İPM | IPC
İSTANBUL POLİTİKALAR MERKEZİ
SABANCI ÜNİVERSİTESİ KAMPUSU
ISTANBUL POLICY CENTER
AT SABANCI UNIVERSITY



SURİYELİ TOPLULUKLARLA ETKİLEŞİM: İSTANBUL'DAKİ YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ

AUVEEN WOODS
NİHAL KAYALI

SURİYELİ TOPLULUKLARLA ETKİLEŞİM: İSTANBUL'DAKİ YEREL YÖNETİMLERİN ROLÜ

AUVEEN WOODS
NİHAL KAYALI

Ocak 2017

Auveen Woods, İstanbul Politikalar Merkezi, Çatışma Çözümü ve Arabuluculuk Programı'nda araştırma görevlisidir.

Nihal Kayalı, İstanbul Politikalar Merkezi'nde stajyerdir.

Yazarlar bu rapor tercümesi için Pınar Dinç'e teşekkürlerini sunmaktadırlar.

İPM Hakkında

İstanbul Politikalar Merkezi, küresel uzantıları olan bağımsız bir politika araştırma merkezidir. Misyonumuz, sosyal bilimler alanında yapılan akademik araştırmalara ve bunların politika oluşturma süreçlerinde uygulanmasına katkıda bulunmaktır. İPM, iç ve dış politika alanlarında karar vericilere, kanaat önderlerine, akademisyenlere ve toplumun geneline yenilikçi ve nesnel analizler sunmayı amaçlamaktadır. İPM, Türkiye-AB-ABD ilişkileri, iklim değişikliği, Türkiye'deki siyasal ve sosyal eğilimler ve bu eğilimlerin sivil toplum ve yerel yönetişime etkisi konularını da kapsayan -fakat bunlarla sınırlı kalmayan- geniş bir alanda uzmanlığa sahiptir.

İÇİNDEKİLER

Giriş	4
Suriyeli Mülteci Krizinin Kentleşmesi	5
Türkiye'deki Suriyeli Mültecilerin Statüsü	7
İstanbul'daki Yerel Yönetim Yapısı	9
Metodoloji	10
Analiz	11
Suriyelilerin İlçelerdeki Kayıtları	12
Temel Hizmetlerin Tahsisi	14
Eğitim	15
Kaynak Yaratma; Devlet Kurumları ve STK'lar ile İşbirliği	16
GİGM ve Yerel İdare	17
Sonuç	18
Notlar	20

GİRİŞ

İstanbul'da yaşayan Suriyeli nüfusu gün geçtikçe artmaktadır. Şehirde 418,000 Suriyeli kayıtlı olarak, tahmini olarak en az 100,000 Suriyeli de kayıtsız olarak ikamet etmektedir. İstanbul'un büyüklüğü, karmaşıklığı ve kentsel dokusu bu kalabalık Suriyeli nüfusun çalışma hayatına katılabilmesini zorlaştırmaktadır. Bu çalışmanın İstanbul'daki devlet kurumları ve Suriyeliler arasında yürütülen sayısız faaliyeti kapsaması mümkün değildir. Elinizdeki bu rapor öncelikli olarak İstanbul'daki 39 yerel yönetim bölgesinin Suriyelilere ve onlarla birlikte gündeme gelen pek çok konuya nasıl tepki verdiğini ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Çalışmamız mültecilerin ihtiyaçlarını ele almakla görevli olan İstanbul'un yerel yönetimlerindeki (belediye ve kaymakamlık birimleri) bürokratik mekanizmalara ve bu bölgelerde Suriyeli toplulukların karşılaştığı sorunlar hakkındaki algılara değinmeyi; Suriyelilerin devlet kurumları ve Sivil Toplum Kuruluşları (STK) gibi diğer kritik aktörlerle ilişkilerine; ve hali hazırda hangi bilgilere sahip olduklarına dikkat çekmeyi hedeflemektedir. Yerel yönetimlerin mültecilerle ilgili sahip olduğu bilginin niteliği, onların mülteci konusundaki rolünü anlamada önem arz etmektedir. Kısaca, gerek mülteciler gerekse de yerel yönetim birimlerinin birbirleri hakkında sahip olduğu bilgi ve algının niteliğinin keşfedilmesi, her iki taraf için de kaliteli bir iletişim ve süreç yönetimi sağlanması açısından elzemdir. Bu amaca ulaşabilmek için öncelikle mevcut durumu saptamaya çalışan araştırmamızda metot olarak bireysel ve karşılıklı görüşme yerine telefon görüşmeleri tercih edilmiştir.

SURİYELİ MÜLTECİ KRİZİNİN KENTLEŞMESİ

2011'den beri Suriye'de süren çatışma, başarısız geçen barış görüşmeleri ve müdahale girişimlerinin ardından iyice fraksiyonlara ayrılmış ve çözümü son derece zor bir hale gelmiştir. Geçtiğimiz 6 yılda Suriye'de 400,000 ila 470,000 arasında insanın öldüğü tahmin edilmektedir.[1] Ülkenin savaş öncesinde 22 milyon olan nüfusun %11,5'inin öldürüldüğü ya da yaralandığı tahmin edilmektedir. Yaklaşık 7,6 milyon Suriyeli, savaştan ve ekonomik çöküşten kaçmak için ülke içinde yer değiştirmiş; 4,8 milyon kişi de komşu ülkelerde mülteci olarak kayıt altına alınmıştır.[2] Binlerce Suriyeli Avrupa'ya gitmiş ve tahmini olarak 2,7 milyon kişi de Türkiye'ye gelmiştir. Ne var ki bu sayı kümülatiftir, zira ülkeyi terk eden kayıtlı Suriyeliler bu toplam sayıdan düşülmemiştir ve yeni kayıt altına alınacaklar da bu sayıya henüz dahil edilmemiştir. Bununla birlikte Türkiye'nin dünyada en fazla Suriyeli mülteci barındıran ülke olduğu tahmin edilmektedir.

Geçmişteki çatışmaların aksine, Suriye krizinde mültecilerin büyük bir kısmı kamplar yerine şehirlere yerleşmiş, bu da krizin getirdiği problemleri büyük ölçüde kentsel alanlara taşımıştır. Ocak 2015 itibariyle Ürdün'deki 621,404 mültecinin yaklaşık %83'ü kampların dışında ve çoğu ülkenin kuzeyinde olmak üzere, kentsel alanlarda yaşamaktadır.[3] 1,048,275 Suriyeli'nin yaşadığı Lübnan'da mültecilerin yarısı kiralık evlerde oturmakta, geri kalanı da o bölgenin yerel halkıyla ya da kendi yaptıkları kamplarda kalmaktadır.[4]

Türkiye'de ise Suriyelilerin yaklaşık %90'ı kentsel ya da kırsal bölgelerde bulunan kamplarda yaşamaktadır.[5]

2014 BMMYK (UNHCR) raporuna göre dünyadaki her 10 mülteciden 6'sı kentsel alanlarda yaşamaktadır. Karşılaştırmak gerekirse, 2009'da bu oran 10'da 5 olarak karşımıza çıkmaktaydı.[6] Kentsel ve kamp dışı alanlar kamplara göre daha fazla özgürlük, hareket serbestisi, istihdam olanakları ve çeşitli imkanlar sağlamaktadır. Kentsel alanlara ve kamp dışı bölgelere yerleşerek geçimlerini sağlayabilen mültecilerin, uzun vadede daha iyi sonuçlar alarak, kendi kendilerine yeterlilik düzeylerini kamplarda yaşayan mültecilere oranla daha yüksek hale getirdikleri tespit edilmiştir.[7] Varlıklı bireyler hariç olmak üzere, mültecilerin birçoğu kentler gibi kamp dışı alanlara yerleştiklerinde, şehirli yoksullarla ve ülke içi mültecilerle aynı saflara katılmaktadır.

Çoğu kişinin sahip olmadığı dokümantasyon veya hukuki korumaya sahip oldukları koşullarda bile, kentsel bölgelerde yaşayan mülteciler çoğu zaman toplumun dışında kalarak, yasal olmak ile yasadışı olmak arasındaki ince çizgide hareket etmektedirler.[8] Şehirli mülteciler, seyrek olarak bulabildikleri kayıt dışı günlük işler haricinde düzenli bir iş bulma mücadelesi vermektedirler. Çoğunlukla kiraların daha ucuz olduğu şehrin yoksul kesimlerinde ya da kalabalık gecekondu mahallelerinde, diğer mülteciler ve dışlanmış kesimlerle birlikte yaşamaktadırlar. Şehirli mültecilerdeki kayda değer artış, sağlık merkezleri ve okullar gibi bu yeni paydaşlara erişim imkânı sağlayacak yerel hizmetlerin kapasitesi üzerinde de ilave bir baskı oluşturmaktadır. Yerel hizmetler üzerindeki bu baskı ve iş için rekabet, şehirli mültecilerin ayrım, taciz ve yabancı düşmanlığı saldırılarının hedefi olmasına yol açabilir. Savaş travması, parçalanan kimlikler ve dağılan hayat planlarına ilave olan bütün bu stres faktörleri birçok şehirli mültecinin ruh sağlığı sorunları yaşamasına ve

1 Birleşmiş Milletler, Suriye'deki savaşta 250.000 insanın öldüğünü tahmin etmektedir; ne var ki kurum 2014 yılında istatistik tutmayı bırakmıştır. Staffan de Mistura, BM Suriye Özel Temsilcisi, 400.000 kişinin öldüğünü tahmin etmektedir. ("Syria death toll: UN envoy estimates 400.000 killed" *Al Jazeera,* 23 Nisan 2016 ve 21 Haziran 2016'da erişildi; http://www.aljazeera.com/news/2016/04/staffan-de-mistura-400000-killed-syria-civil-war-160423055735629.html) Suriye Siyasi Araştırma Merkezi ve Arap Birliği sayıyı 400.000 ile 470.000 arasına koymaktadır.(Ian Black, "Report on Syria conflict finds 11.5% of the population killed or injured" The Guardian , 11 Şubat 2016, 5 Mayıs 2016'da erişildi, http://www.theguardian.com/world/2016/feb/11/report-on-syria-conflict-finds-115-of-population-killed-or-injured.)

