

T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU HİZMETLERİNDEN YARARLANAN GÖÇMEN
NÜFUSUNDAKİ ARTIŞIN TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN
HİZMET SUNUMUNA ETKİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

YASEMİN SELÇUK

BALIKESİR, 2025

T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU HİZMETLERİNDEN YARARLANAN GÖÇMEN
NÜFUSUNDAKİ ARTIŞIN TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN
HİZMET SUNUMUNA ETKİSİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

YASEMİN SELÇUK

TEZ DANIŞMANI

PROF. DR. TAHSİN GÜLER

BALIKESİR, 2025

T.C.
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TEZ ONAYI

Enstitümüz Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı'nda 202212533001 numaralı Yasemin SELÇUK'un hazırladığı "KAMU HİZMETLERİNDEN YARARLANAN GÖÇMEN NÜFUSUNDAKİ ARTIŞIN TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN HİZMET SUNUMUNA ETKİSİ" konulu YÜKSEK LİSANS tezi ile ilgili TEZ SAVUNMA SINAVI, Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliği uyarınca 16 Haziran 2025 tarihinde yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda tezin onayına OY BİRLİĞİ/OY ÇOKLUĞU ile karar verilmiştir.

Üye (Başkan) Prof. Dr. Şeniz ANBARLI BOZATAY İmza

Üye (Danışman) Prof. Dr. Tahsin GÜLER İmza

Üye Dr. Öğr. Üyesi Lutfi YALÇIN İmza

Enstitü Onayı

ETİK BEYAN

Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kuralları'na uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde ve ortaya çıkan sonuçlarda herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

.../.../2025

Yasemin SELÇUK

ÖNSÖZ

Bilgi ve deneyimlerin yüz yüze gelmeksizin saniyeler içerisinde paylaşıldığı, sınırlar arası insan hareketlerinin kolaylaşıp hızlandığı günümüzde toplumları birbirinden ayıran mesafeler giderek ortadan kalkmaktadır. Kişilerin kendi toplumlarına aidiyet ve sadakat duymalarını sağlayan ortak değerlerin zayıflaması, doğal olarak ulus devletleri de etkilemiştir. Başka bir ülkede *yabancı* olarak yaşamayı göze alan insan sayısındaki artış karşısında; ulus devletlerin, uluslararası hukuktan doğan yükümlülükleri ile devlet egemenliğinden doğan hakları arasında nasıl bir politika izleyeceği siyasal iktidarın inisiyatifindedir. Ancak göçmenler ülkeye kabul edildikten sonraki süreçte devlet, tüm eylem ve işlemlerinde olduğu gibi hukuka uygun hareket etmek durumundadır.

Bu bağlamda göçmen nüfusunun sadece birkaç yıl içerisinde milyonlara ulaştığı ülkemizde ulusal düzeyde oluşturulan politikalar çerçevesinde hizmet sunmakla görevli belediyelerin göçmenlerle kurduğu hizmet ilişkisine dair tez araştırması gerçekleştirilmiştir.

Tez yazım sürecinde kıymetli bilgi ve tecrübelerini paylaştan değerli danışman hocam Prof. Dr. Tahsin GÜLER'e teşekkürlerimi sunarım. Desteğini bir an olsun esirgemeyen sevgili eşime ve en parlak ışığım, biricik kızım Hilal'e hep yanımda oldukları için ayrıca teşekkür ederim.

BALIKESİR, 2025

YASEMİN SELÇUK

ÖZET

KAMU HİZMETLERİNDEN YARARLANAN GÖÇMEN NÜFUSUNDAKİ ARTIŞIN TÜRKİYE'DEKİ BELEDİYELERİN HİZMET SUNUMUNA ETKİSİ

SELÇUK, Yasemin

Yüksek Lisans, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Tahsin GÜLER

2025, 57 Sayfa

Hâkim siyasal birim olan ulus devlette kamu hizmetleri her yönüyle coğrafyaya bağlı olarak tanımlanıp yapılandırılmaktadır. Hizmetin tarafları olan devlet ve toplum arasındaki ilişki sınırları belirli bir coğrafi alan üzerinde kurulmuş; devletin, vatandaşların haklarını korumak ve ihtiyaçlarını gidermekle yükümlü olduğu kabul edilmiştir. Göçmenlerin de teritoryal ilişkiler ağına dahil olmasıyla birlikte devletler ile ülkelerinde yerleşik bulunan göçmenler arasında belirsiz ve düzenlenmeye muhtaç yeni bir hizmet ilişkisi doğmuştur. Akademik bir disiplin olarak siyaset bilimi ve kamu yönetimi için devletin tüm faaliyetleri önemli bir inceleme alanı olduğundan, bu yeni hizmet ilişkisi tez araştırma konusu olarak belirlenmiştir. Bu kapsamda Türkiye'deki göçmenlerin kamu hizmeti yararlanıcısı konumuna gelmesi, belediyeler arasında yapı ve büyüklük bakımından ayırım yapılmaksızın bir kamu tüzel kişisi olarak belediye özelinde ele alınmıştır. Nitel araştırma yöntemlerinden doküman analizi yöntemi ile araştırma gerçekleştirilmiş, elde edilen veriler tümdengelimci analiz yöntemi ile sınıflandırılıp yorumlanmıştır.

Araştırma sırasında elde edilen veriler incelendiğinde son birkaç yıl içerisinde yaşanan uluslararası göç hareketleri neticesinde Türkiye'deki göçmen nüfusunun milyonlara ulaştığı görülmektedir. Göçmenlerin tamamına yakınının ülke genelinde kentlerde yaşamaya başlamasıyla birlikte; belediye sınırları içerisinde yaşayan herkesin yararlanıcısı olduğu ve yararlanan kişilerin hukuki statüleri üzerinden dışarıda bırakılmayacağı kentsel alt yapı ve üst yapı, konut, çevre ve temizlik gibi mevcut hizmet alanlarının nüfus artışıyla orantılı biçimde genişlediği anlaşılmaktadır.

Sosyal yardım sağlanması, dil ve meslek kursları açılması, toplumsal uyum faaliyetleri gibi doğrudan göçmenlerin ihtiyaçlarını gidermeye yönelik hizmetler de sunulmaya başlanmıştır.

Belediyelerin hizmet yükü artmasına rağmen göçmenlere yönelik kamu hizmeti sunumuna ilişkin olarak mevzuatta açık bir düzenleme bulunmamakta ve merkezi bütçeden belediyelere ayrılan pay belirlenirken göçmen nüfusu dikkate alınmamaktadır. Yetki ve sorumluluk alanları belirlenmeden ve yeterli kaynak sağlanmadan kamu hizmetlerinin yürütülmesi hukuki, mali ve yönetsel sorunlara yol açmıştır. Tez çalışmasının sonuç kısmında belediyelerin karşılaştığı bu sorunların giderilmesi ve belediyeler ile göçmenler arasında kurulan hizmet ilişkisinin hukuk devleti ilkesine uygun biçimde kurumsallaşmasına katkıda bulunmak üzere öneriler getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Hizmeti, Göçmen, Belediye.

ABSTRACT

THE IMPACT OF THE INCREASE IN THE MIGRANT POPULATION BENEFITING FROM PUBLIC SERVICES ON MUNICIPAL SERVICE DELIVERY IN TÜRKİYE

SELÇUK, Yasemin

Master Thesis, Department of Political Science and Public Administration

Advisor: Prof. Dr. Tahsin GÜLER

2025, 57 Pages

In the nation-state, which is the dominant political unit, public services are defined and structured in all aspects with a strong geographical basis. This is due to the fact that the relationship between the two parties to the service—namely, the state and society—is established within the borders of a specific geographical area. It is accepted that the state is responsible for protecting the rights of its citizens and addressing their needs. With the inclusion of migrants into this territorial network of relationships, a new, ambiguous, and still unregulated service relationship has emerged between states and migrants residing within their borders. Since all state activities represent significant fields of study within the discipline of political science and public administration, this new service relationship has been chosen as the subject of research for this thesis.

Within this framework, the inclusion of migrants in Türkiye as beneficiaries of public services is examined specifically through municipalities, without distinguishing based on size or structure, and considering them as public legal entities. The research was carried out using qualitative methods, particularly document analysis, and the data obtained were categorized and interpreted through deductive analysis.

Upon reviewing the findings, it is clear that recent international migration movements have resulted in a migrant population numbering in the millions in Türkiye. As nearly all migrants have started to reside in urban areas, existing service domains—such as urban infrastructure and superstructure, housing, environment, and

sanitation, from which all residents within municipal boundaries benefit—have expanded in proportion to the population increase. Additionally, services aimed at addressing migrants’ specific needs—such as social assistance, language and vocational training courses, and social cohesion activities—have also begun to be provided.

Despite the increased service burden on municipalities, there is no explicit regulation in the current legislation regarding the provision of public services to migrants, and the migrant population is not taken into account when allocating shares from the central budget to municipalities. The provision of public services without clearly defined powers and responsibilities and without adequate resources has led to legal, financial, and administrative challenges. In the conclusion of the thesis, recommendations are proposed to address these issues faced by municipalities and to contribute to the institutionalization of the service relationship between municipalities and migrants in accordance with the principle of the rule of law.

Keywords: Public Service, Migrant, Municipality.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖNSÖZ.....	iii
ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER.....	viii
TABLolar LİSTESİ.....	xi
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xii
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xiii
1. GİRİŞ.....	1
1.1. Araştırmanın Konusu.....	2
1.2. Araştırmanın Amacı.....	2
1.3. Araştırmanın Önemi.....	2
1.4. Araştırmanın Varsayımları.....	3
1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları.....	3
1.6. Tanımlar.....	3
2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE.....	5
2.1. Kamu Hizmeti Kavramı.....	5
2.2. Kamu Hizmetinin Özneleri.....	6
2.2.1. Kamu Hizmeti Sağlayıcısı Ulus Devlet.....	6
2.2.2. Kamu Hizmeti Yararlanıcısı Toplum.....	8
2.3. Kamu Hizmeti Sunumu.....	9
2.3.1. Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri.....	11
2.3.1.1. Eşitlik İlkesi.....	12
2.3.1.2. Süreklilik İlkesi.....	12

2.3.1.3. Uyarlanma İlkesi.....	13
2.3.1.4. Bedelsizlik İlkesi.....	13
2.4. Belediyelerce Kamu Hizmeti Sunulmasının Esasları.....	13
2.5. Göçmen Kavramı.....	15
2.6. Türk Hukuku'nda Göçmenlerin Yasal Statüleri	16
2.6.1. İkamet İzni	17
2.6.2. Koruma Statüleri	18
2.6.2.1. Mülteci	18
2.6.2.2. Şartlı Mülteci	19
2.6.2.3. İkincil Koruma.....	19
2.6.2.4. Geçici Koruma.....	20
2.6.3. Soydaşlık Temelinde Göçmen Statüsü	20
3. YÖNTEM.....	22
3.1. Araştırmanın Modeli	22
3.2. Evren ve Örneklem.....	22
4. BULGULAR VE YORUMLAR	23
4.1. Türkiye'nin Göçmen Politikası ve Göçmenlerin Mevcut Durumu	23
4.2. Göçmen Nüfusunda Yaşanan Artışın Belediye Hizmetlerine Etkisi	28
4.2.1. Literatürde Belediyelerin Göçmenlere Yönelik Hizmet Sunumu	30
4.2.1.1. Belediye Birlikleri İşbirliğinde Yayımlanan Raporlar ve Kitaplar	31
4.2.1.2. Diğer Çalışmalar	40
4.2.2. Hizmet Sunumunda Karşılaşılan Sorunlar.....	43
4.2.2.1. Hukuki Sorunlar.....	43
4.2.2.2. Mali Sorunlar	44
4.2.2.3. Yönetimsel Sorunlar.....	44

5. SONUÇ VE ÖNERİLER	46
5.1. Sonuçlar	46
5.2. Öneriler	50
KAYNAKÇA.....	53

TABLÖLÄR LİSTESİ

	Sayfa
Tablo 1. Ülkemizde İkamet Eden İlk 10 Uyrük.....	27
Tablo 2. Ülkemizde En Fazla Göçmen Bulunan 10 İl.....	28

ŞEKİLLER LİSTESİ

	Sayfa
Şekil 1. Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler	26
Şekil 2. İkamet İzni ile Ülkemizde Bulunan Yabancıların Yıllara Göre Dağılımı	26

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
ÇBB	: Çukurova Belediyeler Birliği
GKY	: Geçici Koruma Yönetmeliği
IOM	: The International Organization for Migration
m.	: Madde
MBB	: Marmara Belediyeler Birliği
RESLOG	: Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi
s.	: Sayfa
TBB	: Türkiye Belediyeler Birliği
TCK	: Türk Ceza Kanunu
TESEV	: Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TİHEK	: Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TÜİK	: Türkiye İstatistik Kurumu
UNHCR	: The United Nation High Commissioner for Refugess
YUKK	: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

1. GİRİŞ

İnsanlar bir arada yaşamak yoluyla hep bir toplum meydana getirmişlerdir. Toplumsal olan her şeyin doğası gereği belirli kurallarla düzenlenme ihtiyacı ortaya çıkar. Bu ihtiyaçtan doğan kuralların herkes için geçerli olacak şekilde düzenlenip uygulanması; İbn-i Haldun'un deyişiyle başka bir şeyle, üstün bir otoritenin varlığıyla mümkündür (İbn-i Haldun, 2007, s. 215). Günümüzde insanın üstün otoriteyle olan bağı yeryüzünün fiziki olarak siyasi sınırlarla bölünüp paylaşılmış olması nedeniyle bir ulus devlete aidiyet belirten vatandaşlık statüsü üzerinden kurulmaktadır.

Her devlet kendi sınırları içerisinde en üst otorite olarak kabul edilmektedir; kişilerin birbirleriyle ve devletle olan ilişkisini hak ve yükümlülükler çerçevesinde düzenleme yetkisi bulunur. Bu yönüyle modern demokratik devletler kişi haklarının tanıdığı ve korunduğu hukuk düzenine sahip siyasi birimlerdir. Aynı zamanda otoritesinin kaynağı kendisini oluşturan toplum kabul edildiğinden devletin üstün ve ayrıcalıklı yetkilerini kullanması da birtakım hukuk kurallarına tabi tutulmuş, toplumsal ihtiyaçları gidermek üzere vatandaşlara hizmet sunmak en önemli görevi kabul edilmiştir.

Devlet otoritesine meşruiyet, insanlara hukuki bir kimlik kazandıran bu gelişmelerin fiziki zemininin devletin ülkesi olduğundan hareketle ülke, vatandaş ve ulus devlet arasında diğerlerini dışlayan bir bütünlük varsayılmaktadır. Ancak devletlerin sadece kendi vatandaşları ile değil diğer devletlerle ve toplumlarla da ilişkisi bulunur. Bu ilişkiler ağının oluşturduğu uluslararası alanda geçtiğimiz yüzyılın son çeyreğinden itibaren iletişim ve etkileşim daha da artmış, çeşitli yönlerden bütünleşmeler yaşanmıştır. Bugün devletlerin sınırları içerisinde birlikte yaşayan insanlardan oluşan toplum, o devletin vatandaşlarının yanında önemli sayıda yabancıyı da kapsamaktadır.

Bu çalışmada ulus devlette toplumun göçmenleri kapsayacak şekilde genişlediği kabulüyle hareket edilmektedir.

1.1. Araştırmanın Konusu

Kamu hizmeti sunumunun vatandaş odaklı kurgulandığı bir düzende göçmenlerin de hizmet yararlanıcısı konumuna gelmesinin birtakım sonuçlar doğuracağı açıktır.

Araştırmanın konusu, Suriye kaynaklı kitlesel göç karşısında açık kapı politikası uygulayan ve kısa sürede dünyada en çok koruma başvuru ve statü sahibi yabancıyı barındıran ülkelerden biri konumuna gelen (http-1) Türkiye’de göçmen nüfusunda yaşanan artışın belediyelerin hizmet sunumuna yaptığı etkinin incelenmesidir.

1.2. Araştırmanın Amacı

Bu araştırmanın amacı, uluslararası göçle birlikte belediyelerin hizmet sunduğu kesimin genişlemesi ve kamu hizmetine konu faaliyetlerin sayıca büyümesi ve karmaşıklaşmasına ilişkin veri taraması yapmak; elde edilen bulguları, belediyelerin yetki ve sorumlulukları bakımından kamu hizmetlerinin temel ilkeleri kapsamında değerlendirmek ve tespit edilen problemlere çözüm önerisi getirmektir.

1.3. Araştırmanın Önemi

Kanunlarla belirlenen çerçevede kamu hizmetleri sunmak görev ve sorumluluğu bulunan belediyelerin göçmenlere yönelik hizmetleri, diğer tüm idari faaliyetlerde olduğu gibi hukuk devleti ilkesi gereğince bazı kural ve ilkelere uygun olarak yürütülmelidir.

Önceden belirlenmiş kural ve ilkeler çerçevesinde kurumsallaşma sağlanmasıyla birlikte aynı durumda bulunanlara objektif biçimde hizmet sunulabilecektir. Ayrıca maliyeti kural olarak kamu kaynaklarıyla karşılanan ve kamu kudreti kullanılarak yürütülen hizmetlerin şeffaf biçimde ortaya konması ve denetlenebilmesi için belirli standartlar oluşturulması gerekli ve hatta zorunludur. Tez çalışması kapsamında belediyeler ile göçmenler arasında kurulan hizmet ilişkisinin ele alınması bu konuya katkı sağlanması bakımından önem arz etmektedir.

1.4. Araştırmanın Varsayımları

Son on yılda sayıları olağan dışı biçimde artan Türkiye’deki göçmenlerin kamu hizmeti yararlanıcısı konumuna geldiği ve bu durumun belediyelerin hizmet sunumunu etkilediği varsayılmaktadır. Bu etkiyi ortaya koymak amacıyla Türkiye’deki genel durumu yansıtabileceği kabul edilen rapor ve saha araştırmaları seçilerek sistematik ve önyargısız bir biçimde analiz edilmiştir.

1.5. Araştırmanın Sınırlılıkları

Bu araştırmada göçmenlerin kamu hizmeti yararlanıcısı konumuna gelmesi, bir bütün olarak kamu yönetimi teşkilatı çerçevesinde değil bir kamu tüzel kişisi olarak belediye özelinde ele alınmaktadır.

Yararlanılan kaynaklar bakımından; raporlar, bilimsel eserler, araştırma makaleleri, konuya dair monografik çalışmalar, yüksek lisans ve doktora tezleri, internet veri tabanları ve bildirilerle sınırlıdır.

1.6. Tanımlar

Belediye: “Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini (Belediye Kanunu, m. 3/a)” ifade etmektedir.

Göçmen: Uluslararası ölçekte kabul görmüş evrensel bir tanımı bulunmayan (IOM, 2013, s. 36) göçmen kavramının sosyolojik ve hukuki çeşitli kullanımları bulunmaktadır. Çalışmada göçmen kavramı, İskân Kanunu’ndaki hukuki ve siyasi statüye karşılık gelen tanımından bağımsız olarak sosyolojik bir kavram olarak ele alınmakta ve Türkiye’ye geçici veya daimî olarak yerleşmek üzere gelen yabancıların tümü göçmen olarak kabul edilmektedir. Bu halde göçmen kavramı, koruma başvuru ve statü sahipleri ile ikamet izni sahiplerinin tümünü içine alan bir çatı kavram olarak kullanılmaktadır.

Hukuk Devleti: Eylem ve işlemlerinde hukuk kurallarına bağlı, temel hak ve özgürlükleri güvence altına alan ve yönetilenlere hukuki teminat sağlayan devleti ifade etmektedir (Yıldız, 2013, s. 224-225).

