T.C.
YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANA BİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER PROGRAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SURİYELİ SIĞINMACILARA YÖNELİK ENTEGRASYON POLİTİKALARINDA YERELLEŞME VE ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

BÜŞRA AYGÜN
17716023

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. FULYA MEMİŞOĞLU

İSTANBUL
2021

T.C.
YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANA BİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER PROGRAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SURİYELİ SIĞINMACILARA YÖNELİK ENTEGRASYON POLİTİKALARINDA YERELLEŞME VE ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

BÜŞRA AYGÜN
17716023
ORCID NO: 0000-0001-6084-7148

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. FULYA MEMİŞOĞLU

İSTANBUL
2021

T.C.
YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER ANA BİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE ULUSLARARASI İLİŞKİLER PROGRAMI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

SURİYELİ SIĞINMACILARA YÖNELİK ENTEGRASYON POLİTİKALARINDA YERELLEŞME VE ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

BÜŞRA AYGÜN
17716023

Tezin Savunulduğu Tarih: 03.11.2021

Tez Oy Birliği / ~~Oy Çokluğu~~ ile Başarılı Bulunmuştur

	Unvan Ad Soyad	İmza
Tez Danışmanı	: DOÇ. DR. FULYA MEMİŞOĞLU	
Jüri Üyeleri	: DOÇ. DR. ÇİĞDEM NAS	
	: DOÇ. DR. BAŞAK YAVÇAN MERİÇ	

İSTANBUL
KASIM 2021

ÖZ

SURİYELİ SIĞINMACILARA YÖNELİK ENTEGRASYON POLİTİKALARINDA YERELLEŞME VE ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Büşra Aygün

Eylül, 2021

Günümüzde savaş ve çatışma kaynaklı uluslararası göç hareketlerinin artması özellikle hedef göç ülkelerinde çok boyutlu toplumsal değişimlere yol açmaktadır. Sığınmacıları küresel, ulusal ve yerel siyasetin öznesi durumuna getiren bu durum bir arada yaşama modellerinden biri olan entegrasyonu sıkça gündeme getirmektedir. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin sığınmacılar için önerdiği diğer iki kalıcı çözüm olan gönüllü geri dönüş ve üçüncü ülkeye yerleştirmelerin oldukça sınırlı sayılarda gerçekleşiyor olması da yerel entegrasyonun önemini artırmaktadır. 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme uyarınca sığınmacılara hukuki, sosyal, siyasi ve ekonomik haklar sağlayan entegrasyon süreci, büyük ölçüde devletlerin ulusal ölçekte geliştirdiği politikalar çerçevesinde şekillenmektedir. Ancak sığınmacıların dünya genelinde çoğunlukla kentlerde yerel toplulukla birlikte yaşaması entegrasyonu yerel bir ihtiyaç haline getirmiş ve belediyeleri politika sürecine dahil etmiştir. Bu çalışma, entegrasyon kavramını, entegrasyon politikalarında yerelleşmeyi ve çok düzeyli yönetişim modelinin süreçteki rolünü literatürdeki tartışmalar ve güncel veri tabanlarından edinilen yerel düzeydeki başarılı yönetişim uygulamaları ışığında incelemektedir. Kapsamlı bir literatür taraması ile güncel gelişmelerin eleştirel boyutlarıyla birlikte ele alındığı çalışma, 2011 sonrasında Türkiye'de artan sığınmacı nüfusu karşısında belediyelerin entegrasyon politika yapım süreçlerini betimsel analiz yoluyla ortaya koymayı amaçlamaktadır. Yapılan nitel araştırma sonucunda, Türkiye'de Suriyeli sığınmacılara yönelik yerel düzeyli entegrasyon çalışmalarının sayıca arttığı, çeşitlendiği ve olumlu çıktılar ürettiği görülmüştür. Belediyelerin yasal belirsizlikleri aşmak ve finansal kaynakları artırmak amacıyla yerel, ulusal ve uluslararası aktörlerle iş birliği geliştirerek eğitim, sağlık, istihdam ve dil öğrenimi gibi temel hizmet alanlarında çalışmalar yürüttüğü tespit edilmiştir. Aynı zamanda belediyelerin birbirinden farklı yönetişim modelleri ile toplumsal uyuma yönelik yenilikçi, faydacı ve özgün politikalar geliştirdikleri ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, çok düzeyli yönetişim modeli belediyelerin alternatif politikalar geliştirmelerine imkân vermiştir.

Anahtar Kelimeler: Uluslararası Göç, Yerel Entegrasyon, Çok Düzeyli Yönetişim, Mülteci, Belediyeler, Türkiye

ABSTRACT

LOCALISATION AND MULTI-LEVEL GOVERNANCE OF INTEGRATION POLICIES TOWARDS SYRIAN REFUGEES: THE CASE OF TURKEY

Büşra Aygün

September, 2021

The global increase in war and conflict-driven international migration flows leads to multi-dimensional social changes especially in refugee hosting countries. As refugees increasingly become the subjects of global, national and local politics within this context, integration – one of the major coexistence models- has become a widely discussed concept in policy agendas. Local integration also becomes a critical matter given the limited success of voluntary return and third country resettlement, the two other durable solutions suggested by the UN Refugee Agency. Encompassing the legal, social, political and economic rights enshrined in the 1951 Refugee Convention, the integration process to a great extent is shaped by national-level policies implemented by states. Nonetheless, the fact that the majority of refugees across the world live in urban settings along with the host communities, integration gains further importance at the local-level with the participation of municipalities in the policy process. This study examines the concept of integration, localisation of integration policies, and the role of multi-level governance model within this process through an assessment of contemporary scholarly debates, as well as relevant databases that compile local-level good practices in the field of integration policies. Based on a combination of a comprehensive literature review and a critical assessment of current developments, this study aims to present a descriptive analysis of social integration policies of municipalities in Turkey in the post-2011 period in which the country has experienced a substantial increase of refugee inflows. The findings of this qualitative research demonstrate that local-level integration work has both increased and expanded with positive outcomes. In order to overcome legal uncertainties and to increase financial resources, municipalities have established partnerships with national and international actors to undertake activities in majör social services, including education, healthcare, employment and language learning. The study findings also reveal that by adopting various governance models, municipalities have developed innovative, pragmatic and unique policies targeting social integration. In this regard, multi-level governance model has enabled the municipalities to implement alternative policies.

Key Words: International Migration, Local Integration, Multi-level Governance, Refugees, Municipalities, Turkey

ÖN SÖZ

Günümüzde savaş, terör veya çatışmalar sebebiyle vatanlarından ayrılmak zorunda kalan insanlar küresel bir mesele haline gelmiştir. Gelişmiş ülkelerde görmeye alışkın olduğumuz bu duruma son on yıldır Türkiye'de şahit olmak, sığınmacıları kabul etmek istemeyen devletlerin giriştiği gayri insani muameleler ve basında dile getirilen hadiseler göç konusuna olan ilgiyi artırmıştır. Aynı zamanda milyonlarca sığınmacıya ev sahipliği yapan ülkemizde yıllar içinde gelişen yeni durumlar, iç ve dış politikada yeni dinamikleri ortaya çıkarmış ve gelecekte Türkiye'yi bekleyen gelişmeler hakkında fikir verici olması açısından önemli hale gelmiştir. Uluslararası göçle birlikte değişen dinamikleri anlamak üzere başladığım çalışma, göçlerin sonuçları üzerinden siyaset ve toplum arasındaki yakın ilişkiyi daha iyi anlamama katkı sağladı. Disiplinler arası okumalar yapmamı gerektiren tez dönemim, sosyal bilim disiplinlerinin bir bütünün parçaları olduğunu daha fazla fark etmemde ve her bir konunun farklı boyutlar ve bağlamlar içerdiğini açıkça görmemde etkili oldu.

Okumaya ve araştırmaya kapı araladığım tez sürecimde maddi ve manevi destekleriyle yanımda olan ailem, hocalarım, dostlarım ve süreçte katkısı olan herkese yardımları için teşekkür ederim. Eğitimin bir parçası olarak gördüğüm bu çalışmada tecrübesi, alana hakimiyeti ve tezin şekillenmesinde sunduğu katkılarla yardımcı olan danışmanım Doç. Dr. Fulya Memişoğlu'na, öğrencilerine desteğini esirgemeyen ve yaptığı tavsiyelerle danışmanımla tanışmama vesile olan Prof. Dr. Mehmet Akif Okur'a teşekkür ederim. Eğitim sürecimde katkıları bulunan Yıldız Teknik Üniversitesi ve Marmara Üniversitesi üyelerine de teşekkür eder, yaptığımız çalışmanın faydalı olmasını temenni ederim.

Fatih; Temmuz, 2021 Büşra Aygün

İÇİNDEKİLER

ÖZ v
ABSTRACT vi
ÖN SÖZ 7
İÇİNDEKİLER 8
TABLOLAR LİSTESİ 10
ŞEKİLLER LİSTESİ 11
KISALTMALAR 12
1. GİRİŞ 13

2. TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE 21
2.1. Uluslararası Göçlerin Güncel Dinamikleri Çerçevesinde Göç Çalışmalarının Gelişimi 23
2.2. Uluslararası Göçün Göç Alan Ülkedeki Etkileri: Birlikte Yaşama Modeli Olarak Entegrasyon 27
2.2.1. Asimilasyon 29
2.2.2. Çokkültürlülük 31
2.2.3. Entegrasyon 32
2.2.3.1. Entegrasyon Sürecinin Kapsamı 37
2.2.3.2. Entegrasyon Göstergeleri ve Entegrasyonu Etkileyen Engeller 52

3. ENTEGRASYON POLİTİKALARINDA YEREL YÖNETİMLER VE ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM MODELİ 56
3.1. Yerel Düzeydeki Entegrasyonun Hukuki Zemini 56
3.2. Entegrasyonun Yerelleşmesi: Yerel Yönetimlerin Rolü 59

3.2.1. Entegrasyon Politikalarında Yerelleşme 60

3.2.2. Yerelleşmenin Entegrasyon Politikalarına Sağladığı Avantajlar 61

3.2.3. Entegrasyon Politikalarında Yerel Yönetimler ve Belediyelerin Rolü 63

3.3. Göç Politikalarında Yerel Düzeyde Çok Düzeyli Yönetişim Modeli 65

3.4. Çok Düzeyli Yönetişim Kapsamında Yerel Entegrasyon Yaklaşımı ve Belediye Uygulamaları 68

3.4.1. Yerel Entegrasyonun Hedefleri 68

3.4.2. Küresel Örneklerle Belediyelerin Yerel Entegrasyon Politikaları ve Çok Düzeyli Yönetişim Uygulamaları 69

4. ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM MODELİ ÇERÇEVESİNDE BELEDİYELERİN ENTEGRASYON POLİTİKALARINDA TÜRKİYE 76

4.1. Türkiye'de Suriyeli Sığınmacılara Yönelik Hukuki Durum 77

4.2. Hükümetin Suriyeli Sığınmacılar Karşısındaki Tutumu 79

4.3. Türkiye'de Yasal ve Politik Boyutlarıyla Toplumsal Uyum 82

4.4. Uyum Kapsamında Türkiye'deki Belediyeler Ve Yerel Entegrasyon 87

4.4.1. Belediyelerin Entegrasyon Faaliyetlerinin Yasal Zemini 88

4.4.2. Türkiye'de Belediyelerin Yönetişim Bağlamındaki Yerel Entegrasyon Politikalarının Analizi 94

SONUÇ 105

KAYNAKÇA 112

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa No

Tablo 1: Göçmenlere Yönelik Entegrasyon Politika Alanlarının Tipolojisi….. 40

Tablo 2: Berry'nin Azınlık Ve Hakim Gruplar Arasındaki İlişki Üzerinden Ürettiği Kültürel Entegrasyon Modeli…… 45

Tablo 3: BMMYK Verilerine Göre Suriye'ye Yakın Devletlerdeki Suriyeli Sığınmacı Nüfusu…… 80

ŞEKİLLER TABLOSU

Sayfa No

Şekil 1: Göçmen Entegrasyonunu Etkileyen Bağlamlar İle Entegrasyonun Göçmen Ve Ev Sahibi Ülke Açısından Beklenti Ve Etkileri…….. 36

Şekil 2: Entegrasyonun Temel Etki Alanlarını Tanımlayan Kavramsal Bir Çerçeve…….. 38

Şekil 3: Uyumun Sağlanmasında Yerel Yönetimlerin Yetki Alanı…… 63

Şekil 4: Göçmen Entegrasyon Politikalarının Belediye Birimlerince Nasıl Şekillendiğini Gösteren Bir Çerçeve……. 68

Şekil 5: GİGM Verilerine Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Yıllara Göre Artışını Gösteren Grafik…….. 81

Şekil 6: Türkiye'de Suriyelilerin Yaş ve Cinsiyet Dağılımı…….. 84

Şekil 7: Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin En Fazla Yerleştikleri İlk On İl Ve Bu İllerdeki GKK'ndaki Suriyeli Nüfus…….. 88

Şekil 8: Bütünleşik Küçük-Dünya Çalışma Ağları Modelini Örnekleyen Bir Şema…….. 102

Şekil 9: Eşgüdümlü Yayılmış Küçük-Dünya Ağları Modelini Örnekleyen Bir Şema…….. 103

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AFAD	: Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı
AKDEM	: Aile Kadın Destekleme ve Engelliler Merkezi :
BM	: Birleşmiş Milletler
BMMYK	: Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği
FIDESZ	: Macar Yurttaş Birliği
GGIM	: Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
IOM	: Uluslararası Göç Örgütü
IŞID	: Irak ve Şam İslam Devleti
MEB	: Milli Eğitim Bakanlığı
PEGIDA	: Batı'nın İslamlaşmasına Karşı Vatansever Avrupalılar
PTT	: T.C. Posta ve Telefon Teşkilatı Genel Müdürlüğü
PVV	: Özgürlük Partisi
SD	: İsveç Demokratları
UNICEF	: Birleşmiş Milletler Uluslararası Çocuklara Acil Yardım Fonu
YPG	: Halk Savunma Birlikleri
YUKK	: Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
UCLG-MEWA	: Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı
WALD	: Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı

1. GİRİŞ

Uluslararası göç, günümüzde küresel, ulusal ve yerel siyasette sıkça tartışılan bir mesele olarak devlet politikalarını çok yönlü etkileyen bir olgudur. Göçler Çağı olarak isimlendirilen bu dönemde küreselleşmenin etkileriyle göçler çeşitlenmiş, sayıca artmış ve uzun vadeli etkileriyle devletleri ve toplumları etkilemiştir[1]. İktisadi, siyasi, hukuki ve sosyolojik alanlarda detaylı olarak incelenen uluslararası göç hareketleri, 20 ve 21. yüzyılda göçlerin toplumsal ve siyasal bağlamlarını ön plana çıkaran kavramlarla gelişmiştir. Uluslararası göçlerin hedef göç ülkeleri üzerindeki etkilerine ve göçmenlerin ev sahibi ülkelerdeki durumuna vurgu yapan araştırmacılar ve siyaset bilimciler vatandaşlarla göçmenlerin bir arada barış içinde yaşamalarını sağlamak için farklı modellemeler geliştirmiştir. Günümüzde de savaş ve çatışma kaynaklı göçler sonucu sayıları artan sığınmacıların sorunlarına yönelik uluslararası zirveler ve ulusal düzenlemeler yapılmaktadır.

Uluslararası göç araştırmaları, Soğuk Savaş sonrası dönemde ortaya çıkan vekalet savaşları, Ortadoğu, Afrika ve Balkanlar'da yaşanan siyasi karmaşaların bir sonucu olarak zorunlu göç kategorisine evrilmiştir[2]. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği'nin (BMMYK) 2019 Küresel Eğilimler Raporu verilerine göre, zorunlu olarak yerinden edilmiş kişi sayısı son on yılda 38,4 milyon artarak 2019 yılında 79,5 milyona yükselmiştir. Bu rakamın büyük çoğunluğunu ülke içinde yerinden edilmiş kişiler oluşturmakta olup (45,7 milyon), yaklaşık yüzde 30'unu (26 milyon) uluslararası koruma statüsü sağlanan mülteci ve sığınmacılar oluşturmaktadır[3]. BM verilerine göre 1990 ile 2019 yılları arasında uluslararası koruma arayan sığınmacı sayısı sürekli olarak artış göstermiş, 2019 yılında dünyadaki

[1] Stephen Castles, Mark J. Miller**, Göçler Çağı Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**, çev. Bülent Uğur Bal, İbrahim Akbulut (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008).
[2] Alexander Betts, **Zorunlu Göç ve Küresel Politika**, çev. Seher Meltem Türkaslan (Ankara: Hece Yayınları, 2017):13.
[3] The UN Refugee Agency, Global Trends Forced Displacement in 2019 (Kopenhag, 2020).

toplam nüfusun %3,5'inin sığınmacılardan oluştuğu açıklanmıştır[4]. Bu veriler dikkate alındığında uluslararası göçlerin ve sığınmacıların gittikleri ülkelerde dış politika ve iç politikada önemli bir gündem oluşturması daha anlaşılır hale gelmektedir.

Uluslararası göç çalışmalarının zorunlu göç eksenine kayması, güncel literatürün savaş ve çatışma sebebiyle zorunlu olarak yerinden edilmiş mülteci ve sığınmacılara odaklanmasına sebep olmuştur. Çünkü ev sahibi ülkelerde çoğu yasal haklardan mahrum olan sığınmacıların kalıcı hale gelmesi ve ev sahibi toplumlar ile sığınmacılar arasından toplumsal sorunlarının yaşanması, uluslararası göçleri siyasetin gündemine taşımıştır. Küresel, ulusal ve yerel kurumlar ile sivil toplum kuruluşları nezdinde de uluslararası göçlerin toplumlara etkileri ve sığınmacıların ev sahibi ülkedeki durumları daha detaylı olarak incelenmeye başlanmıştır. Böylelikle 20. Yüzyılın sonlarına gelindiğinde göç çalışmaları göçlerin sebep olduğu toplumsal değişime odaklanan ve sayısal veriler yerine sosyal ve kültürel etkileşimi ortaya çıkaran bir anlayışa yönelmiştir. Uluslararası göçlerin ve sığınmacıların ev sahibi ülkedeki yasal, iktisadi, toplumsal ve siyasi durumlarına ilişkin vurgular artmıştır.

Yoğun göç alan ülkelerde özellikle Batı Avrupa, Amerika ve Avustralya'da 20. Yüzyılın başlarından itibaren göçmelerin topluma nasıl katılacağına dair yapılan tartışmalar asimilasyon, entegrasyon ve çokkültürlülük modellerini ortaya çıkarmıştır. Ancak asimilasyon ve çokkültürlülük uygulamalarının toplumsal bütünlüğü sağlamakta başarısız olması sonucunda bu modellerden vazgeçilmiştir. 1970'li yıllarla birlikte tartışılmaya başlanan entegrasyon modeli ise ev sahibi toplum ile göçmenin karşılıklı etkileşimine ve kültürel farklılara saygıya dayanmaktadır. Aynı zamanda, 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre Sözleşmesi'nden doğan ve devletlerin sağlamakla yükümlü olduğu mülteci haklarının yasal düzenlemelerle yerine getirilmesini öneren entegrasyon, kullanışlı bir model olarak görülmüştür. Literatürde farklı tanımlamalar altında tartışılan entegrasyon kavramı, bu çalışmada asimilasyonun tek tipleştirmesinden uzak, farklılıkları kabul ve saygıyı içeren ve çokkültürlülüğün gerisinde etnik farklılıkları tırmandırmayan bir konumda, toplumsal uyum hedefinde olan bir kavram olarak ele alınacaktır.

[4] United Nations, International Migration Stock 2019, https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp [20.06.2021]

Çalışmada ele alınacak olan sığınmacılara yönelik entegrasyon modeli; sığınmacıların gittikleri ülkelerde topluma dahil edilmesini ve toplumsal bütünlüğün sağlanmasını amaçlamaktadır. Hükümetlerin göç sürecini kontrol altına almak ve göç sonrasındaki muhtemel sorunları öngörerek toplumsal düzeni koruma hedeflerini de karşılamaktadır. Vatandaşlar ile göçmenleri barış içinde bir araya getirmenin yolu olarak görülen entegrasyon sürecinde toplumunun değer yargıları ile sosyal, ekonomik, siyasal ve hukuki koşulları entegrasyon sürecine etki etmektedir[5].

Ager ve Strang'a göre, entegrasyon hükümetlerin ulusal seviyede yürüttüğü politikalarla düzenlenmekte ise de entegrasyon çalışmalarının çoğu yerelde gerçekleşmektedir[6]. Yerel seviyede entegrasyon anlayışı, İkinci Dünya Savaşı sonrasında özellikle 1980'lerin ortalarından itibaren Avrupa'da artan göçmen sorunlarına yerel yönetimlerin faydacı çözümler bulmasıyla gelişmiştir[7]. Penninx' in belirttiği gibi, İsviçre, Almanya ve Avusturya gibi ulusal entegrasyon politikaları geliştirmekte geç kalmış ülkelerde, 1990'ların sonundan itibaren uluslararası göçler sonrasında ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar yerel girişimlerle karşılanmaya çalışılmış ve yerel aktörler özellikle belediyeler entegrasyon politikalarına daha fazla dahil olmaya başlamıştır[8]. Entegrasyonun farklı hizmet alanlarını içeren çok boyutlu yapısı ise farklı düzeylerdeki aktörlere duyulan iş birliği ihtiyacını ortaya çıkarmıştır.

Göçmenlerle yerel halkın zaman ve mekân ortaklığını sağlayan şehirler, iş imkanlarının çeşitliliği ve hizmetlere ulaşımın kolaylığı sebebiyle sığınmacılar için hedef haline gelmektedir. Sığınmacıların günümüzde çoğunlukla şehirlerde yerleşmesi, şehirdeki yeni durumun yönetilmesinde entegrasyon modelini yerel düzeyde bir ihtiyaç haline getirmektedir[9]. Nitekim güncel çalışmalar da entegrasyon politikalarının yerel düzeydeki uygulamalarına odaklanmakta ve yerel yönetimlerin süreçte artan rollerini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler yalnızca ulusal entegrasyon politikalarının yerel düzeydeki uygulayıcısı değil aynı zamanda

[5] Hilal Barın, "Türkiye'deki Suriyelilerin Entegrasyonunda Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü: Ankara Örneği" (Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü):81-82.
[6] Alison Strang, Alastair Ager, "Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas", **Journal of Refugee Studies**, c. 23, s. 4 (2010): 601.
[7] Tiziana Caponio, Maren Borkert, **The Local Dimension of Migration Policymaking** (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010): 9.
[8] Rinus Penninx, "Decentralising İntegration Policies: Managing Migration in Cities, Regions And Localities" (London: Policy Network Paper, 2009): 8.
[9] Yasemin Ç. Özservet, "Uluslararası Göç, Yerel Yönetimler ve Toplumsal Uyum", **İller ve Belediyeler Dergisi**, s.813(2016): 48.

kendi politikalarını geliştiren aktörlerdir[10]. Literatürde entegrasyonun yerelleşmesine yönelik vurguların öne çıkması yerel düzeyde sığınmacılarla ev sahibi toplumu bir araya getiren etkileşim alanlarının varlığını ve sığınmacıların statüden bağımsız olarak topluma katılmasını önemli kılmaktadır[11].

BMMYK tarafından önerilen ilk sığınmacı ülkesindeki yerel entegrasyon seçeneği, mültecilerin korunmasına yönelik sunulan diğer iki kalıcı çözüm olan gönüllü geri dönüş ve yeniden yerleştirilmeye alternatif olarak sunulmaktadır[12]. 2019 Küresel Eğilimler Raporu verilerine göre, son on yılda 3,9 milyon mülteci ve 31 milyon ülke içinde yerinden edilmiş kişi yaşadıkları ülke veya bölgelere geri dönmüş, 1,1 milyon mülteci ise üçüncü bir ülkeye yerleştirilmiştir. 2019 yılında ise toplam 5,6 milyon zorunlu yerinden edilmiş kişi yaşadıkları bölgeye ya da ülkeye geri dönmüşler ve 107,500 mülteci başka bir ülkeye yerleştirilmiştir[13]. Verilere bakıldığında gönüllü geri dönüş ve yeniden yerleştirmenin sınırlı sayıda kaldığı görülmektedir. Bu durum sığınmacılar açısından kalıcı çözümler arasında yerel entegrasyon seçeneğinin gerekliliğini ortaya koymakta, yerel yönetimleri sürecin önemli bir aktörü haline getirmekte ve yerel yönetişimin önemini artırmaktadır. Yoğun göçlerle karşı karşıya kalan şehirlerde sığınmacı nüfusunun artması, yerel yönetim kurumlarının yükünü artırmakta ve sorumluluk alanlarını çeşitlendirmektedir[14].

İkinci Dünya Savaşı sonrasında sayıları hızla artan zorunlu göçmenlere yönelik çözüm arayışları neticesinde "Mülteciler ve Göçmenler için New York Bildirisi [New York Declaration for Refugees and Migrants]" kabul edilmiştir[15]. Benzer şekilde, mültecilerin ev sahibi ülkedeki durumlarına dair tartışmalar, "Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat' [Global Compact on Refugees]" belgesine de konu olmuş ve devletler arası sorumluluk paylaşımı ve uluslararası iş birliğinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Göç yönetimi konusunda iş birliğine dair artan vurgular, BMMYK'nın mültecilere yönelik sunduğu kalıcı çözümlerden biri olan yerel entegrasyon

[10] Jocken Franzke, Jose M. Ruano de la Fuente, "Chapter 1: New Challenges in Local Migrants İntegration Policy in Europe", **Local Integration of Migrants Policy European Experiences and Challenges**, ed. Franzke Fuente, Jose M. Ruano de la Fuente (e-book: Palgrave Macmillan, 2021): 4.
[11] Alison Strang, Alastair Ager, "Refugee Integration: Emerging Trends And Remaining Agendas", **Journal of Refugee Studies**, c.23, s.4 (2010): 601.
[12] The UN Refugee Agency, Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action (Cenevre, 2007): 193.
[13] The UN Refugee Agency, Global Trends Forced Displacement in 2019 (Kopenhag, 2020).
[14] Dolf J.H. te Lintelo, Emma Soye, "Vulnerabilities in Urban Protracted Displacement: Exploring the Roles of Space and Time", Humanitarian Learning Centre, Operational Practice Paper 4 (2018): 2.
[15] UN General Assembly, 71/1. New York Declaration For Refugees And Migrants (New York, 2016).

politikaları için de gündeme getirilmiştir[16]. Entegrasyon politikalarında bahsedilen yerelleşmeyle birlikte yerel yönetimlerin yetki ve bütçe sınırlarını aşan sorumluluk alanlarının ortaya çıkması yerel düzeyde de iş birliğine duyulan ihtiyacı artırmaktadır. Dolayısıyla artan zorunlu göçlerle birlikte çok düzeyli yönetişim modeli [multi-level governance] uluslararası düzeyde olduğu gibi ulusal ve yerel düzeyde de önemli hale gelmiştir. Nitekim yerel entegrasyon, sığınmacıların kendilerine yetebilmelerini sağlayan uzun vadeli ve yapısal, sosyo-ekonomik ve siyasal alanları içeren çok boyutlu politikalar gerektirmektedir[17]. Yereldeki karar alıcı aktörlerin farklı görev alanlarını içeren entegrasyon sürecini sürdürmeleri ve artan sorumluluk alanlarını yönetmeleri için farklı düzeydeki aktörlerle iş birliğini öneren çok düzeyli yönetişim modeli kullanışlı bir araç haline gelmektedir. Nitekim çalışma, entegrasyon politikalarındaki yerelleşmenin çok düzeyli yönetişim uygulamalarına etkisi ortaya koymaya çalışmaktadır.

2011 yılında Suriye'de başlayan ve hala devam etmekte olan iç savaşla birlikte meydana gelen zorunlu göç hareketi, özellikle Türkiye, Ürdün, Lübnan gibi Suriye'ye komşu ülkelerde ve Suriyeli sığınmacılar için hedef ülke konumuna gelen çeşitli Avrupa ülkelerinde yerel entegrasyonu gündeme getirmiştir. Bu bağlamda, 2018 yılında kabul edilen Mültecilere İlişkin Küresel Mutabakat [Global Compact for Refugees] yoğun mülteci nüfusuna ev sahipliği yapan ülkelerin ilgili uluslararası kurumlarla iş birliği geliştirerek yerel entegrasyonu kolaylaştıracak düzenlemeler yapmalarını teşvik etmektedir[18]. Mutabakatta mültecilerin kendi kendilerine yetebilmelerini sağlamak amacıyla gittikleri ülkelerde yasal kalma hakkı tanınması, eğitim, sağlık gibi temel hizmet alanlarından faydalanması ve iş piyasasına katılımlarının sağlanması tavsiye edilmektedir.

Suriye'de başlayan iç savaş ve çatışma neticesinde ortaya çıkan zorunlu göç hareketlerinin en fazla etkilediği ülkelerin başında ise Türkiye gelmektedir. Günümüzde yaklaşık 3.6 milyon geçici koruma kapsamındaki Suriye vatandaşına ev sahipliği yapan Türkiye, dünyada en fazla sığınmacı barındıran ülke haline gelmiştir. Savaşın sonlanmaması, sığınmacıların kalış süresinin uzaması, temel ihtiyaçlar ve

[16] The UN Refugee Agency, Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action (Cenevre, 2007).
[17] European Commission, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals (Brüksel, 2011): 4.
[18] The UN Refugee Agency, Global Compact on Refugees (New York, 2018): 49-50.

hizmetlere erişim başta olmak üzere çeşitli politika gereksinimlerini beraberinde getirmiştir. Göçün başladığı ilk yıllar Suriye sınırına yakın bölgelerde kurulan geçici barınma merkezleri ile göçmenlere temel ihtiyaçları sağlanırken, günümüzde Türkiye'deki Suriyeli sığınmacıların büyük çoğunluğunun şehirlerde yerel halkla birlikte yaşaması yerel entegrasyonu bir ihtiyaç haline getirmiştir. Türkiye'de başlıca yerel yönetim birimlerinden olan belediyeler, çok düzeyli iş birlikleri geliştirerek kendilerine özgü politikalar ortaya koyan, esnek ve sorun odaklı çözümler üretebilen önemli aktörlere dönüşmüştür.

Türkiye'de sığınmacıların sosyal uyumu çerçevesinde şekillenen entegrasyona yönelik düzenlemeler ve faaliyetler 2013'te Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunun (YUKK) kabul edilmesi ve Göç İdaresi Genel Müdürlüğünün (GİGM) kurulmasıyla birlikte kurumsallaşmıştır[19]. Çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarının yanı sıra, özellikle yoğun göç alan illerde bir kısım belediyelerin sığınmacıların temel hizmetlere erişimi ve sosyal uyumu noktasında aktif olarak sürece dahil olduğu gözlemlenmektedir[20]. Entegrasyon sürecine yerelde katkı yapan belediyelerin sosyal uyum alanında yasal belirsizlikleri aşmak, beşeri ve finansal kaynak kapasitelerini artırmak amacıyla yaygın olarak yerel, ulusal ve uluslararası aktörlerle çok düzeyli iş birliklerine yöneldiği görülmektedir[21]. Bu çalışma, Türkiye'deki "kent mültecileri" olarak adlandırılan sığınmacılara yönelik çok düzeyli iş birliği ile geliştirilen yerel entegrasyon politikalarında belediyelerin politika yapım süreçlerine odaklanmaktır. Uluslararası göçlerin etkilerine bağlı olarak ortaya çıkan toplumsal sorunların, ulusal göç politikalarının, entegrasyonun çok boyutlu yapısının entegrasyon politikalarındaki yerelleşmeye nasıl etki ettiğini araştıran çalışma, belediyelerin sürece dahil olması ile politika yapım sürecinde uygulanan çok düzeyli yönetişim modelinin işlevselliğini incelemektedir.

Türkiye'de son yıllarda hızla gelişen göç literatüründe sosyal uyum çalışmaları, ulusal boyuttaki politikalara odaklanmakla beraber yerel boyutu inceleyen çalışmalar nispeten azdır. Bu çalışma, yerel göç politikalarında çok düzeyli

[19] M. Murat Erdoğan, **Türkiye'deki Suriyeliler Toplumsal Kabul Ve Uyum**, 2. bs. **(**İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018).
[20] Alexander Betts, Ali Ali, Fulya Memişoğlu, "Local Politics and The Syrian Refugee Crisis: Exploring Responses in Turkey, Lebanon and Jordan", University Of Oxford, Refugee Studies Centre (2017).
[21] Fulya Memişoğlu, Başak Yavçan, "Beyond İdeology-A Comparative Analysis of How Local Governance Can Expand National Integration Policy: The Case of Syrian Refugees in İstanbul", **Journal of Ethnic and Migration Studies** (2020).

yönetişimin önemini ve belediyelerin çok düzeyli iş birliği modeliyle geliştirdikleri politikaların yapım usullerini ortaya koyarak mevcut yazına katkı sunmayı amaçlamaktadır. Çalışma, kentte yaşayan sığınmacıların sosyal uyumuna yönelik belediyelerin çok düzeyli yönetişim uygulamaları kapsamındaki rollerini araştırmak, Türkiye'deki yerel yönetimlerin entegrasyon sürecindeki önemini analiz etmek, iyi uygulama örneklerini tespit etmek ve dünyadaki örnekleriyle kıyas etmek açısından önem taşımaktadır. Türkiye'de uluslararası göçlerin şehirlerde yarattığı etkilere ve yerel düzeyde ortaya çıkan yeni ihtiyaçların karşılanmasında belediyelerin karşılaştığı yasal ve finansal sorunlara bağlı olarak çok düzeyli yönetişim uygulamalarının nasıl şekillendiği araştırılmaktadır. Belediyelerin bağlı oldukları siyasi parti, belediye başkanı, idari yapı ve iş birlikçilerine bağlı olarak çok düzeyli yönetişim uygulamalarının ve iş birliği yöntemlerinin nasıl şekillendiği ortaya konulmaya çalışılmaktadır.

Çalışma, belediyelerin dünya genelinde olduğu gibi, Türkiye'de de sığınmacılara yönelik entegrasyon sürecinin temel aktörlerinden biri haline geldiğini ve çok düzeyli yönetişim modeli sayesinde yerel düzeyde başarılı sonuçlar sağladığını iddia etmektedir. Bu bağlamda çalışmada Türkiye'de 2011 ile 2020 arasındaki dönemi kapsayacak şekilde entegrasyon politikası izleyen belediyelerin yerel, ulusal, uluslararası iş birlikleriyle sürece yaptığı katkılara yönelik önemli bulgular içermektedir.

Çalışmanın başlıca üç temel araştırma sorusu şu şekilde özetlenebilir: "Ev sahibi ülkelerde sığınmacılarla toplumun bir arada uyumlu yaşamasını sağlayan entegrasyon modelinin önemi, diğer modellerden farkı nedir ve barındırdığı unsurlar neleri kapsamaktadır?", "Uluslararası göçlerin şehirlere etkisi nedir, sığınmacılara yönelik entegrasyonda belediyelerin rolü ve yerel entegrasyon sürecine çok düzeyli iş birliğine dayalı yönetişimin yerel düzeydeki avantajları nelerdir?", "Türkiye'de 2011-2021 yılları arasında Suriyeli sığınmacılara yönelik uyum politikaları nasıl gelişmiştir, yerel düzeydeki sorunlara çözüm arayan belediyelerde yerel entegrasyon politikaları hangi ölçütlere göre şekillenmektedir ve çok düzeyli yönetişimin uyum faaliyetlerindeki yeri nedir?" sorularına dünya çapından ve Türkiye'den verilen örneklerle cevaplar aranmaktadır.

Çalışmada yerel entegrasyona ve çok düzeyli iş birliğine dair uluslararası literatür ve veri tabanlarının incelenmesi sonucunda Türkiye'de belediyelerin

entegrasyon politikalarını anlamak için geniş bir çerçeve sunulmuştur. Çalışmada uluslararası göç ve entegrasyon süreçlerinin gelişimine dair kronolojik bir sıra takip edilmekle beraber verilen örnekler belli bir dönem ve ülke kısıtlaması olmaksızın seçilmiş uygulamalardan oluşmaktadır.

Çalışmanın ilk bölümünde göç çalışmalarının tarihsel gelişimi ve uluslararası göçün günümüzdeki karakteri değerlendirilecek, uluslararası göçe dair teorik ve kavramsal çerçeve ortaya konulacaktır. Uluslararası göçün ev sahibi ülkedeki etkilerine odaklanan kavramsal literatürde asimilasyon ve çokkültürlülük modellerine alternatif sunan entegrasyon modeli, kavramsal tartışmaları, kapsamı, faklı boyutları ve ulusal politika örnekleriyle detaylıca incelenecektir. Çalışmanın ikinci bölümünde entegrasyonun yerel boyutuna odaklanılacak, entegrasyon politikalarının yerelleşmesi ve sağladığı avantajlar çerçevesinde belediyelerin rolü tartışılacaktır. Göç politikalarında yerele yapılan vurgunun artması ile günümüzde daha fazla önem kazanan çok düzeyli yönetişim modeli ve yerel entegrasyon ilişkisi araştırılacak ve dünya çapındaki yönetişim uygulamalarına bakılacaktır. Çok düzeyli yönetişim uygulamaları çerçevesinde, Türkiye'deki belediyelerin 2011 sonrasındaki dönemde Suriyeli sığınmacılara yönelik entegrasyon politikalarını merceğe alacak dördünce bölümde ise belediyelerin Türkiye'deki yetkileri ve faaliyet alanları değerlendirilecektir. Ulusal entegrasyon politikaları kısaca anlatıldıktan sonra belediyelerin entegrasyon politika yapım süreçlerinde gösterdikleri farklı yaklaşımlar üzerine betimsel bir analiz yapılacaktır.

2. TEORİK VE KAVRAMSAL ÇERÇEVE

En dar kapsamıyla insanların çeşitli nedenlerle bireysel veya grupsal olarak mekân değiştirmeleri, maddi, manevi ve kültürel bağlarla bağlı oldukları coğrafyalardan ayrılarak ülke içindeki başka bir toprağa veya yabancı bir ülkeye gitmeleri olarak tanımlayabileceğimiz göç, sosyal bir olgudur[22]. Bununla birlikte göç, tarih boyunca yaşanan ekonomik ve sosyal gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmakta ve aynı zamanda gelecek dönüşümlerin nedenini oluşturmaktadır[23]. Kavramsal ve teorik çerçevede uluslararası göç, temelde insan öznesinin olduğu[24] farklı bilim dallarının incelediği çok disiplinli bir alan olarak karşımıza çıkmaktadır[25]. Uluslararası Göç Örgütü'ne göre, uluslararası bir sınırın aşılması veya ülke içinde yer değiştirme olarak tanımlanan göç; süresi, sebebi ve karakterine bakılmaksızın insan hareketliliğine bağlı olarak ortaya çıkan tüm süreçleri ifade etmektedir[26]. Bu süreçler kültürel ve toplumsal etkiler ile göçmenin beklentilerini kapsadığı gibi göç sonunda göçmenin varılan yerdeki yeni şartlara uyumunu da kapsamaktadır[27].

Castles ve Miller'ın bahsettiği üzere, son yüzyılda ekonomide yaşanan radikal değişiklikler, siyasal mücadeleler, artan çatışmalarla birlikte uluslararası göçler küreselleşmekte, hızlanmakta, çeşitlenmekte ve yeni alt başlıklara ayrılmaktadır[28]. Küresel siyasetin gündeminde sıklıkla tartışılmakta olan uluslararası göç, günümüzde devlet politikalarını ve devletler arası ilişkileri etkilemektedir. Nitekim "*Göçler*

---

[22] Abdurrahman Yılmaz, "Uluslararası Göç: Çeşitleri, Nedenleri Ve Etkileri", **Turkish Studies-International Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic** c. 9, s.2 (2014): 1699.

[23] Ahmet İçduygu, İbrahim Sirkeci, **75 Yılda Köylerden Kentlere** (İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları: 1999): 250.

[24] Bülent Akıncı, Ahmet Nergiz, Ercan Gedik, " Uyum Süreci Üzerine Bir Değerlendirme: Göç Ve Toplumsal Kabul", **Göç Araştırmaları Dergisi**, c. 1, s. 2 (2015): 67.

[25] Fatime Güneş, "Göç,Yoksulluk ve Sosyal Politika", https://www.iav.org.tr/yonetim/dosya/seminer/adanagoc1.pdf [18.02.2021].

[26] Uluslararası Göç Örgütü, **Göç Terimleri Sözlüğü**, 2.bs, ed. Richard Perruchoud-Jillyanne Redpath-Cross

[27] Sabri Çakır, "Geleneksel Türk Kültüründe Göç ve Toplumsal Değişme", **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Ssoyal Bilimler Dergisi**, s. 24, 2010: 131.

[28] Stephen Castles, Mark J. Miller, **Göçler Çağı Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**, çev. Bülent Uğur Bal, İbrahim Akbulut (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008),7-12.

Çağı"[29] olarak adlandırılan geçtiğimiz son yüzyılda, uluslararası göçmenler küreselleşmenin etkisiyle ulusal ve küresel siyasetin birer öznesi haline gelmiştir[30]. Dolayısıyla ulus devletlerin güvenlik endişeleri çeşitlenmiş, sınır güvenliği, düzensiz göç, entegrasyon gibi çeşitli konular siyasetin gündeminde yer edinmektedir. Bu gelişmeler literatürde yeni kavramsal tartışmaları ortaya çıkardığı gibi yoğun göç alan devletler nezdinde de yeni yasal düzenlemeleri ve çözüm arayışlarını beraberinde getirmiştir[31]. Günümüzde uluslararası göçlerin karmaşıklaşan ve çok sayıdaki aktörü içeren karakteri, göç yönetiminde rol alan aktörleri iş birliğine sevk etmekte ve ileride bahsedeceğimiz şekilde süreci birçok düzeyli yönetişim sürecine dönüştürmektedir.

Birleşmiş Milletler Nüfus Dairesi verilerine göre; uluslararası sığınmacı sayısı 1990- 2019 yılları arasında düzenli olarak artış göstermiştir. 2019 yılı bilançosuna göre dünya üzerinde toplamda 271.642.105 insan doğdukları yerden farklı bir ülkede yaşamaktadır. Birleşmiş Milletler' in 2019 verilerine göre, dünya üzerindeki toplam nüfusun %3.5 'u sığınmacılardan oluşmaktadır. 2010 yılında 220.781.909 olan sığınmacı sayısına bu yıllar arasında farklı statülere ve haklara sahip 50 milyon sığınmacı daha katıldığı[32] değerlendirildiğinde günümüzde uluslararası göçlerin artma hızının yüksek olduğu görülmektedir. Yaşanan gelişmeler uluslararası göçün üç temel aktörü olarak göç veren ulus-devlet, göç alan ulus-devlet ve sığınmacıları farklı çıkar ve beklentiler temelinde kapsamlı bir inceleme yapılarak uluslararası göçün ekonomik ve siyasal düzeylerde farklı bağlamlarını ele almayı gerektirmektedir. İleride değinileceği üzere uluslararası göçü ve etki alanlarını anlamak için ekonomi, toplum

[29] Bu anlayışın yanında göç etme isteğine sahip olduğu halde göç sırasında karşılaşılacak engeller sebebiyle göç edemeyen insanların varlığı meselemize farklı bir bakış açısı getirmektedir. Geçmişe kıyasla günümüzdeki göç politikalarının sınırlayıcılığının artması, göçmenlerin yetenek ve maddi açısından yeterli sermayeden yoksunluğu potansiyel göçmenlerin hareketsiz kalmasına ve göçün imkansızlığına yol açmaktadır. Castles'ın aksine Carling, göç etme isteğinde olduğu halde bu engel ve sınırlamalar sebebiyle hareketsiz kalan insanları ifade etmek için yaşadığımız çağa "age of involuntary immobility" yani talep edilmeyen hareketsizlik çağı demektedir.
Bknz. Jergen Carling, "Migration İn The Age Of İnvoluntary İmmobility: Theoritical Reflections And Cape Verdean Experiences", **Journal of Ethnic and Migration Study**, c. 28, s. 1 (2002):5.
[30] Savaş Çağlayan, "Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi", **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, s. 17 (2006) :67.
[31] Stephen Castles, Mark J. Miller, Göçler **Çağı Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**, çev. Bülent Uğur Bal, İbrahim Akbulut (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008): 405-418.
[32] United Nations, International Migration Stock, 2019,
https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp [22.01.2021]

ve siyaset eksenlerinde geliştirilen çeşitli kuramsal ve analitik yaklaşımlar önemsenmektedir[33].