2 "Syrian Regional Refugee Response: Inter-agency Information Sharing Portal,"United Nations High Commissioner on Refugees, 4 Aralık 2016, 1 Ağustos 2016'da erişildi, http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php.

3 Luigi Achilli, *Syrian Refugees in Jordan: a Reality Check* (Budapest: Migration Policy Centre, European University Institute, Şubat 2016), 21 Haziran 2016'da erişildi, http://cadmus.eui.eu/handle/1814/34904, 5, 11.

4 "Syrian Refugees: A snapshot of the crisis – in the Middle East and Europe," Migration Policy Centre at the European University Institute, 20 Haziran 2016'da erişildi, http://syrianrefugees.eu/?page_id=72.

5 "Turkey: Refugee crisis, ECHO Factsheet," European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection, Mart 2016, 22 Haziran 2016'da erişildi, http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/turkey_syrian_crisis_en_0.pdf.

6 *UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas,* (New York: UNHCR, Eylül 2009), 25 Kasım 2015'te erişildi, http://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf.

7 Mary Beth Morand, Katherine Mahoney, ShaulaBellour, and Janice Rabkin, *The Implementation of UNHCR's Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas Global Survey – 2012* (New York: UNHCR, 2012), 53.

8 Auveen Woods, *Urban Refugees: The Experience of Syrians in Istanbul* (Istanbul: Istanbul Policy Center, *Şubat* 2016).

bununla mücadele etmesine sebep olmuştur. Şehirlerdeki mültecilerin kalıcı olarak yerleşme ihtimali bunlardan ayrı bir endişe konusudur. Bu da bahsi geçen konuları gelecek için potansiyel bir kalkınma ve güvenlik meselesi haline getirmektedir.

Kamplardaki belirli sayıda ve izole bir yaşam süren mültecilerin ihtiyaçları daha kolay tespit edilebilse de, şehirlerde durum farklılık göstermektedir. Yerel yönetimler, daha büyük bir göçe, topluluklar arası çatışmaya ve oylarında düşüşe neden olacağı endişesiyle, bölgelerindeki mülteci sayısını bildirmekte istekli değildirler.[9] Şehirli mültecilerin ihtiyaçlarını tespit etmek, yalnızca göz önünde olmamalarından ya da siyasi faktörlerden kaynaklanmamakta, aynı zamanda bu insanlara ulaşmadaki bürokratik engellerden dolayı da zorlaşmaktadır. Şehirli mültecilerin karşılaştığı iş bulma ve hizmetlere erişim gibi sıkıntılar, yasalarda, politikalarda ve uygulamalarda değişiklikler gerektiren kalkınma sorunlarıdır. Bu sebeple şehirli mültecilere destek sağlamak yalnızca yerel yönetimler için değil, aynı zamanda devlet kurumları ile ulusal ve uluslararası STK'lar için de bürokratik bir sorumluluktur.

Mülteci topluluklarının savaş deneyimleri ve destek yapılarından ayrı kalmaları, toplum içerisinde kendine özgü zorluklar ortaya koymaktadır. Mültecilerin, kendileri istekleri doğrultusunda veya kapasite eksikliklerinden dolayı bazı hizmetlerden mahrum kalmaları, toplumdan ayrılıklarını pekiştirmektedir. Dışlanmış bir genç nüfusun varlığı göz önüne alındığında, hayatta kalmalarına bile bağlı olarak, suç oranlarının artması ihtimali kuvvetle muhtemel görünmektedir. Marjinal şehirli topluluklarda; suç, şiddet, sağlık meseleleri (uyuşturucu ve hastalıklar gibi) ve temel hizmetlere erişim eksiklikleri gibi konular güvenlik sıkıntısı oluşturmaktadır. Artan umutsuzluk ve öfkenin oluşturduğu boşluk ortamında, organize suç çetelerinden, radikal gruplara kadar şehrin yoksul ve izole kısımlarında olgunlaşan alternatif yerel güç sistemleri ortaya çıkmaktadır.[10]

Yerel yönetimlerin mültecilerle etkileşimi bu bağlamda önemlidir. Yerel yönetimlerin sorumlulukları, gücü ve serbestlikleri ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber, genellikle kendi bölgelerindeki hizmetlerin bir kısmını sağlamakla yükümlüdürler. Bölgelerindeki nüfusu ve ihtiyaçlarını bilmek, belediyelerin acil durum ve hizmetlerin planlaması açısından son derece elzemdir. Her ne kadar bölgesel ve ulusal devlet politikaları yeni politikaların yapılandırılmasında kritik öneme sahip olsa da, mültecilerin temel ihtiyaçlarının karşılanmasını sağlamak ve topluma entegrasyonlarını kolaylaştırmak için mültecilerle doğrudan çalışma fırsatına sahip olan makam yerel yönetimlerdir. Belediye yönetiminin yerel topluluk liderlerine potansiyel olarak yakın olması, hem belediye paydaşlarının ihtiyaçlarına daha çabuk karşılık verilmesi, hem de sorunlara önleyici bir şekilde yaklaşarak gerilimin yatıştırılması için daha büyük olanaklar sağlamaktadır.[11]

9 Jeff Crisp, Tim Morris, and Hilde Refstie, "Displacement in Urban Areas: New Challenges, New Partnerships," *Disasters* 36, no. 1 (2012): 23-42.

10 Dan Lewis, "Why do cities matter on the global stage?," in *Human Security for an Urban Century: Local Challenges, Global Perspectives*, ed. N/A, Canadian Consortium on Human Security, (2007), http://www.alnap.org/resource/6570, 22.

11 *Human Security for an Urban Century: Local Challenges, Global Perspectives*, Canadian Consortium on Human Security, (2007), http://www.alnap.org/resource/6570, 23.

TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİ MÜLTECİLERİN STATÜSÜ

Türkiye'deki Suriyeliler 2014'te yürürlüğe giren 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nun geçici koruma kategorisi kapsamında bulunmaktadır. Bu kanun, Türkiye'nin iltica rejiminde başvurulabilecek üç kategori oluşturmuştur. Bu kategoriler, mülteciler (Türkiye, Mültecilerin Hukuki Statüsüne İlişkin 1967 Protokolü'ndeki coğrafi sınırlamayı kaldırmadığı için yalnızca Avrupa ülkelerinden gelip iltica talebinde bulunanlar yasal olarak mülteci kabul edilmektedir), şartlı mülteciler (üçüncü bir ülkeye yerleştirilene kadar geçici olarak Türkiye'de kalmasına izin verilenler) ve ikincil koruma verilenler olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer ülkelerin aksine Türkiye'de, teorik olarak eğitim ve sağlık gibi hizmetlerden yararlanan ikincil ya da geçici koruma altındakilerin ülkede kalış sürelerinde herhangi bir zaman kısıtlaması yoktur.[12] Genellikle Suriyeliler[13] şartlı mülteciler kategorisi altında değerlendirilmektedirler, fakat uygulamada diğer mülteci gruplarının (örneğin Iraklılar) hariç tutulduğu gözlemlenmektedir

Yabancılar Kanunu, Türkiye'de iltica hakkına kimlerin sahip olabileceğini, bu kimselerin hizmetler ve himaye ile ilgili haklarını açığa kavuşturmayı amaçlasa da, anlam karmaşası ve dışlanma hala söz konusu olabilmektedir. Yasal olarak Suriyelilere bazı temel insani hizmetler garanti edilmiş olmasına rağmen, oturma izni olan yabancıların sahip olduğu korunma ve seyahat etme özgürlüğü gibi haklar bunlar arasında bulunmamaktadır. Suriyelilere yasal olarak eğitim ve sağlık gibi temel hizmetlerden yararlanma hakkı tanınmış olmasına rağmen, pratikte Türk okulları ve hastaneleri yasa hakkında bilgi eksikliğinden, kapasite yetersizliği veya ayrımcılık sebebiyle Suriyelileri geri çevirebilmektedir.[14] Hem 2014 düzenlemeleri hem de Ocak 2016'da yürürlüğe giren yönetmeliğin Suriyelilerin Türkiye'de yasal olarak çalışabilmelerini kolaylaştıracağı söylenmişse de bu durum henüz gerçekleşmemiştir.[15] Türkiye'deki kayıtlı tahmini 2,7 milyon Suriyelinin en fazla %0,1'i çalışma izni alabilmiştir.[16] Benzer şekilde, (açıkça belirtilmemiş) kalifiye ve varlıklı Suriyelilere vatandaşlık verilmesi konusundaki tartışmalarda, potansiyel sayı en fazla 300,000 ile sınırlı tutulmaktadır.[17] Sağlık, eğitim vb. gibi kamu hizmetlerine erişimin güvence altına aldığı varsayıldığında, kayıt olmak kilit bir mesele olmayı sürdürmektedir. Yine de kişi bu hizmetlere yasal olarak yalnızca ilk kayıt olduğu ilde erişebilmektedir. Suriyelilerin kayıt oldukları ili değiştirmek için başvuru hakkı olsa da, bu konuda başarılı örnek az sayıdadır.[18] Bu doğrultuda, İstanbul'da yaşayan birçok Suriyeli, başka illere kayıtlı oldukları için hizmetlere erişim sağlayamamaktadır.

