**“Dünyada ve Türkiye’de Uluslararası Göç Alanında Yerel Yönetimlerin Rolü”**[[1]](#footnote-1)

**Murat Daoudov**

Marmara Üniversitesi

Siyasal Bilgiler Fakültesi Öğretim Görevlisi

(murat.daoudov@gmail.com)

**1. Giriş**

Ulus-altı (yerel ve bölgesel) yönetimlerin özellikle gelişmiş ülkelerde uluslararası göçün çeşitli boyutları ile yakından ilgilendikleri bilinmektedir. Bu durum, gerek uluslararası göçün yerel yönetimlerin çalışma alanlarına temas ettiklerinden dolayı, gerekse yerel yönetimlerin bu alanda ulusal ve uluslararası kurumlarca yetkilendirilmeleri neticesinde ortaya çıkmaktadır.

Son dönemde iktisadî ve siyasî alanda hızla gelişen bir ülke haline gelmesi sebebiyle Türkiye’nin, uluslararası göç olgusu ise daha fazla karşı karşıya olduğu görülmekte ve olmaya devam edeceği beklenmektedir. Bu durum, gelişmiş ülkelerin emsalinde olduğu gibi, Türkiye’deki yerel yönetimlerin de göç olgusu ile temasını artıracağı gibi, bu yönetim kademesinin belirli alanlarda yetkilendirilmesini de gerektirecektir.

Bu tebliğ, başta Avrupa olmak üzere gelişmiş ülkelerin bu sahadaki tecrübesini özetleyecek, sonrasında Türkiye’deki durum hakkında bilgi vererektir.

**2. Tanımlar**

Konunun çerçevesini doğru çizmek için bazı temel tanımların netleştirilmesi gerekmektedir. Bunların başında “yerel yönetim” kavramı gelmektedir.

**2.1. Yerel Yönetim**

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 değişen farklı kamu idareleri mevcuttur. Ulus-altı ölçekte faaliyet gösteren bu yönetim birimleri coğrafî ölçek itibarı ile yerel ve bölgesel yönetimler olarak kendi içinde ayrıca iki alt başlıkta ele alınmaktadır. Bu tebliğde “yerel yönetim” olarak ulusal ölçeğin altında bulunan ulus-altı yönetimlerin (yani hem yerel hem bölgesel yönetimler) uluslararası göç alanındaki rolü incelenecektir. Ancak, tam anlamda bölge yönetimlerinin henüz bulunmadığı Türkiye’de ise yerel yönetimler, özellikle de bunların en aktif türü olan belediyeler gündemde olacaktır.

“Yerel yönetim” veya Türk mevzuatında geçtiği şekliyle “mahallî idare”, yerinden yönetim (*decentralization*) esasına göre örgütlenmiş, belirli bir coğrafî bölgenin halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan, karar organları seçimle oluşturulan kamu kurumlarıdır. Bu anayasal çerçevede Türkiye’de il özel idaresi, belediye ve köy yönetimi olmak üzere üç yapı oluşturulmuştur. Bunların ayrıca çeşitli birlikleri mevcuttur[[2]](#footnote-2).

Sonuç olarak, yetki genişliği (*deconcentation*) esasına dayalı merkezî idarenin taşra teşkilatı organları bu tebliğin konusu değildir.

**2.2. Uluslararası Göç**

Göçün çeşitli boyutları ve şekilleri bulunmaktadır. Bu alandaki resmî belgelerin birçoğunda “yasal ve yasadışı göçmenler” (*documented and undocumented migrants*), “göç ve iltica” (*immigration and asylum*), “göçmenler ve mülteciler”, “vasıflı ve vasıfsız göçmenler” (*qualified and unqualified migrants*), “uzun-süreli ikamet eden göçmenler” (*long-term migrants*), “expatlar” veya “vasıflı göçmenler” gibi çeşitli sınıflandırmalar mevcuttur. Ayrıca “yeni” göçmenler olarak “*migrants*” ve “eski” göçmenler (bazen üçüncü kuşak olmalarına rağmen hâlâ göçmen olarak görülen) “*immigrants*” gibi tanımlamalar görülmektedir. Bunların yanı sıra yabancı öğrenciler ve araştırmacılar da önemli bir kitle oluşturmaktadır. Bu tebliğde yerel yönetimlerin genel olarak yabancı göçmenler ile olan ilişkileri incelenecektir.

