gerçekleşen yoğun göç hareketleri karşısında, pek çok politik ve yasal belirsizliğe rağmen, insan odaklı ve kapsayıcı bir yaklaşım sergileyerek; imkânlarının çok üzerinde bir çaba ortaya koyan yerel yönetimlerimizin bu emeklerinin karşılıksız kalmayacağına ve ulusal makamlarımızca geliştirilecek somut adımlar neticesinde yerel yönetimlerimizin bütçe, yetki ve sorumluluk tartışmalarını aşarak, etkin hizmetler geliştirmelerinin önünün açacaklarına gönülden inanıyoruz.

Yerel yönetimlerin, gerek T.C. vatandaşları üzerinden hesaplanan nüfus oranlı bütçe payları, gerekse dış kaynaklara doğrudan erişim olanaklarının görece kısıtlı oluşu, politik yaklaşımlar, gerçek ihtiyaçlar ve donör öncelikleri arasındaki farktan doğan sorunlara ek olarak mevzuata bağlı belirsizlikler nedeniyle göçmenleri de kapsayan hizmet sunumunda karşı karşıya kaldıkları sorunlar, uzun yıllardır gündemdedir. Kentsel hizmetlerin göçmenleri de eşit biçimde kapsayacak biçimde sunulmaması ve yerel yönetimler arasında farklılık gösteren uygulamalar, göçmenlerin yerel yönetimlerin sundukları imkânlara erişememesi sonucunu da doğurmaktadır.

## KAVRAMSAL ÇERÇEVE:

# TÜRKİYE'DEKİ YABANCI GÖÇMENLER VE KENTSEL HİZMETLER

## Türkiye'deki Mülteciler ve Göçmenler

Doğduğu ülkeden farklı bir ülkede yaşayan insanlar ve gruplar için kullanılan tanımlar, Türkiye'deki yasal altyapı ve politik tercihler sebebiyle farklılıklar göstermektedir. Genel olarak göçmen kavramı, vatandaşı olduğu ülkeden başka bir ülkeye taşınan kişiler için kullanılır. Vatandaşı olduğu ülkelerden başka topraklarda yaşayanların yasal statüsü, 1950'lere kadar uluslararası sözleşmelerde detaylı olarak tanımlanmamış, göçmenlerin yasal statüleri ayırtılmamıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'da gerçekleşen yoğun göçe istinaden 1951 yılında "Mültecilerin Durumuna Dair Sözleşme" imzalanmış "mülteci" kavramı tanımlanmıştır. Günümüzde sığınmacı (asylum-seeker) kavramı savaş, yaygın şiddet, afet gibi acil durum ve diğer sebeplerden ötürü doğduğu ülkeye geri dönemeyen ve başka bir ülkede yasal korumaya başvuran kişiler için kullanılırken, mülteci (refugee) kelimesi bu yasal koruma statüsünü edinmiş kişiler için kullanılır. Kimi zaman daha geniş bir anlamda kullanılan göçmen (migrant) ise gittikçe sığınmacı ve mülteciler dışında kalan tüm göç grupları için kullanılmaya başlanmıştır. Bu raporda kullanılan göçmen ve mülteci kavramları hukuki zeminden bağımsız olarak kullanılmış olup, mülteci kavramı mültecilik halini tanımlarken ve göçmen kavramı kentte turist dışında kalan tüm yabancı uyruklu kişileri kapsayacak biçimde kullanılmaktadır.

Türkiye, 1951 yılından önceki zorunlu koşullarla ülke değiştiren Avrupalı mültecileri tanıyan 1951 tarihli "Mültecilerin Durumuna Dair Sözleşme"yi ve bu sözleşmedeki zamansal sınırlamayı kaldıran 1967 tarihli "Mültecilerin Durumuna Dair Protokol"ü imzalamıştır. Ancak bu Protokol, mültecilerin kabulünde coğrafi sınırlamaya ilişkin kararı ülkelerin tercihine bırakmıştır. Başta Suriye olmak üzere Avrupa dışındaki pek çok ülkeden göç alan Türkiye, sözleşmenin bu özelliğine referansla coğrafi çekince koymuş ve mülteci statüsünün verilme şartlarını Avrupa ülkeleri ile sınırlamıştır. Dolayısıyla Türkiye, ilgili hak ve sorumlulukları, mülteci haklarını belirleyen uluslararası sözleşmeler çerçevesi dışında tanımlamaktadır. 1994 yılında çıkan *Türkiye'ye İltica eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile İltica ve Göç Mevzuatı Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılar ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik* devletin sığınmacılara ve mültecilere yönelik yükümlülüklerini belirlemiş olsa da 2010'lu yıllarda başlayan yoğun göç karşısında yetersiz kalmıştır.

2000'lerin başına kadar yaklaşık 1 milyon 280 bin göçmene sahip<sup>3</sup> olan Türkiye, komşu ülke Suriye'de çıkan çatışmaların iç savaşa dönmesi sonucu yerinden edilen çok sayıda kişiyi sınırları içine kabul etmiştir. 2019 yılına geldiğimizde bu sayı Uluslararası Göç Örgütü'ne göre (IOM) 5 milyon 867 bin, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre en az 3.635.410 oldu. Yalnızca bu bilgi göz önüne alındığında iki türlü çıkarımda bulunmak mümkündür. İlk olarak, 2000'li yıllara kadar nüfusunun yalnızca %2'si ülke dışında doğmuş olan Türkiye'de bu oran 20 yıl içinde 3,5 katına çıkarak %7'ye ulaşmıştır. Kısa bir zaman dilimi içerisinde beklenmedik sayıda dış göç alınması, hali hazırda yetersiz olan fiziksel, ekonomik ve toplumsal altyapıları zorlamıştır. Suriyeli mülteciler için kurulan kamplar, göçün henüz ilk yıllarında nitelik ve nicelik açısından yetersiz kalmaya başlamıştır.

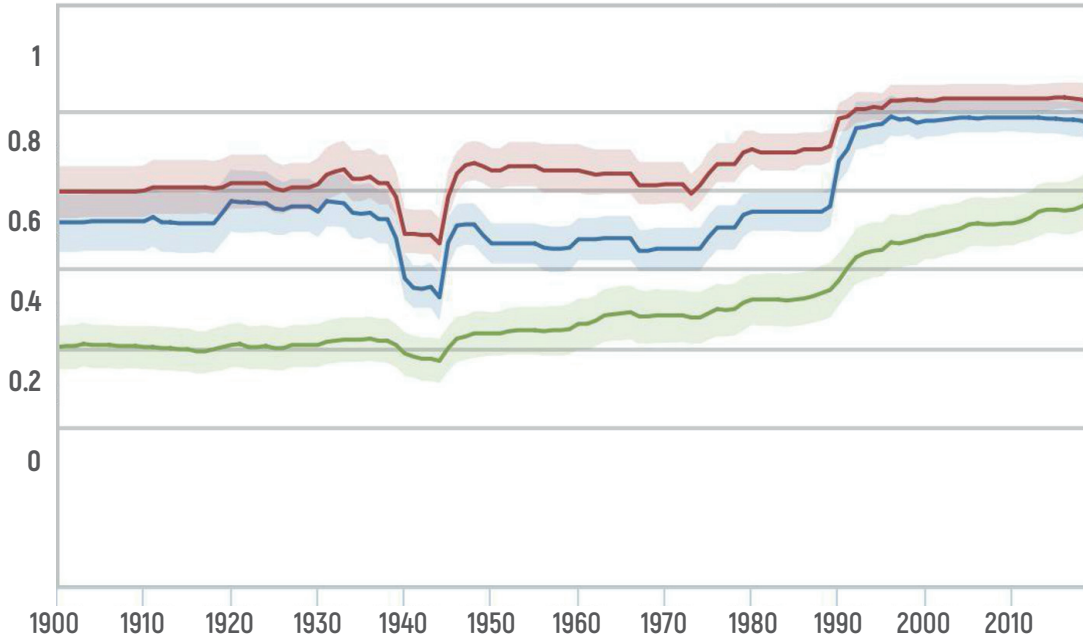
<sup>3</sup> UN DESA; <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/countryprofiles.asp>



Alınan dış göçün niteliği ise öne çıkan ikinci bir noktadır. Daha önceleri uluslararası anlaşmalara dayalı olarak ya da planlı şekilde Balkanlar'dan gelen etnik Türk ya da Türkî nüfusları ülkeye alan Türkiye, yasal altyapıda herhangi bir değişikliğe gitmeden bu göçmenlerin büyük bir kısmına vatandaşlık statüsü vermiştir veya göçmenlerin bir kısmı geri dönmüştür. Başka bir deyişle, son 20 yılda Türkiye toplumu ile yakın kültürel kodlar ve dil paylaşmayan göçmenlerin oranı artmıştır. Özellikle uyumun ve birlikte yaşamın önündeki en somut engellerden biri olan dil bariyerinin mültecilerin kentsel hizmetlere erişimine teşkil ettiği sorunlar, raporun sonraki kısımlarında bilahare tartışılacaktır.

## Kentsel Hizmetler

Günümüzde yalnızca nüfusun yoğunlaştığı yerleşim birimleri olmanın ötesine geçen kentler; yönetim bilimleri, insan ve hayvan hakları, hizmetler ve diğer siyasal boyutlarda etkileri bakımından farklı disiplinlerce çok yönlü olarak ele alınan birimlerdir. Yerel yönetimlerin insan hayatında yön vermedeki etkisi, 1900'lerin başından beri artarak<sup>4</sup> günümüzde en üst noktaya gelmiştir. Günümüzde Avrupa, OECD ülkeleri ve tüm dünyada yerel yönetimler sayıca artmış, yetki alanları genişlemiş ve bağımsızlıkları güçlenmiştir



Tablo 1

V-Dem Demokrasi Enstitüsü'nün, seçilmiş yerel yönetimlerin sayısal artışını ve bağımsızlıklarını gösteren "Yerel Yönetim Endeksi". 0 puan yerel yönetimlerin en düşük etkili olduğu noktayken 1 puan en yüksek olduğu nokta yukarıdaki tabloda gösterilmektedir. Yeşil çizgi dünya genelini, mavi çizgi Avrupa ülkelerini ve kırmızı çizgi OECD ülkelerini göstermektedir.

<sup>4</sup> 1935-1945 arasındaki 2. Dünya Savaşı dönemi haricinde.

Bu bağlamda düşünülürken, kentsel haklar ve kent hizmetleri daha fazla kamuoyunun ilgisini çekerek yerel sivil inisiyatifler, hak savunucuları ve uluslararası örgütler başta olmak üzere pek çok aktör tarafından bir odak noktası haline gelmiştir. Örneğin, daha 1967 yılında Henri Lefebvre tarafından ortaya atılan kent hakkı kavramı, aynı ismi taşıyan kitapla<sup>5</sup> gündeme gelmiştir. Lefebvre, o dönemde kentin yönetiminde söz hakkına sahip olmak için ekonomik ilişkilerde güçlü pozisyonlarda olmak gerektiğini belirtmiş, bu durumun öncelikle bir kent sorunu olduğunu ve kolektif yöntemlerle kurulan ve yönetilen kentlerin bir hak olduğunu öne sürmüştür. Zaman zaman Lefebvre'in taşıdığı kapitalizmi eleştiren tona sahip olmasa da daha sonraları kent hakkı kavramı pek çok hak savunucusu grup ve toplumsal hareketler tarafından sahiplenilmiştir. Bugün kent hakları ya da kentsel haklar çevresinde örgütlenmiş pek çok yerel, ulusal ve uluslararası sivil toplum örgütü bulunduğu gibi, ana teması kent olmayan toplumsal hareketler de kenti bir yönetim birimi olarak dikkate alarak stratejilerini geliştirmektedirler.

Uluslararası kuruluşların kent haklarına ilişkin karar ve eylemleri ile sözleşme, bildirme ve toplantı gibi gelişmeler de kent haklarının güncel çerçevesine şekil vermektedir. Örneğin, 1976, 1996 ve 2016 yıllarında gerçekleştirilen Habitat toplantılarında (*Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı*) kentsel alandaki ekonomik eşitsizlikler ve diğer etkenlere bağlı hak ihlallerini engellemek için Birleşmiş Milletler üyesi ülkeler bir araya gelmiştir. 2016 yılında Quito'da gerçekleştirilen toplantıda, yayınlanan "Yeni Kentsel Gündem" belgesi ile üye ülkeler, kentsel kalkınma konusunda Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları'ndan Dünya Toplumsal Kalkınma Zirvesi Eylem Programı'na kadar pek çok kapsayıcılık ve eşitlik belgelerini kabul etmişlerdir. Benzer şekilde, Avrupa Konseyi üyesi ülkeler tarafından kabul edilen Avrupa Kentsel Şartı, Kore Cumhuriyeti'nde belirlenen İnsan Hakları Kentleri için Gwangju İlkeleri, Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler (UCLG) Kentte İnsan Hakları Gündemi Küresel Sözleşmesi ve BM Dünya Kent Forumu-Rio de Janeiro Kent Hakkı Manifestosu gibi pek çok uluslararası belge, kentsel hakların ve hizmetlerin belirlenmesi konusunda kaynak metinler olarak gerek duyulan uluslararası çerçeveyi oluşturmaktadır.

Kentsel gündemi belirleyen uluslararası belgelere bakıldığında kent hakları oldukça geniş tanımlanmıştır. **Kentsel hizmetler** ya da **kent hizmetleri** ise bu kent hakları çerçevesini baz alan; barınma, gıda, temiz su, sağlık, eğitim, ulaşım, çevre, sosyal korunma ve diğer kent haklarına erişimi sağlayan, destekleyen ya da kolaylaştıran; kentsel alanda ve yerel sorumlular (yerel yönetimler ve merkezi hükümetlerin yerel temsilcileri tarafından veya onların iş birliği ile gerçekleştirilen tüm kamu politikası, uygulaması ya da hizmeti olarak tanımlanabilir. Kent haklarının ve bu hakları temele alarak gerçekleştirilebilecek kent hizmetlerinin de içeriği ve çerçevesi kesin sınırlarla belirlenmemiştir. İnsan hakları kavramı etrafında dönen tartışmalar gibi kent hakları ve kentsel hizmetler de kamu, özel ve sivil aktörler tarafından bir tartışma konusu olarak tutulmaya ve biçimlendirilmeye devam etmektedir. Bu bağlamda Yereliz Derneği, çok aktörlü ve henüz son halini almamış kentsel hizmetler tanımını kullanarak, İstanbul özelinde kentsel hizmetlerin kapsamını araştırmaktadır.

<sup>5</sup> Türkçede **Şehir Hakkı** ismiyle yayınlanmıştır.

## Salgın Öncesi Durum: Türkiye'deki Mülteciler ve Göçmenler

Türkiye'deki mülteci ve göçmenlerin sayısına dair tahminler, bu alanda veri toplamanın zorlukları, kayıt dışı girişler ve çıkışlar, veri paylaşımındaki şeffaflık sorunları gibi pek çok sebeple -kesin olmamakla beraber- eldeki veriler 3 ile 6 milyon arasında değişen nüfus sayısını ortaya koymaktadır. Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Departmanı'nın (UN DESA) Türkiye'de yaşayan ancak yurtdışında doğmuş olan kişiler için 2019 yılı tahmini 5 milyon 876 bin olurken,<sup>6-7</sup> İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre Türkiye'de Ekim 2020 itibariyle 3 milyon 628 bin Geçici Koruma Statüsü Altındaki Suriyeli ile ikamet iznine sahip 895 bin başka ülke vatandaşı bulunmaktadır. Bununla beraber, en az 1 milyon düzensiz göçmen tespit edilmiştir.<sup>8</sup>

Türkiye'de Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'ne göre (UNCHR) 3 milyon 600 bini Geçici Koruma Statüsü Altındaki Suriyeliler olmak üzere toplam 3 milyon 960 bin kayıtlı sığınmacı ve mülteci bulunmaktadır.<sup>9</sup> Ancak Göç İdaresi Genel Müdürlüğü bu sayının toplam düzensiz göçmen sayısına oranına dair bir tahminde bulunmamaktadır. Suriyeli olmayan başka ülke vatandaşlarının sayısına ilişkin İçişleri Bakanlığı ve UNHCR verileri arasındaki farkı, bu iki kurumun, göç eden kişilerin sosyoekonomik durumuna bakışları ile açıklamak mümkündür. Yukarıda belirtildiği üzere, Türkiye'deki mevcut yasal altyapı ve uygulamalar ile uluslararası göç yönetimi terminolojisindeki farklılıklar sebebiyle, İçişleri Bakanlığı Türkiye'de ikamet eden başka ülke vatandaşları arasında bir fark gözetmezken, UNHCR yalnızca zorunluluktan ötürü ülkede bulunduğu varsayılan kişileri, yani mülteci ve sığınmacıları, bu sayıya dâhil etmektedir.