2.1. Uluslararası Göçlerin Güncel Dinamikleri Çerçevesinde Göç Çalışmalarının Gelişimi

Savaş, çatışma gibi siyasi sebeplerle yerinden edilme veya doğal afetler, iklim değişikliği gibi zorunlu sebepler sonucu yaşanan uluslararası sınırlar aşan *zorunlu göç* hareketleri, toplumlar arası uyum sorunlarına sebep olmakta, toplumsal alanda yeni çatışma alanları oluşturmakta ve sığınmacıların hükümetler için radikal tehdit grupları olarak algılanmasına yol açmaktadır[34]. Faist'e göre uluslararası göç, bir ulus devletten başka bir ulus devlete yönelik süregelen bir hareket olmasından dolayı çok sayıdaki ulus devleti ve göç edenler ile vatandaşlar arasındaki çok sayıdaki bağları içeren, iktisadi, siyasi, kültürel bir süreçtir.[35] Bu tanıma göre, ulusun mekânsal ve toplumsal alanına yabancıların katılımı göç olgusunu siyasallaştırmakta dolayısıyla menşe ulus devlet, ev sahibi ulus devlet ve sığınmacılardan oluşan siyasi bir alan yaratmaktadır[36]. Bu siyasi alanda, Castles'a göre devletler, insanların doğduğu ülkede kalmalarını bir norm ve başka ülkeye göç etmelerini olağanın dışına çıkmak olarak algılamaktadır. Bu anlayışa göre, hükümetlerde uluslararası göçü bir sorun olarak görme eğilimi yaygındır ve göçlerin kontrol altına alınma çabası zorunlu göçleri devletlerin önemli politika meselelerinden biri haline getirmektedir[37].

Tarihsel gelişim bağlamında uluslararası göçün sebepleri, Batı literatüründe merkantilizm, mutlakiyetçi rejimler, endüstrileşme ve demokrasinin gelişimi, kapitalizm ve sömürgecilikle ilişkilendirilmektedir[38]. 20. Yüzyıl boyunca ise Birinci ve İkinci Dünya Savaşları, Soğuk Savaş sonrası devletlerin çözülmesi, 11 Eylül sonrası artan terörizm ve güvenlik algısının değişimi ise uluslararası göçlerin zaman içerisinde

---

[33] Ahmet İçduygu, S. Erder, Ö. F. Gençkaya, "Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere", **Mirekoç**, 2014: 34.
[34] Alexander Betts, **Zorunlu Göç ve Küresel Politika**, çev. Seher Meltem Türkaslan (Ankara: Hece Yayınları, 2017): 17-18.
[35] Thomas Faist, **Uluslararası Göç ve Ulusaşırı Toplumsal Alanlar**, çev. A.Zana Gündoğan, Can Nacar (İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 2003) :30.
[36] Ahmet İçduygu, S. Erder, Ö. F. Gençkaya, "Türkiye'nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere", **Mirekoç**, 2014: 26.
[37] Stephen Castles, "International Migration At the Beginning of The Twenty-First Century: Global Trends and Issues", **International Social Science Journal**, c.52, s. 165, 2000:152.
[38] Özlen Çelebi, Saime Özçürümez, Şirin Türkay, **İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika**, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (Ankara: Anıl Matbaa, 2011): 11-12

daha fazla artmasına sebep olmuştur[39]. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da artan işçi arzı ile ilişkili olan gönüllü göçler devletler nezdinde uluslararası göçlerin ve entegrasyon politikalarının gündeme gelmesini beraberinde getirirken 21. Yüzyılda giderek artan savaş ve çatışmalar sebebiyle uluslararası göç çalışmaları zorunlu göç kategorisine evrilmiştir. Günümüzde ise Ortadoğu'daki siyasi ve toplumsal çatışmalar özellikle Suriye göçmen krizi ile sonuçlanan bölgesel krizler zorunlu göçleri ve uluslararası hareketliliği artırmaya devam etmektedir.

Bahsedilen sebeplerle başlayan uluslararası göçlere dair modern anlamdaki araştırmaların başlangıcı, 19. Yüzyıl sonlarına dayanmaktadır[40]. Ravenstein ile başladığı varsayılan modern göç çalışmaları, göçlerin sebepleri, göç kararının rasyonelliği, göçün önündeki engelleri tartışmaya açarak itme-çekme etkisini ortaya koymuştur[41]. Uluslararası göçlerin daha fazla tartışılır olduğu sonraki dönemlerde, uluslararası göçlerin endüstrileşme ve şehirleşmenin yükselmesiyle ivme kazandığını ortaya koyan ve göç çalışmalarını iktisadi temellere dayandıran teoriler ortaya atılmıştır. Göç literatürüne yapılan katkılara tarihsel, sosyolojik ve siyasi ilişkilere değinen çalışmaların eklenmesi ise çeşitli disiplinlerle gelişen yeni göç kuramlarını ortaya çıkarmıştır. Göç sürecini açıklayan bu teoriler farklı iddiaları barındırsa da göç dinamiklerini anlamlı kılan birbirini tamamlayıcı öğeler olarak değerlendirilmektedir[42].

Modern anlamdaki göç çalışmaları, bölgesel ücretlerin farklılaşmasını esas alan, göçün sebebini bireylerin faydalarını maksimize etme isteklerine bağlayan, bireylerin gelirlerini artırma isteğinin göçlere sebep olduğunu belirten iktisadi temelli teorilerle gelişmeye başlamıştır[43]. Küresel ekonomideki iktisadi eşitsizliğin dünya üzerindeki dağılımına odaklanan çalışmalarla[44] gelişen literatür, süreç içinde sosyo-kültürel öğelerin katıldığı ve göçün farklı dinamiklerle ilişkilendirildiği çalışmalarla

[39] **age**, 11-12.
[40] Massey ve diğ. "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", **Population and Development Review**, c. 19, s. 3 (1993): 432.
[41] Yusuf Adıgüzel, **Göç Sosyolojisi**, 3.bs (Ankara: Nobel Yayınları, 2019): 26.
[42] Massey ve diğ. "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", **Population and Development Review**, c. 19, s. 3 (1993): 432.
[43] Nermin Abadan Unat, **Bitmeyen Göç.** 1.bs (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002), 8-10.
[44] Stephen Castles, Mark J. Miller, **Göçler Çağı Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**, çev. Bülent Uğur Bal, İbrahim Akbulut(İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008):34.

zenginleşmiştir[45]. 1900'lerin sonlarıyla beraber göç çalışmalarının ana akım teorilerinin yanında farklı kavram ve analizlerle geliştiği görülmektedir. Bu dönemde *toplumsal değişim* [social change] ve *toplumsal dönüşüm* [social transformation] kavramları ön plana çıkarak, göç çalışmaları, sayısal verilerden sosyal ve kültüler analizlere kaymıştır. Portes, Castles ve Faist'in öne sürdüğü toplumsal değişim anlayışı, göçün toplumlar üzerindeki karşılıklı etkilerine odaklanmaktadır[46]. Bu gelişmeler ışığında, göçün kaynak ülke ve ev sahibi ülkedeki toplumsal etkilerine dair tartışmaların önem kazandığı, ev sahibi ülkedeki entegrasyon, toplumsal uyum ve toplumsal çatışma gibi konuların ele alındığı belirtilmektedir. Çünkü sayıları artan zorunlu göçler, hedef ülkelerde toplumsal yapıları zorlamakta, etnik çeşitlenmeyi görünür kılarak sosyal dönüşümlere sebep olmaktadır[47]. Sosyal teorideki insan hareketliliğine yapılan bu vurgular, devlet-toplum ilişkisinde uluslararası göçü merkezi bir konuma yerleştirmektedir[48].

21. Yüzyıl'a gelindiğinde ise göç çalışmalarında güvenlik vurgusunun öne çıktığı, özellikle 11 Eylül 2001 saldırıları sonrasında Amerikan merkezli terör karşıtı anlayışın, uluslararası göçleri ulusal güvenlik meselesi haline dönüştürdüğü görülmektedir. Günümüzde yükselişe geçen bu yaklaşım, devletler tarafından göçün bir tehdit unsuru haline gelmesine ve *güvenlikleştirilmesine,* sebep olmuştur[49]. Yaşanan bu gelişmeler, Realizm gibi büyük teorilerin ürettiği devlet ve askeri merkezli klasik güvenlik teorilerinin yerini sosyolojik ve siyasi bir güvenlik anlayışına bırakmıştır[50]. Ulus devletler açısından bakıldığında, sınırları içindeki siyasi birlikle beraber ortak dil, kültür, gelenek ve tarihi geçmişe dayanma ve etnik homojenlik üzerine inşa edilme iddiasının uluslararası göçlerle zedelendiği ve etnik çeşitliliğin artmasıyla ulus-devlet anlayışının zedelendiği de söylenebilir. Demokratik ülkeler göçmenleri topluma entegre etmeye yönelik politikalar geliştirse de başarısızlıklar

[45] Kübra Yücel Yönlü, **Göç Sosyolojisi Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye'ye Gelen Dış Göç Dinamiği**, 1.bs (İstanbul: Doğu Kitabevi: 2018):47.
[46] Russell King, "Theories and Typologies of Migration an Overview and a Primer", Willy Brandt Series Of Working Papers İn İnternational Migration And Ethnic Relations, 2013: 24-25.
[47] Alejandro Portes, Migration And Social Change: Some Conceptual Reflections, "**Journal of Ethnic and Migration Studies**, c. 36, s. 10 (2010) :1337-1356.
[48] Stephen Castles, "Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective", Conference on Theories of Migration and Social Change, Tuesday 1st – Thursday 3rd July (Oxford: St Anne's College: 2008): 10-13.
[49] Emine Akçadağ, "Yasadışı Göç ve Türkiye" (Bilge Adamlar ve Stratejik Araştırmalar Raporu,2012):1.
[50] Nazlı Ş. Özcan, "Düzensiz Göç Üzerine Bir İnceleme: Küresel Dinamikler, Ulus-Devletler, Göçmenler", **İdealkent,** s. 15 (2015): 30.

sonucu vatandaş olan fakat millettaş olmayan bireyler ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla günümüzde uluslararası göçler bazı ülkelerde ulusal kimliklere ve ulus devletlere karşı bir tehdit olarak algılanmaktadır[51].

Uluslararası göçlerin siyasi anlamda yeni sorunları beraberinde getirmesi, ev sahibi ülkelerde entegrasyon faaliyetlerini yaygın politika alanlarından biri haline getirmektedir. Ancak entegrasyon politikalarının devletler nezdinde yaygınlaşmasının yanı sıra entegrasyona engel olan göçleri sınırlandırıcı politikalar, ev sahibi ülkelerde göçmen karşıtlığının ortaya çıkması özellikle Avrupa'da radikal sağ partilerin yükselişi, çok kültürlülük anlayışının eski önemini yitirmesi gibi durumlar da bulunmaktadır[52]. Özetle, uluslararası göçlerin günümüzdeki yapısı dinamik, karmaşık ve çok boyutlu olarak nitelendirilmekte ve bu güncel dinamikler uluslararası göçleri siyaset, hukuk, toplumsal hareketler, dış politika gibi birçok alanda araştırılan bir başlık haline getirmektedir[53].

Teorik çalışmalarla ilerleyen tartışmaların yanında 2. Dünya Savaşı sonrasında artan uluslararası göçlerin sığınmacıları ortaya çıkarması sığınmacıların durumuna dair hukuki düzenlemeler ve anlaşmalar yapılmasını gerektirmiştir. Uluslararası göçlerin etkilediği kişilerin hakları ve yerleştikleri devletlerin görev ve sorumlulukların belirlenmesi temelde 1950'li yıllardan itibaren BMMYK tarafından atılan adımlar ve yapılan anlaşmalarla düzenlenmiştir. 1948'te Paris'te kabul edilen *İnsan Hakları Evrensel Bildirgesi'nin*, kişilerin işkence, zulüm ve gayri insani muameleye maruz bırakılmasının önlenmesiyle birlikte herkesin herhangi bir devletin sınırları içinde serbest dolaşım ve yerleşme hakkı olduğunu ve bir devleti terk etmek ve vatanına dönmek hakkı bulunduğunu belirtir. Aynı zamanda sığınma hakkını ortaya koyması ve herkesin zulüm karşısında diğer devletlere mülteci olarak kabulünü talep etmesi ve mülteci olarak muamele görmesini de bir hak olarak belirtilmektedir[54]. 28 Temmuz 1951 yılında imzalanan *Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair 1951 Cenevre*

[51] Stephen Castless, "International Migration at the Beginning of the Twenty-First Century: Global trends and Issues", **International Social Science Journal**, s. 52 (2000): 160-161.
[52] Nazif Mandacı, Gökay Özerim, "Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa'da Radikal Sağ partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi", **Uluslararası İlişkiler**, c. 10, s. 39 (2013): 106-119.
[53] Buket Akıncı, Ahmet Nergiz, Ercan Gedik, "Uyum Süreci Üzerine Bir Değerlendirme: Göç ve Toplumsal Kabul", **Göç Araştırmaları Dergisi**, c.1, s. 2 (2015):61.
[54] H. Selin Perselim Arning, "Temel Kavramlar Işığında Mülteci Hukukunun Gelişimi", **Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler ve Politikalar,** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur-Öner. İstanbul: DER Yayınları, 2018: 217.

Sözleşmesi[55] ise mülteci hukukunu ortaya koyan evrensel bir sözleşme olarak bireyi esas alan ve belirli şartlar altındaki bireye mülteci statüsü veren bir çerçeve çizmekte ve devletleri mültecilerin geri gönderilmemesine dair yasak ile yükümlü kılmaktadır[56]. 33. Madde uyarınca sözleşmeye taraf devletlerin sığınma talep edenleri geri gönderemeyeceğini ve iade edemeyeceği, mülteci statüsüne sahip olmayanların ikincil korumadan yararlanabileceğinin belirtilmesi günümüzde sığınmacılar için de geçerli olmaktadır. Çünkü sözleşme, mültecilik üzerine bir statüyü ortaya koyarken hukuki aşamaların tamamlanması durumlarındaki boşluğu doldurmak için haklı sebeplerle bir zulüm tehdidinden kaçan ve sığınma talebi kabul edilen fakat mülteci statüsü kazanmamış kişiler sığınmacı[57] olarak nitelendirilmektedir[58].

2.2. Uluslararası Göçün Göç Alan Ülkedeki Etkileri: Birlikte Yaşama Modeli Olarak Entegrasyon

Göçün kuramsal ve tarihsel çerçevesine ek olarak bu bölümde uluslararası göçlerin ev sahibi ülkedeki etkileri teorik ve siyasal kapsamda incelenecektir. Bu bağlamda asimilasyon, çokkültürlülük ve entegrasyon kavramları detaylı olarak ele

---

[55] 1951 Cenevre Sözleşmesi 1967 protokolüne göre mülteci rejimi*" Irkı, dini, tabiiyeti, belli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri yüzünden, zulme uğrayacağından haklı sebeplerle korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve bu ülkenin korumasından yararlanamayan, ya da söz konusu korku nedeniyle, yararlanmak istemeyen yahut tabiiyeti yoksa ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen her şahsa uygulanacaktır"*. **Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme**, Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği, http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf [22.02.2021].

[56] H. Selin Perselim Arning, "Temel Kavramlar Işığında Mülteci Hukukunun Gelişimi",**Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler ve Politikalar,** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur-Öner. İstanbul: DER Yayınları, 2018:219.

[57] Çalışma süresince entegrasyon politikalarına yönelik incelenen kaynaklarda işçi göçmenler, sığınmacılar, mülteciler vb. farklı statülerin kimi kaynaklarda bir arada zikredildiği, kimi kaynaklarda entegrasyonun ülkedeki belirli göçmen gruplarını, sığınmacıları veya mülteci statüsüne sahip kişileri dikkate almakta olduğu tespit edilmiştir. Mülteci statüsüne çekinceli yaklaşan devletlerin ülkelerinde uluslararası koruma arayanlara yönelik statü boşluğunu ulusal hukuk kurallarıyla doldurmaya çalışması da uluslararası göçmenlerin statüleri konusunda ve entegrasyon politikalarının taraflarının kim olduğu meselesinde bir kavram karmaşasına sebep olmaktadır. [Bknz. Süleyman Dost, "Ülkemizdeki Suriyeli Sığınmacıların Hukuki Durumu", **S.D.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi**, c .4, s. 1 (2014)]. Tarihsel olarak bakıldığında da entegrasyon politikalarının daha çok ekonomik sebeplerle göç eden uluslararası göçmenlere yönelik uygulanmaya başladığ, zaman içinde sığınmacı ve mültecileri kapsadığı görülmektedir. Bu durum, kavramsal çerçevede göç eden kişilerin tanımlamalarını zorlaştırmaktadır. Bu sebeplerden ötürü çalışmada entegrasyonun kavramsal çerçevesine yönelik bölümlerde işçi göçmenler, sığınmacılar ve mültecileri içine alan genel bir kavram olarak uluslararası göçmen kavramı kullanılmıştır. Zorunlu göçlerle yerinden edilmiş kişileri ifade etmek içinse mülteci şartlarını taşımasına rağmen devletler tarafından mülteci olarak tanınmayan kişilerin varlığı sebebiyle sığınmacı kavramı tercih edilmiştir.

[58] H. Selin Perselim Arning, "Temel Kavramlar Işığında Mülteci Hukukunun Gelişimi",**Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler ve Politikalar,** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur-Öner (İstanbul: DER Yayınları, 2018): 219-222.

alınacak ve devletlerin yeni gelenleri toplumda arzu edilen bir konuma yerleştirme çabası değerlendirilecektir. Bu anlayış kimi zaman güç mücadeleleri ve çatışmaları, kimi zaman asimilasyonu veya uyumlu birlikte yaşamı sonuç vermektedir[59]. Göçmenlere yönelik entegrasyon modeli yapısal, toplumsal-kültürel ve yasal boyutları ile ele alınacak ve temel hak ve hizmet alanlarında dünya çapındaki uygulamalar incelenecektir.

20. yüzyılın sonlarına doğru sayı ve çeşitçe artan göç hareketlerine yeni tanımlamalar getirilmiştir. 1970'li yıllarda Batılı toplumların başlangıçta misafir olarak kabul ettiği işçi göçmenler, yerleşik duruma gelmiş, Batılı kültüre sahip olmayan çok sayıdaki insanın toplumda görünür hale gelmesi yeni tartışmalara sebep olmuştur. Diğer yandan 1989 yılı ve sonrasında Berlin Duvarının yıkılması, SSBC' nin dağılması, Balkanlarda ve Ortadoğu'da aynı dönemde ortaya çıkan savaş ve çatışmalar, uluslararası koruma arayan, çoğu sosyal yardıma muhtaç sığınmacıların sayısını artırmıştır. Devletler, kalıcı olduğu anlaşılan göçmenlerin ve sayıları giderek artan sığınmacıların topluma uyum sağlamasına yönelik yeni anlayış ve modelleri uygulamaya yönelmiştir[60].

Sığınmacıların ev sahibi topluma adapte olmasına yönelik ortaya atılan asimilasyon modeliyle ile göçmenlerin sahip olduğu kimlik ve kültürlerini terk ederek ev sahibi topluluğa uygun birer kimlik kazanmaları beklenmiştir. Bu amaca yönelik politikalar farklı mezhepsel ve dinsel potaları ortaya çıkarınca politikalar toplumdaki farklı grupların eşit haklara ulaşımını sağlayan entegrasyon anlayışı altında şekillenmiştir. Asimilasyonun bu derece çeşitli etnik grupların varlığında imkânsız olduğu kabul edilerek mevcut etnik kültürlerin varlığını tanımak ve bir arada yaşamasını sağlamak adına çokkültürlülük anlayışı ortaya çıkmıştır[61].

Uluslararası göçler sonucu gittikleri ülkelerde sığınmacıların toplumsal uyumuna dair sürece tarihsel olarak bakıldığında dört dönemden bahsetmek mümkündür. 20. Yüzyılın başından İkinci Dünya Savaşı'na kadar olan ilk dönemde, ulusal kimlikler ön plana çıkmakta ve ulus kültürüne uyumlu göçmenlerin devletlere kabul edilmeleri kolaylaştırılmaktadır. Bu anlayış ulusal kimliğe uygun olmayan göçmenler için asimilasyon modelini geliştirmiştir. Sonraki dönemde, asimilasyon

[59] Cemal Yalçın, **Göç Sosyolojisi** (Ankara: Anı Yayıncılık, 2004): 4.
[60] Kübra Yücel Yönlü, **Göç Sosyolojisi Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye'ye Gelen Dış Göç Dinamiği**, 1.bs (İstanbul: Doğu Kitabevi: 2018) :57-60.
[61] **age**, 48-55.

uygulamalarının beklenen neticeleri vermediği gibi, ayrımcılığı ön plana çıkardığı görülerek asimilasyona yönelik eleştiriler artmıştır. Etnik farklılıkların göze çarptığı ve entegrasyonun konuşulmaya başlandığı bu dönem 1970'li yıllarla birlikte yerini çokkültürlülük tartışmalarına bırakmıştır. 1990'lı yıllarla beraber ise çokkültürlülük politikalarının toplumda hizipleşmeyi artırdığı yönündeki görüşler ile bu politikaların terkedilmesi, entegrasyon modelini yeniden gündeme getirmiştir[62].

Toplumsal bütünleşme üzerine süregiden bu tartışmalar Kymlicka' ya göre devletlerin toplumsal alandaki varsayım ve beklentileri ile şekillenmektedir. Birçok Batılı siyaset kuramcısı, polis devletlerinde görülen ortak dil ve kültür paylaşımlarının olduğu tektüre(homojen) bir toplum ve yönetim ideali öne sürmektedir. Bu ideale ulaşmak için hükümetlerin tarih boyunca izledikleri politikalarda azınlık grupların elimine edilmesi, toplu yerinden edilme, etnik temizlik, ya da soykırım örnekleri bulunduğu gibi asimilasyona maruz bırakma, çoğunluğun dil, din ve geleneklerine adaptasyona zorlanma da bulunmaktadır. Yakın geçmişte ve günümüzde gelişen insan hakları hukukuna rağmen ayrımcılık, siyasi haklardan yoksun bırakma ve ekonomik dışlanma halen birçok sığınmacıların karşı karşıya kaldığı sorunlardandır. Fakat İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde bireysel eşitlik ve haklara eşit erişim adı altında bu kırılgan gruplar da bazı haklardan faydalanmaya başlamıştır[63].

2.2.1. Asimilasyon

Asimilasyon, toplumsal bir grubun toplumun geneliyle uyumlu hale gelmesi olarak yorumlanmaktadır. Asimile edilmek istenen grubun geleneksel ve kültürel özelliklerinden vazgeçmesi beklenmekte ve toplumun diğer fertlerinden ayırt edilemez hale gelmesini amaçlanmaktadır[64]. Bu bağlamda asimilasyon; etnik azınlıkların karakteristik özelliklerinden uzaklaşarak topluma tamamıyla adapte olmalarını amaçlayan radikal ve tek yönlü bir tek tipleştirme sürecidir[65]. İtalyanlıktan Amerikanlığa geçiş olarak örneklendirilen asimilasyon, bir kültürel durumundan başka bir kültürel duruma geçiş olarak düşünülmektedir. Dolayısıyla göçmenin göç ettiği

---

[62] Hilal Barın, "Türkiye'deki Suriyelilerin Entegrasyonunda Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü: Ankara Örneği" (Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü) :28-30.

[63] Will Kymlicka, **Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights** (New York Clarendon Press Oxford:1995): 2-3.

[64] Uluslararası Göç Örgütü, **Göç Terimleri Sözlüğü**, 2.bs, ed. Richard Perruchoud-Jillyanne Redpath-Cross: 10.

[65] Richard Alba, "Immıgration And The American Realities of Assimilaton And Multiculturalism", **Sociological Forum**, c. 14, s. 1 (1999): 7.

ülkedeki dili ve yaşam tarzını benimsemesini içermektedir. Böylelikle göçmenin vatanındaki ulusal kimliği bırakarak göç ettiği ülkenin kimliğini kazanması öngörülmektedir[66]. 20. yüzyıl ile birlikte bazı ev sahibi devletler -özellikle Amerika ve Fransa- göçmenleri toplumsal sorunların kaynağı olarak görmüş ve asimilasyon politikalarını yürürlüğe koymuşlardır. Asimilasyon politikaları Amerika' da göçmenlerin İngiliz dilini, siyasetini ve kültürünü benimsemeleri olarak uygulanmış[67], göçmenlerin yaşam pratikleri ve anlayışları Amerikan potasında eritilmeye çalışılmıştır. Bu dönemde ülkedeki yabancılara Amerikan kimliği kazandırılmasıyla birlikte çatışmalara zemin hazırlayan kültürel farklıların ortadan kalkacağı ön görülmüştür. Fakat uygulamada dinsel ve mezhepsel gruplaşmaların ön plana çıktığı ve politikaların başarısız olduğu görülmüştür[68].

Asimilasyonu diğer bir arada yaşama modellerinden ayıran pek çok unsur bulunmaktadır. Bu unsurlardan biri göçmende görülen sosyal ve psikolojik tavır değişimidir. Asimile olan bireyler kendi etnik aidiyetine ve kültürüne karşı tepkisel tutumlar ve geçmiş kültürünü temsil eden gruplar aleyhine davranışlar sergileyebilmektedir. Bununla birlikte, asimilasyon politikalarının muhatapları ülkedeki yabancılar olmasına rağmen zaman zaman yabancılar arasında bir ayrıma gidildiği görülmektedir. Örneğin Amerika'da beyaz ırkların asimile edilmek istenen gruplar olması ve zencilerin köle olarak görülmesi asimilasyon politikalarının ırkçı bir misyon taşıdığına dair ciddi eleştirileri gündeme getirmiştir[69].

Bosswick ve Heckmann, Amerika'da WASP (White- Anglo-Saxon-Protestant) grupları üzerinden şekillendirilen Amerikan kültürü, toplumda "öteki" olanın Amerikanlaştırılması şeklinde kültürel asimilasyon politikalarının uygulandığını aktarmaktadır[70]. Avrupa kıtasında ise asimilasyon politikaları, homojen bir ulus yaratma girişiminin bir sonucu olarak azınlık gruplara yönelik olmuştur. Bu süreç etnosentrik, hâkim kültürün üstünlüğüne dayanan ve azınlık grupları topluma uyumlu olmaya zorlayıcı bir anlayış olarak görülmektedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki

---

[66] Stephane Beaud, Gerard Noiriel, "Göçmenlerin Bütünleşmesini Düşünmek", **Toplumbilim**, s.17 (2003): 15-20' den aktaran Kübra Yücel Yönlü, **Göç Sosyolojisi Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye'ye Gelen Dış Göç Dinamiği**, 1.bs (İstanbul: Doğu Kitabevi: 2018):51.

[67] Kübra Yücel Yönlü, **Göç Sosyolojisi Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye'ye Gelen Dış Göç Dinamiği**, 1.bs (İstanbul: Doğu Kitabevi: 2018):50.

[68] Cemal Yalçın, **Göç Sosyolojisi.** (Ankara: Anı Yayıncılık, 2004): 58.

[69] **age**, 63-64.

[70] Wolfgang Bosswick, Friedrich Heckmann, "Integration Of Migrants: Contrübution Of Local And Regional Authorities", **European Forum For Migration Studies (EFMS),** University Of Bamberg (2006): 4

dönemde ise insan haklarına yapılan vurgunun artması ve azınlıkların kültürel farklılıklarının tanınmasıyla birlikte asimilasyon gücünü kaybetmiş ve yerini çokkültürlü anlayışa bırakmıştır[71]. Asimilasyon sonrası dönemde farklılıkların bir arada bulunduğu bir toplumda uyumun sağlanmasına yönelik çokkültürlülük ve entegrasyon politikaları denenmiştir.

2.2.2. Çokkültürlülük

Asimilasyon, göçmenlerin toplumdaki hâkim kültüre adapte olmalarını amaçlarken çokkültürlülük toplumun genelinden farklı olan etnik özelliklere sahip azınlık grupların ve göçmenlerin tanınmasını ve desteklenmesini amaçlamaktadır[72]. Ev sahibi ülkedeki yabancıların toplumsal değişimlere sebep olması bağlamında asimilasyon, tektüre toplum vizyonunu korumaya yönelik iken çokkültürlülük farklılıkların tek bir çatı altında bulunduğu bir toplum yapısını kurmaya yöneliktir. Bununla beraber Taylor'a göre, çokkültürlülük, azınlık grupların kendi yaşam tarzlarını sürdürmelerine imkân tanırken toplumdaki çoğunluk grupla eşit seviyede bulunma imkânı sunmaktadır[73]. Kanada hükümetinin 1971'de Quebec krizine yanıt olarak uygulamaya başladığı çokkültürlü politikalar, ilerleyen yıllarda göçmenlerle olan sorunlarını çözmek isteyen hükümetler tarafından da denenmiştir[74].

1970'li yıllarla birlikte başta Avusturalya ve Kanada olmak üzere çokkültürlü politikalar yoğun göç alan ülkelerde tartışılır hale gelmiştir. Örneğin, Britanya, Hollanda ve İskandinav ülkeleri ilerleyen yıllarda çokkültürlü politikalara geçiş yaparken, Almanya ve Fransa çokkültürlülüğe mesafeli yaklaşmıştır. Göçmenlere ve etnik azınlıklara yönelik çokkültürlülüğe evrilen sosyal politikalar ülkelere göre farklılaşmaktadır. Bahsedilen model refah devletlerinin uluslararası göçlerin etkilerini yönetmek için uyguladığı bir kriz yönetimi olarak değerlendirilmekte ve toplumun uyum içindeki birlikteliğinin devam etmesi amaçlanmaktadır[75].

---

[71] Wolfgang Bosswick, Friedrich Heckmann, "Integration Of Migrants: Contrübution Of Local And Regional Authorities", **European Forum For Migration Studies (EFMS),** University Of Bamberg (2006): 4.
[72] Gülay Toksöz, **Uluslararası Emek Göçü** (İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları:2006): 37.
[73] Richard Alba, "Immıgration and the American Realities of Assimilaton and Multiculturalism", **Sociological Forum**, c. 14, s. 1 (1999): 8.
[74] Hans Vermeulen, **Immıgrant Policy For A Multicultural Society** (Brüksel: The Migration Policy Group, 1997): 34.
[75] Stephen Castles, Alastair Davidson, **Citizenship And Migration: Globalization And The Politics of Belonging,**(Londra: Macmillan Press, 2000) :159-160.

Toplumsal uyumun sağlanması bağlamında uygulanan çokkültürlü politikaların pratikteki sonuçları ise birbirinden farklı olmaktadır. Örneğin Kanada, çokkültürlü toplum anlayışını anayasa ile güvenceye almış, göçmenler, Batılı ülkelere kıyasla (seçme ve seçilme hakkı dahil olmak üzere) hak kazanımında vatandaşlığa yaklaşan geniş imkanlara sahip olmuşlardır. Bununla birlikte göçmen çocuklarında eğitim ve iş hayatında maruz kalınan dışlanmaların diğer Batılı ülkelere göre az olduğundan göçmenler avantajlı gruplar olarak görülebilmektedir[76].

Çokkültürlülük anlayışı din, dil, etnisite farklılıklarını insan kimliğinin altını dolduran çeşitlilik olarak görmektedir. Ancak günümüzde yoğun göç alan Batıda bu durum farklı etnisitelere saygıyla beraber ayrımcılık ve dışlamayı da sonuç verebilmektedir. Amerika' da siyahilere karşı ırkçı muameleler ve Suriyeli mülteci krizinde göçmenlere yönelik dışlayıcı ve baskıcı tavır, çokkültürlülük anlayışının günümüzde işlevini yitirdiğini gösteren örneklerdendir[77]. Öte yandan yakın tarihte Avrupa ve Amerika' da meydana gelen terörist saldırılarının sebebi çokkültürlülüğün bir sonucu olarak görülmekte ve çokkültürlü politikalar toplumda etnik çatışmaları ortaya çıkarmak ve kültürel bütünlüğü bozmakla suçlanmaktadır. Yaşanan gelişmeler devletleri güvenlik anlayışlarını yeniden yorumlamaya ve sıkı politikalara yönelttiği gibi çokkültürlü politikaların da terk edilmesine sebep olmuştur. 2000' li yıllarla birlikte devletler, çokkültürlü politikalarını entegrasyon politikasına dönüştürmüş ve bunu toplumsal uyuma için en iyi yol olarak görmüşlerdir[78].

2.2.3. Entegrasyon

Fransızca kökenli olan *entegrasyon* kavramı bütünleşme ve uyum anlamına gelmektedir[79]. Birçok akademik disiplinde yeri olan kavram, bu çalışmada sosyolojik anlamıyla kullanılmaktadır. Son dönemlerde sıklıkla kullanılan toplumsal uyum "social cohesion" kavramı da entegrasyonun bahsedilen anlamına yakın düşmektedir[80]. Uluslararası Göç Örgütü'nün yayınladığı Göç Terimleri Sözlüğü' ne

[76] Will Kymlicka, " Multiculturalism: Success, Failure And The Future", **Migration Policy Institute**, 2012: 8-11.
[77] Emrah Başaran, "Çokkültürlülük Olgusunun Kanada Örneği Ekseninde İncelenmesi", **Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi,** c. 7, s. 12 (2017): 251.
[78] Melinda McPherson, " I Integrate, Therefpre I Am': Contesting The Normalizing Discource Of İntegrationism Throuh Conservations With Refugee Woman", **Journal Of Refugee Studies**, c 23, s.4 (2010): 550.
[79] Türk Dil Kurumu, https://sozluk.gov.tr/ [17.02.2021]
[80] Han Entzinger, Renske Biezeveld, "Benchmarking in Immigrant Integration",European Research Centre On Migration And Ethnic Relations(ERCOMER), Rotterdam, Erasmus University (2003): 6.

göre entegrasyon, "göçmenlerin hem birey hem de grup olarak toplumun bir parçası kabul edildiği süreç" olarak tanımlanmaktadır. Kavram göçmen ile ev sahibi ülkenin toplumu arasında "iki yönlü bir sürece atıfta bulunur". Entegrasyon, öte yandan, ev sahibi ülkede daimî yerleşim sağlayan göçmenlere ve ev sahibi ülkeye sorumluluk yüklemektedir[81]. Asimilasyon, azınlıkların kültürel pratiklerinin yerleşik topluluktaki hâkim kültür ve anlayış içinde eritilmesi iken entegrasyon farklı kültürlere daha fazla olanak sağlayan, imkanlara eşit erişim sunan bir arada yaşamın temini ve toplumsal bütünleşme olarak ele alınmaktadır[82].

Avrupa Birliği Mülteciler ve Sürgünler Konseyi [European Council of Refugees and Exiles]' nin göçmenlerin entegrasyonuna yönelik olarak yaptığı çalışma, entegrasyonu dinamik, çift yönlü, uzun soluklu ve çok boyutlu bir değişim süreci olarak tanımlamaktadır. Bu tanıma göre entegrasyon, göçmen ev sahibi ülkeye vardığı an başlayan ve ev sahibi ülkede yasal, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlara erişim sağlayarak toplumun aktif bir üyesi olduğu an başarıya ulaşan bir süreçtir[83]. Ev sahibi ülke için entegrasyon kamu kurumlarını yeni toplumun profilindeki değişime adapte etmek, göçmenleri toplumun bir parçası kabul etmek ve temel hak ve hizmetlere erişimi gerektirmektedir. Göçmen açısından ise kimliğini kaybetmeksizin ev sahibi toplumun yaşam tarzına uyum sağlamayı gerektirmektedir. Entegrasyon, uzun soluklu bir süreçtir ve kültürden siyasi hakların kazanıma değin uzanan çok boyutlu ihtiyaçları barındırır. Bu sürecin başlaması ve ilerlemesi sivil toplum, ev sahibi ülke hükümeti ve göçmenlerin karşılıklı etkileşimine ve sorumluluğuna dayalı bir ilişkiyle mümkün hale gelir[84]. Bahsedilen çok boyutlu ve uzun soluklu entegrasyon süreci farklı aktörlerin karşılıklı kurduğu iş birlikleri ile şekillenmiş bir yönetişim sürecini gerektirmektedir. Entegrasyon bu kapsamlı yapısına rağmen politikaların başarıya ulaşmasını sağlayan çok düzeyli yönetişim modeli ileride detaylı olarak incelenecektir.

"Uyum" kavramı, entegrasyon politikalarının önerdiği ve ulaşmaya çalıştığı toplumsal bütünlük ve istikrarı normatif değerler üzerine inşa etmek için kullanılmaktadır. Uyum kavramı çoğulcu bir toplumu önermekte ve çok yönlü

[81] Uluslararası Göç Örgütü, **Göç Terimleri Sözlüğü**, 2.bs, ed. Richard Perruchoud-Jillyanne Redpath-Cross: 30.
[82] Kübra Yücel Yönlü, **Göç Sosyolojisi Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye'ye Gelen Dış Göç Dinamiği** (İstanbul: Doğu Kitabevi: 2018):50.
[83] European Council On Refugees And Exile (ECRE), Position on the Integration of Refugees in Europe (Brüksel: 2002).
[84] **age**, 4.

kimliklerin aidiyetinin sağlandığı emniyetli bir sosyal ilişkiler ağını önermektedir[85]. Bununla beraber, toplumsal ve siyasi anlayışlara göre entegrasyon için yapılan tanımlamalar farklılaşmaktadır.

Entegrasyon kavramının çoğunluk tarafından kabul edilmiş tek bir tanımı, teorisi ya da modeli olmadığına dair görüşlere akademik tartışmalarda sıkça vurgu yapılmaktadır[86]. Nitekim Robinson entegrasyonun birçok kişi tarafından farklı anlamlarda kullanılan tartışmaya açık ve kaotik bir kavram olduğunu ifade etmektedir[87]. Bu sebeple entegrasyon kavramını yorumlama ve anlama biçimleri ülkelere göre farklılaşmakta ve siyasi politikaları şekillendirmektedir. Mesela kavram literatürde hem asimilasyon ve çokkültürlülük anlayışını destekleyici bir yorumla birlikte kullanımına rastlanmaktadır. Dolayısıyla bazen göçmenin ev sahibi topluma katılımını sağlayan bir özgürlük alanı olarak bazen de göçmen ile ev sahibi toplum arasında ekonomik ve sosyal hakların dengesi, sosyal mesafenin kısalması, iletişimin artması olarak yorumlanmaktadır[88]. Devletler yoğun göçler karşısında toplumsal huzur ve güvenliği sağlamak, kalkınmayı sürdürebilir kılmak için entegrasyon politikalarına ihtiyaç duymaktadır[89]. Burada entegrasyon politika ve uygulamalarının çok etnikli ve göçmen ağırlayan toplumlar için neden bir ihtiyaç haline geldiği ve başarısız bir entegrasyon sürecinin hangi sorunlara yol açacağından kısaca bahsedilerek meselenin önemi vurgulanmaya çalışılacaktır.

Göçmenlere yönelik hükümet politikaları; göçmenin iade edilmesi, üçüncü ülkeye gönderilmesi veya entegre edilerek kendisi ve toplum için faydalı hale gelmesi seçeneklerinden birisine yöneliktir. Göçmenin entegrasyon sürecine dahil edilmesi ve ev sahibi ülkeye uyum sağlayarak hayatını idame ettirmesi devletler için önem teşkil etmektedir. Çünkü asimilasyonun birey üzerinde yarattığı psikolojik hasar ile göçmenin kendini gerçekleştirememesi ve sosyal yardımlara bağımlı hale gelmesi, ev

---

[85] Anja Rudiger, Sarah Spencer, "Social Integration of Migrants And Ethnic Minorities: Policies to Combat Discrimination", **The Economic And Social Aspects of Migration**, 21-22 Ocak 2003 (Brüksel: The European Commission and The OECD, 2003): 6.

[86] Castles ve diğ., Integration: Mapping the Field, Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2001.

[87] Vaughan Robinson, 'Defining and Measuring Successful Refugee Integration',**Proceedings of ECRE International Conference on Integration of Refugees in Europe,** Antwerp, November1998. Brussels: ECRE: 118'den aktaran Alastair Ager, Alison Strang, " Understanding Integration: A Conceptual Framework", **Journal of Refugee Studies,** c.21, s. 2 (2008): 167.

[88] Hilal Barın, "Türkiye'deki Suriyelilerin Entegrasyonunda Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü: Ankara Örneği" (Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü): 58-59.

[89] European Commission, Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027 (Brüksel: 2020): 1.

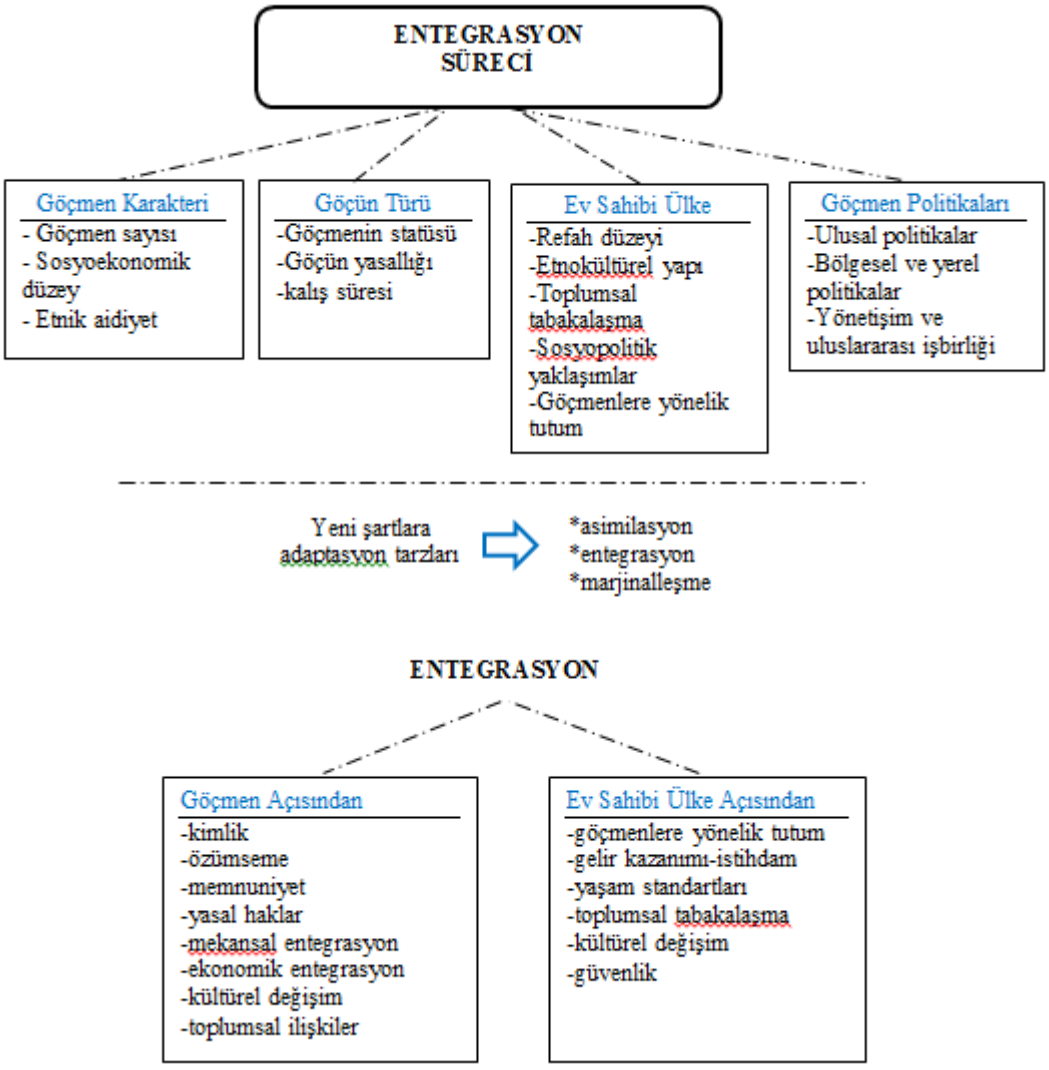
sahibi ülkede göçün masraflarını artırmaktadır. Entegrasyon aynı zamanda göçmenlere yönelik toplumsal düşmanlığı kırmayı ve karşılıklı ilişkileri güçlendirmeyi amaçlamaktadır. Eğer süreç başarılı olursa göçmenler kendi hayatlarını idame edebilecekleri sosyo ekonomik şartları kazanarak toplum için de olumlu neticeler vermesi beklenmektedir[90].

Yukarıda anlatıldığı gibi çok etnikli ve göçmenlerin sayıca fazla olduğu ülkelerde entegrasyon politikaları toplumsal uyumu sağlamak için kritik bir öneme sahiptir. Entegrasyon politikalarından yoksun olan hükümetlerin ise ekonomik ve toplumsal zararlarla karşı karşıya kaldığı örneklere rastlanmaktadır. 1992 yılında iç savaştan kaçarak Slovenya'ya sığınan Bosnalıların ülkedeki durumu entegrasyon modeline olan ihtiyacı gösteren örneklerden biridir. Slovenya hükümeti, ekonomik entegrasyon politikalarını göz ardı ederek sığınmacıların geri döneceklerini varsaymaktaydı. Bununla birlikte, devlet desteğinden yoksun olan sığınmacılar ve yanlarında barındıkları akrabalarında zaman içinde fakirleşme ortaya çıkmış ve savaşın uzaması sebebiyle sığınmacılar yurtlarına dönemeyerek yeniden kamplara yerleşmiştir. Kendilerini gerçekleştirecek dil ve mesleki beceriden yoksun olmaları sebebiyle iş piyasasına katılamamaları Slovenya hükümetine mali anlamda olumsuz olarak geri dönmüştür. Sığınmacılar ülkedeki kalkınma için katkı sunmamakla beraber ekonomik yükü artırdığı düşünülerek 1995'te Dayton Anlaşması ile ülkelerine geri gönderilmişlerdir. Sığınmacılar Slovenya'da topluma katılamamanın getirdiği zararlarla beraber güvenli olmayan topraklara, hayatlarını idame ettirecek bir beceri kazanmaksızın gönderilmişlerdir[91]. Görüldüğü üzere entegrasyon politikasının eksikliği hem ev sahibi ülke hem de sığınmacılar için uzun vadeli sorunlara neden olmaktadır.