**3. Uluslararası Belgelerde Göç ve Yerel Yönetim İlişkisi**

Gelişmiş ülkelerde 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 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 Alanında Yerel Yönetimlerin Rolü**

Avrupa’da yerel yönetimlere genellikle yabancıların/göçmenlerin yerli topluma uyumu (entegrasyonu) ile ilgili alanda bir misyon yüklenir. Bu bağlamda, bir göçmenin yeni bir ülkeye girişinden vatandaşlık alarak “yabancı” statüsünden çıkıp hukuken yerli halka karışıncaya (yani hukuken göçmenlikten çıkıncaya) kadar olan süreç bir “uyum merdiveni” şeklinde düşünülecek olursa, onun basamaklarını tanımlayalım ve yerel yönetimlerin bu süreçteki kapsama alanını inceleyelim.

Ulusal yönetim

**Karar almaya katılım**

**Yabancı seçme hakkı**

**Vatandaşlık alma**

Yerel yönetimlerin yetki ve etki alanı

Ulusal yönetim

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

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

1. Aşama: Giriş ve yerleşme. Vize ve ikamet izninin alınması, ulusal yönetimlerin 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.

2. Aşama: Bireyin uyum süreci. Göçmenlere yönelik düzenlenen çeşitli uyum kursları (dil, ülke ve toplum hakkında bilgiler, beceriler vb.), yabancıları istihdamı (meslekî eğitim ve iş bulma) ve benzeri sosyal ve kültürel hizmetler yerel ve bölgesel yönetimlerin uhdesindedir. Bu yöntemler tek yönlüdür, yani yönetim bireye tek taraflı hizmet sunmaktadır.

3. Aşama: Grup/topluluk olarak göçmenlerin hedef kitle seçilmesi ve muhatap alınması (göçmenleri ilgilendiren yerel politikaların oluşma sürecine göçmen gruplarının görüşlerinin alınması, göçmen derneklerinin istişare mekanizmalarına dâhil edilmesi), uyumu ve toplumda ahengi artırmak, yabancıları daha fazla söz sahibi yapmak için yerel ve bölgesel yönetimler tarafından sıkça uygulanan yöntemlerdir. Burada iki yönlü, karşılıklı fakat esnek/*ad hoc* görüş-alış verişi söz konusudur.

4. Aşama: Yabancıların karar alma sürecine katılımının kurumlaştırılmasıdır. Yani, birçok Avrupa ülkesinde olduğu gibi, yerel ve bölgesel yönetimler nezdinde resmî istişare kurullarının, komisyonlarının teşkil ettirilmesi, böylece göçmenlere özel katılım araçlarının tahsis edilmesidir[[3]](#footnote-3). Bu tür kurumlar Almanya, Belçika, 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[[4]](#footnote-4). Burada iki yönlü, karşılıklı ve düzenli görüş-alış verişi söz konusu olup, göçmenlere yerel işlerde dolaylı söz sahibi olma imkânı tanınmaktadır.

5. Aşama: Seçme hakkı gibi siyasî hakların tanınması. Bu, bazı istisnalar hariç, sadece yerel düzeyde gerçekleşmektedir (mahallî seçimlerde düzenli olarak ikamet eden yabancılara oy hakkını tanıyan ülkeler: İrlanda (1963), İsveç (1975), Danimarka (1981), Norveç (1985), Hollanda (1985), Finlandiya (1991), Estonya (1996), Portekiz (1997), Belçika (2004); ayrıca bazı bölge/eyalet/belediyelerle sınırlı olmak üzere oy hakkının tanındığı İsviçre, ABD, Avustralya, Avusturya[[5]](#footnote-5)[[6]](#footnote-6)). Seçme hakkı her ne kadar yerel seçimlerde kullanılsa da, bu yetki bir kanun ile verilmektedir. Dolayısıyla bu konu ulusal yönetimin uhdesindedir.

6. Aşama: Göçmenin vatandaşlık elde etmesi ve hukuken göçmen konumundan tüm haklara sahip yurttaş statüsüne yükselmesidir. Bu da ulusal yönetimin uhdesinde olan kararlar ile gerçekleşmektedir.[[7]](#footnote-7)

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

**3.2. Avrupa Kurumlarına Göre Yerel Yönetimlerin Rolü**

Çeşitli ülkelerde benimsenen ulusal politikalar dışında ayrıca, göçmenlerin genel olarak uyumu için çalışmak, özel olarak da yerel kamu hayatına katılımını sağlamak için hem yerel yönetimleri teşvik eden, hem de ulusal yönetimleri bu amaçla yetkilendirmeye çağıran birçok uluslararası belge mevcuttur.