Kamu: Türk Dil Kurumu güncel Türkçe sözlükte “bir ülkedeki vatandaşların bütünü; amme (http-2)” olarak tanımlanmıştır. Bu halde kamu kavramı, sınırları belirli bir

coğrafyayı paylaşan ve devlete vatandaşlık bağı ile bağlı olan gerçek kişileri ifade etmektedir. Ancak bir devletin ülkesinde yaşayanlar yalnızca vatandaşlardan ibaret değildir. Devletin ülkesinde o devletin egemenliğine tabi biçimde yaşayan göçmenlerin teritoryal ilişkiler ağına dahil olmakla en azından mekânsal anlamda kamunun bir parçası haline geldiği söylenebilir (Uzun, 2022, s. 214-215).

Teritoryal Sabitlik: Toplumsal ve ekonomik ilişkilerin, sınırları belirli bir coğrafya üzerinde tanımlanarak tüm yönleriyle toprağa bağlı örgütlenmesini ifade etmektedir (Özçağlar Eroğlu, 2016, s. 34).

Ulus Devlet: “Belirli bir insan topluluğunun, belirli bir toprak parçası üzerinde egemen olmasıyla oluşan, hukuki kişiliğe sahip devamlı bir teşkilat (Gözler, 2023, s. 134)” olarak tanımlanmıştır.

Vatandaşlık: Devletin insan ögesini oluşturan kişiler ile devlet arasındaki karşılıklı hak, görev ve yükümlüleri belirleyen hukuksal bağı ifade etmektedir. Vatandaşlık, uluslararası hukuka göre sadece devletlerce verilir ve bir devlete aidiyet belirtir. “Kişiyi kendi ülkesinde yabancılardan esirgenmiş olan hakların kendisine tanınmasını isteme yetkisi (Aybay, Özbek ve Ersen Perçin, 2019, s. 4)” veren hukuki bir statü kazandırır. Aynı zamanda uluslararası alanda kişinin hangi devletin sorumluluğu altında ve hangi hukuk düzenine bağlı olduğunu gösterir (Aybay, Özbek ve Ersen Perçin, 2019, s. 3-29; Şeker ve Gül, 2023, s. 135).

Yabancı: Kavram, çalışmada hukuki ve siyasi bir statüye karşılık gelecek şekilde “herhangi bir devlet için o devletin vatandaşı olmayan birey (Uzun, 2022, s.57)” anlamında kullanılmaktadır. Bu halde yabancı kavramı başka devletin vatandaşları ile vatansızları kapsamaktadır.

2. KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Çalışmanın bu bölümünde kamu hizmeti ve göçmen kavramları temelinde kavramsal çerçeve çizilmektedir.

2.1. Kamu Hizmeti Kavramı

Fransız Devrimi sırasında bireysel hizmetlerin karşısını ifade edecek şekilde tüm toplumu ilgilendiren hizmetler anlamında kullanılmaya başlanan kamu hizmeti kavramı, 20'inci yüzyıl başlarında Kamu Hizmetleri (Bordeaux) Okulu anlayışının toplumsal ihtiyaçların giderilmesi ile devlet faaliyetleri arasında bağ kurmasından itibaren devlet faaliyetleriyle koşut biçimde gelişmiş ve yaygınlaşmıştır (İşten, 2007, s. 3).

Kamu hizmeti kavramının devlet faaliyetlerine ve örgütlenmesine ilişkin ölçüt kavram niteliğine ve yasalarda sık kullanımına rağmen geçerli genel bir tanım yapılması güçtür. Dönemin gereklerine ve gelişmelerine göre değişim gösteren içeriği de belirsizdir. Kanun koyucunun kavramı tanımlama endişesi bulunmadığı, yargının kasten tanımlamaktan kaçındığı ve doktrinde ise tanım yapılmasının başarısız olduğu ileri sürülmüştür (Gülan, 1988, s. 147-148; Gözübüyük ve Tan, 2001, s. 541-542).

Literatürde genellikle kamu hizmetinin eksiksiz olarak tanımlanmasının güçlüğünden bahsedildiği ve birtakım ayırt edici özellikler üzerinde durulduğu görülmektedir. Gözübüyük ve Tan (2001, s. 544-548), kamu hizmetinin; asli sahibinin idare olduğu, konusunun toplumun ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik faaliyetlerden oluştuğu ve bu faaliyetlerin belirli oranlarda kamu hukuku ve özel hukuk rejimlerine göre yürütüldüğü üzerinde durmuştur. Günday (2015, s. 331-333), siyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilip kamu hizmeti olarak tespit edilmiş, hangi elle ve usulde yürütüldüğü fark etmeksizin devletin denetimi ve gözetimi altında bulunan faaliyetlerin kamu hizmeti sayılacağını ifade etmiştir. Ayrıca kanunda bir faaliyetin kamu hizmeti olduğuna dair bir açıklık bulunmaması halinde

faaliyetin yürütülmesinde kamusal yetki ve usullerin kullanılması veya yapılan sözleşmelerde özel hukuku aşan kayıt ve şartların bulunması gibi ölçütlerden yararlanılabileceğini belirtmiştir. Ulusoy ise (2023, s. 508-511) kamusal bir ihtiyacı gidermeye yönelik bir faaliyetin özel hukuktan farklı bir hukuki rejime tamamen veya kısmen tabi tutulmasının ayırt edici unsur olduğunu savunmaktadır. Bu durumda önemli olan, hizmetin idarenin nihai sorumluluğunda aksatılmadan ve eşit koşullarda sunulması gibi birtakım kurallar çerçevesinde yürütülmesi ve kamusal bir otorite tarafından denetlenmesidir.

Dilimizde çoğunlukla bir faaliyeti ifade edecek biçimde kullanılan kamu hizmeti kavramına ilişkin hemen her tanımın; kamu tüzel kişisince veya onun denetimi altında yürütülmesi (organik unsur) ve giderilmesinde kamu yararı bulunan toplumun genel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olması (maddi unsur) esaslarını birlikte barındırdığı (Yasin, 2020, s. 530) söylenebilir. Ayrıca her kamu hizmetinin bir maliyeti bulunması ve dolayısıyla önemli bir kamusal harcama gerektirmesi, bir kamu hizmetinin kurulmasının özel teşebbüs hürriyetini sınırlandırması gibi nedenlerle bir faaliyetin kamu hizmeti olarak tespitinin kanun koyucu tarafından yapılması gerektiği (Ulusoy, 2023, s. 505) kabul edilmektedir.

2.2. Kamu Hizmetinin Özellikleri

Bir faaliyet olarak kamu hizmetinin; kamu tüzel kişisince yürütülmesi, konusunun kişi veya grup çıkarlarından öte toplumun genel ihtiyaçlarına yönelik olması ve bu niteliğinin tespit edilerek hizmetin kurulmasına yönelik karar alacak üst iktidarın gerekliliği bizi kamu hizmeti sağlayıcısı ulus devlete ve kamu hizmetlerinin yararlanıcısı topluma götürmektedir.

2.2.1. Kamu Hizmeti Sağlayıcısı Ulus Devlet

Devlet, insanlar tarafından üretilmiş bir olgudur. Kadim zamanlardan beri yüzyıllar boyunca dönüşüm yaşamıştır ve bu dönüşüm halen, hızla devam etmektedir (Özkaya, 2020, s. 319, 326). Bugün ulus devlet olarak tanımladığımız devlet modeli, 1500'lü yıllardan itibaren Batı'nın dünya sistemini etkilemesiyle başlayan süreçte şekillenmiştir. İmparatorlukların diğer devletler karşısında kendilerini hiyerarşik olarak üstün gördükleri ve bölgelerinde hâkim güç olarak hareket ettikleri geleneksel dönemin devlet, egemenlik ve kimlik anlayışları 1648 Westphalia Barışı sonrasında

geçerliliğini kaybetmeye başlamıştır. Avrupa'yı zayıflatan mezhep savaşlarının en büyüklerinden olan Otuz Yıl Savaşlarını sonlandırmak için yapılan 1648 Westphalia Barış Antlaşması ile tek başına karşısındakileri yenemeyen siyasi birimler arasında yeni bir güç dengesi oluşmuştur. Bu durumu takiben yaşanan dini otoriteyle paylaşılan egemenliğin doğrudan hükümdarın elinde toplanması, siyasi sınırların çizilmesi gibi gelişmeler; egemen eşit devletlerin karşılıklı tanındığı yeni bir devletler sisteminin ortaya çıkmasına imkân sağlamıştır (Özel Özcan, 2019, s. 51-56).

Yeni sistemin öznesi modern devletin üzerinde örgütlendiği toprak, 18'inci ve özellikle 19'uncu yüzyıllarda yaşanan siyasal ve yönetsel modernleşme süreci içerisinde anlam genişlemesi yaşamıştır. İçeriği kimlik, bütünlük gibi bazı alt kavramları kapsayacak, içeri ve dışarının tanımlanmasına olanak sağlayacak şekilde zenginleşmiş ve topraktan türetilen teritoryal/topraksal kavramıyla ifade edilmeye başlanmıştır. Ekonomik ve toplumsal ilişkilerin hukuksal ve yönetsel boyutlarıyla toprağa bağlı biçimde tanımlanması olarak ifade edilebilecek teritoryal sabitlik temelinde kamu örgütlenmesinin toprağa sabitlenmesiyle; devletin üzerinde örgütlendiği toprak parçası ve ona bağlı unsurlar, iktidar tarafından yönetilebilir ve denetlenebilir hale getirilmiştir (Karasu, 2017, s. 88-90).

Yönetilebilir tüm ilişkiler üzerinde düzenleme ve denetleme gücüne sahip devletin mutlak otoritesinin kim tarafından ve nasıl kullanılacağı sorusu modern devletin ulus devlet formuna dönüşümünün anahtarı olmuştur. Aydınlanma çağı düşünürlerinden Rousseau, devleti insan unsuru sayesinde ortaya çıkan bir siyasal bütün olarak ele almış ve vatandaşlık statüsünün temel bir karakteristiği olan kişiler arasında eşitlik vurgusunda bulunmuştur. Devlet iktidarında monark yerine ulus/millet unsurunu koyan Rousseau'nun düşüncesi, 1789 Fransız Devrimi ile egemenliğin monarktan alınarak halka devredilmesiyle somutlaşmış; öncesinde mutlak monarşi ile bağdaştırılan milliyetçilik anlayışı demokratik yönde evrilmeye başlamıştır (Güyevi, 2019, s.142-149).

Ülkedeki tüm insanlardan oluşan topluluğun, demokrasi kavramı içindeki halk (demos) olarak egemenliğinin kabulü; kişilerin eşit olarak halkta, ulusta bütünleşmeleriyle mümkün olmuştur. Kişilerin tamamının yani halkın iradesi, yasalar aracılığıyla herkesin uymak zorunda olduğu normlar şeklinde dışa vurmuş ve yönetme-yönetilme ilişkisi hukuki çerçeveye oturtulmuştur (Ağaoğulları, 1991, s. 22-

24). Yönetme yetkisini elinde bulunduran devletin sınırsız ve bölünmez kabul edilen iktidarı, hukuk devleti ilkesi ile sınırlanmış ve kuvvetler ayrılığı ilkesi ile dengelenmiştir (Gönenç, 2007, s. 148). Kuvvetler ayrılığı ilkesi, kişilerin hak ve özgürlüklerinin sağlanabilmesi ve toplum çıkarlarının korunmasının güvence altına alınması amacıyla devlet iktidarının bölünmesi şeklinde tanımlanabilir. İktidarın yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç organ arasında birbirini sınırlayıp dengeleyecek biçimde paylaşılması esasına dayanmaktadır (Doğan ve Geyik, 2020, s. 21-23). Hukuk devleti ilkesi ise devlet faaliyetlerinin keyfi biçimde yürütülmesini engellemek üzere devletin eylem ve işlemlerinin önceden belirlenmiş soyut ve genel hukuk kurallarına tabi kılınarak kısıtlanması şeklinde tanımlanabilir (Kuyaksil ve Altunbaş, 2012, s. 20).

Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak, devlet iktidarının sınırlandırılması ve insan haklarının devlet karşısında güvence altına alınması isteği sonucu anayasacılık akımı ortaya çıkmıştır.

“Devletin temel organlarının görev ve yetkileri anayasa tarafından düzenlenirse ve keza vatandaşların temel hak ve hürriyetleri anayasalarda sayılırsa, bu devletin sınırlandırıldığı ve vatandaşların korunduğu anlamına gelir. Şöyle ki, böyle bir anayasanın kabul edilmesinden sonra, bir devlet yetkisini herhangi bir organ değil, anayasanın belirlediği organ kullanabilir. Keza bu organ da sadece anayasanın kendisine verdiği yetkileri kullanabilir (Gözler, 2023, s.70).”

Tüm bu gelişmeler neticesinde; teritoryal yapılanan, ortak bir ulusal kimliği paylaşan kişilerle vatandaşlık statüsü üzerinden hukuki bir bağ kurmuş, anayasasında iktidarının sınırları belirlenmiş, genel ve soyut hukuk kurallarına tabi olarak teşkilatlanan ve faaliyetlerini gerçekleştiren ulus devlet karşımıza çıkmıştır.

2.2.2. Kamu Hizmeti Yararlanıcısı Toplum

Habermas’ın modern döneme ait bir kavram olarak tanımladığı *kamu* ulus devlette; ülke sınırları içerisinde birlikte yaşayan ve ortak özelliklere sahip olduğu kabul edilen topluluğu, halkın bütünü ifade etmektedir. Halkın yasalar ve kurumlar aracılığıyla ulus devlet vatandaşlığı üzerinden türdeş bir toplumu ifade eder hale gelmesiyle kamu=halk=vatandaş eşitliği ortaya çıkmıştır (Ekşi Uğuz ve Saygılı, 2016, s. 129-136; Uzun, 2022, s. 214-215).

Ulus devlet düzeninde her ilişki teritoryal temelde inşa edilir. Sınırlar ile birbirinden fiziki olarak ayrılmış olan devletlerin vatandaşları ile vatandaş olmayanlar arasında da açık bir ayırım bulunmaktadır (Yıldırım Yücel, 2019, s. 43-44). Bir kere iktidarın kaynağı vatandaşlar olduğundan devlet faaliyetlerinin odağında vatandaşlar bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin asli sorumlusu devlet, vatandaşlara hizmet sağlayan bir mekanizma olarak kurgulanmıştır. Fakat uluslararası göçlerle birlikte göçmenlerin de teritoryal ilişkiler ağına dahil olması bu durumu değiştirmiştir (Uzun, 2022, s. 215).

Haklara ve dolayısıyla hizmetlere erişimin vatandaşlıktan geçtiği bir düzende kişilerin vatandaşı olmadıkları bir devletin ülkesinde yaşamaları, koşulları belirsiz yeni bir ilişki türü doğurmuştur. Bir ülkenin sınırları içerisinde birlikte yaşayan kişilerin oluşturduğu kamu homojen yapısını kaybetmiş, kamusal ihtiyaçlar olarak adlandırılan ortak ihtiyaçlar tür ve sayı bakımından artmıştır (Uzun, 2022, s. 216). “Mekânın paylaşımı noktasında bir vatandaş-yabancı ayırımı söz konusu (Uzun, 2022, s. 216)” olmadığından göçmenlerin de kamu hizmeti yararlanıcısı konumuna geldiği söylenebilir.

Üstelik çokuluslu şirketler ve uluslararası kuruluşların etkinlik kazandığı ve sınırların geçirgenliğinin arttığı bu yeni dönem, ulus devletin egemenliğinin kapsamını da daraltmıştır. Vatandaşlık temelinde kurulan sadakat ve aidiyet ilişkileri farklılaşmış, insan olma sıfatı ile hak sahibi olunması giderek kabul görmüştür. Bu halde devletlerin karar alma serbestisinin belirli yönlerden kısıtlandığı söylenebilir. Fakat nihayetinde ulus ve ulus devlet ortadan kalkmış da değildir (Abadan Unat, 2002, s. 280, 304). Ulus devlet, yasa yapma ve uygulama gücüne sahip en üst iktidar olarak yönetme yetkisini kullanan nihai güçtür.

2.3. Kamu Hizmeti Sunumu

Kamu Hizmeti Okulu kurucularından Duguit'e göre kişilerin çıkarlarından bağımsız ve bunlardan üstün toplumsal yarar, üstün ve ayrıcalıklı yetkileri bulunan yönetici bir güç tarafından sağlanabilir. Ortada toplumsal yaşam için gerekli ancak sürekli ve düzenli bir şekilde yürütülmeyen veya yürütülemeyen bir faaliyet varsa bu doğası gereği kamu hizmetidir ve idare tarafından yürütülmelidir. Bu yaklaşıma göre bir faaliyet toplum tarafından duyulan ihtiyaç neticesinde kamu hizmeti mahiyetini

almakta ve kanun koyucu bunu *kabul* etmektedir. Jeze'e göre ise hizmetin niteliği değil, kanun koyucu tarafından kamu hizmeti olarak yerine getirilmesine karar verilmesi belirleyicidir. Bu görüşten temel alan subjektif yaklaşıma göre bir faaliyetin kamu hizmeti olduğuna ilişkin kanunda açık hüküm bulunması esastır (Çal, 2007, s. 612; İşten, 2007, s. 3; Çapar, Demir ve Yıldırım, 2015, s. 364-365).

Günümüzde subjektivist anlayış etkili olmakla birlikte, ortaya çıktığı dönemde Duguit'in objektivist yaklaşımı kamu hizmeti anlayışına hâkim olmuştur (Ulusoy, 1999, s. 167). Kamu hizmeti niteliğine sahip tüm faaliyetlerin; siyasetten ayrı, belirli kurallara göre yapılanmış ve uzman kişilerin görev aldığı bir idari teşkilat (bürokrasi) tarafından bizzat yürütülmesi genel kabul görmüştür (rek, 2019, s. 16-18). 1980'li yıllara kadar kamu hizmetleri ve bu hizmetleri yerine getiren bürokrasi ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler neticesinde sürekli bir Şekilde büyümüştür. Bir taraftan nüfus artarken diğer taraftan da toplumsal yaşam kentlerde yoğunlaşmış ve toplumun ihtiyaçları değişmiştir. Devletin politik tercihlerinde sosyal devlet anlayışı etkili olurken, kişilerin hak ve özgürlüklerini güvence altına almaya yönelik hukuk devleti anlayışı benimsenmiştir (Kavruk, 1993, s. 154-156).

Kamu hizmetlerindeki genişlemeye koşut biçimde hizmetlerin yürütülmesine ilişkin kural ve ilkeler ortaya çıkmış, devletin uymakla yükümlü olduğu ödevleri artmıştır. Kamu hizmetlerine yönelik teşkilatlanma ve harcamaların en üst seviyeye ulaştığı 1970'lerde yaşanan küresel ekonomik kriz sonrasında; bürokrasinin hantallaştığı ve verimsiz çalıştığı, harcamaların bütçe açığı yarattığı gibi eleştiriler baş göstermiştir (Çapar, Demir ve Yıldırım, 2015, s. 376; rek, 2019, s. 14). 1980'lerden itibaren devletin faaliyet alanının küçültülmesine yönelik yeni anlayış etkili olmuş ve bu durum kamu hizmetlerine de yansımıştır. Hizmetlerin bizzat idare tarafından yerine getirilmesine dair katı anlayış, bazı kamu hizmetlerinin devletin denetimi altında özel kişilerce yürütülmesine imkân verecek Şekilde esneklik kazanmıştır. Kamuya yararlı pek çok faaliyet kamu hizmeti sayılmayıp özel sektör tarafından yürütülürken, kamu yararı sağlaması noktasında tartışmalı ve özel sektör tarafından yrtlen kimi faaliyetler kamu hizmeti olarak kabul edilmiştir. Kamu hizmetlerinin nitelikleri üzerinden belirlenmesini zorlaştıran bu gelişmeler, hizmet sunumunda uygulanan hukuki rejimde de değişikliklere yol açmıştır (Kavruk, 1993, s. 155; İşten, 2007, s. 5).

