**ULUSLARARASI GÖÇ VE MÜLTECİ UYUMU SORUNUNDA KAMU YÖNETİMİNİN ROLÜ**

(*ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN INTERNATIONAL MIGRATION AND REFUGEE HARMONIZATION*)

**Mustafa Kemal Üniversitesi ve Hatay Valiliği Ortak Paneli**

10 Nisan 2015, Antakya/ Hatay

BİLDİRİ

**TÜRKİYE’DE YABANCILARIN UYUMUNDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ**

**RAPOR** [[1]](#footnote-1) [[2]](#footnote-2) **Yazar: Murat Daoudov** [[3]](#footnote-3)

**1. GİRİŞ**

Yükselen ekonomisi, gelişen demokrasi ve artan siyasî gücü ile Türkiye, göç veren bir ülkeden giderek göçü cezbeden ülkeye dönüşmektedir. Netice olarak kamu politikaları bu gelişmelerden daha fazla etkilenecek, kamu yönetiminin her kademesi de, sorumluluk alanlarına göre göçün çeşitli boyutları ile ilgilenmek durumunda olacaktır.

Türkiye için genel olarak dört göç çeşidinden bahsedilebilir: “iç göç” olarak köyden şehre ve doğudan batıya cereyan eden göç; yurt dışına göç; transit/geçiş göçü; Türkiye’yi hedef alan uluslararası göç. Bu raporda, esasen Türkiye’yi hedefleyen göç hareketleri kapsamında, geçici veya kalıcı olarak Türkiye’ye yerleşen yabancılara bazı hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimlerin rolü incelenmektedir. Burada mevcut hukukî ve idarî çerçevede yerel yönetimlerin konumu değerlendirilecek ve olması tavsiye edilen seviyeye ulaşmak için ihtiyaç duyulan düzenlemeler sıralanacaktır.

**2. KAPSAM**

**2.1. YABANCILAR, GÖÇMENLER**

Raporda, genel bir bakışla Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayan ve, turistik ziyaret gibi geçici sebepler ile bulunanlar hariç olmak üzere, kısa veya uzun süreli olarak Türkiye’de oturan ve bir ölçüde sosyal ve ekonomik hayatlarını Türkiye’de sürdüren yabancıların durumuna eğilecektir. Bunlar iş veya emeklilik göçü, mülteciler, sığınmacılar, uzun süreli ikamet kapsamında olanlar, yabancı öğrenci ve araştırmacılar ve diğer kategoriler olabilir. Göçmen (*migrant*) kavramı bu raporda, yabancı kavramı ile anlamdaş biçimde kullanılacaktır.

**2.1. YEREL YÖNETİM**

Belirli coğrafî alanda hizmet vermek üzere ulus-altı düzeyde kurulan ve faaliyetlerinde belli ölçüde özerkliğe sahip olan, ancak yapısı ve yetkilerinin kapsamı bakımından ülkeden ülkeye değişebilen farklı kamu idareleri mevcuttur. Ulus-altı ölçekte faaliyet gösteren bu yönetim birimleri coğrafî ölçek itibarı ile yerel ve bölgesel yönetimler olarak genelde kendi içinde ayrıca iki alt başlıkta ele alınmaktadır.

Bu raporda, dünyadan örnekler verilirken, “yerel yönetim” olarak ulusal ölçeğin altında bulunan tüm ulus-altı yönetimlerin (yerel ve bölgesel) uluslararası göç ve uyum alanındaki rolü kısaca tanıtılacaktır. Diğer yandan, tam anlamda bölge yönetimlerinin bulunmadığı Türkiye’de yerel yönetim türleri olarak, il özel idaresi, belediyeler ve köyler mevcut olup, raporda özellikle **belediyeler** esas alınacaktır.[[4]](#footnote-4)

Öte yandan, “yetki genişliği” esasına dayanan yerelde faal olan merkezî idarenin taşra teşkilatının organlarının (valilik, kaymakamlık, il müdürlükleri) rolü, ayrı bir değerlendirme gerektirmekte olup bu raporun dışında bırakılmıştır.

**3. ULUSLARARASI GÖÇ VE YEREL YÖNETİM İLİŞKİSİ**

Gelişmiş ülkelerde ulus-altı (yerel ve bölgesel) yönetimler uluslararası göç ile ilgili alanda önemli paydaşlar olarak görülmekte ve artan ölçüde yetkilendirilmektedir. Bu husus ayrıca, Avrupa Konseyi, Avrupa Birliği ve diğer uluslararası kurumların birçok resmî belgelerinde ve kararlarında giderek daha fazla vurgulanmaktadır. Özellikle, Türkiye’nin de kurucu ülke sayıldığı Avrupa Konseyi’nin bu alanda öncülük ettiği ve birçok sözleşme ve tavsiye kararında yerel yönetimlere bu sahada önemli bir rol biçtiği söylenebilir.

**3.1. AVRUPA’DA GÖÇ ALANINDA YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ**

Avrupa’da yerel yönetimlere genellikle yabancıların/göçmenlerin yerli toplumla uyumu (entegrasyonu) ile ilgili alanda önemli bir misyon yüklenmektedir. Bu bağlamda, bir göçmenin yeni bir ülkeye girişinden vatandaşlık alarak “yabancı” statüsünden çıkıp yurttaşlar sınıfına karışıncaya (yani hukuken göçmenlikten çıkıncaya) kadar olan süreç bir “uyum merdiveni” şeklinde düşünülecek olursa, onun basamakları ve yerel yönetimlerin bu süreçteki faaliyet alanını açıklamakta fayda vardır.

**Yabancıların yerel seçme hakkı**

**Karar almaya katılım**

Yerel yönetimlerin yetki ve etki alanı

Ulusal yönetim

Ulusal yönetim

Ulusal yönetim

**Vatandaşlık alma**

**Şekil 1: “Uyum Merdiveni” ve Yerel Yönetimin Yetki Alanı (Çizim: Murat Daoudov)**

Yerel yönetimlerin uyum sürecindeki rolü, Şekil 1’deki uyum merdiveninin basamakları bağlamında açıklanabilir. Bir yabancının geçirdiği aşamalar şunlardır:

1. Aşama: Ülkeye giriş ve yerleşme. Vize ve ikamet izninin alınması, ulusal yönetimlerin doğrudan uhdesinde olan bir konudur. Çalışma izni de genellikle ulusal yönetimin görev alanına girmektedir. Ancak Belçika gibi bazı federal ülkelerde çalışma iznine bölge hükümeti karar vermektedir, yine o durumda giriş/vize/ikamet yetkisi federal yönetimdedir.

2. Aşama: Bireyin uyum süreci ya da bireyi hedef alan uyum faaliyetleri. Göçmenlere yönelik düzenlenen çeşitli uyum kursları (dil, ülke ve toplum hakkında bilgiler, beceri kazandırma vb.), yabancıları istihdamının kolaylaştırılması (meslekî eğitim ve iş bulma desteği) ve benzer sosyal ve kültürel hizmetler ulus-altı yönetimlerin uhdesindedir. Ulusal yönetim bu alanda asgari standartları belirleme, hizmet kalitesinin denetimini yapma ve bazen malî fon sağlama gibi dolaylı bir rol oynamaktadır. Bireye yönelik bu yöntemler tek yönlüdür, yani yönetim bireye tek taraflı hizmet sunmaktadır. Ferdiyetçi olarak tanımlanabilen bu yaklaşımın emsali, Fransız modeli uyum politikaları olduğu söylenebilir.