Aşağıda, Avrupa Konseyi’nin, göçmenlerle ilgili konularda yerel yönetimlere çeşitli sorumlulukları yükleyen belgelerden örnekler vardır:

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi

* Önerge 281 (2009): Yerel yönetim istihdam ve hizmet sunumu politikalarında eşitlik ve çeşitlilik;
* Önerge 270 (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 141 (2002): Yerleşik yabancıların yerel kamu hayatına katılmaları: İstişare kurulları;
* Sözleşme (1992): Yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılmaları hakkında sözleşme (1997’ten beri yürürlükte);
* Önerge 181 (2004): Göçmen kökenlilerin Avrupa’nın büyük şehir ve bölgelerde uyum ve katılımı için sözleşme hakkında;
* Önerge 15 (1995): Yerel Demokrasi: Bir yurttaşlık projesi.

Ayrıca, yine Avrupa Konseyi’nin geliştirdiği bir belge olan Avrupa Kentsel Şartı’nda belirtildiği gibi; “Yerel yönetimler, hükümetlerin belirlediği göç politikaları üzerinde sınırlı bir yetkiye sahip olmalarına rağmen, büyük ölçüdeki göçün yol açtığı (göçmen kabulü, şehir planlaması, eğitim, halk sağlığı vb. ile ilgili) sorunlarla uğraşmak zorundadırlar... Şehirlerin, bir arada yaşaması gereken farklı kültürel kimliklere sahip gruplara konukseverlik göstermesi, bu grupları kendi yapısına katması, bunun da şehirli topluluğun tümünün yararına olduğu gerçeğini kabul etmeleri gerekiyor”.

Diğer yandan, Yerel Yönetimlerin Faaliyetlerine Katılma Hakkına İlişkin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ek Protokolü de yabancıların yerel seçimlerde oy hakkında zemin sağlamaktadır:

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.

Yerel yönetimlerin göçmenlerle ilgili rolü, Avrupa Birliği’nin de birçok belgesinde vurgulanmaktadır. Misalen, 2005 yılı AB Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Entegrasyonu için Ortak Ajanda belgesinde şu ifadelere yer verilmektedir:

“Gerçek şu ki, entegrasyon yerel düzeyde günlük hayatın parçası olarak gerçekleşmekte ve herkes için burada bir rol vardır… Kurumlar ve yurttaşlar ile göçmen topluluklar arasında diyalogu sürdürmek için yerel ve bölgesel düzeyde istişare mekanizmaların gelişmesi desteklenmelidir… Göçmenlerin demokratik sürece ve entegrasyon politikaların biçimlendirilmesine katılmaları, özellikle yerel düzeyde onların uyumunu kolaylaştırmaktadır”.

**3.3. Yerel Yönetimler ve Göçmenler**

Yerel yönetimlerin göç ve göçmenlerle ilgili ilişkisi konusunda aktif bazı uluslararası ağlar mevcut olup, bunların başında, merkezi Almanya’nın Stuttgart şehrinde olan Yerel Uyum Politikaları için Şehirler Ağı CLIP (*Cities for Local Integration Policies*) zikredilebilir. Bu ağ ciddî araştırma ve yayın faaliyetlerini yürütmektedir[[8]](#footnote-8). Kanada’nın Toronto şehrinde bulunan Göç için Şehirler (*Cities for Migration*) araştırma ağı ise, özellikle Kuzey Amerika üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Yerel yönetimlerin yabancı göç olgusu ile ilişkilendirilmelerinin genel gerekçesi, Avrupa Kentsel Şartında da belirtildiği üzere, göçün çeşitli tezahürlerinin yerel yönetimleri doğrudan etkilemeleridir. Göçmen topluluklarının barınma ve istihdam ihtiyaçları, göçmenlerin düşük sosyo-ekonomik profile sahip olmalarından kaynaklanan (fakirlik sorunu da dâhil olmak üzere) çeşitli sosyal sorunları, dinî ve kültürel ihtiyaçları, çok kültürlülük ve ortaya çıkabilecek uyum sorunları gibi meseleler, genellikle yerel veya belgesel yönetimlerin faal oldukları sosyal ve kültürel hizmetler alanına girmektedir. Dolayısıyla sosyal-kültürel hizmetlerde aktif ve tecrübeli olan bu yönetim düzeyinin göçmenler konusunda yetkilendirilmesi, doğal bir gelişme olarak görülmelidir. Ayrıca, göçmenlerin uyumunu ve yurttaşlık duygusunu artırmaya yönelik çeşitli katılımcı demokrasi eksenli uygulamaların, “demokrasi binasını bir arada tutan çimento”[[9]](#footnote-9) sayılan yerel yönetim düzeyinde görülmeleri de aynı şekilde tabiîdir.