Güncel gelişmelerden biri olarak Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan 2021 Entegrasyon ve İçerme Eylem Planı'na göre, Avrupa yaşam tarzının içermeci bir özellik taşıdığı ve entegrasyonun toplumun uzun vadeli refahını ve ekonomik istikrarı sağlayacağı ifade edilmektedir. Toplumsal ve ekonomik sıkıntıların üstesinden gelinmesi ve Avrupa'da refah seviyesinin yükselmesi için toplumun her ferdinin desteğine ihtiyaç olduğu belirtilmektedir[92]. Avrupa kurumlarının uzun vadeli bu

[90] Natalija Vrecer, "Living in Limbo: Integration of Forced Migrants from Bosnia and Herzegovinia in Slovenia", **Journal of Refugee Studies,** c.23, s.4 (2010): 488-490.
[91] **age**, 484-486.
[92] European Commission, Action Plan on Integrastion and Inclusion 2021-2027 (Brüksel, 2020): 1.

entegrasyon planı, Covid-19 salgınının yaşandığı süreçte göçmen kökenli sağlık personeli olan AB vatandaşlarının Avrupa toplumu ve ekonomisi için kritik bir rol üstlendiğine dikkat çekilmektedir[93].



Şekil 1: Göçmen Entegrasyonunu Etkileyen Bağlamlar İle Entegrasyonun Göçmen Ve Ev Sahibi Ülke Açısından Beklenti Ve Etkileri.

Tom Kuhlman, "The Economic Integration of Refugees in The Developing Countries: A Research Model", **Journal of Refugee Studies**, c. 4, s. 1 (1991)'den derlenmiştir.

Bunlarla birlikte, entegrasyon süreci göçmenin ve ev sahibi toplumun yalnızca bir arada olduğu andaki durumla ilgili değildir. Entegrasyon süreci göç öncesini de kapsayan birçok alt süreçten etkilenmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde mülteciler için kapsamlı bir entegrasyon sürecini Şekil 1'de şematize eden Kuhlman, modelinde zorunlu göçün nedenleri ve buna karşı oluşan tepkileri ortaya koymaktadır. Mülteci grubunun sosyo-demografik özellikleri, ev sahibi topluluğun ekonomik, sosyal ve

[93] European Commission, Action Plan on Integrastion and Inclusion 2021-2027 (Brüksel, 2020): 2.

kültürel özellikleri, mültecilerin ev sahibi ülkede geçirdikleri süre, devlet ve diğer aktörlerin sürece müdahale yöntemleri gibi unsurların politika sürecinin tüm aşamalarını şekillendirdiğine dikkat çekmektedir[94]. Göç süreci dahil olmak üzere göçmenin geldiği ülke, yasal ya da yasadışı olma durumu ile etnik, kültürel ve ekonomik geçmişi hedef ülkede entegrasyonun sonuçlarını etkilemektedir[95].

Entegrasyon sürecinin çok boyutlu olması ve pek çok faktörden etkilenmesi tekil bir süreçten oluşmadığını göstermektedir. Ev sahibi ülkede temel ve alt alanlardaki entegrasyon süreçlerinin birbiriyle örtüşen bir süreçler bütünü olduğunu söylemek mümkündür[96]. Aşağıda entegrasyonun boyutları bu alt süreçleriyle birlikte detaylandırılacaktır.

2.2.3.1. Entegrasyon Sürecinin Kapsamı

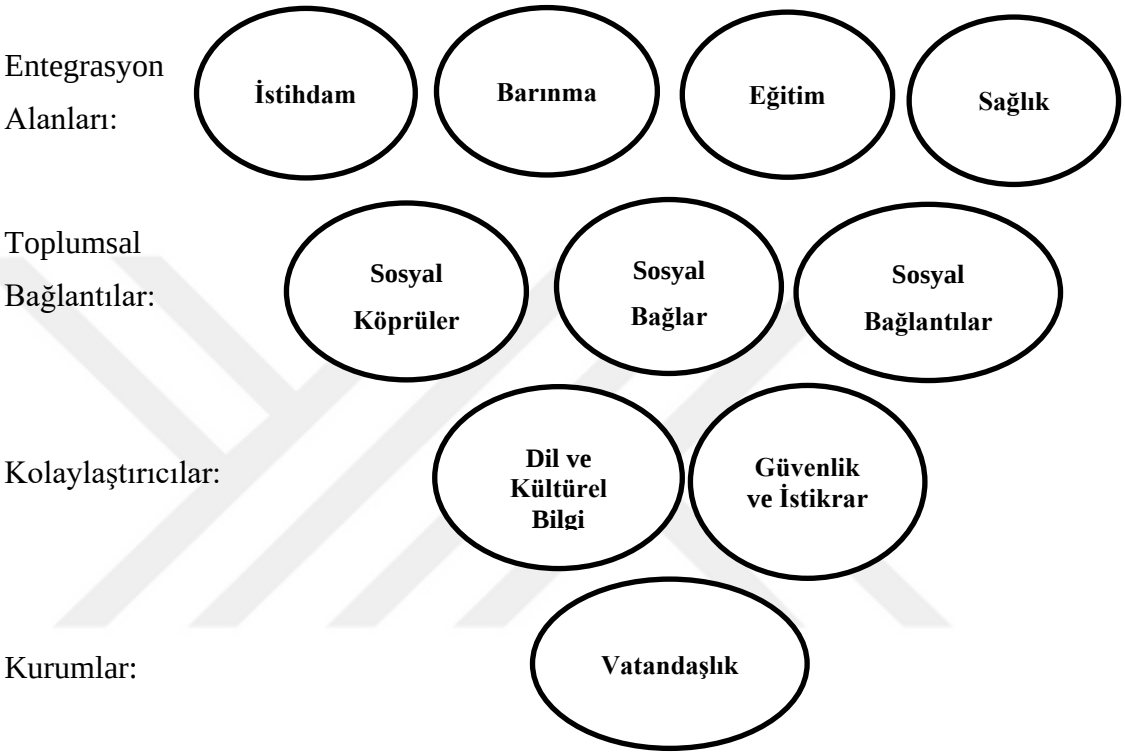
Göçmenlerin ev sahibi ülkeye entegre edilerek toplumun aktif bireyleri olması, uzun vadeli, çok yönlü ve dinamik bir süreç gerektirmektedir. Bu süreç ekonomik, toplumsal, siyasi ve kültürel bağlamları içeren alt süreçleri barındırır[97]. Çünkü ev sahibi ülkeler, entegrasyon kapsamında mülteci ve sığınmacılara yasal koruma verilmesine dair anlaşmalar uyarınca, uluslararası koruma arayanlara vatandaşlarının sahip olduğu temel haklara benzer şekilde güvence sağlamak için düzenlemeler yapmaktadır. Eğitim, sağlık, barınma, çalışma, kültürel varlığını korumaya yönelik düzenlemeler farklı kurum ve kuruluşların çalışma alanına girmektedir dolayısıyla çok boyutlu bir iş birliği ve süreç yönetimini gerektirmektedir.

Entegrasyon politikaları; toplumsal uyum ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi[98], toplumun tüm üyelerinin katılımıyla kalkınmanın gerçekleştirilmesi, göçmenlerin ayrımcılığa maruz kalarak marjinalleşmelerinin engellenmesi ve toplumda güvenlik ve huzurun tesis edilmesi gibi amaçlar etrafında şekillenmektedir[99].

---

[94] Tom Kuhlman, "The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model", **Journal of Refugee Studies**, c. 4, s. 1 (1991): 13-15.
[95] Sevda Akar, M. Mustafa Erdoğdu, "Syrian Refugees in Turkey and Integration Problem Ahead", **Journal of International Migration and Integration**, s. 20 (2019): 929-930.
[96] Natalija Vrecer, "Living In Limbo: Integration of Forced Migrants From Bosnia And Herzegovinia In Slovenia", **Journal of Refugee Studies,** c.23, s.4 (2010): 491.
[97] European Council On Refugees And Exile (ECRE), Position on the Integration of Refugees in Europe (Brüksel: 2002): 9-10.
[98] OECD/European Union, Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling in(Paris, 2015): 215.
[99] European Commission, Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027 (Brüksel: 2020): 1.

Ager ve Strang, entegrasyon sürecini kapsamlı bir yaklaşımla ele alarak, meseleyi, entegrasyon sağlayıcı alanlar, göçmenle ev sahibi ülke arasındaki ilişkiler ve entegrasyon sağlayıcı olgular üzerinden şematize etmektedir. Buna göre; istihdam, barınma, eğitim, sağlık alanları topluma entegre edilmek istenen birey veya gruplara yönelik hangi standart ve beklentilerle entegrasyon sürecinin işleyeceğini belirlemektedir[100]:



Şekil 2: Entegrasyonun Temel Etki Alanlarını Tanımlayan Kavramsal Bir Çerçeve

Alastair Ager, Alison Strang, " Understanding Integration: A Conceptual Framework", **Journal of Refugee Studies,** c.21, s. 2 (2008):170.

Uyumlu bir toplum için gereken toplumsal ilişkiler bireysel haklar, istihdam, barınma, eğitim ve sağlık hizmetlerinin toplumsal çıktıları ile yakından alakalıdır. 1951 Cenevre Konvansiyonu'nda mültecilerin istihdam, sosyal refah, eğitim ve barınma alanlarında sosyal haklara sahip olmasına yönelik vurgular entegrasyon sürecinde bu dört öğeyi önemli kılmıştır. Politika yapıcılar ve araştırmacılar tarafından entegrasyonun başarısını etkileyen temel öğeler olarak kabul edilmiştir[101]. Bahsedilen entegrasyon alanlarıyla birlikte göçmenler ile yerel toplum arasında ortak etkinlikler

[100] Alastair Ager, Alison Strang, " Understanding Integration: A Conceptual Framework", **Journal of Refugee Studies,** c.21, s. 2 (2008):170-171.
[101] **age**, 169.

yoluyla kurulan toplumsal köprüler (social bridges) göçmenlerin ev sahibi ülkede topluma ait hissetmelerine yardım etmektedir. Aynı zamanda göç edilen ülkede kültürel yakınlık bulunan gruplarla toplumsal bağlar (social bonds) kurulması güven ve aitlik hislerinin kazanılmasını sağlamaktadır. Göçmenlerin kendilerini evlerinde hissetmeleri ve toplumsal avantajlardan faydalanmaları entegrasyon sürecine katkı sağlamaktadır. Hükümet tarafından göçmenler için temel hizmetlere erişimin sağlanması, ev sahibi ülkenin dili ve kültürüne dair bilgi düzeyinin artırılması da entegrasyon sürecini hızlandırmaktadır. Aksi taktirde topluma yabancı bir bireyle entegrasyon için gereken çift yönlü iletişimin başlatılması mümkün değildir. Entegrasyon sürecinin başarılı olması yerel halkın göçmenleri barışçıl görmesine ve göçmenlerin toplumda güvende hissetmesine neden olurken ev sahibi ülkedeki yerel toplumun istikrarı ve şiddetten arınmış olması da entegrasyonu başarılı kılan unsurlardan biri olmaktadır[102].

Entegrasyonun bahsedilen boyutlarının neleri kapsadığı ve politika uygulamalarının nasıl olması gerektiğine dair literatürde farklı bakış açıları bulunmaktadır. Örneğin, Boswell entegrasyon politikalarını toplumsal, ekonomik, kültürel ve politik olarak sınıflandırmaktadır. Ona göre, entegrasyon politikaları çalışma, eğitim ve refah düzeyinin yükselmesine yönelik ekonomik ve sosyal entegrasyon, ev sahibi ülkenin dili, toplumsal anlayışları ve normlarına saygıyı içeren kültürel entegrasyon ve oy kullanma, seçimlere katılım ile vatandaşlığa uzanan politik entegrasyonu kapsamaktadır[103].

Entegrasyon politikalarının hangi boyutlarıyla değerlendirildiği hükümetlere göre de farklılaşmaktadır. Bu farklı anlayışlar sonucu ortaya çıkan politikalar ülkedeki sığınmacıların içerilmesine hizmet edebildiği gibi dışlanmasına da sebep olabilmektedir. Örneğin, sığınmacıların yasal ve sosyo-ekonomik haklarını düzenleyen ancak kültürel ve dinsel özgürlüklerini göz ardı eden politikalar asimilasyon olarak yorumlanabilmektedir. Öte yandan, yasal, ekonomik, kültürel ve dinsel haklar ile ifade özgürlüğünün sağlandığı bir entegrasyon politikası çokkültürlü

[102] Alastair Ager, Alison Strang, " Understanding Integration: A Conceptual Framework", **Journal of Refugee Studies,** c.21, s. 2 (2008): 178-183.
[103] Christina Boswell, **European Migration Policies in Flux: Changing patterns of Inclusion and Exclusion,** The Royal Institude of International Affairs (Berlin, Blackwell Publishing: 2003): 75.

toplumu netice veren bir politika olarak yorumlanmaktadır[104]. Benzer şekilde Penninx**,** entegrasyon politikalarını yasal-politik, sosyo-ekonomik ve kültürel-dinsel olarak sınıflandırırken politikaların içermeci ve dışlamacı sonuçlarını bu üç boyutun farklı kombinasyonları üzerinden ürettiği modellemelerle ortaya koymaktadır. Aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi farklı entegrasyon boyutlarının bileşimi ile ortaya çıkan süreçler entegrasyon politikalarının başarısını etkilemektedir[105]. Yasal, sosyoekonomik ve kültürel-dinsel entegrasyonun sağlanması tamamıyla içermeci sonuçlar verirken bu boyutlardan birindeki eksiklik entegrasyon politikasının amaçlarına uluşamamasına neden olmaktadır.

Tablo1: Göçmenlere Yönelik Entegrasyon Politika Alanlarının Tipolojisi

FIGURE 1

A typology space of migrant integration policies

	INCLUSION			EXCLUSION		
	1	2	3	4	5	6
Type						
Legal/political dimension	+	+	+	-	-	-
Socio-economic dimension	+	+	-	+	-	-
Cultural-religious dimension	+	-	-	+	+	-

Penninx, "Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions", In M. Macura, A. L. MacDonald & W. Haug (Eds.), **The New Demographic Regime: Population Challenges and Policy Responses** (pp. 137-152). New York, 2005 :139.

Entegrasyon politikalarının hedeflerine ulaşması için yapısal, ekonomik, sosyo-kültürel ve siyasi alanları kapsayan düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır[106]. Çalışmada entegrasyon politikaları yapısal, sosyo-kültürel ve yasal-siyasi entegrasyon olarak üç başlık altında incelenecek, yapısal boyutta kurumsal seviyedeki düzenlemeler, sosyo-kültürel boyutta değer yargıları, din pratiklerine ve göçmenin kendi kimliğini tanımlamasında ortaya çıkan bağlamlar ve yasal-siyasi boyutta vatandaşlık ve siyasi haklara değinilecektir.

[104] Astrid Hamberger, "Thematic Articles-Identity, Integration and Citizenship: Immigrant Integration: Acculturation and Social Integrastion", **Journal of Identity and Migration Studies**, c. 3, s. 2 (2009): 6.

[105] Rinus Penninx, "Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions", **The New Demographic Regime: Population Challenges and Policy Responses**, ed. Miroslav Macura, Alphonse L. MacDonald & Werner Haug (New York ve Cenevre: United Nations, 2005): 139.

[106] Han Entziger, Renske Biezeveld, "Benchmarking in Immigrant Integration" European Commission European Research Centre on Migration and Ethnic Relations(ERCOMER):2003, Roterdam: 8.

2.2.3.1.1. Göçmenlere Yönelik Entegrasyonun Yapısal Boyutu

Entegrasyon politikalarının yapısal boyutu göçmenin ev sahibi ülkede yasal haklar elde etmesini ve barınma, eğitim, sağlık, istihdam gibi temel kamu hizmetlerine erişimini içermektedir. Ulusal ve kentsel düzeyde olması beklenen entegrasyon sürecinde göçmenlerin ülke vatandaşlarının sosyo-ekonomik koşullarına benzer şekilde ve refah devletinin gerektirdiği standartlara uygun hak ve hizmetlere ulaşması için kurumsal düzenlemeler gerekmektedir[107].

Entegrasyon sağlayan alanların başında dil öğrenimi gelmektedir. Kültürler arası etkileşimin ve toplumsal kabulün sağlanması, ev sahibi ülke hakkında bilgi edinilmesi, iş hayatına katılım, iktisadi ve sosyal refaha katkı sağlanması gibi tüm süreçlerde dil öğrenimi entegrasyonun ön koşuludur. Bu sebeple ev sahibi hükümetler, göçmenlerden ülkenin dilini, kültürünü, yasal kurumlarını ve tarihini bilmesini beklemekte ve dil öğrenimi yaygın olarak zorunlu tutmaktadır. Literatürde ve resmî belgelerde de dil öğrenimi fazlaca vurgulanmaktadır. Ev sahibi ülkelerde dil kursları bu nedenle entegrasyon politikalarının ilk aşamasında yer almakta ve bazı ülkelerde ülkeye kabul veya kalıcı yerleşim için zorunlu tutulmaktadır. Bununla beraber, entegrasyon politikaları göçmenlerin ana dilini kullanımına imkân sağlamalıdır[108].

Göçmenlerin ev sahibi ülkede yaşamlarını kolaylaştıran dil öğrenimi, kültürel entegrasyonu da sağlayan önemli öğelerden biridir. Çünkü dil göçmenin zorunlu göçün yarattığı olumsuz psikolojik, sosyolojik ve ekonomik etkilerin üstesinden gelmesine, yerel toplulukla ilişkiler kurmasına ve topluma uyum sağlamasına zemin hazırlamaktadır. Çünkü dil hayatın her alanını etkileyen bir ihtiyaç haline gelmekte ve dil engelinin aşılması ile ev sahibi ülkeye uyum kolaylaşmaktadır[109]. Bahsedildiği üzere göçmenlerin lisan öğrenimi entegrasyon politikalarının tüm boyutlarında ortak bir bileşeni ve sivil hayata katılımın ön koşulu olarak değerlendirilmektedir[110]. Bu sebeple hükümetler yaygın uygulamada yereldeki aktörlerle iş birliği yaparak

---

[107] Wolfgang Bosswick, Friedrich Heckmann, "Integration Of Migrants: Contrübution Of Local And Regional Authorities", **European Forum For Migration Studies (EFMS),** University Of Bamberg (2006): 9.

[108] Neriman Hocaoğlu Bahadır, "Avrupa Birliği Entegrasyon Politikalarında Dil Boyutu", **Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler ve Politikalar,** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur-Öner. İstanbul: DER Yayınları, 2018: 133-143.

[109] Astrid Hamberger, "Thematic Articles-Identity, Integration And Citizenship: Immigrant Integration: Acculturation and Social Integrastion", **Journal of Identity and Migration Studies**, c. 3, s. 2 (2009): 7-11.

[110] European Commission, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals (Brüksel: 2011).

entegrasyona yönelik dil kursları düzenlemektedir[111]. Dil engelinin aşılması için yapılan politikalardan biri de ev sahibi ülkedeki hizmet sağlayıcıların (özellikle sağlık ve eğitim gibi temel hizmet alanlarındaki personelin) göçmenlerin fiziki ve psikolojik durumları, dini ve kültürel farklılıkları konusunda bilgilendirilmesidir[112].

Entegrasyonun sağlanması ve toplumsal bütünleşme için dilin önemi yadsınamaz olsa da dil öğrenimini tamamlamış göçmenlerin ikinci nesil olan çocuklarının Almanya'da daha fazla dışlanmış hissettiğini ortaya koyan araştırma sonuçları da bulunmaktadır[113]. Buradan anlaşılmaktadır ki ev sahibi ülke dilinin öğrenilmesi entegrasyon için tek başıyla yeterli değildir, bütüncül bir yaklaşım ve toplumunun kabulüne yönelik politikalara ihtiyaç duyulmaktadır.

Barınma ihtiyacının karşılanması göçmenlerin ev sahibi toplumda kendilerini emniyette ve güvende hissetmelerini sağlayan unsurlardan bir diğeridir[114]. Fakat göçmen yerleşimlerinin kiraların ucuz olduğu ve istihdam piyasasının gelişmediği bölgelerde yoğunlaşması, göçmenlerin mekânsal olarak toplumun genelinden uzak bir hayat yaşamalarına neden olmaktadır. Bu nedenle barınma alanında entegrasyon politikaları mekânsal ve sosyal dışlanmayı (spatial and social segregation) en aza indirmeyi amaçlamaktadır. Yereldeki sorunların giderilmesi veya sosyal konut yapılması çözüm olarak değerlendirilmektedir[115].

İncelenen kaynaklarda ev sahibi ülkelerde göçmenlerin yerleştirilmesi ve barınma sağlanması konusunda farklı politikalar izlendiği görülmüştür. Örneğin 1990'lı yılların sonunda, Norveçli yetkililer büyük şehirlerde oluşan göçmen yoğunluğu azaltmak ve toplumsal tecriti engellemek için mültecileri ülkenin farklı bölgelerine yerleştirme stratejisi izlemiştir. Fakat göçmenlerin onlara sunulan bölgelere yerleşmemesi durumunda konut yardımı, istihdam yardımı ve entegrasyona yönelik dil ve tanıtım kurslarından alacakları mali desteklerden mahrum bırakılması ülkeye ve topluma uyum sağlamalarını zorlaştıran bir uygulamayı beraberinde

---

[111] **age**, 5.

[112] European Council On Refugees And Exile (ECRE), Position on the Integration of Refugees in Europe (Brüksel: 2002): 5.

[113] Hermann Kurthen, B. Schmitter Heisler, "Immigrant Integration: Comparative Evidence from the United States and Germany", **Ethnic And Racial Studies**, c 32, s. 1 (2009): 162.

[114]Alastair Ager, Alison Strang, " Understanding Integration: A Conceptual Framework", **Journal of Refugee Studies**, c. 21, s.2 (2008): 171.

[115] Wolfgang Bosswick, Friedrich Heckmann, "Integration of Migrants: Contrubution of Local and Regional Authorities", **European Forum For Migration Studies (EFMS),** University Of Bamberg (2006):14.

getirmiştir. İsveç makamları ise, mültecilerin nereye yerleşeceklerini kendi kararlarına bırakarak barınma için ekonomik destek sağlayan bir politika uygulamıştır.[116].

Yapısal boyutta entegrasyonu güçlendiren alanlardan biri de sağlık hizmetlerine ulaşımın önündeki engellerin kaldırılması ve sağlık kırılmalarına erişilebilirliğinin sağlanmasıdır. Göçmenler ile sağlık personelleri arasında yaşanan dil ve iletişim sorunlarını da en aza indirecek çeviri hizmetleri entegrasyon hedeflerine yönelik politikalar arasındadır[117].

Yapısal boyuttaki entegrasyon politikalarının uzun vadeli ve kalıcı sonuçlar sağlamasında önemli unsurlarından bir başkası ise eğitim ve mesleki kazanım sürecidir. Çünkü okullar, göçmen çocukların ve dolayısıyla ailelerin yerel toplulukla etkileşim kurdukları alanlar yaratmaktadır. Politikalar kapsamında dil öğrenimi ve okul ortamına katılımın desteklenmesi entegrasyona olumlu etki ederken arkadaş edinememe, dışlanma, fiziksel şiddet ve ırkçı tutumlar sürecin başarısını olumsuz etkilemektedir[118].

Göçmenlerin ev sahibi ülkenin piyasa koşulları ve ekonomik beklentilerine uygun mesleklerde istihdam edilmesi ve mesleki eğitim imkânı sunulması göçmenler için ev sahibi ülkedeki kazanımlardan biri olarak görüldüğünde göçmenin ev sahibi toplumla bağ kurmasına sebep olmaktadır. Danimarka' da uygulanan mesleki eğitim kursları eğitimli profesyonel göçmenlerin ev sahibi ülkede yeterliliklerini belgeleme ve mesleki kazanımdan yoksun olanlara meslek edinme imkânı verilmesi meseleye örnek teşkil etmektedir. Aynı zamanda kurslar yoluyla göçmenlerin kendi etnik gruplarıyla bir araya gelerek sosyalleşmesi iş bulmaları kolaylaştırmaktadır[119]. Özetle, başarılı bir ekonomik entegrasyon politikası, göçmenin standartlarını yükselterek topluma entegre olmayı hızlandırabilir.

Ekonomik entegrasyon, eşitsizliği açıklayan göç teorileri olan Bölünmüş Piyasa Teorisi ve İkili İş Gücü Piyasası Yaklaşımı'nın iddia ettiği üzere göçmenler ile

---

[116] Marko Valenta, Nihad Bunar, "State Assisted Integration: Refugee Integration Policies in Scandinavian Welfare States: The Swedish And Norwegian Experience", **Journal of Refugee Studies**, c. 23, s. 4 (2010): 475.
[117] Alastair Ager, Alison Strang, "Understanding Integration: A Conceptual Framework", **Journal of Refugee Studies**, c. 21, s. 2 (2008): 172-173.
[118] **age**, 172.
[119]Astrid Hamberger, "Thematic Articles-Identity, Integration and Citizenship: Immigrant Integration: Acculturation and Social Integration", **Journal of Identity and Migration Studies**, c. 3, s. 2 (2009): 16-18.

yerel halk arasında istihdam piyasalarındaki eşitsizliği azaltmayı hedeflemektedir[120]. Entegrasyonun diğer boyutları ile de ilişkili olan istihdam göçmene ekonomik özgürlükle beraber göç ettiği ülkede sosyal yardımlara muhtaç kalmadan temel ihtiyaçlarını karşılamasını sağlamaktadır. Fakat ev sahibi ülkede sığınmacıların diploma denkliğinin bulunmaması veya mesleki yeterliliklerinin tanınmaması göçmenin sivil hayata katılmasını ve ev sahibi ülkeye katma değer üretmesini engellemektedir[121]. Ekonomik entegrasyon ve istihdam sağlanması ancak devletlerin tanıdığı yasal haklarla mümkün olmakta, yasal çalışma hakkı bulunmayan sığınmacılar düşük ücretlerle sosyal güvenceden yoksun olarak illegal işlerde çalışmak zorunda kalmakta ve yıllar içinde mesleki becerilerini kaybetmektedir. Nitekim 1991 yılında Slovenya'ya sığınan Bosnalı mülteciler Cenevre Sözleşmesi'nden kaynaklanan çalışma haklarından mahrum bırakılmış ancak 1997' de geçici koruma kanunuyla yalnızca sezonluk ve geçici işler için sınırlı çalışma hakkına sahip olmuşlardır. Fakat uzun işsizlik dönemi, mesleki gerilemeye, yeni bir iş bulma konusundaki zorluklara, dışlanmışlığın ve işsizliğin getirdiği özgüven kaybına sebep olmuştur. Yıllar sonra başlayan bir entegrasyon süreci kemikleşmiş sorunlara çözüm sunmamaktadır[122]. Sığınmacılar için istihdamın sağlanamadığı bir ülkede entegrasyondan bahsetmek de mümkün görünmemektedir.

Yukarıda bahsedildiği gibi, entegrasyonun yapısal boyutuna dair farklı alanlardaki politikalar, farklı düzeydeki aktörlerin sürece dahil olmasını ve çok düzeyli bir iş birliğini gerektirmektedir. İleride detaylı olarak değinilecek olan iş birliği yaklaşımıyla birlikte ele alınacak olan entegrasyonun yapısal, sosyokültürel ve yasal-politik boyutlarındaki politika örnekleri, entegrasyonun farklı bileşenlerden oluşan çok boyutlu yapısını daha açık bir şekilde ortaya koyacaktır.

2.2.3.1.2. Entegrasyon Politikalarının Sosyokültürel Boyutu

Entegrasyon modeli, göçmenlerin etnik, kültürel ve dinsel varlıklarını korumakla birlikte ev sahibi toplumla bütünleşmesini önermektedir. Entegrasyonun kültürel boyutu ise ev sahibi topluma kabul edilmenin ve toplumun bireyi olarak

[120] Marko Valenta, Nihad Bunar, "State Assisted Integration: Refugee Integration Policies in Scandinavian Welfare States: The Swedish and Norwegian Experience", **Journal Of Refugee Studies**, c. 23, s. 4 (2010): 466-467.
[121] Alastair Ager, Alison Strang, "Understanding Integration: A Conceptual Framework", **Journal of Refugee Studies,** c. 21, s. 2 (2008): 170-171.
[122] Natalija Vrecer, "Living in Limbo: Integration of Forced Migrants from Bosnia and Herzegovinia in Slovenia", **Journal of Refugee Studies,** c. 23, s. 4 (2010): 494.

aidiyet duygusunun gerçekleştiği ileri aşamaları ifade etmektedir. Göçmenin topluma katılımı ev sahibi ülkedeki kurumları, kültürü ve dili içselleştirmesi ile mümkün görünmektedir[123].

Kültürel anlamda entegrasyon göçmenin ev sahibi ülkede kazandığı kimlikle yakından ilgili olmasından dolayı hükümet politikaları kimlikleri şekillendirme amacı taşıyabilmektedir[124]. Berry'nin akültürasyon stratejisine göre kültürel entegrasyon modelleri göçmenlerin sahip olduğu etnik kültürleri ve hakim çoğunluğun kültürü arasındaki ilişkiye göre anlam kazanmakta ve çeşitlenmektedir. Asimilasyon, hakim kültürel grupla güçlü bağlar kurmayı önerirken kimlik ve aidiyet sorunlarına yol açmaktadır. Buna karşın entegrasyon ise hem göçmen hem ev sahibi toplum bireyleri için güçlü bir kimlik kazanımı sağlamayı amaçlamaktadır[125].

Tablo 2: Berry'nin Azınlık Ve Hakim Gruplar Arasındaki İlişki Üzerinden Ürettiği Kültürel Entegrasyon Modelleri

		Majority group	
		Strong	Weak
Minority group	Strong	Integration	Separation
	Weak	Assimilation	Marginalization

Figure 1.2 Two-dimensional identity model (Berry, 1997).

Yann Algan, Alberto Bisin, Alan Manning, Thierry Verdier, **Cultural Integration Of Immıgrants In Europe** oxford: Oxford university press, 2012): 13.

Sosyokültürel entegrasyon, göçmenlerin özellikle zorunlu göçe maruz kalmış sığınmacı ve mültecilerin psikolojik düzeyleri ile yakından alakalıdır. Aile üyelerini, işlerini, sosyal çevrelerini ve ekonomik standartlarını kaybederek kültürel ve dilsel değişim içine girmeleri entegrasyon çabaları ile onarılmazsa yeni sorunları beraberinde getirmekte topluma entegre olmalarını engellediği gibi ev sahibi ülke kalkınmasına da katkı sağlayamamaktadır[126].

---

[123] Wolfgang Bosswick, Friedrich Heckmann, "Integration Of Migrants: Contrübution Of Local And Regional Authorities", **European Forum For Migration Studies (EFMS),** University Of Bamberg (2006):10.
[124] Yann Algan, Alberto Bisin, Alan Manning, Thierry Verdier, **Cultural Integration of Immıgrants in Europe** (Oxford: Oxford University Press, 2012): 9-10.
[125] **age**, 12.
[126] Natalija Vrecer, "Living In Limbo: Integration of Forced Migrants from Bosnia and Herzegovinia in Slovenia", **Journal of Refugee Studies,** c. 23, s. 4 (2010): 496.

Son yıllarda yapılan çalışmalar, uluslararası göçlerin toplumsal değişimlere sebep olduğunu vurgulamakta ve sosyokültürel entegrasyon politikalarının önemini ortaya koymaktadır. Hükümetler bu nedenle göç politikalarını şekillendirirken toplumda var olan istikrarın korunması için çabalamaktadır[127]. Sosyokültürel bağlamda entegrasyon modeli toplumsal değişmeyi beraberinde getiren kültürel ve dinsel öğelerle şekillenen uzun vadeli bir süreci gerektirmektedir.

Sosyokültürel anlamda entegrasyon, bireylerin karşılıklı olarak bilişsel ve davranışsal değişimlerine sebep olan kültürel bir süreçtir. "Kültürleşme" (acculturation) olarak kavramsallaştırılan bu süreçte göçmenlerin ev sahibi ülkenin kültürünü ve dilini öğrenmesi iki grubun arasında sağlıklı sosyal ilişkiler kurulmasını sağlamaktadır. Fakat buradaki amaç göçmenin ev sahibi ülke kültürünü kazanmak zorunda olması değil karşılıklı etkileşimin gerçekleşmesidir. Sığınmacıların ev sahibi ülkede yasal haklar elde etmesi ve yapısal entegrasyon politikalarının verimli sonuçlar üretmesi de kültürel uyumun sağlanmasına yönelik avantajlar sağlamaktadır[128].

Menşe ülke ile hedef ülke arasında kültürel yakınlığın bulunması toplumun sığınmacıları kabulüne daha açık olmasını ve sığınmacıların topluma daha fazla ait hissetmelerini sağlayabilmektedir[129]. Ager ve Strang'ın yerelde yaptığı araştırmaya göre sığınmacıların aile, akraba veya kültürel yakınlık duyduğu insanlarla toplumsal bağlar (social bonds) kurması göç edilen ülkede yerleşik hissetmelerini sağlar ve kendi etnik, dini, kültürel değerlerini yaşatmaya devam etmeleri kaygı ve stres düzeylerini azaltarak entegrasyona olumlu etki eder[130].

Ancak Bernard'a göre entegrasyon kavram itibariyle baskın bir kültürü dikte etmediği için kültürel anlayışlar sürecin belirleyicisi olmamaktadır[131]. Dolayısıyla kültürel entegrasyon politikaları hükümetlere sığınmacıların ev sahibi ülkenin kültür ve yaşam tarzına uymaya zorlayıcı politikalar önermemektedir. Bu anlamda, 1975'te

---

[127] Alejandro Portes, "Migration and Social Change: Some Conceptual Reflections", **Journal of Ethnic and Migration Studies,** c. 36, s. 10 (2010): 1545-1548.

[128] Wolfgang Bosswick, Friedrich Heckmann, "Integration of Migrants: Contrubution of Local and Regional Authorities", **European Forum for Migration Studies (EFMS),** University of Bamberg (2006): 10.

[129] Astrid Hamberger, "Thematic Articles-Identity, Integration And Citizenship: Immigrant Integration: Acculturation and Social Integrastion", **Journal of Identity and Migration Studies**, c. 3, s. 2 (2009): 11-15.

[130] Alastair Ager, Alison Strang, " Understanding Integration: A Conceptual Framework", **Journal of Refugee Studies,** c. 21, s. 2 (2008):178.

[131] William S. Bernard, "The Integration of Immigrants in the United States", **International Migration Review** 1(1967): 29' dan aktaran Astrid Hamberger, "Immigrant Integration: Acculturation and Social Integration", Journal of Identity and Migration Studies, c. 3, s. 2 (2009): 11.

İsveç hükümetinin göç politikasını eşitlik (yerel halk ile aynı haklara sahip olma), seçme hürriyeti (ev sahibi topluma benzemek ya da kendi yaşam tarzını sürdürmek konusunda seçim hakkı) ve iş birliği (toplumsal bağlantılar ve toplumsal köprüler kurmak) olarak üç temel üzerine kurulmuştur. Norveç'te de benzer şekilde 1974'teki göç politikalarında çoğunluk kültüre adapte olmak opsiyonel bırakılmış ve barınma, dil kursları, ana dilde eğitim imkanları sunulmuştur. 1990'lı yıllarla birlikte iki ülkede de entegrasyon politikalarının kapsamı göçmenlerden toplumun bütününe odaklanmış, hak, görev ve sorumluluklar bakımından göçmenler ile yerliler arasında eşitlik arayışına girilmiş. Zamanla çoğul kültüre katılım özgürlüğü göz ardı edilerek yeni sorunlar baş göstermeye başlamıştır[132].

Günümüzde hükümetlerin göç politikalarının kültürel entegrasyon anlayışına kaydığını söylemek mümkündür. Nitekim Avrupa ülkelerinde, göçmenin ekonomik olarak hayatını idamesine ilaveten dil, kültür ve toplumsal normları ileri düzeyde kazanması beklenmektedir. Bununla birlikte entegrasyon ve vatandaşlık kazanımı için Batı Avrupa ülkelerinde yaygın olarak göçmenlerin toplumun yaşam tarzını ve değerlerine uygunluk düzeyini ölçen dil ve kültür testleri yapılmaktadır. Örneğin, Almanya dil, bölgesel gelenek, ulusal tarih ve hükümet sistemine dair bilgilendirici kurslar yoluyla ülkenin temel kurumlarına dair işleyişi öğrenmeyi entegrasyon için öncelikli görmektedir. Öte yandan, Fransa Fransız yaşam tarzını benimsemeyi, Hollanda ise kalben Hollandalı olmayı ön plana çıkararak Avrupa'nın kendine ait değerleri koruma yolunda kültürel entegrasyona verdiği önemin arttığını göstermektedir. Bahsedilen politikalar toplumsal istikrarı koruma endişesiyle uluslararası göçlerin sınırlandırılmasını ve ülkede yaşayan göçmenlerin de topluma entegre edilmesini amaçlamaktadır. Çokkültürlü politikalarla tanınan ülkeler dahi günümüzde uluslararası göçmenleri sorunların kaynağı olarak görmekte, göçmenler ötekileştirmekte, özgürlüklerini kısıtlamakta ve özellikle Müslüman göçmenlere karşı olumsuz tepkiler sergilemektedir[133].

Entegrasyonun toplumsal ve kültürel boyutunu etkileyen bir diğer nokta ise dini inanıştır. Çoğunluğu Hristiyan olmayan göçmenlerin gelişmiş Batılı ülkelere artan

---

[132] Marko Valenta, Nihad Bunar, "State Assisted Integration: Refugee Integration Policies in Scandinavian Welfare States: The Swedish and Norwegian Experience", **Journal of Refugee Studies**, c. 23, s. 4 (2010): 468-469.

[133] Orhan Koçak, "Avrupa Birliği Göç Politikaları ve Göçmenlerin Sosyal İçerilmelerine Etkisi", **Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Kasım 2016: 73-…xx

göçleriyle ev sahibi ülkelerde kültürel ve dinsel çeşitliliği artması sosyal entegrasyonun dinsel bağlamlarını tartışmaya açmıştır. Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde Hristiyan göçmenlerin ülkeye uyumunda ve toplum tarafından kabul edilmesinde dinin kolaylaştırıcı etki ettiğine dair çalışmalar bulunmaktadır. Benzer şekilde Amerika'da asimilasyon politikalarının uygulandığı yıllarda Hristiyanlık'ın asimilasyon için bir köprü İslamiyet'in ise Müslüman göçmenlerin asimilasyonunun önündeki engel olarak görülmesi bir arada yaşama anlayışlarında dinin rolünü ortaya koymaktadır[134]. Bununla birlikte, ortak dinsel bağların bulunması her durumda entegrasyonu ve toplumsal uyumu sağlamamakta, dini ortaklığın varlığında dahi taraflar arası kültürel uzaklık yeni sorunlara neden olabilmektedir[135].

Ancak yapılan çalışmalarda karşılaşılan yaygın kanı, dinin sığınmacıların gittikleri ülkede sosyal dayanışma sağlaması açısından entegrasyona dolaylı etkileri bulunduğuna yöneliktir. İbadethaneler yeni gelen göçmenleri psikososyal açıdan destekleyerek ülkeye uyumu kolaylaştırmaktadır. Bahsedilen fırsatlara rağmen hükümetler ve yerel halkın ön yargıları göçmenlerin dışlanmasına sebep olabilmektedir[136]. Benzer şekilde, 2015 yılının Kilis ili demografik verileri din ortaklığının entegrasyon sürecindeki olumlu katkılarıyla ilişkilendirilmektedir. Yerel halkın nüfusunu geçen sayıdaki Suriyelilerin şehirde çatışma ve huzursuzluk ortamına sebep olacakları beklenmesine rağmen umulan çatışmalar yaşanmamış ve suç oranları beklenenin altında seyretmiştir. Bu durum, din ve tarih ortaklığı ile ilişkilendirilmektedir[137].

11 Eylül sonrası dönemde Batı toplumlarında farklı etnik gruplara yönelik kaygıların atması, Huntington'ın yeni yüzyılda kültürlerin önem kazanacağına ve çatışmaların kaynağı olacağına dair yaptığı öngörüyü hatırlatmaktadır. Günümüzde uluslararası hareketliliğin hızlanması ve göç alan ülkelerde kültürel, etnik ve dinsel çeşitliliğin artması devletleri entegrasyon politikalarında kültürel öğeleri dikkate

[134] Nancy Foner ve Richard Alba, "Immigrant Religion in the U.S. and Western Europe: Bridge or Barrier to Inclusion?", International Migration Review, c. 42, s. 2 (2008): 365.
[135] Irena Kogan, Eric Fong, Jeffrey G. Reitz, "Religion and Inregraton among Immigrant and Minority Youth", **Journal of Ethnic and Migration Studies**, c. 46, s. 17 (2020): 3544.
[136] **age**, 3546.
[137] Yasemin Ç. Özservet, "Uluslararası Göç, Yerel Yönetimler ve Toplumsal Uyum", **İller ve Belediyeler Dergisi**, s. 813(2016): 53-54.

almaya sevk etmiştir[138]. Burada önemli bir diğer nokta ise Joppke'nin vurguladığı farklı bir yorum üzerinedir. Entegrasyon politikalarının öngördüğünün aksine hükümetler toplumun yerleşik değerlerini koruma endişeleriyle göçmenlerin kültürel ve dini özgürlüklerini kısıtlanmaya yönelebilmektedir. Bu muhafazakar tavır farklı din ve kültürlerin bir araya gelmesinin bir sonucu olarak görülürken Joppke duruma farklı bir bakış açısı sunmaktadır. Ona göre, hükümetlerin karşılaştığı sorunların asıl kaynağı kültürden daha fazla ekonomik entegrasyon süreçlerinin başarısızlığı ile ilişkilidir. Sığınmacıların maruz kaldığı işsizlik, fakirlik ve toplumsal dışlanma benzeri sorunlar topluma uyum sağlamalarını engellemektedir[139]. Bu yoruma göre, sosyokültürel entegrasyon politikalarından ziyade istihdama yönelik yapısal politikaların yoksunluğu toplumsal uyum sorunlarına yol açmaktadır.

2.2.3.1.3. Entegrasyon Politikalarının Yasal ve Politik Boyutu

Sosyal entegrasyon politikaları göçmenlerin haklarını güvence altına alan yasal düzenlemeler gerektirmektedir. İkamet ve çalışma izni gibi yaşamlarını güvence altına alan düzenlemeleri ve siyasi haklarla vatandaşlığın kazanılmasını içermektedir. Bu aynı zamanda kamu hizmetlerine erişiminin önündeki engellerin kalkması anlamına gelmektedir[140]. Bununla beraber, aile birleşimi, ayrımcılıkla mücadele ve yasadışı göç yasal anlamda uluslararası göç kapsamına giren diğer alanlardandır[141]. Entegrasyonun birbirinden ayrılmaz parçalarından olan yasal ve siyasal entegrasyon, göçmenin statüsünü, ev sahibi ülkedeki haklarını ve yaşam standardını belirlemektedir[142].

Entegrasyon politikalarının yasal boyutu devletlerin göçmenler hakkındaki kanı ve beklentileri ile yakından ilişkilidir ve yasal statülerin belirlenmesinde önemli bir etken olmaktadır. 1951 Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Cenevre

---

[138] James Jupp, "Chapter 8: Religion And Integration A Multifaith Society", **Multiculturalism and Integrastion: A Harmonious Relationship**, Ed. Michael Clyne, James Jupp, The Australian National University E Press, 2011: 139-143.
https://library.oapen.org/bitstream/id/3bb189b5-8f50-4fa6-bf88-1d99690e6c19/459378.pdf [03.02.2021]

[139] Orhan Koçak, "Avrupa Birliği Göç Politikaları Ve Göçmenlerin Sosyal İçerilmelerine Etkisi", **Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Kasım 2016: 68-72.

[140] Astrid Hamberger, "Thematic Articles-Identity, Integration and Citizenship: Immigrant Integration: Acculturation and Social Integrastion", **Journal of Identity and Migration Studies**, c. 3, s. 2 (2009): 6-12.

[141]Anja Rudiger, Sarah Spencer, "Social Integration of Migrants And Ethnic Minorities: Policies to Combat Discrimination", **The Economic And Social Aspects of Migration**, 21-22 Ocak 2003 (Brüksel: The European Commission and The OECD, 2003): 17.

[142] Natalija Vrecer, "Living In Limbo: Integration of Forced Migrants From Bosnia and Herzegovinia in Slovenia", **Journal of Refugee Studies,** c. 23, s. 4 (2010):492-493.