Bugüne kadar Türkiye Cumhuriyeti devleti tek başına mülteciler için 12 milyar ABD doları harcamıştır.[19] Bunun çok büyük bir kısmı Suriyeli mülteci kampları ve Güneydoğu'da bulunan bu kampların civarındaki bölgeler için harcanmıştır.[20] Türkiye'deki Suriyeli nüfusunun tahminen yalnızca %10'luk bir kısmı kamplarda yaşamaktadır. Aralık 2016 itibariyle İstanbul, şehirdeki yaklaşık 418.000 kayıtlı Suriyeli ile ülkedeki en büyük Suriyeli nüfusuna ev sahipliği yapmaktadır.[21] Kayıtlı olmayan Suriyeliler de düşünüldüğünde bu sayı daha da fazladır. Hizmetlere erişim için temel hakların sağlan-

12 Law on Foreigners and International Protections, 2014, Part Three, Section One, Article 63, 3 Aralık 2015'te erişildi, http://www.goc.gov.tr/files/files/eng_minikanun_5_son.pdf.

13 Türkiye'deki Suriyeli Filistinlilerin tedavi alırken zorluklar yaşadıkları ve diğer Suriyelilerle aynı haklara sahip olmadıklarına dair raporlar bulunmaktadır. "No way out: the second Nakba of Palestinian refugees from Syria escaping to Turkey," BADIL Resource Center for Palestinian Residency and Refugee Rights, 57 (Yaz 2015), http://www.badil.org/en/publication/periodicals/al-majdal/item/2079-article-9.html
Mai Abu Moghli, Nael Bitarie and Nell Gabiam, "Palestinian Refugees From Syria: Stranded on the Margins of Law," Al-Shabaka, 19 Ekim 2015, https://al-shabaka.org/briefs/palestinian-refugees-from-syria-stranded-on-the-margins-of-law/
Senay Özden, "The Syrian Crisis and its Regional Repercussions," (Konferans, Işık Üniversitesi, Maslak. 10 Aralık 2015).

14 "When I Picture My Future, I See Nothing': Barriers to Education for Syrian Refugee Children in Turkey," Human Rights Watch, 8 Kasım 2015,https://www.hrw.org/report/2015/11/08/when-i-picture-my-future-i-see-nothing/barriers-education-syrian-refugee-children.

15 Auveen Woods, Bianca Benvenuti, and Nihal Kayalı, "Workshop Report: Syrian Refugees in Istanbul," *IPC-Mercator Policy Brief* (Istanbul: Istanbul Policy Center, Mayıs 2016), 23 Haziran 2016'da erişildi, http://ipc.sabanciuniv.edu/en/publication/workshop-report-syrian-refugees-in-istanbul/, 11.

16 Patrick Kingsley, "Fewer than 0.1% of Syrians in Turkey in line for work permits," *The Guardian*, 11 Nisan 2016, 12 Nisan 2016'da erişildi, https://www.theguardian.com/world/2016/apr/11/fewer-than-01-of-syrians-in-turkey-in-line-for-work-permits.

17 "Up to 300,000 Syrians could get Turkish citizenship: Report," *Hurriyet Daily News*, 10 Temmuz 2016, 11 Temmuz 2016'da erişildi, http://www.hurriyetdailynews.com/up-to-300000-syrians-could-get-turkish-citizenship-report-.aspx?pageID=238&nID=101412&NewsCatID=341.

18 Woods et.al, "Workshop Report."

19 "Cumhurbaşkanı Erdoğan, Alman ARD televizyonuna konuştu," *Birgün*, 26 Temmuz 2016, 1 Ağustos 2016'da erişildi, http://www.birgun.net/haber-detay/cumhurbaskani-erdogan-alman-ard-televizyonuna-konustu-121521.html.

20 Turkey: Refugee crisis, ECHO Factsheet," European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection, Eylül 2016, 20 Ekim 2016'da erişildi, http://ec.europa.eu/echo/files/aid/countries/factsheets/turkey_syrian_crisis_en.pdf.

21 "Geçici Koruma Kapsamındaki Suriyelilerin İllere Göre Dağılımı," Göç İdaresi Genel Müdürlüğü,8 Aralık 2016, 19 Aralık 2016'da erişildi. http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713.

ması dışında kamplarda yaşamayan şehirli mülteciler için devlet desteği son derece az görünmektedir.

Hem Türk hükümeti hem de uluslararası aktörler, Türkiye'nin güneydoğusundaki çalışmalarına odaklanmaya devam ederek, mülteci demografisindeki gelişmeleri yansıtacak şekilde önceliklerini değiştirmemektedirler. Bu durumun sebeplerinden biri de 2013'ten beri İstanbul'a ve diğer şehirlere yerleşen Suriyeli mültecilerin sayımındaki sistemin yetersizliğidir. Afet ve Acil Durum Başkanlığı'nın (AFAD) İstanbul'da bir süredir ofisi olmasına rağmen, Güneydoğu'daki Suriyeliler hakkında İstanbul'daki veya Ankara'dakilerden daha fazla bilgi mevcuttur. Ülke çapında daha etkin bir kayıt sürecine 2014'te Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün (GİGM) kurulmasıyla başlanmıştır, ancak yerel seviyede mültecilerin sayımındaki metodolojik tutarsızlıklar devam etmektedir. Yerel yönetimlerdeki mülteci sayılarına ait kayıtların güvenilir ve kapsamlı olmaması beraberinde yalnızca insani zorlukları değil, alt yapı ve hizmet tahsisi de dahil kalkınma ile ilgili pek çok zorlukları beraberinde getirmektedir.

İSTANBUL'DAKİ YEREL YÖNETİM YAPISI

Türkiye'deki 81 ilin 30'u büyükşehir belediyesi olarak düzenlenmiştir. Bunlar, ilçeleri de denetleyen şemsiye yapılardır. İstanbul hem il hem de büyükşehir belediyesidir. Devlet tarafından atanan bir valisi, seçilmiş bir büyükşehir belediye başkanı ve 39 ilçesi vardır.[22] Bu ilçelerin her birinin yerel olarak seçilen belediyesi ve devlet tarafından atanan kaymakamlığı bulunmaktadır. Kaymakamlık merkezi hükümetin yerel bir uzantısı olmakla beraber, İçişleri Bakanlığı'nın yetki alanındadır. Belediye; alt yapı bakımı, su, elektrik, atık yönetiminden sorumlu iken kaymakamlık; eğitim, sağlık ve güvenlik gibi idari görevleri yürütmektedir.[23] Aynı zamanda il ve ilçelerde nüfus müdürlüğü ya da emniyet gibi devlet kurumlarını temsil eden birimler bulunmaktadır.

Türkiye'deki yerel yönetimlerin bütçeleri ve kapasiteleri değişkenlik göstermektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve 39 ilçe belediyesinin bütçeleri esasen merkezi hükümet tarafından belirlenmektedir. Tahsisat, nüfus büyüklüğü ile, şehir kalkınma endeksine ve vergi gibi gelirlere bağlıdır. Bu, Türkiye'deki daha büyük ve daha gelişmiş şehirlerin kamu harcamalarından en büyük tahsisatı alması anlamına gelmektedir. 2015 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin toplam bütçesi ülkenin toplam belediye bütçesinin yaklaşık %30'una tekabul eden 31,9 milyar lira olarak ilan edilmiştir.[24] Bu, Türkiye'deki bakanlık bütçelerinin çoğundan, hatta Arnavutluk ve Makedonya gibi bazı ülkelerin Gayri Safi Millî Hasılası'ndan fazladır. Vergiler ve servis ücretleri şeklinde yerel olarak elde edilen gelirler, yerel yönetimler için çoğunlukla ikincil bir gelir kaynağıdır.

GİGM mülteci meseleleri ile olduğu kadar ulusal düzeydeki düzenli göçten de sorumludur. Kurum esasen mülteci meselesinin yönetimini tepkisel acil durum müdahale mekanizmasından daha düzenli ve uzun vadeli idari bir birime kaydırmak için kurulmuştur. GİGM'in Türkiye'nin 81 ilinde il müdürlükleri bulunmakta ve mülteci kayıt bilgisini emniyet müdürlüklerinden almaktadır. Sonuç itibariyle GİGM ülkenin her bir tarafındaki emniyet müdürlüklerinden aldığı ulusal, bölgesel ve yerel bilgileri derlemektedir.

Çalışmamızda İstanbul'daki 39 ilçe yerel yönetiminin sınırları içerisindeki Suriyelilerle nasıl etkileşimde bulunduğuna ışık tutmayı amaçlamaktayız. İstanbul yerel yönetimlerinin (hem belediye hem de kaymakamlık birimleri) içerisindeki bürokratik mekanizmaların mültecilerin ihtiyaçlarını nasıl ele aldıklarını; kendi bölgelerindeki Suriyelilerin karşılaştığı meselelere ilişkin algılarını ve bu meselelere dair ellerindeki mevcut bilgileri; devlet kurumları ve STK'lar gibi diğer kritik aktörlerle olan ilişkilerini aydınlatmaya çalışmaktayız. Bu bilgi, mülteci konularında yerel yönetimlerin rolünü anlamamız için gereklidir. Bütün bunları makul bir sürede yapabilmek için birebir yüz yüze görüşmelerden ziyade, telefon görüşmeleri tercih edilen metot olmuştur.

Bu yazıda "kaymakamlık" ya da "belediye" şeklinde özellikle belirtilmemişse, "ilçe" genel olarak herhangi bir yerel yönetim makamını ifade eder. Benzer şekilde "mülteci" ifadesi herhangi hukuki bir atıf içermemekte, yalnızca yer değiştirmiş toplulukları belirtmek için sosyolojik bir kavram olarak kullanılmaktadır.