Ancak, uluslararası göçün yerel yönetimler açısından sadece “sorun üreten” bir olgu olmadığını da hatırlatmak gerekir. “Katlanılan” göç varsa “arzu edilen” uluslararası göç de vardır. Küresel rekabetin artması, “şehir markalaşması” gibi kavram ve uygulamalarının yaygınlaşması ışığında, vasıflı göçmenler veya *expat*lar, ulusal ve yerel yönetimlerin adeta cezbetmek için yarıştığı hedef kitleler olmaktadır. Özellikle uluslararası/küresel şehir konumunda olan şehirlerin yerel yönetimleri, bu vasıflı işgününü şehirlerine çekmek ve şehir ekonomisine değer katmak için, onlar için çalışma ve hayat şartlarını cazip kılmak için cezbedici söylemler ve çeşitli politikalar geliştirmektedir.

**4. Türkiye’de Mevcut Durum**

Türkiye’de genel olarak dört göç çeşidinden bahsedilebilir: “iç göç” olarak köyden şehre ve doğudan batıya cereyan eden göç; dışarıya dönük göç (*emigration*); transit/geçiş göçü; Türkiye’yi hedef alan uluslararası göç. Son iki tür bu tebliğin konusu ile ilgili olup, geçici veya kalıcı olarak Türkiye’de bulunan yabancılara hizmetlerin sunulmasında yerel yönetimlerin (esasen belediyelerin) konumu incelenecektir.

**4.1. Yabancılar Mevzuatında Yerel Yönetimler**

Yukarıda gelişmiş ülkelerde verilen emsaller ışığında, yerel yönetimlerin genel olarak göçmenlerin (geniş alamda) uyumu hususunda yetkili oldukları bilinmektedir. Buna karşın Türkiye’de yabancı göçmenlerin topluma uyumu (entegrasyonu), siyaset yapımcıları açısından pek bilinmeyen bir kavramdır[[10]](#footnote-10). Yabancıların sosyal ve kültürel ihtiyaçlarının dikkate alınması ve buna yönelik kamu kurumlarınca politikaların geliştirilmesi ve özel hizmet türlerinin oluşturulması hususunda, göç konusunda yetkili merkezî idarenin bile yetersiz kaldığı göz önünde bulundurulursa, bu alanda açık bir yetkiye sahip olmayan yerel yönetimlerin devre dışı olmaları yadırganmamalıdır. Yabancıların uyumu kavramı Türk mevzuatında muhtemelen ilk defa 4 Nisan 2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile girmiştir. Kanunun “Uyum” 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. maddeye göre İçişleri Bakanlığı bünyesinde kurulan Göç İdaresi Genel Müdürlüğü’nün uhdesinde olup, bu amaçla bir “Uyum ve İletişim Dairesi Başkanlığı” öngörülmüştür.

Birçok açıdan yenilikçi olarak değerlendirilen bu kanunî düzenleme, yine de yerel yönetimlere çok cüzi bir rol çizmiştir. Şöyle ki, 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” zikredilip (m.96/3) yerel yönetimler uygulama kısmında saf dışı tutulmuşlardır.[[11]](#footnote-11)

**4.2. Yerel Yönetimler Mevzuatında Yabancılar**

Yerel yönetimler mevzuatında da yabancı göçmenlere yönelik ifadeler veya hükümler bulunmamaktadır. Bu hususta göçmenlerin ancak dolaylı olarak ilişkilendirilebileceği hüküm, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesindeki “Hizmet sunumunda özürlü, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır” ifadesidir. Yani göçmenlerin, özellikle mültecilerin “düşkün” ve “dar gelirli” olarak değerlendirilmesi mümkün olabilir, ancak uygulamada böylesi “cömert” bir yorumun kabul görmediği bilinmektedir.[[12]](#footnote-12)

Diğer yandan, gelişmiş ülkelerdeki göçmen toplulukların yerel karar alma süreçlerine iştirakine benzer bir kanunî ve idarî çerçeve Türkiye’de mevcut değildir. Misalen, katılımcı demokrasi anlayışının pekiştirilmesi amacıyla kurulan kent konseylerinin yapısı da maalesef yabancıları kapsayacak şekilde düşünülmemiş, Kent Konseyleri Yönetmeliği bu olguya hiç değinmemiştir. Yönetmeliğin 8/f maddesindeki “kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, baroların ve ilgili dernekler ile vakıfların temsilcileri” ifadesi, yabancıları temsil eden derneklerin katılımını teminat altına almamaktadır. 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.”[[13]](#footnote-13) Bu bağlamda, yabancıların yoğun olarak yaşadıkları Alanya’da, Kent Konseyi içinde kurulan Yabancılar Meclisi önemli ve öncü bir tecrübedir.