Sözleşmesi'ne göre, mülteci rejiminin temelinde geri göndermeme yasağı bulunmakta ve mültecilerin ev sahibi ülkedeki haklarının (düşünce ve seyahat özgürlüğü, çalışma, eğitim, mali destek alma hakkı vb.[143]) uluslararası insan hakları hukukuna uygun şekilde güvence altına alınması gerekmektedir. Fakat devletler kısıtlı kaynaklarını vatandaşları olmayan yabancılara aktarmak konusunda seçici davranmaktadır[144]. Dolayısıyla ülkeye gelen zorunlu göçmenler devletler tarafından mülteci olarak tanınmak yerine iç hukuktaki düzenlemelerle sığınmacı veya geçici koruma statüsü altında değerlendirilmektedir. Bununla birlikte, mülteci hukukuna yönelik anlaşmalara taraf olmalarına rağmen kısıtlayıcı göç politikası izleyen devletler, ülkelerindeki yabancıları sayıca dengelemek ve potansiyel göçmenleri vazgeçirmek amacıyla ikamet standartlarını değiştirmekte ve süreci siyasallaştırmaktadır. Yasal bağlamdaki bu sorunlar entegrasyonun başarısız sonuçlar vermesine neden olmaktadır[145].

"Naturalization" yani sonradan vatandaşlığın kazanımı süreci 2000'li yıllardan önceki dönemde geçici olduğu düşünülen işçi göçmenler için ön plana çıkmamakla beraber günümüzde göçmenlerin kalıcı olduğunun anlaşılması ile mümkün hale gelmiştir. Günümüzde bazı ülkelerde vatandaşlık entegrasyon için bir araç olarak görülürken bazılarında entegrasyon sürecinin başarılı bir sonucu olarak görülmektedir[146]. Vatandaşlık bağlamında entegrasyon, vatandaşlığın getirdiği hak ve sorumlulukların göçmenlere sağlanmasıdır. Yabancıların vatandaşlığa alınması meselesi ise vatandaşlığın hem tanımı ve kapsamını hem de entegrasyon politikalarındaki yerini tartışmaya açmaktadır[147]. Çünkü vatandaşlık kavramı ulus bağı ile bağlı olanları içerme iddiası taşırken vatandaş olmayanları dışarıda bırakan bir kategori oluşturmaktadır[148].

---

[143] https://www.unhcr.org/tr/11081-multecinin-haklari-nelerdir.html#:~:text=Her%20m%C3%BClteci%20g%C3%BCvenli%20s%C4%B1%C4%9F%C4%B1nma%20hakk%C4%B1na,ihtiya%C3%A7lar%20dahil%20olmak%20%C3%BCzere%2C%20verilmelidir [03.02.2021]

[144] Alexander Betts, **Zorunlu Göç ve Küresel Politika**, çev. Seher Meltem Türkaslan (Ankara: Hece Yayınları, 2017): 20-32.

[145] Marko Valenta, Nihad Bunar, "State Assisted Integration: Refugee Integration Policies in Scandinavian Welfare States: The Swedish and Norwegian Experiencce", **Journal of Refugee Studies**, c. 23, s. 4 (2010): 478.

[146] Narin Tezcan, "Avrupa'da Göçün Etkisiyle Şekillenen Vatandaşlık Kanunları", **Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler Ve Politikalar,** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur Öner (İstanbul: Der Yayınları, 2018): 90-94.

[147] Alastair Ager, Alison Strang, " Understanding Integration: A Conceptual Framework", **Journal of Refugee Studies,** c. 21, s. 2 (2008): 173.

[148] Stephen Castles, Alastair Davidson, **Citizenship And Migration: Globalization And The Politics of Belonging,**(Londra: Macmillan Press, 2000): 84-86.

Günümüzde uluslararası göçlerin geçmiş yıllara kıyasla birkaç katına yükselmesi vatandaşlık kavramını tartışmaya açmıştır. 2000' li yıllarda yapılan araştırmaya göre; Avustralya, Kanada ve İsveç gibi yoğun göç alan ülkelerde yaşayanların beşte biri yabancı bir ülkede doğan insanlardan oluşmaktadır. Göçmen gruplar zamanla ülkeye entegre olarak oturma izni, çalışma izni ve temel hizmetlere erişim konularında vatandaşlara benzemekte ancak siyasi seçimlere dâhil edilmemektedir. Vatandaşlık kazarak siyasi haklar elde eden göçmenler ise kimi zaman dil, etnisite, din ve kültür açısından ulusun hakim kültürüne göre farklı düşmektedir. Bu durum literatürde ulus devlet ve vatandaşlık olgularına bir başkaldırı olarak görülmektedir. Bahsedilen çelişki vatandaşlık kavramının eski saflığını yitirdiğine dair yeni tartışmaları başlatmıştır. [149].

Entegrasyon tecrübelerine sahip Batılı devletlerde vatandaşlık kazanımı konusunda farklı politikalar izlenmektedir. Örneğin vatandaşlık hukukunun geliştiği Almanya siyasi haklara kayıtsız kalmakta, Fransa asimilasyoncu bir anlayışla siyasi yönüne vurgu yapan bir vatandaşlık sergilemekte, Birleşik Krallık liberal ve detaylandırılmamış bir çerçeve sunmaktadır. Fransa öz kültürün kaybolduğu düşünülen ikinci nesil göçmenlere vatandaşlık vermektedir[150]. Amerikan toplumunda ise iyi düzeyde İngilizce bilmek ulusal kimliğe dahil olmanın şartı olarak görülmektedir[151]. Bu politika anlayışları göçmenlerin sayısının hızla artması, yerlilerin doğum oranının düşmesi gibi şartlara bağlı olarak zaman içerisinde değişmektedir.

Siyasi haklar anlamında göçmenlere Avrupa Birliği ülkelerinde yerel seçimlerde ve Avrupa parlamentosu seçimlerinde oy kullanma hakkı tanınmaktadır. Fakat devletlerin entegrasyon amaçlarını daha ziyade ekonomik entegrasyon üzerinden şekillendirdikleri ve siyasi katılıma dair entegrasyon hedeflerini geri plana attıkları söylenebilir[152].

---

[149] Irene Bloemraad, Anna Korteweg, Gökçe Yurdakul, "Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation and Challenges to the Nation-State", **Annual Review of Sociology**, s. 34 (2008): 154-158.

[150] Randall Hansen, "Citizenship and Integrastion in Europe" **Toward Assimilation And Citizenship:Immigrants in Liberal Nation States**, ed. Christian Joppke, Ewa Morawska (New york: Palgrave Macmillan, 2003): 88-102.

[151] Tomas R. Jimenez, " Immigrants in the United States: How Well Are They Integrasting into Society?", Improving US and EU İmmigration System, **Migration Policy Instute,** 2011: 3-5.

[152] Stephen Castles, Alastair Davidson, **Citizenship And Migration: Globalization And The Politics of Belonging** (Londra: Macmillan Press, 2000): 87-102. ??

2.2.3.2. Entegrasyon Göstergeleri ve Entegrasyonu Etkileyen Engeller

Başarılı bir entegrasyon sürecine işaret eden göstergelerden ilki ev sahibi ülkedeki iş piyasasına katılım ve bunu destekleyici eğitim ve ev sahibi ülkenin dilini kullanım düzeyidir[153]. Dil kullanım düzeyi aynı zamanda diğer boyutları da ölçmekte faydalı bir gösterge olarak kabul edilmektedir Yapısal anlamda, göçmenler ve ev sahibi toplumun eğitim düzeyleri, çalıştıkları iş türleri ve gelir seviyesinin karşılaştırılması entegrasyon hedeflerinin ne derecede gerçekleştiğini göstermektedir. Göçmenlerin şehrin dışlanmış ve gelişmemiş bölgelerinde yerleşmesi olumsuz bir gösterge olurken ev sahibi ülkede konut satın alımı uzun vadeli yerleşim ve yatırım amacını ifade etmektedir. Göçmenlerin refah devletinin gereği olan sosyal politikalardan faydalanma düzeyi de toplumsal entegrasyondaki başarının bir ölçütü olmaktadır. Entegrasyonun çift yönlü bir süreç olması dikkate alındığında, hükümetlerin toplumun tamamına fayda getiren sosyal politikalar üretmeleri yerel halkın göçmenlere karşı gösterdiği olumsuz tutumları engelleyerek toplumsal uyumun sağlanmasına katkı sağlamaktadır[154].

Entegrasyonu gösteren veriler çeşitli ve çok sayıdadır. Göçmenlerin ortalama yaşam süresi, hastalık türleri ve ölüm oranları, sağlık hizmetlerine ve eğitime ulaşma oranları, kendi mesleğini icra edebilmeleri, akademik ve mesleki becerilerinin tanınması, suç oranları, toplumsal birlikteliği gösteren parametreler, yasal izinler, çalışma hakkı, sosyal güvenlikten yararlanma imkanları, vatandaşlık kazanım oranı, sivil toplum kuruluşlarına ve siyasal partilere katılımları gibi birçok alandaki göstergeler entegrasyon politikalarının verimliliği ve karakteri hakkında fikir vermektedir[155].

Yukarıda bahsedilen sayısal göstergelerin yanı sıra toplumsal kabul ve kültürel entegrasyonu ölçmek genellikle daha zor olmaktadır. Örneğin göçmenlerin suç oranları ev sahibi ülkenin yasalarına ne kadar uyum sağlandığını gösteren faydalı bir ölçüt olabilir. Ancak kültürel kodlar, toplumsal kabul ve uyum gibi soyut öğelerle

[153] Han Entzinger, Renske Biezeveld, "Benchmarking in Immigrant Integration", European Research Centre On Migration And Ethnic Relations(ERCOMER), Ağustos 2003, Erasmus University Rotterdam: 19.
[154] Han Entzinger, Renske Biezeveld, "Benchmarking in Immigrant Integration", European Research Centre On Migration And Ethnic Relations(ERCOMER), Ağustos 2003, Erasmus University Rotterdam, 20-21.
[155] Hilal Barın, "Türkiye'deki Suriyelilerin Entegrasyonunda Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü: Ankara Örneği" (Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü): 74-75.

ilerleyen kültürleşme süreci nicel verilerin yanı sıra kapsamlı yorumlar gerektirmektedir[156].

Kuhlman kapsamlı bir entegrasyon tanımı yaparken entegrasyonun realitede tümüyle gerçekleştirilmesinin ve sürecin ölçülmesinin zorluğuna dikkat çekmektedir[157]. Ona göre, mülteciler ev sahibi ülkenin ekonomisine becerileriyle orantılı şekilde uyumlu olarak katılırlarsa, gelir seviyesi ve kamu hizmetlerine erişim anlamında kültürel olarak belirlenmiş minimum şartları karşılayan bir yaşam standardı yakalarlarsa, maruz kaldıkları sosyo-kültürel değişim var olan kimliklerini koruyarak uyum sağlamalarına izin veriyorsa topluma entegre olduklarından bahsedilebilir. Aynı zamanda mültecilerle yerleşik toplum arasında yaşanan çatışma ve mültecilerin maruz kaldığı ayrımcılık ev sahibi ülkedeki vatandaşlar arasında yaşanan benzer durumlarla eş değer olup olması da entegrasyonun sonuçları hakkında fikir vericidir.

Ev sahibi ülkelerde entegrasyon politikalarının bulunmaması veya bulunmasına rağmen entegrasyonun hedeflerine ulaşmasını engelleyen koşullar ve geri gönderme sebepleri sürecin sonuçlarını etkilemektedir. Örneğin, ev sahibi ülke hükümetlerinin vatandaşların ihtiyaçlarını karşılamada yetersiz kalması, uluslararası toplumun mülteciler konusunda görev ve sorumluluk paylaşımı konusundaki başarısızlığı, medyada kullanılan olumsuz söylemler entegrasyon süreçlerinin avantajlarından ziyade maliyetlerini öne çıkarmaktadır. Diğer yandan, sığınmacıların ulusal güvenliği tehdit edeceğine ve göçün kontrol edilemeyeceğine yönelik kaygılar, devletlerin uluslararası göçe ve entegrasyona mesafeli durmasına sebep olmaktadır. Güvenlikçi yaklaşımla göçmenlerin geri gönderilmek istenmesi bu kaygıların bir sonucudur. Benzer tutumlar yalnızca devletler tarafından uygun görülen sığınmacılara entegrasyon imkanının verildiği ayrımcı bir anlayışı da karşımıza çıkarmaktadır[158]. Gelir ve istihdam eşitsizliğini açıklayan ekonomik temelli göç teorilerinde sıkça vurgu yapıldığı gibi, ekonomik entegrasyon süreçlerindeki başarısızlıklar sığınmacıların yerli vatandaşlarla aynı haklara sahip olamamasını, alt gelir grubuna ait işleri

[156] Han Entzinger, Renske Biezeveld, "Benchmarking in Immigrant Integration", European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER), Ağustos 2003, Erasmus University Rotterdam: 22-27.
[157] Tom Kuhlman, "The Economic Integration of Refugees in The Developing Countries: A Research Model", **Journal of Refugee Studies**, c. 4, s. 1 (1991): 7.
[158] Jeff Crisp, "The Local Integration and Local Settlement of Refugees: A Conceptual and Historical Analysis", **UNHCR New Issues in Refugee Research,** no: 102. (Switzerland, 2004): 5.

yapmasını ve iş arama süreçlerinde ayrımcılığa maruz kalmasını beraberinde getirmektedir[159].

Entegrasyon engelleri toplumsal bütünleşmeyi sekteye uğratan yasal düzenlemelerden toplumsal tavırlara değin uzanan farklı nedenlere dayanmaktadır. Günümüzde örneklerine sıkça rastlandığı gibi, ev sahibi toplumlarda görülen ırkçılık ve yabancı düşmanlığı, entegrasyon politikalarının tüm hedeflerinin gerçekleşmesine engel olmakta ve sığınmacıların dışlandığı emniyetsiz bir toplumu netice vermektedir. Böyle bir durum ise entegrasyon yerine toplumun parçalanması ve bütünlüğün bozulması (disintegration) anlamına gelmektedir[160].

Güncel gelişmelere bakıldığında yabancı düşmanlığının ve İslamofobinin özellikle Avrupa'da entegrasyonu gölgede bırakan boyutlara ulaştığı görülmektedir. 11 Eylül 2001 saldırılarının Batıda İslam ile ilişkilendirilmesi, 2008'de yaşanan ekonomik krizin refah seviyesini düşüren uzun vadeli etkileri ve 2010 sonrasında Ortadoğu'da yaşanan siyasi ve toplumsal krizlerle artan uluslararası göçler Avrupa'da sığınmacıları sorun haline getirmiştir. Benzer gelişmeler yabancı düşmanlığını besleyen aşırı sağ partilerin güçlenmesiyle eş zamanlı olmuştur[161]. Ayrıca 2004'te Madrid'te, 2005'te ve 2017'de Londra'da, 2015'te Paris'te ve 2016'da Brüksel'de gerçekleşen terör saldırılarını IŞİD ve El- Kaide gibi terör örgütlerinin üstlenmesi de toplumda İslam karşıtlığı çerçevesinde mültecilere yönelik önyargıları artırmıştır[162]. Göçmenlerin toplumlarda suç oranlarını artırdığı iddiaları ile Donald Trump yönetimindeki ABD'de mültecilere karşı örülen duvarlar, hükümet eliyle yabancı düşmanlığı körüklendiği örneklerden biri haline gelmiştir[163]. Toplumda artan yabancı düşmanlığı entegrasyon politikalarının uygulandığı Batılı hükümetlerin mültecilere ve entegrasyon politikalarına giderek daha mesafeli yaklaşmasına zemin hazırlamaktadır[164].

---

[159] Marko Valenta, Nihad Bunar, "State Assisted Integration: Refugee Integration Policies in Scandinavian Welfare States: The Swedish and Norwegian Experience", **Journal of Refugee Studies**, c. 23, s. 4 (2010): 467.

[160] Anja Rudiger, Sarah Spencer, "Social Integration of Migrants and Ethnic Minorities: Policies to Combat Discrimination", **The Economic and Social Aspects of Migration**, 21-22 Ocak 2003 (Brüksel: The European Commission and The OECD, 2003):6.

[161] Nurgül Bekar, "Avrupa Birliği Ülkelerinde Yabancı Düşmanlığı ve Avrupa Birliği Güvenliğine Etkisi", **Bilge Strateji**, c. 10, s. 18 (2018): 111-112.

[162] Anadolu Ajansı, "Avrupa'daki Büyük Terör Saldırıları": https://www.aa.com.tr/tr/dunya/avrupadaki-buyuk-teror-saldirilari-/886942 [01.02.2021].

[163] BBC, "Trump Göçmen Karşıtı Son Politikasını Almanya Örneği İle Savundu", https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-44526509 [01.02.2021].

[164] Cumhuriyet, "Paris Saldırısı Sonrası Avrupa'dan İlk Sert Çıkış: Mülteciler Gelmesin",

Avrupa'da son on yılda mülteci krizi sonrası göçmenlere karşı tutumun yaygınlaştığı siyasi oyların dağılımından anlaşılmaktadır. Fransa'da Ulusal Cephe Lideri Marine le Pen[165], Almanya'da Angele Merkel'in oylarını düşüren AFD, Macaristan'da tek başına iktidarı elde eden ve ülkeye sığınmacıların girişini engelleyen FIDESZ bahsedilen örneklerden bazılarıdır. İslam karşıtlığının Hollanda'daki destekçisi Özgürlük Partisi (PVV)'nin on yıllardır parlamentodaki varlığı, İsveç'te çokkültürlü politikalara muhalefetiyle bilinen İsveç Demokratları (SD) ve göçün sınırlandırılmasını ve Danimarka değerlerinin korunmasını savunarak oylarını artıran Danimarka Halk Partisi sığınmacıların Avrupa'daki geleceği hakkında endişeli bir tablo oluşturmaktadır[166]. Batı'nın İslamlaşmasına Karşı Vatansever Avrupalılar (PEGIDA) benzeri toplumsal hareketler, Avrupa'da göçmenler için önemli tehdit unsurlarından olmakta ve Avrupa'da entegrasyon politikalarının geleceğini tartışmaya açmaktadır[167].

Uluslararası göçün ve entegrasyon modelinin farklı boyutlarıyla ele alındığı bu bölümde genel bir entegrasyon çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır. İlerleyen bölümde ise yerel yönetimler içinde önemli bir aktör olan belediyelerin entegrasyon politikalarındaki rolü dünya çapından verilen örneklerle incelenecek ve Türkiye örneği üzerinden belediyelerin yerel entegrasyon sürecinde çok düzeyli iş birliği modelinin gelişimi ve önemi ile birlikte araştırılacaktır.

https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/paris-saldirisi-sonrasi-avrupadan-ilk-sert-cikis-multeciler-gelmesin-418501, [01.02.2021].

[165] Euronews, "Marine Le Pen: 'Avrupa'daki Mülteciler Evlerine Dönebilir", https://tr.euronews.com/2014/12/01/fransa-nin-aykiri-politikacisi-marine-le-pen [01.02.2021].

[166] Deutsche Welle, "Avrupa'nın aşırı sağ haritası", https://www.dw.com/tr/avrupan%C4%B1n-a%C5%9F%C4%B1r%C4%B1-sa%C4%9F-haritas%C4%B1/a-19215638 [01.02.2021].

[167] Nurgül Bekar," Avrupa Birliği Ülkelerinde Yabancı Düşmanlığı ve Avrupa Birliği Güvenliğine Etkisi", **Bilge Strateji**, c. 10, s. 18 (2018): 127.

3. ENTEGRASYON POLİTİKALARINDA YEREL YÖNETİMLER VE ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM MODELİ

Son yıllarda entegrasyon politikaları üzerine yapılan çalışmalar yerel yönetimlerin yalnızca ulusal entegrasyon politikalarının uygulayıcısı değil aynı zamanda kendi politikalarını geliştiren birer aktör olduğunu söylemektedir. Araştırmacılar, uluslararası göçlerle birlikte şehirlerde artan etnik çeşitliliğin yarattığı sorunların çözümünde entegrasyonun alternatif yaklaşım ve pragmatik yöntemler sunan yerel boyutuna dikkat çekmektedir[168]. Aşağıda detaylandırılacağı gibi Birleşmiş Milletler'in mültecilere yönelik hazırladığı belgelerle sunduğu çözüm önerilerinde ve güncel araştırmalarda entegrasyon politikalarında yerelleşmeye vurgu yapılmaktadır. Bu gelişmeler, ülkelere göre farklılaşan yerel yönetim birimlerini -özellikle belediyeleri- sürecin önemli faal aktörleri haline getirmektedir. Bu durum süreç yönetiminde çok düzeyli iş birliği modelinin işlevsel önemini ön plana çıkarmaktadır. Bu bölümde yerel entegrasyonun hukuki bağlamına, entegrasyon politikalarında yerelleşmeye ve çok düzeyli yönetişim modelinin artan önemine vurgu yapılacak, belediyelerin çok düzeyli yönetişim kapsamda geliştirdikleri göç politikalarından bahsedilecektir.

3.1. Yerel Düzeydeki Entegrasyonun Hukuki Zemini

Uluslararası Mülteci Rejimi, II. Dünya Savaşı sonrasındaki dönemde zulüm veya savaş nedeniyle yerinden edilmiş, ülkelerinin korumasından yararlanamayan kişilere uluslararası koruma sağlayan bir dizi anlaşmalar, hükümetler arası müzakerelerle ilerleme kaydetmiş ve sivil toplum kuruluşları yoluyla mülteci sorunlarının çözümüne dair adımlar atılmıştır. Bu bağlamda uluslararası mülteci rejimi mültecilerin durumuna dair üç temel çözüm önerisi sunmaktadır[169]. BMMYK mültecilerin korunmasına yönelik ülkelerine gönüllü geri dönüş, yeniden yerleştirilme ve ilk sığınma ülkesinde yerel entegrasyondan oluşan üç kalıcı çözüm önerisi

[168] Rianne Dekker ve diğ. "A Local Dimension of Integration Policies? A Comperative Study of Berlin, Malmö and Rotterdam", **International Migration Review**, c. 49, s. 3 (2015): 633-634.
[169] Ahmet İçduygu, Maissam Nimer, "The Politics of Return: Exploring The Future of Syrian Refugees in Jordan, Lebanon and Turkey", **Third World Quarterly**, c. 41, s. 3 (2020): 416.

sunmaktadır[170]. Gönüllü geri dönüş [voluntary repatriation], kişilerin kendi isteğiyle, menşe ülkesine geri dönebilmeleri ve uluslararası korumadan tekrar faydalanmaları iken yeniden yerleştirme [resettlement] ülke toplumuna uyumun sağlanacağı üçüncü bir ülkeye yeniden yerleştirilme ve uzun vadeli uluslararası korumanın sağlanmasıdır[171].

Kalıcı çözümlerden bir başkası olan yerel entegrasyon [local integration] kalıcı koruma ile ev sahibi ülkede toplumsal entegrasyonu önermekte ve mültecilerin yasal, ekonomik, sosyal ve kültürel dahiliyeti ile vatandaşlığa uzanan bir süreci hedeflemektedir. Yerel entegrasyon seçeneği ile mültecilerin 1951 Sözleşmesi'nde ve birçok uluslararası belgede belirtilen özel mülkiyet edinme, barınma, çalışma, eğitim, din hürriyeti gibi bir dizi sivil haklardan faydalanmalarının önü açılmış ve bu çözüm soğuk savaş süresince batılı ülkelerde kısmen uygulanmıştır[172]. BMMYK, ulusal korumadan mahrum kalan kişinin sığındığı ülkede uluslararası koruma altına alınmasını geri göndermeme ilkesi ile güvence altına alırken kalıcı çözümler yoluyla uluslararası korumayı gerektiren durumun sonlanması amaçlamaktadır. Kalıcı çözümlerden gönüllü geri dönüş geçmişte kullanışlı görülmekte iken günümüzde uzun süren iç savaş ve çatışmalar nedeniyle sığınmacıların ülkeleri geri dönmesi çoğu zaman imkânsız hale gelmektedir. Benzer şekilde, yeniden yerleştirme uygulaması da günümüzde devletlerin artan güvenlik endişeleri ile ülkelerine sığınmacı kabullerini sınırlandırmaları sebebiyle yaygın bir çözüm sunmamaktadır. Dolayısıyla yerel entegrasyon seçeneği çözüm olarak görülmekte özellikle 2000 sonrası dönemde BMMYK nezdinde de yerel entegrasyona atfedilen vurgular artmakta ve birçok belgede sığınmacıların hayatlarını idame ettirecekleri duruma gelmelerine yönelik öneriler verilmektedir[173].

Güncel veriler de gönüllü geri dönüş ve üçüncü ülkeye yerleştirme yöntemlerinin sınırlı sayıda kaldığını göstermektedir. Bu koşullarda yerel entegrasyon, uluslararası koruma sağlanan kişilerin hukuki, ekonomik, sosyal ve kültürel alanlarda bulundukları ülkeye adapte olmalarını ve yerel toplulukla barış içinde yaşamalarını

[170] The UN Refugee Agency, Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action (Cenevre: 2007): 193.
[171] The UN Refugee Agency, Global Compact on Refugees (New York, 2018): 87-93.
[172] Karen Jacobsen, "The Forgetten Solutions: Local İntegrastion for Refugees in Developing Countries", New İssues in Refugee Research, working paper no. 45, Tufts University (2001): 2.
[173] Mesut Aygün, Cansu Kaya, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon" **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, c. 7, s. 1 (2016) :100-102.

öneren çift yönlü bir süreç olarak ön plana çıkmaktadır[174]. Resmi anlamda kabul görmüş bir tanımı bulunmamasına rağmen BM Mültecilerin Hukuki Durumuna Dair Sözleşme (bundan sonra 1951 Cenevre Sözleşmesi) genel hatlarıyla yerel entegrasyonun hukuki altyapısını oluşturmaktadır. Nitekim Sözleşmenin 34. Maddesi taraf devletlere mültecileri özümlemeyi[175], vatandaşlığa geçişi kolaylaştırmayı ve hızlandırmayı öngörmektedir. Sözleşmede zikredilen hakların mültecilere ev sahipliği yapan ülkeler tarafından tanınması aynı zamanda ekonomik entegrasyon sürecine de zemin hazırlayarak mültecilerin zamanla yardımlara bağımlı kalmaksızın kendi kendilerine yetebilmelerine imkân sağlamaktadır[176].

Mültecilere yönelik uluslararası belgelerde sunulan çözüm önerileri ve amaçların gerçekleşmesinde tüm süreçte etkili bir yöntem olarak iş birliğinin önemi vurgulanmaktadır. Nitekim BMMYK'nın mültecilere yönelik çözüm önerileri sunan belgelerinde, sürecin yönetilmesinde kilit aktörlerin kimler olduğunun belirlenmesi ve ev sahibi devletler, hükümet organları, yerel, bölgesel ve uluslararası kuruluşlar arasında bilgi alışverişi ve iş birliğini sağlayan eşgüdümlü bir yönetişim ile sürecin yürütülmesi tavsiye edilmektedir[177]. Çok düzeyli iş birliğine dair yapılan vurgular ileride ele alacağımız yerel entegrasyon uygulamalarında da önemini korumaktadır.

Yerel entegrasyona yakın bir kavram olarak kullanılan yerel yerleştirme (local settlement) ise entegrasyondan farklı olarak kitlesel mülteci hareketlerinde bir yönetim stratejisidir. Örneğin, 1960 ile 1980 yılları arasında Afrika'da yaşanan kitlesel göç hareketlerinde göçmenlerin ilk izlenimleri ile karar verilen ülkeye yerleştirilme süreci bir yerel yerleştirme stratejisidir. Yerel entegrasyon ise göçmenlerin sığınma için geldikleri ülkede uzun süre kalacağı varsayımına dayanmakta ve uzun vadeli politikalar gerektirmektedir. Dolayısıyla yerel entegrasyon 1951 Mülteci Sözleşmesi

---

[174] The UN Refugee Agency, Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action (Cenevre: 2007): 194.

[175] 1951 BM Mülteci Sözleşmesi 34. maddesinde Türkçeye özümleme olarak geçen "assimilation" terimi kullanılması tartışmalara sebep olmuş fakat ifadenin mültecinin ev sahibi ülkenin sosyal, ekonomik, kültürel hayatına entegre olması anlamını taşıdığı ifade edilerek entegrasyon bağlamında değerlendirilmiştir. [Bknz. Mesut Aygün, Cansu Kaya, "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon" **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, c. 7, s. 1 (2016)] Fakat ileride değinilecek olan Türkiye'deki benzer amaçlar öneren politikaların entegrasyon yerine uyum olarak isimlendirilmesi entegrasyon ile asimilasyonun bahsedilen birbirinin yerine kullanımın oluşturduğu imaj ve çekince ile ilişkili olduğu düşünülmektedir. Nitekim politika uygulamalarında çeşitli ülkelerde asimilasyon tarzındaki entegrasyon politikalarının entegrasyon terimine olumsuz anlamlar yüklemesi de uyum tercihinin sebeplerinden görülmektedir.

[176] Jeff Crisp, "The Local Integration and Local Settlement of Refugees: A Conceptual and Historical Analysis", **UNHCR New Issues in Refugee Research,** no:102 (Switzerland, 2004): 2-3.

[177] The UN Refugee Agency, Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action (Cenevre: 2007).

altında korunan iş arama, gelir getirici faaliyetlerde bulunma, şahsi mülkiyet edinme ve tasarruf, seyahat serbestisi hakkı ile eğitim gibi kamu hizmetlerine erişimin sağlanmasına yönelik yasal süreci içeren, yardım kuruluşlarının desteği olmaksızın sığınmacıların hayatlarını devam ettirmeleri için yerel ekonomiye katılımlarının önündeki engellerin kaldırılmasını amaçlayan ekonomik bir kapsama sahiptir[178]. Hathaway de öncelikle uluslararası koruma ihtiyacı olan kişilere sosyal haklar tanınması ve ev sahibi toplulukla uyum sürecini kolaylaştıracak yasal düzenlemeler yapılması ile yerel entegrasyonun mümkün olacağını belirtmektedir[179].

3.2. Entegrasyonun Yerelleşmesi: Yerel Yönetimlerin Rolü

Önceki bölümlerde özetlendiği gibi, entegrasyon çift yönlü bir süreç olarak sığınmacı ve mültecilerin topluma uyum sağlamasını ve ev sahibi toplumun yeni gelenleri kabulünü amaçlamaktadır. Dolayısıyla entegrasyon, ulusal politikalarla şekillense bile daha çok yerel toplulukla karşılıklı etkileşim sayesinde gerçekleşmekte ve mahalle, okul, iş yeri gibi ortak mekânlar yereli entegrasyon sürecinin önemli bir parçası haline getirmektedir[180].

Literatüre göre, sığınmacılara yönelik entegrasyonun politika yapım süreci iki şekilde gerçekleşmektedir. Hükümetlerin ulusal düzenlemelerle şekillendirdiği yukarıda aşağıya bir entegrasyon süreci veya farklı düzeydeki aktörlerin iş birliğiyle gelişen tabandan yukarıya yükselen bir politika süreci işlemektedir[181]. Aşağıdan yukarıya doğru ilerleyen politika sürecini ifade eden yerelleşme, kullanılan yöntemler, aktörler ve çıktılar açısından ulusal politikalardan farklılık göstermektedir. Entegrasyon politikalarının yerel yönetimlerle ilişkisi, politika geliştirme tarzları, politikaların ulusal politikalardan farkı ve avantajları ile yerel yöneticiler ve belediyelerin süreçteki rolleri açısından açıklanmaya çalışılacaktır.

---

[178] **age**, 1-2.
[179] James J. Hathaway, **The Rights of Refugees Under International Law.** (Cambridge: Cambridge University Press. 2005): 978.
[180] Rinus Penninx,"Decentralising Integration Policies: Managing Migration in Cities, Regions and Localities", London: Policy Network Paper, 2009: 5.
[181] Tiziana Caponio, Maren Borkert, **The Local Dimension of Migration Policymaking** (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010): 18.

3.2.1. Entegrasyon Politikalarında Yerelleşme

Günümüzde dünya nüfusunun yarısından fazlasının şehirlerde yaşadığı ve sermayenin şehirlerde toplandığı[182] dikkate alınarak nüfusu ve üretim kapasitesi artan şehirlerin siyasi, ekonomik ve kültürel alanlarda küresel aktörler haline geldiği belirtilmektedir[183]. Uluslararası göçlerin sayıca artması şehirlerdeki etnik ve kültürel çeşitliliği artırmakta ve Ulrich Beck'e göre, şehirleri dahili bir küreselleşmeye (internal globalization) ve beraberinde yerliler ve yabancılar arasında uzlaşı veya çatışma ortamını getirmektedir[184]. Dolayısıyla uluslararası göçler devletlerin iç ve dış politikalarını etkilediği gibi yerel yönetimleri de yeni fırsatlar ve sorunlarla karşı karşıya bırakmaktadır.

Son yıllarda uluslararası göçlerin sonucu olarak ortaya çıkan toplumsal değişimleri yönetmek için yapılan entegrasyon politikalarının yönü bölgelere ve şehirlere doğru çevrilmiş, özellikle Batı Avrupa ülkelerinde göç yönetiminde yerelleşme anlayışını öne çıkarmıştır[185]. Entegrasyon politikalarında bahsedilen bu yerele dönüş, belediyeleri de sürecin içine çekerek sorumluluk alanlarını genişletmiş ve kimi zaman ulusal entegrasyon politikalarının hedefleriyle çelişen özgün politikalar geliştirmelerini sağlamıştır[186]. Özellikle 2011 sonrasında Avrupa ülkelerinde uluslararası göçün yarattığı sorunlara çözüm bulmak için entegrasyon politikalarında yerelleşme anlayışı bir seçenek olarak görülmekte, Avrupa Birliği, ulusal hükümetler ve yerel yönetimlerden oluşan çok düzeyli bir yönetişim modeli önerilmektedir. Bununla birlikte yerelleşen entegrasyon politikalarının finansmanı ve sorumlu tarafları tartışma konusu olmaya devam etmektedir[187].

Jorgensen de entegrasyon için yerelin önemini vurgulamakta, nüfus istatistiklerinin göçmenlerin ev sahibi ülkede coğrafi olarak eşit bir dağılım göstermediği ve büyük bir kısmının şehirlere yerleştiğini söylemektedir. Aynı

---

[182] The World Bank, Urban Development, https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#1 [24.03.2021].
[183] Mark Amen ve diğ. **Cities and Global Governance: New Sites for International Relations** (Routledge, 2016): 1.
[184] Victor Roudometof, "Transnationallism, Cosmopolitanism and Glocalization", **Current Sociology**, c. 53, s. 1 (2005): 116 ve 127.
[185] Tiziana Caponio, Maren Borkert, **The Local Dimension of Migration Policymaking** (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010).
[186] Sarah Spencer, "Cities Breaking the Mould? Municipal Inclusion of Irregular Migrants in Europe". **Migrants with Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges**. ed. Sarah Spencer, Anna Triandafyllidou (E-book: Springer, 2020).
[187] Rinus Penninx, "Decentralising Integration Policies: Managing Migration İn Cities, Regions and Localities" Policy Network Paper, Londra, 2009: 4.

zamanda, sığınmacıların şehirle kurdukları ilişkinin ve bağlılığın ev sahibi ülkeden önce geldiğini belirtmektedir[188]. Bahsedildiği üzere günümüzde şehirler ve yerel yönetimler göç yönetiminde günden güne güçlenen önemli roller üstlenmekte ve entegrasyon politikalarının yerelleşmesi yerel, ulusal ve uluslararası aktörlerin iş birliğine olan ihtiyacı artırmaktadır. Nitekim Eurocities benzeri programlar Avrupa şehirlerindeki yerel yönetimlerin ve belediyelerin entegrasyon politikalarını ve kurdukları iş birliklerini geliştirmesine katkı sağlayarak entegrasyon politikalarındaki yerelleşmenin birer göstergesi olmaktadır[189].

Entegrasyon politikaları yerelleşirken yeni yöntemlerle gelişmektedir. Yerel yönetimler barınma, istihdam, sağlık, eğitim alanlarındaki entegrasyon çalışmalarını toplumsal uyumu sağlamak için fırsat olarak görmekte ve sığınmacıların çok boyutlu ihtiyaçlarına cevap verebilmek için kurum içinde farklı departmanlar arasındaki iş birliğini ileri düzeylere taşımaktadır. Bunun yanı sıra, kamu kurumları, sivil toplum aktörleri ve özel sektörü bir araya getirmek ve farklı hükümet seviyeleri arasında iş birlikleri geliştirilmektedir[190].

3.2.2. Yerelleşmenin Entegrasyon Politikalarına Sağladığı Avantajlar

Yukarıdan aşağıya doğru uygulanan tek tip ulusal politikaların aksine yerel düzeydeki entegrasyon politikaları ev sahibi ülkeye sığınan yabancıların sığınmacı mülteci, geçici koruma vb. statülerden bağımsız olarak değerlendirilmelerini sağlamaktadır. Aynı zamanda yerel yönetimlerin belirli alanlardaki kısmi bağımsızlıkları, yerel kırılganlıklara ve yerel ihtiyaçlara uygun politikalar geliştirmeleri süreçte avantaj sağlayarak ulusal politikalardan farklı yaklaşımlar benimsemelerine imkân tanımaktadır[191].

Bununla beraber yerel politikalar şehirlere göre farklılaşan şehre özgü problemlere, siyasi kültüre ve politika hedeflerine uygun ve özgün olmaktadır. Dolayısıyla yerel düzeydeki entegrasyon politikaları şehirlere göre farklılık

[188] Martin Bak Jorgensen, "The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level", **International Migration Review**, c. 46, s. 1 (2012): 244.
[189] Sarah E. Hackett, "The Local Turn in Historical Perspective: Two City Case Studies in Britain and Germany", International Review of Administrative Sciences, c. 83, s. 2 2015): 341-342.
[190] Jocken Franzke, Jose M. Ruano de la Fuente, "New Challenges in Local Migrants Integration Policy in Europe", **Local Integration of Migrants Policy. European Experiences and Challenges** (e-book, Palgrave Macmillan, 2021): 4.
[191] Tom Kuhlman, " The Economic Integration of Refugees in The Developing Countries: A Research Model", **Journal of Refugee Studies**, c. 4, s. 1 (1991): 15

göstermektedir. Şehirler ve yerel yöneticiler arasındaki bilgi alışverişi ve tecrübe paylaşımı da yerel entegrasyon politikalarını daha verimli kılan özelliklerdendir[192].

Strang ve Ager'a göre ulusal politikalar entegrasyonun ev sahibi ülke toplumu ve göçmenlerden oluşan taraflarını tek tipteki gruplar olarak algılamakta, eşitlikçi ve tutarlı bir tavır ile bölgesel ve yerel farklılıkları göz ardı etmektedir. Avrupa Komisyonu'nun tüm Avrupa için uygun bir entegrasyon politikası belirleyen belgeler veya Birleşik Krallık'ın sığınmacı politikasını tüm ülke için planlaması bu çabanın birer sonucu olarak görülmektedir. Güncel araştırmalar yerel düzeydeki entegrasyon çalışmalarının ulusal düzeydeki politikalardan daha fazla geliştiğine değinmektedir çünkü entegrasyonun temelini oluşturan mantığa göre entegrasyon yerel toplulukla başarılı bir etkileşimin sonucudur[193].

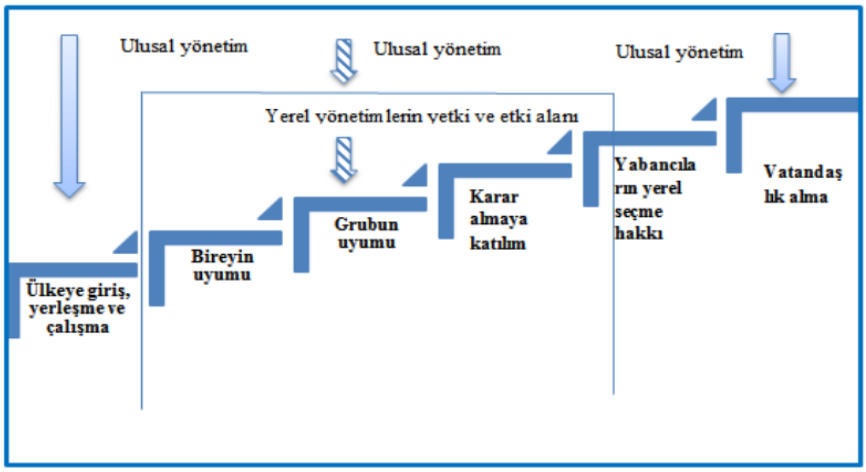
Entegrasyon toplumsal uyumun sağlanmasını hedefleyen bir anlayış olmakla beraber zaman zaman ulusal ve yerel yönetimlerin farklı amaçlara yönelik politikalar yaptığı görülmektedir. Nitekim 2012 yılında Hollanda'daki bazı belediyeler ulusal hükümetin genç mültecilerin istihdam piyasasına yönelik eğitim haklarından yoksun bırakılmasına dair düzenlemelerine meydan okuyarak entegrasyon politikalarındaki yerelleşmeye örneklik etmiştir. Genç sığınmacıların çıraklık eğitiminin yasal bir hak olduğu hakkındaki yerel ve ulusal düzeydeki fikir ayrılığının mahkemeye taşınması ulusal hükümetler ile yerel yönetimlerin entegrasyon politikalarının farklı hedeflere yönelik işlediği ve yerelleşmenin yeni alternatif politikalara zemin hazırladığını göstermektedir[194]. Çünkü günümüzde hükümetlerin sığınmacıları ülkeye kabulünü sınırlandıran düzenlemelerinin aksine belediye yönetimlerinin göçlerin şehirdeki sonuçlarına odaklandığı, kadın ve çocukların korunması, evsizlik ve yoksullukla mücadele, asayişin sağlanması, acil çözüm bekleyen sorunlara, kentin kalkınmasına ve turizmin korunmasına yönelik politikalara odaklandığı görülmektedir[195]. Buradan hareketle ev sahibi ülkede hükümet ve yerel yönetimlerin farklı amaç ve beklentilerle

[192] Rianne Dekker ve diğ. "A Local Dimension of Integration Policies? A Comperative Study of Berlin, Malmö and Rotterdam", **International Migration Review**, c. 49, s. 3 (2015): 634.
[193] Alison Strang, Alastair Ager, "Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas", **Journal of Refugee Studies**, c. 23, s. 4 (2010).
[194] Sarah Spencer, "Cities Breaking the Mould? Municipal Inclusion of Irregular Migrants in Europe". **Migrants with Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges**. ed. Sarah Spencer, Anna Triandafyllidou (E-book: Springer, 2020): 190.
[195] **age**, 195.

politikalarını şekillendirdiği ve yerelleşmenin entegrasyon politikalarına alternatifler sunduğunu söylemek mümkündür.

3.2.3. Entegrasyon Politikalarında Yerel Yönetimler ve Belediyelerin Rolü

Sığınmacıların çoğunun beklenilenin aksine kamplarda değil şehirlerde yaşaması, şehirleri yeni toplumsal sorunların ve entegrasyon politikalarının merkezine, yerel yönetimleri de entegrasyon çalışmalarının aktörlerine dönüştürmektedir. Çünkü yoğun göçlere maruz kalan şehirlerde yerel yönetim birimleri tarafından sunulan hizmetlerde yoğunluk yaşanması, konut kiralarının yükselmesi, istihdam piyasasında ücretlerin düşmesi ve toplumsal öfkenin artması gibi güncel sorunlar yerel yönetimleri yerliler ve sığınmacılar için harekete geçirmeye zorlamaktadır[196]. Dolayısıyla toplumsal uyumun sürdürülmesi için yerel entegrasyon politikaları bir gereklilik haline dönüşmektedir. Çünkü entegrasyonun sağlanabilmesi sığınmacıların haklarının hükümetlerce yapılan düzenlemelerle güvence altına alınmasına bağlı olduğu kadar yerel halkla karşılıklı iletişimin kurulmasına bağlı olmaktadır. Bu bağlamda yerel yönetimler önemli bir rol üstlenmekte, sınırlı yetkileri bulunmasına rağmen doğrudan eyleme geçebilmekte ve şehirdeki aktörleri bir araya getirebilen girişimlerle sürece katkı sağlayabilmektedir[197].



Şekil 3: Uyumun Sağlanmasında Yerel Yönetimlerin Yetki Alanı

Murat Daoudov, "Türkiye'de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü Rapor", **Uluslararası Göç Ve Mülteci Uyumu Sorununda Kamu Yönetiminin Rolü**, Ed. Yakup Bulut (Kocaeli: Umuttepe yayınları, 2015).

[196] Dolf J.H. te Lintelo, Emma Soye, "Vulnerabilities in Urban Protracted Displacement: Exploring the Roles of Space and Time", Humanitarian Learning Centre, Operational Practice Paper 4 (2018).
[197] Yeşeren Eliçin, "Refugee Crisis and Local Responses: An Asessment of Local Capacities to Deal with Migration Influxes in Istanbul" **Croatian and Comparative Public Administration**, c. 18, s. 1 (2018): 79.