3. Aşama: Grup/topluluk olarak göçmenlerin hedef kitle seçilmesi ve muhatap alınması, bunların uyumunu artırmak, toplum içinde ahengi sağlamak ve yabancıları daha fazla söz sahibi yapmak gayesiyle yerel yönetimler tarafından sıkça uygulanan yöntemlerdir. Burada artık daha çok iki yönlü/karşılıklı, fakat yine de esnek, yani ihtiyaca binaen (*ad hoc*) vuku bulan görüş-alış verişi söz konusudur. Bunlar içerisinde göçmen dernekleri ve platformları ile buluşmalar, istişare toplantıları, belirli göçmen gruplarına yönelik anket çalışmaları sayılabilir. Cemiyetçi olarak adlandırılabilecek bu yaklaşım daha çok Anglosakson modele özgüdür. Ulusal yönetim bu alanda da dolaylı bir rol oynamaktadır.

4. Aşama: Yabancıların karar alma sürecine katılımının kurumlaştırılmasıdır. Yani, birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, yerel ve bölgesel yönetimler nezdinde resmî istişare kurullarının ve komisyonlarının teşkil ettirilmesi, böylece göçmenlere özel katılım araçlarının tahsis edilmesidir. Bu tür kurumlar Almanya, Belçika[[5]](#footnote-5), Birleşik Krallık, Danimarka, Hollanda, İspanya, İsveç, İsviçre, İtalya, Lüksemburg, Fransa gibi ülkelerde 1960-1970’li yıllardan bu yana mevcuttur. Danimarka ve Lüksemburg’da bu kurulların kurulması kanunla zorunlu kılınmıştır[[6]](#footnote-6). Burada iki yönlü, karşılıklı ve düzenli görüş-alış verişi söz konusu olup, göçmenlere yerel işlerde söz sahibi olmaları için dolaylı ancak güçlü bir imkân tanınmaktadır. Ulusal yönetim yine bu alanda dolaylı bir rol oynamaktadır.

5. Aşama: Seçme hakkı gibi siyasî hakların tanınması. Yabancıların seçme hakkı, bazı istisnalar hariç, sadece yerel düzeyde gerçekleşmektedir. Mahallî seçimlerde düzenli olarak ikamet eden yabancılara oy hakkını tanıyan ülkelerin bazıları: İrlanda (1963), İsveç (1975), Danimarka (1981), Norveç (1985), Hollanda (1985), Finlandiya (1991), Estonya (1996), Portekiz (1997), Belçika (2004)[[7]](#footnote-7); ayrıca bazı bölge/eyalet/belediyelerle sınırlı olmak üzere oy hakkının tanındığı İsviçre, ABD, Avustralya, Avusturya[[8]](#footnote-8)[[9]](#footnote-9)). Bazı örneklerde (misalen Avrupa Birliği vatandaşları için) yerelde seçilme hakkı da tanınmaktadır. Yerelde seçme hakkı mevzuunda ulusal yönetim etkileyen, yerel yönetim ise etkilenen konumundadır. Bu hak, anayasa veya kanun değişiklikleri ile ulusal düzeyde karar bağlanmakta, yerelde ise uygulamaya geçmektedir.

6. Aşama: Göçmenin belirli bir süre sonra vatandaşlık elde etmesi ve hukuken göçmen konumundan tüm haklara sahip yurttaş statüsüne yükselmesidir. Bu ise, ulusal yönetimin uhdesinde olan kararlar ile gerçekleşmektedir.[[10]](#footnote-10)

Görüldüğü üzere, yurda giriş ve yerleşme, seçme hakkı ve vatandaşlık gibi egemenlik ile doğrudan ilgili konularda ulusal yönetimler yetkileri elde bulundururken, yerel ve bölgesel yönetimler özellikle göçmenlerin sosyal ve kültürel ihtiyaçları, günlük hayatları ve meslekî eğitimleri vb. alanlarda faaliyet göstermektedir.

Göç yönetiminde 2. Dünya Savaşından bu yana önemli tecrübenin oluştuğu Avrupa ülkelerinde, uygulamalar farklılık gösterebilse de genel itibariyle durum yukarıdaki gibi özetlenebilir. Bu alandaki politikalar ve iyi uygulamalar, kaçınılmaz olarak uluslararası düzeyin de gündemine girmektedir. Nitekim Avrupa Konsey ve Avrupa Birliği de, göçmenlere yönelik politikalarında yerel yönetimlere önemli bir rol biçmektedir. Bu çerçevede birçok karar, tavsiye, sözleşme mevcuttur.[[11]](#footnote-11) Özellikle, Türkiye’nin yerel millî heyetlerinin düzenli olarak çalışmalarına katıldığı Avrupa Konseyi Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresinin ilgili tavsiye kararları ve yönergeleri dikkat çekicidir. Zira bunlar, uzun yıllar göçü yöneten ve birçok iyi uygulamayı geliştiren ülkelerin tecrübelerinden faydalanılarak geliştirilmiştir:

* Önerge 323 (2011) ve Tavsiye 304 (2011): Yerel düzeyde dinler ve kültürler arası gerilimlerin aşılması
* Önerge 281 (2009) ve Tavsiye 262 (2009): Yerel yönetim istihdam ve hizmet sunumu politikalarında eşitlik ve çeşitlilik;
* Önerge 280 (2009) ve Tavsiye 261 (2009): Çok kültürlü şehirler
* Önerge 270 (2008) ve Tavsiye 252 (2008): Yerel konut politikaları vasıtasıyla göçmenlerin uyumunun kolaylaştırılması;
* Önerge 218 (2006): Göçmenlerin sosyal haklara etkin erişimi: Yerel ve bölgesel yönetimlerin rolü;
* Önerge 153 (2003): Zayıf grupların istihdam edilmesi hakkında;
* Önerge 182 (2004): Şehirlerde şiddetli fakirlikle mücadele: Yerel yönetimlerin rolü;
* Önerge 181 (2004) ve Tavsiye 153 (2004): Göçmen kökenlilerin Avrupa’nın büyük şehir ve bölgelerde uyum ve katılımı için misak hakkında;
* Önerge 141 (2002) ve Tavsiye 115 (2002): Yerleşik yabancıların yerel kamu hayatına katılmaları: İstişare kurulları
* Önerge 92 (2000) ve Tavsiye 76 (2000): Yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılmaları
* Sözleşme (1992): Yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılmaları hakkında sözleşme (1997’ten beri yürürlükte);
* Önerge 15 (1995): Yerel Demokrasi: Bir yurttaşlık projesi.
* Önerge 183 (1987): Bölgesel ve yerel topluluklarda yabancılar

**4. TÜRKİYE’DE MEVCUT DURUM**

Yukarıda gelişmiş ülkelerde verilen emsaller ışığında, yerel yönetimlerin genel olarak göçmenlerin uyumu (entegrasyonu) hususunda yetkili oldukları bilinmektedir. Buna karşın Türkiye’de yabancı göçmenlerin topluma uyumu, siyaset yapımcıları açısından yakın zaman kadar pek bilinmeyen bir kavramdı[[12]](#footnote-12). Türk yerel yönetimlerinin de yabancıların uyumu noktasında aktif oldukları söylenemez. Ancak yabancıların sosyal ve kültürel ihtiyaçlarının dikkate alınması ve buna yönelik kamu kurumlarınca politikaların geliştirilmesi ve özel hizmet türlerinin oluşturulması hususunda, göçten doğrudan sorumlu ulusal düzeyin bile bugüne kadar yetersiz kaldığı, göç ve uyum politikalarının yeni yeni geliştiği göz önünde bulundurulursa, bu alanda doğrudan yetkiye sahip olmayan yerel yönetimlerin genel olarak “devre dışı” kalmış oldukları anlaşılır bir durumdur.