Bugün bir faaliyetin kamu hizmeti olarak tespiti, kural olarak kanun koyucunun iradesini yansıtan kanunlarla gerçekleştirilmektedir. Kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı bir faaliyet, bizzat görülmek veya düzenlenip denetlenmek üzere idareye görev olarak verilebilir. Ulusal hukukumuzda var olan bir kamu tüzelkişisinin kanunla görevlendirilmesi, yeni bir kamu tüzel kişisinin kurulması ve istisnai bir yöntem olarak bir faaliyetin devletleştirilmesi yöntemleriyle kamu hizmeti kurulabilmektedir. Devletin eskiden beri yürüttüğü eğitim, sağlık gibi idari kamu hizmetlerinin yanında iktisadi, sosyal ve bilimsel-teknik-kültürel alanlarda da tüm ülke genelinde veya sınırları belirlenmiş bir bölgede kamu hizmetleri yürütülmektedir (Yasin, 2020, s. 552-553).

Kamu hizmetlerinin kapsamı ve yürütülmesine ilişkin usul ve esaslar gibi hizmetlerin sunulduğu kesim de zaman içerisinde değişmiştir. Kamunun sırf vatandaşlardan oluşan türdeş bir bütün olarak kabul edilmesinin zorlaştığı günümüzde, insan hakları ve mülteci hukukunun gelişimine bağlı olarak devletlere ülkelerinde yerleşik yabancılara yönelik yükümlülükler getirilmiştir. Tanınmak, gücünü artırmak, çıkarlarını gerçekleştirmek, kaynak ve destek sağlamak, eylemlerini meşrulaştırmak gibi çeşitli amaçları (Aksu, 2022, s. 82) bulunan devletler de uluslararası sözleşmelerle taraf olarak bu yükümlülükleri kabul etmiştir.

Sosyal bir hukuk devleti olan Türkiye'deki yabancıların durumu Anayasa'nın 16'ncı maddesinde düzenlenmiş; yabancıların temel hak ve hürriyetlerinin ancak milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabileceği hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda ülkemizdeki göçmenler, kimi belirli şartlara bağlanan kimi koşulsuz biçimde herkese yönelik sunulan hizmetlerden yararlanabilmektedir.

2.3.1. Kamu Hizmetinin Temel İlkeleri

Yukarıda ifade edildiği gibi kamu hizmetlerinin yürütülmesi hukuk devleti ilkesi gereğince bazı kural ve ilkelere tabi tutulmuştur. Bu ilkelerin hizmetin türü ve kim tarafından sunulduğuna bakılmaksızın tüm kamu hizmetlerini kapsadığı kabul edilmektedir (Ulusoy, 2023, s.535). "Kamu hizmetinin doğasında olduğu kabul edilen bu ilkeler, aynı zamanda kamu hizmeti işleyişinin uyması gereken normlardır (Karahanoğulları, 2004, s. 229)". Kimi kanunlarda yer alan kimi de içtihat kaynaklı olan klasik ilkeler, literatürde

ağırlıklı olarak incelendiği şekliyle; eşitlik, süreklilik, uyarlanma ve bedelsizlik ilkeleri olarak ifade edilebilir.

2.3.1.1. Eşitlik İlkesi

Anayasal bir ilke olan kanun önünde eşitlik ilkesi gereğince devlet; dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım yapmaksızın herkese karşı eşit mesafededir (Anayasa, m. 10). Kamu hizmetlerinin, kanun önünde eşitlik ilkesi ile aynı anlam ve kapsamda hizmetten yararlanan herkese eşit koşullarda sunulması zorunludur. Fakat söz konusu eşitlik biçimsel eşitliktir. Anayasa’da sayılan unsurlar dışında çeşitli özelliklerden kaynaklanan biçimde farklı kategoriler ve uygulamalar ortaya çıkabilir (Karahanoğulları, 2004, s. 244). Bu durum Danıştay’ın eşitlik ilkesine ilişkin 2006/589 no.lu kararında “idare, kamu hizmetini dilediğine sunmakta özgür olmadığı gibi, eşit durumda bulunanlara eşit, farklı konumda bulunanlara da farklı biçimde sunmak zorundadır.” şeklinde ifade edilmiştir (Yasin, 2020, s. 555-556). Eşitliğin yaşama geçmesini sağlamaya yönelik olarak alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz (Anayasa, m. 10).

Eşitlik ilkesinin bir gereği de kamu hizmetinden kimlerin hangi koşullarda yararlanacağına önceden belirlenmesi ve koşulların karşılanması durumunda herkes için aynı hak ve yükümlülüklerin doğmasıdır (Yasin, 2020, s. 555-556). Kamu hizmetlerinin, görevlilerin ve kullanıcıların kanaatlerine göre yürütülememesini işaret eden eşitlik ilkesinin bir görünümü olan yansızlık ilkesi (Karahanoğulları, 2004, s. 248) de yine aynı gereklilikten kaynaklanmaktadır.

2.3.1.2. Süreklilik İlkesi

Süreklilik ilkesi, her türlü kamu hizmetinin ihtiyaç durumunda kesintisiz ve düzenli bir şekilde yürütülmesini ifade etmektedir. Buradaki kesintisizlik her kamu hizmeti için zaman itibari ile aralıksız yürütülmesini kapsamamaktadır. Örneğin eğitim, kültür ve sanat gibi bazı kamu hizmetleri belirli süreli olarak da sunulabilir (Yasin, 2020, s. 556-558; Keleş, 2022, s. 20).

Süreklilik ilkesinin bir gereği de kamu hizmetlerinin sunumu için öngörülen mali kaynakların, teşkilat ve düzenlemelerin sürekli ve belirli olmasıdır (Yasin, 2020, s.558-559). Yürütmenin durdurulması kurumunun istisna olması, kamu görevlilerinin görevden çekilmesine ilişkin şartlar getirilmesi, kamu malının haczedilemezliği gibi

pek çok hukuki düzenleme kamu hizmetlerinin sürekliliğini sağlamak amacını taşımaktadır (Karahanoğulları, 2004, s. 234-241).

2.3.1.3. Uyarlanma İlkesi

Kamu hizmetlerinin yürütülmesi, “*bireysel, özel çıkarlardan ayrı ve bunlara üstün olan toplumsal yarar (http-3)*” şeklinde ifade edilebilecek olan kamu yararını sağlama amacı taşıdığından toplumun ihtiyaçlarındaki değişikliklere göre uyarlanması gerekir. Hizmetin örgütlenmesi ve işleyişinin gerektirdiği durumlarda araç ve gereçler hemen temin edilmelidir. Danıştay’ın 1977/1704 no.lu kararında; kamu hizmeti sunumunda gerek duyulacak araç, gereç ve personel durumunun önceden planlanarak gerekli önlemlerin alınması ve hizmetlerin aksamaması için kurumun *günün koşullarına uygunluğunun* sağlanması kamu kurumlarının ödevi olarak belirtilmiştir. Bu ödev idarenin güç ve olanakları ölçüsünde yerine getirilir (Özer, 2019, s. 15-16; Yasin, 2020, s. 559-560).

2.3.1.4. Bedelsizlik İlkesi

Kamu hizmetlerinin hiçbiri tamamen karşılıksız değildir. Hizmetleri finanse edecek mali kaynaklar, doğrudan ve dolaylı vergiler ile kamusal gelirlere karşılanır. Devletin vergi toplama yetkisi ile kişilerin vergi ödeme yükümlülüğünün temeli devlet faaliyetlerinin finanse edilmesidir. Kamu hizmetlerinin çoğunun maliyeti, toplumun genelinden karşılanmakla birlikte; bazı durumlarda hizmetten yararlananlardan katılma payı alınabilmektedir. Ortaya çıktığı dönemden farklı olarak bugün kamu hizmetlerinin çeşitlenip çoğalmasıyla artan maliyetin, aşırı vergi yüküne ve bir hizmetten hiç yararlanmayanlar aleyhinde adaletsizliğe yol açmaması için bazı hizmetlerden belirli bir bedel alınması yoluna gidilmektedir (Özer, 2019, s. 16; Yasin, 2020, s. 560-561).

2.4. Belediyelerde Kamu Hizmeti Sunulmasının Esasları

Kamu hizmetlerini yürütecek olan Türk idari teşkilatı, Anayasa’nın 123’üncü maddesinde “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır (Anayasa, m. 123)” hükmü ile düzenlenmiştir. Bu hüküm kapsamında iller ve illerin kademeli bölümlerinde yerinden yönetim ilkesine uygun olarak mahalli idare teşkilatları kurulmaktadır. Mahalli

idareler il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileridir (Anayasa, m. 127).

İllerde belediye sınırlarında, büyükşehirlerde il mülki sınırı ile uyumlu olarak il bütününde *belde sakinlerinin* mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamakla görevli idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi belediyedir. Büyükşehir belediyeleri, il belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyeleri, ilçe belediyeleri ve belde belediyeleri olmak üzere çeşitli yapı ve büyüklükte belediye kurulabilmektedir. Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) adrese dayalı nüfus kayıt sistemi verilerine göre 2024 yılı itibariyle Türkiye’de 30 büyükşehir belediyesi, 51 il belediyesi, 922 ilçe belediyesi ve 398 belde belediyesi olmak üzere toplam 1400 belediye bulunmaktadır (http-4).

Bir kamu hizmetinin ulusal veya yerel düzeyde sunulmasına ilişkin ölçüt mahalli müşterek ihtiyaç kavramıdır (Ulusoy, 2023, s. 528). Anayasa Mahkemesi, mahalli müşterek ihtiyaç kavramını “aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve güncelleştirdiği, özünde yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler (http-5)” şeklinde tanımlamıştır. Bir kamu hizmetinin mahalli müşterek nitelikte olup olmadığı kanunla tespit edilmektedir.

Belediyelerin faaliyet alanı, belediye sınırları ile belediye meclisi kararı alınan mücavir alanları kapsamaktadır. Belediyelerin bu faaliyet alanı içinde oturan, bulunan veya ilişkisi olan her şahsın yararlanıcısı olabileceği (Belediye Kanunu, m. 14);

- Kentsel alt yapı ve üst yapı hizmetleri,
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans,
- Konut, çevre ve temizlik hizmetleri,
- Sosyal hizmet ve yardım,
- Meslek ve beceri kazandırma,
- Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar,
- Devlete ait okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımı,

gibi daha pek çok hizmeti sunmak görev ve sorumluluğu bulunmaktadır.

Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinde hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırasının, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirleneceği düzenlenmiştir.

Belediye mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir (Belediye Kanunu, m. 3). Anayasa Mahkemesi'nin 05.07.2018 tarih ve E. 2018/7 K. 2018/80 sayılı kararında mali özerklik kavramı, "mahallî idarelerin mali kaynaklarının bir bölümünü yerel vergi ve harçlardan oluşturmalarını, gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçlarına uygun bir biçimde kullanabilmelerini ve esnek bir bütçe sistemine sahip olmaları (http-6)" şeklinde açıklanmıştır. Dura ve Karakoç (2019, s. 23-24), belediyelerin toplam gelirlerinin %40'ının yerel vergi gelirleri ile su ve ulaştırma hizmetleri ağırlıklı teşebbüs ve mülkiyet gelirlerinden; %60'ının ise merkezi yönetimden alınan transfer ve paylardan finanse edildiğini ve dolayısıyla yerel yönetimlerin üzerinde tam kontrol sağladıkları oranın sınırlı olduğunu belirtmektedir.

Bu halde belediyelerce kamu hizmeti sunulmasının esası, belediyenin faaliyet alanı içerisinde sunulan hizmetin mahalli müşterek nitelikte olmasıdır. Mahalli müşterek nitelikte olduğu kanunla tespit edilip belediyelere görev olarak verilen hizmetlerin yerine getirilebilmesi, karar alabilme ve bu kararları uygulayabilme serbestisine sahip olmaktan geçmektedir (Yıldırım, 2020, s. 40). Bu serbestinin sağlanması için idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olan belediyelerin sunduğu tüm hizmetlere ilişkin yetki ve sorumluluk alanlarının açıkça düzenlenmesi ve yeterli kaynak aktarılması gerekmektedir.

2.5. Göçmen Kavramı

Araştırmada sıkça kullanılan göçmen kavramının tanımlanıp açıklanması çalışma açısından önem arz etmektedir. Zira kavramın hem sosyolojik hem de hukuki kullanımlarında farklılıklar bulunmaktadır. Uluslararası Göç Örgütüne göre, göçmen kavramının uluslararası ölçekte kabul edilmiş evrensel bir tanımı bulunmamaktadır (IOM, 2013, s. 37). Genellikle başka bir ülkeye yerleşmek üzere göç eden kişiler için kullanılan kavramın tanımlanmasında kapsayıcı ve ayrıştırıcı olmak üzere iki farklı yaklaşım mevcuttur. Kapsayıcı yaklaşımda göç etme nedenine bakılmaksızın bir ülkeye yerleşmek üzere göç eden herkes göçmen olarak kabul edilirken, ayrıştırıcı yaklaşımda zorunlu nedenlerle göç eden kişiler kapsam dışında bırakılmaktadır (Uzun, 2022, s. 56). Birleşmiş Milletler gönüllü olup olmadığına, düzenli veya düzensiz yollardan gerçekleşip gerçekleşmediğine bakılmaksızın en az bir yıl süreyle başka bir ülkede ikamet eden kişileri göçmen olarak tanımlamaktadır (IOM, 2013, s. 37). Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği ise göçmen (migrant) kavramının,

zorunlu göç eden kişileri kapsamayacak biçimde kullanılmasını önermektedir (UNHCR, Master Glossary of Terms, 2021).

Ulusal hukukumuzda ise göçmen kavramı 2006 tarih ve 5543 sayılı İskân Kanunu'nda "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlar (İskân Kanunu, m. 3/c)" şeklinde tanımlanmıştır. Türkiye'deki yabancılarla ilgili iş ve işlemlerin düzenlendiği 2013 tarih ve 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda (YUKK) ise göçmen tanımı yer almamaktadır. Ancak ilgili kanunda hakkında sınır dışı etme kararı alınmış ve gönüllü geri dönüş yapmak isteyen kişiler için *düzensiz göçmen* kavramı kullanılmış (YUKK, m. 60) ve *göçmen kaçakçılığı suçu* ifadesine de yer verilmiştir (YUKK, ek madde 1). Türk Ceza Kanunu'nda göçmen kaçakçılığı, maddi menfaat elde etmek amacıyla yasal olmayan yollardan; bir yabancıyı ülkeye sokmak veya ülkede kalmasına ve Türk vatandaşları ile yabancıların yurt dışına çıkmasına imkân sağlamak (TCK, m. 79) şeklinde tanımlanmıştır.

Ayrıca göçmenlikten söz edebilmek için varlığı gereken göç etme eylemi; yabancıların yasal veya yasa dışı yollarla ülkeye girişi, kalışı ve çıkışı ile uluslararası koruma şeklinde ifade edilmiştir (YUKK, m.3/1). Bu tanımın öznesi olan yabancılar, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup olmadığına bakılmaksızın "Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan" herkesi ifade edecek şekilde tanımlanmıştır (YUKK, m. 3/ü). Bu halde hukuki zeminde göçmen kavramının, temelde bir statüyü ve bundan farklı olarak soydaşlık kriteri aranmadan tüm yabancıları işaret edecek şekilde kullanıldığı söylenebilir.

Bu çalışmada Türkiye'ye *geçici veya daimî olarak yerleşmek amacıyla gelmiş* tüm yabancılar göçmen olarak kabul edilmekte ve göçmen kavramı, koruma başvuru ve statü sahipleri ile ikamet izni sahiplerinin tümünü kapsayacak bir çatı kavram olarak kullanılmaktadır. Dolayısıyla bu kullanım İskân Kanunu'nda belirtilen göçmen tanımının aksine hukuki ve siyasi bir statüye karşılık gelmemekte, benzer durumda olanları içine alan bir genelleştirmeyi düşündürmektedir.

2.6. Türk Hukuku'nda Göçmenlerin Yasal Statüleri

Türkiye'nin uluslararası göç yönetiminin yasal ve kurumsal altyapısını oluşturan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun yayımlandığı

2013 yılına kadar Türkiye'ye yerleşecek yabancılara ilişkin esaslar Türk kimliği ve kültürünü esas alan bir anlayışla göçmen statüsü çerçevesinde düzenlenmiştir. Sığınma amacıyla gelen yabancılar ise 1994 İltica Yönetmeliği kapsamında mülteci ve sığınmacı statüleri üzerinden ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur.

Türkiye'ye yönelen uluslararası göç hareketlerinin çeşitlenmesi ve yoğunlaşması neticesinde uluslararası hukuka uyumlu yeni bir göç yönetimi anlayışı benimsenmesinin de etkisiyle hukuki düzenlemeler ve kurumsal değişiklikler yapılmasına ihtiyaç duyulmuştur. Bu kapsamda 11 Nisan 2013 tarihinde 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu yayımlanmıştır (Erten, 2015, s. 6-8).

Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda düzenlendiği üzere yabancılar, Türkiye'ye geçerli pasaport veya pasaport yerine geçen belgelerle sınır kapılarından giriş yapabilir; geliş amaçlarını da belirten vize almışlar veya vize muafiyeti tanınmışsa doksan güne kadar ülkede kalabilirler. Vizenin veya vize muafiyetinin tanıdığı süreden ya da doksan günden fazla kalmak isteyen yabancılar ikamet izni veya ikamet izni yerine geçen çalışma izni almak zorundadır. İkamet izinleri ile yabancının hak ve yükümlülükleri çerçevesinde ülkemizde kalışları yasal bir zemine oturtulmaktadır (http-7). Uluslararası korumadan yararlanmak amacıyla gelen yabancılara iltica prosedürleri kapsamında tanınan yasal statüler çerçevesinde koruma sağlanmaktadır. Ülkemize yerleşmek amacıyla gelen Türk kimliği ve kültüründen kabul edilen yabancılara ise İskân Kanunu gereğince göçmen statüsü sağlanmaktadır.

Çalışmanın konusu itibarıyla Türkiye'de yerleşmiş bulunan, yani mekânsal anlamda toplumun bir parçası haline gelmiş ve kamu hizmet yararlanıcısı konumundaki yabancının hukuki statülerinin özet olarak açıklanmasında fayda görülmektedir.

2.6.1. İkamet İzni

İkamet izni, Türkiye'de kalmak üzere verilen izin belgesini ifade etmektedir. İkamet izinlerinin; süresi, kimlere verilebileceği, hangi şartların arandığı ve reddi, iptali veya uzatılmamasına ilişkin usul ve esaslar YUKK ile ayrıntılı biçimde düzenlenmiştir. İkamet izni başvurusu yabancının vatandaşı olduğu veya yasal olarak bulunduğu ülkelerdeki konsolosluklara yapılmaktadır. Konsolosluklar, başvuruları

görüşleriyle birlikte Göç İdaresi Başkanlığına iletir ve alacağı cevaba göre işlemi yerine getirir. Türkiye içinden istisnai hallerde valiliklere de başvuru yapılabilmektedir. Kalış amacına bağlı ve her yabancı için ayrı olarak; kısa dönem ikamet izni, aile ikamet izni, öğrenci ikamet izni, uzun dönem ikamet izni, insani ikamet izni ve insan ticari mağduru ikamet izni olmak üzere altı çeşit ikamet izni düzenlenmiştir. İkamet izinleri uzatılabilir ve ikamet izinleri arasında geçiş yapılabilmesi mümkündür.