Yerel yönetimlerin yetki alanları Doudov'un şematize ettiği Şekil 3'te görüldüğü gibi, dil öğrenimi, ülke hakkında bilgi edinme ve istihdamın sağlanmasına yönelik mesleki kurslar gibi yerel düzeyde entegrasyon çalışmaları, göçmenin uyum sağlamasına yönelik hizmetleri içermektedir. Ulusal hükümetin yetkisinde olan vize, ikamet ve çalışma izni, göçmenin statüsünün belirlenmesi sonrasında grup olarak tanınma ve yerel halkla karşılıklı etkileşim kurma yoluyla uyum sağlanmasına yönelik çalışmalar yerel yönetimlerin faaliyet alanlarını oluşturmaktadır. Yerel yönetimler Avrupa ülkelerinde de örnekleri olan göçmenler için istişare komisyonları ve yerel seçimlerde oy kullanma hakkı ile sığınmacıların yerel karar alma süreçlerine katılımın sağlanmasında etkin rol almaktadır[198].

Yerel düzeydeki entegrasyon politikalarının önemli aktörlerinden biri olan belediyeler uluslararası göçlerin sebep olduğu yerel ihtiyaçlara farklı düzeyde kurulan iş birlikleri sayesinde özgün çözümler üretebilmektedir[199]. Belediyeler, yeni durumlara kolayca adapte olma yetenekleri sayesinde aktif ve verimli politikalar yürütebilmektedir[200]. Bu anlamda yerel entegrasyonun sağladığı faydalar bazı ülkelerde belediyelerin bu alanda özerkleşmelerini ve entegrasyona yönelik temel hizmetlerden sorumlu olmalarını sağlayan yasal düzenlemeleri de ortaya çıkarmaktadır. Örneğin, Finlandiya hükümeti, yerel yönetimleri ülkeye yeni gelen göçmenlere yönelik entegrasyon programı kapsamında dil kursları ve kültürel aktiviteler gibi yerel toplulukla göçmenlerin etkileşimini sağlayıcı faaliyetleri düzenlemekle görevlendirmekte ve yapılacak politikalarda farklı düzeylerdeki paydaşlarla süreci koordine etme imkânı vermektedir[201].

Belediyelerin entegrasyon sürecinde uyguladıkları politikalar sosyal uyumun sağlanması amacıyla göçmenlerin ulusal düzeyde temsil edilmeyen kuruluşlarını dahil

---

[198] Murat Daoudov, "Türkiye'de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü Rapor", **Uluslararası Göç Ve Mülteci Uyumu Sorununda Kamu Yönetiminin Rolü**, Ed. Yakup Bulut (Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2015): 41-45.

[199] Fulya Memişoğlu, Başak Yavçan, "Beyond İdeology-A Comparative Analysis of How Local Governance Can Expand National Integration Policy: The Case of Syrian Refugees in İstanbul", **Journal of Ethnic and Migration Studies** (2020): 5.

[200] Michele Acuto, "Global Cities: Gorillas in our Midst", **Alternatives** s. 35 (2010): 436.

[201] Saara Koikkalainen, "Finland's Immigration Policy: State Objectives, Local Solutions". **Local Integration of Migrants Policy: European Experiences and Challenges**, ed. Franzke Fuente, Jose M. Ruano de la Fuente (e-book: Palgrave Macmillan, 2021): 59.

ederek daha fazla içermeci politikalar geliştirebilmektedir[202]. Ayrıca hükümetlerin ideolojik yaklaşımları yerine yerel toplumun faydasına odaklanılması ve yereldeki aktörleri iş birliği ile sürece dahil edilmesi politikaların yerel halk tarafından kabulünü kolaylaştırmaktadır[203].

Yereldeki entegrasyon politikalarında şehirlere gelen göçmenlerin statüsü önemsiz olmakla birlikte entegrasyon politikalarında hedef göçmen gruplarının niteliği önemli olabilmektedir. Amsterdam, Birmingham ve Lizbon sömürgeci bağlantılar aracılığıyla gelen göçmenlere ev sahipliği yapması ile tanınırken Almanya, Belçika, Fransa ve İsviçre talep odaklı işçi göçmenleriyle tanınmaktadır. Günümüzde ise mülteciler, işçi göçmenler, sığınmacılar ve kaçak göçmenlerden oluşan karma bir göçmen grubu meseleyi karmaşık hale getirmektedir. Buna ek olarak, ulusal hükümetin ideolojik yaklaşımı ve kurumsal düzenlemeleri gibi entegrasyonu etkileyen yerel faktörler de şehirlere göre değişmektedir[204]. Dolayısıyla şehri yöneten belediyelerin entegrasyon politikalarının şekillenmesinde şehrin özelliklerini sayısal veriler ve gözlemler yoluyla tespit etme avantajlarına sahiptir. Bu ise şartlara uygun olarak en verimli politikaların yapılmasının önünü açmaktadır. Şehrin fiziki ve ekonomik yapısı, kaynakların çeşitliliği, konut ve kentsel dönüşüm uygulamaları gibi kullanışlı somut araçların bulunması, geçmişte yaşanılan göç tecrübesi, girişimcilik alanlarının gelişmişliği, eğitim ve sağlık imkânlarının çeşitliliği gibi çok sayıdaki faktör de yerel entegrasyon politikalarını şehirlere göre farklılaştırmaktadır[205].

Yerel entegrasyon politikalarında belediyelerin önemine vurgu yaptıktan sonra dünya çapında yerel politikalardan örneklerle çerçeve genişletilmeye çalışılacaktır.

3.3. Göç Politikalarında Yerel Düzeyde Çok Düzeyli Yönetişim Modeli

Entegrasyonun ulusal modelleri göç literatürüne hâkim olmasına rağmen yeni araştırmalar son yıllarda göçmen entegrasyon sürecinde doğrudan yerel düzeyin ve şehirlerin ön plana çıktığını ve entegrasyonda bahsedilen yerele dönüşün yerel

[202] Myrte S. Hoekstra, Josef Kohlbacher, Daniel Rauhut, "Migration Governance in Three European Cities: New Local Paradigms?", **International Migrations and Local Governance: A Global Perspective**, ed. Thomas Lacroix, Amandine Desille (e-book: Palgrave Macmillan, 2018): 23.
[203]Rinus Penninx, "Decentralising İntegration Policies: Managing Migration İn Cities, Regions And Localities", Policy Network Paper, Londra (2009): 9.
[204] Rinus Penninx, "Decentralising İntegration Policies: Managing Migration İn Cities, Regions And Localities", Policy Network Paper, Londra (2009): 6.
[205] **age**, 6.

yönetişimin önemini artırdığını ortaya koymaktadır. Fakat yerel düzeydeki entegrasyonun çok düzeyli yönetişimi üzerine sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır[206].

Kompleks, dinamik ve gelişmiş imkânlar sunan şehirlerin sığınmacılar için hedef haline gelmesi kentlerin yükünü artırmakta ve şehirdeki kalkınmanın sürdürülmesinden sorumlu olan yerel yöneticilerin sorumluluk alanlarını çeşitlendirmektedir[207]. Yereldeki otoritelerin bu artan sorumluluk alanlarını yönetmelerinin zorlaşması sorumlulukların farklı düzeydeki aktörlerle paylaşılmasını öneren çok düzeyli yönetişim modelini kullanışlı bir araç haline getirmektedir.

"Yönetişim" [governance] kavramı, yaygın kullanımıyla, kamu politikalarının üretilmesi ve uygulanmasında hükümet dışı aktörlerin sürece katılımını ifade etmekte ve devletin rolünü süreci koordine eden bir konuma yerleştirmektedir. "Çok düzeyli yönetişim" [multi-level governance] ise politika yapım sürecinde devlet merkezci görüşe bir alternatif sunarak karar verme yetkisinin çeşitli bölgesel düzeylere (uluslar üstü- supranational, ulusal-national, bölgesel-regional ve yerel-local) dağılımı olarak tanımlanmaktadır. Gary Marks' a göre, çok düzeylilik farklı seviyelerdeki aktörlerin dikey eksenli olarak karşılıklı bağımlılığın, yönetişim ise hükümetler ve hükümet dışı aktörler arasındaki yatay bağımlılıkların gelişmesine atıf yapmaktadır. Geleneksel anlamda merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilere odaklanan çok düzeylilik, günümüzde karar alıcı aktörlerinin artması sebebiyle sürece dahil olan uluslararası kuruluşlar, yerel seviyedeki siyasi birimler ve sivil toplum kuruluşlarını iş birliğine dahil etmektedir. Küresel aktörler ve yerel seviye arasında kurulan karşılıklı ilişkilere odaklanılmaktadır[208]. Göç yönetiminde uygulanan çok düzeyli yönetişim yaklaşımı ise küresel, bölgesel ve ulusal göç rejimlerinin iç içe geçmesini ve farklı düzeydeki aktörlerin göç yönetiminde geliştirdiği iş birliği stratejilerini vurgulamaktadır[209].

Hooghe ve Marks'a göre; çok düzeyli yönetişim modeliyle karar alma yetkinliği ulus altı aktörler ve uluslar üstü kuruluşlarla paylaşılan ve ulus ötesi

[206] Ricard Zapata-Barrero, Tiziana Caponio, Peter Sholten, "Theorizing the Local Turn in A Multi-Level Governance Framework of Analysis: A Case Study in Immigrant Policies", **International Review of Administrative Sciences**, c. 83, s. 2 (2017): 241.
[207] Dolf J.H. te Lintelo, Emma Soye, "Vulnerabilities in Urban Protracted Displacement: Exploring the Roles of Space and Time", Humanitarian Learning Centre, Operational Practice Paper 4 (2018): 2.
[208] Ian Bache, Mathew Flinders, "Multi-Level Governance And British Politics", **Multi-level Governance,** ed. Ian Bache, Matthew Flinders (Oxford Scholarship Online, 2004): 96-98.
[209] Tamirace Fakhoury, "Multi-level Governance and Migration Politics in the Arab World: The Case of Syria's Displacement", **Journal od Ethnic and Migration Studies**, c. 45, s. 8 (2019): 1311.

ilişkilerin (transnational) kurulduğu siyasi bir alan oluşturmaktadır[210]. Bahsedilen sürece yerel, bölgesel idareler dahil edilmekte ve pratikte daha verimli politika çıktılarının alınması sağlanmaktadır. Bununla birlikte, vatandaşlara ulusal hükümet birimlerinden daha yakın olan yerel yönetimler, toplumsal sorunlara cevap verebilmekte daha başarılı olabilmektedir. Çok düzeyli yönetişim, bununla beraber toplumda politika taahhütlerine duyulan güveni artırmakta, rekabete ve inovasyona fırsat vermektedir[211].

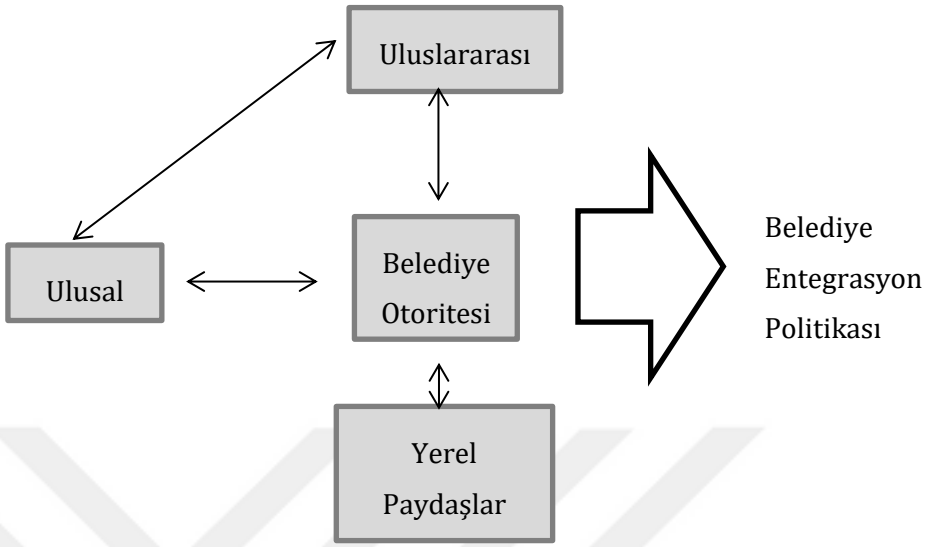
Yönetişim düzeylerinden biri olan şehirler, günümüzde belediye otoritesi ve belediye başkanı tarafından kurulan işbirlikleri ile küresel aktörler arasına girmiştir[212]. Küreşelleşme ve şehirleşmenin etkileri küresel şehirler kavramını ortaya çıkarırken yerel yöneticileri önemini artırmıştır[213]. Bunun bir sonucu olarak gelişmiş ülkelerde uluslararası göç yönetiminde yerel otoriteler süreci yöneten paydaşlar olarak kabul edilmektedir. Gerek Avrupa Birliği, Avrupa Konseyi gibi ulus üstü kurumlarda gerek belediyelerin küresel çaplı konferans ve zirvelerinde bu vurgu artarak devam etmektedir[214].

Entegrasyon politikalarının yerel düzeydeki politika yapıcı aktörlerinden olan belediyelerde çok düzeyli yönetişim modeli kapsamındaki politika süreçleri Şekil 4'te görüldüğü gibi farklı düzeyler arası iş birliği ile ilerlemektedir. Çok düzeyli yönetişim kapsamındaki iş birlikleri hükümetle belediye arasında, belediye ile sivil toplum kuruluşları ve diğer yerel aktörler arasında, uluslararası fon sağlayıcılarla belediye yönetimi arasında olabildiği gibi birden fazla aktörün bir arada olduğu bir yönetişim şeklinde de olabilmektedir. Bahsedilen iş birlikleri yerel entegrasyon politikalarında belediyelerin ihtiyaç duyduğu finansal desteği sağlamaktadır. Diğer yandan, bazı hükümetler belediyelerin entegrasyon sürecindeki rollerini kabul ederek belediye yönetimleriyle iş birliği kurmakta ve finansman sağlamaktadır. Örneğin İsveç

---

[210] Liesbet Hoohge, Gary Marks, **Multi-Level Governance And European Integration** (İngiltere: Rowman&Littlefield Publishers, 2001): 3-4.
[211] Gary Marks, Liesbet Hooghe, "Contrasting Visions Of Multi-level Governance", **Multi-level Governance,** ed. Ian Bache, Matthew Flinders (Oxford Scholarship Online, 2004): 15-16.
[212] Alexander Betts, Fulya Memişoğlu, Ali Ali, "What Difference Do Mayors Make? The Role of Municipal Authorities in Turkey and Lebanon's Response to Syrian Refugees", **Journal of Refugee Studies** (2020): 2.
[213] Michele Acuto "Global Cities: Gorillas in our Midst", **Alternatives** s. 35 (2010): 428.
[214] Murat Daoudov, "Türkiye'de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü Rapor", **Uluslararası Göç Ve Mülteci Uyumu Sorununda Kamu Yönetiminin Rolü**, Ed. Yakup Bulut (Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2015):41.

hükümeti işsizlik ofisindeki ilgili tüm departmanları belediye ile iş birliğine davet etmekte ve sürecin yönetiminde belediyeleri görevlendirmektedir[215].



Şekil 4: Göçmen Entegrasyon Politikalarının Belediye Birimlerince Nasıl Şekillendiğini Gösteren Bir Çerçeve.

Alexander Betts, Fulya Memişoğlu, Ali Ali, "What Difference Do Mayors Make? The Role of Municipal Authorities in Turkey and Lebanon's Response to Syrian Refugees", **Journal of Refugee Studies** (2020): 6' dan uyarlanmıştır.

Özetle söylenecek olursa, yerel entegrasyona yönelik çok düzeyli yönetişim; barınma, istihdam, sağlık ve eğitim başta olmak üzere çeşitli faaliyet alanlarında kamu, özel ve gönüllü sektörleri yerel, ulusal ve uluslararası aktörlerle bir araya getirmektedir. Bu sayede kurulan iş birlikleri entegrasyonun çok boyutlu ihtiyaçlarına cevap veren önemli bir araç olmaktadır[216].

3.4. Çok Düzeyli Yönetişim Kapsamında Yerel Entegrasyon Yaklaşımı ve Belediye Uygulamaları

3.4.1. Yerel Entegrasyonun Hedefleri

Yerel entegrasyonla ulaşılmak istenen hedefleri ve bu doğrultuda yapılacak politikaların kapsamını ifade eden genel çerçeve aşağıdaki gibi özetlenebilir:

[215] Marko Valenta, Nihad Bunar, "State Assisted Integration: Refugee Integration Policies in Scandinavian Welfare States: The Swedish and Norwegian Experiencce", **Journal of Refugee Studies**, c. 23, s. 4 (2010): 472-473.
[216] Saime Özçürümez, Ahmet İçduygu, **Zorunlu Göç Deneyimi ve Toplumsal Bütünleşme: Kavramlar, Modeller ve Uygulamalar ile Türkiye** (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2020): 39.

- Ev sahibi devlet ve toplum ile sığınmacılar arasında kültür ve inanç farklılıkları ile yaşam tarzlarına karşılıklı saygı ve sorumluluk esasına dayalı bir ilişkinin kurulması[217],
- Siyasi liderler ve toplum önderleri de dahil olmak üzere göçe yönelik söylemlerde sığınmacıların ekonomik, toplumsal ve kültürel hayata katılımlarının yerel halk tarafından kabul görmesi, toplumsal uyum ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi[218],
- Sığınmacıların maruz kaldığı ayrımcılığın önlendiği, temel hak ve hizmetlere erişimlerinin sağlandığı, yeteneklerini açığa çıkarmalarına ve toplumun aktif birer üyesi olmalarına fırsat tanınan düzenlemelerin yapılması[219],
- Göçmenlerin ev sahibi ülkenin dilini öğrenmesi, kamu kurumlarıyla etkileşime girebilmesi, kamu düzeni ve hukuki çerçeve, toplumsal ve kültürel yapı gibi alanlarda bilgiye erişiminin sağlaması[220] hedeflenmektedir.

Mülteci hakları uyarınca eğitim, sağlık, barınma, ekonomik hayata katılım gibi temel alanlarda bahsedilen hedefleri gerçekleştirmek ilgili kurum ve kuruluşlar arasında işlevsel koordinasyon ve iş birliği mekanizmalarının oluşturulmasını gerektirmektedir. Belediyeler de yerel düzeydeki entegrasyon politikalarında çeşitli düzeydeki aktörleri iş birliği ile sürece dahil etmektedir.

3.4.2. Küresel Örneklerle Belediyelerin Yerel Entegrasyon Politikaları ve Çok Düzeyli Yönetişim Uygulamaları

Yerel entegrasyon sürecinde belediyeler, şehrin yapısına uygun olan özgün yöntemler geliştirmektedir. Bu süreçte faal olarak çalışan belediyelerin temeldeki ortak noktalarından bir tanesi farklı düzeydeki aktörlerle kurdukları iş birlikleridir. Belediyelerin koordinasyon mekanizmaları sayesinde yerel, ulusal ve uluslararası

[217] European Council On Refugees And Exile (ECRE), Position on the Integration of Refugees in Europe (Brüksel: 2002).
[218] Jeff Crisp, " The Local Integration and Local Settlement of Refugees: A Conceptual and Historical Analysis", **UNHCR New Issues in Refugee Research,** no:102 (Switzerland, 2004).
[219] European Commission, Action Plan on Integrastion and Inclusion 2021-2027 (Brüksel, 2020).
[220] Commission of the European Communities. A Common Agenda for İntegration Framework for The Integration Of Third-Country Nationals in The European Union (Brüksel: 2005).

paydaşlarla geliştirilen iş birlikleri yerel entegrasyon hedeflerine yönelik nüfuzlarını genişletebilmelerini sağlamaktadır[221].

Önceki bölümde bahsedildiği üzere, entegrasyon politikalarında yerele dönüş anlayışının yaygınlaşması, belediyelerin ulusal hükümetlerin kısıtlayıcı politikalarından kısmen bağımsız ve yenilikçi hareket etmelerine imkân tanımıştır. Şehrin bir ihtiyacı olarak görülen entegrasyon çalışmalarını yürüten belediyeler, sığınmacıların temel hizmetler, çalışma ve sosyal imkânlara erişim hakkından yoksun olduğu taktirde şehrin kalkınmasına ve topluma olumsuz etkiler yaratacağına inanmaktadır[222]. Yerel entegrasyon politikaları ise şehirlere gelen sığınmacıların Ürdün'de olduğu gibi şehre getirdiği yeni fırsatları ortaya çıkarmaktadır. Nitekim Ürdün'de bulunan Suriyeli iş adamlarının kurduğu 200 kadar fabrikada 6000'e yakın Ürdünlünün iş imkânı bulması ve bazı yerel politikacıların halı dokumacılığı gibi belli sektörlerde gelişmiş olan Suriyeli sığınmacıların ekonomik avantaj sunabileceğini düşünmesi entegrasyon politikalarının şehirde her iki taraf için de olumlu sonuçlar verebileceği yargısına ulaştırmaktadır[223].

Günümüzde uluslararası göçleri kontrol altına almayı ve düzensiz göçle mücadele etmeyi amaçlayan hükümetlerin bir kısmı, entegrasyon politikalarında refah devletinin gerektirdiği hakları sunmaktan kaçınmaktadır. Dolayısıyla ulusal politikaların kısıtlayıcılığı karşısında etkin entegrasyon politikaları yürüten belediyeler sorunların çözümünü yerelde aramaktadır[224]. Örneğin Lübnan'da Suriyeli sığınmacılara yönelik ulusal düzeyde kapsayıcı politikaların yoksunluğu belediyeleri yerel entegrasyon politikalarına yönelterek münferit göç politikaları izlemeye sevk etmiştir. Lübnan örneğinde görüldüğü gibi belediyelerin uluslararası yardım kuruluşları ile geliştirdikleri iş birlikleri finansal anlamdaki kaynak yetersizliğinin çözülmesini sağlamaktadır[225]. Dolasıyla ortak bir göç ve entegrasyon politikasının

[221] Maytree Forundation, Good Ideas From Successful Cities: Municipal Leadership On İmmigrant Integration (Toronto, 2012): 10-11.
[222] Sarah Spencer, "Cities Breaking the Mould? Municipal Inclusion of Irregular Migrants in Europe". **Migrants with Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges**. ed. Sarah Spencer, Anna Triandafyllidou (E-book: Springer, 2020): 187-190.
[223] Dawn Chatty, "The Syrian Humanitarian Disaster: Understanding Perceptions and Aspirations in Jordan, Lebanon and Turkey", **Global Policy Volume** c. 8, s. 1 (2017): 28-29.
[224] Sarah Spencer, "Cities Breaking the Mould? Municipal Inclusion of Irregular Migrants in Europe". **Migrants with Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges**. ed. Sarah Spencer, Anna Triandafyllidou (E-book: Springer, 2020): 187.
[225] Lauranne Callet-Ravat, Marianne Madore. "The Role of Municipalities of Turkey and Lebanon in The Syrian Migratory Influx Management". UCLG-MEWA Publications (2016): 31-33.

bulunmaması ve sığınmacıların güvenlik bağlamında ele alınması şehirlere göre farklılaşan belediye politikalarını ön plana çıkarmaktadır[226].

Kalkınmacı yaklaşım benimseyen belediyelerin, ulusal hükümetlerin kısıtlayıcı politikaları karşısında dahi temel hizmetlere yönelik entegrasyon çalışmalarını sürdürebilmesi belediye başkanları önderliğinde kurulan çok düzeyli iş birlikleri ile mümkün olmaktadır. Bununla beraber belediyeler yerel entegrasyon politikalarını şekillendirirken sığınmacıların kimliği, şehir ekonomisine etkileri, yerel halka ve yöneticilere getireceği fırsatlar veya sorunlara yönelik kaygıları ve şehirdeki yerli topluluğun sığınmacılarla dayanışma düzeyi gibi birçok faktörü dikkate almaktadır. Belediye başkanı, personel ve belediyenin dahil olduğu siyasi partinin tercihleri de yerel entegrasyon politikasının amaç ve yöntemlerine etki etmektedir[227].

Dünya genelinde yerel entegrasyon politikalarında geçmişte göç tecrübelerine sahip olan belediyelerin sıklıkla istihdam, eğitim, sağlık ve sosyal uyum alanlarında sığınmacılara yönelik faaliyetler yürüttüğü ve entegrasyon politikalarında çok düzeyli yönetişim modeline başvurdukları görülmektedir[228].

İstihdamın sağlanmasına yönelik ekonomik entegrasyon politikaları yerelde sığınmacıların iş piyasasına katılımını, şehrin yaşam standartlarına uygun gelir kazanımını ve belediye hizmetlerine yerel toplulukla eşit erişimin sağlanmasını amaçlamaktadır[229]. Belediyelerin faaliyetlerini yereldeki ticaret ve sanayi odaları iş birliğinde geliştirmesi ve sürdürmesi sığınmacılara ait işletmelerin korunarak mali olarak desteklenmesi mümkündür[230]. Nitekim 2010 yılında ABD'de Philedelphia yönetimi, yerel entegrasyon politikalarını ekonomik daralmanın önlenmesi ve ekonominin güçlendirilmesine bir çözüm olarak değerlendirmiştir. Bu amaç etrafında göçmen girişimcilere çok lisanlı bir personel grubu tarafından kentin ticari işleyişi hakkında bilgi verilmesi ve kentteki finans kuruluşları tarafından belediye aracılığıyla

[226] Alexander Betts, Fulya Memişoğlu, Ali Ali, "What Difference Do Mayors Make? The Role of Municipal Authorities in Turkey and Lebanon's Response to Syrian Refugees", **Journal of Refugee Studies** (2020): 19-20.
[227] Alexander Betts, Fulya Memişoğlu, Ali Ali, "What Difference Do Mayors Make? The Role of Municipal Authorities in Turkey and Lebanon's Response to Syrian Refugees", **Journal of Refugee Studies** (2020): 5-7.
[228] Organisation for Economic Co-operation and Development. **Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees** (Paris: OECD Publishing, 2018).
[229] Tom Kuhlman, "The Economic Integration of Refugees in Developing Countries: A Research Model", **Journal of Refugee Studies**, c. 4, s. 1 (1991): 16.
[230] Wolfgang Bosswick, "Integration Of Migrants: Contribution Of Local And Regional Authorities", Cities For Local Integration Policy (CLIP Network), Dublin, 2006: 13.

göçmen işletmelerinin ihtiyaç duydukları kredi desteğinin sağlanması yerel düzeydeki imkanların entegrasyon politikalarına yeni alternatifler sunduğunu göstermektedir[231]. Amsterdam yönetimi de benzer bir uygulamayla şehre yeni gelenleri yerel toplulukla buluşturan bir toplum merkezinde 72 girişimciyi 600 sığınmacı ile buluşturarak farklı meslek grupları için çalışma kültürünün paylaşılmasına imkân tanımıştır. Belediyenin yereldeki özel şirketlerle geliştirdiği iş birliği sayesinde sığınmacıların istihdam piyasasını tanıması ve bağlantılar kurması entegrasyon politikalarında yerel yönetişime örnek teşkil etmektedir[232].

Sığınmacıların yerel iş piyasasına katılımının sağlanması iş piyasasındaki ayrımcılıklar ve eşitsizliklerle mücadeleyi de gerektirmektedir. Buna yönelik olarak yerel entegrasyon politikaları çok düzeyli yönetişim modeliyle çok boyutlu sorunların çözümünde kullanışlı bir yöntem olmaktadır[233]. Mesela, Londra'da göçmenlerin istihdam piyasasında maruz kaldıkları dışlanma ve fazla mesai saatlerine rağmen düşük ücretler almaları Londra Belediyesi'nin İngiliz Hükümeti ile gerçekleştirdiği proje kapsamında çözülmeye çalışılmaktadır. Londra Belediyesi, Birleşik Krallık Medya, Kültür ve Spor Daire Başkanlığı, Londra Olimpiyatları Organizasyon Komitesi ve London Citizens iş birliğinde başlatılan maaş kampanyası istihdam piyasasında göçmenlere yönelik eşitsizliğin azaltılmasını ve şehirdeki fakirliğin giderilmesini amaçlayarak entegrasyonun önündeki istihdam sorunları giderilmeye çalışılmıştır[234]. Projeye liderlik eden dönemin belediye başkanı Boris Johnson da şehirdeki şirketleri iş birliğine davet ederek şehirde çalışan göçmenlerin ulusal hükümetin belirlediği en düşük ücretten daha fazla olacak şekilde ücret almalarını amaçlamıştır. Yıllar içerisinde proje kapsamının genişlemesi yereldeki çok düzeyli iş birliğinin olumlu etkilerini göstermektedir[235].

Şehirdeki temel hizmetlerden ve sığınmacıların temel haklarından bir diğeri eğitim ve dil yeterliliğinin sağlanmasıdır. Yerel entegrasyona yönelik belediyeler

---

[231] Maytree Forundation, Good Ideas From Successful Cities: Municipal Leadership On İmmigrant Integration (Toronto, 2012): 82.

[232] Organisation for Economic Co-operation and Development. **Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees** (Paris: OECD Publishing, 2018): 130.

[233] EUROCITIES, Integrationg Cities Toolkit: Anti-discrimination Strategies for the Local Job Market, 2018: 4

[234] Maytree Forundation, Good Ideas from Successful Cities: Municipal Leadership on Immigrant Integration (Toronto, 2012): 39.

[235] Living Wage Foundation, https://www.livingwage.org.uk/news/201617-uk-living-wage-rate-has-been-announced [20.04.2021].

eğitim politikalarıyla sığınmacı çocuklarının okul öncesi dönemde dil eğitimi almasını ve okul çağında eğitimdeki yetersizliğin giderilmesini hedeflemekte, sivil toplum kuruluşları aracılığıyla politikalar uygulanmaktadır. Hollanda'da uygulamaları görülen 'etnik mentörlük' göçmenlerin kendi etnik gruplarından olan eğitimcilerin desteğini almaları da kullanışlı bir yöntem olarak görülmektedir[236].

Sivil topluma katılımının sağlanması anlamında şehirdeki vatandaşlardan iş adamlarına, polis teşkilatından sağlık çalışanlarına, şehir planlamacılardan okul ve sosyal alanlardaki birçok aktöre görev düşmektedir[237]. Entegrasyonun sosyo-kültürel boyutunda izah edildiği gibi sığınmacılar ile ev sahibi toplumun ortak değerler paylaşması kimi örneklerde yerliler tarafından kabul edilmeyi sağlamaktadır. Mesela, Suriyeli sığınmacılar Ürdün' ün Mafrak şehrinde akrabalık bağı olan yerlilerden yakın bir dayanışma görmektedir. Yoğun göçler sonrasında şehirde fiyatların artması, okul yetersizliği, temiz suya erişim ve çöplerin önceki yıllara oranla neredeyse üç kat atması ile kontrol edilememesi gibi sorunlar baş göstermesine rağmen toplumsal çatışmaların ve şiddetin ortaya çıkmasını önleyen pasif bir toplumsal kabul görülmektedir[238]. Benzer şekilde, Lübnan'da Sünni Müslümanların yaşadığı Trabluşşam (Tripoli) ve Sayda (Sidon) şehirlerinde yerlilerin Suriyeli sığınmacılara diğer şehirlere nispeten daha ılımlı bir duruş sergilemesinin sebebi Arapçanın ortak dil olması, din ve mezhep yakınlığının bulunması ve iki toplum arasında devam eden evliliklerin sosyokültürel entegrasyona etkisi ile ilişkilendirilmektedir. Fakat belediyelerin siyasi anlayışları da yerel entegrasyon çalışmalarına etki etmekte ve Hizbullah belediyelerinde görüldüğü gibi ilk yıllarda sığınmacılara hoşgörülü yaklaşılmasına rağmen zamanla sığınmacıları güvenlikleştirilerek ulusal hükümetin kısıtlayıcı politikalarının uygulandığı örnekleri ortaya çıkarmaktadır[239].

Toplumsal dâhiliyeti sağlamanın bir başka yolu da sanat ve spor faaliyetlerine aktif katılımın sağlanmasıdır. Greenwich şehrinde belediyenin yerel ortaklarla yaptığı iş birliği sonucu başlatılan CARE (Charlton Athletic Race And Equality) projesi kapsamında film kursları, futbol okulu ve sanat atölyeleri ile on dokuz farklı etnik

[236] Wolfgang Bosswick, "Integration Of Migrants: Contribution Of Local And Regional Authorities", Cities For Local Integration Policy (CLIP Network), Dublin, 2006: 13-14.
[237] Maytree Forundation, Good Ideas From Successful Cities: Municipal Leadership on Immigrant Integration (Toronto, 2012): 19.
[238] Alexander Betts, Ali Ali, Fulya Memişoğlu, "Local Politics and The Syrian Refugee Crisis: Exploring Responses in Turkey, Lebanon and Jordan", University Of Oxford, Refugee Studies Centre (2017): 12.
[239] age, 17-18.

gruptan oluşan göçmenler arasında sosyal köprüler kurmak, eşitsizliğin ve ayrımcılığın üstesinden gelerek toplumsal etkileşimi sağlamak amaçlanmaktadır[240]. Çünkü sığınmacıları kabul eden hoşgörülü bir toplum başarılı entegrasyonun ön koşullarından biridir. Hükümetler, yerel yönetimler ve sürecin temsilcisi olan liderler eşitlikçi bir tutum sergilediği ve insan hakları gibi ortak değerleri ön plana çıkardığı müddetçe göçmenlere yönelik yanlış bilgilerin ve toplumsal korkunun azaltılarak toplumsal uyumun sağlanması mümkün olmaktadır[241].

Entegrasyonun farklı boyutlarında verilen iyi uygulama örneklerinin yanı sıra ulusal düzeyde olduğu gibi yerel düzeyde de şehirlere yerleşen mültecilerin yerel halk tarafından dışlandığı, ayrımcılığa ve göçmen karşıtlığına maruz kaldığı örneklere de rastlanmaktadır. Örneğin Lübnan'da Suriyeli mültecilere yönelik tek bir merkezi politika olmaması dolayısıyla yerel politikalar bölgelere göre farklılaşmaktadır. Kimilerinde sığınmacıları geri dönmeye zorlama, sınır dış etme, sokağa çıkma yasağı benzeri dışlayıcı politikalar olduğu gibi sığınmacılara yönelik belediye yaklaşımları genellikle kimlik ve mezhep temelli olmaktadır. Hizbullah yönetimindeki belediyelerde mezhepsel ve siyasi kaygılarla çoğu Sünni olan sığınmacılara sınırlayıcı politikalar uygulandığına dair çalışmalar bulunmaktadır[242]. Dolayısıyla yerel entegrasyon politikaları, hem şehir yönetimi ve yerli halka hem de mültecilerin uyumuna katkı sağladığı gibi politikaların yetersizliği, şehir yöneticileri ve üyesi oldukları siyasi parti tercihleri veya şehrin toplumsal yapısı nedeniyle entegrasyon politikalarından uzak durulması da entegrasyonun her iki tarafı için olumsuz toplumsal sorunlar yaratmaktadır.

Uluslararası göçlerin yerel yönetimlere etkisinin incelendiği bu bölümde, yerel düzeydeki entegrasyonun hukuki alt yapısı, hedefi, sağladığı avantajlar, ulusal politikalardan farkı üzerine çizilen çerçevede belediyelerin yerel entegrasyon sürecinde üstlendiği rol çok düzeyli yönetişim uygulamaları kapsamındaki dünya çapından seçilen örneklerle izah edilmeye çalışıldı. İlerleyen bölümde ise günümüzde sığınmacıların Türkiye'deki hukuki, yasal durumu ve ulusal entegrasyon politikaları

[240] Maytree Forundation, Good Ideas From Successful Cities: Municipal Leadership on Immigrant Integration (Toronto, 2012):64-65.
[241] European Council On Refugees And Exile (ECRE), Position on the Integration of Refugees in Europe (Brüksel: 2002): 5.
[242] Alexander Betts, Ali Ali, Fulya Memişoğlu, "Local Politics and The Syrian Refugee Crisis: Exploring Responses in Turkey, Lebanon and Jordan", University Of Oxford, Refugee Studies Centre (2017):17.

incelenecek ardından Türkiye'de belediyelerin yerel entegrasyon süreci çok düzeyli iş birliği açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır.

4. ÇOK DÜZEYLİ YÖNETİŞİM MODELİ ÇERÇEVESİNDE BELEDİYELERİN ENTEGRASYON POLİTİKALARINDA TÜRKİYE

Göç yolları üzerinde bulunan Türkiye, coğrafyanın getirdiği medeniyet ve siyasi sorunlar sebebiyle tarih boyunca kitlesel göç akımlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Örneğin, İran Devrimi sonrasındaki yıllarda İran' dan yaklaşık 2 milyon İranlı sığınmacı üçüncü ülkelere yerleştirilmek üzere kabul edilmiştir. 1980'li yıllarda İran-Irak savaşı ve Bulgaristan'da Türklerin asimilasyona maruz kalması, 1990'lı yıllarda Bosna, Kosova ve Afganistan'da yaşanan savaşlar Türkiye'ye yönelik iltica hareketlerine sebep olmuştur. Fakat Türkiye'ye yönelen en geniş çaplı kitlesel göç, 2011 Nisan ayında başlayan ve Suriye iç savaşından kaçan sığınmacıların oluşturduğu göçlerdir. Krizin üzerinden geçen on yılda Türkiye 3,5 milyonun üzerinde kayıtlı Suriyeliyi ağırlayarak dünyada en fazla mülteciye koruma sağlayan ülke konumuna gelmiştir[243]. Bölgedeki çatışmaların durulmaması, hizipleşmenin artması ve karmaşa ortamının terör örgütlerini beslemesi ile Ortadoğu'daki sorunlar kronik hale dönüşmekte ve Suriye'de barışın sağlanamaması Suriyeli sığınmacıların ülkelerine dönüşleri imkânsız hale getirmektedir[244]. Dolayısıyla Türkiye'ye yönelen geçmiş iltica hareketlerinin aksine Suriyeli sığınmacıların ülkede kalıcı hale dönüştüğü öngörülmektedir.

Diğer yandan, 2012 yılından itibaren kampların yeni gelen sığınmacılar için yetersiz kalması, yaşam standartlarına uygun olmayan kampların kapatılması sebebiyle Suriyelilerin kendi tercihleriyle şehirlere yerleşmesi teşvik edilmiştir. Sonuçta ise Türkiye'nin farklı bölgelerindeki il ve ilçelerde yerleşen ve vatandaşlarla bir arada yaşamaya başlayan "Kent Mültecileri" ortaya çıkmıştır. Günümüzde Suriyeli sığınmacıların büyük bir kısmı kentlerde yaşamakta, özellikle Suriye sınırına yakın

[243] Metin Çorabatır, "Uluslararası Aktörler ve Göç Süreçleri: Bir Vaka Çalışması Olarak Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği", **Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler ve Politikalar,** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur-Öner (İstanbul: DER Yayınları, 2018): 248.
[244] M. Murat Erdoğan, **Türkiye'deki Suriyeliler Toplumsal Kabul Ve Uyum**, 2. bs. **(**İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018): 3.

bölgelerde ve büyükşehirlerde yoğunlaşmaktadır[245]. Dolayısıyla uluslararası göçün Türkiye'de yarattığı yeni dinamikler göç yönetiminde yerel yönetimleri ve belediyeleri sürecin içine dahil etmektedir.

Krizin üstünden geçen on yıldaki gelişmelere ve güncel verilere göre, sığınmacılar belli ülkelerde yoğunlaşmakta ve devletler sığınmacıların kabulüne dair üstlendikleri uluslararası sorumluluğu yerine getirmemektedir. Bu durum BM'nin önerdiği kalıcı çözümlerden üçüncü bir ülkeye yerleştirmenin günümüzde Suriyeli sığınmacılar için geçerli bir çözüm olmadığını göstermektedir. Bununla birlikte Türkiye'de Suriyeli sığınmacıların sayısındaki ciddi artışın toplumsal sorunlara neden olması ve yakın vadede menşe ülkeye geri dönüşün mümkün olmaması ulusal entegrasyon politikalarının zeminini hazırlamış ve hükümetin politika alanına girmesini sağlamıştır. Fakat zamanla sığınmacıların çoğunluğunun şehirlerde yerleşik bulunması yerel düzeyde yerel entegrasyon politikalarına olan ihtiyacı artırmış ve belediyelerin yerel, ulusal ve uluslararası iş birlikçilerle sürece dahil olarak politikalar geliştirmesini netice vermiştir.

4.1. Türkiye'de Suriyeli Sığınmacılara Yönelik Hukuki Durum

Türk hukukunda sığınmacılara yönelik yasal kapsam 2000'li yıllara kadar 1982 Anayasası'nda geçen şekliyle yabancıların hak ve özgürlüklerinin ancak kanunla sınırlandırılabilmesine dair yetersiz bir çerçevede kalmış, Türk hukukunda mülteci ve sığınmacı kavramları 1994'te çıkarılan yönetmelikle tanımlanmıştır[246]. 5543 sayılı İskân Kanunu'na göre var olan göçmen kavramı da Türk soyundan olanları kapsamakta ve bu tanımın haricindeki sığınmacılara yönelik çözüm sunmamaktadır[247]. Türkiye 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olmakla beraber ülkedeki mültecilere yönelik hakların gelişimi konusundaki düzenlemeler daha çok 2000'li yıllarla beraber gelişmiştir. Özellikle Suriye krizinin ortaya çıkardığı yeni ihtiyaçları karşılamak amacıyla 2013 sonrasında kademeli olarak yapılan yasal düzenlemeler, sığınmacılar

[245] M. Murat Erdoğan, Metin Çorabatır, "Suriyeli Mülteci Nüfusunun Demografik Gelişimi, Türkiye'deki Eğitim, İstihdam ve Belediye Hizmetlerine Yakın Gelecekte Olası Etkileri Raporu, İGAM , 2019: 8.

[246] M. Murat Erdoğan, **Türkiye'deki Suriyeliler Toplumsal Kabul Ve Uyum**, 2. bs. **(**İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018): 46.

[247] H. Selin Perselim Arning, "Temel Kavramlar Işığında Mülteci Hukukunun Gelişimi", "**Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler ve Politikalar,** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur-Öner (İstanbul: DER Yayınları, 2018):221.

konusunda atılan en ciddi adımlardan olarak görülmektedir[248]. Bu çerçevede Türkiye'de ulusal ve yerel düzeydeki göç yönetimini şekillendiren kurum ve yasal belgeler genel olarak şu şekilde sıralanabilir:

- 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 Protokolü
- 2013 Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu
- 2014 Göç İdaresi Genel Müdürlüğü
- 5393 sayılı Belediye Kanunu

Türkiye'nin 1951 Cenevre Sözleşmesi'ne taraf olmasıyla sığınmacılara yönelik hukuki altyapının oluşumuna zemin hazırlanmış fakat coğrafi çekincenin korunması sebebiyle mülteci statüsü yalnızca Avrupa Konseyi üye ülkelerinden gelenlere tanınmıştır. Nitekim 1994 Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik'le bu çekinceye uygun olarak mülteci ve sığınmacı tanımlamaları yapılmıştır:

> "**Mülteci:** "Avrupa'da meydana gelen olaylar sebebiyle ırkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı"
>
> **Sığınmacı:**" Irkı, dini, milliyeti, belirli bir toplumsal gruba üyeliği veya siyasi düşünceleri nedeniyle takibata uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülke dışında bulunan ve vatandaşı olduğu ülkenin himayesinden istifade edemeyen veya korkudan dolayı istifade etmek istemeyen ya da uyruğu yoksa ve önceden ikamet ettiği ülke dışında bulunuyorsa oraya dönmeyen veya korkusundan dolayı dönmek istemeyen yabancı" olarak tanımlanmaktadır.[249],

Entegrasyon politikaları bağlamındaki önemi gelişmeler ise 2003 yılı sonrasında AB standartlarının kabulüne yönelik çabalar, 2005 yılında hazırlanan *İltica Ve Göç Ulusal Eylem Planı* ile geri göndermeme yasağının kesin olarak devlet politikası haline gelmesi ile ilerleyen süreç 2011 sonrasında hızlanmıştır. Çünkü yoğun göçlerin ortaya çıkardığı gerçekler daha hızlı ve acil düzenlemeleri gerektirmiş, 2013 yılında Yabancılar Ve Uluslararası Koruma Kanunu ile Türkiye'nin ilk sivil göç

[248] Metin Çorabatır, "Uluslararası Aktörler Ve Göç Süreçleri: Bir Vaka Çalışması Olarak Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği", **Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler ve Politikalar,** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur-Öner (İstanbul: DER Yayınları, 2018):251-252.

[249] "Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", Resmî Gazete, 22127, Kasım 1994. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf [24.02.2021]

idaresi kurulmuş ve 2014'te Bakanlar Kurulu kararıyla hazırlanan Geçici Koruma Yönetmeliği yürürlüğe girmiştir. Atılan adımlardan en kapsamlısı olarak görülen YUKK, Türk Hukuk Sistemi için uluslararası koruma çeşitlerini ortaya koymakta, kitlesel göçler için geçici koruma statüsünü tanımlamaktadır. 2014 yılındaki yönetmelikle geçici koruma statüsünün esasları ve sağladığı haklar sayılarak (sığınmacılara geçici kimlik belgesi verilmesi, yasal kalış hakkı sağlanması vb.) sığınmacıların sağlık, eğitim, iş gücü piyasasına erişim ve sosyal yardımlardan faydalanmaları ile kadın ve çocuklara özel koruma sağlanmasının yolu açılmıştır. Sürecin hak değil hizmet temelinde ilerlemesi eleştirilmekte fakat YUKK ve Geçici Koruma Yönetmeliği'nin uyum konusunu vurgulaması ve Suriyelilerin ülkedeki statülerinin belirlenmesi açısından önemli düzenlemeler getirmektedir[250].