Tespit edilemeyen düzensiz göçmenlerin payı da hesaba katılırsa Türkiye'ye son 10 yılda giriş yapan en az 4 milyon mülteci ve göçmen olduğunu söylemek mümkündür. Bununla beraber, Türkiye vatandaşı olmayan kişilerin ülkede kalış sebebi ve süresi hakkında veri yetersizliği sebebiyle tahmini bir göçmen sayısından bahsetmek güçtür. Verilerin alt kırılımları konusundaki eksiklik ve farklı kuruluşların göç verileri arasındaki nicel ve nitel farklar göz önünde bulundurulduğunda, kentsel hizmet ve yönetimde gerçekleştirilecek iyileştirmeler için mülteci ve göçmenlerle ilgili veri toplanması, analizi ve şeffaflığı konusunda çalışma yürütülmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır.

Hem Türkiye'de göç yönetişimini anlamak ve planlamak için hem de bu çalışmanın bir gerekliliği olarak, mülteci ve sığınmacıları ülke içi dağılımını incelemek elzemdir. Öncelikle, mülteci nüfusunun çoğunluğunu oluşturan Geçici Koruma Statüsü Altındaki Suriyelilerin yalnızca %1,6'sının (yaklaşık 60 bin) Geçici Barınma Merkezlerinde (kamplarda) kaldığını belirtmek gerekiyor. Suriyeli mültecilerin %98'i ise başta büyük şehirler olmak üzere Türkiye'nin farklı noktalarında yaşıyor.

Çalışmanın kapsamı olan İstanbul'a bakıldığında, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Uluslararası Göç Örgütü (IOM) verileri arasında bir fark göze çarpmaktadır. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne göre İstanbul'da 513 bin Suriyeli mülteci ve 430 bin ikamet iznine sahip kişi bulunmaktadır. Buna karşılık, Uluslararası Göç Örgütü'nün (IOM) devlet kurumlarından topladığı veriler ışığında elde ettiği sayı 1 milyon 20 bin iken, İstanbul'da sahada çalışarak elde ettiği düzenli/düzensiz mülteci ve göçmen sayısı 1 milyon 660 bin olarak belirtilmiştir.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> UN-DESA Verileri: <https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/countryprofiles.asp>

<sup>7</sup> Bu sayıya Bulgaristan'da doğmuş etnik Türkler başta olmak üzere, Türkiye vatandaşlığı edinmiş kişiler dâhildir.

<sup>8</sup> Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Verileri: <https://www.goc.gov.tr/duzensiz-goc-istatistikler>

<sup>9</sup> UNHCR Verileri: <https://www.unhcr.org/tr/unhcr-turkiye-istatistikleri>

<sup>10</sup> International Organization of Migration (IOM) & Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. (2019). *Baseline Assessment in Istanbul - Field Observation Report*

IOM'un saha çalışmasına göre, toplam sayının %58'ini Suriyeli mülteciler (963 bin), %7,7'sini Afgan mülteci ve göçmenler (127 bin), %10'unu Özbek ve Türkmenler oluşturmaktadır. Resmi sayılar ile sahadan gelen veriler arasındaki fark, mültecilerin geçim kaynaklarına, eğitim, sağlık ve diğer hizmetlere erişim için şehir merkezlerini tercih etmesi ile açıklanmaktadır.

## Kent ve Mülteciler

Kentlerde yaşayan mülteci ve göçmenlerin sorunlarına, kent yönetişimi ve hizmetleri bağlamında çözüm üretmek için kent içi dağılım ve hareketlilikleri kavramak önemlidir. Geçim kaynaklarına sınırlı erişimi olan mülteci ve göçmenler, emlak fiyatlarının daha düşük olduğu, kent çeperindeki yerleşim alanlarını tercih ederken;<sup>11</sup> istihdam olanakları, kamu ve sivil toplum kuruluşları faaliyetleri ve diğer hizmetlere erişebilecekleri şehir merkezinden de uzaklaşmamayı tercih etmektedirler. Daha önce belirtildiği gibi, kentin çeperlerinde kurulmuş olan göçmenler arası dayanışma ağlarının varlığı da bu yerleşim tercihinin eğilimi artırmaktadır. Örneğin, IOM raporlarında, önceden kurulmuş göçmen ağlarının varlığı ve yardım odaklı sivil toplum kuruluşları faaliyetleri, İstanbul'u mülteci ve göçmenler için çekici hale getirdiğinden bahsedilmektedir. Bunlara ek olarak, kayıtlı oldukları il ve ilçeye yakınlık; bazı bölgelerde hem yerel halk hem de diğer göçmenler tarafından dışlanma korkusu; kadın, çocuk ve engelli göçmenlerin güvenliğini tehlikeye atacak yerleşim birimlerinden kaçınma ve ticari girişimlerin gerektirdiği özel şartlar, mülteci ve göçmenlerin kent için dağılımlarında etkili olmaktadır.

İstihdama katılım ve işgücü potansiyeli, göç yönetişiminde hesaba katılması gereken diğer bir etkidir. Ülkede çalışma izni alan göçmenlerin sayısı 35 bin civarında olmasına karşın, yalnızca Suriyeli mülteciler arasından iş piyasasına dâhil olan 800 bin ile 1 milyon 200 bin kişi olduğu tahmin edilmektedir.<sup>12</sup> Bu oran, Türkiye'de %40 olduğu tahmin edilen kayıt dışı işgücünün oranının çok üstündedir. Kayıt dışı iş gücündeki bu kritik boyut, çalışma iznini almayı zorlaştıran bürokratik süreçlerin ürünü olduğu kadar; işverenlerin gelirlerini artırmak amacıyla Suriyeli mültecileri sigorta, asgari ücret, iş güvenliği ekipmanları, azami çalışma süresi, mesai ödeneği, yıllık ve resmi tatil izinleri ve kıdem tazminatı gibi haklardan yoksun bırakmayı tercih etmelerinin de bir sonucudur.<sup>13</sup> Göç ile gelen nüfusun kültür ve dil farklılığı sebebiyle daha az istihdam edilmesi, Türkiye ortalamasının altında mesleki eğitim almış olmaları, dil bariyeri sebebiyle kazanılmış yetileri kullanmakta zorlanmaları veya farklı ülkelerin mesleki standartlarının arasındaki farklar gibi dezavantajlarla beraber düşünüldüğünde istihdam problemi, göçmen ve mültecileri bir yoksulluk sarmalına itmektedir. Öte yandan, mültecilerin daha düşük fiyatlar ile istihdam edilmesi, göç alan her ülkede olduğu gibi Türkiye'de de göçmen karşıtı söylemlerin bir parçası haline getirilerek, mülteci ve göçmenlerin zarar görebilirliğini artırmaktadır. Kent yönetimlerinin, mesleki yetersizlik, kayıt dışı istihdam ve bunlardan doğan sorun ve çatışmalar için çözüm politikaları geliştirmesi gerekir.

Mülteci ve göçmenlerin kent içindeki dağılımının hem sonucu hem de sebebi olan bir olgu, toplumsal gruplaşmalar ve dışlanmadır. Bazı kalıp yargılar sebebiyle ev kiralama, iş ya da hizmet vermeme, sözlü ve fiziksel saldırı ve taciz gibi pek çok dışlayıcı davranış ortaya çıkmaktadır.<sup>14</sup> Bu yaklaşım ve davranışlar, mültecilerin kentin belirli bölgelerinde yaşamaktan kaçınmalarına sebep olurken, onları belirli bölgelere doğru yönlendirmektedir.

<sup>11</sup> Woods, A & Kayalı, N. (2017). "Suriyeli Topluluklarla Etkileşim: İstanbul'daki Yerel Yönetimlerin Rolü" İstanbul Politikalar Merkezi.

<sup>12</sup> Şentürk, Cem. (2020). "Türkiye Şehirlerinde Suriyeli Göçmenler". ZfTI-Policy Paper Nr. 8. Essen.

<sup>13</sup> Deri, Tekstil ve Kundura İşçileri Derneği. (2020). "Deri Tekstil ve Kundura İşkolunda Çalışan Mülteci İşçilerin Yaşadığı Hak İhlalleri Raporu". İzmir.

<sup>14</sup> Salifu, Kasim. (2019). "Gana'dan Almanya'ya Göçlerde Sınır Geçişleri ve Sorunları". Doktora Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı. İstanbul.

Mülteci ve göçmenlerin ekonomik olarak dezavantajlı bölgelerde yoğunlaşması, yerel halk ile temasa geçme sıklıklarının arttırmıştır ancak toplumsal uyumu kendiliğinden güçlü hale getirememiştir. İstanbul kapsamında yapılan bir çalışmaya göre kentteki yerel halkın Suriyeli mültecilere yaklaşımı, mülteciler ile her gün karşılaşan kişilerde daha olumsuz iken, temas etmenin ötesine geçerek mültecilerle iletişime kuran kişilerde çok daha olumludur.<sup>15</sup> Bu bulgu, yerel ve göçmen nüfusun iletişim kurmasını sağlayacak sosyal uyum çalışmalarının, günümüzün kent yönetimi için ne kadar kritik olduğunu göstermektedir. İstanbul'a odaklanıldığında, Safiye Altıntaş'ın aktarımına göre:



*Şahintepe (Başakşehir), Bayramtepe/Güvercintepe (Küçükçekmece), Sultançiftliği (Sultangazi), Esenyurt, Küçükçekmece, Fatih'in Karagümruk, Balat, Aksaray, Yenikapı, Kumkapı, Süleymaniye, Küçükpazar ve Samatya mahalle ve semtlerinde, Beyoğlu'ndaki Dolapdere, Tophane, Piyalepaşa, Cihangir ve Tarlabası semt ve mahallerinde, Şişli'deki Pangaltı, Harbiye, Osmanbey ve Kurtuluş semtleri gibi birçok farklı bölgede değişen oranlarda mülteciler yaşamaktadır.<sup>16</sup>*



Mülteci ve göçmenlerin Türkiye'de bulunma süreleri, gelir kaynaklarına erişimleri ve kendi aralarındaki sosyal ve ekonomik dayanışma ağları gibi çeşitli sebeplerle gruplaşması da burada belirtildiği gibi göçmen nüfusun kent içinde yoğunlaşma durumunu etkilemektedir. İstanbul'daki farklı göç gruplarının kent içindeki yoğunluk dağılımına bakıldığında; Fatih, Arnavutköy, Esenyurt, Bağcılar, Sultangazi, Eyüpsultan, Ümraniye, Pendik ve Sultanbeyli ilçelerinde farklı etnik arka planlardan gelen Suriyeliler yoğun olarak yaşarken; Özbek ve Türkmen mülteciler Barırköy, Beşiktaş, Sarıyer, Kadıköy, Maltepe ve Ataşehir'de; Afgan mülteciler ise yoğunlukla Beykoz, Üsküdar ve Zeytinburnu'nda; farklı ülkelerden Afrikalı mülteciler ise Beyoğlu ve Şişli'de yaşamaktadır.<sup>17</sup> Bu dağılım, farklı ülke ve kültürlerden gelen göçmenlerin, kentin farklı bölgelerinde yoğunlaştığını göstermekte ve yerel yönetim politika ve uygulamalarının bu farklılıklara duyarlı olmasını zorunlu kılmaktadır.

<sup>15</sup> Şar, Edgar & Kuruoğlu, Nezihe Onur. (2020). "İstanbul'da Suriyeli Sığınmacılara Yönelik Tutumlar".

<sup>16</sup> Altıntaş, Safiye. (2016). "İstanbul'un "Mülteci Semtleri": Kumkapı ve Küçükpazar". Ilemblog.

<sup>17</sup> Woods, A & Kayalı, N. (2017). "Suriyeli Topluluklarla Etkileşim: İstanbul'daki Yerel Yönetimlerin Rolü" İstanbul Politikalar Merkezi.

## Kentte Göç Yönetişimi

Mülteciler ve kent arasındaki gittikçe önemi artan ilişkiye rağmen, ne yazık ki yerel yönetimler göç yönetiminde ana aktörler haline gelememiştir. Yerel yönetim mevzuatının güncel yapısı ve kurumların alişkanlıklarından vazgeçmeme eğilimi, yerel yönetimlerin göç yönetişimi hakkında hak ettikleri rolü üstlenmesini engellemektedir. Bu yasal ve kurumsal engeller şu şekilde özetlenebilir: bütçe yetersizliği, görev/yetki alanı tanımındaki muğlaklıklar, kurumlar arası iletişimsizlik ve işbirliği eksikliği, yerel karar alıcıların politik risk almaktan kaçınması ve yerel yönetim çalışanları arasındaki göçmen karşıtı tutumlar şeklinde özetlenebilir.

Yerel yönetimlerin bütçe kısıtı, kentlerdeki göç yönetişimini büyük oranda şekillendirmektedir. Türkiye'deki yerel yönetimlerin merkezi yönetimden aldığı pay, yalnızca o yönetim biriminde yaşayan Türkiye Cumhuriyeti nüfusu ve gelişmişlik düzeyi nispetince belirlenmektedir ancak mülteci nüfusun nicelik ve niteliği bu bütçeye yansıtılmamaktadır.<sup>18</sup> Bu bütçe kısıtı, yalnızca mültecilerin hizmetlerden yeterince yararlanamamasına sebep olmakla kalmayıp, o bölgede yaşayan tüm kenttaşların hizmete erişimi engellemektedir. Mülteci ve göçmenlerin kira fiyatları sebebiyle ekonomik olarak dezavantajlı kentsel bölgelerde yoğunlaşması ise o bölgedeki yerel yönetimin sahip olduğu yükü orantısız şekilde arttırmaktadır.

Yerel yönetimler mevzuatının göç yönetişimine duyarsız olması, kent yönetimleri önünde önemli bir engel olarak durmaktadır. 5393 No'lu Belediye Kanunu ya da 5216 No'lu Büyükşehir Belediyesi Kanunu, göç ile kente gelen nüfustan bahsetmemekte, yerel yönetimlerin bu gruplara karşı sorumluluklarını tanımlamamaktadır. Bununla beraber, 5393 sayılı kanunun 13. maddesi'nde belirtilmiş olan "Hemşehri Hukuku" kapsamında şöyle ifade edilmiştir:



***Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.***



Bu madde, günümüzde pek çok belediye için göç alanında gerçekteştirilen uygulama ve hizmetlerin dayanağı olarak işlev görmektedir ancak diğer yerlerde yapılan vatandaşlık vurgusu bir muğlaklık yaratmaktadır.<sup>19</sup> Aynı kanunun 14. maddesi ise yerele yönelik olma ve ortak kullanım şartıyla, "İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafı ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor orta ve yüksek öğrenim öğrenci yurtları; sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmakla görevlidir. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyeler ise kadınlar ve çocuklar için konukevleri açmak zorundadır" der ancak bu tanımlı yaparken, "Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur" cümlesi ile vatandaşlık vurgusu yapar.

<sup>18</sup> 5770 No'lu İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.

<sup>19</sup> Adıgüzel, Yusuf & Tekgöz, Nursen. (2019). "Türkiye'deki Suriyeliler ve Göç Yönetiminde Belediyelerin Rolü". Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı (UCLG-MEWA). İstanbul.

Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu dışında ulusal politika belgeleri de yerel yönetimlerin göç yönetişimindeki yerini tanımlamakta büyük öneme sahiptir. 2018-2023 yılları arasını planlayan Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı, mültecilerin ve göçmenlerin ülkeye uyumunu hedefleyen 165 faaliyetten 8'inin ana sorumlusu olarak yerel yönetimleri belirlemiştir. Bu belgede belediyelerin sorumlu tutulduğu faaliyetler aşağıdaki gibidir:

- 2.1.8. Göçmenlerin yoğun olarak yaşadığı il ve ilçe belediyelerinin bünyesinde göç ve uyuma ilişkin birimlerin kurulması;
- 2.1.9. Belediyelerin beşeri kapasitesinin çok kültürlülüğü yönetebilecek; göçmenler konusunda bilgi sahibi ve dil bilen personellerin istihdamıyla güçlendirilmesi;
- 2.2.1. Belediyelerin sosyal ve kültürel merkezlerinin göçmenlerin de kullanacağı şekilde düzenlenmesine dair yasal, idari ve kurumsal çalışmalar yapılması;
- 2.2.2. Göçmenlerle yerel halkın katılacağı sosyal, kültürel etkinlikler ve programlar düzenlenmesi;
- 2.2.3. Göçle oluşan kültürel çeşitliliğe ilişkin yerel halka yönelik bilinçlendirme çalışmaları yapılması;
- 2.2.5. Göçmenlerin mekânsal olarak Türk toplumu ile bir arada yaşamalarının desteklenmesi için kentsel planlama konusunda araştırmalar yapılarak başta kamusal alanlar olmak üzere birlikte yaşamın desteklenmesi;
- 2.2.6. Toplumsal uyum ve dayanışmanın arttırılması amacıyla göçmenlere yönelik gönüllülük programlarının geliştirilmesi;
- 2.1.6. Belediyeler ile valilikler arasında göçe ilişkin bilgi ve veri paylaşımı, düzenli toplantılar yapılması, kurumlar arası eşgüdümün güçlendirilmesi.