2.6.2. Koruma Statüleri

Uluslararası koruma; kendi ülkeleri dışında bulunan, orada risk altında oldukları için geri dönemeyen ve kendi ülkeleri onları koruyamayan veya korumak istemeyen kişilere veya gruplara sağlanan korumayı (UNHCR, Glossary of Terms, 2021) ifade etmektedir. Ulusal hukukumuzda mültecilik statüsünün sağlanmasında coğrafi kısıtlama uygulaması sürdürüldüğünden, uluslararası koruma kavramı; mülteci, şartlı mülteci ve ikincil koruma statüsü (YUKK, m. 3/1-r) şeklinde tanımlanmaktadır. Ayrıca “uluslararası teamülde mülteciliğin ‘bireysel başvuruya’ dayalı bir süreç olarak uygulanmasından hareketle, kitlesel zorunlu göç akımlarının yönetiminde (Erdoğan, Şener, ve Ağca 2021, s. 44)” geçici koruma statüsü sağlanmaktadır.

Uluslararası koruma başvuruları, valiliğe bağlı İl Göç İdaresi Müdürlükleri ile sınır kapılarında veya ülke içinde kolluk birimlerine yapılabilmektedir. Başvuru ile ilgili işlemler valilikçe yürütülmektedir. Kayıt işlemleri tamamlanan başvuru sahiplerine ve varsa aile üyelerine, koruma talebinde bulunduğunu belirten ve ikamet izni yerine geçen bir yıl süreli uluslararası koruma başvuru sahibi kimlik belgesi verilir. Bu süre içerisinde başvuru sonlandırılmazsa bir yıl süreyle kimlik belgeleri yenilenir. Başvuru sahiplerinden talebi uygun görülenlere uluslararası koruma statülerinden biri sağlanır (http-8).

2.6.2.1. Mülteci

Koruma talebinde bulunan yabancıya mülteci statüsünün sağlanabilmesinin şartları Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nun 61’inci maddesinde düzenlenmiştir;

- Irkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşüncelerinden dolayı zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korkmak,
- Vatandaşı olduğu ülkenin veya önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunmak, oraya dönememek veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istememek,
- Vatandaşı olduğu ülkenin veya önceden yaşadığı ikamet ülkesinin korumasından yoksun olmak,
- Olayların Avrupa’da meydana gelmesi.

Türkiye’nin 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolüne coğrafi kısıtlama ile taraf olması nedeniyle gerekli diğer şartlar karşılansa dahi mülteci statüsü sadece Avrupa’da meydana gelen olaylar sonucunda koruma talebinde bulunan yabancılara sağlanmaktadır.

2.6.2.2. Şartlı Mülteci

Avrupa dışında meydana gelen olaylar nedeniyle koruma talebinde bulunan yabancılara, mülteci statüsü sağlanabilmesi için gerekli diğer şartları sağlamaları durumunda tanınan uluslararası koruma statüsüdür. Bu kişiler üçüncü ülkeye yerleştirilinceye kadar, şartlı mülteci statüsünde Türkiye’de kalmalarına izin verilmektedir (YUKK, m. 62).

2.6.2.3. İkincil Koruma

Mülteci veya şartlı mülteci statülerinin sağlanamayacağı ancak menşe ülkesine veya ikamet ülkesine gönderildiği takdirde;

- Ölüm cezasına mahkûm olacak veya ölüm cezası infaz edilecek,
- İşkenceye, insanlık dışı ya da onur kırıcı ceza veya muameleye maruz kalacak,
- Uluslararası veya ülke genelindeki silahlı çatışma durumlarında, ayırım gözetmeyen şiddet hareketleri nedeniyle şahsına yönelik ciddi tehditle karşılaşacak olması nedeniyle;

Menşe ülkesinin veya ikamet ülkesinin korumasından yararlanamayan veya söz konusu tehdit nedeniyle yararlanmak istemeyen yabancı ya da vatansız kişiye sağlanan uluslararası koruma statüsüdür (YUKK, m. 63).

2.6.2.4. Geçici Koruma

Kitlesel olarak veya kitlesel akın döneminde bireysel olarak, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen; ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, uluslararası koruma talebi bireysel olarak değerlendirmeye alınamayan yabancılara sağlanan koruma statüsü (Geçici Koruma Yönetmeliği m. 3/1) geçici koruma statüsüdür. Geçici koruma kararı ilgili Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı tarafından alınır.

2014 tarihli Geçici Koruma Yönetmeliği'nde geçici koruma statüsü sahipleri hakkında geri göndermeme yasağı (GKY, m. 6) bulunduğu ancak Bakanlığın teklifi üzerine Cumhurbaşkanı kararıyla geçici korumanın sonlandırılabilceği düzenlenmiştir. Cumhurbaşkanı kararı ile geçici korunanların ülkelerine dönmesine, koşullarını taşıdıkları uluslararası koruma statüsünün toplu olarak veya başvuru üzere bireysel olarak sağlanmasına veya belirlenen koşullarda Türkiye'de kalmalarına karar verilebilmektedir (GKY, m. 12). Ayrıca Türk vatandaşlığının veya diğer yasal statülerden birinin kazanılması dahil olmak üzere çeşitli şekillerde geçici koruma bireysel olarak da sonlanabilmektedir (GKY, m. 13). Yine aynı yönetmelikte geçici koruma kimliğine sahip olanların ülkede kalabileceğini ancak bu belgenin ikamet izni yerine geçen belgelerle eşdeğer sayılmadığı, uzun dönem ikamet iznine geçiş ve ikamet süresine bağlı olarak Türk vatandaşlığına başvuru hakkı sağlamadığı (GKY, m.25) ve uluslararası koruma başvurularının işleme konulmayacağı (GKY, m. 16) düzenlenmiştir.

2.6.3. Soydaşlık Temelinde Göçmen Statüsü

5543 sayılı İskân Kanunu'na göre Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya iki ülke arasında yapılan anlaşmaya göre toplu olarak Türkiye'ye gelen kişilere sağlanan statüdür. Bu kişilerden iskân yardımı istememek kaydıyla ülkeye yerleşmek üzere bireysel olarak müracaat edenlere Dışişleri ve İçişleri Bakanlıklarının uygun görüşleri alınarak serbest göçmen vizesi verilmektedir. Yabancı devletlerle yapılan anlaşma neticesinde toplu olarak gelenler

ise Cumhurbaşkanının kararı uyarınca İçişleri Bakanlığı tarafından serbest göçmen olarak kabul olunurlar. Göçmen olarak kabul olunanlara geçici kimlik belgesi olarak kullanılmak üzere iki yıl geçerliliği bulunan göçmen belgesi verilmektedir.

2009 tarih ve 5901 sayılı Vatandaşlık Kanunu'nun 12'inci maddesinin d fıkrasına göre milli güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil etmemek koşuluyla; göçmen statüsündeki kişiler, Cumhurbaşkanı kararı ile Türk vatandaşlığını istisnai yolla kazanabilmektedir.

3. YÖNTEM

Çalışmanın bu kısmında araştırmanın modeli, evren ve örneklem ile verilerin toplanma süreci ve analizine ilişkin açıklamalara yer verilmiştir.

3.1. Araştırmanın Modeli

Bu çalışma, nitel bir araştırma örneğidir. Nitel araştırma yöntemlerinden doküman analizi yöntemi kullanılmıştır. “Doküman analizi, araştırılması hedeflenen olgu veya olgular hakkında bilgi içeren yazılı materyallerin analizini kapsar (Yıldırım ve Şimşek, 2021, 189)”. Bu analiz yöntemi ile kavramsal çerçeve ortaya konulmaya çalışılmış ve belediyeler ile göçmenler arasında kurulan hizmet ilişkisine dair çeşitli verilere ulaşabilmek hedeflenmiştir. Bu kapsamda araştırma konusuna ilişkin yayımlanan kitaplar, makaleler, raporlar, yüksek lisans ve doktora tezleri, ilgili kurumların internet veri tabanları ve bildirimlerden faydalanılmıştır.

Doküman taraması sonucunda elde edilen veriler tümdengelimci analiz yöntemi ile ortak bir formatta sınıflandırılmış ve kamu hizmetlerinin temel ilkeleri kapsamında değerlendirilmiştir. Son olarak değerlendirme sonucunda birtakım öneriler getirilmiştir.

3.2. Evren ve Örneklem

Çalışma kapsamında Türkiye’de yerleşik bulunan göçmenler ile belediyelerin hizmet ilişkisine açıklık getirmek amaçlanmaktadır. Bu amaçla gerçekleştirilen araştırmada belediyeler arasında yapı ve büyüklük bakımından ayırım yapılmaksızın bir kamu tüzel kişisi olarak *belediye* ele alınmıştır.

4. BULGULAR VE YORUMLAR

Tez çalışmasının bu kısmında göçmen politikalarına ilişkin “süreç yönetiminde hiçbir müdahale ya da tercih imkânı olmayan fakat kendi yönettikleri alanda yaşayan herkese hizmet vermek zorunda olan (Erdoğan, Şener ve Ağca, 2021, s. 33)” belediyelerin göçmenlerle olan ilişkilerinin, yetki ve sorumluluk bakımından incelenmesi amacıyla doküman analizi gerçekleştirilmiştir. Belediyelerin bu süreçte karşılaştığı sorunlar; hukuki, mali ve yönetsel olmak üzere üç başlık altında sınıflandırılmıştır.

4.1. Türkiye'nin Göçmen Politikası ve Göçmenlerin Mevcut Durumu

Türkiye'nin kuruluşundan itibaren Soğuk Savaş dönemine kadar ulus devlet inşası çerçevesinde soydaşlık kriteri ve güvenlik esasları ile göçmen politikası izlediği söylenebilir. 1934 tarih ve 2510 sayılı İskân Kanunu'nda Türkiye'ye yerleşecek yabancılara ilişkin esaslar bu anlayışa uygun olarak düzenlenmiştir (Aksu ve Bayır, 2020, s. 332). 2510 sayılı İskân Kanunu'na göre Türk soyundan gelenler ve İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu) kararı ile Türk kültürüne bağlı kabul edilenler ülkeye yerleşebilecektir. Dönemin göç hareketleri incelendiğinde Balkanlardan gelen Müslüman Arnavut, Boşnak ve Pomakların ülkeye kabul edildiği görülmektedir. Bu toplumların Osmanlı tebaası olarak uzun yıllar ortak değer ve tutumları paylaşmaları nedeniyle Türkiye ile aralarında aidiyet bağı bulunduğu kabul edilmiş; barınma ve geçinme ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik uygulamalar gerçekleştirilerek iskân edilen göçmenlere sonradan vatandaşlık verilmiştir (Polat, 2021, s. 147-149).

Türkiye'nin ulus devlet inşasına yönelik politikasını sürdürdüğü 1950 sonrası dönemde tüm devletlerin göç ve göçmen politikasını derinden etkileyecek uluslararası gelişmeler yaşanmıştır. İkinci Dünya Savaşı sırasında Avrupa'da milyonlarca kişinin yerinden edilmesiyle birlikte uluslararası nitelikte bir *mülteci sorununun* kabulü yeni bir düzenin doğmasına neden olmuştur. Önceleri belirli mülteci gruplar için başlatılan çalışmaların kapsamı genişletilmiş ve 1951 yılında Mültecilerin Hukuki Statüsüne

İlişkin Cenevre Sözleşmesi ile mülteciliğin ilk defa duruma dayalı genel bir tanımı yapılmıştır. Taraf devletlere, geri göndermeme ilkesi ve mülteci haklarına ilişkin birtakım yükümlülükler getirilerek uluslararası koruma sisteminin temelleri atılmıştır (Kamu Denetçiliği Kurumu, 2018, s. 60-62).

Türkiye, 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolünü coğrafi kısıtlama ile mültecilik statüsünü sadece Avrupa'dan gelenleri kapsayacak şekilde kabul etmiştir. Ancak bu yükümlülüğüne yönelik mevzuatta herhangi bir yasal düzenleme gerçekleştirilmemiştir. 1980'lere kadar ülkeye yerleşmek amacıyla gelenlerin ağırlıklı olarak Türk kimliğine bağlı olduğu kabul edilen kişiler olması nedeniyle iltica alanında yasal bir düzenleme bulunmaması önemli bir sorun teşkil etmemiştir. Bu durumun 1980'lerden itibaren komşu coğrafyalarda yaşanan iç çatışmalar, rejim değişiklikleri ve savaşlarla birlikte ülkeye göç akını yaşanmasıyla değiştiği söylenebilir. Ülkeye kabul edilenlerden sadece Bulgaristan'dan gelenler İskân Kanunu kapsamında değerlendirilmiştir. Türk soyundan ve kültüründen kabul edilmediği için İskân Kanunu kapsamına alınmayan ve ayrıca mülteci statüsü sağlanamayan diğer göçmenlerin hukuki durumu ise belirsizdir. Mevzuattaki hukuki boşluğun giderilmesi amacıyla 1994 yılında İltica Yönetmeliği çıkarılmıştır. Avrupa dışından sığınma amacıyla gelen yabancılara iltica başvurusunda bulunma hakkı tanınmış ve üçüncü bir ülkeye yerleştirilinceye kadar geçici olarak koruma sağlanması hüküm altına alınmıştır. Böylece, iltica alanında sığınmacı ve mülteci statüleri üzerinden yasal olarak ikili bir ayırım yapılmıştır (Utar, 2023, s. 124-129).

Türkiye'ye yönelen uluslararası göç hareketleri sığınmacı göçü ile sınırlı değildir. Sovyetler Birliği'nin çöküşünü takiben yaşanan işgücü göçü ile artarak devam etmiştir. Küreselleşme ile birlikte Afrika ve Asya'dan gelişmiş bölgelere doğru uluslararası göç hareketlerinin hız kazanması, Avrupa'ya komşu olan ve 1990'lı yıllardan itibaren liberal bir vize politikası benimseyen Türkiye'yi de etkilemiştir. Avrupa'ya geçmek üzere yasal yollarla gelen ancak Avrupa'ya geçmeyi başaramayan yabancıların çoğu yasadışı biçimde ülkemizde kalmıştır (Demirhan ve Aslan, 2016, s. 39; Utar, 2023, s. 124-129).

2000'lere kadar uzun yıllar boyunca uluslararası göç akışının ve bu akışın yönetiminin göz ardı edildiği (İçduygu ve Biehl, 2012, s. 16) söylenebilir. Türkiye'ye gelen göçmenlerin büyük bir kısmı mülteci statüsü tanınmadan geçici olarak koruma

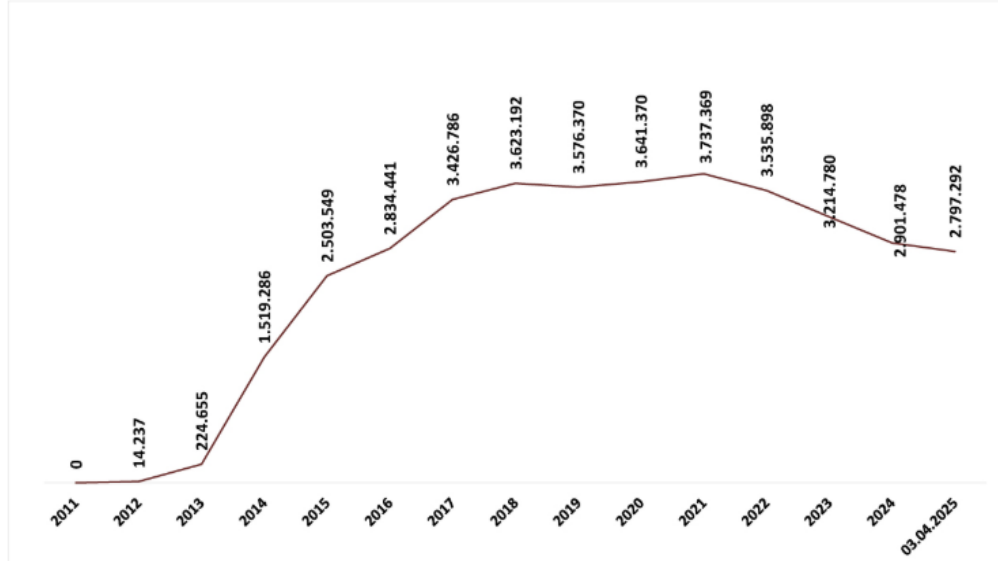
altında veya kayıt dışı bir durumda ülkede kalmıştır. Uluslararası göç ve göçmenlere yönelik iş ve işlemlerde uygulanacak usul ve esasları içeren *kanun seviyesinde* yasal bir düzenleme ise bulunmamaktadır. Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylığının kabul edilmesiyle birlikte, 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne getirilen coğrafi kısıtlamanın kaldırılması ve AB ile geri kabul anlaşmasının tamamlanması da dahil olmak üzere iltica alanında AB müktesebatına uyum sağlamak (http-9) ve göç alanında yaşanan aksaklıkları gidermek üzere çalışmalara başlanmıştır. Düzensiz göç ve sığınmacı göçlerindeki artış karşısında göç ve iltica rejimlerini sıkılaştıran AB ülkelerine uyum sağlamak üzere 1990'lı yıllardan beri benimsenen liberal vize politikasında da değişikliğe gidilmiştir. Bu kapsamda 2002-2005 yılları arasında Shengen anlaşmasının olumsuz ülkeler listesine uyum sağlanmıştır. Ancak 2005'te bu uygulamadan vazgeçilerek yeniden liberal bir vize politikası benimsenmiştir. Aralarında küresel göçe kaynaklık eden ülkelerin de bulunduğu Asya ve Afrika ülkelerine vize muafiyeti uygulanması yeni göç hareketleri yaşanmasına neden olmuştur (Utar, 2023, s. 156-162).

İçduygu ve Biehl'in (2012, s. 18-33) Türkiye'ye yönelen uluslararası göç hareketlerine ilişkin gerçekleştirdikleri araştırmaya göre 2000'den itibaren herhangi bir yılda ülkede bulunan göçmen sayısı ortalama 250.000'dir. Göçmenlerin yaklaşık %70'inin ikamet izni sahipleri, %25'inin tutuklanan yasadışı göçmen ve %5'inin sığınmacılardan oluştuğu söylenebilir. 1996 ve 2008 yılları arasında %50'si Avrupa'ya geçmek üzere Ortadoğu, Asya ve Afrika'dan, %25'i çalışmak üzere eski Sovyetler Birliği ülkelerinden göç etmiş 763.000 yasadışı göçmen tutuklanmıştır. Ülkeye uluslararası korumadan yararlanmak üzere gelenlerin neredeyse tamamı Avrupa dışından göç edenlerdir. 1997 ve 2007 arasında 50.000'den fazla sığınma başvurusu gerçekleşmiş ve yaklaşık olarak %50'si Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (BMMYK) tarafından Kanada, Avustralya ve ABD gibi üçüncü ülkelere yerleştirilmiştir. Başvuruları reddedilenlerin sınır dışı edildiği varsayılmakla beraber çoğu yasadışı biçimde ülkede kalmaya devam etmiştir.

2011 yılı Mart ayında Suriye'de çıkan iç karışıklıklar sonucu daha önce görülmemiş büyüklükte bir kitlesel göç akını yaşayan Türkiye, açık kapı politikası izlemesi neticesinde on yıl gibi bir süre sonunda dünyada en fazla koruma başvuru ve statü sahibi göçmen nüfusuna ev sahipliği yapan ülkelere biri konumuna gelmiştir.

İlk yıllarda misafir olarak değerlendirilen ve kısa sürede geri döneceği düşünülen Suriyelilere geçici koruma statüsü tanınmıştır.