> **"Geçici koruma (MADDE 91)**: "Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir."[251]

Günümüzde Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar kanun maddesinde belirtildiği üzere geçici koruma statüsünde bulunmaktadır.

4.2. Hükümetin Suriyeli Sığınmacılar Karşısındaki Tutumu

Türkiye'de yukarıda özetlendiği gibi geçicilik üzerine kurulan ve uygulanan politikalar, YUKK ile birlikte uyuma evrilmiş ve entegrasyon için yasal zemin oluşturulmuştur. Başlarda geçici görülen Suriyeli sığınmacılar kurulan kamplara yerleştirilmiş fakat ilerleyen yıllarda özellikle 2015'ten sonraki dönemde göç politikası eksen değiştirerek geri dönüşler ve yeniden yerleştirmeler sınırlandırılmıştır. Yeni dönemde uzun soluklu entegrasyon ve zamanla gönüllü geri dönüş politikasının hâkim olduğu söylenebilmektedir[252].

Krizin başında açık kapı politikası izleyen Türkiye, insan hakları gereğince sınırlarını açık tutmuş, Başbakanlık Afet ve Acil İşler Dairesi ve Kızılay tarafından sınıra yakın bölge ve şehirlerde kamplar kurularak sığınmacıların ihtiyaçları buralarda karşılanmaya çalışılmıştır. İnsan haklarını önceleyen bir yaklaşımla gelişen ulusal

---

[250] M. Murat Erdoğan, **Türkiye'deki Suriyeliler Toplumsal Kabul Ve Uyum**, 2. bs. **(**İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018): 46-57.

[251] "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (6458 S.K.)", **Resmi Gazete**, 28615 (Nisan, 2013) https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf [04.03.2021].

[252] Fulya Memişoğlu, Başak Yavçan, "Beyond İdeology-A Comparative Analysis of How Local Governance Can Expand National Integration Policy: The Case of Syrian Refugees in İstanbul", **Journal of Ethnic and Migration Studies** (2020): 3.

politikalar zamanla sığınmacı sayısının tahmin edileni aşması sebebiyle kontrollü bir sığınmacı kabul politikasına dönmüştür. 2014 yılında YUKK yürürlüğe girerek coğrafi çekincenin yol açtığı statü sorunu sığınmacılara geçici koruma hakkı verilmesiyle giderilmeye çalışılmış ve sığınmacılara belli kamu hizmetlerinden yararlanma imkânı sağlanmıştır. 2016 yılı itibariyle ise göç politikasının Türkiye'nin güvenliği ve ulusal çıkarları hedeflerine uygun olarak revize edildiği görülmektedir ki yapılan operasyonlarla (Fırat Kalkanı, Zeytin Dalı, İdlib ve Barış Pınarı harekâtlar) bölgenin IŞID, YPG gibi terör örgütlerinden temizlenerek Suriye'de güvenli bölge oluşturulması ve çatışmalardan kaçan Suriyelilerin bu bölgeye yerleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu dönemde sığınmacıların Türkiye'de yoğunlaşması ve üçüncü ülkelere kabul edilmemesi mevcut hükümet tarafından eleştirilerek uluslararası anlamda sorumluluğun paylaşımına ilişkin çağrılar yapılmıştır[253].

Tablo 3: BMMYK Verilerine Göre Suriye'ye Yakın Devletlerdeki Suriyeli Sığınmacı Nüfusu

ÜLKE	KAYNAK	VERİ TARİHİ	NÜFUS	Yüzdelik oran
TÜRKİYE	TÜRKİYE HÜKÜMETİ	10.02.2021	3.653.619	%65.4
LÜBNAN	BMMYK	31.12.2020	865,531	%15.5
ÜRDÜN	BMMYK	04.02.2021	663,507	%11.9
IRAK	BMMYK	31.01.2021	243,121	%4.4
MISIR	BMMYK	31.12.2020	130,577	%2.3
DİĞER AFRİKA ÜLKELERİ	BMMYK	31.01.2020	31,657	%0.6
TOPLAMDA KAYITLI SURİYELİ SIĞINMACI			**5.588.012**	

UNHCR,Operational Data Portal, https://data.unhcr.org/en/situations/syria [24.02.2021].

Nitekim 2014 yılında, BMMYK verilerine göre, Suriye'nin komşu ülkeleri ve Mısır'da toplamda 3,4 milyona yakın sığınmacı bulunurken, bu ülkeler dışındaki ülkelerde 130.000 civarında sığınmacı bulunmaktaydı. Komşu ülkeler dışında sığınmacıları kabul eden ülkelerin başında %56 oranıyla tek başına (33.485) İsveç ve 29.365 kişiyle Almanya kabul edeceğini taahhüt ederken Hollanda 250, Fransa 500

[253] Çiğdem Hajipouran Benam, "Değişen Arap Coğrafyası, Türk Dış Politikası ve Zorunlu Göç", **Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler ve Politikalar,** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur-Öner (İstanbul: DER Yayınları, 2018): 267-269.

gibi sınırlı sayıda sığınmacı kabul edeceğini açıklamıştır[254]. Tablo 3'te görüldüğü gibi güncel veriler de sığınmacıların belli ülkelerde yoğunlaşmasının devam ettiğini göstermektedir. Dolayısıyla BM'nin mültecilere yönelik kalıcı çözümlerinden üçüncü ülkeye yerleştirme uluslararası anlamda sorumluluk paylaşımına katılmayan devletlerce imkânsız hale gelmiştir. Buradan hareketle söylenebilir ki önceki bölümde ele alınan uluslararası örneklerdeki gibi bu konjonktürel şartlar Türkiye'de yerel entegrasyonu bir ihtiyaç haline getirmiştir.



Şekil 5: GİGM Verilerine Göre Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin Yıllara Göre Artışını Gösteren Grafik

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü,"Geçici Koruma", https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638 [28.02.2021]

Yine Şekil 5'te görüldüğü üzere Suriyeli sığınmacıların sayısının ülke içinde hızla artmasıyla birlikte sığınmacılar kamplardan şehirlere dağılmaya başlamıştır. Sığınmacıların geçici barınma merkezleri dışında yerleşmeleri kentlerde özellikle büyük şehirlerde park ve yeşil alanlarda görünür hale gelmiş, toplumla sığınmacılar arasında gerginliği artmıştır. Çünkü mali külfetin yanı sıra ülke içindeki patlamalar (2013 şubatında Cilvegözü Sınır Kapısı'nda, 2013 Mayısta Reyhanlı'da ve 2015 Ekiminde Ankara tren garında) ev sahibi toplumda yabancılara açılan sınırların ülkeyi tehlikenin içine çektiğine dair anlayışı artırmıştır. Dönemin hükümeti ciddi eleştirilere maruz kalırken Rusya ve İran ile Suriye'de çözümün sağlanmasına yönelik adımlara başvurulmuş fakat Suriye'de barış ortamı sağlanamamıştır. Ev sahibi toplumun

[254] M. Murat Erdoğan, **Türkiye'deki Suriyeliler Toplumsal Kabul Ve Uyum**, 2. bs. **(**İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018): 9-10.

misafirliğinin azaldığı bu ortamda 4 milyona yakın Suriyeli sığınmacının dil, barınma, eğitim, sağlık ve istihdam gibi acil ihtiyaçlarının karşılanamaması Türkiye'yi yeni zorluklarla karşı karşıya bırakmıştır[255]. Dolayısıyla sığınmacıların BM'nin sunduğu bir başka çözüm olan gönüllü geri dönüşü de imkânsız hale gelmiştir. Çalışmada ele alınacak entegrasyon politikası bağlamında bu süreç ülkedeki Suriyelilerin uyumunun sağlanmasına yönelik politikaları beraberinde getirmiştir.

4.3. Türkiye'de Yasal ve Politik Boyutlarıyla Toplumsal Uyum

Yukarıda anlatılanlara ek olarak uyum politikaları kapsamında, GİGM'in kurulmasıyla Suriyelilerin Türkiye'de ulusal düzeydeki göç yönetiminin sivilleşmesini ve yabancılar ile ev sahibi toplum arasında çift yönlü entegrasyon süreci başlamıştır. Yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının dahil olduğu iş birliği çerçevesinde sığınmacıların bilgi ve beceri kazanmalarına yardım ederek kendi hayatlarını idame ettirmelerini amaçlanmıştır. Süreçte, politika yapıcı ve yürütücü aktörler olarak üst düzey bürokratlar ve bakanlık birimleri görevlendirilmiştir[256].

Türkiye'de yabancıların uyumuna dair milat sayılabilecek 4 Nisan 2013 tarihli 6458 sayılı YUKK'a göre uyum kavramı aşağıda yer alan 96. Madde uyarınca belirlenmiştir. Belgede yabancıların toplumla karşılıklı uyumu için çok düzeyli bir yönetişim önerilmekte ve entegrasyonun önündeki dil, ülke hakkındaki bilgi eksikliği ve temel hizmetlerden yoksunluk gibi sorunların aşılmasını amaçlayan genel bir çerçeve çizilmektedir:

> "MADDE 96 – "(1) Genel Müdürlük, ülkenin ekonomik ve mali imkânları ölçüsünde, yabancı ile başvuru sahibinin veya uluslararası koruma statüsü sahibi kişilerin ülkemizde toplumla olan karşılıklı uyumlarını kolaylaştırmak ve ülkemizde, yeniden yerleştirildikleri ülkede veya geri döndüklerinde ülkelerinde sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmadan bağımsız hareket edebilmelerini kolaylaştıracak bilgi ve beceriler kazandırmak amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları, yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, üniversiteler ile uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir.
>
> (2) Yabancılar, ülkenin siyasi yapısı, dili, hukuki sistemi, kültürü ve tarihi ile hak ve yükümlülüklerinin temel düzeyde anlatıldığı kurslara katılabilir.
>
> (3) Kamusal ve özel mal ve hizmetlerden yararlanma, eğitime ve ekonomik faaliyetlere erişim, sosyal ve kültürel iletişim, temel sağlık hizmeti alma gibi konularda kurslar, uzaktan eğitim ve

[255] Çiğdem Hajipouran Benam, "Değişen Arap Coğrafyası, Türk Dış Politikası ve Zorunlu Göç", **Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler ve Politikalar,** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur-Öner (İstanbul: DER Yayınları, 2018):270-273.

[256] Fulya Memişoğlu, Başak Yavçan, "Beyond Ideology- A Comparative Analysis Of How Local Govarnance Can Expand National Integration Policy: The Case Of Syrian Refugees In Istanbul", **Journal Of Ethnic And Migration Studies** (2020): 4.

benzeri sistemlerle tanıtım ve bilgilendirme etkinlikleri Genel Müdürlükçe kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarıyla da iş birliği yapılarak yaygınlaştırılır."[257]

İngilizce literatürde "harmonisation" kavramının karşılığı olan uyum, entegrasyon kelimesinin yerine ikame edilmiştir. Belgede uyum kelimesinin tercih edilmesinin sebebi sığınmacıların ev sahibi topluma tek yönlü olarak adapte olması şeklinde yorumlanabilecek olumsuz bir yargıdan kaçınma olarak değerlendirilmektedir. Entegrasyona dair kavramsal çerçeve bölümünde bahsedildiği gibi uygulamada asimilasyon yöntemlerini kullanan fakat entegrasyon adı altında düzenlenen politikaların varlığı düşüldüğünde uyum kelimesinin çift yönlü olmasına yapılan vurgu anlaşılır görülmektedir[258].

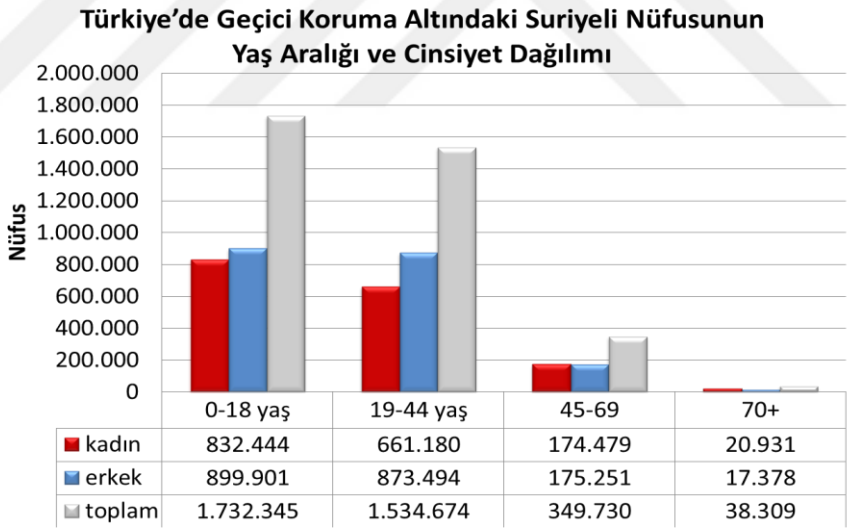
Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nce "öngörülen uyum; ne asimilasyon ne de entegrasyondur. Göçmenle toplumun gönüllülük temelinde birbirlerini anlamalarıyla ortaya çıkan harmonizasyondur" şeklinde tanımlanmakta ve uyumun sağlanmasına yönelik faaliyetler şu şekilde sıralanmaktadır[259]:

- Yabancılar ve uluslararası koruma altındakilerin toplumla karşılıklı uyumlarını sağlayan etkinliklerin düzenlenmesi
- Sığınmacılara sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilere ihtiyaç duymaksızın hayatlarını sürdürecek bilgi ve becerilerin kazandırılması
- Ülkenin siyasi, hukuki, tarihi, kültürel özelliklerinin ve dilinin öğrenilmesinin sağlanması
- Sığınmacıların kamusal veya özel mal ve hizmetlerden faydalanmalarının sağlanmasına yönelik faaliyetleri kapsamaktadır.

Günümüzde kitlesel göçlerin ortaya çıkardığı yeni dinamiklerle Türkiye'nin göç veren/transit ülke konumundan göç alan ülke konumuna geldiği anlaşılmaktadır. Bununla birlikte, Suriyeli sığınmacıların günden güne sayılarının artması, toplumsal uyumun sağlanmasını ve yeni ihtiyaçların karşılanması gerekli kılmış, bu konuda

[257] "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (6458 S.K.)", **Resmi Gazete**, 28615 (Nisan, 2013) https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf [26.02.2021].
[258] Murat Daoudov, "Türkiye'de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü Rapor", **Uluslararası Göç Ve Mülteci Uyumu Sorununda Kamu Yönetiminin Rolü**, Ed. Yakup Bulut (Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2015): 47.
[259] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "Uyum Hakkında", https://www.goc.gov.tr/uyum-hakkinda [28.02.2021].

yapılan gerek hukuki gerek siyasi çalışmalarla uyumun kapsamı genişletilmiştir[260]. Bu kapsama ulusal politikalarla bakılacak olursa, zaman zaman artan eleştirilerin ötesinde Türk hükümetinin entegrasyon politikası geliştirmeye devam ettiğini zaman içinde eğitim, sağlık, istihdam ve toplumsal kabule yönelik politikalarda aşama kaydedilmesi göstermektedir. Yüz biden fazla Suriyelinin vatandaşlığa alınması, kampların sayısının azaltılarak şehirlerde yerleşimin teşvik edilmesi ve geçici eğitim merkezlerinde Suriyeli sığınmacılara verilen Arapça eğitimin Türk Eğitim Sistemi'ne entegre edilerek öğrencilerin devlet okullarına kayıtlarının artırılması ulusal düzeyde atılan adımların uzun vadeli politikalara dönüştüğüne de işaret etmektedir[261]. Aşağıda yer alan grafikten anlaşılacağı üzere, ulusal anlamdaki göç yönetişiminin entegrasyon hedeflerine yönelmesi Suriyeli sığınmacıların büyük bir kısmının çocuk ve genç nüfustan oluşması ile yakından alakalı görünmektedir. Çünkü ülkelerine geri dönüşü şimdilik mümkün olmayan sığınmacılar genç nüfus yoğunluğu itibariyle eğitim ve istihdamı ön plana çıkaran bir profil oluşturmaktadır.



Şekil 6: Türkiye'de Suriyelilerin Yaş ve Cinsiyet Dağılımı

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "Geçici Koruma", https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638 [25.02.2022].

2021 itibariyle GİGM verilerine göre, 5-14 yaş arasındaki geçici koruma altındaki Suriyeli sayısı 978.613 olması bir milyona yakın Suriyeli çocuğun eğitim

[260] Ahmet İçduygu, Doğuş Şimşek, "Syrian Refugees In Turkey: Towards Integration Policies", **Turkish Policy Quarterly**, Fall 2016: 62.

[261] Fulya Memişoğlu, Başak Yavçan, "Beyond Ideology- A Comparative Analysis Of How Local Govarnance Can Expand National Integration Policy: The Case Of Syrian Refugees In Istanbul", **Journal Of Ethnic And Migration Studies** (2020): sy 4.

hizmeti beklediğini de ifade etmektedir. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin YUKK kapsamında eğitim, sağlık, istihdam piyasası gibi temel haklara erişimi açıkça belirtilmemekte ve bu görev ilgili bakanlıklarca yapılacak düzenlemelere bırakılmaktadır[262].

İstihdam alanında 2016 yılında yayımlanan geçici koruma sağlanan yabancıların çalışma izinlerine dair yönetmelikle her on TC vatandaşına karşılık bir Suriyeli çalıştırma uygulaması ile çalışma izni verilmiştir. Fakat grafikteki verilere göre, 15-65 yaş arası en az 1,5 milyon Suriyeli olduğu ve ülkede genç nüfusun işsizlik oranının arttığı düşünülürse istihdam politikaları yeterli görünmemekte, kayıt dışı çalışan en az 300.000 Suriyeli olduğu tahmin edilmektedir. Nitelik, dil ve çalışma düzeni gibi sorunlar Suriyelilerin istihdama katılımını zorlaştırmaktadır. Bununla birlikte, kamplardan kendi tercihlerine göre şehirlere dağılan Suriyelilerin barınma ihtiyaçlarını giderecek konut sıkıntısı devam etmektedir. Valilik aracılığıyla STK'ların sosyal yardımları bulunsa da konut ve barınma ihtiyaçlarına yönelik genel bir politika yoktur. Milli Eğitim Bakanlığı ve UNICEF tarafından desteklenen eğitim programlarına 2016 yılında %50 katılımın sağlandığı belirtilmekte fakat bu oranın yarıdan fazlasının geçici eğitim merkezlerinde Arapça ve Suriye eğitim müfredatına uygun bir eğitim almaları Türk eğitim sistemine entegre olamamaları geleceğe yönelik sorun teşkil etmektedir [263].

İlk yıllarda yalnızca kampta kalan Suriyelileri içeren sağlık hizmetlerinin kapsamı ise, 2013 sonrasında illere genişletilmiş, sağlık hizmetlerine erişimde pasaport ve ikameti olmayanlar da kapsam dahiline alınmıştır. AFAD'ın 2013 yılındaki genelgesiyle şehirlerdeki Suriyelilerin sağlık merkezi ve hastanelerden ücretsiz olarak faydalanmaları sağlanmıştır ve tedavi masrafları AFAD tarafından karşılanmaktadır.[264]. Sağlık alanında devlet hastanelerine erişim sağlanması, AB mali desteğiyle kısa adı SIHHAT olan "Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin Sağlık Statüsünün ve Türkiye Cumhuriyeti Tarafından Sunulan İlgili Hizmetlerin Geliştirilmesi" projesinin hayata geçirilmesi ve proje kapsamında farklı şehirlerde 103 Göçmen Sağlığı Merkezi kurulması entegrasyonun sağlanmasına yönelik uzun vadeli

[262] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "Geçici Koruma", https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638 [25.02.2021].
[263] M. Murat Erdoğan, **Türkiye'deki Suriyeliler Toplumsal Kabul Ve Uyum**, 2. bs. **(**İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018): 238-250.
[264] **age**, 92.

politikalar olarak görülmektedir[265] Sağlık alanında entegrasyona yönelik atılan adımlar mültecilerin sağlık hizmetlerine erişimini sağlamış olsa da mülteciler için sağlık çalışanları ile aralarındaki dil bariyeri hala önemli bir sorun teşkil etmektedir[266].

İstihdam alanında yüksek niteliklere sahip, teknoloji, ihracat, üretim, yatırım gibi sektörlerde uzmanlaşmış profesyonel Suriyelilerin ekonomiye yeni fırsatlar getirmelerinin önünü açmak amacıyla 2016 yılında çıkarılan Uluslararası İşgücü Kanunu entegrasyon sağlayan önemli yasal düzenlemelerden biri olarak görülmektedir[267]. Eğitim ve mesleki tecrübe sahibi Suriyelileri ekonomik kalkınmaya katılması amacı taşıyan kanun turkuaz kart uygulaması ile süresiz çalışma izni vermekte ve aile birleşimi gibi konularındaki süreçleri kolaylaştırmaktadır[268].

Türkiye'ye yönelen uluslararası göçler sonucu farklı ırklar arası evliliğin artması dolayısıyla 2003'te belli şartlar dahilinde sığınmacıların vatandaşlığa kabulün de yolu açılmıştır. Düzenlenen Vatandaşlık Kanunu, bir Türk vatandaşıyla evlenmek evlilik sonrası üç yılın doldurulması şartıyla Türk vatandaşlığına kabulü mümkün kılmaktadır. 2009'daki bir düzenleme ile de vatansız çocuklar ve yetişkinler için kesintisiz beş yıl Türkiye'de ikamet etmiş olma şartıyla vatandaşlık imkânı tanınmıştır. Bu değişiklikler kapsamında 2017 yılında 30.000'den fazla Suriyeli Türk vatandaşlığı almıştır. Fakat entegrasyon sağlayıcı bir araç olarak mülteci ve sığınmacılara vatandaşlık verilmesi Türkiye için bugün söz konusu görünmemektedir[269].

Genel çerçevede Suriyeli sığınmacılara yönelik Türk hükümetinin politikaları var olan statü tartışmalarına rağmen insan hakları bağlamında evrensel mülteci hakları standardına ulaşmış görünmektedir. Çünkü mülteci haklarından olan seyahat ve yerleşim özgürlüğü, sağlık hizmetlerine erişim gibi temel haklar ulusal politikalarla sağlanmaktadır. Geçici koruma statüsü, zorunlu geri dönüşü engellemekte, eğitim ve

---

[265] Fulya Memişoğlu, Başak Yavçan, "Beyond Ideology- A Comparative Analysis of How Local Govarnance Can Expand National Integration Policy: The Case of Syrian Refugees in Istanbul", **Journal Of Ethnic And Migration Studies** (2020): 4

[266] Sevda Akar, M. Mustafa Erdoğdu, "Syrian Refugees in Turkey and Integration Problem Ahead", **Journal of International Migration and Integration**, s. 20 (2019): 931.

[267] Ahmet İçduygu, Doğuş Şimşek, "Syrian Refugees in Turkey: Towards Integration Policies", **Turkish Policy Quarterly**, Fall 2016: 64.

[268] "Uluslararası İşgücü Kanunu (6735 S.K.)", **Resmî Gazete,** 29800 (Temmuz, 2016) https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6735.pdf [26.02.2021].

[269] Şebnem Köşer Akçapar, Doğuş Şimşek, "The Politics of Syrian Refugees in Turkey: A Question of Inclusion and Exclusion through Citizenship", **Social Inclusion**, c. 6, s. 1 (2018): 179-180.

istihdam projeleri ihtiyaçları tam olarak karşılayamasa da geliştirilmeye devam etmektedir. Bunlarla beraber siyasi hakların yoksunluğu devam etmektedir[270].

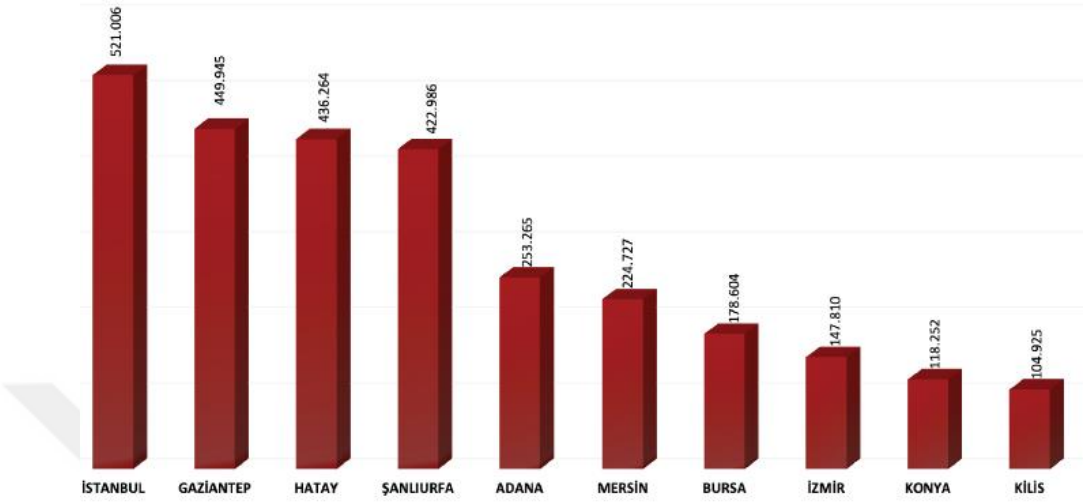
Türkiye'de Suriyeli sığınmacıların toplumsal kabulü meselesinde ise ilk yıllarda yapılan çalışmalarda Erdoğan; Türk toplumunda Suriyeli sığınmacılara yönelik kabulün yüksek olduğunu, İçduygu; toplumun yeni duruma tepkisiz kalarak meseleyi görmezden gelerek toplumda sakinliğin olduğunu belirtirken Düvell; şaşırtıcı olarak toplumda bir sessizlik bulunması ve paniğin olmadığını belirtmektedir[271]. Fakat sığınmacıların kamplardan şehirlere yerleşmesi şehirlerdeki yerliler arasında bazı huzursuzluklar yaratmıştır. Özellikle sığınmacıların yoğun olarak gittikleri şehirlerde kira fiyatlarının yükselmesine ve kayıt dışı iş piyasasında çalışmaya mecbur olmalarıyla yereldeki işçilerin ücretlerinin düşmesine neden olmuştur. 2014 yılında yapılan bir araştırmaya göre halkın %86'sı Suriyelilerin ülkeye kabulünün durmasını talep ederken %30'u geri gönderilmelerini talep etmiştir. Bu süreçle birlikte belediyeler ve sivil toplum kuruluşları toplumsal huzurun korunmasına yönelik acil ihtiyaçlara yönelik hizmetlere yoğunlaşmıştır[272]. Bu gelişmeler ileride bahsedilecek olan belediyelerin süreçte aktif rol alması ve uyum politikalarının yerel düzeyde gelişmesine zemin hazırlamıştır.

4.4. Uyum Kapsamında Türkiye'deki Belediyeler Ve Yerel Entegrasyon

2021 verilerine göre Türkiye'de geçici koruma altında bulunan 3.655.067 Suriyeli sığınmacının yalnızca 58.204 tanesi yani %1,5'i Adana, Hatay, Kahramanmaraş, Kilis ve Osmaniye'deki geçici barınma merkezlerinde bulunmakta, kalan 3.596.863 Suriyeli sığınmacı büyükşehirler ve sınıra yakın şehirler başta olmak üzere kentlerde yaşamaktadır[273]. Geçici koruma altındaki Suriyelilerin eğitim ve istihdam alanlarındaki ihtiyaçları da yerel düzeyde entegrasyon politikalarını gerekli kılmaktadır. Bununla birlikte Suriyelilerin çokça tercih ettikleri Şanlıurfa, Gaziantep, Hatay ve Mardin gibi illerde Kürt, Sünni, Alevi, Arap, Süryani ve diğer Hristiyan

[270] Ayşe Şebnem Tunç, "Mülteci Davranışı ve Toplumsal Etkileri: Türkiye' deki Suriyelilere İlişkin Bir Değerlendirme", **TESAM Akademi Dergisi**, c. 2, s. 2 (2015): 41.
[271] M. Murat Erdoğan, **Türkiye'deki Suriyeliler Toplumsal Kabul Ve Uyum**, 2. bs. **(**İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018): 19-22.
[272] Kemal Kirişçi, "Misafirliğin Ötesine Geçerken Türkiye'nin 'Suriyeli Mülteciler' Sınavı", çev. Sema Karaca, Brookings Enstitüsü&USAK (2014): 27-29.
[273] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "Geçici Koruma", https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638# [24.02.2021].

topluluklarından oluşan karma bir toplum yapısının bulunması ve Suriye'den gelen sığınmacıların farklı dinsel, kültürel ve mezhepsel tercihleri olan bir grup teşkil etmesi de bu şehirlere yerleşimi artırmaktadır[274].



Şekil 7: Geçici Koruma Altındaki Suriyelilerin En Fazla Yerleştikleri İlk On İl Ve Bu İllerdeki GKK'ndaki Suriyeli Nüfus

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "Geçici Koruma", https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638# [24.02.2021].

4.4.1. Belediyelerin Entegrasyon Faaliyetlerinin Yasal Zemini

Türkiye'de belediyeler Suriyeli sığınmacıların sosyo-ekonomik durumlarının iyileştirilmesine yönelik yardım faaliyetlerini 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'yla çizilen yasal çerçeveye dayandırmaktadır. Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü Çalıştay Raporu'nda belirtildiği gibi, belediyeler sığınmacılara yönelik hizmetlerde önceden belirlenmiş standartlara sahip değildir[275]. Çünkü belediyelerin yerel düzeyde geliştirdikleri yardım faaliyetleri ve entegrasyon politikalarının yasal dayanağı konusunda belirsizlik bulunmakta, sığınmacılar hususunda hangi esaslara göre hizmet verecekleri konusu mevzuatta açıkça yer almamaktadır[276].

> "Madde 13: Herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme ve belediye idaresinin

[274] Kemal Kirişçi, "Misafirliğin Ötesine Geçerken Türkiye'nin "Suriyeli Mülteciler" Sınavı", çev. Sema Karaca, Brookings Enstitüsü&USAK (2014): 38-39.
[275] Marmara Belediyeler Birliği, **Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü Çalıştay Raporu**, (İstanbul, Kasım 2015):5.
[276] M. Murat Erdoğan, "Kopuş" tan "Uyum"a Kent Mültecileri: Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları (2017): 40.

yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yardımların insan onurunu zedelemeyecek koşullarda sunulması zorunludur.

Belediye, hemşehriler arasında sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi ve kültürel değerlerin korunması konusunda gerekli çalışmaları yapar. Bu çalışmalarda üniversitelerin, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzman kişilerin katılımını sağlayacak önlemler alınır.

Belediye sınırları içinde oturan, bulunan veya ilişiği olan her şahıs, belediyenin kanunlara dayanan kararlarına, emirlerine ve duyurularına uymakla ve belediye vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarını ödemekle yükümlüdür."[277]

Kanunda belediyelerin görev tanımı içinde vatandaş olmayanlara yönelik hizmetler açıkça bulunmamasından dolayı belediye otoriteleri Belediye Kanunu'nda 13. Maddede zikredilen hemşehri hukuku uyarınca faaliyetlerini yürütmektedir. Kanunen belirtilen hemşehri hukuku sığınmacılara yönelik zorunlu bir görev çerçevesi çizmemekle birlikte yapılacak faaliyetler için açık kapı bırakmaktadır. Erdoğan'a göre bu durum belediyeler için bir karmaşa yaratırken birbirinden farklı yaklaşım ve faaliyetler geliştirmelerine sebep olmaktadır[278].

"Madde 14 (içinde): Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır."[279]

Aynı kanunun yukarıda verilen 14. Madde'sinde "belediye hizmetlerinin vatandaşlara en yakın yerlerde" sunulacağının belirtilmesi ise sunulan hizmetlerin vatandaşlara özgü olacağı sonucuna ulaştırmaktadır. Burada kanunda geçen hemşehri ifadesi sığınmacılara yönelik belediye hizmetlerinin yolunu açarken, 14. Maddede tercih edilen belediye hizmetlerinin vatandaşlara yapılacağını vurgulayan ifade çelişkiye sebep olmaktadır. Dolayısıyla mevcut hukuki düzenleme, sığınmacılara yönelik hizmetlerde belediyelerin görev ve sorumluluklarını açık ve farklı yorumlara mahal bırakmayacak şekilde ifade etmediği, çelişkiler barındırdığı ve belediye faaliyetlerinde farklı eylem tarzlarını netice verdiği için eleştirilmektedir[280].

Belediye kanununda var olan bu durum aynı zamanda Türk vatandaşı olmayan sığınmacılara yönelik yapılan harcamalarda belediye bütçesinin kullanılması sorununu ortaya çıkararak Sayıştay tarafından usulsüzlük olarak değerlendirileceğine dair

[277] "Belediye Kanunu (5393 S.K.)", **Resmî Gazete**, 25874 (Temmuz 2005), https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf [25.02.2021].
[278] M. Murat Erdoğan, "Kopuş" tan "Uyum"a Kent Mültecileri: Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları (2017): 40.
[279] "Belediye Kanunu (5393 S.K.)", **Resmî Gazete,** 25874 (Temmuz 2005), https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf [25.02.2021].
[280] M. Murat Erdoğan, "Kopuş" tan "Uyum"a Kent Mültecileri: Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları (2017): 40-41.

kaygıları artırmaktadır[281]. Belediyelerin sığınmacılar konusunda yetki ve sorumlulukları YUKK ve Belediye Kanunu'nda açık ve şeffaf şekilde ortaya konulmamasına rağmen belediyeler, Suriyeli sığınmacılarla birlikte ortaya çıkan sorunlarla doğrudan baş başa kalmaktadır. Yeni sorunlara çözüm üretme ihtiyacı, belediyeleri göç yönetim sürecinin içine çekmiş ve belediyeleri sığınmacıların kalıcılığının anlaşılmasıyla birlikte uyum politikalarına yöneltmiştir. Benzer ihtiyaçlar mevzuatta belediyelerin yabancılar konusundaki görev ve sorumluluk alanlarının açıkça tanımlanarak mevzuatın revize edilmesi yönündeki tartışmaları gündeme getirmiştir[282]. Yapılan güncel çalışmalar da göstermektedir ki sığınmacılar, sayıları arttıkça yerel halk tarafından olumsuz karşılanmakta ve kimi zaman dışlamaya maruz kalmakta, özellikle ülkedeki sosyal refah seviyesini düşürdükleri yönündeki yargılar, sığınmacıların yerel halkla iletişimini sorunlu hale getirmektedir. Örneğin, Uluslararası Kriz Grubu'nun İstanbul ili Sultangazi ilçesinde yaptığı çalışma, toplumda sığınmacılara gösterilen sabır ve dayanışmanın düşmanlığa evrilmeye başladığını aktarmaktadır. Bahsedilen toplumsal tavır değişiminin sebepleri arasında sığınmacıların sayılarının artmasıyla hizmetlere erişimde zorluk yaşanması, hastane, toplu taşıma gibi ortak kullanım alanlarında uzun kuyruklar oluşması, sınıfların kalabalıklaşması, kiraların artması gösterilirken yığılmış çöplerden kimi zaman sığınmacılar sorumlu tutulmaktadır. İstihdam alanında rekabetin artması ve bazı bölgelerde etnik temelli demografide değişim yaşanmasının bazı halk kesimlerinde huzursuzluk oluşturduğu da belirtilmektedir[283]. Nitekim Erdoğan'ın da Türkiye'nin farklı bölgelerinden katılımcıların bulunduğu anket çalışmasında ortaya koyduğu bulgular da toplumda sığınmacılara karşı olumsuz yargıların arttığı şeklindedir. Katılımcıların çoğunluğu Suriyeli sığınmacıların Türkiye'nin en önemli sorunu olduğunu belirtirken bir arada yaşamanın mümkün olmadığını düşünmekte ve siyasi haklar verilmemesi gerektiğini vurgulamaktadır[284]. Sığınmacıların katıldığı toplumda yıllar içerinde gelinen bu huzursuz ortam belediyelerin entegrasyon sürecinde önemli

[281] M. Murat Erdoğan, "Kopuş" tan "Uyum"a Kent Mültecileri: Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları (2017): 42-43.
[282] Yusuf Adıgüzel, Nursen Tekgöz, Türkiye'deki Suriyeliler: Göç Yönetiminde Belediyelerin Rolü, UCLG-MEWA (Aralık, 2019): 28.
[283] International Crises Group, 2015, https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/integrating-syrian-refugees-istanbuls-district-victimhood [06.08.2021].
[284] M. Murat Erdoğan, "Securitization from Society' and 'Social Acceptance': Political Party-Based Approaches in Turkey to Syrian Refugees", **Uluslararası İlişkiler**, c. 17, s. 68 (2020):87-89.

roller üstlenmelerini gerekli kılmakta ve bunun için uygun yasal zeminin oluşturulmasını anlamlı kılmaktadır.

Bu gibi sorunlarla karşı karşıya kalan belediyeler faaliyetlerini, literatürde yer alan çalışmaların da değindiği gibi, toplumsal uyuşmazlıkların önlenmesi, sosyal ve kültürel ilişkilerin geliştirilmesi kapsamında sürdürmektedir. Adıgüzel ve Tekgöz, mevzuatla ilişkili yasal sorunların devam etmesi sebebiyle bazı belediyelerin sığınmacılara yönelik faaliyetlerini açıktan ve doğrudan yapamadıklarını ifade etmektedir. Aynı zamanda, mali kaynak eksikliği sebebiyle belediyelerin genellikle uluslararası sivil toplum kuruluşları ve Avrupa Birliği ile iş birliği yaparak projeler geliştirdiklerini belirtmektedir[285].

Belediye Kanunu'nda bahsedilen şekilde yasal çerçevenin belediyelerin sığınmacılara yönelik faaliyetleri için yetersiz olmasıyla birlikte, Türkiye'de sığınmacılara yönelik uyum faaliyetlerinin yasal zeminini oluşturan YUKK'ta da belediyeler için somut bir faaliyet alanı sunulmamaktadır. YUKK' un aşağıda verilen 96. Madde'si çift yönlü bir süreç olarak tanımlanan uyum faaliyetlerinde sığınmacıların sosyal hayatın tüm alanlarında üçüncü kişilerin aracılığı olmaksızın bağımsız hareket edebilecekleri bilgi ve becerileri kazanmasını amaçlamaktadır. Buna göre, yerel yönetimler uyum faaliyetlerinin planlanmasında GİGM'nin sürece dahil ettiği paydaşlar arasında sayılmaktadır[286]. Ancak görüldüğü üzere YUKK'ta da yerel yönetimler için sınırlı bir görev çerçevesi çizilmekte ve yerel yönetimler yalnızca öneri ve katkılar ile sürece dahil edilmektedir[287]. Fakat belediyelerin uyum faaliyetlerinde öneri ve katkıdan daha fazlasını yaptığı ve yerel düzeyde uyum politikaları geliştirme kapasiteleri ileride verilen örneklerle ortaya konulacaktır.

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

[285] Yusuf Adıgüzel, Nursen Tekgöz, Türkiye'deki Suriyeliler: Göç Yönetiminde Belediyelerin Rolü, UCLG-MEWA (Aralık, 2019): 25-26.
[286] Fulya Memişoğlu, Başak Yavçan, "Beyond Ideology- A Comparative Analysis of How Local Govarnance Can Expand National Integration Policy: The Case of Syrian Refugees in Istanbul", **Journal of Ethnic and Migration Studies** (2020):4.
[287] M. Murat Erdoğan, "Kopuş" tan "Uyum"a Kent Mültecileri: Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları (2017):42.

uluslararası kuruluşların öneri ve katkılarından da faydalanarak uyum faaliyetleri planlayabilir."[288]

Yukarıda yasal düzenlemelerle izah edilmeye çalışıldığı gibi, Türkiye'de belediyelerin mültecilere yönelik sosyal uyum dahil politika ve yetki alanlarına ilişkin somut bir düzenleme henüz bulunmamaktadır. Daoudov, yerel yönetimlerin ve belediye birimlerinin mahalli topluluğa yakın olması, şehrin sosyo-kültürel yapısını daha iyi tanıması ve mültecilerle birebir temas halinde olması açısından göç yönetiminde aktif rol alması gerektiğini ifade etmektedir. O'na göre, göç yönetiminin kültürel, sosyal ve kısmen iktisadi boyutlarının somut hukuki düzenlemelerle yerel yönetimlere devredilmesi gerekmektedir[289]. Nitekim Türkiye'de yabancılar ve sığınmacılar meselesinin yalnızca merkezi idareyi ilgilendiren bir konu olmadığını, aynı zamanda yerel yönetimlerin aktif bir etkileşimle sürece dahil olduklarını ve gündemlerini meşgul eden bir konu olduğunu ifade etmektedir. Hatta uluslararası göçlerin yerel yönetimleri uluslararası iş birlikleri geliştirmeye yöneltmesi, Daoudov'un deyimiyle yerel siyasetin uluslararasılaşmasına etki etmektedir[290].

Gerek Belediye Kanunu'nda gerekse YUKK'taki düzenlemelerin belediye faaliyetlerinde sığınmacıların durumu hakkında kapsamlı görev tanımları ve açık ifadelere yer vermemesi eleştirilmektedir. Bununla beraber, Türkiye'de sığınmacılara yönelik entegrasyonun yerelleşmesine zemin hazırlayan ve GİGM tarafından hazırlanan *Uyum Strateji Belgesi Ve Ulusal Eylem Planı 2018-2023* belediyelerin sığınmacılara yönelik rollerine dair atılan önemli adımlardan biridir. Uyum Strateji Belgesi'nin bu çalışma için önemi, belediyeler açısından dönüm noktası olabilecek tavsiyelere yer vermesi ve sığınmacıların sosyal hayatın tüm alanlarına dahil edilmesini amaçlayan yerel faaliyetler önermesidir. Vatandaşları ve sığınmacıları kapsayan, toplumsal kabul düzeyinin artırılmasını amaçlayan, etkin bir kültürlerarası iletişim stratejisi geliştirmeyi hedefleyen belge, medyada yanlış terminolojiden kaçınılarak uyuma katkı sağlayan hikayelerin ön plana çıkarılması gibi birçok politika önerisi sunmaktadır[291].

---

[288] "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (6458 S.K.)", **Resmi Gazete**, 28615 (Nisan, 2013) https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf [07.08.2021].
[289] Murat Daoudov, "Türkiye'de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü Rapor", **Uluslararası Göç Ve Mülteci Uyumu Sorununda Kamu Yönetiminin Rolü**, Ed. Yakup Bulut (Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2015): 52.
[290] **age**, 53.
[291] **Göç İdaresi Genel Müdürlüğü**, Uyum Strateji Belgesi Ve Ulusal Eylem Planı 2018-2023: 33.

Belgede asıl dikkat çekici olan, belediyelerin yerel entegrasyon sürecine yaptıkları katkıları yasal zemine taşımaya yönelik öneriler vermesidir. Bu bağlamda yerel düzeyde birlikte yaşamın sağlanması ve karşılıklı iletişimin geliştirilmesi amacıyla belediyelerin sosyal uyuma yönelik süreçlerde daha aktif rol almalarına imkân sunacak yasal, idari ve kurumsal düzenlemelerin yapılması önerilmiştir. Bununla birlikte, belediyelerin göçmenlere ilişkin görev, yetki ve sorumluluklarına açıklık getirilmesi için mevzuat değişikliğinin yapılması ve belediyelerin yürüteceği uyum faaliyetlerinin finansmanın sağlanmasında belediye bütçelerinin kentteki göçmen oranı dikkate alınarak belirlenmesi stratejik öncelik olarak belirtilmektedir[292]. Literatürde sıklıkla yer alan sığınmacılara yönelik yasal ve finansal sorunların çözümü için belgede sunulan öneriler fırsat niteliğindedir. Bunlarla beraber süreci başarıya ulaştıracak göç ve uyum birimleri kurulması ve burada çok kültürlülüğü yönetebilecek, göç konusunda uzman ve dil bilen personellerin istihdam edilmesi planlanan önemli değişiklikler arasındadır[293].