22 Lauranne Callet-Ravat, The Role of Municipalities of Turkey in the Syrian Migratory Influx Management, (*United Cities and Local Governments Middle East and West Asia,* Ocak 2016).

23 Korel Göymen ve Onur Sazak, "Introduction," *Centralization Decentralization Debate Revisited*, ed Korel Göymen and Onur Sazak (Istanbul; Istanbul Policy Center and Fedrich Naumann Stiftung, 2014).

24 "Istanbul's budget larger than 80 countries' GDP," *Daily Sabah,* 27 Aralık 2014, 27 Ekim 2016'da erişildi. http://www.dailysabah.com/economy/2014/12/27/istanbuls-budget-larger-than-80-countrys-gdp.

METODOLOJİ

Araştırma üç aşamadan oluşmaktadır. Birinci aşamada, bölgelerindeki Suriyeli akınını nasıl ele aldıklarını anlamak için konu hakkında bilgi sahibi biriyle konuşmak adına İstanbul'daki 39 yerel yönetim aranmıştır. Her ilçede öncellikle belediyenin genel iletişim numarası normal bir vatandaş gibi aranmıştır. Bu genel irtibat noktasından başlayarak, ilçe birimleri arasındaki iletişim ağları ve hangi birimlerin Suriyelilerle ilgili meseleler hakkında bilgi sahibi olduğu öğrenilmeye çalışılmıştır. Bölgelerindeki Suriyeli nüfusunun yoğunluğuna bakmaksızın bütün belediyelere hazırlanmış birtakım sorular sorularak yarı yapılandırılmış görüşmeler yürütülmüştür. Sultanbeyli hakkındaki ilave bilgiler 2 Nisan 2016'da İPM'nin başka bir konu üzerine olan çalıştayına katılan ilçenin temsilcilerinden elde edilmiştir.

Görüşmelerin ilk etabı 8 Mart 2016'da başlamıştır. Belediyenin telefon operatörünün önerisine bağlı olarak çeşitli belediye ofislerine bağlanılmış, aralarında kaymakamlığın da olduğu diğer ilgili aktörlerin isimleri ya da telefon numaraları önerileri alınmıştır. Bu aşamada aramalar, şu dört "çıkmaz yol"a varana kadar sürdürülmüştür: (1) mültecilere ilişkin mevcut herhangi bir bilginin olmaması; (2) somut bilgiye sahip olan tek birimin emniyet olması; (3) bilginin ana kaynağının ya GİGM gibi bir devlet kurumu ya da bir STK ya da uluslararası bir kuruluş olması; (4) mevcut bilgiye erişim için dilekçenin gerekmesi.

Bütün belediyelerle iletişime geçtikten sonra ikinci aşama olarak, ilk tur aramalarında kendileriyle temas kurulmamış olması halinde, her ilçenin kaymakamlığı aranmıştır. Ayrıca bazı belediye birimlerini aramaya devam edilmiş, ancak sonuç alınamamıştır. Bu aramalar 23 Mart 2016 ile 13 Nisan 2016 arasında gerçekleştirilmiştir. İkinci aşamanın amacı iki yönlüdür: birincisi, belediyenin önerdiği irtibat noktasında bulunmayan bilgiyi ortaya çıkarmak ve ikincisi, kimin daha çok faaliyet içerisinde olarak aktif bir rol üstlendiğini anlamak için belediyeler ve kaymakamlıklardan alınan bilgileri karşılaştırmaktır.

Resmi yetkililerin, içerisinde aktif STK'lar ve uluslararası kuruluşların da bulunduğu irtibat önerilerini gözetmek, belediye ve kaymakamlığın ötesindeki bütün bağlantıları takip etmek amaçlanmış, ancak böylesine genişletilmiş bir çabanın bu araştırmanın kapsamının dışında kalacağı düşünülmüştür. Suriyeliler hakkında bilgi alma konusunda aynı yönetim birimlerindeki farklı operatörlerin irtibat için farklı kimseleri önerebildiği fark edilmiştir. Ancak Suriyeliler meselesinde kimin daha çok bilgi sahibi olduğu konusundaki iç uyumsuzluk, kendi başına etkin bir sistemin eksikliğinin göstergesidir.

Üçüncü ve son aşama olarak, 8 belediyeye mültecilere ilişkin bilgileri açıklamaları için dilekçe gönderilmiştir. Bu dilekçeler, bunları talep eden belirli birimlere ya da personele gönderilmişse de dilekçelere sınırlı cevaplar verilmiş; yalnızca bir belediye talep edilen bütün bilgileri paylaşmıştır.

39 yerel yönetim birimine ikinci bir telefon görüşmesi turu 21 Eylül ve 3 Ekim 2016 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Süreç, 6 ay önceki aynı 3 aşamalı metodolojiyi takip etmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2 ve 3 Kasım 2016'da telefonla aranmıştır. İstanbul Valiliği ise 3 Kasım 2016'da telefonla aranmıştır.

İlçe yerel yönetimleri arasında Suriyeli nüfus ve onları ilgilendiren meseleler hakkında giderek artan bir kurumsal bilincin oluştuğu görülmektedir. Mart ve Nisan 2016'da yapılan birinci tur telefon görüşmelerinden, Eylül ve Ekim 2016'daki takip araştırmalarına kadar eğilimlerde belirgin bir değişim olmuştur. En bilgilendirici telefon görüşmeleri, belediyenin sosyal hizmetler birimleri ve kaymakamlıkların sosyal yardımlaşma vakıfları ile olmuştur.

Mart ve Nisan'daki ilk tur aramalarında Esenler, Esenyurt, Eyüp, Küçükçekmece, Fatih, Sancaktepe, Şişli, Üsküdar ve Zeytinburnu belediyelerinin sosyal hizmetler müdürlükleri bilgi sağlamışlardır. Bağcılar, Kartal ve Sancaktepe kaymakamlıkları sosyal yardımlaşma ve dayanışma vakıfları (SYDV) da bilgi paylaşmışlardır. Son olarak, belediyenin bir kuruluşu olan Sultanbeyli Mülteci Koordinasyon Merkezi ilave bilgiler sağlamıştır.[25] 21 Eylül'den 3 Ekim'e kadar yapılan ikinci tur aramalarda Beyoğlu, Küçükçekmece, Şişli, Esenler, Esenyurt, Sultanbeyli, Pendik, Çekmeköy, Kadıköy, Gaziosmanpaşa, Zeytinburnu, Kağıthane ve Güngören belediyelerinin birimleri soruları cevaplamıştır. Bu birimler, yerel yönetimlerin Suriyeli topluluklarla ilgili çalışmalarındaki çabalarının ve kısıtlamalarının, diğer devlet kurumları ve STK'larla olan ilişkilerini anlamamıza yarayacak bilgiler sağlamışlardır.

İlçelerin sağladığı bilgi miktarındaki farklılık yalnızca bölgedeki yerel yönetimin ne kadar aktif olduğu ya da Suriyeli nüfusun büyüklüğü ile değil, aynı zamanda aralarındaki farklı gizlilik algısı ile de alakalıdır. Aramaların birinci turunda, sekiz belediye (Ataşehir, Bakırköy, Bayrampaşa, Gaziosmanpaşa, Tuzla, Ümraniye, Üsküdar ve Kadıköy) tarafından yazılı başvuru talep edilmiştir.[26] Bu belediyelerden bazılarında- Bayrampaşa, Gaziosmanpaşa ve Üsküdar- kalabalık Suriyeli nüfusu vardır. Bu sekiz belediyeye dilekçe gönderdikten sonra Üsküdar Belediyesi mültecilere olan hizmetlerine dair yazılı bir raporla cevap vermiştir. Tuzla Belediyesi üstünkörü bir bilgi sağlamış; daha detaylı bir bilgi için üst makamlardan onay alınması gerekeceğini belirtmiştir. Eylül ve Ekim 2016'daki ikinci tur aramalarında bilgi için yazılı başvuru yalnızca Arnavutköy, Ataşehir ve Avcılar belediyeleri tarafından istenmiştir. Bazı belediyelerden bilgi almak için yazılı başvuru talebinde bulunma zorunluluğu, Suriyelilerle ilgili bilgilerin "hassasiyeti" bakımından ilçeler, hatta yetkililer arasında değişiklik gösterdiğini gözler önüne sermiştir. Örneğin Çekmeköy, Kadıköy ve Tuzla belediyelerinin hepsi de kendilerinde Suriyelilerle ilgili bilgilerin olduğunu, ancak üçüncü kişilerle bunları paylaşmalarının uygun olmayacağını belirtmişlerdir.

Aramaların birinci turunda 8 ilçe -6 kaymakamlık (Arnavutköy, Başakşehir, Beylikdüzü, Çatalca, Kağıthane ve Pendik) ve 2 belediye (Bahçelievler ve Beyoğlu)- bilgi paylaşımında bulunmamış, Suriyelilerle ilgili bilgi kaynağı olarak emniyeti önermişlerdir. Emniyet müdürlükleri, mültecilerin İstanbul'da devlet tarafından kayıt altına alınarak koruma statüsü elde etmeleri için ilk gittikleri yerlerdir. Eylül ve Ekim'deki aramaların ikinci turunda ise bu ilçelerden hiçbiri emniyeti önermemiştir. Bunun yerine her ilçe, aramalarımızı belediye ya da kaymakamlık bünyesindeki sosyal hizmetler birimlerine aktarmış, burada da bize ya bilgi sağlanmış ya da herhangi bir bilginin olmadığı söylenmiştir. Aramaların ikinci turunda yalnızca 2 ilçe (Büyükçekmece ve Üsküdar kaymakamlıkları) aramaları emniyete yönlendirmiştir. Aramaların emniyete yönlendirildiği ilçelerde Suriyelilerle ilgili yerel düzeyde fazla bir bilginin bulunmadığı ya da özellikle Suriyelilerle ilgili çalışmalar yapan destek mekanizmalarının az olduğu görülmüştür. Belediye ya da kaymakamlığa gidip sosyal hizmetler birimlerinden yardım almayan Suriyeliler için Emniyet Müdürlüğü, herhangi bir devlet kurumuyla olan ilk ve son temas noktasıdır.