YILLARA GÖRE GEÇİCİ KORUMA KAPSAMINDAKİ SURIYELİLER

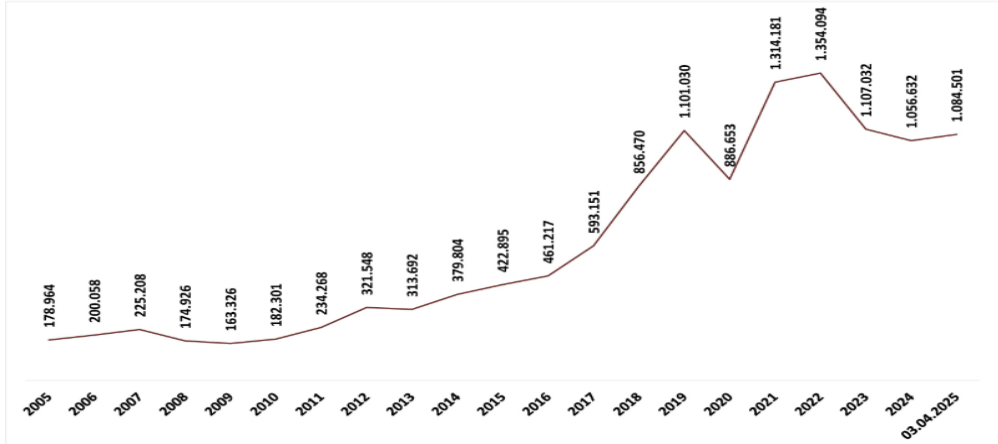


Şekil 1. Yıllara Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyeliler

Kaynak: (http-10).

Afganistan, Pakistan, Irak ve İran'dan gelen göç dalgaları ile birlikte uluslararası koruma başvuru ve statü sahibi nüfusta da artış yaşanmıştır (Erdoğan, Şener ve Ağca, 2021, s. 24). Yabancıların ülkede ikametine ilişkin liberal bir yaklaşım benimsenmesiyle (Utar, 2023, s. 191) ikamet izni sahibi göçmen sayısı da benzer biçimde değişmiştir.

İKAMET İZNİ İLE ÜLKEMİZDE BULUNAN YABANCILARIN YILLARA GÖRE DAĞILIMI



Şekil 2. İkamet İzni ile Ülkemizde Bulunan Yabancıların Yıllara Göre Dağılımı

Kaynak: (http-11).

2025 Şubat ayı itibariyle Türkiye’de yasal olarak ikamet eden göçmen sayısı; 2.850.032’si geçici koruma kapsamındaki Suriyeli, 1.066.064’ü ikamet izni sahibi (http-12) ve 248.156’sı uluslararası koruma başvuru ve statüsü sahibi (http-13) olmak üzere 4.164.252’dir. Bu üç kategorideki göçmenlere ait Göç İdaresi Başkanlığı ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği verileri incelendiğinde en büyük göçmen grubunun uluslararası korumadan yararlanmak üzere komşu coğrafyalardan gelenler olduğu anlaşılmaktadır.

Tablo 1. Ülkemizde İkamet Eden İlk 10 Uyruk

Ülke	Geçici Koruma	İkamet İzni	Uluslararası Koruma	Toplam
Suriye	2.850.032	73.171	-	2.923.203
Irak	-	70.213	113.937	184.150
Afganistan	-	36.896	118.790	155.686
Türkmenistan	-	118.220	-	118.220
İran	-	76.623	15.429	92.052
Rusya	-	81.802	-	81.802
Azerbaycan	-	81.100	-	81.100
Özbekistan	-	57.658	-	57.658
Kazakistan	-	43.180	-	43.180
Ukrayna	-	32.243	-	32.243

Kaynak: (http-12), (http-13).

Göç İdaresi Başkanlığının yayımladığı geçici barınma merkezlerine ilişkin raporda 2023 yılında kamplarda bulunan göçmen sayısı 65.165 olarak açıklanmıştır (http-14). Göçmen nüfusunun 2023 yılında bugünkünden yarım milyon daha fazla olduğu dikkate alınır, göçmenlerin geçici barınma merkezlerinde yaşayan yaklaşık %1.4’ü hariç neredeyse tamamının bir belediye sınırı içerisinde ikamet ettiği anlaşılmaktadır.

Tablo 2. Ülkemizde En Fazla Göçmen Bulunan 10 İl

İl	Göçmen Sayısı*	İl Nüfusu	Göçmenlerin Toplam Nüfusa Oranı
İstanbul	1.025.122	15.701.602	%6,52
Gaziantep	408.789	2.193.363	%15,7
Şanlıurfa	244.591	2.237.745	%9,85
Mersin	227.075	1.954.279	%10,40
Adana	213.106	2.280.484	%9,34
Bursa	212.636	3.238.618	%6,16
Hatay	211.667	1.770.534	%10,67
Ankara	153.200	5.864.049	%2,54
Konya	116.134	2.330.024	%4,74
İzmir	113.494	4.493.242	%2,46

Kaynak: (http-12).

Göç İdaresi Başkanlığı verilerinde uluslararası koruma kapsamındaki kişilerin illere göre dağılımına yer verilmediğinden geçici koruma kapsamındaki Suriyeliler ve ikamet izin sahiplerinin toplam nüfusu esas alınarak göçmen sayısı hesaplanmıştır.

Göçmenlerin il bazında dağılımına bakıldığında güney sınır illerimiz ile gelişmiş büyükşehirlerde bir yoğunluk olduğu görülmektedir.

4.2. Göçmen Nüfusunda Yaşanan Artışın Belediye Hizmetlerine Etkisi

Yukarıda kısaca açıklandığı üzere 1980'lerden itibaren göç eden kişilerin kaynak ülkesi ve göç sebeplerinin çeşitlenmesi ile *bir başka devletin vatandaşı olarak* çeşitli statülerde ülkemizde ikamet eden kişi sayısı artmıştır.

Yabancıların bir ülkede hangi hukuki statü ve koşullarda ne kadar süre ile kalacağına ilişkin hususlar kanunlar aracılığıyla hükümetler tarafından belirlenmektedir. Süreç ulusal düzeyde alınan kararlarla şekillense de göçmenlerin bir ülkeye yerleşmesinin yerelde de güçlü bir karşılığı vardır (Uzun, 2022, s. 227-228). Faaliyetlerinin konusu sınırları içerisinde birlikte yaşayanların ortak ihtiyaçlarını gidermek olan belediyeler ile o bölgede yerleşmek yoluyla mekânsal anlamda toplumun bir parçası haline gelen göçmenler arasında bir ilişki kurulacağı açıktır.

Göç İdaresi Başkanlığı verilerine bakıldığında Türkiye’de geçici veya daimî olarak yerleşmiş bulunan göçmen sayısının 235 bini ikamet izni ile olmak üzere yaklaşık 300 bin civarında olduğu 2011 yılından sonra olağandışı şekilde arttığı ve 2025 yılı itibariyle yaklaşık 4.2 milyona ulaştığı görülmektedir. Üstelik ülkemizdeki göçmenlerin neredeyse tamamı belediye sınırları içerisinde ikamet etmektedir. Bu durumda belediyelerin hizmet sağlamakla yükümlü olduğu kesimin kimlerden oluştuğu hususu önem kazanmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun hemşehri hukuku kenar başlıklı 13’üncü maddesinde; “Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır.” ifadesine yer verilmiştir. Bununla birlikte anayasamızda seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakkının vatandaşlara ait olduğu düzenlenmiştir (Anayasa, m. 67). Belediyelerin karar organları da seçmenler/vatandaşlar tarafından seçilerek oluşturulmaktadır. Yani yukarıdaki hükümden belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkının belde ikamet eden *herkese* dolayısıyla yabancılara da tanındığı anlaşılacakla beraber bu hak esasında belediye karar organlarını seçen vatandaşlar tarafından kullanılmaktadır. Ayrıca Belediye Kanunu’nun 14’üncü maddesinde “Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur” ifadesi de belde sakinlerinin vatandaş olarak esas alındığının bir göstergesi olarak yorumlanabilmektedir.

Belde sakinlerinin vatandaş olmayanları da kapsayıp kapsamadığı hususu belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın belirlenmesinde önem arz etmektedir. 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’un 5’inci maddesinde belediye payının; belediyelerde yüzde 80, büyükşehir ilçe belediyelerinde yüzde 90, büyükşehir belediyelerinde yüzde 70’lik kısımlarının il nüfus esasına göre dağıtılacağı düzenlenmiştir. Yani belediyelere ayrılan bütçenin belirlenmesinde vatandaş olmayanlar dikkate alınmamaktadır.

İlgili mevzuatta açık bir düzenleme bulunmamasıyla birlikte aşağıda ayrıntılı olarak ele alınacağı üzere belediyeler, halihazırda sınırları içerisinde ikamet eden göçmenlere hizmet vermektedir. Belediyelerin kentsel alt yapı ve üst yapı, konut, çevre ve temizlik hizmetleri gibi asli görevlerinden bazıları belediye sınırları içerisinde yaşayan herkesin yararlanıcısı olduğu ve yararlanan kişilerin hukuki statüleri

üzerinden dışarıda bırakılmayacağı niteliktedir. Üstelik her kamu tüzel kişisi gibi belediyeler de faaliyetlerini gerçekleştirirken toplum yararının korunmasını gözetmek durumundadır. Bu nedenle bir yerleşim bölgesindeki toplumsal huzurun, refahın ve güvenliğin sağlanması için sosyal hizmet ve yardım, meslek ve beceri kazandırma gibi hizmetler göçmenlere de sunulmaktadır.

Çok sayıda göçmene hizmet sunmak durumunda kalan belediyelerin yürüttükleri faaliyetler ile karşılaştıkları sorunları ortaya koymak amacıyla doküman analizi yoluyla elde edilen bulgular üzerinden inceleme yapılacaktır.

4.2.1. Literatürde Belediyelerin Göçmenlere Yönelik Hizmet Sunumu

Geçici koruma kapsamındaki Suriyelilerin sınır bölgesindeki kamplardan ayrılarak kentlerde yaşamaya başlamasının, belediyelerin göçmenlerle hizmet ilişkisine dair literatürün miladı olduğu söylenebilir. Zira bu döneme kadar belediye sınırları içerisinde yaşayan göçmen sayısında bu denli dramatik bir artış yaşanmamıştır. Bu artışın etki alanı birkaç belediyeyle sınırlı da değildir.

Göçmenlerin yerleşimine ilişkin uzunca bir süre planlama ve kısıtlama yapılmamasının da etkisiyle iller ve ilçeler arasında dengesiz bir dağılım gerçekleşmiş, bazı belediyelerde yaşayan göçmen sayısı yüz binleri bulmuştur. Belediyelerin rutin hizmetlerinin sekteye uğramasına ve kentlerin gelişme yönlerinin değişmesine neden olacak denli etki eden bu durum; içme suyu ve kanalizasyon, toplu taşıma, temizlik gibi hizmetlere olan ihtiyaç ve taleplerin artmasına neden olmuştur (Dura ve Karakoç, 2019, s. 2). Ayrıca uluslararası hukuktaki gelişmelere paralel biçimde ulusal politikalara konu olan toplumsal uyum (Polat, 2021, s. 157) yerel düzeyde hizmet sağlayan belediyelerin de gündemindedir. Tüm bu gelişmeler üzerine belediyelerin göçmenlere yönelik faaliyetlerine ilişkin pek çok çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalardan bazıları tez araştırması kapsamında incelenmiş olup elde edilen bulgular aşağıdaki iki başlık altında paylaşılmıştır.

Doküman analizinin sonuçlarını paylaşmadan önce bir hususun açıklanması önem arz etmektedir. Araştırma kapsamında incelenen çalışmaların çoğunluğunun Suriye kaynaklı kitlesel göç üzerine gerçekleştirilmesi, ulusal ve uluslararası alanda göçe ilişkin kavramların kullanımında farklılıklar bulunması gibi nedenlerle kavram

karmaşası yaşandığı görülmüştür. Mülteci kavramı kimi çalışmalarda hukukumuzda mülteci olarak kabul edilmeyen Suriyelileri, kiminde ise bir beldede ikamet eden tüm yabancıları ifade eder biçimde kullanılmıştır. Çalışmada buna benzer bir sorun yaşanmaması ve aynı zamanda yararlanılan kaynakların yazarlarının görüşünü yok saymamak adına kaynak incelemeleri sırasında; bir beldede ikamet eden tüm yabancılar için *göçmen*, uluslararası korumadan yararlanmak üzere ülkemize gelmiş ve yerleşmiş bulunan yabancılar için *koruma sağlanan göçmen* ifadeleri kullanılacaktır. Uluslararası korumadan yararlanmak üzere ülkemize gelenlere karşılık kullanılan koruma sağlanan göçmen ifadesi bu halde geçici koruma altındaki Suriyelileri de kapsamaktadır. Ancak kimi çalışmalarda Suriyeliler özelinde veriler paylaşıldığından kitlesel olarak veya kitlesel akın döneminde bireysel olarak ülkemize sığınan Suriye vatandaşları için de *Suriyeli* kavramı kullanılacaktır.

Göçmen kavramının buradaki kullanımını ikinci bölümde açıklandığı üzere hukuki ve siyasi bir statüye karşılık gelmemektedir. Çalışmanın öznesi hukuki statüsüne bakılmaksızın bir beldede yerleşik bulunan yabancıların tümü olduğundan; kavramın sosyolojik kullanımlarından bir ülkeye yerleşmek üzere göç eden tüm yabancıları göçmen olarak kabul eden kapsayıcı yaklaşım benimsenmiştir. Bu doğrultuda göçmen kavramı, uluslararası koruma başvuru ve statü sahipleri ile ikamet izni sahiplerinin tümünü işaret eder şekilde çatı bir kavram olarak kullanılmıştır.

4.2.1.1. Belediye Birlikleri İşbirliğinde Yayımlanan Raporlar ve Kitaplar

Doküman analizi sırasında belediyeleri temsil etme yetkisi bulunan kamu tüzel kişiliğine sahip belediye birlikleri yayınlarına ayrı bir başlık açılmıştır. Araştırma kapsamında belediye birlikleri ve uluslararası kuruluşlar iş birliğinde yayımlanan 5 adet rapor ve kitap incelenmiş olup, her birine ilişkin elde edilen bulgulara aşağıda yer verilmiştir.

1. Marmara'nın Kent Mültecileri: Belediyelerin Süreç Yönetimi Raporu

Hollanda Büyükelçiliği desteğiyle yürütülen bir proje kapsamında; Marmara Belediyeler Birliği Göç Politikaları Merkezi, Türk-Alman Üniversitesi Göç ve Uyum Araştırmaları Merkezi ve Zeytinburnu Belediyesi iş birliğiyle 2021 yılında

Marmara'nın Kent Mültecileri: Belediyelerin Süreç Yönetimi isimli rapor yayımlanmıştır.

Türkiye'deki Suriyelilerin kayıt yeri bakımından yaklaşık %22'sine, Uluslararası Göç Örgütü ve Göç İdaresi Başkanlığı tarafından gerçekleştirilen saha araştırması sonucuna göre fiilen yaşama/mevcudiyet bakımından çok daha fazlasına ev sahipliği yapan 13 ilde; Marmara Belediyeler Birliği üyesi olan büyükşehir, il ve ilçe belediyelerinden oluşan toplam 94 belediye ile yapılan anket çalışmaları ile araştırma gerçekleştirilmiştir. Belediyelerin koruma sağlanan göçmenlere ilişkin çalışmalarına dair mevcut durum analizi, süreç yönetiminde ihtiyaçların tespiti ve gelişim alanlarının belirlenerek yerelde yürütülen sosyal uyum çalışmalarının desteklenmesi amaçlandığı belirtilmiştir.

Araştırma bulguları belediye (kurum) seviyesinde ve belediye çalışanları (birey) seviyesinde sunulmuştur. Belediyelerin hizmet sunumuna ilişkin kurumsal kapasiteleri ve yönetsel bakış açılarına dair kurum seviyesinde sunulan araştırma bulgularından bazıları aşağıda sıralanmıştır (Erdoğan, Şener ve Ağca, 2021, s. 113-125, 200-224);

- Koruma sağlanan göçmenlere yönelik hizmetler, Belediye Kanunu'nun 38'inci maddesinde düzenlenen yoksullukla mücadele kapsamında çoğunluğu aynı olmak üzere genellikle sosyal yardımlar şeklinde gerçekleştirilmiştir. Belediyelerin yaklaşık %80'i aynı yardımda bulunduğunu, geri kalanların çoğunluğu da sınırları içerisinde yaşayan koruma sağlanan göçmen nüfusu az olduğundan aynı yardım talebi olmadığını ifade etmiştir.
- 94 belediyeden 60'ı dezavantajlı gruplara özel hizmetler, danışmanlık hizmetleri, dil ve meslek kursları, birinci basamak sağlık hizmetleri gibi Suriyelilere yönelik çeşitli sosyal hizmet programları gerçekleştirmiş; 75'i vatandaşlık durumuna bakılmaksızın herkesin belediye hizmetlerinden faydalanabildiğini belirtmiştir.
- Hizmetlerin finansmanı, hemşehrilik hukuku kapsamında belediyelerin kendi bütçelerinden veya kişi ve kuruluşlardan alınan fon ve/veya bağış desteği ile sağlanmıştır. Belediyelerden 49'u kendi bütçesinden, 23'ü

kendi bütçesi ve ek olarak aldıkları dış destekten ve 4'ü tamamen dış finansman ile faaliyetlerini gerçekleştirmiştir.

- Norm kadro standartlarına göre yasal olarak büyükşehir belediyelerinde göç konusunda daire başkanlığı, müdürlük ve şeflik düzeyinde birimler kurulması ve uzman kadro oluşturulması mümkündür. İl, ilçe ve belde belediyelerinde ise göç konusunda müdürlük düzeyinde birimler kurulamazken şeflik düzeyinde birimler ve kadrolar oluşturulabilir. Bu durumun göçmen nüfusu yüksek olan il ve ilçe belediyelerinde kurumsal yapılanma konusunda kısıtlılık oluşturduğu belirtilmiştir.
- 94 belediyeden 13'ünde özel bir göç birimi bulunurken; bunlardan biri hariç diğerleri Suriye kaynaklı kitlesel göç akını sonrasında kurulmuştur. Ankete katılan belediyelerin yönetimlerinde yer alan yetkililerin yaklaşık %65'i, belediyelerde koruma sağlanan göçmenlere yönelik özel bir göç birimi olması gerektiğini düşünmektedir.
- Yerel yönetimlerin, sınırları içinde yaşayan göçmenlere ilişkin güncel demografik verilere ulaşmakta sıkıntı yaşadığı ve bu durumun süreç yönetimi bakımından sorunlara yol açtığı belirtilmiştir.
- Koruma sağlanan göçmenlere yönelik sağlanan hizmetlerde en çok kamu kurumları ile iş birliği yapılmaktadır. İl düzeyinde valilikler, ilçe düzeyinde kaymakamlıklar, Göç İdaresi Başkanlığı ve büyükşehir belediyeleri en çok iş birliği yapılan kurumların başında gelmektedir.
- Belediye yönetimlerinde yer alan yetkililerin %62'si belediyelerin koruma sağlanan göçmenlere yönelik yasal ve idari yükümlülükleri olduğunu; %35'i ise böyle bir yükümlülüğün bulunmadığını düşünmektedir.
- Hizmet sunulan göçmen nüfusunun büyüklüğüne göre farklı kurumsal ihtiyaçlar ortaya çıkmıştır. Yönetimde yer alan yetkililere göre en çok karşılaşılan sorunlar; mevzuattaki kısıtlılıklar, koruma sağlanan göçmenlere ilişkin veri eksikliği, yerel halktan gelen olumsuz tepkiler ve koruma sağlanan göçmenler arası gettolaşmadır.