**4.1. YABANCILAR MEVZUATINDA YEREL YÖNETİMLER**

Yabancıların uyumu kavramı Türk mevzuatında muhtemelen ilk defa 4 Nisan 2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile girmiştir. Kanunun “Uyum”[[13]](#footnote-13) başlıklı maddesi şöyledir:

Madde 96 **–** (1) Genel Müdürlük, ülkenin ekonomik ve mali imkânları ölçüsünde, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir.

(2)Yabancılar, ülkenin siyasi yapısı, dili, hukuki sistemi, kültürü ve tarihi ile hak ve yükümlülüklerinin temel düzeyde anlatıldığı kurslara katılabilir.

(3)Kamusal ve özel mal ve hizmetlerden yararlanma, eğitime ve ekonomik faaliyetlere erişim, sosyal ve kültürel iletişim, temel sağlık hizmeti alma gibi konularda kurslar, uzaktan eğitim ve benzeri sistemlerle tanıtım ve bilgilendirme etkinlikleri Genel Müdürlükçe kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarıyla da iş birliği yapılarak yaygınlaştırılır.

“Uyum süreçlerine ilişkin iş ve işlemleri yürütmek” ise 104/f maddesine göre İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün uhdesinde olup, bu amaçla bir “Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı” kurulmuştur (madde 108/d).

Birçok açıdan yenilikçi olan bu kanunî düzenleme, yine de yerel yönetimler için çok sınırlı bir görev çizmiştir. Şöyle ki, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü tarafından yapılacak uyum faaliyetlerinin planlanmasında faydalanmak üzere yerel yönetimlerden (sadece) “öneri ve katkılar” beklenmektedir. Dahası, yabancılara sosyal ve kültürel hizmetlerin sunulmasında işbirliği yapılacak aktörler arasında, “kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşları” açıkça zikredilip (m.96/3), yerel yönetimler uygulama kısmında öngörülmemiştir.[[14]](#footnote-14)

Bu durum ilk aşamada ikincil mevzuat geliştirme sürecinde kısmen düzeltilebilir. Orta vadede ise gerekli kanun değişikliği yoluyla yerel yönetimlere uyum alanında daha esaslı bir görev verilebilir.

**4.2. YEREL YÖNETİMLER MEVZUATINDA YABANCILAR**

Yerel yönetimler mevzuatında da yabancılara/göçmenlere yönelik açık ifadeler veya hükümler bulunmamaktadır. Bu hususta göçmenlerin ancak dolaylı olarak ilişkilendirilebileceği bazı hükümler vardır. Mesela, 5393 sayılı Belediye Kanununun “Hemşehri hukuku” başlıklı 13.maddesinde “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır… Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar” denmektedir. Her ne kadar, yasal olarak beldede ikamet eden yabancıların bu kapsama girebildiği savunulabilse de, 14. maddede geçen “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” ifadesi, hizmet kitlesini “vatandaş” olarak belirlemektedir. Zaten de uygulamada Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olmayan yabancıların bu kapsamda değerlendirilmediği bilinmektedir.

Diğer yandan, “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14. maddesindeki “Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır” ifadesi mevcuttur. Yani bazı göçmenlerin, özellikle mültecilerin “düşkün” ve “dar gelirli” olarak değerlendirilmeleri ve böylece hizmet hedef kitlesi oldukları düşünülebilir, ancak uygulamada böylesi esnek bir yorum her zaman kabul görmeyebilir.[[15]](#footnote-15)

Öte yandan, bazı gelişmiş ülkelerdeki göçmen toplulukların yerel karar alma süreçlerine düzenli iştirakine benzer bir kanunî ve idarî çerçeve Türkiye’de mevcut değildir. Misalen, katılımcı demokrasi anlayışının pekiştirilmesi amacıyla kurulan kent konseylerinin yapısı yabancıları kapsayacak şekilde düşünülmemiş, Kent Konseyleri Yönetmeliği[[16]](#footnote-16) bu olguya değinmemiştir. Yönetmeliğin 8/f maddesindeki “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri” ifadesi, gerektiğinde yabancıları temsil eden derneklerin de katılımını teminat alacak kadar net değildir. Oysa “beldenin artık birer parçası durumuna gelen, içinde yaşadıkları mekânlara karşı sorumluluk sahibi, çevre değerlerinin geliştirilip, yaşam kalitesinin yükseltilmesi konusunda gayret sarf eden yabancı uyruklularla birlikte kentinin sorunlarına topyekûn sahip çıkan, topyekûn birlik ve beraberlikle daha yaşanabilir örnek yerleşim mekânlarını gerçekleştirmek amacındaki kent konseylerinde yabancı uyrukluların da temsil edilmesi, onların yerel halk ile etkileşimini, uyumunu ve neticede de Türk toplumu ile entegrasyonunu beraberinde getirecektir.”[[17]](#footnote-17)

Bu bağlamda, yabancıların yoğun olarak yaşadıkları Alanya’da, Kent Konseyi içinde kurulan Yabancılar Meclisi gibi bir çözüm, Türkiye’de önemli ve öncü bir tecrübe olmuştur. Bunun yanı sıra Bursa Kent Konseyi Yabancılar Çalışma Gurubu 2011 yılından bu yana faaliyet göstermektedir.[[18]](#footnote-18) Ayrıca, Antalya ili Konyaaltı Belediyesi Kent Konseyi bünyesinde de 2014 yılında Yabancılar Meclisi kurulmuştur.[[19]](#footnote-19)

Bu konunun genel olarak mevzuatta ihmal edilmişlik durumunun belki de tek istisnası, yerel yönetimlerde gönüllü hizmetler alanıdır. “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği”[[20]](#footnote-20), “Gönüllülerde aranacak özellikler” başlıklı 7/e maddesinde göçmenlerin bu hizmetlere katılımı için “Yabancı uyruklu gönüllüler için ayrıca, 27/2/2003 tarihli ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun ve bu Kanuna dayanılarak çıkarılan yönetmelikler ile bu Yönetmelik hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla mahallin en büyük mülki amirine bildirilmiş olması” şartını getirmektedir.

Yukarıda işaret edildiği üzere, bu durum ilk aşamada ikincil mevzuat kapsamında kısmen düzeltilebilir, orta vadede ise gerekli kanun değişikliği yoluyla yerel yönetimlere uyum alanında daha esaslı bir görev verilebilir. Yani, hem yabancılara dair mevzuatta, hem de yerel yönetimleri düzenleyen mevzuatta bu değişikliklerin hayata geçirilmesi gerekmektedir.

**5. UYUM İÇİN VİZYON DEĞİŞİMİ**

Göç ve uyum olgusu, Türkiye’nin giderek etkileneceği, dolayısıyla da siyasetin ve kamu idaresinin gündeminde olması, kamu politikalarının geliştirilmesinde de hesaba katılması gereken mühim bir bileşendir. Bu durum vizyon ve sistem değişimi ihtiyacını beraberinde getirmektedir.

**5.1. ULUSAL SEVİYEDE VİZYON DEĞİŞİMİ**

Ulusal seviyedeki vizyon değişimi, göçün ekonomik ve güvenlik boyutunun yanı sıra ciddî sosyal ve kültürel boyutunun olduğu, ve bu boyutun özellikle yerel yönetimler ile işbirliğine ele alınması gerektiğinin anlaşılması ve politikaya dönüştürülmesi şeklinde gerçekleşecektir.[[21]](#footnote-21) Böylesi yeni bakışın yine mühim bir boyutu da, yerel kamu hayatının da bu göç olgusundan en çok etkilenecek olduğunun, bu yüzden de yerel seviyede uygun politikaların elzem olduğunun hesaba katılmasıdır. Bunun için ulusal siyaset ve merkezî idare sathında aşağıdaki hususların anlaşılmasına ve benimsenmesine ihtiyaç vardır:

Gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, göçün sosyal ve kültürel boyutu, ve bir ölçüde iktisadî boyutu (özellikle de yerel ekonomik kalkınmayla ilişkili olanı) ile ilgili hizmetlerin, yerel yönetimlerin uhdesine devredilmesi yerinde olacaktır. Bunun birkaç temel argümanı vardır.