Araştırmamızın devam ettiği altı aylık periyotta daha çok belediye ve kaymakamlığın bölgelerindeki Suriyelilerin varlığının farkına vardığı gözlemlenmiştir. Örneğin Mart ayında Beyoğlu, Kağıthane ve Pendik belediyeleri ve kaymakamlıklarındaki yetkililer bölgelerinde Suriyeli ya da başka mülteci grupları hakkında bilgileri olmadığını söylemiş ve emniyeti aramamızı önermişlerdir. Altı ay sonra, Eylül ayında yeniden aradığımızda bu belediyeler, bölgelerindeki Suriyelilere ve onlarla etkileşimlerine dair daha fazla bilgiye sahip olduklarını ortaya koymuşlardır. Ortaya çıkan yeni bir yönelim de bilgiye erişim için İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ni ya da İstanbul Valiliği'ni aramamızı öneren belediyelerin sayısı olmuştur. Beykoz ve Sarıyer belediyeleri İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ni önermiştir. Çekmeköy ve Kağıthane belediyeleri Suriyelilerle ilgili meselelerde İstanbul Valiliği ile işbirliği yaptıklarını söylerken, Kartal ve Fatih belediyeleri valiliği bir bilgi kaynağı olarak önermişlerdir. Bununla

25 Sultanbeyli Mülteci Koordinasyon Merkezi yetkilisiyle görüşme sırasında, 2 Nisan 2016.

26 Kadıköy Belediyesi e-posta başvurusu talep etmiştir.

birlikte İstanbul Valiliği, arandığında kendilerinde bir bilginin olmadığını belirterek AFAD'ı aramamızı önermişlerdir. Bu süreç iki kere tekrarlanmış, her iki muhatap da AFAD'ı aramamızı önermiştir. AFAD arandığında, aramamız için "yardım" hattı olarak tanımlanan GİGM ofisinin numarası önerilmiş, bu numaraya ve GİGM İstanbul Müdürlüğü'ne yaptığımız birçok arama denemesi ise başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

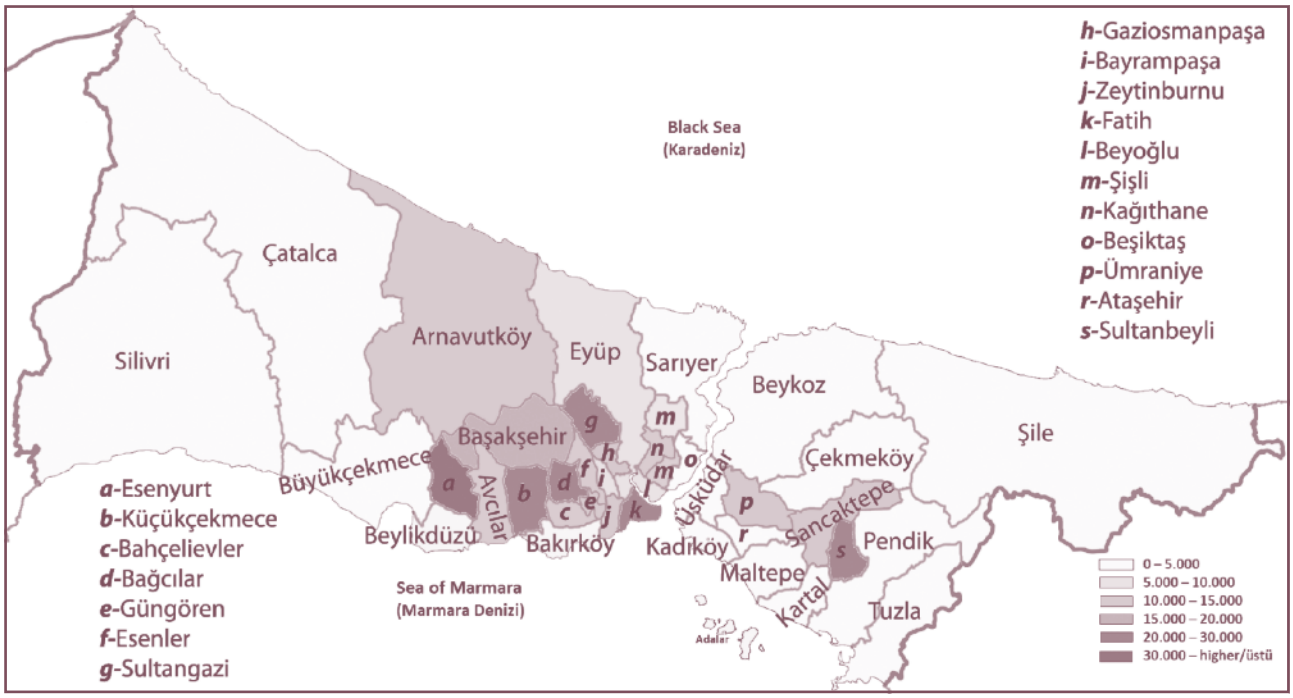
Bazı belediyelerin önerisine karşın, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin de Suriyelilerle ilgili yeterli bilgisi olmadığı görülmüştür. Büyükşehir belediyesi sosyal hizmetler birimlerinin Suriyelilere ilişkin herhangi bir bilgisi bulunmamakla beraber bizi vatandaşların belediye ile ilgili bir sorunları olduğunda aradıkları Beyaz Masa'ya aktarmışlardır. Beyaz Masa'ya göre Büyükşehir Belediyesi mültecilere özel herhangi bir çalışmada bulunmamaktadır. Ancak Türk vatandaşları gibi kimlik numarası olan Suriyeliler, belediyeye başvurduklarında yardıma hak kazanmaktadırlar. Zaman zaman büyükşehir belediyesi aylık doldurulan bir alışveriş kartı vermek gibi mali yardım sunmakta ve marketlerden belli başlı bazı ürünleri almalarına olanak sağlamaktadır. Belediye aynı zamanda giysi bağışlamakta ve kışın evsizlere kalacak yer sağlamaktadır. Beyaz Masa'daki yetkiliye göre, bazı Suriyelilere kendi ilçe belediyeleriyle temas kurmaları önerilirken, kayıtsız Suriyeliler İstanbul Valiliği'ne yönlendirilmektedir.

Kaymakamlık birimleri arasında kimin Suriyelilerle ilgili bilgi sahibi olduğu konusundaki karışıklık ve iletişimsizlik de karşımıza ayrı bir sorun olarak çıkmaktadır. Örneğin, Mart ve Nisan'da sekiz farklı ilçe, bizi kaymakamlığın vatandaşlık ve ilçe sakinlerinin kayıtları (doğum, ölüm ve diğer vatandaşlığa ilişkin konular) ile ilgilenen bir birimi olan Nüfus Müdürlüğü'ne yönlendirmiştir. Yönlendirilen birimlerin hiçbiri Suriyeliler hakkında somut bir bilgiye sahip değilken, bizi ya emniyete ya da kurumun dışındaki olası bilgi kaynaklarına yönlendirmişlerdir. Araştırmanın ikinci turunda yalnızca üç ilçe aramalarımızı nüfus müdürlüğüne yönlendirmiştir. Emniyet, GİGM ve AFAD gibi harici kurumlara yapılan yönlendirmeler altı aylık sürede azalmış, aramalar belediye ve kaymakamlık birimleri arasında daha sık bağlanmaya başlamıştır. Bu da kurumsal bilgi ve prosedürlerde bir gelişme olduğu izlenimini uyandırmaktadır. Ancak yerel yönetim sistemleri yine de bürokratik olmaya devam etmekte, birimler ve bölümler arası aktarılan aramalarda sorulan soruların cevabını bulmak çok zor olmaktadır. Genellikle belediye ve kaymakamlık yetkilileri birbirlerinden haberdar gözükmemektedir. Ayrıca, departman isimlerinin ilçeden ilçeye farklılaşması karmaşayı daha da artırmaktadır. Örneğin, bir belediyede Sosyal Hizmetler Müdürlüğü olan birim, bir diğerinde Sosyal Yardım Müdürlüğü olarak adlandırılabilmektedir.

Suriyelilerin İlçelerdeki Kayıtları

Bazı ilçelerdeki sosyal hizmetler birimlerinin Suriyeliler için kayıt sistemi bulunmaktadır. Bu sistemlerdeki sayıların bir kısmı ilçe tahminine dayanırken, diğerleri emniyetle iletişim sonucu oluşturulmuştur. Emniyete yalnızca bir kere kimlik kartları ile koruma statülerini almak için giden Suriyeliler yaşadıkları ilçeye kayıt yaptırmamış olabileceğinden, belediyeler arası hareket eden Suriyeli nüfusunu takip etmek için emniyetin ayrı kayıt tutması yararlı olmaktadır. Bazı ilçeler, -Bağcılar Kaymakamlığı ve Esenyurt, Eyüp ve Sancaktepe belediyeleri- Suriyelileri bölgelerine ilk gelmeye başladıkları 2013'ten beri kendi kayıtlarını tutmaktadırlar. Diğer yandan belediyelerin Suriyeli mensuplarını nasıl saydığına dair belirlenmiş bir sistem yoktur. İki ilçe (Bağcılar SDYV ve Şişli Belediyesi) birey bazında sayarken, diğer dördü (Çekmeköy, Esenler, Esenyurt ve Eyüp belediyeleri) hane bazında saymaktadır. Beyoğlu Belediyesi, bölgesindeki Suriyelilere ilişkin istatistikleri beraber çalıştıkları bir STK olan Sosyal Market Vakfı'ndan almaktadır. Şişli Belediyesi, Suriyelileri emniyet kayıt numaralarına göre kaydetmektedir. Küçükçekmece Belediyesi ise hem birey hem de hane olarak saydıklarını belirtmiştir. Sancaktepe Belediyesi Sosyal Hizmetler Dairesi, bölgelerindeki Suriyelileri hane bazında saymakta, kaymakamlık ise emniyetin rakamlarını kullanmaktadır. Bütün kaynakların da onayladığı üzere, genellikle bir kira sözleşmesine dayanan hane olarak sayma sistemi, iki, üç, hatta dört ailenin bir hanede yaşayabilme durumundan ötürü Suriyelilerin sayısını tahmin etmeyi zorlaştırmaktadır.