Bu hedeflerin yanı sıra Belediyelerin Çalışmalarına Yönelik İzleme ve Değişiklikler Öngören Faaliyetler arasında yer alan "Başta belediye mevzuatı olmak üzere ilgili mevzuatın taraması" (Türkiye Belediyeler Birliği) ve "Belediyelerin göçe ilişkin görev, yetki ve sorumluluklarına açıklık getirilmesi amacıyla gerekli mevzuat değişikliğinin yapılması" (Sorumlu Kurum: Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü) maddeleri, görev tanımlarını netleştirmeyi hedefler. Ayrıca, "Belediyelerin hizmetlerinin devamlılığının sağlanabilmesi için belediyelere Türk vatandaşlarının nüfusuyla orantılı olarak ayrılan bütçe paylarının göçmen sayısını da dikkate alacak şekilde düzenlenmesi" (Sorumlu Kurum: İller Bankası) şeklinde ifade edilen hedef; belediyelerin göçmenleri de kapsayan hizmetlerinde dile getirilen pek çok sorunu da bertaraf edecek niteliktedir.

Ulusal bir eylem planında yerel yönetimlere göç yönetişimi konusunda bazı görevlerin atfedilmesi ve bazı görevlerle ilgili aktörler olarak belirlenmesi, mevcut siyasi iradenin bu konuda etkin yerel yönetimlerden rol almasını beklediğini ifade etmektedir. Ayrıca, bu eylem planında, belediye mevzuatını ve kurumsallığını göç yönetişiminde rol almaya hazırlamak için gerçekleştirilecek bazı faaliyetlerden bahsedilmiştir.

Yerel kurumlar arasındaki iletişimsizlik ve koordinasyon eksikliği, belediyelerin bu alanda çalışmasını zorlaştıran bir başka etkidir. Öncelikle, belediyeler ile diğer kamu kurumları arasında iletişim, koordinasyon ve işbirliği, kentten kentte hatta kimi zaman aynı yönetim birimi içinde değişmektedir ve bu konuda bir standarttan bahsetmek mümkün değildir.<sup>20</sup> Kimi kentlerde somut işbirliklerinden ve sürdürülebilir ilişkilerden bahsederken, kimi kentlerde en temel bilgi alışverişi dahi gerçekleştirilememektedir. Ne var ki, COVID-19 salgını boyunca üretilen Vefa İletişim Programı gibi çözümlerin, bu durumu geçici olarak da olsa değiştirdiğini söylemek mümkündür.

Yerel karar alıcıların ve kamu görevlilerinin, göç yönetiminde etkin rol almak konusunda tutarlı ve motive olmaması, kurumların bu sürece dâhil oluşunu engelleyen bir başka unsurdur. Ne var ki bu noktada nihai bir tutarsızlık ya da motivasyonsuzluktan bahsedilemeyeceğini, ancak, göç yönetimine daha çok dâhil olan ve daha az dâhil olan belediyeleri karşılaştırarak, görece bir tutarsızlık ya da motivasyonsuzluktan bahsedebileceğimizin altını çizelim. Benzer demografik yapılar ve benzer mülteci yoğunluklarına sahip kent yönetimleri, yerel yöneticilerin ve kamu görevlilerinin tercihleri sebebiyle farklı politika ve uygulamalar üretebilmektedir. Göç yönetimine dâhil olan kurumlarda, orta düzey bürokratlar ve kamu çalışanlarının sıklıkla mülteciler konusunda politika ve uygulama üretilmesi konusunda inisiyatif aldığı, bu inisiyatiflerin kurumları harekete geçiren ve dönüştüren temel etken olduğu ancak üst düzey yönetici ya da karar alıcıların seçmenleri memnun etme kaygısı ve diğer politik çekincelerle daha az motive olduğunu belirtmek gerekir.<sup>21</sup> Ancak, göç yönetiminde karşı karşıya kalınan son derece hayati sorunlar karşısında kişisel motivasyonlara, politik yaklaşımlara bağlı değişkenlere yer olmadığı açıktır. Kentsel hizmetler haktır ve herkes için, her yerde eşit koşullarda sağlanmalıdır. Nüfus ve ihtiyaçların değerlendirilmesi neticesinde sunulması zorunlu hizmetler belirlenmesi ve hizmetlerde standardizasyon sağlanması gerektiği açıktır.

Bu nedenle mülteci ve göçmenlerin kamusal hizmetlere erişimi ve yerel yönetimlerin bu bağlamdaki rolü, üstünde durulması gereken bir başka konudur. Kamu politikaları ve bürokratik süreçler, mültecilerin kent içindeki dağılımından<sup>22</sup> güvenlik, eğitim, sağlık ve barınma gibi en temel kent haklarına erişimine kadar pek çok konuda belirleyici olmaktadır.<sup>23</sup> Bu temel haklara erişimle ilgili farklı kapsamlarda çalışmalar mevcuttur. Ancak, COVID-19 salgını, göçmenlerin temel haklara erişimi ve Türkiye'deki göç yönetimi konusunda bir dönüm noktası olmuştur. İstanbul'daki sivil toplum kuruluşlarının ve yerel yönetimlerin COVID-19 salgını sürecinde kentsel hizmetlere erişim konusunda ne gibi stratejiler izlediğini incelemeyen önce, genel tabloya bakmak anlamlı olacaktır.

<sup>20</sup> Woods, A & Kayalı, N. (2017). "Suriyeli Topluluklarla Etkileşim: İstanbul'daki Yerel Yönetimlerin Rolü" İstanbul Politikalar Merkezi.

<sup>21</sup> Balcioğlu, Zeynep. (2020). "Göç Yönetiminde Yerel Bürokrasi: İstanbul Örneği". TESEV Değerlendirme Notları

<sup>22</sup> Kıratlı Aktaş, İlke. (2019). "İstanbul'daki Suriyeli Savaş Göçmenlerinin Kentsel Coğrafya Üzerindeki Dağılışı". Yüksek Lisans Tezi. İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yerel Yönetimler, Kent ve Çevre Çalışmaları Bilim Dalı. İstanbul.

<sup>23</sup> Kaya, A & Kırac, A. (2016). "İstanbul'daki Suriyeli Mültecilere İlişkin Zarar Görebilirlik Değerlendirme Raporu". Hayata Destek Derneği.



## Covid-19 Salgını ve Kentsel Haklara Erişime Etkisi

COVID-19 salgınının, mülteci ve göçmenler üstündeki en büyük etkisi şüphesiz gelir kaybı ve geçim kaynaklarına erişimde yaşadıkları sorunlar olmuştur. COVID-19 salgınına hızla yayıldığı 2020 yılının Mayıs ayı itibari ile hâlihazırda çalışmakta olan mültecilerin %87-88'inin işlerini kaybettiği tahmin edilmektedir.<sup>24</sup> İşyeri iflası (%41) ve işten çıkarılma (%18) gibi sebeplerle, çalışmayan göçmen ve mülteciler arasında işsizlik oranı tahmini olarak %17'den %88'e yükseltmiştir.<sup>25</sup> Bununla beraber, çalışan mültecilerin de en az 3'te 1'inin maaşlarında düşüş yaşanmıştır. Öte yandan mülteci işçiler kısa çalışma ödeneğinden de faydalanamamıştır. Bu sayılar, COVID-19 salgınının yarattığı ekonomik darboğazda, hali hazırda güvencesiz ve kayıtsız olarak çalıştırılan mülteci işçilerin gözden çıkarılan ilk çalışanlar olduğunu göstermektedir. Geçim kaynaklarına erişimdeki dezavantajlar, göç ile gelen nüfusun kronik işsizliği ile sonuçlanmıştır. Tabii ki bu seçici işten çıkarma ve kronikleşen işsizlikten kadın mültecilerin orantısız şekilde fazla etkilendiğini vurgulamak gerekir.<sup>26</sup> Bahsedilen ekonomik sıkıntılar, diğer temel haklara erişimi de olumsuz etkilemiştir.

Barınma, gıda ve diğer temel kaynaklara erişim, gelir kaybına bağlı olarak kötüleşen durumların başında gelmektedir. Salgın boyunca yeterli gıdaya erişemediğini bildiren mülteci ve göçmenlerin oranı, bazı araştırmalara göre %90'a ulaşabilirken, yeterli temel hijyen malzemeleri, giyecek ve enerjiye (yakacak, elektrik vb.) ulaşamadıklarını belirtenlerin oranı %40 civarındadır.<sup>27</sup> Bununla beraber, COVID-19 salgını döneminde kira desteğine ihtiyaç duyduğunu bildiren mültecilerin oranı %73, nakit desteğine ihtiyaç duyduğunu bildirenlerin oranı %75 olmuştur.<sup>28</sup> Ek olarak, mültecilerin yaklaşık %82'si salgın boyunca daha fazla borçlanmış, borçlanan kişi veya ailelerin yarısından çoğu gıda satın almak için borca girdiğini ve %95'i de öncelikli yardım tercihinin gıda olacağını ifade etmiştir.<sup>29</sup> Temel kentsel haklardan barınma, gıda, ısınma ve giyecek konularındaki bu yüksek yoksunluk oranları, hem yerel yönetimlerin hem de sivil toplum kuruluşlarının en çok kaynak harcadığı alanlar olmuştur.

Bir sağlık krizi olan COVID-19 salgını boyunca mültecilerin sağlık hizmetlerine erişimi de kritik seviyelerde etkilenmiştir. Başta maske ve dezenfektasyon ürünleri olmak üzere salgın koşullarında gereken ürünlere erişim konusunda tüm göçmen ve mülteciler zorluk yaşamıştır. Öte yandan, tespit edilmeleri durumunda geri gönderilme riski doğabileceğini düşünerek mülteciler COVID-19 testi yapmaktan kaçınmaktadır.<sup>30</sup> Bu problemler, mülteciler arasında COVID-19 enfeksiyonu riskini arttırmıştır. TEPAV'ın araştırmasına göre, mülteciler arasında enfeksiyon oranı %1 olmuştur ve bu %0,18 olan Türkiye ortalamasının çok üstündedir.<sup>31</sup> COVID-19 ile enfekte olan mülteci ve göçmenlere dair geniş kapsamlı bir veri olmaması, durumun ciddiyetini kavramamız için gereken veriden yoksun kalmamıza sebep olsa da, göçmen ve mültecilerin yoğun olarak yaşadığı İstanbul semtlerindeki enfeksiyon yoğunluğu, göç ile kente gelen grupların bu salgından orantısız olarak etkilenmesi ihtimalini kuvvetlendirmektedir.

<sup>24</sup> Relief International. (2020). "Impact of the COVID-19 Outbreak on Syrian Refugees in Turkey".

<sup>25</sup> SGDD-ASAM (2020). "COVID-19 Salgınının Türkiye'de Mülteciler Üzerindeki Etkilerinin Sektörel Analizi".

<sup>26</sup> Deri, Tekstil ve Kundura İşçileri Derneği. (2020). "Pandemide Mülteci İşçi Olmak". İzmir.

<sup>27</sup> Agah, Halil. (2020). "COVID-19 Krizi Sürecinde Türkiye'deki Sığınmacıların Durumu". Değerlendirme Notu, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.

<sup>28</sup> Kızılay. (2020). "Covid-19 İhtiyaç Tespit Raporu". Ankara.

<sup>29</sup> IFRC & Kızılay. (2020). "Impact of COVID-19 on Refugee Populations Benefitting From The Emergency Social Safety Net (Essn) Programme". Assessment Report.

<sup>30</sup> Karakaş, Burcu. (2020). "Göçmen ve Mültecilerin Pandemi Günlerinde Türkiye'de Sağlık Hizmetlerine Erişimi". Heinrich Böll Stiftung.

<sup>31</sup> Agah, Halil. (2020). "COVID-19 Krizi Sürecinde Türkiye'deki Sığınmacıların Durumu". Değerlendirme Notu, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı.

COVID-19 salgını, enfeksiyon riski haricinde diğer sağlık koşullarını tetikleyerek ve sağlık merkezlerini meşgul ederek, mülteciler için başka bir zarar görülebilirlik alanı daha yaratmaktadır. Mültecilerin yaklaşık 3'te 1'inin hanesinde diyabet, hipertansiyon, organ yetmezliği veya kanser gibi kronik hastalıklara sahip kişiler bulunmaktadır.<sup>32</sup> Salgınla beraber, sağlık hizmetlerine erişemediklerini ifade eden mülteci ve göçmenlerin oranı salgın ile birlikte %13'ten %75'e çıkarken, düzenli olarak ilaç kullanan mültecilerin %53'ü salgın ile birlikte ilaçlara erişimlerini kaybetmiştir.<sup>33</sup> Salgın sebebiyle sağlık hizmetlerine erişemeyen mültecilerin nicel ve nitel olarak ne durumda olduğuna dair herhangi bir çalışma mevcut değildir.

Bedensel sağlığın yanında göçmen ve mültecilerin ruh sağlığı da salgından etkilenmiştir. Mülteciler, dil bariyeri, salgın sürecinde ortaya çıkan sosyal izolasyon ve önceki kısımlarda bahsettiğimiz dezavantajlar sebebiyle, ruh sağlığının olumsuz etkilenmesine daha yatkındır.<sup>34</sup> MSYD'nin araştırmasına göre, salgın boyunca kendini stresli veya endişeli hisseden mültecilerin oranı en az %60, kendini yalnız hissedenlerin oranı %56, genel olarak olumsuz gelişmelerle başa çıkamadığını ifade etmeye başlayanların oran %55 ve sebepsiz yere ve sık sık öfkelenildiğini gözlemleyenlerin oranı %47 olmuştur.<sup>35</sup> Kızılay'ın verilerine göre, salgın ile birlikte mülteciler arasında kaygı bozukluğu %12'den %36'ya, depresyon %9'dan %10'a çıkmıştır.<sup>36</sup> Toplumsal cinsiyet rolleri sebebiyle ilgi ve bakım emeği yoğunluklu işler yapan kadınların ve çocukların bu konuda daha zarar görebilir konumlarda olduğunun altını çizmek gerekmektedir.

Mülteci ve göçmen kadınların hakları ve toplumsal cinsiyet eşitliği için alınan yol, COVID-19 salgınından olumsuz etkilenen başka bir noktadır. Tüm toplumu sosyal izolasyona zorlayan salgın, aile içi çatışma olasılığını ve cinsiyet temelli şiddet riskini arttırmıştır. Hem bu artan risk sebebiyle hem de kadınlara yönelik şiddetin salgın döneminde görünmez hale gelmesi sebebiyle kadınlar şiddet bağlamında daha zarar görebilir bir grup haline gelmiştir.<sup>37</sup> Öte yandan, aile bireylerinin evde daha fazla vakit geçirmesi kadınların sarf ettiği emeğin miktarını arttırmış ve kadın çalışanların işten çıkarılma ya da maaş kesintisi konusundaki erkeklere oranla daha çok zarar görmüştür.<sup>38</sup> Unutmamak gerekir ki, toplumsal cinsiyet eşitsizliği, yukarıda belirtilen tüm haklara erişim konusunda kadınları dezavantajlı bir konuma sokmaktadır ve kentsel hizmetlerin bu gerçekliği göz önünde bulundurarak yeniden planlanması gerekmektedir.

Mülteci çocukların örgün eğitime erişimi de salgın sebebiyle sekteye uğramıştır. Milli Eğitim Bakanlığı verilerine göre ülkede 1,1 milyon Suriyeli mülteci çocuk bulunurken, çocukların yalnızca %63'ü örgün eğitime devam etmektedir. Salgın döneminde uzaktan eğitime erişim konusunda net bir bilgi olmamakla beraber, araştırmalar %52<sup>39</sup> ile %80<sup>40</sup> arasında değişen oranlarda mülteci çocukların eğitim hakkından faydalanabildiğini göstermektedir. Uzaktan eğitime erişimde en önemli engel teknolojik cihazlar ve internet bağlantısı konusundaki

<sup>32</sup> A.g.e.

<sup>33</sup> Relief International. (2020). "Impact of the COVID-19 Outbreak on Syrian Refugees in Turkey".

<sup>34</sup> Türkiye Psikiyatri Derneği Ruhsal Travma ve Afet Çalışma Birimi. (2020). Covid-19 ve Mülteciler

<sup>35</sup> MSYD-ASRA. (2020). "Refugees in a Time of Pandemic: Protection and Mental-Health Related Implications"

<sup>36</sup> Kızılay. (2020). "Covid-19 İhtiyaç Tespit Raporu". Ankara.

<sup>37</sup> Halabi, Mirvat & Karakaş, Aylin vd. (2020). "COVID-19 Pandemisi'nde Mülteci Kadınların Temel Haklarına Erişimine İlişkin Araştırma Raporu". Heinrich Böll Stiftung Derneği Türkiye Temsilciliği.