* İlki, Türkiye’de sosyal ve kültürel hizmetler düzleminde yerel yönetimler giderek daha fazla faal ve donanımlı hale gelmektedir. Zira gerek bütçe ve personel, gerekse çeşitli kültür merkezleri, aile ve gençlik merkezleri, meslek kursları vb. altyapı ve hizmet birimlerine sahiptir.
* İkincisi, yerel yönetimler mahallî topluluğa daha yakın, onunla daha fazla iletişim içinde olan birimler olup, beldenin veya şehrin sosyal ve kültürel yapısını daha iyi tanımaktadır.
* Üçüncüsü, merkezî idare, sosyal ve kültürel hizmetlerin operasyonel boyutunu daha donanımlı olan yerel birimlere devrederken kendi yükünü hafifletmektedir. Böylece, genel politikaları belirleme, uyum alanında da asgarî standartları oluşturma ve gerekli denetimi yapma gibi görevlere yoğunlaşacak, diğer yandan da göçün daha stratejik ve egemenlikle ilgili boyutları ile ilgilenecektir

**5.2. YEREL SEVİYEDE VİZYON DEĞİŞİMİ**

**5.2.1. Yerelde Vizyon Değişiminin İç Boyutu**

Yerel seviyedeki vizyon değişimi, Türkiye’de yabancılar konusunun merkezî idarenin münhasır yönetiminde olan, dolayısıyla yerel yönetimleri ilgilendirmeyen bir konu artık olmadığı, bilakis gelişmiş ülkeler emsalinde, kendilerinin aktif bir etkileşim içinde olduğu bir sosyal olgu olarak anlaşılmasını gerektirmektedir.

* Bunun yerel siyasete bir etkisi, siyasî partilerin yerele dair politikalarında yabancıların uyumunun gündeme alınması olacaktır. Misalen yerel siyasîlerin, yönetmeye talip oldukları yörelerin uluslararası göç açısından konumu ve bu durumun yerele yansıması ile ilgili tasavvurlarını ve planlarını seçim programlarına yansıtmaları şeklinde gerçekleşebilir.
* Diğer etkisi, yerel karar alıcıların (belediye meclisi gibi) veya buna yardımcı kurumların (kent konseyi) bu konuya dair politikaları geliştirmek maksadıyla, bünyelerinde ihtisas komisyonlarını oluşturmaları şeklinde olacaktır.
* Bir başka yansıması, yerel yönetimlerin, akademya, sivil toplum ve özel sektör ile işbirliği içinde yabancılar hakkında gerekli araştırmaları yürütmeleri olacaktır. Şehirde/beldede yaşayanlar yabancıların sosyo-ekonomik profili, dinî ve kültürel ihtiyaçları, görüşleri ve beklentileri düzenli ve profesyonel bir şekilde araştırılmalıdır.
* Uluslararası göç ve küreselleşmenin bir diğer etkisi, yerel siyasîlerin ve yönetimlerin, kalabalık yabancı toplulukların menşe ülkelerinin yerel yönetimleri ile ilişki geliştirmesi olmuştur. Bu hususa aşağıda detaylıca değinilecektir.

**5.2.1. Yerelde Vizyon Değişiminin Uluslararası Boyutu**

Uluslararası göçün sosyal ve kültürel yansımalarının dikkate şayan bir tesiri, yerel yönetimlerin ve yerel siyasetin de uluslararasılaşmasına etki yapmasıdır. Yani, yerel kamu aktörleri, sadece mahallelerine ve beldelerine yansıyan uluslararası göç olgusunu keşfetmekle kalmamakta, bu olgu ile başa çıkma ihtiyacı onları yurt dışındaki aktörler ile işbirliğine ve çözüm ortaklığına sevketmektedir. Hatta bazen yerel siyasî aktörler bu olgudan siyasî açıdan istifade etmek için menşe ülkedeki yöreler ile ilgilenebilmektedir.

* Misal olarak, Avrupa’daki birçok yerel yönetim, beldelerinde yaşayan kalabalık yabancı veya (artık evsahibi ülkenin tabiiyetine geçmiş) yabancı kökenli toplulukların geldikleri yörelerin yerel yöneticileri ile işbirliği geliştirmekte, uyumu artırıcı ve kültürler arası diyalogu geliştirici faaliyetleri yürütmektedir. Bazı yerel yönetimler, bu etkileşimin önemine binaen bilhassa kardeş-şehir ilişkilerini tesis etmektedir.
* Yerel siyasîler, oy hakkına sahip (vatandaşlığa geçmiş veya yabancı oy hakkını elde etmiş) kitleleri adeta “kalbinden vurmak için”, seçim kampanyalarını menşe şehirlerde de yürütebilmektedir. Bunu en çarpıcı misali, 2000’li yıllarda Belçika’daki belediye seçimlerinde, Brüksel’de kalabalık olan Afyon/Emirdağ kökenli gurbetçileri cezbetmek için, bazı Belçikalı yerel adayların kendi seçim çalışmalarını Emirdağ’a kadar uzatmaları gösterilebilir.
* Uluslararası göçün yerel yönetimlere bir başka yansıması, bu konuda ihtisaslaşan uluslararası ağların gelişmesidir. Mesela, merkezi Almanya’nın Stuttgart şehrinde olan Yerel Uyum Politikaları için Şehirler Ağı (*Cities for Local Integration Policies- CLIP*) zikredilebilir. Bu ağ, üniversitelerin ve yerel yönetimlerin işbirliğinde bu sahada ciddî araştırma ve yayın faaliyetlerini yürütmekte[[22]](#footnote-22) ve Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi gibi uluslararası kurumların da desteğini almaktadır.

Bu alanda yapılması gereken düzenlemeler içerisinde, yukarıda bahsedilenlere ilaveten, yerel yönetimlerin uluslararası göç ve uyum faaliyetlerine dair mevzuatın daha esnek hale getirilmesi sayılabilir. Misalen, kardeş belediye ilişkilerine dair, veya CLIP tarzı uluslararası ihtisas ağlarına katılıma dair mevzuatın çağın ihtiyaçlarına daha uygun hale getirilmesi elzemdir[[23]](#footnote-23)[[24]](#footnote-24).

Göç ve uyum ile ilgili mevzuata dair düzenlemeler takip eden bölümde teferruatlı şeklide ele alınacaktır.

**6. UYUM İÇİN SİSTEM DEĞİŞİMİ**

**6.1. GENEL YETKİ BOYUTU**

**6.1.1. Yabancılar Kanunu**

Yabancılar mevzuatında uyum alanında yerel yönetimlere net bir rolün biçilmesi gerekmektedir. Bu maksatla 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununun “Uyum” başlıklı 96. maddesinin 3. bendi şöyle tadil edilir:

* (3)Kamusal ve özel mal ve hizmetlerden yararlanma, eğitime ve ekonomik faaliyetlere erişim, sosyal ve kültürel iletişim, temel sağlık hizmeti alma gibi konularda kurslar, uzaktan eğitim ve benzeri sistemlerle tanıtım ve bilgilendirme etkinlikleri Genel Müdürlükçe kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler ile sivil toplum kuruluşlarıyla da iş birliği yapılarak yaygınlaştırılır.