Bu konunun genel olarak ihmal edilmişlik durumunun belki de tek istisnası, yerel yönetimlerde gönüllü hizmetlerdir. “İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği”[[14]](#footnote-14), “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.

**4.3. Yere Yönetimlerin Uluslararası Göç ile İlgili Bazı Çalışmaları**

Halka en yakın düzeyde bulunan yerel yönetimler, özellikle uluslararası göçlerin yoğunlaştığı büyük şehirlerdeki yönetimler, giderek renklileşen yerel topluluğun farklılaşan sorunların ve ihtiyaçların ile birinci derecede şahidi ve muhatabıdır. Ancak, basit bir ifade ile, bu durumun yerel yönetime etkisi var, fakat yerel yönetimin buna yetkisi yok. Buna rağmen yerel yönetimler zaman zaman uluslararası göç ile ilgili çalışmalara teşebbüs etmektedir. Bu çalışmalar, genellikle münferit ve koordine olamayan, çoğu zaman sorunların ve ihtiyaçların baskısı neticesinde gelişen, biraz da yerel yöneticilerin ufuk ve hassasiyetleri ile orantılı olarak şekillenen çalışmalardır.

Misal olarak, İstanbul’da Zeytinburnu Belediyesi uluslararası göç konusuna ilgi duyan ve çeşitli proje ve etkinlik gerçekleştiren bir belediye olarak bilinmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi bünyesinde geçmişte “Göç Müdürlüğü” gibi bir ihtisas biriminin kurulması önerilmiş ise de[[15]](#footnote-15), böyle profesyonel bir yapı henüz oluşturulamamıştır. Buna karşın, İBB’nin İstanbul Kalkınma Ajansı İSTKA’nın malî destekleri ile 2013 yılında başlattığı “İstanbul Uluslararası Öğrenci Merkezi – ICIST” projesi takdire şayan bir girişimdir. Proje, “İstanbul’u uluslararası öğrenciler için tercih edilecek entelektüel ve meslekî bir cazibe merkezi haline getirecek,… uluslararası öğrencilerin yaşam kalitesini arttıracak ve uluslararası öğrencilerin İstanbul’a uyum konusunda yaşadıkları sorunların çözümüne katkı sağlayacak önemli bir adımdır”[[16]](#footnote-16). Yine Marmara Belediyeler Birliği, BM Mülteciler Yüksek Komiserliği, Uluslararası Göç Örgütü (IOM), CLIP gibi kurum ve kuruluşlarla çeşitli toplantıları düzenleyerek veya etkinliklerine katılarak, yerel yönetimlerin uluslararası göç alanında belirli bir rol üstlenmeleri konusunda hem merkezî idare, hem üye belediyeler hem de uluslararası kurumlar nezdinde farkındalık oluşturmaya gayret etmiştir. Bu emsalleri çoğaltmak mümkündür.

**5. Yerel Yönetimlerde Uluslararası Göç Konusunda Yetki Sorunu**

Türk yerel yönetimlerinin “etkilenen yetkisiz” konumunu sebepleri tahlil edilmelidir. Bunu yapmadan önce, dünyada yerel yönetimlerin uluslararası göç ile iştigal ediyor olmalarının temelini oluşturan gelişmelerin açıklanmasında fayda vardır. Zira görev alanı “mahallî müşterek ihtiyaçlarının karşılanması” olan yerel yönetimlerin, hem coğrafî, hem de hukukî ve idarî anlamda ulusal ölçeği aşan uluslararası göç ile ilgilenmeleri başta bir çelişki veya aykırılık olarak görülebilir. Zaten Türkiye’de genel olarak uluslararası göç ile ilgili çalışmalarda yerel yönetimlerin hemen hemen dâhil edilmediği ve resmî belgelerde genellikle ya hiç zikredilmeyip ya da yüzeysel zikredildiği göz önünde bulundurulursa, Türkiye’de “yerel yönetimlerin uluslararası göç alanındaki rolü” gibi bir mevzunun en hafif ifade ile “sıra dışı” olarak algılanması doğal karşılanmalıdır.