<sup>38</sup> Birleşmiş Milletler. (2020). "Politika Özeti: COVID-19'un Kadınlar Üzerindeki Etkisi"

<sup>39</sup> SGDD-ASAM (2020). "COVID-19 Salgınının Türkiye'de Mülteciler Üzerindeki Etkilerinin Sektörel Analizi"

<sup>40</sup> Kızılay. (2020). "Covid-19 İhtiyaç Tespit Raporu". Ankara.

eksiklikler olurken; öğretmenler ve akranları ile etkileşim eksikliğinden kaynaklanan motivasyonsuzluk, eğitim içeriklerinin yeterli olmaması, yetişkin aile bireylerinin çocukların eğitimiyle ilgilenmemesi ve dil bariyeri gibi etkenler de önemli sorunlara yol açmaktadır.<sup>41</sup> Örgün eğitimden uzaklaşma, mülteci çocuklar arasında okulu bırakma riskini artırmaktadır.<sup>42</sup> Her ne kadar eğitim doğrudan yerel yönetimler tarafından sağlanan bir hizmet olmasa da eğitimi destekleyici ve tamamlayıcı hizmetler, kentsel haklar altında sayılabilecek eğitimin bir parçasıdır.

Bilgiye erişim, mültecilerin dezavantajlı olduğu ve salgın döneminde de bu dezavantajların önemini arttırdığı bir konudur. Bilgiye erişim için, mültecilerin %21'i akrabalarına, %15'i STK'lara, % 12'si yardım hatları üzerinden yönetilen toplum merkezlerine, %14'ü muhtarlara ve % 12,7 belediyelere başvurmaktadır.<sup>43</sup> Dil bariyeri, bilgiye erişimin önündeki en büyük engel olmuştur. Dil bariyerinin acil durumlarda hızla aşılması gereksinimi ve mültecilerin tanıdığı kişiler üzerinden bilgi alma eğilimi, risk iletişimde ve bilgilendirmede topluluk-temelli (*community-based*) yaklaşımın önemini altını çizmiştir.<sup>44</sup> Öte yandan, salgın hakkında üretilen dayanaksız suçlamalar ("*Mülteciler hastalık yayıyor.*" vb.) ve doğru bilinen yanlışlar ("*Mülteciler, yardımlardan yerel halktan daha fazla yararlanıyor.*" vb.) ile komplo teorileri ("*Hastalık mülteci nüfusa zarar vermek için üretildi.*"), kitle iletişim araçlarını mülteciler için zarar verici hale getirmektedir. Medyada çıkan asılsız ve önyargılar barındıran haberlere<sup>45</sup> karşı doğru ve önyargısız bilgilerin paylaşılması ve bunun teşviki, kentsel haklara erişime ve hemşehrilerin toplumsal uyuma katkı sağlamaktadır.

COVID-19 salgını boyunca mültecilerin kentsel haklarına erişimindeki sorunlara karşın bu dönemde etkin olarak çalışan iki önemli aktör sivil toplum kuruluşları ve belediyeler olmuştur. Araştırmamız kapsamında görüşülen sivil toplum kuruluşları ve belediyeler, mültecilerin temel haklarına erişimi için ne rol üstlendiklerini ve neleri gerçekleştiremediklerini anlatırken, İstanbul'daki çok aktörlü göç yönetişimin hakkında bir resim elde etmek için gerekli bilgiler elde edilmiştir.

<sup>41</sup> BSV & Small Projects Istanbul vd. (2020). "Covid-19 Sürecinde İstanbul'un Farklı Yerlerinde Çocukların Haklarına Erişimi Araştırması: Yetişkinler İçin Final Raporu"

<sup>42</sup> Türk Eğitim Derneği. (2020). "COVID-19 Sürecinde Eğitim Analiz A7 Uzaktan Öğrenme, Sorunlar ve Çözüm Önerileri". Ankara.

<sup>43</sup> MSYD-ASRA. (2020). "Refugees in a Time of Pandemic: Protection and Mental-Health Related Implications"

<sup>44</sup> Dünya Sağlık Örgütü. (2020). "Kamp Dışı Ortamlardaki Mülteci Ve Göçmenler İçin Coronavirüs Hastalığına (COVID-19) Karşı Hazırlıklılık, Önleme Ve Kontrol: Geçici Rehber"

<sup>45</sup> Hrant Dink Vakfı. (2020). "16-30 Ekim Nefret Söylemi Z Raporu".

## YÖNTEM

Bu araştırma, mülteci ve göçmenlerin İstanbul'daki kentsel hizmetlere erişimi için yereldeki paydaşların üstlendiği rolleri ve aktörler arası işbirliklerini değerlendirmeyi hedeflemektedir. Kentsel hizmetleri veren ya da tamamlayıcı/destekleyici rolleri üstlenen aktörlerin sorunlarının ve ihtiyaçlarının tespit edilmesi için ve aynı zamanda, COVID-19 salgınına has koşullar sebebiyle yalnızca İstanbul'da faaliyet gösteren kamu kurumları, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşları örneklem olarak seçilmiştir. Seçilen kurumların temsilcileriyle yarı yapılandırılmış derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmesi planlanmıştır ancak kurum temsilcilerinin bir kısmı soruları yazılı olarak cevaplamayı tercih etmiştir.

Araştırma çerçevesinde, İstanbul Valiliği, İstanbul İl Göç İdaresi ve mültecilerin yoğun olarak yaşadığı 15 ilçedeki kaymakamlıklara resmi görüşme talepleri gönderilmiştir. Kaymakamlıklara İçişleri Bakanlığı'nın elektronik sistemi üzerinden ulaşılmıştır.<sup>46</sup> Kaymakamlıkların yalnızca biri süreç hakkında bilgilendirme yapacaklarını ifade etmiş ancak daha sonra ulaşılamamıştır. Bu sebeple, bazı kaynaklarda "yerel yönetim" olarak sınıflandırılan kaymakamlıklar araştırma kapsamından çıkarılarak, araştırma yeniden tasarlanmıştır.

Araştırma çerçevesinde, İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile 15 binden fazla mültecinin yaşadığı 28 ilçe belediyesine Özel Kalem Müdürlüğü üzerinden resmi görüşme talebi, belediye çağrı merkezleri, ilgili müdürlüklere e-posta dâhil olmak üzere pek çok yöntemle ulaşılmaya çalışılmıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve 13 ilçe belediyesi ile görüşme sağlanabilmiştir. Görüşmecilerin çalıştığı sosyal yardım ve stratejik planlama birimlerinin (müdürlük, birim ya da merkez) pandemi döneminde çok yoğun görev alıyor olması, çalışmaya katılımı sınırlandırmıştır. 11 belediye ile çevrimiçi görüşülmüş, 4 belediyeden yazılı cevaplar alınmıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi hesaba katılmadığında, görüşmelerin gerçekleştirildiği ilçelerdeki toplam mülteci ve göçmen nüfusu yaklaşık 779 bindir. Görüşme gerçekleştirilen belediyeler aşağıdaki gibidir:

| İstanbul Büyükşehir Belediyesi |                         |                        |
|--------------------------------|-------------------------|------------------------|
| Avcılar Belediyesi             | Esenyurt Belediyesi     | Maltepe Belediyesi     |
| Bağcılar Belediyesi            | Kadıköy Belediyesi      | Şişli Belediyesi       |
| Başakşehir Belediyesi          | Kâğıthane Belediyesi    | Ümraniye Belediyesi    |
| Beylikdüzü Belediyesi          | Küçükçekmece Belediyesi | Sultanbeyli Belediyesi |
| Zeytinburnu Belediyesi         |                         |                        |

<sup>46</sup> <https://www.e-icisleri.gov.tr/>

Göç alanında çalışan sivil toplum kuruluşları arasından seçilen 15 kuruluşa e-posta ve telefon yoluyla ulaşılarak, 13 STK ile görüşme gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerin 4 tanesi yazılı olarak, 9 tanesi çevrimiçi gerçekleştirilmiştir. Görüşme gerçekleştirilen sivil toplum kuruluşları aşağıdaki gibidir:

|                                     |   |   |
|-------------------------------------|---|---|
| Avrasya Türk Dernekleri Federasyonu | Kadınlarla Dayanışma Vakfı                              | Sığınmacılar ve Göçmenlerle Dayanışma Derneği |
| Göç Araştırmaları Derneği           | Uluslararası Mavi Hilal İnsani Yardım ve Kalkınma Vakfı | Small Projects Istanbul                       |
| Hayata Destek Derneği               | Mavi Kalem Vakfı  | Tarlabaşı Dayanışma                           |
| İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı    | Maya Vakfı  | Yuva Derneği                                  |

# BULGULAR: GÖÇ YÖNETİŞİMİNDE YEREL YÖNETİMLER VE SİVİL TOPLUM KURULUŞLARI

Bu bölümde, kentsel hizmetleri vermek ile sorumlu yerel yönetimler ile kentsel hizmetleri destekleyici faaliyetler yürüten sivil toplum kuruluşlarının genel durumu, kurumsal ihtiyaçları, COVID-19 salgınındaki durumları ve bunların kentsel hizmetlere etkisi, görüşme gerçekleştirilen 12 belediye ve 13 sivil toplum kuruluşundan elde edilen bulgular doğrultusunda tartışılacaktır.

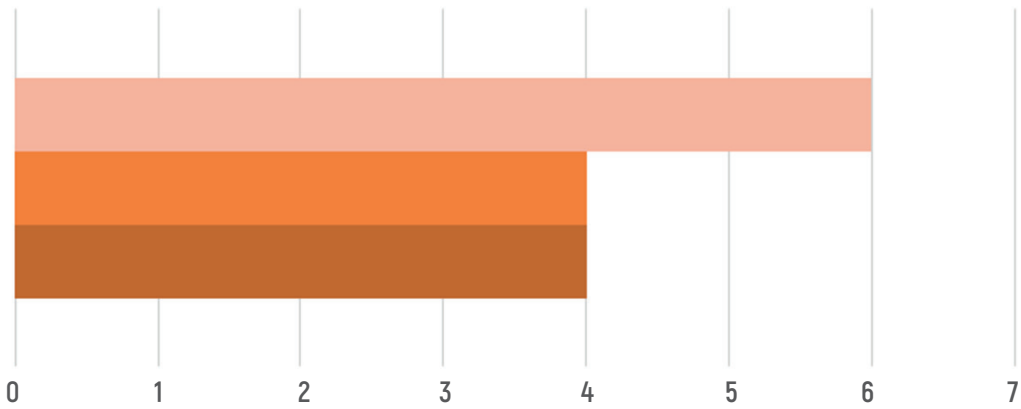
## Göç Yönetişiminde Yerel Yönetimler

Yerel yönetimlerin göç yönetiminde üstlendiği roller, yalnızca yasal mevzuatın onlara atfettiği görev tanımıyla şekillenmeyip, seçilmiş karar alıcıların politik yaklaşımı, kurumsal birikim, çalışanların politik görüşleri ve birbirleriyle ilişkileri, yerel yönetimin dış paydaşlarla ilişkileri gibi pek çok etken tarafından belirlenmektedir. Bu bölümde, yerel yönetimlerin bu çok etkenli ve dinamik yapısının, araştırmanın gerçekleştirildiği tarihlerdeki durumu resmedilmektedir.

### Mülteci Haklarına Kurumsal Yaklaşım

Gerçekleştirilen görüşmelere göre İstanbul'daki belediyelerin göç yönetimi ve mülteci haklarına yaklaşımında 3 ana yaklaşım tespit edilmiştir. Bunlar misafir yaklaşımı, farksızlık yaklaşımı ve kapsayıcı yaklaşım olarak özetlenebilir. Görüşülen belediyelerin 4'ü misafir yaklaşımını benimserken, 4'ü farksızlık yaklaşımını ve 6'sı kapsayıcı yaklaşımı benimsemektedir.

Mülteci Haklarına Kurumsal Yaklaşım



Tablo 2

■ Kapsayıcı Yaklaşım ■ Farksızlık Yaklaşımı ■ Misafir Yaklaşımı

İlk yaklaşım Suriyelilerin Türkiye’de geçici bir süre için kaldığını düşünen **misafir yaklaşımı**dır. Bu yaklaşım, Suriyeli mültecilerin ülkedeki yasal karşılığına paralel olarak ülkemizde geçici olarak kalacaklarını düşünen kamu görevlilerin düşüncesi ya da kurumsal bir yaklaşım olabilmektedir. Bu yaklaşım hem kurum içinde hem de kurumun yürüttüğü halkla ilişkiler faaliyetleri açısından olumlu duyguları besleyerek, göç yönetişimine olumlu katkıda bulunabilmektedir. Misafir yaklaşımı kısa vadede sosyal koruma faaliyetleri açısından işe yarar olsa da kurumsal yaklaşımın “misafir”lerin geri dönüşü üzerine kurulu olması, göç yönetişimine ilişkin personel ve bütçe altyapısının kurulmaması ve mültecilerin ülkede geçirdiği sürenin artması gibi sebeplerle uzun vadede sürdürülebilir değildir. Misafir yaklaşımı zaman zaman geri gönderme yaklaşımı ile yakınlaşabilmektedir. Bazı yerel yönetimler, mültecilerin geri dönmelerine finansal destek vererek geri dönüş odaklı politikalar benimsemektedir.

Belediyelerin mültecilere yaklaşımında karşılaşılan diğer türler, farksızlık yaklaşımı ve kapsayıcı yaklaşımdır. Kamu görevlileri arasında ortaya çıkan **farksızlık yaklaşımı**, kamu görevlilerinin göçmen ve mülteciler ile vatandaşlar arasında herhangi bir fark gözetmemesi durumudur. Misafir yaklaşımıyla kıyaslandığında bu yaklaşımın planlamaları mültecilerin nüfusunu kent nüfusuna dâhil eden, daha sürdürülebilir bir yaklaşımdır. Ancak, mülteci grupların sahip olduğu dezavantajların hesaba katılmadan üretilen politika ve uygulamalar, kentsel hizmetlere erişimde eşitsizliğin ve toplumsal uyumsuzluğun azaltılmasında beklenen sonuçları vermemektedir.

**Kapsayıcı yaklaşım**, göç ile kente gelen kişi ve grupların nitelik, sorun, ihtiyaç ve kapasitelerini hesaba katarak politika ve uygulamalar üretir. Bu yaklaşım ile kurumlar, kendi faaliyet alanları dışındaki hizmetlere erişimlere ve uyum konusunda iyileşmeyi de hesaba katarak, uzun vadeli ve sürdürülebilir uyumu hedefler. Kapsayıcı yaklaşımı benimseyen bir belediye çalışanının, kurumsal politikanın hemşehri hukukuna<sup>47</sup> dayandığını ifade etmesi, ikisi arasında bağ kurulabileceğine işaret eder. Bu üç tür yaklaşım bulgularımızdan çıkan 3 farklı tür yaklaşım olsa da kurumsal yaklaşımın durağan olmadığını, iç ve dış etkenler ile şekillendiğini, bu yaklaşımlar arasında bulunan yaklaşımların da bulunabileceğini hatırlatmak gerekir.

## Çalışanların Durumu ve Yaklaşımı

Görüşmeye katılan kişilerin ifadelerine göre, yerel yönetimlerin göç yönetişimi için hazırlıklı olmadığı ancak bu konuya gittikçe daha fazla önem atfedildiği görülmektedir. Belediye çalışanlarının büyük bir kısmı, doğrudan mültecilerle ve göçmenlerle çalışmayan ya da özel olarak göç yönetişimi ile ilgili politika ve uygulama üretmekle sorumlu olmayan personeldir. Görüşmecilerin yarısı, genel personelin mülteciler ve göçmenler hakkında *yeterli bilgi sahibi* olmadığını, önyargılarla hareket edebildiğini ya da göç çalışmalarına olumsuz yaklaşabildiğini ifade etmiştir. Yalnızca 1 katılımcı, personelin göçmenler hakkında yeterli bilgiye sahip olduğunu ifade etmiştir. Dört katılımcı, kurum çalışanlarının yeterli bilgi sahibi olmadığını, ancak bu eksikliğin, kurumda yürütülen süreçlere kayda değer etkisi olmadığını söylemektedir. Hiçbir görüşmeci, kurum çalışanlarının etik ilkelerini belirleyen sözleşme ya da yönergelerinde, mülteci ve göçmenleri kapsayan bir ayrımcılık yasağı olduğunu bildirmemiştir. Belediyeler, başta sivil toplum kuruluşları olmak üzere dış paydaşlardan eğitim alarak ya da kurum içi eğitimler düzenleyerek bu eksikliğin gidermeye çalışmaktadır ancak bunun her zaman yeterli olmadığı görülmüştür:

<sup>47</sup> Bkz: Raporun “Kentte Göç Yönetişimi” bölümü

“

*[Mültecilerin] yaşam koşulları hakkında yarı yarıya bilgi sahibiler. Ama doğru bilinen yanlışlar hakkında bir sorun var, 2017 yılında çalışma yaptık bu konuda mesela. Bunun çok da değişmediğini düşünüyorum ama yaşam koşulları hakkında bilgi sahipliği var. Bazen nefret söylemleri olabiliyor ama genel olarak mücadele ediyoruz.*

”

Kentteki göç yönetişimi ile ilgili uygulama ve politika üreten ya da doğrudan mültecilerle çalışan kamu personeli, nitelik açısından daha yeterli görünmesine rağmen sayıca yetersiz kalabilmektedir. Görüşmecilerin çoğunluğu *az sayıda* nitelikli personele sahip olduklarını ya da *hiç* nitelikli personele sahip olmadıklarını söylemiştir. İki görüşmeci çalışanların nitelik ve nicelik olarak yeterli olduğunu söylerken, başka 3 görüşmeci, niceliği arttırmaya odaklanmadıklarını ancak var olan personelin niteliğinin artırılması yönünde bir politika izlediklerini ifade etmiştir. Yetersiz nitelikli personel olması durumunda ilk başvuru strateji daha fazla çalışan istihdam etmek olmamış, sivil toplum kuruluşları ile işbirliği kurularak iş yükünün bir kısmı sivil toplum kuruluşu çalışanları tarafından üstlenilmiştir. Yalnızca iki belediyenin, personel eksikliğini aşmak için kurum içinde mülteci istihdam ettiği gözlemlenmiştir:

“

*Yine ilk yıllarda müdürlüğümüzde Suriyeli mültecilerden Türkçe bilen bir mülteci ile çalıştık. Kendisi de bir savaş mağduruydu. Müdürlüğümüze gelen Suriyeli vatandaşlarla dil problemimizi bu şekilde aşmış olduk.*

”

Çevirmen, aşçı, terzi, eğitmen, sosyal çalışmacı gibi alanlarda istihdam gerçekleştirilirken, “toplum merkezleri” ve benzeri modellerin istihdama yönelik sivil toplum-belediye işbirliğinin merkezinde bulunmaktadır. Uygulamada belediyenin bir uzantısı olarak da işlev görebilen bu merkezlerin yapısı ve sürdürülebilirliği hakkında daha detaylı inceleme gerekmektedir.