**6.1.2. Belediye Kanunu**

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Hemşehri hukuku” başlıklı 13.maddesinde şöyle düzenleme yapılabilir:

* “Beldede yasal olarak ikamet eden yabancılar da dahil olmak üzere, herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir.”

Bununla bağlı olarak, “Belediyenin görev ve sorumlulukları” başlıklı 14. maddesindeki ise şöyle bir düzenleme yapılabilir:

* “Belediye, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla; a) …yabancılara yönelik uyum hizmetlerini yapar veya yaptırır.”
* “Belediye hizmetleri, hemşehrilere en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin ve yabancıların durumuna uygun yöntemler uygulanır”.

Benzer düzenlemeler 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda da yapılabilir.

**6.1.3. Yerel yönetimlerin politika geliştirmesine katılım**

Göçün sosyal ve kültürel boyutunda söz sahibi olması gereken yerel yönetimlerin, genel göç politikasının şekillenme sürecine de katkı yapabilmeleri sağlanmalıdır. Bu gaye ile, Göç Politikaları Kuruluna, diğer ilgili kurumların yanı sıra yerel yönetimleri temsilen ulusal ve bölge belediye birlikleri de düzenli olarak davet edilmelidir. Bunun için 6458 sayılı Kanununun “Göç Politikaları Kurulu ve görevleri” başlıklı 105. maddesi şöyle tadil edilebilir:

MADDE 105 – (1) …Toplantı gündemine göre, konuyla ilgili bakanlık, yerel yönetimler ve birlikleri, ulusal veya uluslararası diğer kurum ve kuruluşlar ile sivil toplum kuruluşlarının temsilcileri toplantıya davet edilebilir.

**6.2. YABANCILARIN YEREL KAMU HAYATINA KATILIMI**

2009 yılında, dönemin Türk Dışişleri Bakanının önsözü ile Türkçe baskısı yapılan Avrupa Konseyine ait “Kültürlerarası Diyalog için Beyaz Kitap”ta[[25]](#footnote-25), düzenli ikamet eden yabancıların resmî makamlar nezdinde temsili için danışma kurulları, yerel entegrasyon komiteleri, yerel seçimlerde yabancıların oy hakkı ve genel olarak yerel kamu hayatına katılım hususları tavsiye edilmektedir. Bu tavsiyeler ve yaklaşımlar aşağıdaki gibi uygulamaya konulabilir:

**6.2.1. İstişare Kurulları**

Yerel istişare kurulları, düzenli oturan yabancı topluluklarda şehre/beldeye aidiyeti oluşturma ve pekiştirme, ayrıca yerel demokrasinin standartlarını yükseltme aracı olarak oluşturulmalıdır. Böylece yabancıların yerelde karar alma sürecine aktif katılımı sağlanmalı ve kurumlaştırılmalıdır. Yani, birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, iki yönlü, karşılıklı ve düzenli görüş-alış verişinin söz konusu olduğu böylesi platformlar tesis edilmeli, göçmenlere yerel işlerde dolaylı söz sahibi olma imkânı tanınmalıdır.

Bunun için iki farklı yöntem izlenebilir; yani mevcut istişare kurullarına yabancıların dahil edilmesi veya yabancılara yönelik özel istişare kurullarının oluşturulması.

**6.2.1.1. Mevcut İstişare Kurullarına Yabancıların Dahil Edilmesi Yöntemi**

Bu kapsamda kent konseylerine yabancıların temsilcilerini dahil etmek gerekir. Bu yaklaşım, “ortak potada eritmek” yaklaşımı ile, yabancıların talep ve görüşlerini genel katılımcı mekanizmalar içerisinde değerlendirmeyi öngörür.

Bu maksatla, Kent Konseyleri Yönetmeliğinde şöyle eklemeler yapılabilir:

* Kent konseyinin görevleri. Madde 6/ğ: Çocukların, gençlerin, kadınların, engellilerin ve yabancıların toplumsal yaşamdaki etkinliklerini arttırmak ve yerel karar alma mekanizmalarında aktif rol almalarını sağlamak,
* Kent konseyi üyeliği. Madde 8/h (eklenecek): “Kentte mukim yabancıların kurdukları dernek veya oluşturdukları platformların temsilcileri de kent konseyine üye olabilir.”

**6.2.1.2.** **Yabancılara Özel İstişare Kurullarının Oluşturulması Yöntemi**

Bu yöntem, yabancılara yönelik ihtisaslaşmış kurulların oluşturulmasını öngörmektedir. Avrupa’da 1960-1970’li yıllarda başlayan bir süreçle “Yabancı İstişare Konseyleri” birçok belediye nezdinde, bazen de bölge yönetimi nezdinde oluşturulmuştur. Özellikle göçmenlerin yoğun yaşadıkları belediyelerde, yerel karar alıcılar ile göçmen topluluğu arasında köprü vazifesini gören, aynı zamanda göçmenlerin yerel kamu hayatına katılımını sağlayan bu kurullar, belediye meclislerinin kararları ile kurulmuştur.

Bu yöntemin temel yaklaşımı, özel ihtiyaç gruplarına yönelik ihtisas platformlarının oluşturulması olarak tanımlanabilir. Katılımcı demokrasi uygulamaları tecrübesi açısından bu “gruba/kesime özel” yöntem Türkiye’ye yabancı değil. Mesela İstanbul Büyükşehir Belediyesinin kurduğu İstanbul Gençlik Meclisi, 16-25 yaş arası gençlere hitap eden, “İstanbul Büyükşehir Belediyesi Meclisinin (yürütme yetkisi olmayan bir) alt kademesi” organıdır[[26]](#footnote-26). Birçok diğer belediyede de (kent konseyi kapsamında) “gençlik meclisleri” veya “yaşlı meclisleri” kurulmuştur.

**6.3. YABANCILAR İÇİN YEREL SEÇİMLERDE OY HAKKI**

**6.3.1. Yabancıların Yerelde Oy Hakkı Uygulaması**

Bir ülkede düzenli olarak yaşayan yabancıların yerel kamu hayatına katılımını artırmaya ve yerelde demokrasi standardını yükseltmeye yönelik “yerelde oy hakkı” uygulaması, çift yönlü etkiye sahip bir araçtır. Bir yandan yabancı topluluğun yerel kamu hayatına ilgisini ve katılımını teşvik etmekte, diğer yandan ise, (“oy kaygısı” ile) yerel yönetimlerin ve yerel siyasetin de yabancılara olan ilgisini artırmakta, böylece yerel hizmetlerin düzenlenmesine de yansımaktadır.

Yerelde oy hakkı, belirli müddet ikamet şartları ile yerel seçimlerde oy hakkının tanınması şeklinde gerçekleşmektedir. Bazı örneklerde ise bu hak, yerel meclise aday olmayı da kapsamaktadır. Bu uygulamayı genel itibarı ile ikiye ayırmak mümkün: uluslarüstü veya uluslararası siyasî oluşumlar kapsamındaki düzenlemeler (Avrupa Birliği, Commonwealth gibi) ve ulusal uygulamalar. Avrupa Birliği kapsamında bir AB vatandaşının başka bir AB ülkesinde yerel seçimlere katılması gibi uygulamalar bir kenara bırakılacak olursa, yerel seçimlerde düzenli ikamet eden yabancılara oy hakkını tanıyan bazı ülkeler yukarıda sayılmıştı.

Düzenli/uzun süreli yabancıların yerelde oy hakkı mefhumunun giderek kabul görmesinin bir yansıması, bu konunun, bir Ek Protokol kapsamında 2009 yılındaAvrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına da girmiş olmasıdır[[27]](#footnote-27). “Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerine Katılma Hakkına İlişkin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü” yabancıların yerel seçimlerde oy hakkında şu şekilde zemin hazırlamaktadır:

Madde 4.2: Kanun ayrıca, Akit Tarafın kendi anayasal düzeni uyarınca karar verdiğinde veya Akit Tarafın uluslararası hukuki yükümlülükleri ile uyum sağladığı durumda, diğer kişilerin de bu [yerel] seçimlere katılma hakkını tanıyacaktır.