Ancak yukarıda görüldüğü üzere, gelişmiş ülkelerde yerel ve bölgesel yönetimler bu alanda önemli paydaşlar olarak görülmekte ve artan ölçüde yetkilendirilmektedir. Yerel yönetimlerin uluslararası göç ile ilgilenmeleri ve buna yönelik politikaları ve hizmetleri geliştirmeleri konusu genellikle “uluslararası” olgusunun yerele izdüşümü olarak açıklanmaktadır. Küreselleşmenin etkisi, veya küreselleşme-yerelleşme ilişkisinin bir neticesi olarak küresel/uluslararası olguların yerelleştiği, yerel düzeyde çeşitli şekiller aldığı gibi yaygın teoriler bilinmektedir. Bunlar, uluslararası göç akımları gibi olguların şehir/bölge gibi mekânlara etkilerini, mekân üzerindeki izdüşümlerini ve mekân üzerindeki baskılarını izah etmektedir. Ancak bunlar, yerel yönetimlerin bu olgular karşısında hukukî-idarî dönüşümlerini ve değişimlerini açıklamamaktadır. Zira uluslararası göç akımlarının mekâna etkileri varsa da, bu akımlar tüm boyutları ile, Türkiye gibi ülkelerde olduğu gibi, ulusal yönetimin yetki dairesinde tümüyle kalmaya devam edebilmektedir.

**5.1. Yerel Yönetimin Uluslararasılaşması Bağlamında Göç**

Bilindiği üzere, günümüzde yerinden yönetim süreçleri neticesinde kamu yönetimi yapısının kademelenmesi ile ulusal, bölgesel ve yerel yönetim kademeleri ortaya çıkmakta ve tüm bu düzeyler aynı mekâna farklı yetki ölçeği ve farklı bakış açısı ile müdahale etmektedir[[17]](#footnote-17). İlk bakışta, adı üzerinde “uluslararası göçün” her zaman ve mekânda, uluslararası ilişkiler ve ulusal egemenlik/güvenlik alanında yetki sahibi olan merkezî yönetimin uhdesinde olması ve kalması beklenebilir. Bu durumda, yerel yönetimlerin gelişmiş ülkelerde kısmen de olsa uluslararası göç alanında yetki ve eylem sahibi olmaları nasıl açıklanabilir? Veya, küreselleşmenin etkilerini aynı ölçüde hisseden ve uluslararası olgulardan artan ölçüde etkilenen Türk yerel yönetimlerinin hâlâ “yetkisiz ve eylemsiz” olmaları nasıl izah edilir? Yoksa, misalen Fransa’nın ücra bir köşesinde bulunan bir belediye, bir “dünya şehri” olan İstanbul’daki bir belediyeden daha fazla mı küreselleşmeye maruz kalmakta da, bunun sonucunda Fransız hukukî ve idarî sistemde uluslararası göçmenler ile ilgili bazı yetkilerle donatılmaktadır?

Bu durumu, genel olarak “yerel yönetimin uluslararasılaşması” olgusu çerçevesinde değerlendirmek gerekir. Yerel yönetimlerin uluslararasılaşması, yani gelişmiş ülkelerde yerel yönetimlerin uluslararası alanda aktif olmaları ve uluslararası ilişkiler alanında yetkilendirilmeleri olgusu genelde literatürde ve yayığın söylemde küreselleşme teorisi (veya onun bir devamı olan küreselleşme-yerelleşme teorisi) ile açıklanmaktadır. Bu yaklaşımı eleştiren faklı bir önerme[[18]](#footnote-18), yerelin uluslararasılaşmasını sağlayan temel faktörün, demokratikleşme ve küreselleşme gibi iki paralel olgunun müşterek etkisinin, yani *demokraselleşme* olgusunun olduğunu savunmaktadır. Yerel yönetimleri uluslararasılaştıran süreç, demokratikleşmenin teşvik ettiği yerinden yönetim sayesinde (yurtdışı çalışmaları konusunda da dâhil olmak üzere) yetkilerin genişlemesi, diğer yandan küreselleşme ile yurtdışındaki aktörlerle ve uluslararası olgularla etkileşimin artmasıdır. Yani, küreselleşme kolaylaştıran ve hızlandıran faktör ise, demokratikleşme meşrulaştıran bir âmildir. Bir başak ifade ile, küreselleşme davet ise, demokratikleşme icabet etme yetkisidir.