Strateji Belgesi'nde göçmenlerin yerel düzeyde karar alma mekanizmasına katılımının artırılması amacıyla kent konseylerinin aktif çalışır düzeye getirilmesi ve bünyesinde Göç ve Uyum Meclislerinin kurulması da gündeme gelmiştir. Buna ek olarak, göçmenler ve yerel halkın birlikte yaşama kültürünü pekiştirecek kültürel ve sosyal etkinliklerin düzenlenmesi, göçmenlerin kültür sanat programlarına erişimlerinin kolaylaştırılması ve başta kamusal alanlar olarak göçmenler ve ev sahibi topluma mekânsal birliktelik sunacak kentsel planlamanın yapılmasına yönelik vurgulara yer verilmiştir. Göçmenlerin din hizmetlerine ulaşımının kolaylaştırılması için personel istihdamı, manevi danışmanlık hizmeti, kültürel merkezlere ortak geziler düzenlenerek Türk toplumuyla kaynaşmanın sağlanması vb. öneriler yoluyla yerelde sosyo-kültürel entegrasyonun sağlanması amaçlanmıştır[294]. Belediyelerin topluma hizmet programları dahilindeki kreş, bakım evi gibi merkezlerden yabancıların da faydalanabilmesi için kurumsal kapasitelerinin genişletilmesi gibi ulusal çapta sağlık, eğitim, istihdam ve sosyal uyuma yönelik ihtiyaçlar detaylandırılmıştır[295]. Uyum ve Strateji Belgesi, Türkiye'de yasal çerçevede detaylandırılmayan ancak dünya çapında örnek uygulamaları görülen yerel entegrasyon ve yerel uyuma atıfta bulunması

[292] **Göç İdaresi Genel Müdürlüğü**, Uyum Strateji Belgesi Ve Ulusal Eylem Planı 2018-2023: 34.
[293] **age**, 34.
[294] **age,** 35-36.
[295] **age,** 50.

açısından önemli bir gelişme olarak görülmelidir. Ayrıca belediyelerin görevlendirilmesi ve iş birliğine davet edilmesini vurgulayarak belediyeleri göç yönetimine yasal olarak dahil etmeyi önermiştir.

Sonuç olarak, Türkiye'de sığınmacılara yönelik faaliyetlerde mevzuattaki belirsizlik ve yetersizliklere rağmen birçok belediye yardım faaliyetleri gerçekleştirmekte ve bir kısmı uyuma yönelik çalışmalar yürütmektedir. Ancak yasal olarak 6458 sayılı YUKK'ta belirtildiği gibi, entegrasyon anlamında yerel yönetimlerin, GİGM tarafından yürütülecek uyum faaliyetlerine yalnızca öneri ve katkı sunması beklenmektedir[296]. Belediye Kanunu ve YUKK hükümlerine göre belediyelerin sığınmacılara yönelik faaliyetlerinde hukuki bir yasaklama olmadığı gibi sığınmacılarla ilgili açık hükümlerin bulunmaması ve net bir yasal çerçevenin olmaması belediyeler için açık bir yasal zemin oluşturulana kadar sorun olmaya devam etmektedir[297].

Türkiye'de belediyelerin uyum politikalarının paydaşları kabul edilmelerine dair mevzuattaki yetersizlik, UCLG-MEWA Raporu'nda belediyelerin sürece çok az dahil edildiği şeklinde yorumlanmıştır. Rapora göre Suriyeli sığınmacılara yönelik yönetişim faaliyetleri, devlet öncülüğünde yürütülmekte ve koordinasyon mekanizmalarının içinde yerel yönetimler çok fazla yer almamaktadır[298]. GİGM tarafından hazırlanan Uyum Strateji Belgesi Ve Ulusal Eylem Planı 2018-2023 belgesi ise belediyelerin sığınmacılara yönelik faaliyetlerde daha aktif şekilde rol almasını önermesi açısından gelecekte belediyeler için geniş çaplı sorumluluk ve görev tanımı yapılacağına dair fikir vericidir.

4.4.2. Türkiye'de Belediyelerin Yönetişim Bağlamındaki Yerel Entegrasyon Politikalarının Analizi

Suriyeli sığınmacıların Türkiye'ye gelmeye başladıkları ilk yıllarda Türkiye'de geçici koruma merkezlerine yerleştirme politikasının etkin olduğu, ancak zamanla politikanın şehirlere yerleşimin teşvik edilmesine dönüştüğü literatürde yer alan çalışmalarda görülmektedir. Bu eksen değişimi Woods ve Kayalı tarafından "Suriyeli

[296] M. Murat Erdoğan, "Kopuş" tan "Uyum"a Kent Mültecileri: Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları (2017): 42.
[297] Marmara Belediyeler Birliği, **Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü Çalıştay Raporu**, (İstanbul, Kasım 2015):7.
[298] Lauranne Callet-Ravat, Marianne Madore. "The Role of Municipalities of Turkey and Lebanon in The Syrian Migratory Influx Management". UCLG-MEWA Publications (2016):15.

mülteci krizinin kentleşmesi" şeklinde ifade edilirken krizin getirdiği toplumsal sorunların şehirlere taşındığına dikkat çekilmiştir[299]. Şehirlerin, sığınmacılar tarafından kamplara nispeten özgürlük ve hareket serbestisinin olduğu ve istihdam imkanlarından faydalanarak üçüncü kişilerin desteğinden bağımsız şekilde hayatlarını kurabilecekleri imkanlar sunduğu için tercih edildiği belirtilmektedir[300]. Nitekim Birleşmiş Milletler'in gerçekleştirdiği çalışma da şehirlerde yaşayan sığınmacıların kendilerine yetebilme düzeylerinin ve uzun vadede hayatlarını idame edebilme oranlarının kampta yaşayanlara göre daha yüksek olduğunu göstermektedir[301].

Sığınmacıların şehirlerde yoğunlaşması özellikle Suriye sınırına yakın şehirler ve büyükşehirlerde belediyeleri ciddi sorunlarla karşı karşıya bırakmıştır. Erdoğan'ın 2017'de yaptığı çalışmaya göre, İstanbul'un bazı ilçelerinde bulunan sığınmacı sayısının resmi kayıtlara göre şehrin toplumsal yapısına ciddi etkileri olacak 20.000'in üzerinde olduğu belirtilmektedir. Yerli nüfusa eklenen %1 oranında artış bile hizmetlerin aksamasına neden olarak vatandaşlarda sığınmacılara karşı öfke oluşturabilmektedir[302]. Türkiye'de Suriyeli sığınmacılar geçici koruma statüsünde kayıtlı 528 binle en fazla İstanbul'a yerleşmiş olmakla beraber Gaziantep, Hatay, Şanlıurfa, Adana, Mersin, Bursa, İzmir, Konya ve Kilis en fazla Suriyeli sığınmacı barındıran iller sıralamasını takip etmektedir[303]. Ancak il ve ilçelerin nüfus yoğunluğuna bağlı olarak Suriyeliler sığınmacıların görünürlüğü bazı bölgelerde artmakta ve yerel yönetimler tarafından atılması gereken yeni adımları gerektirmektedir. Örneğin, Suriyeli sığınmacıların ülke nüfusuna oranı %4,3 iken, sınır şehri olan Kilis'te güncel verilerle Suriyeliler nüfusun %74,2'sini oluşturmakta yani kentteki her dört kişiden üçü Suriyeli sığınmacıdan oluşmaktadır[304]. Erdoğan'ın deyimiyle "doğal" ve "liberal" olarak gerçekleşen bu yerleşim süreci semtler, il ve ilçeler hatta mahalleler arasında olağanüstü şekilde dengesiz bir sığınmacı dağılımına

[299] Auveen Woods, Nihal Kayalı, "Suriyeli Topluluklarla Etkileşim: İstanbuldaki Yerel Yönetimlerin Rolü", İstanbul Politikalar Merkezi (2017): 5.
[300] Yasemin Ç. Özservet, "Uluslararası Göç, Yerel Yönetimler ve Toplumsal Uyum", **İller ve Belediyeler Dergisi**, s.813(2016): 48.
[301] Auveen Woods, Nihal Kayalı, "Suriyeli Topluluklarla Etkileşim: İstanbuldaki Yerel Yönetimlerin Rolü", İstanbul Politikalar Merkezi (2017): 5.
[302] M. Murat Erdoğan, "Kopuş" tan "Uyum"a Kent Mültecileri: Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları (2017): 46.
[303] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, "Geçici Koruma", https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638 [04.04.2021].
[304] Mülteciler Derneği, "Türkiye'deki Suriyeli Sayısı", https://multeciler.org.tr/turkiyedeki-suriyeli-sayisi/?gclid=Cj0KCQiAgomBBhDXARIsAFNyUqN_U-F0OBodvsDqjM1CWXTElC1fzPnqWFzKJgKN2dTYgPzAUePqTSIaAkGYEALw_wcB [04.04.2021]

sebebiyet vermiştir[305]. Gaziantep de Suriyelilerin sayılarının yüksek olduğu illerin başında gelmektedir. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin bu süreçte temel insani yardımların sığınmacılara ulaştırılmasında aktif olarak rol alan belediyelerden olduğu Betts, Ali ve Memişoğlu tarafından ifade edilmektedir. Türkiye'de yerel yönetimler ve Suriyeli sığınmacı krizi üzerine araştırma yapan çalışma, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi'nin sığınmacılara yönelik temel hizmetlerin sağlanması ve sosyo ekonomik entegrasyonun başarılması amacıyla yerel ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği kapsamında bir toplum merkezi ve okul açtığını aktarmaktadır[306]. Sığınmacıların şehirdeki sayılarının artmasıyla sığınmacılara yönelik hizmet alanlarının açılması ve toplumsal uyumun sağlanması amaçları etrafında Gaziantep Büyükşehir Belediyesi yerelde Ticaret Odası, Sanayi Odası ve kamu kurumlarıyla küresel anlamda ise BM ile sosyo-ekonomik entegrasyona katkı sağlayan faaliyetler yürütmektedir[307].

Türkiye'de Suriyeli sığınmacıların şehirlere yerleşiminde seçim özgürlüğü bulunmakta ve bu durum belediyelerin karşılaştığı sığınmacı gruplarını şehirden şehire göre farklılaştırmaktadır. Balcıoğlu'nun Türkiye'de en fazla Suriyeli sığınmacıya ev sahipliği yapan İstanbul ilinde yaptığı araştırma, yerleşimde aileden bir üyenin veya arkadaşın bulunduğu, konut fiyatlarının düşük olduğu il ve ilçelerin sığınmacılar tarafından daha fazla tercih edildiğini göstermektedir[308]. Dolayısıyla sığınmacıların yerleştikleri bölgeleri tercih sebepleri arasında en etkili faktörlerden birinin sosyal ağları olduğunu söylemek mümkündür. Buna ek olarak, sığınmacıların kendi yaşam tarzlarına uygun il ve ilçelerde yerleşme isteklerinin bulunduğunu ve en fazla tercih edilen bölgelerin muhafazakâr ve dindarlıkla bilinen, dayanışmanın yüksek olduğu ve yaşam maliyetlerinin kısmen ucuz olduğu bölgeler olduğunu belirten Erdoğan, İstanbul ilinde yaptığı çalışmada Suriyeli sığınmacıların tercihleri ile yerel yönetimlerin hizmet standartları arasında ters orantılı bir ilişkiden bahsetmektedir.

[305] M. Murat Erdoğan, Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler, Konrad Adenauer Stiftung (Eylül 2019): 7.
[306] Alexander Betts, Ali Ali, Fulya Memişoğlu, "Local Politics and The Syrian Refugee Crisis: Exploring Responses in Turkey, Lebanon and Jordan", University Of Oxford, Refugee Studies Centre (2017): 23.
[307] Alexander Betts, Ali Ali, Fulya Memişoğlu, "Local Politics and The Syrian Refugee Crisis: Exploring Responses in Turkey, Lebanon and Jordan", University Of Oxford, Refugee Studies Centre (2017): 24.
[308] Zeynep Balcıoğlu, "Sultanbeyli, Istanbul, Turkey/ A Case Study Of Refugees In Towns", Tufts Unıversity Feinstein International Center (2018):8.

Örneğin, incelenen verilerle İstanbul ilinde yaşam koşullarının yüksek olduğu semtler daha az sığınmacı tarafından tercih edilmektedir[309].

Türkiye'deki Suriyeli sığınmacılar yerleşecekleri il ve ilçeleri sosyo-ekonomik durumları, etnik-dinsel aidiyetleri, varılan yerin ekonomik koşullarına göre seçmesi sebebiyle entegrasyonun hedef kitlesinin belediyelere göre farklılaştığını ve belediyelerin sığınmacılara yönelik farklı eylemsel tarzlar benimsediğini belirten çalışmalar mevcuttur. Memişoğlu ve Yavçan'ın İstanbul ilinde yaptığı çalışmada, entegrasyon sağlayıcı faaliyetler ve motivasyonların belediyelere göre değiştiğine dair bulgular sunulmaktadır[310]. Örneğin İstanbul ilçe belediyelerinden Sultanbeyli muhafazakâr ve görece yoksulluğun yaygın olduğu bir toplum yapısına sahip olduğundan sığınmacılara inanç temelli ve dayanışmayı öne çıkaran bir anlayışla yaklaşmaktadır. Diğer yandan, modernleşmenin ve sekülerizmin merkezlerinde biri olarak görülen Şişli Belediyesi'nin ise sosyal demokrat çizginin getirdiği şekilde sığınmacılara hak temelli bir yaklaşım sergilediği görülmektedir[311].

Adıgüzel ve Tekgöz'ün raporunda ulaştığı sonuçlara göre, mevzuatta belediyelere sığınmacılara yönelik açık ve şeffaf görev ve sorumluluklar zikredilmemesine ve mali kaynak yetersizliğine rağmen Türkiye'de yerel yönetimler ve belediyeler göç politikaları ve sosyal uyuma yönelik hizmetlerde kilit aktörlerdendir. Bu bağlamda belediyelerde 2011 yılından beri pek çok proje ve faaliyetin yürütüldüğü ve sığınmacılara yönelik çalışmaların sayısının günden güne arttığı belirtilmektedir[312]. Benzer şekilde Betts, Memişoğlu ve Ali'nin çalışması da sığınmacılara ve Türk vatandaşı olmayan yabancılara yönelik vekalet ve yetkilendirme konusu belediyeler için belirsiz olsa bile kendilerine bağımsız hareket edebilecekleri alanlar bularak sığınmacılara destek sağlamayı başaran belediyelerin varlığını ortaya çıkarmaktadır[313]. Böylelikle belediye hizmetleri sığınmacılara dayanışma sağlayarak

[309] M. Murat Erdoğan, "Kopuş" tan "Uyum"a Kent Mültecileri: Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları (2017): 29-30.
[310] Fulya Memişoğlu, Başak Yavçan, "Beyond Ideology- A Comparative Analysis of How Local Govarnance Can Expand National Integration Policy: The Case of Syrian Refugees in Istanbul", **Journal of Ethnic and Migration Studies** (2020): 12.
[311] Fulya Memişoğlu, Başak Yavçan, "Beyond Ideology- A Comparative Analysis of How Local Govarnance Can Expand National Integration Policy: The Case of Syrian Refugees in Istanbul", **Journal of Ethnic and Migration Studies** (2020):13.
[312] Yusuf Adıgüzel, Nursen Tekgöz, Türkiye'deki Suriyeliler: Göç Yönetiminde Belediyelerin Rolü, UCLG-MEWA (Aralık, 2019): 7-8.
[313] Alexander Betts, Fulya Memişoğlu, Ali Ali, "What Difference Do Mayors Make? The Role of Municipal Authorities in Turkey and Lebanon's Response to Syrian Refugees", **Journal of Refugee Studies** (2020): 9-10.

entegrasyona hizmet etmekte ve sığınmacıların topluma aktif katılımının önü açılmaktadır.

Yerel düzeydeki uyum faaliyetlerinde belediyelerin üstlendiği rol bağlamı incelenecek olursa, literatürdeki araştırmalar belediyelerin sığınmacılara yönelik yerel entegrasyon politikalarının başlangıçta sosyal yardım temelli çalışmalar olduğunu ve zamanla uyum temeline yöneldiğini ortaya koymaktadır[314]. Uyuma yönelik politikalar ise finansman sorunları sebebiyle belediyelerin kendi birimleriyle yaptığı politikaların yanı sıra çok düzeyli yönetişime evrilmiştir. Bu bağlamda kurulan ulusal iş birlikleri olduğu gibi BMMYK, IOM, UNICEF gibi uluslararası kuruluşlarla yapılan iş birlikleri de bulunmaktadır. Bu kapsamda çok düzeyli yönetişimin yerel entegrasyon sürecinde önemli hale gelmesi İl Göç İdaresi Müdürlüğü, Sultanbeyli Belediyesi, Mülteciler ve Sığınmacılar Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği iş birliğinde bir koordinasyon merkezi oluşturularak sığınmacılara yönelik yapılan çalışmalar geliştirilmektedir[315].

Belediyelerin uyum faaliyetlerinde esas alınacak yasal zeminin farklı yorumlara açık olması, belediyelerin insani yardım temelinde, hak temelinde, fayda odaklı, sosyal uyum düzleminde, eşit hakların sunulmasına yönelik olarak veya mülteci karşıtlığı şeklindeki farklı yaklaşımlarla politikalarını şekillendirmesine ve süreç içinde göç politikalarının değişmesine yol açmaktadır[316]. Örneğin İstanbul ilinde yapılan görüşmeler sonucunda faydacı bir anlayışla entegrasyona yönelik faaliyetler yürüten Zeytinburnu Belediyesi, sığınmacıların toplumdan dışlanmasının gelecekte daha fazla masraf getireceğini ve her iki taraf için de refah ortamının bozulacağını ön görerek politikalarını geliştirmektedir. Bununla birlikte entegrasyon politikaları geliştiren bu belediyelerin ortak vurguladığı nokta, toplumsal uyumun ve bir arada yaşama kültürünün geliştirilmesi ve vatandaş olmayan Suriyelilerin hemşehri olarak topluma dahil edilmesi olmaktadır[317].

Türkiye'de belediyelerin entegrasyon politikalarını şekillendiren bir başka faktörün de belediyelerin bağlı olduğu siyasi parti ve belediye başkanının süreçteki

[314] M. Murat Erdoğan, "Kopuş"tan "Uyum"a Kent Mültecileri: Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları (2017):119.
[315] **age**, 89.
[316] Vivien Lowndes, Rabia Karakaya Polat, "How do Local Actors İnterpret, Enact and Contest Policy? An Analysis of Local Government Responses to Meeting The Needs of Syrian Refugees in Turkey", **Local Government Studies** (2020): 9.
[317] **age**, 10-11.

liderliği olduğunu ortaya koyan güncel çalışmalar bulunmaktadır[318]. Dolayısıyla literatürde belediyelerin mültecilere yönelik tutumlarının siyasi partilere göre birbirlerinden farklı olduğu görülmektedir. Örneğin 2020 yılında İzmir, Gaziantep ve Adana belediyelerinin sığınmacı politikalarını karşılaştırmalı olarak inceleyen çalışmada, farklı siyasi partilere ait belediyelerde sığınmacıların topluma dahil edilme düzeylerinin farklılaştığı ve sığınmacılara yönelik söylemlerin değişkenlik gösterdiği ortaya konulmaktadır[319].

Türkiye'de belediyelerin sığınmacılara yönelik faaliyetlerinde gerek yerel ve ulusal gerek uluslararası kuruluşlarla iş birliği geliştirerek göç yönetişimine ve uyum faaliyetlerine katkı sağladığı birçok örnek bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin entegrasyon politikalarında karşı karşıya kaldığı hukuki belirsizlik, kaynak eksikliği ve personel yetersizliği gibi sorunların üstesinden gelmek amacıyla iş birlikleri geliştirdikleri literatürde sıkça karşılaşılan yorumlardandır[320]. Örneğin, Sultanbeyli Belediyesi, Mülteciler Derneği aracılığıyla T.C. Milli Eğitim Bakanlığı ve Mesleki Eğitim ve Küçük Sanayi Destekleme Vakfı, ILO ve United Work iş birliğinde düzenlenen mesleki kurslarla ilçedeki istihdam sorunlarına çözüm üretmeyi hedeflemektedir. Katılımcıların günlük ücretlerinin karşılandığı proje yerelde Suriyeli sığınmacıların sorunlarına çözüm sunan başarılı uygulamalardan biridir[321]. Koordinasyon Platformu'nda yer alan verilere göre, Suriyeli sığınmacıların yerleşmeyi tercih ettiği illerin başında gelen, 550.000 sığınmacıya ev sahipliği yapan Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi'nin, kentte yaşayan sığınmacıların gıda, giyim ve yaşam koşullarını iyileştirecek yardımlar yaptığı ve masraflarını belediye bütçesinden karşıladığı ifade edilmiştir. Aynı zamanda Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı (UCLG-MEWA) ve Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı (WALD) ortaklığında sığınmacılar için yerel koordinasyonu güçlendirme çalıştayına ev sahipliği yapmıştır. Bunun yanında, Japonya Hükümeti finansörlüğünde ve IOM aracılığıyla Büyükşehir Belediyesi'nde Göçmen İşleri Koordinasyon ve Bilgilendirme Merkezi kurulması iş birliğine dayanan

[318] Alexander Betts, Fulya Memişoğlu, Ali Ali, "What Difference Do Mayors Make? The Role of Municipal Authorities in Turkey and Lebanon's Response to Syrian Refugees", **Journal of Refugee Studies** (2020).
[319] **age**, 8-10.
[320] Saime Özçürümez, Ahmet İçduygu, **Zorunlu Göç Deneyimi ve Toplumsal Bütünleşme: Kavramlar, Modeller ve Uygulamalar ile Türkiye** (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2020).
[321] **age**, 244.

belediye faaliyetleri arasında sıralanmaktadır[322]. Ankara ilinde benzer şekilde Keçiören Kaymakamlığı Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı ve IOM iş birliğinde çalışmalarını yürüten Keçiören Belediyesi, Göçmen Hizmetleri Merkezi çalışmalarıyla göçmenlerin ve sığınmacıların topluma entegre olma süreçlerini kolaylaştıran bir yönetişim geliştirmeyi amaçlamaktadır[323].

Belediyelerin yerel entegrasyon politikaları bağlamında çok düzeyli yönetişim geliştirmeleri, İstanbul ili Sultanbeyli ve Şişli belediyelerinde görüldüğü gibi sığınmacıların sorunlarına bütüncül ve sistematik bir yaklaşım sağlamaktadır. Sultanbeyli Belediyesi ve Alman sivil toplum kurulu Welthungerhilfe iş birliğinde açılan toplum merkezi mültecilere yönelik entegrasyon sağlayıcı geniş çaplı hizmetler vermesi anlamında çok düzeyli yönetişimin olumlu sonuçlarını göstermektedir. Sağlık Bakanlığı iş birliği ile merkezde Suriyeli doktorların istihdam edilmesinin yanında psikolojik destek ve fiziksel rehabilitasyon hizmetlerinin verilmesi ulusal ve uluslararası aktörlerle gelişen bir sürecin başarılı uygulamalarına örnek teşkil etmektedir[324]. Şişli Belediyesi ise İŞKUR ile sığınmacılara istihdamının sağlanmasına yönelik, BMMYK ile mesleki kurslar ve iş edindirmeye yönelik iş birlikleri geliştirirken Göçmen Dayanışma Derneği ve İnsan Kaynakları Geliştirme Vakfı iş birliğiyle ilçe meclisi bünyesinde mülteci meclisi açılması ile karar alma mekanizmalarına sığınmacıların dahil edilmesinin yolunu açmıştır. Mülteci meclisinin gündemiyle yerel halkta farkındalık oluşturmak amaçlandığı gibi yerel ve uluslararası aktörlerin iş birliği ile uyuma yönelik politikalar yapılmaktadır[325].

Türkiye'de sığınmacıların belediye karar alma mekanizmasına dahil edilmesi amacıyla oluşturulan mülteci konseylerine farklı belediyelerde de rastlanmaktadır. İzmir ilinde sığınmacılara yönelik belediye faaliyetlerini araştıran çalışmada, Karabağlar ilçesinde sayıları artan sığınmacılarla daha sistematik bir ilişki kurmak için Karabağlar Belediyesi kent konseyi içerisinde kurulan mülteci çalışma grubunun Konak Belediyesi iş birliğinde mülteci meclisine dönüştüğü ve yerel sivil toplum

[322] Koordinasyon Platformu, "Şanlıurfa Büyükşehir Belediyesi Göç ve Mülteci Çalışmaları", https://koordinasyonplatformu.org/tr/content-details/sanliurfa-buyuksehir-belediyesi-goc-ve-multeci-calismalari-.html?I=85 [07.07.2021]
[323] T.C. Keçiören Belediyesi, "Göçmen Merkezi Hayatlarını Kolaylaştırdı", https://www.kecioren.bel.tr/gocmen_merkezi_hayatlarini_kolaylastirdi-409-haber.html [07.07.2021]
[324] Fulya Memişoğlu, Başak Yavçan, "Beyond Ideology- A Comparative Analysis of How Local Govarnance Can Expand National Integration Policy: The Case of Syrian Refugees in Istanbul", **Journal of Ethnic And Migration Studies** (2020):15.
[325] **age**, 16.

kuruluşları ile birlikte çalışmalar yürütüldüğü aktarılmaktadır[326]. Benzer şekilde yabancıların nüfusunun yoğun olduğu Antalya'da Alanya Belediyesi yabancılar meclisi önemli örneklerden bir diğeridir. Karar almaya ve yerel yönetime katılım yoluyla katkı sağlayan yabancılar meclisi entegrasyonun sağlanması adına yapılan önemli reformlardan biri olarak değerlendirilmektedir[327].

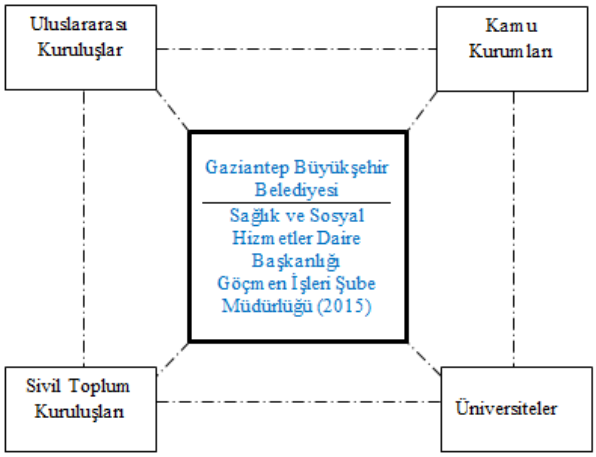
Bahsedilen örnekler, Türkiye'de belediyelerin uyum ve entegrasyon politikalarında, politika yapım sürecinde ihtiyaçları olan iş ortakları ve finansmanları yerel, ulusal ve uluslararası kurumlar ve sivil toplum kuruluşları aracılığıyla sağlayarak başarılı sonuçlar elde edebildiklerini göstermektedir. Aynı zamanda, sığınmacılara yönelik entegrasyonun belediyeleri geniş çaplı politikalar yapmaya ve uygulamaya sevk edecek derecede önemli bir ihtiyaç haline geldiğini göstermektedir.

Yerel entegrasyon politikalarının yapım sürecinde belediyeler, iş birliği geliştirirken farklı aktörlerle çalıştığı gibi farklı yöntemler de kullanmaktadır. Literatürde, Türkiye'de sığınmacıların uyumunun sağlanmasına yönelik faaliyetler yürüten belediyelerin iş birliğine yöneldiği aktörlerle belediye içinde özelleşmiş bir birim yoluyla veya kurulan bir dernek aracılığıyla çalıştığı örnekler mevcuttur. Nitekim Özçürümez ve İçduygu, bu bağlamda, Gaziantep Belediyesi'nin iş birliği projelerinde aktif rol alacak şekilde idari ve teknik altyapısını geliştirdiğini ve yönetişim sürecinin liderliğini üstlendiğini ifade etmektedir. Şekil 8'de şematize edilen Bütünleşik Küçük-Dünya Çalışma Ağı modeli ile belediye sürecin liderliğini üstlenen bir role sahip olmaktadır[328].

[326] Alexander Betts, Ali Ali, Fulya Memişoğlu, "Local Politics and The Syrian Refugee Crisis: Exploring Responses in Turkey, Lebanon and Jordan", University Of Oxford, Refugee Studies Centre (2017):

[327] Necla Öztürk, Güven Yarar, "Alanya Yabancılar Meclisi: Yabancıların Yerel Yönetime Katılım Örneği", **Public and Private International Law Bulletin**, c.38, s. 2 (2018):438

[328]Saime Özçürümez, Ahmet İçduygu, **Zorunlu Göç Deneyimi ve Toplumsal Bütünleşme: Kavramlar, Modeller ve Uygulamalar ile Türkiye** (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2020): 258.



Şekil 8: Bütünleşik Küçük-Dünya Çalışma Ağları Modelini Örnekleyen Bir Şema.

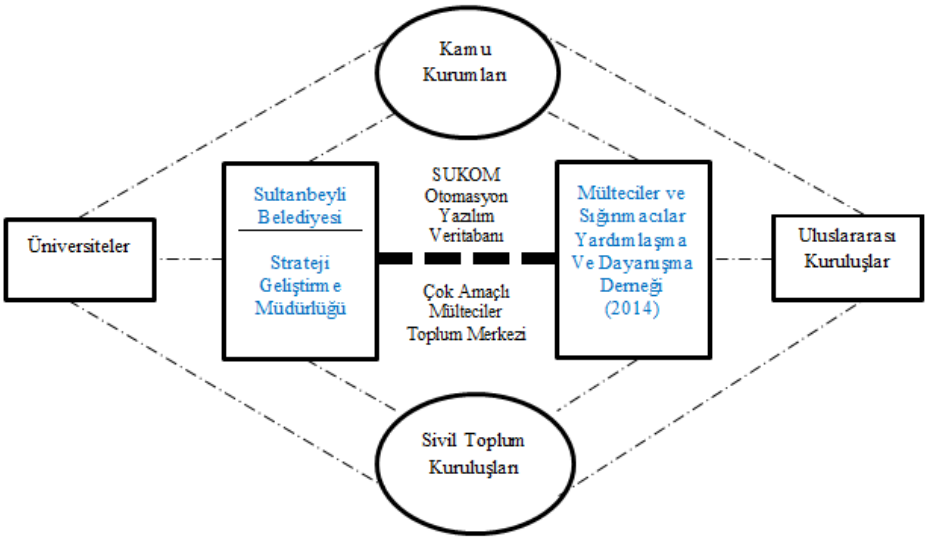
Saime Özçürümez, Ahmet İçduygu, **Zorunlu Göç Deneyimi ve Toplumsal Bütünleşme: Kavramlar, Modeller ve Uygulamalar ile Türkiye** (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2020): 260'dan alıntılanarak hazırlanmıştır.

Benzer bir yönetişim uygulamasına Konya Büyükşehir Belediyesi'nde de rastlanmaktadır. Duğan ve Gürbüz'ün aktardığı üzere, Büyükşehir Belediyesi sığınmacılara yönelik sunduğu hizmetlerde kendi personel ve kurumları ile süreci yönetmektedir. Türkçe bilmeyen sığınmacılara kendi personelleriyle tercüme hizmeti verilmekte, belediye bünyesindeki Aile Sanat ve Eğitim Merkezi ile sığınmacılarla yerel halkı bir araya getiren kurslar düzenlenmekte ve geziler yapılmaktadır. Suriyeli aile ve çocukların topluma uyumunun sağlanmasına yönelik Türk Kzıılay Derneği Konya Şubesi ve İl Milli Eğitim Müdürlüğü iş birliğinde çalışmalar yürütülmektedir[329]. Uluslararası kuruluşlar, yabancı devlet fonları ile ulusal yerel kuruluşlarla yapılan iş birliklerinde belediyenin, sürece liderlik ettiği görülmektedir.

Özçürümez ve İçduygu'nun kategorizasyonuna göre, Türkiye'de belediyelerin uyum faaliyetlerinde kullandığı başka bir yönetişim modeli ise Eşgüdümlü Yayılmış Küçük-Dünya Ağları modelidir. Bu modelde, belediyenin ulusal ve uluslararası kuruluşlarla iş birliği ile geliştirilen uyuma yönelik projelerde doğrudan liderlik etmek yerine süreci koordine eden bir görev üstlendiği görülmektedir. Aşağıdaki şekilde Sultanbeyli Belediyesi örneğinde görüldüğü gibi belediye tarafından 2014'te kurulan Mülteciler ve Sığınmacılara Yardımlaşma ve Dayanışma Derneği aracılığıyla iş birlikleri geliştirilmektedir. Dernek, uyum faaliyetlerinde yerel sivil toplum kuruluşlarının sürece dahil edilmesi, uluslararası aktörlerden finansal destek

[329] Özlem Duğan, Salih Gürbüz, "Suriyeli Sığınmacıların Sosyal Entegrasyonuna Yönelik Bir Araştırma", **Turkish Studies,** c.13, s.26 (2018): 537-539.

sağlanması ve yerel projeler yürütülmesi bağlamında Sultanbeyli Belediyesi'ne destek olmaktadır. Bu modelde belediyenin çok paydaşlı (kamu, özel, sivil toplum) ve çok düzeyli (yerel, uluslararası, ulusal) bir süreci koordine ettiği ifade edilmektedir[330].



Şekil 9: Eşgüdümlü Yayılmış Küçük-Dünya Ağları Modelini Örnekleyen Bir Şema.

Saime Özçürümez, Ahmet İçduygu, **Zorunlu Göç Deneyimi ve Toplumsal Bütünleşme: Kavramlar, Modeller ve Uygulamalar ile Türkiye** (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2020): 257'den derlenerek çizilmiştir.

Sultanbeyli Belediyesine benzer şekilde, İstanbul ili Şişli Belediyesi'nin de eşgüdümlü yönetişim modeli çerçevesinde, Göçmen Dayanışma Derneği aracılığıyla sığınmacılara yönelik faaliyetler yürüttüğü söylenebilmektedir. Ancak belediyenin kurduğu bir dernek yerine bağımsız bir sivil toplum kuruluşu olan Göçmen Dayanışma Derneği ile imzalanan protokol kapsamında faaliyetler yürütülmektedir. Derneğin personel, bina ve projeleri uluslararası projelerle karşılanmakta ve belediye sığınmacılara yönelik politikalarında dernek aracılığıyla uluslararası iş birlikleri kurmaktadır[331].

Kale ve Erdoğan da Türkiye'de merkezi bir entegrasyon politikasının eksikliği ve belediyelerin somut görevlerle yetkilendirilmemesi sebebiyle yerel entegrasyonun fiili anlamda farklı muhitlere göre farklı kurumsal yapılar altında geliştiğini

[330] Saime Özçürümez, Ahmet İçduygu, **Zorunlu Göç Deneyimi ve Toplumsal Bütünleşme: Kavramlar, Modeller ve Uygulamalar ile Türkiye** (İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2020): 254-256.

[331] Vivien Lowndes, Rabia Karakaya Polat, "How do Local Actors İnterpret, Enact and Contest Policy? An Analysis of Local Government Responses to Meeting The Needs of Syrian Refugees in Turkey", **Local Government Studies** (2020):15.

belirtmektedir[332]. Dolayısıyla bazı belediyelerde faaliyetler, sosyal yardım birimleri tarafından bazı belediyelerde ise sığınmacılara özel olarak oluşturulan entegrasyon/uyum birimleri tarafından yürütülmektedir. Örneğin İstanbul ili Zeytinburnu Belediyesi'nde sosyal hizmetler merkezi olan AKDEM'de entegrasyon hizmetleri için geliştiren bir birimle süreç yönetilmektedir[333].

Sınırları içerisinde yaşayan Suriyelilerin sorunlarıyla baş etmek ve topluma uyumlarını sağlamak amacıyla Türkiye'de kendilerine özgü yöntemlerle yerel entegrasyon politikaları geliştiren ve başarılı sonuçlar sunan belediyelerin sayısı artmış olmasına rağmen belediyeler temel sorunlarla halen karşı karşıyadır. Daha önce belirtildiği gibi sığınmacılara yönelik görevlendirme ve sorumlulukları açıkça ifade eden bir yasanın bulunmaması yasal dayanağı zayıflatmaktadır[334]. İkinci olarak, sığınmacılara yönelik bütçe ve finansal kaynağın il/ilçede yaşayan vatandaşlar için ayrılmış olması ve devletin sığınmacılara verilecek hizmetler için belediyeye bütçe aktarımı yapmaması sığınmacılara yeterli yerel hizmetlerin verilmesi önünde engel olarak değerlendirilmektedir. Dolayısıyla belediyeler ancak iş birlikleri ile sağlanan bütçelerle faaliyetlerini yürütebilmektedir. Türkiye'de sığınmacıların yerel entegrasyonuna katkı sunan belediyecilik hizmetleri, belediyelerin il/ilçede yaşayan sığınmacılar hakkında sürecin dinamikliği ve sayıların sürekli değişmesi sebebiyle kesin bilgilere sahip olamaması sorunuyla da karşılaşmaktadır. Bu nedenle belediyeler, Sultanbeyli örneğinde olduğu gibi kendi birimlerince istatistiksel veri toplama gibi yenilikçi ve özgün metotlar geliştirebilmektedir[335].

[332] Başak Kale, Murat Erdoğan, "The Impact of GCR on Local Governments and Syrian Refugees in Turkey", **International Migration**, 2019.
[333] **age**, 232.
[334] Yeşeren Eliçin, "Refugee Crisis and Local Responses: An Asessment of Local Capacities to Deal with Migration Influxes in Istanbul" **Croatian and Comparative Public Administration**, c. 18, s. 1 (2018): 79.
[335] Yeşeren Eliçin, "Refugee Crisis and Local Responses: An Asessment of Local Capacities to Deal with Migration Influxes in Istanbul" **Croatian and Comparative Public Administration**, c. 18, s. 1 (2018): 80-81.

SONUÇ

Son yıllarda artan uluslararası göçmenlerin çoğunluğunu savaş ve çatışma kaynaklı yerinden edilmiş sığınmacılar oluşturmaktadır. Dünya nüfusunun yaklaşık %3,5'ini oluşturan uluslararası göçmenler, günümüzde ulusal ve küresel siyasetin öznesi haline gelmiştir. Sığınmacıların yeni ülkelerine sosyal uyum ve entegrasyon süreci toplumsal barış açısından önemlidir. Ancak uluslararası göçün güvenlikleştirilmesi, uyum süreçlerinin siyasallaşmasına yol açmaktadır. Merkezi hükümet tarafından planlanan entegrasyon politikaları, günümüzde gerek hukuki belgelerde değinilen ihtiyaçlar nedeniyle gerek göçlerin güvenlikleştirilmesi ve entegrasyon faaliyetlerinin sınırlandırılması nedeniyle yerel düzeyde daha önemli hale gelmiştir. Bu çalışmada entegrasyon politikalarının kavramsal altyapısı ve uygulama yöntemleri yerel düzeyde irdelenmiştir.

20. yüzyıldan itibaren sığınmacıların gittikleri ülkelerde yerleşik duruma gelmesi ve toplumsal dönüşümlere sebep olması, devletleri göç ve entegrasyon konusunda uzun vadeli politikalar geliştirmeye yöneltmiştir. Nitekim yüzyılın ilk yarısından itibaren göçmenlerin topluma adapte olmaları amacıyla asimilasyon modeli ve sonrasında farklılıkları tanıyarak koruyan bir toplumsal bütünleşme öneren çokkültürlük modeli ön plana çıkmıştır. Bahsedilen iki model, başarısız olduğu öne sürülerek toplumsal bütünlüğü sağlayamadığı gerekçesiyle yaygınlığını yitirmiştir. Soğuk Savaş sonrasında dünya genelinde artan çatışmalar zorunlu olarak yerinden edilmiş, uluslararası koruma arayan sığınmacıların sayısını ciddi oranda artmıştır. Dolayısıyla yabancılar ev sahibi ülkelerde geçmişe kıyasla daha fazla görünür hale gelmiş, bu durum toplumsal huzurun ve güvenliğin korunmasına ve kalkınmanın sürdürülmesine yönelik amaçlarla entegrasyon modelinin uygulanmasını gerekli kılmıştır.

Literatürde entegrasyon modelinin uzun soluklu, çift yönlü ve çok boyutlu bir süreç gerektirdiği vurgulanmaktadır. Sığınmacıların ev sahibi ülkeyi tanıyarak topluma katılımının sağlanması, ayrımcılığa maruz kalmalarının engellenmesi ve

toplumsal huzurun sürdürülmesi amaçlanmaktadır. Buna yönelik olarak önerilen politikalar ev sahibi ülkede sığınmacıların barınma, istihdam, eğitim, sağlık hizmetlerine erişiminin sağlanmasına ve sığınmacıların devlet destekleri olmaksızın hayatlarını idame ettirmeleri için düzenlemeler yapılmasına yöneliktir. Farklı kurum ve kuruluşların çalışma alanlarına giren sayılan kalemler ise çok düzeyli iş birliğine duyulan ihtiyacı artırmıştır. Nitekim yasal, sosyo-ekonomik ve kültürel olarak sınıflandırılan alt alanlar da entegrasyonun kapsamlı bir süreç olduğuna işaret etmektedir. Bu bağlamda gerek literatür gerek güncel uygulamalar incelendiğinde, entegrasyon politikalarının kapsamını yaygın olarak ulusal hükümetlerin şekillendirdiği ortaya çıkmıştır. Nitekim sığınmacıların ülkeye kabul, ikamet, barınma, çalışma, eğitim, dil öğrenimi gibi birçok alanda yasal hakları devletler tarafından yapılacak düzenlemelere tabidir. Sığınmacılara tanınacak haklar ve topluma uyumlarını sağlayıcı çalışmalar, süreci hızlandıran entegrasyon sağlayıcılardır. Entegrasyon politikalarının başarısının ise, literatürdeki verilerin gösterdiği gibi toplumdaki olumsuz tavrın izale edilmesiyle ve sığınmacıların mülteci hukukunda var olan haklarının sağlanmasıyla ilişkilidir. Bununla birlikte ev sahibi toplumlarda ırkçılık, İslam karşıtlığı ve yabancı düşmanlığının bulunduğu durumların entegrasyonu engellediği anlaşılmaktadır.

Ulusal bağlamda incelenen güncel örnekler, günümüzde özellikle Batılı ülkelerde entegrasyon politikalarının çift yönlü, farklılara saygıyı içeren ve iktisadi, sosyal, siyasi hak ve özgürlükler sağlayan anlayışa uygun düşmediğini ortaya koymaktadır. Sığınmacılar toplumsal sorunların kaynağı olarak görülmektedir. Nitekim geleneksel göç ülkelerinde liberal ve demokrat partilerin zayıflaması ve aşırı sağ partilerin göçmen karşıtlığı ile güçlenmesi, göçmenlerin ulusal güvenlik meselesine dönüştürülmesine sebep olmuştur. Ancak 1951 Cenevre Anlaşması uyarınca sığınmacıların haklarının sağlanması ve toplumsal krizlerin önlenmesi adına entegrasyon politikaları önemini korumaktadır. Ulusal anlamda entegrasyon politikalarının yetersizliği, sınırlı kalması ve yereldeki ihtiyaçları karşılamıyor olması yerel düzeyde çözüm arayışlarını beraberinde getirmiştir. Nitekim 1990'lardan sonra Batılı ülkelerde entegrasyon politikalarından yoksun veya eksik olan merkezi yönetimlerin bulunması yerel entegrasyonun da gelişmesini sağlamıştır.

BM'nin sığınmacıların durumuna yönelik sunduğu kalıcı çözümler arasında gönüllü geri dönüş, yeniden üçüncü bir ülkeye yerleştirme gibi seçeneklerin sınırlı

ölçüde uygulanması, yerel entegrasyonu hukuki anlamda ön plana çıkarmaktadır. Güncel çalışmalar da siyasal anlamda entegrasyon politikalarının yerelleşmesine vurgu yapmaktadır. Entegrasyon politikalarının çoğunlukla yerel düzeyde gerçekleşmesi ve yerel toplulukla sığınmacıların ilişkisine odaklanması yerel çalışmaları beraberinde getirmiştir. Son yıllarda uluslararası göçlerin yarattığı etkileri yönetmek için yapılan politikaların yönü bölgelere ve yerele kaymıştır. Çünkü entegrasyon yerel topluluk ile sığınmacıların karşılıklı etkileşimi ile sonuç vermektedir. Dolayısıyla literatürdeki tartışma ve uygulamalar ışığında yerel yönetim aktörlerinin süreçte günden güne daha fazla rol üstlendiği sonucuna ulaşılmıştır. İncelenen uluslararası ve ulusal literatürdeki gelişmeler göstermektedir ki, günümüzde yerel yönetimler yalnızca ulusal entegrasyon politikalarının uygulayıcısı değil aynı zamanda faydacı anlayışın bir ürünü olarak özgün politikaların yapıcı aktörlerine dönüşmüştür. Yerelleşmeyle birlikte entegrasyon politikaları sığınmacıların statüsünden bağımsız olarak işleyen tabandan yukarı bir sürece evrilmiştir. Yerel kırılganlıklara ve ihtiyaçlara uygun cevaplar vermesi ise yerel halk tarafından kabul görmesine olumlu etki etmektedir.

Bu çalışmada entegrasyonun yerel düzeydeki uygulayıcıları olan yerel yönetimler ve belediyelerin süreçteki rolleri yerel entegrasyon bağlamında incelenmiştir. Bu kapsamda çalışma, entegrasyon politikalarının dünya çapında yerelleşme eğiliminde olduğuna, belediyelerin yerel düzeydeki faaliyetlerinin öneminin arttığına ve kendilerine özgü yöntemler geliştirerek entegrasyona katkı sağladığına dair bulgulara ulaşılmıştır. Belediye hizmetlerinde yaşanan yoğunluk, artan konut fiyatları, istihdam piyasasındaki dalgalanma, toplumsal uyum sorunları yerel toplulukta tepkilere neden olduğu durumlarda yerel entegrasyon bir ihtiyaca dönüşmektedir. Yereldeki sorunlarla birebir temas halinde bulunan belediyelerin barınma, istihdam, sağlık, eğitim gibi temel hizmet alanlarına yöneldiği birçok güncel örnekte görülmüştür. Belediyeleri sürecin içine çeken ve yeni sorumluluk alanları oluşturan sorunlar yerel entegrasyon politikalarını geliştirmiş ve belediyelere önemli roller yüklemiştir.