**6.3.2. Türkiye’de Yabancıların Yerelde Oy Hakkı**

Yukarıda, Avrupa Konseyi’nin “Kültürlerarası Diyalog için Beyaz Kitap” yayınındaki, Türkiye’nin de zımnen katılmış olduğu fikirlerden bahsedilmişti. Türkiye’nin gerekli kanunî düzenlemeler ile yerel seçimlerde düzenli ikamet eden yabancılara oy hakkının tanınmasını öğütleyen Avrupa Konseyi’nin 1997 tarih ve 29 sayılı Tavsiyesi[[28]](#footnote-28) de, bu gelişmenin Avrupa’da yaşayan Türk vatandaşlarının, mütekabiliyet anlayışı ile, yaşadıkları ülkelerde demokratik hakları elde etmelerini kolaylaştıracağı ifade edilmektedir. Günümüzde artık Türklerin birçok Avrupa ülkesinde oy hakkından faydalanabildikleri göz önünde bulundurulursa, bu konunun Türkiye’de gecikmeli de olsa siyasî gündeme gelmesi yerinde olacaktır.

Yerelde oy hakkı uygulamasının gerçekleşebilmesi için gerekli olanlar şöyle sıralanabilir

1. Türkiye’nin Ek Protokolüne katılıp belgenin prensiplerini iç hukukuna aktarması. (Şu noktanın hatırlatılmasına fayda vardır: Ek Protokol, genel olarak vatandaşların yerel yönetime katılımını teminat altına almaktadır, dolayısıyla yerel demokrasinin kalitesini yükseltmektedir).
2. Başta Anayasa olmak üzere, ilgili kanunlarda gerekli değişikliklerin yapılması. Misalen, “Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları” başlıklı 67.maddede “Onsekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı seçme ve halkoylamasına katılma haklarına sahiptir. Yabancıların mahallî seçimlerde seçme ve seçilme hakkı kanunla tanınabilir” şeklinde bir düzenleme yapılabilir. Bu bağlamda ayrıca, 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ve, başta seçmen kütüklerine dair mevzuat olmak üzere, diğer ilgili metinlerde gerekli düzenlemeler yapılabilir.
3. Seçme hakkı, yerel seçimlerde hem mahallî idare (il genel meclisi, belediye, köy) hem de mahalle muhtarlıkları kapsaması. Ayrıca, şayet seçilme hakkı da öngörülecek olursa, ki aşamalı olarak bunun mevzuat altyapısı ve genel kamuoyu kabulü hazırlanabilir, belediye meclisi üyeliği ve ihtiyar heyeti üyeliği gibi karar alma mekanizmalara seçme hakkında sahip yabancılara aday olma hakkı da tanınabilir.
4. Oy hakkı için gerekli asgari ikamet süresinin tespiti. Yurt dışında ortalama beş yıl ikamet şartı uygulanmaktadır. Türkiye’de bu şart, 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanununda sekiz yıl kesintisiz oturanlar için öngörülen “uzun dönem ikamet izni” ile ilişkilendirilebilir. Bu amaçla kanunun “Uzun dönem ikamet izninin sağladığı haklar” başlıklı 44. maddesinin 1/b bendi (hâlihazırda “Seçme ve seçilme [hariç]” olarak düzenlenmiş olan) şu şekilde düzeltilebilir: “Seçim ile ilgili kanunların aksi öngörülmedikçe, seçme ve seçilme [hariç]”.

**6.4. YEREL HİZMETLERDE ADAPTASYON**

Yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerde yabancıların boyutunun dâhil edilmesi, gerek mevcut hizmet türlerinin yabancılara açılması, gerekse yabancılara yönelik özel hizmetlerin geliştirilmesi yolu ile yapılabilir.

**6.4.1. Yabancılara Yönelik Özel Hizmetler**

* Belediye hizmetleri kapsamında Türkçe dil kurslarının ücretsiz veya çok uygun fiyatlar ile sunulması.
* Şehre/beldeye aidiyet bilincinin geliştirilmesine yönelik, yabancılara yaşadıkları şehrin/beldenin tarihi, kültürü hakkında kursların düzenlenmesi. Bu kurslar gerek yabancı dillerde (henüz Türkçe öğrenmemiş olanlar için), gerekse Türkçe sunulabilir.
* Yerel ve genel kamu hayatı ve kamu düzeni hakkında bilgi kurslarının düzenlenmesi. Türkiye’nin siyasî ve idarî yapısı hakkında bilgiler, belediyenin işleyişi, sunduğu hizmetler, kent konseyi faaliyetleri, yurttaşların ve yabancıların hak ve ödevleri hakkında bilgiler.
* Belediyelerin ve diğer ilgili kurum ve kuruluşların (bağlı kurumlar, iştirakler, kent konseyi vb.) web sitelerinin yabancı dilde hizmet vermesi. İngilizce, Fransızca, Arapça, Rusça ve Çince gibi temel diller geniş kitleleri kapsayabilir.

**6.4.2. Mevcut Hizmetlerin Yabancılara Açılması veya Adapte Edilmesi**

Bu kapsamda, belediyelerin hâlihazırda sunduğu bazı hizmetler de adapte dilebilir:

* Belediyelerde Beyaz masa, Call Center gibi hizmetlerin yabancı dilde sunulması ve bu maksatla eğitilmiş personelin istihdam edilmesi.
* Genel olarak, yabancıların çeşitli birimlere başvurmalarını öngörerek, bu birimlere destek vermek üzere belediyeler bünyesinde yabancı dilleri bilen ve, çok kültürlü iletişim, göç ve uyum gibi konularda eğitilmiş personelden oluşan mobil ekiplerin oluşturulması.
* Aile ve çocuk merkezleri, gençlik merkezleri, engelli merkezleri, kültür merkezleri, mahalle evleri gibi sosyal ve kültürel hizmet noktalarının yabancılara açılması, hizmetlerin ihtiyaca göre adapte edilmesi.
* Meslek edindirme kurslarının yabancılara açılması, gerekli idarî düzenlemelerin yapılması.
* Yardım sandığı, sosyal yardım merkezleri gibi birimlerin düşük gelirli veya zor durumda olan yabancılara dönük hizmetleri geliştirmeleri.
* Yerel konut politikalarının adapte edilmesi. Yerel yönetimlerin konut politikasını geliştirirken ve uygularken mevcut ve gelecekte oluşabilecek yabancı nüfusunun hesaba katılması ve buna uygun yöntemlerin seçilmesi.
* Ayrıca, belediye birlikleri tarafından belediyeler nezdinde bu konuda farkındalık ve bilinç oluşturma yönünde faaliyetlerin yürütülmesi.[[29]](#footnote-29)

**7. SONUÇ**

Yerel yönetimlerin uluslararası göç ve uyum alanında üstlenebilecekleri rolünü teferruatlı bir biçimde bir rapor içinde açıklamak oldukça zordur. Nitekim birçok husus bu çalışmanın dışında kalmış ya da bunlara ancak işaret etmekle iktifa edilmiştir.

Konunun önemine binaen daha kapsamlı bir şekilde ele alınmasına, akademisyenlerden, kamu ve yerel yönetim uzmanlarından, sivil toplum, uluslararası kurum ve siyasî parti temsilcilerinden müteşekkil bir komisyonun/çalışma grubunun oluşturulmasına ve bir “uyum yol haritasının” çıkarılmasına ihtiyaç vardır.