- Yetkililerin %72'si ilgili mevzuatta değişiklik yapılması gerektiğini düşünmektedir. Değişiklik yapılması gerektiği düşünölen konuların başında yetki ve sorumluluk alanlarının belirlenmesi ile bütçe artışı yapılması gelmektedir.
- Yetkililerin %31'i personel ihtiyacı olduğunu düşünmektedir. Tercüman, sosyal hizmet uzmanı ve sosyolog istihdamı personel ihtiyacının başında gelmektedir.
- Aynı ve nakdi yardım, istihdam ve barınma konularında destek verilmesinin, koruma sağlanan göçmenlerin belediyelerden en çok talepte bulunduğu hizmetler olduğu belirtilmiştir.
- Belediye temsilcilerinin %86'sı Suriyelileri, desteğe ihtiyaç duyan savaş mağduru olarak görmekte; %80'i göçmenlerin toplumun bir parçası olduğunu ve toplum refahı için entegrasyonun şart olduğunu düşünmektedir.
- Karar alıcıların yanında, göçmenler ve tüm paydaşlarla yakın temas içerisinde olan bürokratların belediye yönetimlerinin kendilerine tanıdığı yetki çerçevesinde politika yapım süreçlerinde etkili oldukları belirtilmiştir.

Raporda belediyelerin, göçmenlere yönelik hizmet sağlama noktasında; beklenmedik şekilde yüz binlere varan göçmen nüfusu ile karşı karşıya kaldıkları, yerleşim planlaması eksikliği nedeniyle dengesiz nüfus dağılımı sonucu süreç yönetiminde zorluk yaşadıkları, yetki ve mali kaynak ihtiyaçlarının bulunduğu belirtilmiştir. Geçicilik algısının azalması ile hizmet sağlamak üzere yeni birimler kurmak ve çeşitli kuruluşlar ile iş birliği yapmak gibi uygulamalara giden ve stratejik planlarında göçmenlere yönelik çalışmalara yer veren belediye sayısında artış yaşandığı ifade edilmiştir.

2. Türkiye'de Göç ve Mülteci Krizleri Bağlamında Belediye Finansmanı

İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği'nin girişimi ve İsveç hükümetinin finansmanı ile, Suriye kaynaklı göç krizinden yoğun olarak etkilenen Türkiye'de ani ve yoğun nüfus artışını karşılamak durumunda kalan yerel yönetimlerin rezilyanslarının yani "sarsıcı etkiyi karşılama ve ardından hayatı normale çevirme kabiliyetleri

(Gültaş vd. 2019, s. 12)"nin artırılmasına yönelik Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi (RESLOG) hayata geçirilmiştir.

İsveç Yerel Yönetimler ve Bölgeler Birliği ile Türkiye Belediyeler Birliği (TBB), Marmara Belediyeler Birliği (MBB), Çukurova Belediyeler Birliği (ÇBB) ortaklığında yürütölen proje kapsamında; belediyelerin, uluslararası göç hareketleri kaynaklı mali sorunlarının çözümlüne katkı sağlamak amacıyla 2019 yılında Türkiye’de Göç ve Mülteci Krizleri Bağlamında Belediye Finansmanı isimli kitap yayımlanmıştır.

Kitapta, Suriye kaynaklı kitlesel göç akınının yol açtığı sorunlarla doğrudan yüzleşen belediyelerin, hizmet sunumu noktasında yaşadığı sorunlar ve bu sorunların gider kalemleri çeşitli başlıklar altında incelenmiştir. Tespit edilen gider alanlarından bazıları aşağıda sıralanmıştır (Dura ve Karakoç, 2019, s. 5-8);

- Sosyal ve kültürel uyum sorunlarına ilişkin gider alanları; kısa vadede koruma sağlanan göçmenlerin temel ihtiyaçlarının giderilmesi ve sosyal yardım yapılması, uzun vadede nüfustaki artışla birlikte ortaya çıkan yeni ihtiyaç ve taleplerin karşılanmasına yönelik yeni birimler kurulması, istihdam artışı, mal ve hizmet alımı.
- Dil ve iletişim sorunlarına ilişkin gider alanları; çeşitli kursların açılması, tanıtılması, fiziki ortamın oluşturulması, istihdam ve materyal temini.
- Konut ve barınma sorunlarına ilişkin gider alanları; yerel halk ve göçmenler arasında içe kapanık kentsel alanlar oluşmasını önlemek üzere iskân ve toplum refahı hizmetleri, toplu konut imkanlarının geliştirilmesi.
- Sosyal belediyeciliğe yönelik taleplerdeki artışa bağlı gider alanları; çevre koruma, kültür, eğitim, din, sosyal yardım vd.

Çalışmada beklenmedik göç hareketleri karşısında yapılan harcamaların yasal dayanaklarına ilişkin birtakım tereddütler yaşandığı belirtilmiştir. Hemşehri hukukunun harcamaların yasal dayanağını oluşturduğu; Hazine ve Maliye Bakanlığının hazırladığı bütçe hazırlama rehberinde yedek ödeneklerin alt başlıklarında mülteci ve göçmen giderleri ödeneğine yer verilmesi ve sosyal yardımlar

yapılacak kişiler arasında göçmenlerin sayılmasının da söz konusu giderleri bütçelendirebilmesini sağladığı ifade edilmiştir (Dura ve Karakoç, 2019, s. 9). Ancak hemşehri hukukunun göçmenleri kapsayıp kapsamadığı hususu olumlu veya olumsuz biçimde yorumlanmaya müsaittir. Ayrıca Hazine ve Maliye Bakanlığının hazırladığı bütçe hazırlama rehberinde mülteci ve göçmen giderleri ödeneğinin yer aldığı yedek ödenekler, bütçe hazırlanırken yapılan tahminlerde sapmalar olma ihtimaline karşılık hizmetlerde aksaklık yaşanmasını önlemek amacıyla ayrılan ödeneklerdir. Bütçe gelirlerinin %10'unu aşamayacağı düzenlenen (Dura ve Karakoç, 2019, s. 20) yedek ödeneklerin alt başlıklarında yer verilen mülteci ve göçmen giderleri ödeneği, göçmen nüfusu yüksek belediyelerde bütçelendirme sorunlarının çözümü için yetersiz kalabilir.

Göçmenlerin hizmet yararlanıcısı haline gelmesi sonrasında kişi başına düşen harcama miktarının sabit tutulabilmesi için gerekli kaynak miktarı, Türkiye'nin 2017 yılına ait belediye giderleri üzerinden örneklendirilmiştir. Verilen örneğe göre 112.048.078.000 TL olan belediye giderleri kapsamında kişi başına düşen harcama tutarı 1.382 TL olarak hesaplanmıştır. Yaklaşık olarak 4 milyon Suriyelinin de hesaplama konu nüfusa dahil edilmesi neticesinde 5.582.000.000 TL tutarında kaynak ihtiyacı gerektiği ortaya konmuştur. Bu hesaplama yukarıda bahsedilen gider alanları ve diğer göçmen grupları dahil edilmemiştir yani kaynak ihtiyacı hesaplanan miktarın üzerindedir.

Belediyelerin göçmenlere yönelik hizmet sunumunda yaşadığı mali sorunların çözülebilmesi için ilk akla gelen önerilerden merkezi bütçeden ayrılan payların yükseltilmesi, öz gelir imkanlarının artırılması ve yardım imkanlarının genişletilmesinin yanında; belediyelerin kendi mevcut kaynaklarını daha etkin biçimde kullanmasını sağlamaya yönelik çözüm önerilerinde bulunulmuştur. İhtiyaçların sınırsızlığı karşısında kaynakların iyi yönetilmesi gerektiğinden, mevcut giderlerin yanında göç gibi şok talep artışları karşısında hizmetlerin aksamaması ve krizlerin önlenmesi için planlama yapılması gerektiği ifade edilmiştir.

3. Göç Ana Planı Göçle Karşı Karşıya Kalan Belediyeler İçin Planlama

Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi kapsamında belediyelerin göç konusunda bütüncül ve sürdürülebilir şekilde çalışmalarını yürütebilmesi amacıyla 2019 yılında

Göç Ana Planı Göçle Karşı Karşıya Kalan Belediyeler İçin Planlama isimli kitap yayımlanmıştır.

Hazırlanan kitapta Suriye kaynaklı kitlesel göç sonrasında yoğun göçmen nüfusu barındıran belediyelerin “aynı bütçe, personel, ekipman ve organizasyon yapısıyla daha fazla nüfusa belediye hizmetlerini (aynı kalitede) ulaştırmak gibi bir zorlukla (Gültaş vd., 2019, s. 2-3)” karşı karşıya kaldığı belirtilmiştir. Göçün belediyelerin farklı hizmet alanları üzerindeki etkilerinin değerlendirilmesine ilişkin olarak hizmet alanları; kentsel altyapı ve çevre, kentsel hizmetler, sosyal kalkınma, ekonomik kalkınma, belediye kurumsal yapısı ve yönetim olmak üzere beş ana başlığa ayrılmıştır. Bu alanlarda rezilyans değerlendirmesi yapılabilmesi için etki değerlendirme ve karşılama aşamaları oluşturulmuştur.

Bu aşamalarda göçün hizmet sunumuna etkisi belirlenirken; katılımcı ve nesnel değerlendirmelerle durum tespiti yapılarak etkinin tahmini bütçesel büyüklüğü ve kaynaklarının ortaya konması, göçün başlangıcından bugüne kadar yürütülen çalışmaların ortak bir envanterinin çıkartılması, belediyelerin etkiyi karşılama düzeylerinin derecelendirilmesi ve rezilyansın düşük olduğu alanların öncelikli müdahale alanları olarak belirlenerek paydaş katılımı sağlanarak çözüm önerilerinin geliştirilmesi önerilmiştir. Tüm bu aşamalar pilot belediyeler üzerinden örneklendirilmiştir (Gültaş vd., 2019, s. 20-23, 28-29);

- Etki değerlendirme analizine Sarıçam Belediyesi örnek tutularak bir tablo paylaşılmıştır. Tabloda en çok çevre temizliği/sağlığı alanında sorun yaşandığı görülmektedir. Ayrıca bütçe ve harcamaların yetersiz kalması, evsel atık miktarlarındaki artış, konut ve kira fiyatlarında artış, personel sayısının artması sonucu personel giderlerinde artış, kanalizasyon yükünün artması ve taşkına neden olması ve diğer olumsuz etkilere yer verilmiş ve etkilerin tahmini bütçesel büyüklüğü ortaya konmuştur.
- Etki karşılama analizine Reyhanlı Belediyesi örnek tutulmuştur. Şehrin alt/üst yapı planlamasının ani gelişen nüfus artışına hazırlıklı tutmak, göçmen yoğunluğunu şehrin belli bir kesiminde vatandaşlara ve işyerlerine zarar vermeyecek şekilde barındırmak, sağlığı tehdit edebilecek işletmelerin açılması ve işletilmesine daha etkili şartlar

uygulamak, bütçe kısıtlamasından dolayı yapamadıkları belediye personel ve araç sayısını artırmak sayılan sorunlardan bazılarıdır.

Son olarak strateji geliştirme aşamasına yer verilmiş ve bu aşamalar sonucunda ortaya çıkarılan Göç Ana Planlarının belediye kurumsal stratejik planlarına dahil edilerek uygulanması tavsiye edilmiştir.

4. Belediyelerde Göç Veri Yönetimi ve Veriye Dayalı Karar Alma Politika Raporu

Yerel Yönetişimde Rezilyans Projesi kapsamında TESEV iş birliği ile; belediyelerin, göç yönetimine ilişkin sorunların çözümünde göç verisi yönetiminin iyileştirmesi amacıyla 2024 yılında Belediyelerde Göç Veri Yönetimi ve Veriye Dayalı Karar Alma Politika Raporu yayımlanmıştır. Raporun RESLOG Türkiye diğer proje ortaklarının resmi görüşlerini yansıtmadığı belirtilmekle birlikte, belediyelerin hizmet sunumunda yaşanan sorunlara ilişkin 15 belediyenin veri setleri üzerinden yapılan tarama ve sunulan önerilerin ele alınmasında fayda görüldüğü belirtilmiştir.

Raporda ulusal göç politikalarının, yerel gerçekleri ve ihtiyaçları daha iyi yansıtmasının ve yerel yönetim mekanizmalarının geliştirilmesinin hedeflendiği belirtilmiştir. Belediyelerin hizmet götüreceği nüfusun büyüklüğü ve profilleri ile ilgili doğru bilginin; bütçe artışı yapılması, kurum içi birimler arası koordinasyonun sağlanması, sosyal uyum sorunlarıyla başa çıkmak, mevzuatta yapılacak düzenlemeyle ilgili süreçlere katılım konularında katkı sağlayacağı üzerinde durulmuştur. Türkiye’de yerel göç yönetimi önündeki engellere yer verilmiştir. Bu engeller (Erginli ve Akdoğan, 2024, s. 10);

- Mevzuatta düzenleme bulunmamasının belediyelerin göç yönetimi alanında temel ilkeler ve standartlar çerçevesinde kurumsallaşmaya engel olması,
- Göçle birlikte belediye hizmet ihtiyacının nüfusa bağlı artması ve belediye gelirlerinde bu oranda artış olmaması,
- Belediye personelinin göç yönetimi alanında tecrübe sahibi olmaması,
- Büyükşehirler dışında göçle ilgili müdürlük kurulamaması, bütçe ve kadro tahsis edilememesi,

- Göçmen nüfusunun kent nüfusuna oranı yüksek yerlerde sosyal uyum sorunlarının ortaya çıkması,
- Ulusal göç yönetişimi katılımcı süreçlerinde belediyelerin yer almaması,
- Yerelde veri yönetimi ve veriye dayalı politika geliştirme konularında belediyelerin kapasitelerinin yetersizliği,

şeklinde belirtilmiştir.

5. Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü Çalıştay Raporu

Marmara Belediyeler Birliği ve BMMYK iş birliğinde 25-26 Kasım 2015 tarihlerinde İstanbul'da düzenlenen Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü konulu çalıştay raporu yayımlanmıştır. Göç ve iltica konusunda diğer kurum ve kuruluşlarla iş birliği içinde çalışılması planlanmış, belediyelerin merkezi yönetime talep ve önerilerini iletmesine katkıda bulunulmasının amaçlandığı belirtilmiştir.

Raporda koruma sağlanan göçmenler ile ilgili hizmet ve çalışmalar konusundaki belirsizlikler ve koordinasyon eksiklikleri nedeniyle belediyelerin sürecin yönetiminde sorun yaşadığı belirtilmiştir. Tespit edilen sorunlardan bazılarında aşağıda yer verilmiştir;

- İletişim sorunlarına yol açan dil problemi,
- İlgili mevzuatta koruma sağlanan göçmenlere yönelik yardım ve çalışmalar ile ilgili açık bir yasal dayanağın bulunmaması,
- Belediyelerin finansmanında temel kriter olan nüfus hesaplamalarında göçmenlerin dikkate alınmaması nedeniyle yaşanan finansal yetersizlikler,
- Kayıt dışı istihdam ve neden olduğu toplumsal sorunlar,
- Kayıt dışı, düzensiz yerleşimin neden olduğu sorunlar,
- Uzman personel eksikliği,
- Koruma sağlanan göçmenlerin kalış sürelerindeki belirsizlik,
- Sosyal kabul ve uyum sorunu.

Raporda hem merkezi hem de yerel düzeyde stratejik karar ve rehberliğe ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.

4.2.1.2. Diğer Çalışmalar

Araştırma kapsamında saha araştırması gerçekleştirilen 4 adet makale incelenmiştir.

Tez çalışması kapsamında Prof. Dr. M. Murat ERDOĞAN ve Metin ÇORABATIR tarafından 2019 yılında yayımlanan *Suriyeli Mülteci Nüfusunun Demografik Gelişimi, Türkiye'deki Eğitim, İstihdam ve Belediye Hizmetlerine Yakın Gelecekte Olası Etkileri* isimli çalışma incelenmiştir.

Çalışma kapsamında 5'i sınır illeri, 5'i de göçmen nüfusunun yoğun olduğu Batı illeri olmak üzere 10 ilde saha çalışması gerçekleştirilmiştir. Referans verilmeksizin aktarılan saha bulgularında yer alan sorunlardan bazıları aşağıda özetlenmiştir (Erdoğan ve Çorabatır, 2019, s. 49-50);

- 2011 yılından sonra yüz binlerce insanın gelmesi, yetersiz olan altyapıyı iflas noktasına getirmiş; kanalizasyon, içme suyu gibi hizmet alanlarında ciddi problemler yaşanmıştır (Kilis Belediyesi).
- Belediyelerin hizmet sunduğu kesimin genişlemesi nedeniyle personel sayısı ve dolayısıyla personel gideri artmıştır (İskenderun Belediyesi).
- Resmi olarak kayıtlı 424 bin, kayıt sırası bekleyen ve kayıt dışı olarak bulunanlarla birlikte 500 bin civarında Suriyeli, kent nüfusunun %20'sini oluşturmaktadır. Bu kişilere yönelik mali kaynak aktarılmadığından bütçe sıkıntısı yaşanmaktadır (Gaziantep Belediyesi).
- Uluslararası kuruluşlardan gelen fon ve/veya bağışlar genellikle Suriyelilere sosyal yardım ve hizmetlerin sağlanmasına yöneliktir. Nüfus artışına bağlı kentsel altyapı ve çevre hizmetlerine ilişkin gider alanlarındaki genişleme ve bunların bütçeye getirdiği yük göz ardı edilmektedir (Seyhan Belediyesi).
- Göç alanında hedef kitleye ilişkin sağlıklı veri bulunmamaktadır (Sultanbeyli Belediyesi).

Çalışmada koruma sağlanan göçmenlere ilişkin konuların merkezi yönetimin sorunu olarak görüldüğü ve bu durumun belediyelerin koruma sağlanan göçmenlere yönelik hizmet sunumunu olumsuz etkilediği, bununla birlikte belediyelerin

karşılaştıkları kısıtlılıklara rağmen evrensel düzeyde iyi örnek sayılabilecek uygulamalar gerçekleştirdiği belirtilmiştir.

Tez çalışması kapsamında ikinci olarak Burcu YANAR ve Prof. Dr. Gülden ERKUT tarafından 2020 yılında yayımlanan *Belediyelerin Suriyeli Mültecilere Yönelik Politikaları: İstanbul Örneği* isimli makale incelenmiştir.

Suriye kaynaklı kitlesel göç sonrası dönemde belediyelerin süreç yönetimindeki rollerini tespit etmek amacıyla gerçekleştirilen çalışmada Suriyelilerin yoğun olarak ikamet ettiği İstanbul'daki belediyeler örneklem olarak belirlenmiştir. Belediyelerin 2015-2019 stratejik planlarında göç ve göçmenlere yönelik politikalarına dair yer verilen bulgulardan bazıları aşağıda sıralanmıştır (Yanar ve Erkut, 2020, s. 200-201);

- İstanbul'daki belediyelerden 6'sının koruma sağlanan göçmenlere ilişkin planlama yaptığı, 15'inin koruma sağlanan göçmenlerden bahsettiği ancak herhangi bir stratejik hedef geliştirmediği, 17'sinin koruma sağlanan göçmenlerden hiç bahsetmediği tespit edilmiştir.
- Göç olgusunu, İstanbul Büyükşehir Belediyesi dahil olmak üzere sekiz belediye GZFT analizlerinde tehdit başlığı altında değerlendirmiştir.
- Sadece bir belediye hemşehri hukukundan bahsetmiştir.