## Kurumsal İhtiyaçlar

Araştırmaya katılan kişilerin 6'sı, kurumların verdiği hizmetlerin amaçlarına uygun olarak gerçekleştirildiğini düşünürken, 3'ü kararsız, 5'i olumsuz cevap vermiştir. Belediyelerin sınırlı kaynak ve yetki alanı ile gerçekleştirildiği kurumsal faaliyetleri yeterli ya da yetersiz değerlendiren çalışanlar, ortaklaşan bazı kurumsal ihtiyaçları dile getirmişlerdir. Görüşmecilere göre, belediyelerin daha başarılı uygulamalar yürütmesi için gerekenler, kurum ve/ya mülteci çalışmalarına ayrılan bütçenin artırılması, mevzuatta değişiklik yapılması ve kurumlar arası iletişim ve koordinasyonun güçlendirilmesidir.

Mültecilere yönelik kentsel hizmetlerin önündeki engellerden biri **bütçe yetersizliği** ve **bütçe kullanıma yönelik kısıtlardır**. Türkiye'deki yerel yönetim harcamaları, genel kamu harcamalarının 10'da 1'ini oluştururken, bu oran OECD ülkelerinde yaklaşık 10'da 3'tür. Eğitim, sağlık ve sosyal koruma dâhilinde yapılan yardım, destek ve faaliyet giderlerinin bütçesi, yerel yönetim toplam bütçesinin yalnızca %5'i olurken; yerel yönetimlerin nakdi yardımları, kamu harcamalarında nakdi yardıma ayrılan payın yalnızca %0,8'idir.<sup>48</sup> Bu durum, görüşmeciler tarafından da dile getirilmekte, mültecilere yönelik kentsel hizmetlerin yetersizliğinin temel sebebi olarak gösterilmektedir. Belediyelere tahsis edilen bütçelerin, sınırlar içerisinde kayıtlı T.C. vatandaşı nüfusuna oranla belirlenmesi, mülteci ve göçmen nüfusun bu sayıya dâhil edilmemesi, mülteci ve göçmenlerin yoğun olarak yaşadığı bölgelerdeki belediyeler için kaynak yetersizliğine sebep olmaktadır. Daha önce de belirttiğimiz gibi, mültecilerin ekonomik olarak dezavantajlı kentsel bölgelerde yoğunlaşması ise o bölgedeki yerel yönetimin sahip olduğu yükü orantısız şekilde arttırmaktadır. Bunlara ek olarak, bütçe yetersizliğinin personelin nicelik ve nitelik olarak yetersizliği, fiziksel mekân yetersizliği ve benzeri kurumsal yetersizliklere de yol açtığını belirtmek gerekir.

Bütçe, personel ve mekân yetersizliğini aşmak için bir strateji olarak uygulandığı dile getirilen sivil toplumla işbirliği de sorunsuz bir süreç olarak yürütülememektedir. Proje bazlı çalışmalar ve **sivil toplum-belediye işbirliği konusundaki yasal boşluklar**, işbirliklerini zorlaştırmaktadır. Belediyelerin, kamu yararına dernek statüsüne sahip olmayan STK'lar ile kuracakları işbirliklerinin, bağlı bulunulan il ya da ilçedeki mülki idare amirinin iznine bağlanması işbirlikleri ortamını zorlaştırmaktadır. Türkiye'deki mültecilerin temel haklara erişimi için ayrılan uluslararası fonların proje bazlı olarak tahsis edilmesi; sürdürülebilirlik, yerel dinamiklere uygun önceliklendirme, bütçe ve uygulama esnekliği, kurumsal ve profesyonel deneyim birikimi gibi önemli olguların gerçekleşmemesine sebep olmaktadır. Öte yandan, sivil toplum ve yerel yönetimlerin işbirliğinin derinleşerek bahsedilen bu sorunların aşılması için gereken yasal altyapının olmaması, karar alıcıları işbirliklerinden uzaklaştırmaktadır.

Yerel yönetimler mevzuatındaki yetersizlik bunlarla sınırlı olmayıp, yetki alanı ve bütçe kullanımına dair belirsizlik ve eksiklikler mevcuttur. Belediyelerin **sınırlı yetki alanı**, özellikle sağlık ve eğitim konusunda girişimlerde bulunmalarını engellemektedir. Yerel dinamiklere en yakın olan kurumlar olarak yerel yönetimlerin bu alanlarda çalışmaması, mülteciler ve diğer kırılgan grupların kentsel hizmetlere erişimine orantısız şekilde zarar vermektedir. Bununla beraber, yerel yönetimler mevzuatında Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayan kişilerden bahsedilmemesi, bir yasal boşluk oluşturmakta ve belediyelerin mültecilere yönelik politika ve uygulama geliştirmelerini engelleyebilmektedir. Pek çok karar alıcı, Sayıştay ve diğer denetim kurumlarının yaptırımını olacağı için mültecilerin ihtiyaçlarını görmezden gelebilmektedir. Ancak yapılan taramada bu yönde bir Sayıştay kararına rastlanmamıştır.

<sup>48</sup> OECD/UCLG. (2019). "2019 Report of the World Observatory on Subnational Government Finance and Investment – Key Findings".

Kamu kurumları arasında koordinasyon ve işbirliği, öne çıkan başka bir kurumsal ihtiyaçtır. Görüşmecilerden 4'ü, *ulusal ve entegre bir uyum politikası* ihtiyacı olduğunu ve ulusal politikada yerel yönetimlere biçilen rolün de net şekilde tanımlanması gerektiğini ifade etmiştir. Ulusal düzeyde net bir göç politikasının olmaması, yerel yönetimlerin mülteci ve göçmenlere yönelik politikalarını "riskli" hale getirerek, iyi politika ve uygulamaların yayılmasına engel olmaktadır. Ulusal ve entegre bir göç politikasının, bütçe ve mevzuattaki gelişmeler ile desteklenmesi, ifade edilen başka bir çıkarımdır. Bununla beraber, görüşmecilerin bir kısmı, hali hazırdaki koordinasyon ve işbirliklerine dikkat çekmektedir. Mülteci ve göçmenlerle ilgili *veri paylaşımındaki yetersizlik*, belediyelerin mülteci ve göçmen gruplara yönelik politika ve hizmet geliştirmesini engelleyen bir etken olmaktadır. Özellikle cinsiyet, yaş, coğrafi dağılım, eğitim durumu gibi bilgilere ulaşılması, veri temelli politikalar geliştirilebilmesi için son derece gereklidir. Özellikle İstanbul ilçeleri arasındaki derin sosyoekonomik farklılıklar; uyum düzeyi ve sunulan kentsel hizmetlerin nitelik ve niceliği bakımından belirleyici olması gereken unsurlardır.

Veri paylaşımının sağlıklı bir şekilde yürütülmesi ve kurumların bu konuda gönüllü hareket etmesi elzemdir. Belediye olarak ilçede yaşayan mültecilerin sayısını bilmiyorsak burada bir problem vardır değil mi? Hangi mahallede kaç mülteci yaşıyor? Bunların yaş grupları nedir? Demografisi nedir? Ekonomik durumları nedir? Sağlık durumları nedir?

Özellikle *merkezi yönetim ve üçüncü paydaşlar tarafından sunulan yardım ve desteklere ilişkin verilere erişememe*, bu alanda çalışan ya da çalışmak isteyen kurumların uygulamalarını güçleştirmektedir. Bazı belediyeler, farklı ilçeler ya da kurumlar tarafından sunulan desteklerin takip edilmesinin mümkün olmadığını ve bu koşullar altında, sağlıklı bir sosyal inceleme yapma fırsatı bulunmadığını ifade etmiştir. Veri yetersizliğinin yarattığı ve mükerrer yardımlar yaparak kaynakların verimsiz kullanılabileceğine dair kuşku nedeniyle desteği sunmama yönünde güçlü bir eğilim vardır.

## **Yerel Yönetimlerin Kentsel Hizmetlere Yaklaşımı**

Yerel yönetimlerin salgın öncesi mültecilere sağladığı kentsel hizmetlere baktığımızda, yaklaşım olarak benzeyen ancak sektörel olarak farklılaşmış bir kentsel hizmetler alanı ile karşılaşırız. İlk olarak, kurumların çok az kurumun *bütünlüklü bir mülteci ve göçmen politikasına* sahip olduğunu söylemek mümkün. Görüşmecilerin aktarımına göre, neredeyse tüm kurumların genel politikası daha önce bahsettiğimiz misafir yaklaşımı, farksızlık yaklaşımı ve kapsayıcı yaklaşımdan öğeler barındırırken, çoğu belediye için önce çıkan bir koruma odaklı hizmet tahsisinden bahsedebiliriz. Yalnızca 3 kurumun kapsayıcılık yaklaşımıyla, uyum odaklı hizmet verdiğini ve bunu uzun vadeli planlamalarına yansıttığı görülüyor. Tüm belediyelerin verdiği hizmetler nihai olarak mültecileri güçlendirse de incelediklerimiz arasında *güçlendirme odaklı* hizmet politikası belirleyen bir kurum yer almıyor.

COVID-19 salgını öncesinde öne çıkan hizmet alanları şu şekilde sıralanabilir: eğitim desteği ve çocuk hakları, istihdam ve mesleki eğitim, kültür/sanat ve spor faaliyetleri, sağlık hakkına erişim, yasal danışmanlık ve yönlendirme, dil kursu ve bilgilendirme, yardım ve koruma faaliyetleri, mülteci ve göçmenler içindeki dezavantajlı grupları güçlendirme çalışmaları ve katılım, mülteci ve göçmenlere yönelik önyargı karşıtı bilinçlendirme çalışmaları şeklinde sıralanmaktadır.

Çalışmalar nitelik ve nicelik açısından çeşitlilik içermektedir. Görüşmecilere, mülteci çalışmaları konusunda kurumun odaklandığı ya da uzmanlaştığı alanlar sorulduğunda verilen cevaplar, genel hizmet politikasının koruma odaklı olduğunu onaylar niteliktedir. Bundan farklı cevap veren görüşmecilerden 1'i istihdam, 1'i çocuk ve kadın hakları ve 1'i eğitim alanına odaklı faaliyetler yürütüldüğünü ifade etmiştir.

## COVID-19 Salgınının Yerel Yönetim Kurumlarına Etkileri

COVID-19 salgını, diğer tüm kuruluşlar gibi yerel yönetimleri de önemli ölçüde etkilemiştir. Görüşülen kurumların hiçbirinde potansiyel salgınlara yönelik ön hazırlık yapıldığı ifade edilmemiştir. Salgının yerel yönetimler üzerindeki olumsuz etkileri, mevcut kurumsal eksikler sebebiyle ortaya çıkan kırılğanlıklar ve salgına özel koşulların gerektirdiği değişikliklere uyum sağlamakta çekilen güçlük şeklinde iki başlıkta toplanabilmektedir.

Salgının yarattığı ekonomik duraksama, işsizliği beraberinde getirerek, mültecilerin koruyucu hizmetlere ve yardımlara duyduğu ihtiyacı arttırmış ancak yerel yönetimlerin kaynakları genel olarak yetersiz kalmıştır. Uluslararası fonlarla desteklenen ve sivil toplum işbirliği ile yürütülen mültecilere yönelik faaliyetler, yereldeki ani ihtiyaç değişikliklerine uyum sağlamakta güçlük çekmiştir. Görüşmecilerin bir kısmı, sivil toplum işbirliği ile istihdam edilen personelin salgın döneminde sahada yeterince çalışmadığını, kaynakların sosyal yardım faaliyetlerine aktarılamadığından bahsetmiştir.

Sağlık ve eğitim gibi alanlardaki yetki kısıtları, belediyelerin acil durumlarda aldığı aktif rolü azaltmıştır. Bununla beraber, mültecilere yönelik yerel politikalar geliştirilmesini engelleyen mevzuat ve ulusal strateji eksiklikleri, salgın döneminde bu gruplara dezavantajlı konumlarını giderecek şekilde hizmet götürülmesini engellemiştir. Özellikle sosyal yardımların mültecilerin lehine fazlaca dağıtıldığını iddia eden söylentilerin hızla yayılmasından çekinen karar alıcılar, mültecilere yönelik hizmetleri güçlendirme konusunda inisiyatif almaktan çekinmiştir.

Her ne kadar kamu kurumları arasındaki koordinasyon eksikliği, göç yönetimindeki bir zayıflık olarak ifade edilse de salgın döneminde kamu kurumları arasında yeterli seviyede işbirliği olduğu dile getirilmiştir. Yerel yönetimler, VEFA grupları gibi resmi işbirlikleri ya da kurumsal tanışıklıklar üzerinden salgın döneminde oldukça koordine şekilde çalışmıştır. Ne var ki, mülteciler ve yoksullar hakkında veri paylaşımındaki eksiklik, olağanüstü koşullarca tetiklenmiştir ve birçok belediye, büyük bir risk olarak sosyal yardım almak için gereken kriterleri ya azaltmış ya da uygulamada ortadan kaldırmıştır. Mülteci hakları konusunda çalışan sivil toplum kuruluşlarından ihtiyaç sahibi kişiler hakkında bilgi toplamak, belediyelerin kullandığı başka bir yöntem olmuştur.

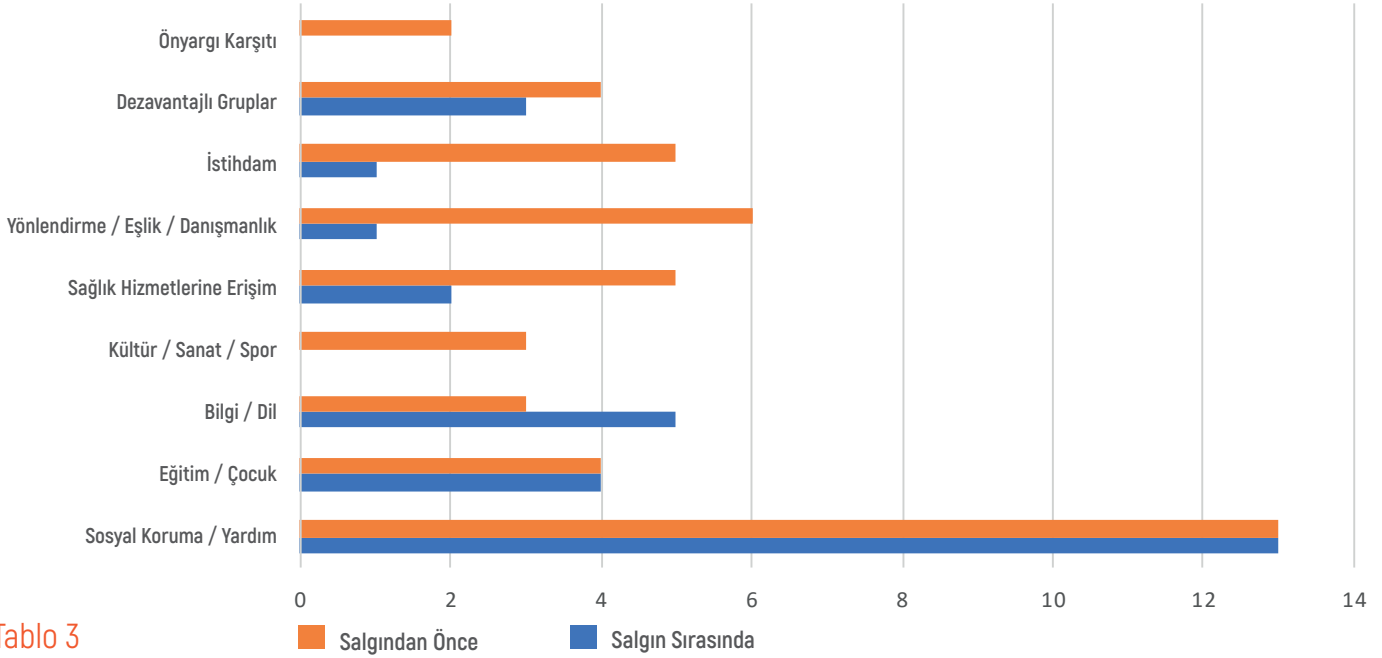
Yerel yönetimler, çalışanlarını korumak için uzaktan çalışma izinleri konusunda serbestlik sağlamıştır ancak görüşmecilerin dile getirdiği üzere özellikle sosyal yardım konusunda **görev alan saha personeli uzaktan çalışmamış, personelin iş yükü artmıştır**. Belediye çalışanlarının inisiyatifleri ve yöneticilerin aldığı kararlar doğrultusunda birimler arasında personel geçişi yapıldığı gözlemlenmiştir. Bununla beraber, iş akışlarının dijital ortama taşınması, yardım taleplerinin alınması, malzeme tedariki ve dağıtım gibi operasyonel işlemlerin dijitalleşmesi konusunda kurumlar arasında hatırı sayılır farklar olduğunu söylemek mümkündür.