Şüphesiz, Türkiye’nin yakın gelecekte karşı karşıya olması beklenen göç olgusunun yönetilmesinde, özellikle de bunun sosyal ve kültürel boyutunun etkin, verimli ve insan haklarına saygın bir şekilde düzenlenmesinde yerel yönetimlerin katkısı fevkalade yerinde ve faydalı olacaktır. İktisadî olarak gelişmiş ve göç yönetiminde âdeta uzmanlaşmış ülkelerin tecrübelerinden yaralanarak, uluslararası kurumların yol gösterici çalışmalarını ve tavsiyelerini de dikkate alarak, aynı zamanda, toprakları ezelden beri göçlerin kavşağı olan, kadim şehirleri ise Babil kulesini aratmayan Türkiye’nin, kendi tarihinden ve değerlerinden de ilham alarak, bir politika tasavvur etmesi ve hayata geçirmesi elzemdir.

Bir başka ifade ile, “muhacir ve ensar” anlayışı ile “muasır medeniyetlerin seviyesine çıkma” arayışının harmanlandığı, birçok rengin uyum ve ahenk içinde birlikte yaşadığı bir Türkiye hayalini gerçekleştirmek.

1. 25.05.2014 versiyonu. Söz konusu rapor, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ve İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı arasındaki işbirliği çalışmaları kapsamında, 16 Nisan 2014 tarihinde İstanbul’da yabancıların uyumu alanında yerel yönetimlerin rolünü ele alan bir toplantı akabinde düzenlenmiştir. Toplantı, IOM ile danışmanlık hizmeti kapsamında Murat Daoudov tarafından tertip edilmiştir. Marmara Üniversitesi Sultanahmet Rektörlük Binası Senato salonunda gerçekleşen toplantının organizasyonuna Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Marmara Belediyeler Birliği, Middle East Development Network (MDN) gibi kurum ve kuruluşlar destek vermiştir. Rapor, 10 Nisan 2015 tarihinde Antakya’da yapılan panelde yazar tarafından yapılan bildirinin temelini oluşturmuştur. [↑](#footnote-ref-1)
2. Bu rapor, İsveç Uluslararası Kalkınma ve İşbirliği Ajansı (SIDA) tarafından finanse edilen, Uluslararası Göç Örgütü (IOM) Türkiye Ofisi tarafından yürütülen “Göç Yönetimi Genel Politika Çerçevesinin Düzenlenmesi ve Uygulanması Hususunda Türkiye’nin Çabalarının Desteklenmesi” projesi kapsamında gerçekleştirilmiştir. Rapor, IOM izni ile yayımlanmakta olup her hakkı mahfuzdur. Bu yayının hiçbir bölümü yayıncının önceden izni alınmaksızın kopyalanamaz, bir sistemde saklanamaz veya herhangi bir şekille veya yolla elektronik, mekanik, fotokopi, kayıt veya başka şekilde aktarılamaz. [↑](#footnote-ref-2)
3. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Fransızca Kamu Yönetimi Bölümünde öğretim görevlisi olan yazar, aynı zamanda, başta göç/uyum yönetimi ve yerel yönetimler olmak üzere çeşitli kamu politikaları alanlarında ihtisaslaşan uluslararası danışmanlık şirketi olan *Middle East Development Network* (MDN)’nin Yönetim Kurulu Başkanıdır. Raporun muhtevası, yukarıda zikredilen toplantının bulgularının yanı sıra, yazarın göç/uyum ve yerel yönetim alanlarında Avrupa’da ve Türkiye’de elde ettiği teorik ve pratik tecrübesinden hareketle hazırlanmıştır. (İrtibat: [murat.daoudov@gmail.com](mailto:murat.daoudov@gmail.com), [president@mdncorp.com](mailto:president@mdncorp.com) ) [↑](#footnote-ref-3)
4. Belediyelerin kurdukları birlikler, onlara bağlı idareler ve iştirakleri (belediye iktisadi teşebbüsleri) de dolaylı olarak bu kapsama girmektedir. [↑](#footnote-ref-4)
5. Yazar, geçmişte Belçika’da bu tür organlar ve çalışmalar içinde bilfiil bulunmuştur. Yabancıların yerelde karar alma sürecine katılımı pekiştirmek üzere Brüksel Belediyesinde 1970’li yıllarda kurulan “Yabancı Kökenli Brükselliler Konseyi” (*Conseil des Bruxellois d’Origine Etrangère*- CBOE) adlı belediyenin resmî istişare organında 2001-2006 yılları arasında üyelik yapmıştır. Aynı dönemde, Brüksel Belediyesi bir diğer istişare kurulu olan Aile Komisyonunda CBOE’yi temsil etmiştir. Diğer yandan, 1998 yılında oluşturulan ve resmî bir organ olan Belçika Müslüman Temsil Kurumunun (*Exécutif des Musulmans de Belgique*) seçimlerinde seçim bürosu görevlisi bulunmuştur. Öte yandan, 2003-2006 yıllarında Belçika Başbakanlığına bağlı Eşit Fırsatlar ve Irkçılıkla Mücadele Merkezi adlı kamu kurumunu bünyesinde, yabancıların haklarını gözetlemek üzere kurulan Göz Gözlemevi (*Observatoire des Migrations/ Centre pour l’Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme*) biriminde çalışan yazar, göç ve uyum/entegrasyon politikaları alanında görev almıştır. [↑](#footnote-ref-5)
6. Gsir, Sonia, Martiniello, Marco (2004), “Local Consultative Bodies for Foreign Residents- A Handbook”, Council of Europe, ISBN: 92-871-5455-4, s. 7 [↑](#footnote-ref-6)
7. Yazar, Belçika’da 2004 yılında Avrupa Birliği-dışı yabancılara yerel seçimlerde oy hakkının tanınması ve uygulanması sürecini yakından takip etmiştir. [↑](#footnote-ref-7)
8. Council of Europe (2006), “Achieving Social Cohesion in a Multicultural Europe”, Trends in Social Cohesion, No: 18, s. 181, ISBN: 978-92-871-6033-1. [↑](#footnote-ref-8)
9. Waldrauch, Harald (2003), “Electoral rights for foreign nationals: a comparative overview of regulations in 36 countries”, Paper presented to conference entitled “The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia”, 18-20 February 2003, University of Sydney, <https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/3/waldrauch_paper.pdf> (erişim 13.04.2013) [↑](#footnote-ref-9)
10. Uluslararası göçün bazı boyutları bu merdiven tablosunun dışında kalabilmektedir. Bunlar başta yasadışı göçmenler ki, bunlar ilk basamağı genelde geçemeyip (ikamet affı gibi durumlar hariç) formel kulvara girememektedir. Ancak bu yasadışı göçmenler, yine de bazı ülkelerde ikinci basamakta zikredilen hizmetlerden sınırlı ölçüde de olsa yararlanabilmektedir. Diğer yandan, vatandaşlığın elde edilmesi ile bile göçmenliğe özgü sıkıntılar tümüyle aşılamamakta, uyum sorunları fiilen devam edebilmektedir. Bu kitleler yine yerel yönetimlerin sunduğu birçok uyum hizmetlerinden (faklı hukukî statülerde de olsa) yararlanabilmektedir. [↑](#footnote-ref-10)