Koruma sağlanan göçmenlerin yoğun olarak yaşadığı 9 ilçe belediyesi ile yarı yapılandırılmış görüşmeler gerçekleştirilerek elde edilen diğer bulgular ise şöyledir (Yanar ve Erkut, 2020, s. 202-206);

- Belediye yetkililerinin bir kısmı belediyelerin koruma sağlanan göçmenlerle ilgili süreç yönetimine katılımın kaçınılmaz olduğunu, diğer bir kısmı koruma sağlanan göçmenlere yönelik hizmet yükümlülüğü bulunmadığını ifade etmiştir.
- Koruma sağlanan göçmenlere yönelik hizmetlerin finansmanı belediyelerin kendi bütçelerinden veya sivil toplum kuruluşları aracılığıyla sağlanmaktadır.
- Koruma sağlanan göçmenlere yönelik demografik veri tabanı bulunan belediye sayısı 3'tür ve bunlardan sadece 1'i düzenli güncelleme yapmaktadır.

- Belediyelerin koruma sağlanan göçmenlere bizzat sunduğu hizmetlerinin yanında diğer kamu kurumlarınca sunulan kimi hizmetlere ilişkin bilgilendirici, yönlendirici destek vermeye ve koordinasyon sağlamaya yönelik faaliyetleri bulunmaktadır.

Tez çalışması kapsamında üçüncü olarak Sönmez ALVANOĞLU ve Prof. Dr. Hamza ATEŞ tarafından 2020 yılında yayımlanan *Yerel Yönetimlerin Mültecilere Yenilikçi Uygulamaları: Gaziantep Örneği* isimli makale incelenmiştir.

Makalede kayıt yeri bakımından İstanbul'dan sonra en fazla Suriyeli barındıran Gaziantep ili saha olarak seçilmiştir. Gaziantep Büyükşehir Belediyesinin Suriye kaynaklı kitlesel göç sonrasında gerçekleştirdiği çalışmalarına dair paylaşılan bulgulardan bazıları aşağıda sıralanmıştır (Alvanoğlu ve Ateş, 2020, s. 388-395);

- Belediyenin tüm merkezlerinde Arapça ve Türkçe dillerini bilen en az bir personel istihdam edilmiştir.
- Kentin içme suyu üzerindeki baskının artmasıyla birlikte olası bir su kıtlığını engellemek üzere 2014-2016 yılları arasında 1 milyar lira bütçeli bir proje gerçekleştirilmiştir.
- Göç sonrasında konut kiralarının artması nedeniyle yaşanan sıkıntıyı gidermek üzere TOKİ iş birliğinde elli bin konut kapasiteli bir gayrimenkul projesi yürütülmüştür.
- Belediyelerin koruma sağlanan göçmenlere yönelik faaliyetleri ağırlıklı olarak toplumsal kalkınmayı sağlamak üzere gerçekleştirilmiştir. Dezavantajlı aileler başta olmak üzere hane ziyaretleri yapılarak ihtiyaca göre müdahale veya yönlendirme yapılmıştır.
- Belediye yetkililerine göre koruma sağlanan göçmenlere yönelik hizmetlerde karşılaşılan en büyük sorun yetki eksikliği ve mevzuattaki belirsizliklerdir.

Tez çalışması kapsamında dördüncü olarak Dilara USTABAŞI GÜNDÜZ ve Hatice Kübra ÇİFCİ tarafından 2021 yılında yayımlanan *Yerel Yönetimlerin Göçmenlere Yönelik Sosyal Hizmet Uygulamalarının Karşılaştırılması: G20 Ülkeleri ve Türkiye* isimli makale incelenmiştir.

Makalede Türkiye’de en fazla uluslararası göç alan on büyükşehir belediyesinin (İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Konya, Adana, Mersin, Şanlıurfa, Gaziantep, Hatay) göçmenlere yönelik sosyal hizmet uygulamalarına ilişkin yer verilen bulgulardan bazıları aşağıda sıralanmıştır (Ustabaşı Gündüz ve Çifci, 2021, s. 20);

- Büyükşehir belediyelerinin 3’ünde müdürlük seviyesinde olmak üzere 5’inin göçmenlere yönelik bir hizmet birimi bulunmaktadır.
- Belediyelerin tümünde göçmenlerin yararlanabileceği meslek edindirme ve dil kursları bulunmaktadır.
- Belediyeler, çoğunluğu aynı yardım olmak üzere göçmenlere yönelik sosyal yardım sağlamaktadır.

4.2.2. Hizmet Sunumunda Karşılaşılan Sorunlar

Doküman analizi sonucu elde edilen veriler üzerinden belediyelerin karşılaştığı sorunlar hukuki, mali ve yönetsel olmak üzere üç başlık altında sınıflandırılmıştır.

4.2.2.1. Hukuki Sorunlar

- İlgili mevzuatta belediyelerin göçmenlere yönelik hizmet sunumuna ilişkin açık bir düzenleme bulunmaması, yetki ve sorumluluk alanlarında belirsizlik yaşanmasına yol açmaktadır.

Göçmenlere ilişkin temel hukuki düzenleme olan Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu’nda belediyelerin göçmenlere yönelik hizmet sunumuna dair hüküm bulunmamaktadır. Yalnızca Göç İdaresi Başkanlığınca planlanan uyum faaliyetlerinde yerel yönetimlerin öneri ve katkılarının alınabileceğine ilişkin bir madde bulunmaktadır (YUKK, m. 96). Belediyelerin görev ve yetkilerinin düzenlendiği 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda da göçmenlere ilişkin açık bir hüküm yoktur. Belediyeler, göçmenlere yönelik faaliyetlerini genellikle Belediye Kanunu’nun 13’üncü maddesinde yer alan “herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir.” ifadesine istinaden hemşehri hukukuna dayandırmaktadır. Kimi durumlarda ise göçmenler, Belediye Kanunu’nun 60’ıncı maddesinde düzenlenen “dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engelliler” kapsamında değerlendirilerek sosyal hizmet ve yardımlardan faydalandırılmaktadır.

- Norm kadro standartlarına göre il ve ilçe belediyelerinde müdürlük düzeyinde birimler kurulamaması, göçmen nüfusunun yüksek olduğu il ve ilçe belediyelerinde kurumsal yapılanmaya ilişkin kısıtlılık oluşturmaktadır.

Uluslararası Göç Örgütü ve Göç İdaresi Başkanlığı tarafından 2019 yılında gerçekleştirilen saha araştırmasına göre 122.516'sı kayıtlı olmak üzere 214.205 göçmenin yaşadığı İstanbul'un Esenyurt ilçesi, 105.757'si kayıtlı 182.440 göçmenin yaşadığı Fatih ilçesi (http-15) ve bir dönem nüfusunun %75'i kadar göçmen barındıran Kilis (Erdoğan, Şener, ve Ağca 2021, s. 50) ili başta olmak üzere kimi il ve ilçelerdeki göçmen nüfusunun kendi başına bir il nüfusuna ulaştığı dikkate alındığında bu durumun ne denli önem arz ettiği daha iyi anlaşılmaktadır.

4.2.2.2. Mali Sorunlar

- Genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan payın belirlenmesinde esas alınan nüfusa göçmenler dahil edilmediğinden, belediyelerin göçmenlere yönelik hizmetlerini finanse edecek yeterli mali kaynak sağlanamamıştır. Bu durum göçmen nüfusunun yoğun olduğu belediyelerin bütçeleri üzerinde yük oluşturabilmektedir.
- Göçmenlere yönelik hizmetlerin finanse edilmesi için kişi ve kuruluşlardan alınan fon ve/veya bağış desteği belirli bir standartta ve devamlı bir finansman yöntemi değildir. Devamlılığı bulunmayan bir finansman yöntemi planlama açısından sorun teşkil edecektir.

Ayrıca fon ve bağışlar belirli bir şartın yerine getirilmesi amacıyla gerçekleştirilebilir. Bu durum belediyelerin daha fazla ihtiyaç duyduğu gider alanlarındaki harcamaların finanse edilmesinin önünde bir engel oluşturabilir.

- Göçmenlere yönelik harcamaların açık ve ayrı biçimde kodlarının belirlenmemesi doğru bir bütçeleme yapılmasını engellemektedir.

4.2.2.3. Yönetsel Sorunlar

Belediyelerin göçmenlere yönelik hizmetlerine ilişkin ilke ve standartlar oluşturulmadığından hizmet sunumunda kurumsallaşma sağlanamamıştır.

- Sunduğu hizmetler çeşitlenen ve aynı zamanda artan belediyelerin araç, gereç ve personel ihtiyacını gidermeye yönelik kaynak aktarımı yapılmaması, belediyelerin kurumsal kapasitelerinin yetersiz kalmasına yol açmıştır.
- Göçmenlere ilişkin güncel verilere ulaşmakta sıkıntı yaşanmaktadır. Alt yapı ve üst yapı hizmetleri başta olmak üzere kentsel hizmetlerden yararlanan nüfusun büyüklüğüne ilişkin sağlıklı bilgi bulunmaması kurumsal ihtiyaçların tespitini güçleştirmektedir.
- Kimi belediyelerde yüz binleri bulan göçmen nüfusunun yerleşim planlamasında yer almaması neticesinde dengesiz bir nüfus dağılımı gerçekleşmiştir. Dengesiz nüfus dağılımı kamu hizmeti sunumunda aksaklıklara ve dolayısıyla hizmet kalitesinin düşmesine neden olmaktadır.
- Göçmen gruplarının belirli bölgelerde yoğunlaşarak yerel halktan ayrı, kümelenmiş biçimde yerleşmesi sosyal ve kültürel uyum sorunlarına yol açmaktadır.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

5.1. Sonuçlar

Yeryüzünün sınırlarla bölündüğü ve ulus devletlerce paylaşıldığı günümüzde üzerinde insanların yaşadığı herhangi bir toprak parçası mutlaka bir devlete ait olduğundan toplumun sınırlarının devletin sınırlarıyla örtüştüğü varsayılmaktadır. Ülke sınırları içerisinde birlikte yaşayan kişilerin ortak dil, kültür ve tarihin şekillendirdiği ulusal bir kimliği paylaşmak yoluyla bir bütün meydana getirdiği kabul edilir. Bu kabulün vatandaşlık statüsü üzerinden hukuken görünürlük kazanmasıyla kişiler, hakların öznesi konumuna gelmiş; vatandaşların iradesini yansıtan yasalar aracılığıyla da devlet ile toplum arasında yönetme-yönetilme ilişkisi kurulmuştur.

Toplum sınırlarının devletin egemenlik sahasıyla kesişmesi, toplumsal ilişkilerin teritoryal temelde tanımlanmasına yol açmıştır. 20'inci yüzyılın başlarından itibaren; bireysel çıkarlardan ayrı, birlikte yaşamaktan kaynaklanan ve toplumun genelini ilgilendiren ihtiyaçların giderilmesi devlet faaliyetleriyle ilişkilendirilmiştir. Toplumsal ihtiyaçları gidermeye yönelik hizmetlerin ancak üstün bir otorite tarafından yürütülebileceğinden hareketle, kamu hizmetleri olarak adlandırdığımız bu hizmetlerin vatandaşlara sunulması devletin asli görevleri arasına girmiştir.

Ne var ki bir devletin sınırları içerisinde yaşayan toplum yani kamu, yalnızca vatandaşlardan ibaret değildir. Tarihin her döneminde insanlar kendi ülkeleri dışına göç etmişse de haklara ve hizmetlere erişimin vatandaşlıktan geçtiği ulus devlette kişilerin vatandaşı olmadıkları bir ülkede yaşamaları, modern döneme ait yeni bir durumdur. Üstelik modern devletler, iradelerini yansıtacak uluslararası hukukun ve uzlaşılarını sağlayacak uluslararası örgütlerin bulunduğu bir sistem içerisinde varlıklarını sürdürmektedir. Çok aktörlü uluslararası sistem içerisinde kimi hususların tek bir ulus devlet tarafından çözülemeyeceği kabul edilir. Uluslararası düzenlemelere konu olan bu hususlardan biri de vatandaşı olmadıkları bir ülkede yaşayan kişilerin

devletle ilişkisidir. İnsan hakları ve mülteci hukukuna dair uluslararası belgelerde bireylerin insan olmakla hak sahibi olmasına dair standartlar getiren düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelerin devletlerin iç hukuklarına aktarılmasıyla birlikte sadece vatandaşların değil göçmenlerin de haklara dolayısıyla hizmetlere erişimi hukuki bir zemine kavuşmuştur.

Tez çalışması kapsamında ülkemizdeki toplum, vatandaş-göçmen ayrımı temelinde tarihsel süreç dikkate alınarak incelenmiştir. Zira mevcut toplumsal yapıyı şekillendiren, Türkiye'nin kuruluşundan bugüne geçen yüz yılda ulusal ve uluslararası alanda yaşanan gelişmelerdir. Türkiye uzun yıllar boyunca ulus olma bilinci ve isteğiyle ulus devlet inşasına yönelik politikalar geliştirip uygulamıştır. Ülkeye yerleşen göçmenler ağırlıklı olarak devletle aidiyet bağı bulunduğu varsayılan ve sonradan vatandaşlık verilen kişilerdir. 1980'lerden itibaren uluslararası hareketliliğin artması ve Türkiye'nin de küresel sisteme uyum sağlamak üzere liberal vize ve sınır politikaları uygulaması neticesinde toplumun vatandaşları kapsayan homojen yapısı değişmeye başlamıştır. 2010'lara kadar bir geçiş döneminin yaşandığını söylemek mümkündür. Bu dönemde toplum *bir başka devletin vatandaşı olarak* ikamet eden göçmenlerle tanışmış, fakat göçmen nüfusu görece göz ardı edilebilir düzeyde kalmıştır. Benzer bir durum devletin göçmenlere yönelik yaklaşımında da görülmektedir. Türkiye bir taraftan uluslararası belgelere taraf olmak yoluyla yükümlülük altına girerken diğer taraftan iç hukukunda kapsamlı düzenlemeler gerçekleştirilmeden süreci yönetmiştir. Yasal ve idari düzenlemelerin yetersiz kalması, göçmenlerin hukuki statülerinden ülkede kalışları süresince uygulanacak usul ve esaslara kadar pek çok konuda belirsizliklere neden olmuştur.

Türkiye'nin Avrupa Birliği adaylığıyla birlikte uluslararası göç alanında düzenleme çalışmalarına başlansa da süreci hızlandıran asıl etkenin son on yılda yaşanan göç akınları olduğu söylenebilir. Önceki göçmen gruplarından farklı profilde milyonlarca yabancıyla ülkeye yerleşmesiyle; *göçmen sorunu* toplumun, siyasetin ve devletin gündemine girmiştir. Göçmenlerin çoğu bir devletin korumasından yoksun, kendi ülkelerine geri dönemeyecek veya dönmek istemeyecek durumdadır. Devletin, belirsiz bir süre için ülkeye sığınmış olan bu *misafirlere* karşı uluslararası hukuktan doğan birtakım sorumlulukları bulunmaktadır. Bu sorumluluklarını yerine getirmek durumunda olan devlet, gerçekleştireceği faaliyetlerin yasal ve idari altyapısını

oluşturmak üzere 2013 yılında 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nu yayımlamıştır. Göçmenlere kalış amaçlarına ve gerekli şartlara bağlı olarak hak ve yükümlülüklerini gösteren hukuki statüler tanınmıştır. 2025 itibariyle Türkiye'de çoğunluğu geçici koruma sağlanan Suriyeliler olmak üzere yaklaşık 4,2 milyon yasal göçmen bulunmaktadır. Tamamına yakını ülke genelinde kentlerde yaşayan göçmenler, mekânsal anlamda toplumla bütünleşmiş ve kamu hizmeti yararlanıcısı konumuna gelmiştir.

Kamu hizmetlerinin tarafları kadar hizmetin hangi usul ve esaslara göre tespit edilip yürütüleceği de önemlidir. Kamu hizmetlerine konu faaliyetler evrensel bir ideal olarak nitelendirebileceğimiz ve pek çok ülkenin yasalarında yer alan hukuk devleti ilkesi gereğince birtakım kural ve ilkelere tabi tutulmuştur. Zira siyasal meşruluğun hiyerarşik ve tutarlı kurallardan oluşan hukuk sistemi içerisinde kazanıldığı günümüzde devletin tüm eylem ve işlemleri keyfilikten uzak olmalıdır. Bir hukuk devleti olan Türkiye'de bu gereklilik kanun önünde eşitlik ilkesi (Anayasa, m. 10) ile somutlaştırılmıştır. Bir başka deyişle idarenin tüm faaliyetlerinin hukuk kurallarına bağlı ve herkes için eşit şekilde yürütülmesi anayasal bir zorunluluktur. Ayrıca kamu hizmetlerin tümü için geçerli klasik/temel ilkelerden; süreklilik, uyarlanma ve bedelsizlik ilkeleri de idarenin uyması gereken pek çok kurala kaynaklık etmiştir. Kamu hizmeti, hizmeti yürütecek idare ve hizmetin kimlere sunulacağı kural olarak kanunlarla belirlendiği gibi idarenin uyması gereken usul ve esaslar da kanunlarda düzenlenir.

Haklara ve hizmetlere erişimin vatandaşlıktan geçtiği ulus devlet düzeninde; göçmen sayısının giderek artması ve temel insan haklarının evrensel olarak kabulü, kamu hizmetlerine ilişkin bazı hususların yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir. Göçmen nüfusunun birkaç yıl içerisinde milyonlara ulaştığı ülkemizde bu gerekliliğin çok daha ciddi bir biçimde hissedildiği söylenebilir. Bu bağlamda belediyelerin göçmenlerle hizmet ilişkisi tez araştırma konusu olarak seçilmiştir. Araştırma esnasında daha objektif verilere ulaşabilmek adına, belediyeleri temsil etme yetkisi bulunan belediye birlikleri yayımları ile saha araştırması gerçekleştirilen makaleler incelenmiştir. Araştırma sırasında tespit edilen sorunlar hukuki, mali ve yönetsel olmak üzere üç başlık altında sınıflandırılmıştır. Bu sorunların, kamu hizmetlerinin

temel ilkeleri kapsamında değerlendirilmesi neticesinde aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır.

Belediye hizmetlerine ilişkin kanunların, hukuk devletinin gereklerinden belirlilik ilkesine göre “hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması (http-16)” gerekmektedir. Fakat araştırma bulgularının gösterdiği üzere belediyelerin göçmenlerle hizmet ilişkisine dair ilgili mevzuatta açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Belediyelerin yetki ve sorumluluk alanları belirlenmeksizin faaliyette bulunması, en başta idarenin esaslarının düzenlendiği Anayasa’nın 123’üncü maddesi ile bağdaşmamaktadır. Yine kamu hizmetlerinin temel ilkelerinden olan eşitlik ilkesine de aykırılık teşkil etmektedir. Eşitlik ilkesi gereğince bir hizmetin hangi koşullarda sunulacağından önceden belirlenerek nihayetinde koşulları karşılayan herkes için aynı hak ve yükümlülükleri doğuracak biçimde görevlilerin ve kullanıcıların kanaatlerine bırakılmadan yürütülmesi gereklidir (Karahanoğulları, 2004, s. 248; Yasin, 2020, s. 555-556). Oysa doküman analizi neticesinde elde edilen verilerden, karar alıcı konumundaki belediye yetkililerin dahi göçmenlere hizmet sunulmasına ilişkin zıt kanaatler geliştirdiği ve bu kanaatler üzerinden hizmetlerin yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Bolu Belediye Başkanı’nın 2025 yılında katıldığı bir programda geçici koruma altındaki Suriyelilerin Bolu’dan ayrılmalarını sağlamak üzere kendi ifadesiyle *hukuksuz şekilde* iş yeri ruhsatlarını iptal ettiği ve su ücretlerine on kat zam yaptığına ilişkin açıklamaları bu duruma örnektir (http-17). Açıklamada bahsi geçen işlemlerden yabancılara yönelik su ve nikah ücretlerinde farklı tarife uygulaması hakkında Bolu İdare Mahkemesi tarafından yürütmeyi durdurma kararı verilmiş ve uygulamaya konu meclis kararı Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu (TİHEK) tarafından eşitlik ilkesine aykırı görülerek belediyeye idari para cezası uygulanmıştır (http-18).