Şekil 1 İstanbul belediyelerindeki kayıtlı Suriyeliler[27]



Bu harita, Temmuz 2015 itibariyle GİGM'in İstanbul'un ilçelerindeki kayıtlı Suriyelilere ait istatistiklerine dayanmaktadır.[28] Telefon görüşmelerinde Esenyurt, Kartal ve Sultanbeyli belediyeleri ile Bağcılar ve Sancaktepe kaymakamlıkları bölgelerindeki Suriyelilere ilişkin Mart ve Nisan 2016 tarihlerine ait tahminlerini vermişlerdir. Eylül ve Ekim aylarında Beyoğlu, Çekmeköy, Esenler, Esenyurt, Gaziosmanpaşa, Güngören, Kağıthane, Küçükçekmece, Pendik, Şişli, Sultanbeyli ve Zeytinburnu bölgelerindeki tahmini Suriyeli sayılarını paylaşmışlardır. Bağcılar Kaymakamlığı, bölgelerinde 28,000 Suriyeli olduğunu tahmin etmektedir. Kartal'da kayıtlı 1,530 Suriyeli bulunurken, Sancaktepe'de kayıtlı 9,000 Suriyeli olmasına rağmen, yetkililer Mart ayındaki sayının kayıtsız Suriyeliler de eklendiğinde 12,000 civarında olduğuna inanmaktadırlar. Sultanbeyli'de Nisan 2016 tahmini olan 18,000 Suriyelinin 17,000'i kayıtlıdır. Bu sayı Eylül 2016'da 18,668 kayıtlı Suriyeliye çıkmıştır.[29] Beyoğlu Belediyesi kendilerine yalnızca 1,000 Suriyelinin kayıt olduğunu söylerken, Çekmeköy bölgelerinde 1,000 Suriyeli olduğunu tahmin etmektedir. Güngören Kaymakamlığı bölgede 3,000 kayıtlı Suriyeli olduğunu söylerken belediye ise kayıtsızlarla birlikte bu sayının en az 4,000 olduğuna inanmaktadır. Benzer şekilde Küçükçekmece bölgelerinde 40,000'den fazla Suriyeli (kayıtlı ve kayıtsız) olabileceğini tahmin edilmektedir. Şişli bölgesinin ilçelerinde 10,000 Suriyelinin olduğuna inanılmakta iken Kağıthane'de tahmini 8,000 Suriyeli yaşamaktadır. Zeytinburnu'nda 2,000 kayıtlı Suriyeli bulunmakta ancak bu bölge insanların sık sık yer değiştirdiği transit bir bölge olduğu için belediye gerçek sayıdan emin olmadığını belirtmiştir. Pendik'te kayıtlı 600 Suriyeli aile, Gaziosmanpaşa'da 1,150 aile ve Esenler'de 3,000 aile vardır. Esenyurt'ta Mart ayında kayıtlı 9,000 aile bulunduğu belirtilmiştir. Ancak Esenyurt Belediyesi, hanelerde birden fazla ailenin ikamet ettiğini, bölgelerinde 25,000'i kayıtlı, 15,000'i kayıtsız olmak üzere toplamda 40,000 Suriyeli olmasının muhtemel olduğunu belirtmiştir.

Bu sayılar verilirken, kimlerin mülteci sayıldığı konusu da belediyeler arasında değişiklik göstermektedir. Çoğu ilçe yalnızca Suriyeli mültecileri takip etmektedir. Suriyelileri takip eden ilçelerde bölgesel ya da etnik kökenleri ile ilgili daha spesifik bilgiler bulunmamakla birlikte, hem Esenyurt hem de Eyüp ilçelerinde Suriyeli Kürtler, Araplar ve Türkmenlerin karışık olarak bulunduğunu belirtilmiştir. Sancaktepe Belediyesi'nde Afgan, Iraklı, Mısırlı ve Pakistanlı aileler de olmak üzere bütün mülteci ailelerin kaydı bulunmaktadır. Sancaktepe ilçesi Suriyeli ve Suriyeli olmayanları takip etmek için iki farklı sistem kullanmaktadır. Görüşülen

27 Ayhan Kaya ve Aysu Kıraç, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Istanbul*(Istanbul: Hayat Destek, Nisan 2016), 13.

28 Kaya ve Kıraç, *Vulnerability*, 13.

29 Görüşme, Sultanbeyli Belediyesi'nden yetkili, 2 Nisan 2016. Telefon görüşmesi, Sultanbeyli Belediyesi, 26 Eylül 2016.

yetkiliye göre Suriyeliler önce emniyette, daha sonra da Sancaktepe Kaymakamlığı'na yardım almaya geldiklerinde kayıt edilmektedirler. Ayrıca Sancaktepe Belediyesi Suriyeli olmayanları da kayıt etmektedir. Bu da diğer mülteci gruplarını değil de Suriyelileri korumak ve önceliklendirmek için düzenlenen yasal koruma önlemlerini göstermektedir.

Buna ek olarak, konuştuğumuz belediyelerden bazılarında Suriyelilere dönük birimler ya da merkezler vardır. Esenyurt'ta Suriyeliler için belediyeye ait, Arapça bilen kişilerin hizmet verdiği bir irtibat bürosu bulunmaktadır. Büro, ihtiyaca göre Suriyelileri dil kurslarına ya da sağlık hizmetlerine yönlendirmektedir. Şişli Belediyesi'nde "Göç Yardım Masası ve Merkezi" ya da kısaca "Mülteci Masası", Ekim 2015'te açılmıştır. Burada yalnızca Suriyelilerle değil, bölgedeki diğer yardıma muhtaç mülteci ve göçmen gruplarla da çalışan sosyologlar, sosyal görevliler ve psikologlar görev almaktadır. Küçükçekmece Sosyal Hizmetler Dairesi'nde ise Türkçe ve Arapça bilen yetkililer tam zamanlı olarak çalışmakta, mültecilere özel oldukça faal bir masa bulunmaktadır. Son olarak, Sultanbeyli Belediyesi'nin aralarında çalışma iznine sahip Suriyelilerin de bulunduğu tam zamanlı çalışanları olan Mülteci Koordinasyon Merkezi vardır. Emniyetlerde kayıt olan Suriyelilerin GİGM numaraları, belediye tarafından verilen özel numaralarıyla bu merkezde kayıt edilir. Merkez, Suriyelileri hakları konusunda bilgilendirmek ve temel ihtiyaç değerlendirmesi yapmak gibi bir dizi hizmet sunmaktadır.

İşlem merkezleri ya da idari masalar gibi Suriyeli mülteci meselesinin üzerine eğilecek daha kalıcı protokoller oluşturmak için belediyeler tarafından yapılan uyarlamalar, devlet kurumları ile koruyucu ve duyarlı yerel yönetim arasında iletişimi teşvik etme açısından olumludur. Esenyurt gibi bazı örneklerde, yetkililer bunun daha fazla Suriyelinin ilçeye gelmesine yol açtığını ve ihtiyaçlarını etkin bir şekilde karşılamak için yerel kapasiteyi arttırdığını belirtmişlerdir. Böyle bir göçün muhtemel uzun dönem sonuçlarından biri de mültecilerin ve Suriyeli nüfusun ihtiyaçlarının karşılandığı çevreden izole azınlık mahallelerinde toplanarak gettolaşmalarıdır.

Temel Hizmetlerin Tahsisi

Devlet desteği almak için Suriyelilerin maddi yetersizliklerini kanıtlamaları gerekmektedir. Üsküdar Belediyesi, bu sürecin ilçelerinde nasıl çalıştığını şu şekilde ifade etmiştir: Kişi emniyete kayıt olduktan sonra muhtardan durumunu gösteren bir yoksulluk belgesi almaktadır.[30] Bundan sonra eve bir görevli gönderecek olan belediyenin sosyal hizmetler birimine başvurmaları gerekmektedir. Bunu takiben bir hafta içinde yardım sağlanabilmektedir. Bu, belediyenin geçinebilmek için sosyal yardıma ihtiyaç duyan her sakinine uyguladığı standart bir süreçtir.