### Salgında Kentsel Hizmetler

COVID-19 salgını, tüm toplumun yaşamını ve yerel yönetimlerin kurumsal işleyişini değiştirdiği gibi, mültecilere yönelik hizmetleri de oldukça değiştirmiştir. İlk olarak, salgın öncesi durumla kıyaslandığında **hizmet türlerinin azaldığını** ancak mültecilere yönelik mevcut **hizmetlerin derinleştiğini** söyleyebiliriz. Önceden hukuki destekten, kentte önyargı karşıtı kampanyalara kadar çeşitli alanlarda gerçekleştirilen uygulamalar, yoğunluklu olarak yardım ve koruma faaliyetlerine ve bilgilendirme çalışmalarında yoğunlaşmıştır. Yıllar içerisinde kamu ve sivil toplumun büyük çabaları nihayetinde insani yardım ekseninden, kalkınmacı politikalara evrilen göç yönetimi yaklaşımı, pandemi ile birlikte bir geriye dönüş eğilimine girmiştir. Her ne kadar COVID-19 salgını, beklenmedik bir pandemi olarak tüm dünyayı etkisi altına almış ve tüm yönetim kurumlarını sınamış olsa da yerel hizmetler

alanındaki bu değişikliğin kurumsal sebeplerine bakmak yararlı olacaktır. Görüşmelere dayanarak elde edilmiş ve birbiriyle ilişkin iki nokta, hizmet alanındaki bu değişikliğe açıklama getirebilir.

### Salgın Öncesi ve Sırasında Kentsel Hizmetler



Tablo 3

İlk olarak, göç ile kente gruplara gelen misafir yaklaşımı ya da farksızlık yaklaşımı doğrultusunda üretilen politikalar ve yalnızca koruma odaklı verilen hizmetler; acil durum, salgın ve doğal afetler gibi koşullara karşı *yeterince dirençli değildir*. Mülteci hakları alanında yürütölen faaliyetler; kriz durumlarında mülteci odaklı faaliyetlerin ötelenebilir olarak görölmesi, personelin başka alanlara kaydırılması, yetersiz sağlık ekipmanı sebebiyle personelin sahadan çekilmesi ya da mülteciler için ayrılmış bütçe olmaması sebebiyle bütçenin başka faaliyetlere ayrılması gibi sebeplerle azaltılmıştır. Öte yandan, çoklu dezavantajları bulunan engelli, yaşlı, kadın, çocuk ve LGBTI+ mülteciler, acil sağlık hizmetleri dışındaki hizmetlere erişememiştir.

Direnci azaltan ikinci nokta ise *yerel yönetimler ve sivil toplum işbirliğinin kurumsallaşmamış* olmasıdır. Belediye ve sivil toplum işbirliğinin somutlaştığı alanlar olan dönemlik faaliyetler, uzmanların istihdamı ya da toplum merkezlerin pandemi koşullarına uyumlanması, kuruma fazladan yük yaratabileceği için gözden çıkarılabilir hale gelmiştir. Salgın sebebiyle toplu etkinlikler ve benzeri uygulamaların askıya alınması anlaşılabilir olurken, mülteci hakları konusunda gerçekleştirilen işbirliklerinin kurumsal işleyiş kapasitesini arttırmak yerine düşürmesi, kurumsal bir soruna işaretler. Benzer şekilde, belediyelerin sivil toplum uzmanlığından pandemi koşullarında doğrudan yararlanmasını aksatan mevzuat, bir başka engel teşkil etmektedir.

Salgın öncesinde 9 farklı alanda verilen hizmetler, salgında yoğunluklu olarak yardım ve koruma ile bilgilendirme alanlarına sıkışmıştır. [Tablo 3] Bu iki hizmet alanı, salgın boyunca tüm dünyada ve tüm seviyelerde yönetimlerin yoğunlaştığı alanlardan ikisidir. COVID-19 salgını bir sağlık krizi olsa da ekonomik etkileri çok ağır olmuştur ve dolayısıyla kent yönetimleri bu alanda çalışmalar yürütmüştür. Anadil farklılığı sebebiyle bilgiye erişemeyen mülteciler için hastalık riski daha yüksek olacağı için bilgilendirme çalışmaları, yerel yönetimlerin yoğunlaştığı ikinci bir alan olmuştur. Türkiye'deki yerel yönetimlerin sağlık alanında kısıtlı hizmet verebilmesi sebebiyle, COVID-19 döneminde belediyeler sağlık uygulamalarına odaklanmamıştır.

## Salgın Döneminde Kentsel Hizmetler

### Yardım ve Koruma

Katılımcıların ifadelerine göre, sosyal yardım ve koruma faaliyetleri salgın esnasında en çok ihtiyaç duyulan hizmet olmuştur. Salgın öncesinde mültecilere yönelik sosyal yardım ve koruma faaliyeti yürüten 14 belediyenin tümü, faaliyetlerine devam etmiştir. Hizmet türlerinde nicel bir değişiklik görünmese de mültecilere yönelik yardım faaliyetleri derinleşmiş, **toplam yardım hacmi artmıştır**. Mülteciler arasında %80'lere varan işten çıkarılma oranları ve maaş kesintileri sebebiyle kent yerlilerine oranla daha fazla sosyal yardım ihtiyacı duymuşlardır. Başka bir deyişle, mültecilerin ekonomik olarak zarar görebilir durumu salgınla bir araya gelince, yardım talebinde bulunanlar içindeki mülteci ve göçmen oranını arttırmıştır. Öte yandan, erzak yardımlarının yanı sıra hijyen malzemeleri (medikal maske, dezenfektan vs.) de dağıtılmaya başlamış ancak ikinci el giysi ve eşya ile sıcak yemek gibi temas gerektiren yardımlar azalmıştır. Artan sosyal yardım talebi karşısında yerel yönetimlerin bütçeleri yetersiz kalmıştır. Çözüm olarak başka alanlar için ayrılmış bütçelerin sosyal yardıma aktarılması, başvuruların sosyal yardım yapan sivil toplum kuruluşlarına yönlendirilmesi ve bağış duyurusunda bulunulması gibi stratejiler uygulanmasına rağmen, bütçe kısıtı, aşılammamış bir sorun olarak durmaktadır.



#### İyi Uygulama Örneği

##### *Istanbul Büyükşehir Belediyesi – Askıda Fatura Kampanyası*

COVID-19 salgını boyunca faturalarını ödemekte zorlanan kişiler ve ailelerin ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla başlatılan uygulama ile yerel yönetim kaynaklarını asgari seviyede kullanan bir toplumsal dayanışma kampanyasıdır. Yardıma ihtiyacı olduğu belediye tarafından tespit edilen kişilerin elektrik, su ve doğalgaz faturaları isimsiz olarak çevrimiçi bir platforma yüklenerek, yardımda bulunmak isteyen hemşerilerin doğrudan bu faturaları ödeyebilmesi sağlanıyor. Uygulama, yardım etmek amacıyla toplanan paraların nereye harcandığı konusunda şeffaflık sorununu ortadan kaldırarak güven sağlarken, temel hizmetlere erişimi destekliyor. Kampanya, birçok belediye tarafından benimsenerek yaygınlaştırılmıştır.



#### İyi Uygulama Örneği

##### *Bogota Kenti – Bogota Dayanışması*<sup>49</sup>

Karantina sırasında yoksulluk ve maddi zorluk yaşayan ya da yetersiz gelir kaynaklarına sahip 500.000 aileyi desteklemek için Bogota Kent Yönetimi tarafından bir çevrimiçi fon oluşturulmuştur. Kent Yönetimi, 350.000 ailenin maddi imkânlara yeterli düzeyde erişmesi için kendi kaynaklarını kullanırken, 150.000 adet ekonomik olarak dezavantajlı aileye ulaşmak için bağış toplanmaktadır. Uygulama, Kolombiya'da yaşayan Venezüellalı mülteci aileleri de kapsamaktadır.

<sup>49</sup> <https://www.citiesforglobalhealth.org/initiative/apoyo-familias-en-condicion-de-pobreza-y-vulnerabilidad>

Ortaya çıkan bir başka kısıt ise, yardım talebinde bulunanlar hakkında yeterince bilgi sahibi olunmamasıdır. İhtiyaç sahiplerinin sayıca arttığı ancak kaynakların sabit kaldığı anlarda başvuranlar arasında öncelendirme yapmak gerekmiş ancak bu konuda yeterince başarılı olunamamıştır. Yerel yönetimler ve merkezi yönetim birimleri arasındaki koordinasyon ve veri paylaşımının yetersizliği bir kırılma yaratmış, salgın esnasında taleplere yeterince hızlı ve nitelikli karşılık verilememesine sebep olmuştur. Hızlı karar verilmesi gereken süreçlerde, ihtiyaç sahipliği kriterlerinin esnetilmesi ya da ortadan kaldırılması ya da sivil toplum örgütleri, mülteci topluluk liderleri ve muhtarlardan ihtiyaç sahipleri listelerinin toplanması gibi yöntemlere başvurulmuştur.

## Hukuki Danışmanlık ve Yönlendirme

Hukuki danışmanlık ve yönlendirme faaliyetleri, salgından en çok etkilenen hizmet türü olmuştur. Vatandaşlık statüsü sebebiyle dezavantajlı konumda olan mültecilerin haklarına erişimi için bu hizmet türü oldukça önemlidir. Katılımcı 6 belediye tarafından salgın öncesinde verilen hizmetlerden çoğunluğu (mültecilerin yasal statüsü ya da diğer konularda hukuki danışmanlık, yönlendirme, mültecilere kurumlarda eşlik, çevirmenlik ve diğer kolaylaştırıcı hizmetler) durmuştur. Ne var ki, mültecilerin kendilerini karantinaya almak için bürokratik işlemlere ara vermesi, kamu kurumlarının geçici süre kapalı olması ya da görüşmelerin gerçekleştirildiği süreçte belediyelerin uzaktan çalışmaya henüz uyumlanıyor olması gibi sebepler, hizmetlerin duraksamasının kurumsal bir eksikliğe dayanmadığını gösteriyor olabilir.



### İyi Uygulama Örneği

#### Leeds Kenti – Göçmen Erişim Projesi<sup>50</sup>

Leeds Kenti, 2010 yılında başlattığı Göçmen Erişim Projesi (*Migration Access Project – MAP*) barınma, sosyal koruma ve eğitim hizmetlerinin yanı sıra, belediye hizmetlerine erişim konusunda da uygulamalar üretmektedir. Göçmen toplulukların, COVID-19'a ilişkin belediye hizmetleri hakkındaki bilgi açığını kapatmak için, Leeds Göç Ekibi, haftalık "açık kapı" etkinliğini "Sanal/Çevrimiçi Açık Kapı" olarak uyarlamıştır. "Sanal Açık Kapı" etkinliğine, her biri farklı göçmen topluluklarını temsil eden, haftada ortalama 15 göçmen ağ üyesi katılmaktadır. Finansal Erişim Ekibi, Barınma, Refah Hakları, Halk Sağlığı, Gönüllü Eylem, Yetişkinler ve Sağlık, Gençlik Servisi, Çingene & Roman & Gezgin ekibi ve Topluluk Bağlayıcılarından konuk konuşmacılar, COVID-19 ile ilgili en güncel bilgileri paylaşmak için sanal açık kapıya katılmaktadırlar. COVID-19 hakkındaki bilgileri göçmen topluluk ağlarıyla paylaşmak için bir Facebook sayfası oluşturulmuştur ve 40'tan fazla dile çevrilmiş bir çevrimiçi bilgi merkezi oluşturulmuştur. İltica, ücretsiz okul yemekleri, İngilizce dersleri, COVID-19 tavsiyeleri ve Wi-Fi/bilgisayarlara erişim gibi konular bu merkez aracılığıyla paylaşılmaktadır.

<sup>50</sup> [https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/covid-19-special-page#%2262433518%22:\[6\]}](https://www.coe.int/en/web/interculturalcities/covid-19-special-page#%2262433518%22:[6]})

## Dil Kursu ve Ana Dilde Bilgilendirme

Türkiye'de yaşamak için gereken temel dil ve yaşam bilgilerinin paylaşıldığı eğitimler, salgın ile birlikte yerini COVID-19 virüsü ve semptomları hakkında bilgilendirme faaliyetlerine bırakmıştır. Salgın öncesinde 5 dil kursu hizmeti sunarken, salgın boyunca 3 belediye COVID-19 hakkında çok dilli duyuru, bilgilendirme ya da iletişim çalışmalarında bulunmuştur. Mültecilerin konuştuğu başlıca dilleri bilen kişilerin istihdam edilmesi, belediyenin direncini arttırarak, uygulama üretilmesinin önünü açmıştır.

Salgın boyunca mültecilere ve göçmenlere yönelik iletişim çalışmaları için kurumların önceden sahip olduğu *mülteci nüfusla iletişim kanallarının* rolü, görüşmelerden çıkan önemli bir bulgudur. Çeşitli faaliyetler (yardım talepleri, duyurular ya da danışma) amacıyla çalışanlar ile bireyler ya da grupların dâhil olduğu iletişim kanalları (telefon ve adres bilgileri, sosyal medya grupları, mesaj grupları vb.) salgın durumunda bilgilendirme amacıyla kullanılarak, doğru bilginin daha fazla mülteciye ulaşması sağlanmıştır. Mevcut iletişim kanalları, hizmetin hızını ve kalitesini de arttırmış, salgın ve benzeri bireysel izolasyon yaratan durumlara karşı kurumun direncini arttırmıştır.



### İyi Uygulama Örneği

#### *İstanbul Büyükşehir Belediyesi - Koronavirüs'e Karşı Beş Dilde Bilgilendirici Animasyon*<sup>51</sup>

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, eşitlikçi ve kapsayıcı hizmet ilkesi temelinde çok dilli hizmet döneminin ilk çalışmasını Koronavirüs gündeminde gerçekleştirmiştir. Türkçe, İngilizce, Arapça, Farsça ve Kürtçe olmak üzere beş dilde hazırladığı Koronavirüs ile mücadelede alınabilecek bireysel önlemlere bilgilendirici animasyon filmi şehir ekranlarında yayınlanırken göçmen ve mülteci nüfusun aktif olarak kullandığı iletişim kanallarında da yer almıştır. Çok dilli Koronavirüs ile mücadele animasyonu, 19 Mart 2020 tarihi itibarıyla İBB internet sitesi, sosyal medya mecraları; metro, tramvay, otobüs ve meydanlarda bulunan şehir ekranlarında yayınlanmaya başlandı. Film ayrıca göçmen ve yabancı nüfusun aktif olarak kullandığı iletişim kanallarında da yer almıştır.

<sup>51</sup> <https://www.ibb.istanbul/News/Detail/36585>

## İstihdam ve Mesleki Eğitim

İstihdam ve mesleki eğitim alanındaki faaliyetler de salgından büyük oranda etkilenmiştir. İstihdam projelerinin uzun süreli olması sebebiyle ertelenebilmesi ve fiziksel olarak bir arada olmayı gerektirmesi faaliyetlerin aksamasına sebep olmuştur. Bir belediye bu yöndeki çalışmalarına devam etmiştir.