Bu denli farklı yaklaşımların ortaya çıkmasına neden olan mevzuat eksikliğine rağmen belediyeler ile göçmenler arasında hizmet ilişkisi kurulması kaçınılmaz bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır. Zira alt yapı, çevre ve temizlik hizmetleri gibi kentsel hizmetler belediye sınırları içerisinde yaşayan herkesin yararlandığı hizmetlerdir. Dolayısıyla göçmenler belediye sınırları içerisinde ikamet etmeye başladıkları andan itibaren belediye hizmetleri yararlanıcısı konumuna gelmektedir.

Türkiye'deki göçmenlerin çoğu kendi ülkelerindeki iç savaşlar, siyasi ve ekonomik krizlerden kaçarak ülkemize geldiğinden toplumsal refahın sağlanmasına yönelik sosyal hizmetler de yoğun biçimde sunulmaktadır. Araştırma bulguları, bu zorunlu ilişkinin özellikle göçmen nüfusunun yoğun olduğu belediyelerde hizmet yükünü ani ve beklenmedik şekilde arttırdığını ve bütçe sıkıntısına yol açtığını göstermektedir. Elde edilen bulgulardan söz konusu hizmetlere yönelik kaynak aktarımı yapılmadığı, sürecin belediyelerin mevcut bütçeleriyle veya fon ve bağışlarla yürütüldüğü anlaşılmaktadır. Oysa uyarılma ilkesi gereğince hizmetlerde aksaklık yaşanmasını engellemek için gerekli önlemleri almak ve kurumu günün koşullarına uygun hale getirmek, güç ve olanakları ölçüsünde idareye görev olarak verilmiştir. Mevcut finansman yöntemleriyle aksaklıkların önlenmesi ve devamlılığın sağlanması mümkün görünmemektedir. Fon ve bağışlar belirli bir standartta değildir ve devamlılığı belirsizdir. Belediyelerin kendi bütçelerinden harcama yapması ise kaynak aktarılmaması ve göçmenlere yönelik harcamalara ilişkin açık ve ayrı bütçe kodlarının belirlenmemesi nedeniyle sürdürülebilir bir çözüm yöntemi değildir.

Yine süreklilik ve uyarılma ilkeleri gereğince hizmetlerin aksamadan, devamlı olarak sunulabilmesi için ekipman ve personel ihtiyacının tespit edilerek düzenleme yapılması gerekmektedir. Araştırma bulguları belediyelerin göçmenlere ait verilere ulaşmakta sıkıntı yaşadığını göstermektedir. Sağlıklı verilere ulaşamayan ve kurumsal kapasitelerini arttırmaya yönelik yeterli kaynağa sahip olmayan belediyelerin ihtiyaçlarını tespit ederek gerekli düzenlemeleri yapması beklenemez. Yeni kurulan hizmetler dışında mevcut hizmetlerin de bu durumdan olumsuz etkilendiği anlaşılmaktadır.

5.2. Öneriler

Tez çalışması kapsamında gerçekleştirilen araştırmalar, Türkiye'deki belediyeler ile göçmenler arasında bir hizmet ilişkisi kurulduğunu ancak hukuk devleti anlayışına uygun biçimde kurumsallaşmanın sağlanamadığını göstermektedir. Devletin asli sorumluluğunda yürütülen kamu hizmetlerine ilişkin temel ilkeler ile bağdaşmayan söz konusu hizmet ilişkisinde düzenlenmeye muhtaç hususlar bulunmaktadır.

İlk olarak göçmen nüfusundaki artıştan doğrudan etkilenen belediyelerin göçmen politikalarına ilişkin karar alma süreçlerine dahil edilmesi gerekmektedir. Göçmen nüfusunun ülke genelinde dengesiz dağılmasının da etkisiyle belediyelerin birbirinden farklı ihtiyaçları ortaya çıktığı için, hizmeti yürüten belediyelerin de talepleri dikkate alınarak ulusal düzeyde planlamaların yapılması yerinde olacaktır.

Sınırları içerisinde yerleşmiş bulunan göçmenlere hizmet sunmak durumunda kalan belediyelerin eylem ve işlemleri yasal dayanağa kavuşturulmalıdır. Mevzuatta belediyelerin yetki ve sorumluluklarının açık ve anlaşılır biçimde düzenlenmesiyle birlikte göçmenlere yönelik hizmetler, hukuk devleti anlayışına uygun olarak önceden belirlenmiş hukuk kurallarına göre yürütülebilecektir. Böylece hizmet sunumu *tamamen* bir kamu kurumunun inisiyatifine bırakılmayacak, aynı durumda bulunanlara farklı biçimde hizmet sunulmasının önüne geçilmiş olacaktır. Dolayısıyla belirli standartların oluşturulması sağlanacaktır.

Mevcut durumda genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere aktarılan pay vatandaşlar esas alınarak belirlenmektedir. Dışarıdan gelen ek kaynaklar ise çoğunlukla göçmenlere yönelik hizmetlerin finanse edilmesi amacıyla uluslararası kuruluşlardan gelen fon ve bağışlardır. Altyapı ve çevre gibi kentsel hizmetler üzerinde nüfus artışına bağlı ortaya çıkan mali yük dikkate alınmamaktadır. Neticede göçmen nüfusunun yoğun olduğu belediyelerde gelir, hizmet yüküyle orantılı biçimde artmadığından belediyelerin hareket serbestisi doğal olarak kısıtlanmaktadır. Bu nedenle belediyelerin kanunlarla kendilerine verilen görevleri *serbestçe* yerine getirebilmeleri için o bölgede yerleşik nüfus esas alınarak yeterli ölçüde kaynak sağlanmalıdır.

“Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir (Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, m.13/n)”. Bu sebeple yetki ve sorumluluk alanları belirlenerek yeterli ölçüde kaynak sağlanmasının ardından; harcamalara ilişkin gider kodları açık ve ayrı biçimde belirlenerek doğru bütçelendirme yapılabilmesi için gerekli önlemler alınmalıdır. Böylece 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na uygun biçimde tüm mali işlemler muhasebeleştirilebilecek, raporlanacak ve kontrol edilebilecektir.

Belediyelerin, sınırları içerisinde ikamet eden göçmenlere ilişkin güncel verilere sürekli olarak erişebileceği bir veri platformu oluşturulmalı ve norm kadro standartlarını düzenleyen yönetmelikte il ve ilçe belediyelerinde müdürlük düzeyinde göç birimleri kurulabilmesine yönelik değişiklik yapılmalıdır. Müstakil bir birim kurulmasıyla birlikte bu alanda çalışan personeller, edindikleri tecrübeler ve aldıkları eğitimlerle uzmanlaşabilecektir. Ardından göç birimi ile hizmetleri yürütecek diğer birimler arasında koordinasyon sağlamaya yönelik mekanizmalar geliştirilebilir. Böylece uzman personel ve hizmetleri yürütecek birimlerin katılımlarıyla güncel veriler üzerinden planlama yapılarak süreç etkili biçimde yönetilebilecektir.

Belediyelerin stratejik planına ve performans programına uygun olarak hazırlanan (Belediye Kanunu, m. 61) bütçe ile gerekli ekipmanlar temin edilip, personel istihdamı gerçekleştirilerek hizmetlerin aksamadan aynı kalitede sunulması sağlanabilecektir.

KAYNAKÇA

- Abadan Unat, N. (2002). *Bitmeyen göç konuk işçilikten ulus-ötesi yurttaşlığa*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Ağaoğulları, M. (1991). Demokratik mitoslar: halk-ulus egemenliği ve siyasi temsil. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 46 (1), 21-30.
- Aksu, Z. (2022). Türk dış politikası ve uluslararası örgütler. *Uluslararası Stratejik Boyut Dergisi*, 22(2), 79-91.
- Alvanoğlu, S. ve Ateş, H. (2020). Yerel yönetimlerin mültecilere yönelik yenilikçi uygulamaları: Gaziantep Büyükşehir Belediyesi örneği. *TESAM Akademi Dergisi*, 7 (2), 375-400.
- Aybay, R., Özbek, N. ve Ersen Perçin, G. (2019). *Vatandaşlık hukuku*. Ankara: Siyasi Kitabevi.
- Bayır, D. ve Aksu, F. (2020). Açık kapı politikasından güvenlik tehdidine Türkiye’de Suriyeli sığınmacılar olgusu. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 8 (2), 324-356.
- Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Terimler Ana Sözlüğü, <https://www.unhcr.org/glossary> (Erişim Tarihi: 31.01.2025).
- Çal, S. (2007). Kamu hizmeti: bir tanım denemesi. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1-2), 599-653.
- Çapar, S., Demir, R. ve Yıldırım, Ş. (2015). Kamu hizmeti sunumunda idarecilerin işlevi. *Türk İdare Dergisi*, 481, 361-400.
- Demirhan, Y. ve Aslan, S. (2016). Türkiye’nin sınır ötesi göç politikaları ve yönetimi. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 5 (1), 23-62.
- Doğan, B. ve Geyik, A.F. (2020). Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde kuvvetler ayrılığı ilkesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10 (2), 19-46.
- Dura, Y.C. ve Karakoç, C. (2019). *Türkiye’de göç ve mülteci krizleri bağlamında belediye finansmanı*. RESLOG. <https://mbbkulturyayinlari.com/turkiyede-goc-ve-multeci-krizleri-baglaminda-belediye-finansmani> (Erişim Tarihi: 21.01.2024)
- Ekşi Uğuz, H. ve Saygılı, R. (2016). Küresel dünyada ulus devlet. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 16 (32), 127-147.
- Erdoğan, M.M. ve Çorabatır, M. (2019). Suriyeli mülteci nüfusunun demografik gelişimi, Türkiye’deki eğitim, istihdam ve belediye hizmetlerine yakın gelecekte olası etkileri. https://igamder.org/uploads/belgeler/QUDRA_TURKEY%20RESEARCHREPORT_TR.pdf (Erişim Tarihi: 05.01.2024).

- Erdoğan, M.M., Şener, B. ve Ağca, M. (2021). *Marmara'nın kent mültecileri: belediyelerin süreç yönetimi*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Erginli, B.E. ve Akdoğan, I. (2024). *Belediyelerde göç veri yönetimi ve veriye dayalı karar alma – politika raporu*. RESLOG. <https://www.marmara.gov.tr/uploads/raporbelediyelerdegocveriyonetimiveveriyeedayalikararalma.pdf> (Erişim Tarihi: 17.11.2024)
- Erten, R. (2015). Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu hakkında genel bir değerlendirme. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19 (1), 3-51.
- Gönenç, L. (2007). Siyasi iktidar kavramı bağlamında anayasa çalışmaları için bir kavramsal çerçeve önerisi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 56 (1), 145-168.
- Gözler, K. (2023). *Anayasa hukuku genel esaslar*. (15). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A.Ş. ve Tan, T. (2001). *İdare hukuku genel esaslar* (2. baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gülan, A. (1988). Kamu hizmeti kavramı. *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 9 (1-3), 147-159.
- Gültaş, M., Özden, M.S., Sezgin, E., Tosun, Z., Çopuroğlu M.A., Tuçaltan, G. (2019). *Göç ana planı göçle karşı karşıya kalan belediyeler için planlama*. RESLOG. <https://www.marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2020/05/27/1fc0bcfe-6da1-485a-93cc-abfc1ae1ff99.pdf> (Erişim Tarihi: 15.08.2024)
- Günday, M. (2015). *İdare hukuku* (10. baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güyevi, Ü. (2019). Ulus devlet ile vatandaşlık ilişkisi paradoksu ve anayasal düzlemdeki negatif etkileri. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, (2), 137-168.
- International Organization For Migration. (2013). *Göç terimleri sözlüğü* (2. baskı). https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml31_turkish_2ndedition.pdf (Erişim Tarihi: 20.08.2024)
- İbn Haldun (2007). *Mukaddime* (5. baskı). (Yayımlayan S. Uludağ). İstanbul: Dergâh Yayınları.
- İçduygu, A. ve Biehl, K. (2012). Türkiye'ye yönelik göçün değişen yörüngesi. A. İçduygu (Ed.), *Kentler ve Göç Türkiye, İtalya, İspanya Örnekleri içinde* (1-72). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- İşten, İ. (2007). Kamu hizmeti kavramı ve unsurları. *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Dergisi*, 22.
- Kamu Denetçiliği Kurumu. (2018). *Türkiye'deki Suriyeliler*. Ankara: Elma Teknik Basım Matbaacılık.
- Karahanoğulları, O. (2004). Kamu hizmeti (kavram ve hukuksal rejim). İnternet Paylaşımı (Birinci Bası, Şubat 2002 Turhan Kitabevi, Ankara).

- Karasu, K. (2017). Topraktan bağımsızlaşma ve merkezsizleşme tartışmaları çerçevesinde kamu örgütlenmesi. *Memleket Siyaset Yönetim*, 12 (28), 81-110.
- Kavruk, H. (1993). Türkiye’de kamu hizmetlerinin yapısı ve kamu hizmeti anlayışına yön veren çağdaş gelişmeler. *Türk İdare Dergisi*, 399, 139-161.
- Keleş, T. (2022). *Yeni kamu yönetimi anlayışında kamu hizmeti sunumu ve vatandaş/müşteri odaklılık*. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisans Üstü Eğitim Enstitüsü.
- Kuyaksil, A. ve Altunbaş, A. (2012). Türklerde hukuk devleti anlayışının tarihsel gelişimi. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9 (19), 15-46.
- Marmara Belediyeler Birliği. (2015). Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü Çalıştay Raporu. İstanbul.
- Özçağlar Eroğlu, H. (2016). Kırsal ve kentsel alanlardaki teritoryal sabitlik örneği olarak bucaklar. *Memleket Siyaset Yönetim*, 11 (25), 31-60.
- Özel Özcan, M.S. (2019). Westphalian devletler sistemi ve modernleşmenin geleneksel dünyanın büyük güçleri olan imparatorluklara etkisi. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 5 (1), 49-62.
- Özer, M.A. (2019). Kamu hizmeti anlayışında değişim ve yeni sağ politikalar. *Hak İş Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 8 (20), 10-42.
- Özkaya, Ö. (2020). Devlet olgusu üzerine bir değerlendirme. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (16), 317-352.
- Özman, M.A. (1964). Devletlerin egemenliği ve milletlerarası teşekküller. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 21 (1), 53-121.
- Polat, Y. (2021). Türkiye’nin uluslararası göç politikasına tarihsel bir bakış. *Journal of Awareness*, 6(2), 145-160.
- Şeker, G. Ve Gül, H. (2023). Kavramsal ve tarihsel olarak vatandaşlık. *Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4 (2), 133-142.
- Ulusoy, A. (1999). Fransız ve Avrupa Birliği kamu hizmeti anlayışlarının Türk hukukuna etkisi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 48 (1), 165-176.
- Ulusoy, A.D. (2023). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Basımevi.
- Ustabaşı Gündüz, D. ve Çifci, H.K. (2021). Yerel yönetimlerin göçmenlere yönelik sosyal hizmet uygulamalarının karşılaştırılması: G20 ülkeleri ve Türkiye. *Göç Araştırmaları Dergisi*, 7 (1), 10-58.
- Utar, S. (2023). Türkiye’nin yeni uluslararası göç yönetimi: göç politikalarının geçicilik ve belirsizlik kısılacısındaki Suriyeli, Iraklı ve Afgan göçmenlerin deneyimleri üzerinden incelenmesi, Ankara örneği. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

- Uzun, Ş. (2022). Göç yönetimi değil kamu yönetimi: göç yönetimini yeniden düşünmek. Yayınlanmamış Doktora Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Ürek, Ç. (2019). Kamu yönetimi ve kamu hizmeti anlayışında yaşanan değişimin Türk kamu yönetimine yansımaları. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yanar, B. ve Erkut, G. (2020). Belediyelerin Suriyeli mültecilere yönelik politikaları: İstanbul Örneği. *Şehir ve Medeniyet Dergisi*, 6 (1), 189-214.
- Yasin, M. (2020). Kamu hizmeti. T. Yıldırım (Ed.), *İdare hukuku* içinde (529-592). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Yıldırım, A. Ve Şimşek, H. (2021). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri* (2. baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Yıldırım, T. (2020). Genel kuramlar ve anayasal ilkeler. T. Yıldırım (Ed.), *İdare hukuku* içinde (3-65). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Yıldırım Yücel, Z. (2019). Ulus devlet, mültecilik ve menşe ülkeye geri dönüş: Türkiye’de yaşayan Suriyeli mülteciler. Yayınlanmamış Doktora Tezi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yıldız, H. (2013). Hukuk Devleti’nin gelişim sürecinde mülk devleti ve polis devletinin yeri. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15 (2), 211-230.
- http-1:** <https://www.unhcr.org/refugee-statistics> (Erişim Tarihi: 30.01.2025)
- http-2:** <https://sozluk.gov.tr/> (Erişim Tarihi: 18.06.2025)
- http-3:**
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2022-107-nrm.pdf> (Erişim Tarihi: 15.12.2024)
- http-4:** <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2024-53783> (Erişim Tarihi: 08.02.2025)
- http-5:**
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/1988-23-nrm.pdf> (Erişim Tarihi: 28.11.2024)
- http-6:**
<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2018-80-nrm.pdf> (Erişim Tarihi: 26.11.2024)
- http-7:** <https://www.goc.gov.tr/ikamet-genel-bilgiler> (Erişim Tarihi: 24.12.2024)
- http-8:** <https://www.goc.gov.tr/duzenlecek-belgelerbelge> (Erişim Tarihi: 22.12.2024)
- http-9:** <https://www.ab.gov.tr/46226.html> (Erişim Tarihi: 17.08.2024)
- http-10:** <https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638> (Erişim Tarihi: 02.02.2025)
- http-11:** <https://www.goc.gov.tr/ikamet-izinleri#> (Erişim Tarihi: 13.02.2025)
- http-12:** <https://www.goc.gov.tr/istatistikler> (Erişim Tarihi: 13.02.2025)

- http-13:** <https://www.unhcr.org/tr/hakkimizda/unhcr-tuerkiye-istatistikleri> (Erişim Tarihi: 03.02.2025)
- http-14:**
<https://www.goc.gov.tr/kurumlar/goc.gov.tr/Mali-Tablolar/2023/03-Mart/2023-Yili-Gecici-Barinma-Merkezleri-Ozel-Hesap-Giderleri-ve-Odenek-Tablosu.pdf> (Erişim Tarihi: 14.02.2025)
- http-15:** <https://reliefweb.int/report/turkey/baseline-assessment-istanbul-province-analysis-report-may-july-2019> (Erişim Tarihi: 03.02.2025)
- http-16:** <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/ND/2023/212> (Erişim Tarihi: 27.11.2024)
- http-17:** <https://www.milliyet.com.tr/gundem/son-dakika-bakan-tunc-duyurdu-tanju-ozcan-hakkinda-sorusturma-baslatildi-7275548> (Erişim Tarihi: 20.03.2025)
- http-18:** <https://www.tihck.gov.tr/public/images/kararlar/3vz5a6.pdf> (Erişim Tarihi: 20.03.2025)