Elektrik, su, vb. faturalarını ödeyemeyen Suriyeliler, belediyenin yapamadığı yardımı sunabilecek çeşitli hayır kurumları ve derneklere yönlendirilmektedir. Fatih Belediyesi, yardım arayan Suriyelileri genellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi Sosyal Hizmetler bölümüne ya da AFAD'ın İstanbul İl Müdürlüğü gibi diğer kuruluşlara yönlendirmektedir. Eyüp Belediyesi Sosyal Destek Hizmetleri Müdürlüğü, ailelere yiyecek, giyecek ve ev eşyaları gibi yardımlarla destek olmaya çalışmaktadır. Ayrıca bu müdürlük, yılda bir kez olmak üzere doğal gaz faturalarını ödemekte güçlük çeken ailelere yardımda bulunur. Eyüp, Esenyurt ve Küçükçekmece Belediyeleri, bağışlanmış eski giysi ve mobilya gibi eşyaları Suriyelilere dağıtmaktadır. Hem Küçükçekmece hem de Sancaktepe, Suriyeli ve diğer mülteci grupları da dahil olmak üzere ihtiyacı olan herkese eşya bağışında bulunmaktadır. Görüşülen bütün sosyal hizmetler müdürlükleri, Suriyelilere yardımda bağışların dağıtımının başlıca yollardan biri olduğunu belirterek, bağışlanan eşyalar için ilçelerindeki insanların cömertliğine dikkati çekmişlerdir. Kaymakamlığa bağlı Bağcılar Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Vakfı, ilçelerinde barınma ile ilgili yardımda bulunduklarını, gıda yardımının ise belediye tarafından yapıldığını belirtmiştir.

Barınma, çoğu belediyenin kapsamında olmasa da[31] ilçeler arasında algı farkları bulunmaktadır. Üsküdar Belediyesi, barınacak yer bulmanın Suriyeliler için en büyük zorluk olduğunu kaydetmiştir. Sultanbeyli'de barınacak yer bulamayan yeni gelen mülteciler, belediyenin misafir evinde kendilerine barınacak yer bulana kadar kalabilmektedirler. Belediye gerekirse bir aylık kira yardımında da bulunmaktadır. Pendik Belediyesi, barınmayı bölgelerindeki en büyük sorun olarak tanımlamıştır. Diğer yandan, tahmini 40,000 Suriyelinin yaşadığı Esenyurt Belediyesi'nde barınma ve temel hizmetler acil bir sorun olarak görülmemektedir. Belediyelerin barınma problemine yaklaşımlarındaki farklılığın, konut mevcudiyetindeki coğrafi farklılıklar ve İstanbul'da ilçeler arası fiyat farklılıklarından kaynaklanması muhtemel görünmektedir. Örneğin,

30 Muhtarlar, Türkiye'de yerel devlet sisteminin en alt düzeyini temsil ederler. Büyük şehirlerde, yüzlerce belki de binlerce mahalle olabilir ve her biri için yerel halk tarafından bir *muhtar* seçilir.

31 Bu; Bağcılar, Esenler, Esenyurt, Eyüp, Küçükçekmece, Sancaktepe, Şişli ve Üsküdar'ın yazılı cevapları ile Sultanbeyli Mülteci Koordinasyon Merkezi'nden bir temsilciyle yaptığımız görüşmeyi kapsamaktadır.

Avrupa yakasındaki Bağcılar ve Başakşehir ilçelerinde çok sayıda konut bulunması, Suriyelilere daha fazla barınma imkânı sunmaktadır.

Bazı belediyeler, bölgelerindeki Suriyelileri uygun sağlık merkezlerine yönlendirme konusunda aktif bir rol oynamaktadırlar. Zeytinburnu Belediyesi, evlere bir takım sağlık hizmetleri sağlamaktadır. Aynı zamanda belediye, yeterli düzeyde Türkçe iletişim kurabilenlere psikolojik destek hizmeti de sağlamaktadır. Küçükçekmece Belediyesi'nin Suriyelilerin sağlık vb. bilgilerinin kaydedildiği bir sistemi bulunmaktadır.[32] Resmi bir uygulama olmamasına rağmen, örneğin bacağın kaybedilmesi ya da ölümcül hastalık gibi istisnai durumlarda hastane masraflarını Küçükçekmece Kaymakamlığı ödemektedir. Sultanbeyli Belediyesi, sağlık şikâyeti ile gelenleri hemen bölgedeki sağlık çalışanlarına yönlendirmektedir. Sultanbeyli Belediyesi kliniklerinde birkaç Suriyeli doktor da çalışmakta iken, hasta gerekli tedaviyi göremez ise daha kapsamlı sağlık kurumlarına yönlendirilmektedir. Eyüp Belediyesi'ndeki Sosyal Hizmetler Masası, sağlık hizmetlerine erişimin Suriyeliler için kolay olduğunu ve Suriyelileri doğum için ilçedeki anlaşmalı oldukları bir hastaneye gönderdiklerini belirtmiştir. Esenyurt Belediyesi, sağlık hizmetleriyle ilgili en büyük sıkıntının erişimden daha çok Suriyelilerin sağlık çalışanlarının söylediklerini anlamamasından kaynaklandığını belirtmiştir.

Belediyelerin sosyal hizmetler görevlileriyle yapılan görüşmelere bakıldığında asıl sorun, bu temel hizmetlerin sağlanmasından ziyade Suriyelilerin bu temel hizmetlere maddi güçlerinin yetebilmesi için iş bulmalarına yardım etmektir. İstihdam sağlanması, yeni kabul edildikleri ülkede Suriyelilerin kendi sorumluluklarını almalarını sağlaması ve haysiyetlerini onarması kadar maddi açıdan muhtaç olmamalarına ve kendi evlerini kurmalarına olanak tanımaktadır. Sancaktepe sosyal hizmetler görevlisi, iş arayanlara rehberlik eden ve zor durumdaki Suriyelileri yönlendirdikleri, belediyeye ait bir kariyer merkezi olduğunu belirtmiştir. Suriyelilerin istihdamı ve çalışma izinleri, derinlemesine araştırılmaya değer karmaşık meselelerdir ancak bu çalışmanın kapsam dışındadır.

Eğitim

Eğitim, Suriyelilere hizmet sağlama noktasında yerel yönetimler tarafından en karmaşık ve sorunlu alan olarak görülmektedir. Suriyelilerin ülkeye yerleşmelerindeki en büyük engel olarak sıklıkla atfedilen dil engeli, belki de en şiddetli olarak eğitim alanında hissedilmektedir. Görüşülen bütün yerel yönetimler, çocukları okula kayıt etmenin en büyük yerel sorunlardan biri olduğunu belirtmiştir. İlçeden ilçeye Suriyelilerin eğitime erişimi açısından büyük farklar olsa da bütün ilçeler eğitim altyapısını geliştirmeye yönelik arzularını ifade etmişlerdir.

Bağcılar ilçesinin Suriyeliler için Arapça ve Türkçe eğitim veren üç okulu bulunmaktadır. Fakat diğer ilçelerde olduğu gibi yetkililer, bölgedeki okula yazılması gereken 12-13 yaşlarındaki çocukların kötü şartlar altında tekstil ve giyim sektöründe çalıştığının farkında olduklarını belirtmişlerdir. Küçükçekmece, okullara yapılan kayıtları takip etmek için bölgelerindeki Suriyelilere yönelik özel okullar ve devlet okullarıyla çalışmaktadır. Güngören Belediyesi, faaliyetlerini izlemek ve her şeyin yolunda gittiğinden emin olmak için ilçedeki iki Suriyeli okulla birlikte çalışmaktadır. Ayrıca Güngören'de, 1,300 öğrenci ile 84 Suriyeli öğretmenin bulunduğu iki özel okula, Eyüp, Esenler, Bahçelievler, Bağcılar ve Fatih gibi diğer ilçelerden de gelen öğrenciler bulunmaktadır. Bu okullar, Suriye'deki müfredatı izlemekle birlikte Türkçe dil dersleri de vermektedir.

Fatih Belediyesi'ndeki yetkililere göre, ilçe kaymakamlığı Suriyeliler ve diğer yabancılar için hem Türkçe hem İngilizce dersler verilmesini sağlamaktadır. Kaymakamlık, öğretmenlerin teminiyle ilgilenmekte; belediye ise yeri tesis etmektedir. Ayrıca Esenyurt Belediyesi de kendi eğitim kurslarını verirken, ilçede Suriyeliler için Suriye'deki müfredata uygun eğitim veren bir okul açmışlardır. Zeytinburnu Belediyesi hem yetişkinler hem de çocuklar için Türkçe dil kursları sunmaktadır. Kurslar, İlçe Halk Eğitim Merkezi'nden gelen öğretmenlerle düzenlenmekte ve üç ay sürmektedirler. Ayrıca belediyenin göçmen kadınlara yönelik eğitimlerin verildiği bir merkezi de vardır.

Sancaktepe Belediyesi'nin, bölgelerindeki Suriyelilerin eğitimi için olumlu bir değerlendirmesi olmakla beraber, belediye hem Türkçe hem de Arapça eğitime sahip okullar hakkında ebeveynlere tavsiyelerde bulunmaktadır. Aynı zamanda Sultanbeyli Belediyesi'yle iki ilçenin arasında bulunan geçici bir eğitim merkezinde Suriyeli çocukların eğitiminin sağlanması için iş birliği yapılmaktadır. Bu merkezde Nisan 2016'da yaklaşık 1,000 öğrencinin bulunduğunu ifade eden Sancaktepe Belediyesi, Eylül 2016'da 1,200 öğrenci olduğunu teyit etmiştir. Sultanbeyli Mülteci Koordinasyon Merkezi'ndeki yetkililere göre ilçe, %50'lik okul kayıt oranıyla[33] övünmektedir ki bu oran kentli Suriyeliler

32 Küçükçekmece Belesiyesi kişilerin sağlık, yaş, kimlik numarası, mesleği, vb. bilgilerini kayıt altında tutmaktadır. Ayrıca, ihtiyaçlarını ve akrabalarının Suriye'de mi yoksa Avrupa'da mı olduklarını öğrenmeye çalışmaktadır.