**5.2. Türkiye’deki Yetkilendirme Eksikliğinin Sebepleri**

Bu açıklamanın ışığında Türkiye’de eksik olan faktör, işte bu demokratikleşme faktörüdür ve ona bağlı olarak, köklü bir yetki devri (*subsidiarity*) anlayışı ile yetkilerin yerel düzeye aktarılmasında yaşanan eksiklik veya isteksizliktir. Bu durum, hususen, genelde uluslararası meseleler ve özelde egemenlik-güvenlik düzleminde algılanan uluslararası göç alanında kendisini daha fazla hissettirmektedir. Yoksa sözgelimi İstanbul’daki bir ilçe belediyesi ne uluslararası olgulardan ortalama bir Avrupalı belediyeden daha az etkilenmekte, ne de sosyal veya kültürel hizmetleri sunma konusunda daha az donanıma ve tecrübeye sahiptir. Ancak, demokratikleşme bileşeninin dozunun düşük olması, bu alanda demokraselleşme olgusunun yerel yönetimlere etkisini azaltmaktadır.

Bu durum, muhtemelen, yine yerel yönetimlerin uluslararası meselelerle ilişkisi konusunda Türkiye’de benimsenen sınırlayıcı rejimin iki temel sebebi ışığında açıklanabilir[[19]](#footnote-19). Bunlardan ilki siyasî-idarî boyut, diğer ise güvenlik boyutu. Siyasî-idarî boyutta, Türkiye’nin kamu yönetimindeki merkeziyetçi geleneğin “ikliminde” yerel yönetimlerin “reşit” görülmemesi ve vesayet kültürünün güçlü olması zikredilebilir. Güvenlik boyutundaki sebep ise, göç konusunun gelenek olarak güvenlik eksenli değerlendirme eğilimidir. Son dönemde kabul edilen Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu, göç konusunun Emniyet Genel Müdürlüğü’nün uhdesinden alınıp ihtisas bir birime devredilmesi sağlayarak bu yaklaşımın önemli ölçüde terkedilmesinin işaretidir. Ancak idarî düzlemdeki eksiklikler hem kanunun hazırlanması[[20]](#footnote-20) hem de ortaya çıkan metinde hâlâ ortadadır.

Oysa Türkiye’deki hâkim olan bu yaklaşım ülkenin uluslararası konumu ve ilişkileri bakımından da çelişkilidir. Misalen, yukarıda zikredilen birçok uluslararası belge, Türkiye’nin kurucu üyesi olduğu Avrupa Konseyi’ne[[21]](#footnote-21) ait olmasına rağmen, söz konusu belgelerde savunulan hususların hemen hemen hiç biri Türkiye’de uygulanmamaktadır. Başka bir örnekte, dönemin Türk Dışişleri Bakanı’nın önsözü ile Türkçe baskısı yapılan Avrupa Konseyi’ne ait “Kültürlerarası Diyalog için Beyaz Kitap”ta[[22]](#footnote-22), düzenli ikamet eden yabancıların resmî makamlar nezdinde temsili için danışma kurulları, yerel entegrasyon komiteleri, yerel seçimlerde yabancıların oy hakkı ve gelen olarak yerel kamu hayatına katılım hususları tavsiye edilmektedir. Türkiye’nin gerekli yasal düzenlemeleri ile yerel seçimlerde düzenli ikamet eden yabancılara oy hakkının tanınmasını öğütleyen Avrupa Konseyi’nin 1997 tarih ve 29 sayılı Tavsiyesi[[23]](#footnote-23), bu gelişmenin Avrupa’da yaşayan Türk vatandaşlarının, mütekabiliyet anlayışı ile, yaşadıkları ülkelerde oy hakkını elde etmelerini kolaylaştıracağı ifade edilmektedir. Günümüzde artık Türklerin birçok Avrupa ülkesinde oy hakkından faydalanabildikleri göz önünde bulundurulursa, bu konunun Türkiye’de gecikmeli de olsa gündeme gelmesi yerinde olacaktır.