### İyi Uygulama Örneği

#### Şişli Belediyesi – Mülteciler için "Sosyal Mutfak"<sup>52</sup>

Alman Uluslararası İşbirliği Kurumu (GİZ) Ekonomik Fırsatların Desteklenmesi Programı (GİZ-PEP), Birleşmiş Milletler Dünya Gıda Programı (WFP), Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ve Ankara Büyükşehir, Adana Büyükşehir, Şişli, Haliliye, Kilis, Menemen ve Şahinbey Belediyelerinin dâhil olduğu proje kapsamında, aş evlerine istihdam ve gıda malzemeleri sağlanıp günlük 11 bin 500 kap sıcak yemek pişirilip dağıtılmaktadır. Koronavirüse karşı Suriyeli sığınmacılara ve Türk vatandaşlarına yardımcı olunmaktadır. Şişli Belediyesi de işbirliği kapsamında "Şişli Sosyal Mutfak" projesini gerçekleştirmiştir. Günlük 11 bin 500 kap sıcak yemek dağıtılacağı ifade edilmektedir.



### İyi Uygulama Örneği

#### Saõ Paulo– Mülteciler için "Sosyal Mutfak"<sup>53</sup>

Kent yönetimi, sivil toplum kuruluşlarını ve 500 kadar kadını istihdam ederek zarar görebilir durumdaki insanlar yemek üretmelerini sağlamaktadır. Kentin kuzey ve güney bölgelerinde yaşayan dezavantajlı ailelere dağıtılmak üzere mülteciler ve göçmenler tarafından günlük yemek üretilmektedir. São Paulo Belediyesi'nin bir girişimi olan "Noktaları Birleştir" projesi, organik veya tarımsal ürünlerini satmakta zorlanan kırsal üreticileri belirleyerek, projede yer alan yemek üretim sürecine onları da dâhil etmektedir. Dışlanmış kadınlar, translar, mülteciler ve göçmenler dâhil olmak üzere tarihsel olarak dışlanmış grupların uygun şekilde eğitildikten sonra işe alındığı mutfaklarda yemekler üretilmektedir. Üniformaları ve maskeleri, çoğu çok düşük ücretli çalışma koşullarından kurtulan mülteciler tarafından üretildiği için aşçıların kıyafetlerinden de gelir elde edilmektedir. Her gün yaklaşık 1000 öğün dağıtılmaktadır.

<sup>52</sup> <https://www.hurriyet.com.tr/gundem/sislide-suriyeli-multeciler-icin-sosyal-mutfak-41608475>

<sup>53</sup> <https://www.docdroid.net/UJyk9qi/covid19-sao-paulo-city-july15-pdf#page=2>



## Eğitime Erişim ve Çocuk Hakları

Katılımcı 4 belediye eğitime erişim dâhil olmak üzere çocuk hakları alanında çalışmıştır. Örgün eğitime erişim genel olarak malzeme yardımı, çocuklara Türkçe öğretilmesi ve derslere yardımcı kurslar ile sağlanmıştır. Bazı belediyeler mülteci çocukların kreşlerden faydalanmasını sağlamıştır. Sayısal olarak değişim gerçekleşmemiş gibi gözükse de uzaktan eğitimin başladığı COVID-19 salgını esnasında televizyon, bilgisayar, tablet ve internet bağlantısı konusunda destekler gerçekleşmiştir.



### İyi Uygulama Örneği

**Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, Şehitkâmil Belediyesi, Şahinbey Belediyesi, Tuzla Belediyesi – Askıda Tablet Uygulaması**

Gaziantep Valiliği koordinasyonunda ve birçok belediye, meslek kuruluşu ve sivil toplum kuruluşu işbirliğinde gerçekleşen uygulamaya göre, önemli bir kısmı Suriyeli mülteci çocuklarda oluşan yaklaşık 100 bin öğrenci için çevrimiçi eğitim sistemine erişebilecekleri elektronik aletler toplanmaktadır. Gaziantep Büyükşehir ve Şahinbey Belediyeleri 20 biner tablet bağışıyla kampanyayı başlatmıştır. Askıda Tablet Kampanyası, diğer askıda uygulamaları gibi yapılan yardımın ulaştığı yerlerin şeffaflığı ve yardıma erişen kişilerin anonimliği üzerine kuruludur. Tuzla Belediyesi de aynı kampanyayı Tuzla (İstanbul) yerinde uygulamaktadır.

## Kültür/Sanat ve Spor Faaliyetleri

Salgın öncesinde 3 belediye tarafından gerçekleştirilen kültür, sanat ve spor faaliyetleri, salgın boyunca duraklatılmıştır. Bu tür faaliyetlerin fiziksel bir aradalık gerektirmesi, belediye personeli ve projelerde görev alan sivil toplum çalışanlarının başka faaliyet alanlarına yönelmesi, faaliyetleri durdurmuştur. Ne var ki, görüşmelere katılan belediyelerin bir kısmı daha sonradan çevrimiçi kültür ve sanat faaliyetleri yürütmeye başlamıştır.



### İyi Uygulama Örneği

**Yüreğir Belediyesi – Toplumsal Uzlaşma, Toplumsal Kaynaşma Projesi<sup>54</sup>**

Yüreğir Belediyesi tarafından hayata geçirilen “Toplumsal Uzlaşma, Toplumsal Kaynaşma” projesi, onlarca çocuk mülteci ile Türkiyeli çocuğu bir araya getirerek, birlikte çeşitli spor ve sanat dallarında eğitim görmelerine olanak tanıyor. Yaklaşık 100 bin mülteci barındıran Yüreğir’de yaşayan mülteci ve mülteci olmayan çocuğa sanat, yüzme, tekvando, model uçak yapımı, futbol gibi alanlarda eğitim veriliyor. Çocukların toplumsal uyumu kadar spor ve kültür alanlarında nitelikle eğitime erişimleri de COVID-19 koşulları altında sağlanıyor.

<sup>54</sup> <https://www.haberturk.com/adana-haberleri/81783970-turk-ve-suriyeli-cocuklar-kaynasioryuregir-belediyesi-toplumsal-uzlasma-toplumsal-kaynasma>

## Sağlık Hakkına Erişim

Sağlık hakkına erişimi kolaylaştıran hizmetler de salgın döneminde azalmıştır. Önceden 5 belediye tarafından yürütülen bu tür hizmetler, salgınla beraber yalnızca 2 belediye tarafından yürütülür hale gelmiştir. Yerel yönetimlerin mevcut mevzuat ve lisans uygulamaları sebebiyle doğrudan teşhis ve tedavi alanında hizmet verememesi ve önleyici sağlık hizmetlerinin ertelenebilir olması, bu alandaki daralmayı açıklayabilir.



### İyi Uygulama Örneği

#### *Odemira Belediyesi (Portekiz) – Göçmen Tarım İşçileri için Karantina Alanı<sup>55</sup>*

Odemira Belediyesi (Portekiz), kentin çevresinde yaşayan önemli sayıda göçmen tarım işçisine sahiptir. Odemira'nın yerel yetkilileri, bu nedenle bu nüfus içinde salgını önleme ihtiyacını dikkate alan bir COVID-19 karantina planı hazırlamıştır. Plana göre, tarımda çalışan 500 göçmen kendilerini karantinaya almaları gerektiğinde sığınmaları için kent genelinde spor salonları gibi çeşitli tesisler, belediye tarafından hazır hale getirilmiştir. Odemira'nın belediye başkanına göre, "Belediyenin spor salonları ve çok amaçlı büyük çadırları, ihtiyacı olan kişileri barındıracak boyutlara ve koşullara sahip kamu tesisleridir ve yemekler servisi de planlanmaktadır".

## Mülteciler İçindeki Dezavantajlı Grupları Güçlendirme Çalışmaları ve Katılım

Mültecilerin karar alma süreçlerine katılımı için ya da topluluklar içindeki dezavantajlı gruplara yönelik güçlendirme çalışmaları yürüten belediyelerin sayısı, salgın öncesinde 4 iken, salgınla beraber 3'e düşmüştür. Hizmet türleri ve uygulama alanları daralırken grup içi dezavantajlara atfedilen önemde büyük bir değişiklik olmaması şaşırtıcıdır. Bu gelişme, çoklu dezavantaj yaşayan grupların (örneğin; mülteci kadınlar, çocuklar, yaşlılar) salgından, diğer bireylere oranla daha çok ve daha derin etkilenmesi ile açıklanabilir.



### İyi Uygulama Örneği

#### *İstanbul Büyükşehir Belediyesi – Çok Dilli Kadın Destek Hattı<sup>56</sup>*

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB), şiddete karşı kadınların yanında olmak amacıyla 444 80 86 numarası üzerinden işletilen bir kadın destek hattı açmıştır. 7/24 çalışan hat, Türkçe, Kürtçe, İngilizce ve Arapça dillerinde hizmet vererek mülteci kadınların da başvurularına açık. COVID-19 döneminde artan ev içi şiddetin mülteci kadınlar üzerindeki etkisini de azaltması planlanan hat için İstanbul Sözleşmesi dayanak olarak alınmıştır.

<sup>55</sup> <https://ec.europa.eu/migrant-integration/news/portuguese-municipality-prepares-500-quarantine-places-for-foreign-agricultural-workers>

<sup>56</sup> <https://www.ibb.istanbul/News/Detail/37458>

## Mültecilere Yönelik Önyargı Karşıtı Bilinçlendirme ve Farkındalık

Mültecilere yönelik önyargıları ortadan kaldırmayı hedefleyen bilinçlendirme ve farkındalık çalışmaları, salgın döneminde gözlemlenmemiştir. Salgın öncesinde biri kurum içi biri kurum dışı olmak üzere 2 belediye tarafından bilinçlendirme çalışmaları yürütülürken, salgının ilk dalgasında bu faaliyetlere ara verilmiştir. 1 belediye, yakın bir gelecekte mülteciler hakkında doğru bilgilendirme çalışması yürütmeyi planlamaktadır. Salgında, salgın öncesine göre daha fazla yanlış bilgi yayılmasına ek olarak, mültecilerin bilgi üretim kaynaklarında ve yayın kuruluşlarında yeterli alana sahip olmaması, dayanaksız suçlama, söylentiler ve komplo teorilerinin onlara zarar verme riskini arttırmaktadır.



### İyi Uygulama Örneği

#### Bristol, İngiltere - #WeAreBristol (#BizBristolüz)

Bristol Kenti, toplumsal uyumu desteklemek, kapsayıcı bir yerel kimliği teşvik etmek ve ayrımcılık ve yabancı düşmanlığını önlemek için #WeAreBristol kampanyasını başlattı. COVID-19'dan hemen önce başlatılan #WeAreBristol, beklenmedik bir şekilde COVID-19'a tepki olarak topluluk dayanışmasını ve gönüllülüğü teşvik etmek için mükemmel bir araç haline geldi.



### İyi Uygulama Örneği

#### Konak Mülteci Meclisi

Konak Mülteci Meclisi 20 Haziran "Dünya Mülteciler Günü" kapsamında ayrımcılığa karşı bir video çalışması gerçekleştirmiştir. Birçok sanatçının bir araya getirildiği ve mültecilere yönelik ayrımcılığa karşı hak temelli açıklamaların yapıldığı video aracılığıyla bundan sonraki süreçte mültecilerin benzer hak ihlalleri yaşamaması için Türkiye'nin, Mültecilerin Hukuki Statüsü'ne ilişkin sözleşmeye koyduğu coğrafi çekinceyi kaldırması ve mültecilik statüsünü tanıması yönünde çağrıda bulunmuştur.

## Göç Yönetişiminde Sivil Toplum Kuruluşları

Araştırmaya katılan 13 sivil toplum kuruluşunun çalışmaları tamamen ya da büyük ölçüde mültecilerin temel hak ve hizmetlere erişimine yöneliktir. Araştırmaya katılan STK'ların çoğunluğu, ilk yıllarında göç ve mülteci hakları alanındaki çalışmalarını kuruluşun ana hedefi olarak tanımlamamakla beraber, özellikle 2012-2014 yılları arasında bu alanda faaliyetlerini yoğunlaştırmaya başlamıştır. Kuruluşunda göç çalışmaları yürütmeyen STK'ların, faaliyetlerini bu alanda yoğunlaştırmasının temel sebepleri şu şekilde sıralanabilir: başta Suriyeli mültecileri olmak üzere göç ile ülkeye gelen nüfusların diğer gruplara göre çok daha yoksul ve çoklu dezavantajlara sahip olması; göç dalgasına hazırlıksız yakalanan bir ülke olan Türkiye'nin, göç çalışmaları alanındaki uzmanlıktan faydalanmak için yerel ya da uluslararası göçmen kuruluşlarını desteklemesi; uluslararası donörlerin fonların önemli bir kısmını özel olarak göç çalışmaları alanına ayırması ve Türkiye'deki STK'ların bunu bir kaynak geliştirme fırsatı olarak değerlendirmesi; dezavantajlı bölgelerde çalışan yerel STK'ların çalışma bölgelerindeki mülteci nüfusunun artması.

### Katılımcı STK'ların Birincil Çalışma Alanı<sup>57</sup>

■ Mülteci Hakları ■ Yoksulluk ■ Kadın Hakları ■ Eğitim / Kapasite Geliştirme  
■ Hak Savunuculuğu ■ Sağlık ■ Afet

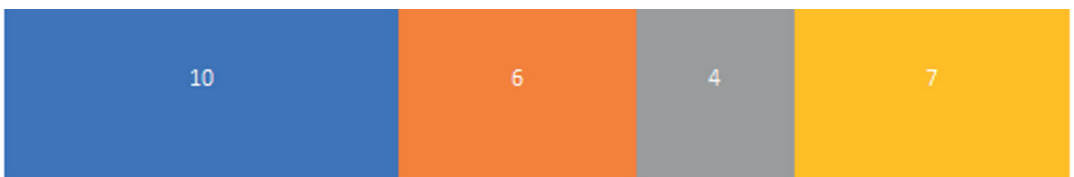


Tablo 4

Sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerini yoğunlaştırdıkları alanlara baktığımızda, koruma, hizmetlere erişimi destekleme, güçlendirme, ayrımcılıkla mücadele ve bilgi üretimi konularının öne çıktığını gözlemliyoruz. Kuruluşların çoğunluğu, burada sayılan faaliyet türlerinin tamamını farklı yoğunluk seviyelerinde gerçekleştirmektedir. Koruma faaliyetleri kapsamında; maddi destek, psikososyal destek, önleyici sağlık hizmetleri, *güçlendirme faaliyetleri* kapsamında; dil eğitimi, eğitim destekleri, temel yaşam becerileri kazandırma, mesleki eğitim, istihdam programları, kadın ve çocukları güçlendirme; hizmetlere erişimi destekleme kapsamında; hukuki destek, tercümanlık, kurumlara giden mültecilere eşlik, kamu kurumlarına yönlendirme; *ayrımcılıkla mücadele* kapsamında; sosyal uyum çalışmaları, mülteci ve göçmenlere yönelik ayrımcılıklar ile mücadele programları, toplumsal cinsiyet eşitliği savunuculuğu, kadına yönelik şiddeti engelleme; *bilgi üretimi* kapsamında; akademik bilgi üretimi, sektörel saha raporları, ihtiyaç analizleri, kentsel hizmetlere erişimi izleme, hassas grupların tespiti, vaka analizleri öne çıkmaktadır.

### STK'lara Göre Mültecilerin Kentsel Hizmetlere Erişimi Önündeki Engeller

■ Dil Bariyeri ■ Bilgi Eksikliği ■ Yasal Engeller ■ Kamudaki Kapasite Yetersizliği



Tablo 5

<sup>57</sup> Bazı STK'ların birden çok asıl çalışma alanı olduğu için alan sayısı katılımcı sayısından fazladır.

## | **Sivil Toplum Kuruluşları ve Kurumsal Sürdürülebilirlik**

Kurumsal sürdürülebilirlik hakkındaki şüpheler, STK temsilcileri ile yapılan görüşmelerden çıkan bir başka bulgudur. Sivil toplum kuruluşlarının yarısından fazlası, finansal ve kurumsal sebeplerle uzun vadede sürdürülebilirlikle ilgili tereddütlü bir yaklaşıma sahiptir. Kaynakların çoğunun fonlara dayalı olması ve *kişi, kurum ve kamu bağışlarının yetersizliği*, STK'ların yeterli kaynak geliştirme modelleri kuramamasına sebep olmaktadır.

Finansal sürdürülebilirlik konusundaki şüpheler, STK'ların çalışma alanlarını da etkilemektedir: (Çalışmalarımız proje bazlı olduğu ve belli süreli fonlar ile yürüdüğü için düzenli ve kesintisiz hizmet sağlamak için normalden daha fazla çaba gösteriyor ve donörlerle olan ilişkilerimize önem veriyoruz. Ayrıca farklı fon arayışımız sürekli devam ediyor. Çalışmalarımızın sürdürülebilir olması için hizmetlerimizi sürekli güncelliyor ve sahanın ihtiyaçlarına göre planlıyoruz. Böylece etki ettiği hedef büyüyor ve fonlarımızın devamlılığı geliyor. Sürdürülebilirlik ve devamlılık, kendi finansal desteği olmayan sivil toplum kuruluşlarının ortak sorunu. Bunu gidermenin yolu sadece uluslararası kurumların/donörlerin değil, devlet ve kamu kurumlarının da desteğini almak olabilir.)