11. Geniş bilgi için bakınız: Daoudov, Murat (2013), “Dünyada ve Türkiye’de Uluslararası Göç Alanında Yerel Yönetimlerin Rolü”. Bu bildiri, Yeditepe Üniversitesi Hukuk Kulübü tarafından 13 Nisan 2013 tarihinde İstanbul/Kayışdağı’nda düzenlenen "Vatandaşlık ve Yabancılar Hukukunda Güncel Gelişmeler" konulu konferansta, ve İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü ve Uluslararası Göç Örgütü (IOM) tarafından, Hollanda Krallığı’nın destekleri ile 12 Aralık 2013 tarihinde Ankara’da düzenlenen “6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu kapsamında “Göç Yönetimi ve Uyum” konulu çalıştayda olmak üzere iki farklı etkinlikte sunulmuştur. [↑](#footnote-ref-11)
12. Ertuna Lagrand, Türkan (2010), “Immigration Law and Policy: the EU Acquis and its Impact on the Turkish Legal Order”, Wolf Legal Publishers, 978-90-5850-482-1, s. 259 [↑](#footnote-ref-12)
13. Uyum kelimesi için İngilizce *harmonisation* karşılığının, yaygın olan *integration* yerine bilinçli tercih edildiği, Göç İdaresi Genel Müdürlüğü yetkilileri tarafından ifade edilmektedir. Bu yaklaşıma göre, entegasyon kavramı, yabancının ev sahibi topluma uyumasını öngörürken, uyum kavramı, yabancı ile yerlinin karşılıklı uyum sağlamalarına, ahengi oluşturmalarına işaret etmektedir. İlgili kanun maddesindeki “karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak” ifadesi bu yaklaşımı teyit etmektedir. [↑](#footnote-ref-13)
14. Her ne kadar yerel yönetimler kamu tüzelkişileri olsa da, “kamu kurum ve kuruşları” arasında bunların kastedilmediği, bu bent ile 96/1 bendi birlikte okunduğunda netleşmektedir. [↑](#footnote-ref-14)
15. Nitekim, İstanbul’da Zeytinburnu Belediyesi’nin, Emniyet Teşkilatına bağlı Kumkapı “Misafirhanesinde” bulunan sığınmacılara belediyenin aşevinden günlük yemek göndermesinin, Sayıştay denetçileri tarafından usulsüz harcama olarak değerlendirildiği ve zimmet çıkarıldığı, bir toplantıda belediye yetkilileri tarafından geçmişte ifade edilmişti. [↑](#footnote-ref-15)
16. Resmi Gazete, tarih 08.10.2006, sayı 26313. [↑](#footnote-ref-16)
17. Erdoğan, Özcan (2009), “Kent Konseyleri ve Yabancılar Meclisi: Ülkemizde Mülk Edinen Yabancı Uyruklu Gerçek Kişilerin Uyumu İçin Yapılması Gerekenler, Alanya Örneği”, İller ve Belediyeler Dergisi, sayı 733, Mayıs 2009, s. 79. [↑](#footnote-ref-17)
18. Bursa Kent Konseyi web sitesi, <http://www.bursakentkonseyi.org.tr/?sayfa=icerik&id=113> (erişim 27.04.2014). [↑](#footnote-ref-18)
19. “Başkan Böcek, ‘Yabancılar Meclisi’nde”, Konyaaltı Belediyesi web sitesi haberi, 24-02-2014, ”<http://www.konyaalti.bel.tr/index.php?goto=haber_detay&haber_idx=288> (erişim 27.04.2014). [↑](#footnote-ref-19)
20. RG tarih 09.10.2005, sayı 25961. [↑](#footnote-ref-20)
21. Bu bağlamda, 18 Aralık Uluslararası Göçmenler Günü münasebeti ile, 16 Aralık 2010 tarihinde Avrupa Konseyi Bakanlar Kurulu Dönem Başkanı sıfatı ile T.C. Dışişleri Bakanı Ahmet Davutoğlu’nun yaptığı açıklama dikkate şayandır. Beyana göre, günümüzde çok kültürlü toplumlarda “birlikte yaşama” mefhumunun altı çizilmiş, göçmenlerin farklılıkların müsamaha edilmesi gibi basit yaklaşımının ötesine geçilmesi, göç politikalarında insan haklarını esas alınarak sosyal içermenin ve uyumun hedeflenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bakınız: Avrupa Konseyi’nin “International Migrants Day, 18 December 2010” başlıklı ve 975(2010) Nolu basın bildirisi. [↑](#footnote-ref-21)
22. Bu ağa Türkiye’den bazı yerel yönetimler üye olsa da, Türkiye ilgili çalışmaların yeterli düzeyde olduğu söylenemez. Bu durum, Türkiye’de yerel yönetimlerin bu alandaki genel farkındalık ve bilinçlendirme eksiğinden kaynaklanmaktadır. [↑](#footnote-ref-22)
23. Geniş bilgi için bakınız: Daoudov, Murat (2013), “Yerel Dış Politikanın Temelleri”, Marmara Belediyeler Birliği, ISBN: 978-605-63650-3-4, s. 128-130. Eser şu bağlantıdan indirilebilir: <http://licencetothink.blogspirit.com/list/articles-yaz%C4%B1lar/29-yerel-d%C4%B1%C5%9F-politikan%C4%B1n-temelleri-foundations-of-local-fore.html> [↑](#footnote-ref-23)
24. Uluslararası göç ile ilgili uluslararası kurum ve kuruluşlar ile ilişki ve ortak faaliyetlerde önceden İçişleri ve Dışişleri Bakanlıklarından görüşün (iznin) alınması gerektiği hususu, Dışişleri Bakanlığı Göç Daire Başkanlığının 15 Aralık 2009 tarihli bir yazısı ile, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü üzerinden yerel yönetimlere hatırlatılmıştır. [↑](#footnote-ref-24)
25. T.C. Dışişleri Bakanlığı, Avrupa Konseyi (2009),“Kültürlerarası Diyalog için Beyaz Kitap: Eşit Bireyler Olarak Onurlu bir Biçimde bir Arada Yaşamak”, s. 44. [↑](#footnote-ref-25)
26. İstanbul Gençlik Meclisi web sitesi, <http://www.ibbgenclikmeclisi.com/Kurumsal/Menuler/34-Meclis-Yapisi/> (erişim 27.04.2014). İstanbul Gençlik Meclisi, “Kent Konseyi” kavramı yaygınlaşmadan önce, 2005 yılında kurumuştur. Gençlik Meclisinin web sitesindeki bilgiye göre, meclisin yasal dayanağı (madde 3/c) kısmında 5393 sayılı Belediye Kanunun kent konseylerini düzenleyen 76. maddesine değil, başka maddelere atıfta bulunulmuştur. <http://www.ibbgenclikmeclisi.com/Kurumsal/Menuler/37-Yonetmelik/> [↑](#footnote-ref-26)
27. Additional Protocol to the European Charter of Local Self-Government on the right to participate in the affairs of a local authority, CETS No.: 207. Ek Protokol, 8 ülkenin katılımı ile 1 Haziran 2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye henüz imzalamamıştır. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=207&CM=1&DF=&CL=ENG> (erişim 13.04.2014) [↑](#footnote-ref-27)
28. Congress of Local and Regional Authorities of Europe, “Recommendation 29 (1997) on the state of local and regional democracy in Turkey”, Council of Europe, Appendix 1, B/8, s.11-12, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=838091&Site=COE> (erişim 13.04.2013). [↑](#footnote-ref-28)
29. 2007 yılından bu yana yazarın katılımı ile Marmara Belediyeler Birliği (MBB) tarafından bu alanda bir dizi bilinçlendirme faaliyeti gerçekleştirilmiştir. Bunların içerisinde, İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde Göç ve Uyum Biriminin/Müdürlüğünün kurulması teklifi (2008) ve MBB Meclisi bünyesinde bir Göç Komisyonunun kurulması teklifi (2009) gibi hususların zamanında gündeme getirilmesi zikredilebilir. [↑](#footnote-ref-29)