1. 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-1)
2. Daoudov, Murat (2013), “Yerel Dış Politikanın Temelleri”, Marmara Belediyeler Birliği, ISBN: 978-605-63650-3-4, s. 50-51. [↑](#footnote-ref-2)
3. Yazar, 2001-2006 yılları arasında böyle bir kurulun üyeliğini yapmıştır (Brüksel Belediyesinde 1970’li yıllarda kurulan “Yabancı Kökenli Brükselliler Konseyi” adlı resmî istişare organı). Ayrıca, 2003-2006 yıllarında Belçika Başbakanlığına bağlı Eşit Fırsatlar ve Irkçılıkla Mücadele Merkezi adlı kamu kurumunun Göz İzleme Merkezi bünyesinde çalışan yazar, göç ve uyum/entegrasyon politikaları alanında görev almış, 2004 yılında yabancılara yerel seçimlerde oy hakkının tanınması ve uygulanması sürecini yakından takip etmiştir. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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-4)
5. 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-5)
6. 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-6)
7. Uluslararası göçün bazı boyutları bu merdiven tablosunun dışında kalmaktadır. Bunlar başta yasadışı göçmenler ki, bunlar ilk basamağı genelde geçememektedir (ikamet affı gibi durumlar hariç). Ancak bu yasadışı göçmenler birçok ülkede ikinci basamakta zikredilen hizmetlerden sınırlı ölçüde yararlanabilmektedir. Diğer yandan, vatandaşlığın elde edilmesi ile göçmenliğin tüm sıkıntıları bazen aşılamamakta, uyum sorunları fiilen devam edebilmektedir. Bu kitleler yine yerel yönetimlerin sunduğu tüm uyum hizmetlerinden (faklı statülerde de olsa) yararlanabilmektedir. [↑](#footnote-ref-7)
8. Bu ağa Türkiye’den bazı yerel yönetimler üye olsa da, Türkiye ilgili çalışmaların yeterli düzeyde olduğu söylenemez. Bu durum, Türkiye’de bu alandaki genel farkındalık ve bilinçlendirme eksiğinden kaynaklanmaktadır. [↑](#footnote-ref-8)
9. Pascal Mangin’den aktaran Daoudov, Murat (2007), “Avrupa Birliği Süreci: Şimdi yerel Yönetim Zamanı”, Birlik Dergisi, sayı 2007/4, s.36. [↑](#footnote-ref-9)
10. 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-10)
11. Her ne kadar yerel yönetimler kamu tüzelkişileri olsa da, “kamu kurum ve kuruşları” arasında bunların kastedilmediği, bu bent 96/1 ile birlikte okunduğunda netleşmektedir. [↑](#footnote-ref-11)
12. 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 ifade edilmişti. [↑](#footnote-ref-12)
13. 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-13)
14. RG tarih 09.10.2005, sayı 25961. [↑](#footnote-ref-14)
15. Böyle bir yapı gerek yazar tarafından 2008 yılında, gerekse başkaları tarafından İBB bünyesinde teklif edilmiştir. [↑](#footnote-ref-15)
16. İBB (2013), “İstanbul Uluslararası Öğrenci Merkezi –ICIST” tanıtım broşürü, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2013. [↑](#footnote-ref-16)
17. D’Angelo Mario (2000), “Cultural Policies in Europe: Local Issues”, Council of Europe, ISBN: 92-871-4326-9, s. 171. [↑](#footnote-ref-17)
18. Daoudov, a.g.e. s. 76-78. [↑](#footnote-ref-18)
19. A.g.e., s. 113-114. [↑](#footnote-ref-19)
20. Kanunun hazırlanması sürecinde yerel yönetimlerin görüşüne ne ölçüde başvurulduğu bilinmemektedir. En azından, bu alanda yerel yönetim birlikleri içerisinde muhtemelen en aktif olan Marmara Belediyeler Birliği sürece dâhil edilmemiştir. [↑](#footnote-ref-20)
21. T.C. Dışişleri Bakanlığı sitesinde Konseyin Türkiye açısından önemi şöyle vurgulanmıştır: “Türkiye’nin Avrupa Konseyi’yle olan ilişkileri, son birkaç yıllık dönemde en ileri noktasına ulaşmıştır. Bu dönemde, AKPM Başkanlığına bir Türk milletvekili ilk kez seçilmiştir. Diğer yandan, Türkiye, sırayla yapılması nedeniyle yaklaşık olarak 24 yılda bir gerçekleşen AK Bakanlar Komitesi Dönem Başkanlığını, Kasım 2010-Mayıs 2011 arasında sürdürmüş ve 11 Mayıs 2011’de İstanbul’da düzenlenen toplantıda Ukrayna’ya devretmiştir. AK’a üye olduğundan bu yana 7. kez üstlendiği Dönem Başkanlığı sırasında, ülkemizin Örgüte verdiği önem, en üst düzeyde yapılan ziyaretlerle ortaya konmuştur.” <http://www.mfa.gov.tr/avrupa-konseyi_.tr.mfa> (erişim 13.04.2013) [↑](#footnote-ref-21)
22. 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-22)
23. 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-23)