Kurumlar arası işbirliği ve koordinasyon eksikliği de görüşmecilerin ifadeleri arasında yer almaktadır. Görüşmecilerin bir kısmı, kamu kaynakları gibi, göç yönetimi alanındaki bazı çalışma alanlarında da sivil toplum kuruluşlarının yeterince dâhil edilmediğini dile getirmiştir. Kamu sektörü ile işbirliği yaparak büyümek yönünde uzun vadeli planlama yapma olasılığı, yalnızca sınırlı sayıdaki STK'lar için geçerli bir seçenek olarak ortaya çıkmaktadır. Birkaç STK temsilcisi ise bazı yerel yönetim ve kamu kurumlarındaki karar alıcıların politik tercihlerinin, potansiyel işbirliklerinin önüne geçtiğini ifade etmiştir. Öte yandan, ulusal seviyede ve entegre bir göç politikasının olmaması, STK'ların uzun vadeli planlama yapmalarını engelleyerek sürdürülebilirlik konusunda soru işaretleri uyandırmaktadır.

## | **COVID-19 Salgınında Sivil Toplum Kuruluşları**

Göç yönetiminde önemli bir yer teşkil eden sivil toplum kuruluşları da salgından etkilenen kurumlar olmuşlardır. Salgının mülteciler üstündeki olumsuz etkisi, STK'ların faaliyetlerine yönelik ihtiyacı arttırmıştır. Görüşülen sivil toplum kuruluşlarının tamamı en geç Nisan ayı itibari ile hızla dijital araçları kullanmaya başlayıp uzaktan çalışma sistemine geçerken, fiziksel yakınlık gerektiren faaliyetlerini çoğunluğunu ya askıya almıştır ya da durdurmuştur. Sivil toplum kuruluşlarının yürüttüğü faaliyetlerin çeşitliliği, farklı çalışma alanlarında farklı esneklik olanaklarını (ya da olanaksızlıklarını) beraberinde getirmiştir.

STK temsilcilerinin büyük çoğunluğu, doğrudan STK üyeleri ve mülteciler arası iletişime dayanan faaliyetlerin -başta zorluklar yaşansa da- kısa sürede salgın koşullarına adapte edildiğini ifade etmiştir. Çocuklar için eğitim destekleri ve kurslar, ev ziyaretleri ve ihtiyaç tespitleri, psikososyal yardım, dil kursları, hukuki danışmanlıklar, bilgilendirme hizmetleri, yönlendirme ve gönüllü toplantıları gibi kişiler arası iletişime dayanan faaliyetler kısa sürede dijital platformlara taşınmıştır. Hızlı sürede gerçekleştirilen dijitalleşme, STK'ların salgında artan yükünü biraz hafifletse de, mültecilerin ihtiyaçlarının ekonomi ve sağlık alanında yoğunlaşmıştır.

Sivil toplum kuruluşlarının fiziksel birliktelik gerektiren veya üçüncü kişi/kurumları ilgilendiren faaliyetlerinin büyük kısmı ise durdurulmuştur. Hastane ve kamu kuruluşlarında mültecilere eşlikler, mülteci ve yerel nüfusu bir araya getiren sosyal uyum faaliyetleri, sosyalleşme amacıyla gerçekleştirilen kültür ve sanat faaliyetleri, temel beceriler kazandırmayı hedefleyen seminer ve atölyeler genel olarak askıya alınmıştır. Bazı görüşmeciler, sosyal merkezlerin atıl durumda kaldığını ve bunun mültecileri olumsuz etkilediğini ifade etmiştir. Nakit ya da eşya yardımlarının dağıtımı, STK'ların fiziksel olarak sahada varlık gösterdiği tek alan olarak öne çıkarken, yalnızca bazı kuruluşlar tarafından gerçekleştirilmiştir.

### Salgında STK'ların Çalışma Düzeni

- Çalışmalarımız çoğunlukla uzaktan yürütüldü
- Çalışmalarımız hem uzaktan hem sahadan yürütüldü
- Çalışmalarımız çoğunlukla sahada yürütüldü



Tablo 6

## Salgında Yerel Yönetimler ve Sivil Toplum İlişkileri

Salgın öncesi ve sonrasında yerel yönetimlerin ve sivil toplum kuruluşlarının göç yönetimindeki yeri, mültecilere yönelik kentsel hizmetler ve hizmetlere erişimi destekleyici faaliyetler bütünlüğü olarak karşımıza çıkmıştır. Salgın ile değişen ihtiyaçlar, salgın dönemindeki rolleri de değiştirmiştir. Salgın öncesinde sivil toplum kuruluşları daha çeşitli faaliyetler yürütürken salgın koşullarında bu hizmetler dijitalleşerek devam ettirilmiştir. Ancak sivil toplum temsilcilerinin belirttiği üzere, salgında mültecilerin daha yakıcı maddi sorunları ortaya çıkmıştır. Ne yazık ki sivil toplum kuruluşları çalışma sistemlerinde yaratabildiği esnekliği kaynak kullanımında yaratamamış, sınırlı sayıda sosyal yardım faaliyetlerinde bulunmuştur. Ancak bu yardım faaliyetlerinin salgın döneminde arttığını belirtmek gerekir. Yerel yönetimler ise kaynak kullanımında daha esnek olabilmiş, faaliyet çeşitliliğini azaltarak finansal ve personel kaynaklarını sosyal yardım odağında toplamıştır.

Salgın döneminde yerel yönetim ve sivil toplum ilişkilerine baktığımızda net olmayan bulgularla karşılaşmaktadır. Sivil toplum kuruluşları ve yerel yönetimler, salgın döneminde karşı tarafın gerçekleştirdiği uygulamalardan yeterince bilgi sahibi değildir. Bununla beraber, 3 sivil toplum kuruluşu salgın döneminde kamu ve sivil toplum ilişkilerinin iyileştiğini ifade etmiştir. Bu iyileşmede önemli bir etken, mültecilere yönelik sosyal yardım dağıtımı konusunda yapılan veri alışverişidir. Salgın döneminde, yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşları arasında ortaya çıkan başlıca işbirlikleri şu şekilde sıralanabilir: sorun ve ihtiyaç tespiti için danışma toplantıları, yardım ve hijyen paketlerinin dağıtımı için ihtiyaç sahibi mültecilerin belirlenmesi, paketlerin dağıtımı, çevirmenlik, hizmet için yönlendirme ve bilgilendirme için iletişim bilgilerinin paylaşılması. Kurumlarda çalışan kişilerin inisiyatifleri ile ortaya çıkan bu işbirlikleri sistematik ve sürdürülebilir hale getirildiği takdirde kentlerin direncini arttıracaktır.

# ULUSAL DÜZEYDE KARAR ALICILAR İÇİN POLİTİKA ÖNERİLERİ

## ***Tüm Kentsel Hizmetler Göçmenleri de Kapsamalı, Belediyeler Bu Sürece Hazırlanmalıdır***

Belediye Kanununda yer alan "Hemşehri Hukuku" konusundaki muğlaklık ortadan kaldırılmalıdır. Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu, vatandaşlık statüsü fark etmeksizin kentte yaşayan tüm paydaşları kapsayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Hizmetlere erişimde vatandaşlık ön koşulu aranmamalıdır. Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı'nda yer verilen iyileştirmelere hız verilmelidir.

## ***Belediyelerin Beşeri, Finansal ve Kurumsal Altyapısı Güçlendirilmelidir***

Belediyelerin hizmet kapasiteleri ve yetki alanları, ekipman ve personel yapıları, bütçeleri gerek duyulan şekilde güncellenmelidir. Kentte bulunan göçmen ve mültecilerin nüfusları oranında belirlenecek bütçeler, yerel yönetimlerin merkezi bütçe paylarına eklenmelidir. Belediyelerin uluslararası fonların yararlanabilmesi için uluslararası kuruluşlarla ulusal düzeyde temaslarda bulunulmalı ve merkezi düzeydeki alınan dış kaynaklar, yerel yönetimlerin ihtiyaçları da gözetilerek kullanılmalıdır. Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı uyarında göç ve uyuma ilişkin birimlerin kurulması hızlandırılmalı ve konuda uzman personel istihdamını öngören norm kadro tanımlamaları yapılmalıdır.

## ***Göç İdaresi; Merkezi Yönetim Birimleri ve Yerel Yönetimler Arasındaki Koordinasyonu Daha Etkin Biçimde Yürütmelidir***

Yerel yönetimler ile merkezi yönetime bağlı birimler arasında veri paylaşımı ve işbirliği geliştirilmelidir. Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve bağlı birimler, eğitim, sağlık, işgücü, sosyal yardım gibi alanlarda göçmenlere ilişkin verileri, yerel yönetimler başta olmak üzere alanda çalışmalar yürüten kuruluşlarla açık biçimde paylaşmalıdır. Veri bazlı etkin politikalar geliştirilebilmesinin yanı sıra belediyelerin sundukları hizmetlerde mükerrerlik olup olmadığı konusunda ihtiyaç duydukları destek, ortaklaştırılmış veritabanları ile sağlanmalıdır.

## ***Göç Yönetişimi, Sürdürülebilir Bir Kamu Politikası ve Kamusal Hizmet Odaklı Olarak Sürdürülmelidir***

Özellikle pandemi döneminde sivil toplum kuruluşlarınca sunulan bazı temel hizmetlerde aksamalar yaşanmıştır. Sivil toplum kuruluşlarının kamu kurumlarına ait yasal, finansal ve kurumsal olanaklardan faydalanamaması, faaliyetlerin beklenenden düşük verimde ve bölünmüş olarak gerçekleştirilmesine sebep olmuştur. Hizmet sunumunun sağlanması amacıyla gerekli düzenlemelerin yapılarak, bu hizmetlerin belediyelerce sunulması amacıyla kamusal hizmet odaklı bir politika benimsenmesi ve bunun aşamalı olarak uygulanması olumlu olacaktır.

## **Belediyeler, STK'ların Alandaki Uzmanlığından Yararlanarak, Hizmet Sunumunda İş Birlikleri Kurmalıdır**

Belediyelerin, göçmenleri de kapsayan hizmetler geliştirerek sunabilmesi için STK'ların alanda elde ettiği birikimlerden yararlanılmasına ihtiyaç vardır. Alanda uzun yıllardır çalışmalar yürüten STK'larda özellikle koruma, sosyal uyum ve geçim kaynaklarına erişim alanlarında uzmanlaşmış personel ve deneyimin varlığı, anlamlı bir çözüm potansiyeli barındırmaktadır. Bu amacı gerçekleştirebilmek üzere belediyeler ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirlikleri, mevzuatta detaylandırılmalıdır. Belediyelerin, sivil toplum kuruluşlarına iş devretmesi yasallaştırılmalıdır. Bu yolla, uzmanlık sunan STK'ların, kamu hizmetlerini gerçekleştirmede belediyeler ile hizmet sunum aşamasında işbirliği yapabilmeleri sağlanmalıdır.

## **2022 Yılı Sonrasında Hazırlanacak Olan Ulusal Uyum Planında Yerel Yönetimlerin Etkin Katılımı ile Planması ve Tüm Süreçte İzleme/Etki Değerlendirme Mekanizmalarının Oluşturulması**

Mevcut eylem planının uygulama süreci bitiminde işlerlik kazanmak üzere hazırlanarak Ulusal Uyum Planı, yerel yönetim temsilcilerinin de anlamlı katılımı ile şeffaf biçimde hazırlanmalıdır. Yeni plan, onay sürecinin ardından kamuoyu ile paylaşılmalıdır. Yeni Ulusal Uyum Planı mülteciler arasındaki kadın, engelli, yaşlı gibi çoklu dezavantajlı gruplara duyarlı olmalıdır.

## **Belediyelerin Göçmen Çalışan İstihdam Etmesi Önündeki Engellerin Kaldırılması**

Devlet Memurları Kanunu'nda şartların tanımlandığı 48 numaralı madde, ilk sırada Türk Vatandaşı olmayı tanımlamış, yalnızca Bulgaristan'dan Türkiye'ye mecburi göç eden Türk soyundan olanlarda bu şartın aranmayacağı hükmüne yer vermiştir. Bu madde değiştirilerek, mülteci ve göçmenlerin de kamu kurumlarında çalışabilmesi sağlanmalıdır.

## **Birlikte Yaşam Kültürü Yaygınlaştırılmalıdır**

Başta kentler olmak üzere yerel nüfus ile mülteci ve göçmenler arasında toplumsal çatışmalar olabilmekte, mülteciler ayrımcılığa maruz kalabilmektedir. Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Eylem Planı uyarınca, uyum faaliyetlerine hız verilmeli ve yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşları bu faaliyetlerde başat partnerler olarak yer almalıdır.



## SONUÇ

Göç yönetimi, yerel yönetimlerin gündemlerinde 2011 yılından bu yana son derece büyük bir yer tutuyor olmasına rağmen henüz bu konuda kalıcı bir düzenlemeye kavuşulmamıştır. Uzun yıllardır raporlarda ve diğer çalışmalarda dile getirilmiş olan ve Uyum Strateji Belgesi ve Ulusal Strateji Belgesi'nde somut hedeflerle ortaya konan bu ihtiyaç, hem belediyelerin hem de sivil toplum kuruluşlarının ortak bir talebi olarak değerlendirilmektedir.

Yerel yönetimler; toplumsal koşullar ve görev tanımları gereği, kimi zaman başkanlık ve meclis düzeyinde kararların desteğiyle ve personelin girişimiyle ortaya çıkan, insan odaklı ve kapsayıcı hizmet sunumu konusunda belirli bir motivasyona sahiptir. Yerel dinamiklere yakınlıkları ve hızlı karar alabilmeleri sebebiyle göç yönetiminde daha etkin rol almak için potansiyeli yüksek yönetim birimleridir. Ancak finansal kaynak yetersizliği; personel yapısı ve niteliğindeki yetersizlikler, göç yönetimini düzenleyen ve yerel yönetimlerin çalışma alanını tanımlayan mevzuattaki boşluklar; kurumların göç yönetimine bütüncül yaklaşmaması ve politikaların sürdürülebilir olmaması; başta kamu kuruluşları olmak üzere dış paydaşlar ile yaşanan koordinasyonsuzluk; veri alışverişindeki zorluklar ve sivil toplum kuruluşları ile sürdürülebilir olmayan işbirlikleri, yerel yönetimlerin göç alanında etkin hizmetler yürütmeleri için aşılması gereken engeller olarak durmaktadır.

Belediye ve sivil toplum kuruluşlarının dış kaynak kullanımına ve proje bazlı süreçlere bağımlı olması, sunulan hizmetlerin sürdürülebilirliğine zarar vermektedir. Pandemi döneminde ortaya çıkan sosyal mesafelenme ve izolasyon, özellikle STK'ların üstlendiği destekleyici hizmet sunumunu sekteye uğrattırırken, belediyelerin göç yönetiminden sorumlu ya da sosyal destek birimleri başta olmak üzere tüm

birimleri kapasitelerini aşan bir çalışma temposu ile karşılaşmıştır. Yukarıda belirtilen eksik ve engeller, bu yoğun iş yükü ile birleşince kimi kurumlarda iş akışını yürütmekte sorunlar yaşanmıştır.

Dikkat çekilmesi gereken başka bir konu, göç yönetimini, yalnızca göçmenleri hedefleyen hizmetlerin etrafında şekillendirilmesi ve bu modelin yaratabileceği sorunlardır. Temel hizmetlerde dil bariyerini aşmak için mültecilere özel hizmet alanları yaratmak güçlendirici bir seçenek olarak dursa da nihai hedef, mülteci ve göçmenleri bilgilendirme, dil eğitimi, personel farkındalığı ve tercüme gibi sürdürülebilir yöntemlerle güçlendirmektir. Ancak bu yolla herkes için eşit imkânlar, uyum ve birlikte yaşam ortamı yaratılmış olacaktır. Bu anlamda, bazı hizmetler hâlihazırda belediyelerce tüm kesimlere sunuluyorken, proje bazlı ve yalnızca mültecilere yönelik uygulamalar gerçekleştirilmesi, mükerrer uygulamalar üretilmesin e yola çıkmakta ve belediyelerin kapasitelerini geliştirmek için kullanılacak kaynakları verimsiz şekilde dağıtmaktadır.

Misafirlikten hemşehriliğe giden süreçte kentte birlikte yaşamanın yolu, etkin yerel politikalar oluşturulmasıdır.

Sonuç olarak göçmenleri de kapsayan hizmetlerin sunumunda mevzuat, politik öncelikler ile vicdanları ve insan odaklı yaklaşım arasında sıkışmak zorunda kalan yerel yönetimlerin karşı karşıya kaldıkları yetki, bütçe, kapasite problemlerini aşarak gerek duyulan yapısal değişikliklerin hayata geçirilmesi yönündeki talebimizi içeren raporu dikkatinize sunarız







YEREL İZLEME ARAŞTIRMA VE  
UYGULAMALAR DERNEĞİ

 [info@yereviz.org](mailto:info@yereviz.org)

 [yereviz.biz](https://www.facebook.com/yereviz.biz)

 [YERELİZderneği](https://twitter.com/YERELİZderneği)