Belediyelerin artan sorumluluk alanları ve hizmet kalemlerine sığınmacıların ve uyum faaliyetlerinin eklenmesi, belediyeleri farklı aktörlerle iş birliğine yöneltmiştir. Dünya çapındaki uygulamalara bakıldığında belediyelerin yetki sınırları, mali kaynak ve personel eksikliği entegrasyon politikalarının farklı aktörlerle birlikte

yürütülmesi ihtiyacını ortaya çıkarmıştır. Politikaların finansmanı ve sorumluluğu konusunda tartışmalar devam etmesine rağmen entegrasyonun yerelleşmesi yerel, ulusal ve uluslararası aktörlerle iş birliğine duyulan ihtiyacı artırmıştır. Çalışmada belediyelerin artan sorumluluk alanlarını farklı düzeydeki aktörlerle paylaşmasını öneren çok düzeyli yönetişimin yaygın olarak başvurulan bir model olduğu iddia edilmektedir. Göç yönetiminde çok düzeyli yönetişim yaklaşımı küresel, bölgesel ve yerel düzeyde göç rejimlerinin iç içe geçmesini ve farklı seviyedeki kamu, özel ve sivil toplum aktörlerinin iş birliği stratejileri geliştirmesine imkân sağlamaktadır. Çalışmada incelenen yerel düzeydeki çalışmalar, belediye otoritesinin belediye başkanı, belediye birimleri veya aracı kuruluşlar yoluyla hükümet birimleri, uluslararası kuruluşlar, üçüncü devletlerin fon sağlayıcıları, farklı belediyeler veya yerel sivil toplum kuruluşları, meslek odaları vb. ile iş birliği kurulmasını sağlamaktadır. Şehirdeki sığınmacıların barınma, istihdam, sağlık, eğitim ve toplumsal uyum alanlarındaki ihtiyaçlarına yönelik faydacı, daha az maliyetli ve yasal kısıtlamaların aşıldığı bir yönetişim sunulmaktadır.

Bununla beraber incelenen örneklerde kentlerin kendine özgü sorunları, ihtiyaçları, siyasi kültürü, iktisadi yapısı, göç tecrübesinin varlığının sürece etki ettiği ve belediyenin yerel entegrasyon politikalarını şekillendirdiği ve şehirden şehre farklılaştırdığı görülmüştür. Bu anlamda yapılan iş birliklerinin şehrin ihtiyaçlarına uygun, özgün ve yenilikçi politikalar yapılmasına fırsat verdiği örneklerin sayısı günden güne artmaktadır. Çalışmada odaklanılan yerel entegrasyon politikalarına yönelen ve iş birlikleri ile süreci ilerleten belediyeler olmuştur. İncelenen literatür sonucunda belediyelerin yerel entegrasyon faaliyetlerine yönelik farklı yaklaşımlar sergilediği görülmüştür. Ulaşılan bulgulara göre, yerel düzeyde entegrasyon faaliyetleri günümüzde yaygınlaşmıştır. Ancak sığınmacıların yerleştiği her kentteki belediyenin entegrasyon politikasına yöneldiği söylenememektedir. Göç karşıtı kısıtlayıcı politikalar uygulayan devletlerin anlayışını yerel düzeyde sürdüren belediyeler bulunduğu gibi kısıtlayıcı ulusal politikalara rağmen münferit entegrasyon faaliyetleri yürüten belediyeler de bulunmaktadır. Bu bağlamda belediyeler iş birlikleri sayesinde kısmen bağımsız politikalar üretebilmektedir. Yasal yetki sorunları, kaynak yetersizliği ve yereldeki sorunların çözülmesi için farklı düzeydeki aktörlerle gerçekleşen bir yönetişim gerekli olmaktadır.

Çalışmada odaklanılan Türkiye Cumhuriyeti ise 2011 yılı sonrasında Türkiye Suriye'den artan ilticalarla dünyada en fazla sığınmacı barındıran ülke konumuna gelmiştir. Krizin üstünden geçen on yılda Suriye'de savaşın bitmemesi geri dönüşleri imkânsız hale getirmiştir. Günümüzde gönüllü dönüşler var olsa dahi sınırlı sayıdadır. Diğer yandan Avrupa ülkelerinin kısıtlayıcı politikaları üçüncü bir ülkeye yerleşimi sınırlı sayıda bırakmıştır. Suriyeli sığınmacıların Türkiye'de kalıcı hale gelmesi ulusal düzeyde ilk defa entegrasyona yönelik uyum politikalarını siyasetin gündemine dahil etmiştir. Sığınmacılar ilk yıllarda sınıra yakın illerdeki kamplara alınmıştır. Fakat zamanla şehirlere yerleşimin artması yerel entegrasyon politikalarını ve belediyeleri sürecin içine dahil etmiştir. Çoğu kentlere yerleşen Suriyeli sığınmacılar, Türkiye'de yerel düzeyde entegrasyon çalışmalarını ortaya çıkarmış ve geliştirmiştir. Ulusal düzeyde, YUKK ve GİGM'nin kuruluşu ile Türkiye'de entegrasyonun temeli atılmış, Suriyeliler için geçici koruma statüsü ve belirli haklar sağlanmıştır. Süreç içinde eğitim, sağlık, istihdam ve toplumsal kabule yönelik uyumu sağlayıcı politikalar hayata geçirmiştir.

Türkiye Hükümeti'nin Suriyeli sığınmacılara yönelik göç politikalarının on yıl süresince farklı eksenlerde değiştiği ve liderlerin değişmesiyle birlikte farklı politikaların takip edildiği ortaya çıkmıştır. Krizin başlarında "açık kapı politikası" ve "insani yaklaşım" temelinde sığınmacıların durumunun ele alındığı fakat zamanla ülke içinde yaşanan IŞID bağlantılı saldılar ve hükümetin terörle mücadele stratejileri sebebiyle politikaların güvenlik eksenine kaydığı görülmüştür. Ayrıca süreç boyunca ülke içinde ulusal kuruluşlar ve yerel yönetimlerin eliyle yapılan sığınmacılara yönelik faaliyetlerin artarak devam ettiğini söylemek mümkündür.

Türkiye'de sığınmacıların sayısının artması ve kalıcı olduklarının anlaşılması şehirlere yerleşimin teşvik edilmesine sebep olmuştur. Krizin üzerinden geçen on yıldaki gelişmelere bakıldığında şehirlere yerleştirme ile uyum faaliyetlerinin yerelleştiği sonucuna ulaşılmıştır. Yıllar içinde sığınmacılara yönelik artan olumsuz yargılar belediyeleri -özellikle sınıra yakın ve büyükşehir statüsündeki belediyeleri- sosyal uyum çalışmalarına yöneltmiştir. Bu alanda çalışan belediyelerin daha çok sığınmacıların sosyo-ekonomik durumlarını iyileştiren ve topluma zamanla katılımlarını sağlayan sosyal yardım, eğitim, istihdam, mesleki kazanım kursları ve dil öğrenimi alanlarında hizmetlere yöneldiği ulaşılan sonuçlar arasındadır. On yıllık süre içerisindeki gelişmelere bakıldığında ise belediyelerin sosyal yardım olarak başlattığı

çalışmaların bugün farklı kuruluşlarla yapılan iş birlikleri sayesinde geniş çaplı projelere dönüştüğü ve uyum faaliyetlerine evrildiği şeklinde yorumlanmaktadır. Belediyeleri farklı düzeydeki aktörlerle yönetişime sevk eden sebepler sığınmacılara yönelik yetkisel ve finansal sorunların varlığı ile ilişkilidir. YUKK ve Belediye Kanunu'nda belediyelerin sığınmacılara yönelik faaliyetleri hakkında açık kapı bırakıldığı ancak net olarak sorumluluk alanlarının belirlenmediği ortaya çıkmıştır. Bu durum farklı belediyelerin farklı yaklaşımlar sergilemesine imkân tanırken tek bir yerel entegrasyon politikasını ve ortak bir hizmet standardını imkânsız hale getirmektedir

Türkiye'de kanunen var olan belirsizlik ve bütçe sorunları, bir kısım belediyelerin pasif kalmasını bir kısmının ise faal olarak yerel düzeyde uyum politikaları geliştirmesini hatta kurumsallaşmasını netice vermiştir. Faal çalışan belediyelerin hemşehri hukukunu ve sosyal yardım sunma yetkilerini yorumlayarak çalışmalar yürütmesine yaygın olarak rastlanmaktadır. Bütçe, personel ve proje desteği ise ulusal, yerel ve uluslararası kuruluşlarla yapılan iş birlikleri ile sağlanmaktadır. Dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de entegrasyon politikalarında çok düzeyli yönetişimin yaygın olarak kullanıldığına rastlanmaktadır. Çok düzeyli yönetişim, belediye düzeyinde bütçe ve yetki sınırları farklı düzeydeki aktörlerin iş birlikleri ile bağımsız alanlar yaratmaktadır. Bu alanın Türkiye'de entegrasyon politikalarının gelişimini hızlandırdığı görülmüştür. Belediye düzeyindeki uyum politikalarında şehrin büyüklüğü, gelişmişliği, belediye partisi ve başkanın liderliği gibi pek çok kritere bağlı olarak belediyeler arası farklılıklar göstermektedir. İnsani yardım temelinde faaliyetler yürüten belediyeler bulunduğu gibi hak temelli hizmetleri önceleyen belediyeler de bulunmaktadır. Aynı şekilde iş birlikleri sayesinde yerel düzeyde entegrasyon faaliyetleri yürüten belediyelerin politika yapım süreçlerinde farklı yöntemler kullandıkları tespit edilmiştir. Belediyenin sosyal yardım birimi altında veya yetiştirilmiş bir personel grubuyla özelleşmiş bir birim altında uyum faaliyetleri yürütülmektedir. Çok düzeyli iş birliği kapsamında entegrasyon politikaları geliştiren belediyelerin kiminde belediye biriminin paydaşlar arasında liderliği üstlendiği görülmüştür. Başka bir yöntem olaraksa belediye aracılığıyla açılan bir kurumun süreci yönettiği ve belediyenin koordinasyon görevi üstlendiği görülmektedir.

Türkiye'de belediyelerin sığınmacılara yönelik uyum politikalarında ortak bir politika kapsamı, tek bir yöntem veya uygulama tarzı bulunmamaktadır. Belediyelere ve şehirlere göre farklılaşan uygulamalar yasal zemindeki belirsizlikten kaynaklanmaktadır. Bu belirsizlik yoğun göçlerle karşı karşıya kalan ve şehre çözüm üretmeyi amaçlayan belediyeleri zor durumda bırakmaktadır. Ancak diğer yandan bu durum tek bir çerçeveye bağlı kalmaksızın politikalarda bağımsız alanların oluşmasını ve şehre özgün politikaların geliştirilmesini sağlamıştır. Yerel, ulusal ve küresel aktörlerle iş birliği kurularak il veya ilçelerin çok boyutlu sorunlarına cevap veren projelerin sayısı günden güne artmaktadır. İl ve ilçelerde iş birlikleri kapsamında kurulan mülteci toplum merkezleri, yabancı ve mülteci meclisleri ve sığınmacıların sağlık, eğitim istihdam olanaklarının artmasına dair uyum faaliyetleri bahsedilen projeler arasındadır. Türkiye'de son on yılda gelişme kaydeden yerel düzeydeki uyum faaliyetlerinde sunulan yenilikçi çözümlere çok düzeyli yönetişim modelinin ciddi katkıları olduğu tespit edilmiştir.

Yerel entegrasyon politikalarının belirsizliğine rağmen GİGM tarafından hazırlanan Uyum Strateji ve Ulusal Eylem Planı 2018-2023 belgesi ise Türkiye'de entegrasyonun yerelleşmesini ve belediyelerin sürece yasal ve finansal zemin hazırlanarak dahil edilmesini önermektedir. Sosyal hayatın tüm alanlarına sığınmacıların dahil olması, kültürler arası iletişimin artırılması gibi uyuma yönelik faaliyetlerde belediyelere detaylı bir yetki ve yasal düzenleme önerisi yapılmıştır. Belediyelerin bu alandaki yetki ve sorumluluklarına açıklık getirilmesi, bütçe, yetişmiş personel istihdamı gibi birçok konuya değinilmesi yakın gelecekte Türkiye'de belediyelerin entegrasyon politikalarında daha aktif rol alacağı yargısına ulaştırmaktadır.

Özetle, çalışmada incelenen entegrasyon literatürü; dünyada ve Türkiye'den incelenen belediye örneklerine bakıldığında yerel entegrasyonun yaygınlaşan bir anlayış olduğu görülmektedir. Çok düzeyli iş birlikleri ile belediyeler bağımsız, özgün, kente uygun, verimli ve birbirinden farklı politikalar üretebilmektedir. Bu sayede ulus aşırı ağlar geliştirerek belediyelerin yasal, yetkisel, ekonomik sınırlarının aşılması, küresel aktörlerle yerel sorunlara çözüm bulma imkânı kazandıkları tespit edilmiştir.

KAYNAKÇA

"Avrupa'nın Aşırı Sağ Haritası". **Deutsche Welle Türkçe**. https://www.dw.com/tr/avrupan%C4%B1n-a%C5%9F%C4%B1r%C4%B1-sa%C4%9F-haritas%C4%B1/a-19215638 [01.02.2021]

"Belediye Kanunu (5393 S.K)". **Resmî Gazete**, 25874, Temmuz 2005. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf [25.02.2021]

"İskân Kanunu" (5543 S.K.). **Resmî Gazete**. 26301, Eylül 2006.

"Marine Le Pen: Avrupa'daki Mülteciler Evlerine Dönebilir". **Euronews**. https://tr.euronews.com/2014/12/01/fransa-nin-aykiri-politikacisi-marine-le-pen [01.02.2021]

"Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme". Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği. http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf [22.02.2021]

"Paris Saldırısı Sonrası Avrupa'dan İlk Sert Çıkış: Mülteciler Gelmesin". **Cumhuriyet Gazetesi.** https://www.cumhuriyet.com.tr/haber/paris-saldirisi-sonrasi-avrupadan-ilk-sert-cikis-multeciler-gelmesin-418501 [01.02.2021]

"Trump, Göçmen Karşıtı Son Politikasını Almanya Örbeği İle Savundu". **BBC Türkçe**. https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-44526509 [01.02.2021]

"Türkiye'ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye'den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar ile Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik. Resmi Gazete, 22127, Kasım 1994. https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/22127.pdf [24.02.2021]

"Uluslararası İşgücü Kanunu (6735 S.K)". **Resmî Gazete**, 29800, Temmuz 2016. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6735.pdf [26.02.2021]

"Yabancılar ve Uluslararası Korruma Kanunu (6458 S.K)". **Resmî Gazete**, 28615, Nisan 2013. https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf [04.03.2021].

Acuto, Michele. "Global Cities: Gorillas in Our Midst". **Alternatives.** s. 35 (2010): 425-448.

Adıgüzel, Yusuf, Nursen Tekgöz,. Türkiye'deki Suriyeliler: Göç Yönetiminde Belediyelerin Rolü. UCLG-MEWA (Aralık,2019). http://uclg-mewa.org/uploads/file/8ad964d91ca046398fd746e1451680bb/T%C3%BCrkiyedeki_

Suriyeliler_ve_G%C3%B6%C3%A7_Y%C3%B6netiminde_Belediyelerin_Rollu.pdf

Adıgüzel, Yusuf. **Göç Sosyolojisi**. 3.bs Ankara: Nobel Yayınları, 2019.

Ager, Alestair, Alison Stang. "Understanding Integration: A Conceptual Framework". **Journal of Refugee Studies,** c. 21. s. 2 (2008): 166-191. doi:10.1093/jrs/fen016

Akar, Sevda, M. Mustafa Erdoğdu. "Syrian Refugees in Turkey and Integration Problem Aheads". **Journal of International Migration and Integration.** s. 20. (2019): 925-940.

Akçadağ, Emine. "Yasadışı Göç ve Türkiye". Bilge Adamlar ve Stratejik Araştırmalar Raporu, 2012.

Akçapar, Şebnem K., Doğuş Şimşek. "The Politics of Syrian Refugees in Turkey: A Question of Inclusion and Exclusion through Citizenship". **Social Inclusion**. c. 6, s. 1 (2018): 176-187.

Akıncı, Bülent, Ahmet Nergiz, Ercan Gedik. " Uyum Süreci Üzerine Bir Değerlendirme: Göç Ve Toplumsal Kabul". **Göç Araştırmaları Dergisi**. c. 1. s. 2 (2015): 58-83.

Alba, Ricard. "Immigration and The American Realities of Assimilation and Multiculturalism". **Sociological Forum**. c. 14. s. 1 (1999): 3-25.

Algan, Yann, Alberto Bisin, Alan Manning, Thierry Verdier. **Cultural Integration of Immıgrants in Europe.** Oxford: Oxford University Press, 2012.

Amen, Mark, Noah J. Toly, Patricia L. McCarney, Klaus Segbers. **Cities and Global Governance: New Sites for International Relations.** Routledge, 2016.

Andrejauskiene, Vilma. "Comparative Analysis of Migration Theories". Vilnius University Studies of Modern Society. 2005.

Arango, Joaquin. "Explaining Migration: A Critical View". **International Social Science Journal**. s. 52 (2010): 283-296. https://doi.org/10.1111/1468-2451.00259

Aygün, Mesut, Cansu Kaya. "Yabancılar ve Uluslararası Koruma Hukukunda Kalıcı Bir Çözüm Olarak Yerel Entegrasyon". **İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. c. 7. s. 1 (2016): 87-142. DOI: 10.21492/inuhfd.387041

Bache, Ian, Mathew Flinders. "Multi-Level Governance and British Politics". **Multi-Level Governance Interdisciplinary Perspectives.** ed. Ian Bache, Matthew Flinders. Oxford: Oxford University Press, 2004: 93-106.

_____. "Multi-Level Governance And British Politics". **Multi-level Governance.** ed. Ian Bache, Matthew Flinders. Oxford: Oxford Scholarship Online, 2004: 93-106.

Balcıoğlu, Zeynep. "Sultanbeyli, Istanbul, Turkey/ A Case Study of Refugees in Towns". Tufts University Feinstein International Center, 2018.

Barın, Hilal. Türkiye'deki Suriyelilerin Entegrasyonunda Sivil Toplum Kuruluşlarının Rolü: Ankara Örneği (Yayınlanmamış doktora tezi). Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2019.

Başaran, Emrah. "Çokkültürlülük Olgusunun Kanada Örneği Ekseninde İncelenmesi". **Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi.** c. 7. s. 12 (2017): 237-253. ORCID: 0000-0003-0389-9069

Beaud, Stephane, Gerard Noiriel. "Göçmenlerin Bütünleşmesini Düşünmek". **Toplumbilim Dergisi: Göç Sosyolojisi Özel Sayısı.** s. 17 (2003):15-24 (aktaran Yönlü Y., Kübra. **Göç Sosyolojisi Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye'ye Gelen Dış Göç Dinamiği**. İstanbul: Doğu Kitabevi: 2018)

Bekar, Nurgül. "Avrupa Birliği Ülkelerinde Yabancı Düşmanlığı ve Avrupa Birliği Güvenliğine Etkisi". **Bilge Strateji**. c. 10. s. 18 (2018): 111-142.

Bernard, William S. "The Integration of Immigrants in the United States". **International Migration Review** c. 1. s. 2 (1967): 22-33(Aktaran Astrid Hamberger. "Immigrant Integration: Acculturation and Social Integration". Journal of Identity and Migration Studies. c. 3. s. 2 (2009): 2-21)

Betts, Alexander, Ali Ali, Fulya Memişoğlu. "Local Politics and The Syrian Refugee Crisis: Exploring Responses in Turkey, Lebanon and Jordan". University Of Oxford, Refugee Studies Centre, 2017.

Betts, Alexander, Fulya Memişoğlu, Ali Ali. "What Difference Do Mayors Make? The Role of Municipal Authorities in Turkey and Lebanon's Response to Syrian Refugees". **Journal of Refugee Studies** (2020).

Betts, Alexander. **Zorunlu Göç ve Küresel Politika**. Çev. Seher Meltem Türkaslan. Ankara: Hece Yayınları, 2017.

Bloemraad, Irene, Anna Korteweg, Gökçe Yurdakul. "Citizenship and Immigration: Multiculturalism, Assimilation and Challenges to the Nation-State". **Annual Review of Sociology**. s. 34 (2008): 153-179. 10.1146/annurev.soc.34.040507.134608

BM Mülteci Örgütü Türkiye. "Mültecinin Hakları Nelerdir?". https://www.unhcr.org/tr/11081-multecinin-haklari-nelerdir.html [03.02.2021]

Bosswick, Wolfgang. "Integration of Migrants: Contribution of Local and Regional Authorities". Cities for Local Integration Policy (CLIP Network) Dublin, 2006.

Bosswick, Wolfrang, Friedrich Heckmann. Integration of Migrants: Contrubution of Local and Regional Authorities, European Forum for Migration Studies (EFMS) at the University of Bamberg. Germany, 2006. https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2006/social-policies/integration-of-migrants-contribution-of-local-and-regional-authorities

Boswell, Christina. European Migration in Flux: Changing Patterns of Inclusion and Exclusion. The Royal Institude of International Affairs. Londra: Blackwell Publising. 2003.

Callet-Ravat, Lauranne, Marianne Madore. “The Role of Municipalities of Turkey and Lebanon in The Syrian Migratory Influx Management”. UCLG-MEWA Publications, 2016. http://uclg-mew.org/uploads/file/a543e16140c0424a9a0b51afca15938a/Middle_Eastern_Urban_Forced_Migrants-urkey-Final-Version2.pdf

Caponio, Tiziana, Maren Borkert. **The Local Dimension of Migration Policymaking.** Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010.

Carling, Jergen. “Migration in the Age of Involuntary Immobility: Theoritical Reflections and Cape Verdean Experiences”. **Journal of Ethnic and Migration Study**. c. 28. s. 1 (2002): 5-42.

Castles, Stephen, Maja Korac, Ellie Vasta, Steven Vertovec. Integration: Mapping the Field. Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre, University of Oxford, 2001. https://forcedmigrationguide.pbworks.com/w/page/7447907/Integration%3A%20Mapping%20the%20Field

Castles, Stephen, Alastair Davidson. **Citizenship and Migration: Globalization and The Politics of Belonging**. Londra: Macmillan Press. 2000.

Castles, Stephen, Mark J. Miller. **Göçler Çağı Modern Dünyada Uluslararası Göç Hareketleri**. Çev. Bülent U. Bal, İbrahim Akbulut. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008.

Castles, Stephen. “International Migration at the Beginning of The Twenty-First Century: Global Trends and Issues”. **International Social Science Journal.** c.52 (2000): 269-281.

_____. “Understanding Global Migration: A Social Transformation Perspective”. Conference on Theories of Migration and Social Change. Oxford: St Anne’s College: 2008, 1-3 Temmuz.

Chatty, Dawn. “The Syrian Humanitarian Disaster: Understanding Perceptions and Aspirations in Jordan, Lebanon and Turkey”. **Global Policy Volume.** c. 8. s. 1 (2017): 25-32.

Commission of The European Communities. A Common Agenda for Integration Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union. Brüksel, 2005. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0389:FIN:en:PDF

Crisp, Jeff. “The Local Integration and Local Settlement of Refugees: A Conceptual and Historical Analysis”. **UNHCR New Issues in Refugee Research.** no: 102. Switzerland, 2004. https://www.unhcr.org/research/working/407d3b762/local-integration-local-settlement-refugees-conceptual-historical-analysis.html

Çağlayan, Savaş. “Göç Kuramları, Göç ve Göçmen İlişkisi”. **Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi.** s. 17 (2006): 67-91.

Çakır, Sabri. "Geleneksel Türk Kültüründe Göç ve Toplumsal Değişme". **SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi**. s. 24. 2010: 129-142.

Çakırer Özservet, Yasemin. "Uluslararası Göç, Yerel Yönetimler ve Toplumsal Uyum". İller ve Belediyeler Dergisi. s. 813 (2016): 48-55.

Çelebi, Özlen, Saime Özçürümez, Şirin Türkay. **İltica, Uluslararası Göç ve Vatansızlık: Kuram, Gözlem ve Politika**. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği. Ankara: Anıl Matbaa, 2011.

Çorabatır, Metin. "Uluslararası Aktörler ve Göç Süreçleri: Bir Vaka Çalışması Olarak Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği". **Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler ve Politikalar.** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur-Öner. İstanbul: DER Yayınları, 2018: 231-256.

Daoudov, Murat. "Türkiye'de Yabancıların Uyumunda Yerel Yönetimlerin Rolü Rapor". **Uluslararası Göç ve Mülteci Uyumu Sorununda Kamu Yönetiminin Rolü**. Ed. Yakup Bulut. Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2015: 39-64.

Dekker, Rianne, Henrik Emilson, Berhard Krieger, Peter Scholten. "A Local Dimension of Integration Policies? A Comperative Study of Berlin, Malmö and Rotterdam". **International Migration Review**. c. 49. s. 3 (2015): 633-658. DOI: 10.1111/imre.12133

Duğan, Özlem, Salih Gürbüz. "Suriyeli Sığınmacıların Sosyal Entegrasyonuna Yönelik Bir Araştırma". **Turkish Studies.** c.13. s.26 (2018):529-546.
DOI: 10.7827/TurkishStudies.14625

Eliçin, Yeşeren. "Refugee Crisis and Local Responses: An Asessment of Local Capacities to Deal with Migration Influxes in Istanbul". **Croatian and Comparative Public Administration**. c. 18. s. 1 (2018): 73-99.

Entzinger, Han, Renske Biezeveld. Benchmarking in Immigrant Integration. European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER). Erasmus University, Roterdam, 2003. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/e-library/documents/policies/legal-migration/pdf/general/benchmarking_final_en.pdf

Erdoğan, M. Murat. "Kopuş" tan "Uyum" a Kent Mültecileri: Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği". Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 2017.

_____. "Securitization from Society' and 'Social Acceptance': Political Party-Based Approaches in Turkey to Syrian Refugees". **Uluslararası İlişkiler**. c. 17. s. 68 (2020): 73-92.

_____. **Türkiye'deki Suriyeliler Toplumsal Kabul ve Uyum**. 2. Bs. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2018.

Erdoğan, M. Murat. Metin Çorabatır. "Suriyeli Mülteci Nüfusunun Demografik Gelişimi, Türkiye'deki Eğitim, İstihdam ve Belediye Hizmetlerine Yakın Gelecekte Olası Etkileri Raporu". İGAM, 2019.

Esen, Hasan. "Avrupa'daki büyük terör saldırıları". **Anadolu Ajansı**. https://www.aa.com.tr/tr/dunya/avrupadaki-buyuk-teror-saldirilari-/886942 [01.02.2021]

Eurocities. Integrationg Cities Toolkit: Anti-discrimination Strategies for The Local Job Market. 2018. https://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/2018_CitiesGroW_Toolkits-D-Calibri.pdf

European Commission. Action Plan on Integration and Inclusion 2021-2027. Brüksel, 2020. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/pdf/action_plan_on_integration_and_inclusion_2021-2027.pdf

_____. European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals". Brüksel, 2011. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0455:FIN:EN:PDF

European Council of Refugee and Exiles (ECRE). Position on the Integration of Refugees in Europe. Belçika, 2002. https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Position-on-the-Integration-of-Refugees-in-Europe_December-2002.pdf

Faist, Thomas. "Göç-Güvenlik Bağı: 11 Eylül Öncesi ve Sonrası Uluslararası Göç ve Güvenlik". **Kökler ve Yollar: Türkiye'de Göç Süreçleri.** ed. Ayhan Kaya, Bahar Şahin. İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007: 19-40.

_____. **Uluslararası Göç ve Ulusaşırı Toplumsal Alanlar**. Çev. A.Zana Gündoğan, Can Nacar. İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 2003.

Fakhoury, Tamirace. "Multi-Level Governance and Migration Politics in the Arab World: The Case of Syria's Displacement". **Journal of Ethnic and Migration Studies**. c. 45. s. 8 (2019): 1310-1326. doi:10.1080/1369183X.2018.1441609

Foner, Nancy, Richard Alba. "Immigrant Religion in the U.S. and Western Europe: Bridge or Barrier to Inclusion?". **International migration Review**. c. 42. s. 2 (2008): 360-392. doi: 10.1111/j.1747-7379.2008.00128.x

Franzke, Jocken, Jose M. Ruano de la Fuente. "Chapter 1: New Challenges in Local Migrants İntegration Policy in Europe". **Local Integration of Migrants Policy European Experiences and Challenge.** ed. Franzke Fuente, Jose M. Ruano de la Fuente. e-book: Palgrave Macmillan, 2021.

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Uyum Strateji Belgesi Ve Ulusal Eylem Planı 2018-2023.

_____. Geçici Koruma.https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638 [25.02.2021]

_____. Uyum Hakkında. https://www.goc.gov.tr/uyum-hakkinda [28.02.2021]

Güneş, Fatime. "Göç, Yoksulluk ve Sosyal Politika". https://www.iav.org.tr/yonetim/dosya/seminer/adanagoc1.pdf [2012]

Hackett, Sarah E. “The Local Turn in Historical Perspective: Two City Case Studies in Britain and Germany”. **International Review of Administrative Sciences**. c. 83. s. 2 (2015): 340-357. DOI: 10.1177/0020852315592466

Hajipouran Benam, Çiğdem. “Değişen Arap Coğrafyası, Türk Dış Politikası ve Zorunlu Göç”. **Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler ve Politikalar,** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur-Öner. İstanbul: DER Yayınları, 2018: 257-278.

Hamberger, Astrid. “Thematic Articles-Identity, Integration and Citizenship: Immigrant Integration: Acculturation and Social Integration”. **Journal of Identitiy and Migration Studies**. c. 3. s. 2 (2009): 2-21.

Hansen, Randall. “Citizenship and Integrastion in Europe”. **Toward Assimilation And Citizenship:Immigrants in Liberal Nation States**. ed. Christian Joppke, Ewa Morawska. New york: Palgrave Macmillan, 2003: 87-109.

Hathaway, James J. **The Rights of Refugees under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

Hocaoğlu Bahadır, Neriman. “Avrupa Birliği Entegrasyon Politikalarında Dil Boyutu”. **Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler ve Politikalar**. Ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur-Öner. İstanbul: DER Yayınları, 2018: 133-143.

Hoekstra, Myrte S., Josef Kohlbacher, Daniel Rauhut. “Migration Governance in Three European Cities: New Local Paradigms?”. **International Migrations and Local Governance.** Ed. Thomas Lacroix, Amandine Desille. Palgrave Macmillan e-book, 2018: 17-39. https://doi.org/10.1007/978-3-319-65996-1

Hoohge, Liesbet, Gary Marks. **Multi-level Governance and European Integration**. England, Rowman & Littlefield Publishers, 2001.

International Crises Group, 2015. https://www.crisisgroup.org/europe-central-asia/western-europemediterranean/turkey/integrating-syrian-refugees-istanbuls-district-victimhood Erişim tarihi: 06.08.2021

International Organization for Migration. World Migration Report 2020. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf

İçduygu, Ahmet, Doğuş Şimşek. “Syrian Refugees in Turkey: Towards Integration Policies”. **Turkish Policy Quarterly**, 2016: 59-69.

İçduygu, Ahmet, İbrahim Sirkeci. **75 Yılda Köylerden Kentlere**. İstanbul: Tarih Vakfı Yayınları: 1999.

İçduygu, Ahmet, Maissam Nimer. “The Politics of Return: Exploring The Future of Syrian Refugees in Jordan, Lebanon and Turkey”. **Third World Quarterly**. c. 41. s. 3 (2020): 415-433. DOI: 10.1080/01436597.2019.1675503

İçduygu, Ahmet, Sema Erder, Ömer F. Gençkaya. “Türkiye’nin Uluslararası Göç Politikaları, 1923-2023: Ulus-Devlet Oluşumundan Ulus-Ötesi Dönüşümlere”. **Mirekoç**, 2014.

İnce, Celal. "Göç Kuramları ve Suriye Göçü Üzerine Bir Değerlendirme". **Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi**. c. 11. s. 18 (2019): 2580-2615.

Jacobsen, Karen. "The Forgetten Solutions: Local İntegrastion for Refugees in Developing Countries". New İssues in Refugee Research, Working Paper No. 45. Tufts University, 2001.

Jimenez, Tomas R. "Immigrants in the United States: How Well Are They Integrating into Society?". Improving US and EU İmmigration System, Migration Policy Instute, 2011.

Jorgensen, Martin Bak. "The Diverging Logics of Integration Policy Making at National and City Level". **International Migration Review**. c. 46. s. 1 (2012): 244-278. DOI: 10.1111/j.1747-7379.2012.00886.x

Jupp, James. "Chapter 8: Religion And Integration A Multifaith Society". **Multiculturalism and Integrastion: A Harmonious Relationship**. Ed. Michael Clyne, James Jupp. The Australian National University E Press, 2011: 135-150. https://library.oapen.org/bitstream/id/3bb189b5-8f50-4fa6-bf88-1d99690e6c19/459378.pdf

Kale, Başak, Murat Erdoğan. "The Impact of GCR on Local Governments and Syrian Refugees in Turkey". International Migration, 2019.

Karpat, Kemal H. **Osmanlı'dan Günümüze Etnik Yapılanma ve Göçler**. çev. Bahar Tırnakçı. İstanbul: Timaş Yayınları, 2010.

King, Russell. "Theories and Typologies of Migration an Overview and a Primer". Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations, 3/12. Malmö University: Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (2012).

Kirişçi, Kemal. "Misafirliğin Ötesine Geçerken Türkiye'nin "Suriyeli Mülteciler" Sınavı". çev. Sema Karaca. Brookings Enstitüsü & USAK, 2014.

Koçak, Orhan, R. Demet Gündüz. "Avrupa Birliği Göç Politikaları Ve Göçmenlerin Sosyal İçerilmelerine Etkisi". **Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. s. 12 (2016): 66-91.

Kogan, Irena, Eric Fong, Jeffrey G. Reitz. "Religion and Integration Among Immigrant and Minority Youth". **Journal of Ethnic And Migration Studies**. c. 46. s. 17 (2020): 3543-3558. doi:10.1080/1369183X.2019.1620408

Koikkaleinen, Saara. "Finland's Immigration Policy: State Objectives, Local Solutions". **Local Integration od Migrants Policy**. Ed. Jochen Franzke, Jose M. Ruano de la Fuente. Palgrave Macmillan, 2021: 53-71. https://www.palgrave.com/gp/book/9783030509781

Kuhlman, Tom. "The Economic Integration of Refugees in the Developing Countries: A Research Model". **Journal of Refugee Studies**. c. 4. s. 1 (1991): 1-20.

Kurthen, Hecmann, B.Schmitter Heisler. "Immigrant Integration: Comparative Evidence from the United States and Germany". **Ethnic And Racial Studies.** c. 32. s. 1 (2009): 139-170. doi:10.1080/01419870802298439

Kymlicka, Will. "Multiculturalism: Success, Failure And The Future". Migration Policy Institute. Washington DC, 2012.

_____. **Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights**. New York Clarendon Press Oxford: 1995.

Living Wage Foundation. Latest News. https://www.livingwage.org.uk/news/201617-uk-living-wage-rate-has-been-announced [20.04.2021]

Lowndes, Vivien, Rabia Karakaya Polat. "How do Local Actors Interpret, Enact and Contest Policy? An Analysis of Local Government Responses to Meeting the Needs of Syrian Refugees in Turkey". **Local Government Studies** (2020): 1-25. https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1825386

Mandacı, Nazif, Gökay Özerim. "Uluslararası Göçlerin Bir Güvenlik Konusuna Dönüşümü: Avrupa'da Radikal Sağ partiler ve Göçün Güvenlikleştirilmesi". **Uluslararası İlişkiler**. c. 10. s. 39 (2013) : 105-130.

Mark Amen, Noah Toly, Patricia McCarney, Klaus Segbers. **Cities And Global Governance: New Sites for İnternational Relations.** Londra: Ashgate, 2011.

Marks, Gary, Liesbet Hooghe. "Contrasting Visions of Multi-level Governance", **Multi-level Governance Interdisciplinary Perspectives** ed. Ian Bache, Matthew Flinders. Oxford Scholarship Online, 2004.

Massey, Douglas S., Joaquin Arango, Graeme Hugo, Ali Kouaouci, Adela Pellegrino, J. Edward Taylor. "Theories of International Migration: A Review and Appraisal". **Population and Development Review**. c. 19. s. 3 (1993): 431-466.

Maytree Forundation. Good Ideas From Successful Cities: Municipal Leadership On Immigrant Integrastion**.** Toronto, 2012. http://citiesofmigration.ca/wp-content/uploads/2012/03/Municipal_Report_Main_Report2.pdf

McPherson, Melinda. "I Integrate, Therefpre I Am': Contesting The Normalizing Discource of İntegrationism throuh Conservations with Refugee Woman". **Journal of Refugee Studies**. c 23. s. 4 (2010): 546-570. doi:10.1093/jrs/feq040

Memişoğlu, Fulya, Başak Yavçan. "Beyond Ideology- A Comparative Analysis of How Local Governance Can Expand National Integration Policy: The Case of Syrian Refugees in Istanbul". **Journal of Ethnic And Migration Studies** (2020): 1-21.

Moravska, Ewa. "International Migration: Its Various Mechanisms and Different Theories That Try to Explain it". Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations. c.1. s.7 (2007).

Mulvey, Gareth. "When Policy Creates Politics: The Problematizing of Immigration and the Consequences for Refugee Integration in the UK". **Journal of Refugee Studies**. c. 23. s. 4 (2010): 437-462. doi:10.1093/jrs/feq045

Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin Sözleşme. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği Türkiye Temsilciliği. http://www.multeci.org.tr/wp-content/uploads/2016/12/1951-Cenevre-Sozlesmesi-1.pdf [22.02.2021]

Organisation for Economic Co-operation and Development. Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees. Paris: OECD Publishing, 2018. http://dx.doi.org/10.1787/9789264085350-en

Özcan, Nazlı Ş. "Düzensiz Göç Üzerine Bir İnceleme: Küresel Dinamikler, Ulus-Devletler, Göçmenler". **İdealkent.** s. 15 (2015): 22-39.

Özçürümez, Saime, Ahmet İçduygu. **Zorunlu Göç Deneyimi ve Toplumsal Bütünleşme: Kavramlar, Modeller ve Uygulamalar ile Türkiye**. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2020.

Öztürk, Necla, Güven Yarar. "Alanya Yabancılar Meclisi: Yabancıların Yerel Yönetime Katılım Örneği". **Public and Private International Law Bulletin**, c. 38, s. 2 (2018):423-440. DOI: 10.26650/ppil.2018.38.2.0102

Penninx, Rinus. "Decentralising Integration Policies: Managing Migration in Cities, Regions and Localities". London: Policy Network Paper, 2009. http://www.integratingcities2012.eu/documents/(2009%20-%20Penninx)%20Decentralising%20integration%20policies.pdf

_____. "Integration of Migrants: Economic, Social, Cultural and Political Dimensions". **The New Demographic Regime: Population Challenges And Policy Responses**. Ed. M. Macura, A. L. Macdonald, W. Haug. New York, 2005: 137-152.

Perselim Arning, H. Selin. "Temel Kavramlar Işığında Mülteci Hukukunun Gelişimi". "**Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler ve Politikalar.** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur-Öner. İstanbul: DER Yayınları, 2018:209-230.

Portes, Alejandro. "Migration and Social Change: Some Conceptual Reflections". **Journal of Ethnic and Migration Studies**. c. 36. s. 10 (2010): 1537-1563. doi: 10.1080/1369183X.2010.489370

Robinson, Vaughan. Defining and Measuring Successful Refugee Integration. Proceedings of ECRE International Conference on Integration of Refugees in Europe. Antwerp. 1998. http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:1889

Roudometof, Victor. "Transnationalism, Cosmopolitanism and Glocalization". **Current Sociology**. c. 53. s. 1 (2005): 113-135.

Rudiger, Anja ve Sarah Spencer. Social Integration of Migrants and Ethnic Minorities: Policies to Combat Discrimination. The European Commission & OECD. The Economic and Social Aspects of Migration Conference. Brüksel, Ocak 2003.

Spencer, Sarah. "Cities Breaking The Mould? Municipal Inclusion of Irregular Migrants in Europe". **Migrants With Irregular Status in Europe: Evolving Conceptual and Policy Challenges**. ed. Sarah Spencer, Anna Triandafyllidou. E-book: Springer, 2020:187-205.

Strang, Alison, Alastair Ager. “Refugee Integration: Emerging Trends and Remaining Agendas”. **Journal of Refugee Studies**. c. 23. s. 4 (2010): 589-606. doi:10.1093/jrs/feq046

Te Lintelo, Dolf J.H., Emma Soye. “Vulnerabilities In Urban Protracted Displacement: Exploring The Roles Of Space And Time” Operational Practice Paper 4, Humanitarian Learning Centre, 2018.

Tezcan, Narin. “Avrupa’da Göçün Etkisiyle Şekillenen Vatandaşlık Kanunları”. **Uluslararası İlişkilerde Göç: Olgular, Aktörler Ve Politikalar.** ed. N. Aslı Şirin Öner, Suna Gülfer Ihlamur Öner. İstanbul: Der Yayınları, 2018: 89-105.

The Organisation for Economic Co-operation and Development/European Union. “Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling in”. Paris, 2015.

The Refugee Convention, 1951. https://www.unhcr.org/4ca34be29.pdf [23.04.2021]

The World Bank. Urban Development. https://www.worldbank.org/en/topic/urbandevelopment/overview#1 [25.03.2021]

Toksöz, Gülay. **Uluslararası Emek Göçü.** İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.

Tunç, Ayşe Şebnem. “Mülteci Davranışı ve Toplumsal Etkileri: Türkiye’ deki Suriyelilere İlişkin Bir Değerlendirme”. **TESAM Akademi Dergisi.** c. 2. s. 2 (2015): 29-63.

Türk Dil Kurumu, https://sozluk.gov.tr/

Uluslararası Göç Örgütü. Göç Terimleri Sözlüğü, 2.bs, no:31. ed. Richard Perruchoud-Jillyanne Redpath-Cross.

UN Department of Economic and Social Affairs. “International Migration Stock 2019”. https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/estimates19.asp [20.03.2020]

Unat, Nermin Abadan. **Bitmeyen Göç.** İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2002.

UN General Assembly. 71/1. New York Declaration For Refugees And Migrants. New York, 2016. https://undocs.org/en/A/RES/71/1

UNHCR The UN Refugee Agency. Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern. Cenevre, 2003. http://www.unhcr.org/partners/partners/3f1408764/framework-durable-solutions-refugees-persons-concern.html

_____. Global Compact on Refugees. New York, Aralık 2018. https://www.unhcr.org/5c658aed4.pdf

_____. Global Trends Forced Displacement in 2019. Kopenhag, 2020. https://www.unhcr.org/5ee200e37.pdf

_____. Global Trends Forced in 2018. Cenevre, 2018. https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf

_____. Refugee Protection and Mixed Migration: The 10-Point Plan in Action. Cenevre, 2007. https://www.unhcr.org/50a4c2b09.pdf

Valenta, Marko, Nihad Bunar. State Assisted İntegration: Refugee Integration Policies in Scandinavian Welfare States: The Swedish and Norwegian Experience". **Journal of Refugee Studies**. c. 23. *s.* 4 (2010): 464-483. doi:10.1093/jrs/feq028

Vermeulen, Hans. **Immıgrant Policy for A Multicultural Society**. Brüksel: The Migration Policy Group, 1997.

Vrecer, Natalija. "Living in Limbo: Integration of Forced Migrants from Bosnia and Herzegovinia in Slovenia". **Journal of Refugee Studies.** c. 23. s. 4 (2010): 484-502. doi:10.1093/jrs/feq042

Woods, Auveen, Nihal Kayalı. "Suriyeli Topluluklarla Etkileşim: İstanbul'daki Yerel Yönetimlerin Rolü". İstanbul Politikalar Merkezi, 2017.

Yalçın, Cemal. **Göç Sosyolojisi.** Ankara: Anı Yayıncılık, 2004.

Yılmaz, Abdurrahman. "Uluslararası Göç: Çeşitleri, Nedenleri Ve Etkileri". **Turkish Studies- International Periodical for the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic.** c. 9. s. 2 (2014): 1685-1704.

Yönlü Y, Kübra. **Göç Sosyolojisi: Batı Eksenli Dünya Düzeni ve Türkiye'ye Gelen Dış Göç Dinamiği.** İstanbul: Doğu Kitabevi, 2018.

Zapata-Barrero, Ricard, Tiziana Caponio, Peter Sholten. "Theorizing the Local Turn in A Multi-Level Governance Framework of Analysis: A Case Study in Immigrant policies". **International Review of Administrative Sciences.** c. 83. s. 2 (2017): 241-246. https://doi.org/10.1177/0020852316688426