33 Sultanbeyli yetkilisiyle görüşme, İstanbul Politikalar Merkezi, 2 Nisan 2016.

için %25 olan ülke ortalamasının hayli üzerindedir.[34] Belediye, yardım isteyen ve okul çağında çocuğu olan ailelerin yardım alabilmeleri için çocuklarını okula kaydetmelerini zorunlu tutmuştur. Pratikte ise bunun nasıl uygulandığı belirsizdir. Sultanbeyli yetkilileri, Türk öğrenciler için yeterli okulun olmadığını ve daha fazla okul yapılması gerektiğini, böylece Suriyelilerin de bundan yararlanabileceğini belirtmiştir.

Şişli Belediyesi'den bir yetkili, beş yıldır Türkiye'de olup da hiç resmi eğitim almamış olan okul çağındaki Suriyeli çocukların olduğunu belirterek, ilçelerindeki Suriyelilerin eğitim durumu ile ilgili çok karamsar bir değerlendirmede bulunmuştur. Yetkili, bu meselenin daha da kötüleşmesi halinde yakın gelecekte sosyal sorunlara yol açabilecek kayıp bir neslin oluşacağı konusunda uyarılarda bulunmuştur. Sancaktepe'deki meslektaşı gibi Şişli'deki yetkili de, Suriyeli ailelerin daha çok okul ücreti isteyen ve bu ailelere pahalı gelen özel Suriyeli okullarını tercih ettiğine değinmiştir. Suriyelilerin eğitimine dair raporlarda genel olarak ailelerin çocuklarını maruz kaldıkları zorbalık/sataşma, kapasite yetersizliği[35] ya da ileride evlerine geri dönmenin umuduyla, Türkiye'deki devlet okullarına göndermekten vazgeçtiklerini belirtmektedirler. Şişli'den yetkili, devlet okullarına olan bu direncin çözülmesi gerektiğine dikkat çekmiş ancak bu durumu değiştirmenin kimin sorumluluğunda olduğuna değinmemiştir.

Kaynak Yaratma; Devlet Kurumları ve STK'lar ile İşbirliği

Birçok İstanbul belediyesine, Suriyeliler ve mülteciler ile ilgili ek kaynak sağlanmamıştır. Belediye ve kaymakamlık yetkilileri ilçelerindeki Suriyelilere yardım etmek için mevcut bütçeleriyle hareket ettiklerini söylemişlerdir. Aldıkları ek yardım daha çok bağışlar yoluyla olmaktadır. Özellikle Suriyeliler için belirlenmiş herhangi bir fon görünmemektedir. Kaymakamlığa genel yoksulluk yardımı olarak bir "dayanışma fonu" tahsis edilmekte ve tahminen bu kaynağın bir kısmı Suriyelilerin ihtiyaçları için kullanılmaktadır.[36]

Yerel yönetimler, genel sosyal hizmetler için büyük ölçüde mevcut bütçelerine bel bağladıkları için STK'larla işbirliği yerel yönetimlerin erişimini ve etkinliğini arttırmaktadır. Küçükçekmece ve Kağıthane gibi birçok belediye STK'larla işbirliği yapmazken diğerleri proje uygulamak ya da bölgede olup bitenle ilgili bilgi almak için birlikte çalışmaktadır. Şişli ve Beyoğlu belediyelerinin ikisi de gönüllülerin öncülük ettiği ve muhtaç insanlar için bağışlanmış yiyecek, giyecek ve ev eşyası dağıtan Sosyal Market Vakfı ile çalışmaktadır.[37] Suriyelilerin bu vakıftan yardım almak için geçici koruma kimlik kartlarını göstermeleri gerekmektedir. Beyoğlu Belediyesi bu bilgiyi ihtiyaç halinde Sosyal Market Vakfı'na erzak sağlayabilmek ve kendi birimlerini bölgedeki Suriyeli sayısı hakkında bilgilendirmek için kullanmaktadır. Kendi göç merkezine ek olarak Şişli Belediyesi; Mülteci Hakları Merkezi, İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı, Türkiye Aile Sağlığı ve Planlaması Vakfı gibi birtakım diğer STK'lar ile mülteci hakları ve kadın sağlığı konusunda bilgilendirme hizmeti sağlamak ve çalıştaylar düzenlemek için işbirliği yapmaktadır. Esenyurt Belediyesi Suriyelilere kışlık erzak dağıtımında Birleşmiş Milletler birimleriyle birlikte hareket etmektedir. Üsküdar Belediyesi, İnsani Yardım Vakfı (İHH) ve diğer STK'ların çalışmalarına değinse de bu kuruluşlarla şimdilik düzenli bir temaslarının olmadığını belirtmiştir. Esenler Belediyesi Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü kendilerinin kaymakamlık, Aile ve Sosyal Politikalar İl Müdürlüğü ve bölgedeki STK'larla işbirliğinin özellikle altını çizmiştir. Bu durum yerel ve bölgesel devlet kurumlarının hizmetlerinin bir araya getirilmesi açısından olumlu bir işarettir.

Suriyeliler için yardımların başlıca kaynağı bireysel bağışlar olmaya devam etmektedir. Bu bağışların türü ve miktarı oldukça çeşitlidir. Küçükçekmece Belediyesi, bağışların Ramazan ayında zirve yaptığını ve yılın geri kalanında düşük düzeyde seyreden döngüsel bir doğası olduğunu kaydetmiştir. Çoğu birim, toplumsal düzeyde bağışlardan söz etse de bazen zengin bağışçılardan yüksek meblağlar gelmektedir. Böyle bağışlar görüştüğümüz hiçbir yerel yönetim tarafından ele alınmamıştır. Ancak bazı bölgelerdeki orantısız miktardaki kaynaklar, bu ilçelere daha fazla bağış yapıldığı anlamına gelmektedir. Görüşülen belediye görevlilerinden hiçbiri, bağlı oldukları siyasi partinin kaynaklara erişimlerindeki etkisinden söz etmemiştir.

Yerel yönetim ve STK'lar arasındaki işbirliği, kapasite yetersizliğine bir çözüm olarak da kullanılmaktadır. Örneğin birçok belediye, göç gibi meseleleri tartışmak ve araştırmak için Marmara Bölgesi'ndeki belediye temsilcilerini bir araya getiren İstanbul merkezli bir kuruluş olan Marmara Belediyeler Birliği'nden (MBB) bahsetmiştir. Eyüp ve Fatih belediyeleri yardım sağlayamadıkları durumlarda Suriyelileri hayır kurumlarına yönlendirdiklerini belirtmişlerdir. Esenler Belediyesi

34 "When I Picture My Future I See Nothing."

35 Ibid.

36 Akademisyen ile telefon görüşmesi, İstanbul, 3 Mart 2016.

37 Sosyal Market Vakfı, http://sosyalmarketvakfi.org/hakkimizda/detay/Hakkimizda/7/1/0.

ve İnsan Kaynağını Geliştirme Vakfı (İKGV) işbirliği çerçevesinde, karşılıklı olarak birbirlerine bağlantılar önermektedirler. Örneğin, Sultanbeyli Belediyesi'nin Suriyelilerin ihtiyaçlarına cevap veren koordine temsilcilikler ağı bulunmaktadır. Belediyenin Mülteci Koordinasyon Merkezi, ailelerin ihtiyaçlarının detaylı kayıtlarını bulundurarak ilçede faaliyet gösteren hayır kurumlarını bu sisteme doğrudan bağlamıştır. Böylece belediye ilçedeki devlet dışı aktörlerin yardım çabalarına kapsamlı şekilde bilgi sağlayabilmekte ve kaynaklarını uygun bir şekilde uyarlayabilmektedir. Bazı belediyelerin Suriyelilerle etkileşimde oynadığı öncü rol nedeniyle STK'lar çoğunlukla hizmetlerine nerelerde gereksinim duyulduğuna dair yönlendirme için bu ilçelere gitmektedirler.

GİGM ve Yerel İdare

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün kurulması hem Türkiye'deki Suriyelilerin kaydının tutulmasını kolaylaştırmış hem de sistemi ve uygulamaları daha sağlam bir hale getirmiştir. Örneğin, İstanbul'daki belediyeler ve kaymakamlıklar Suriyelileri kayıt için sürekli emniyete yönlendiriyor gibi görünmektedirler. Suriyelileri kayıt altına alacak bir sistemi olmayan birçok ilçeye GİGM basit ve standart bir prosedür getirmiştir. Biometrik ekipman yetersizliği ve yüksek talepten dolayı kimlik alımı için uzun bekleme süreleri olsa da konsept oldukça basittir: emniyette kayıt ol, GİGM'den geçici bir kimlik al ve kamu hizmetlerine yasal erişimin olsun.

Pratikte GİGM kayıt sürecinin merkezileşmesi, Suriyelileri izlemek için kendi sistemleri olan bazı ilçelerin sorumluluklarını GİGM İl Müdürlüğü'ne bırakmasıyla sonuçlanmıştır. Bu, beklenenin aksine yerel düzeyde tutarsızlıklara ve geçici önlemler alınmasına neden olmuştur. Emniyetten gelen bilgi doğrudan bir GİGM İl Müdürlüğü'ne iletilmekte, bu bilgi Suriyeliler de dahil olmak üzere paydaşlarına hizmet sağlayan ilçe düzeyindeki aktörlere ise uğramamaktadır. Bir kaymakamlık görevlisi, önceden Suriyelilerin kayıtlarını tuttuklarını ancak GİGM kurulduğundan beri bunu yapmadıklarını belirtmiştir. Teorik olarak emniyetten güncel bilgi aldıkları sürece bu problemli bir durum değildir. Örneğin Sultanbeyli Belediyesi, bazen ilçe emniyeti ile sıkı işbirliği içerisine girmektedir. 2014 yılında emniyete kayıt altına alınmayı bekleyen insanların işlemlerine yardım etmeleri için 3 uzman ve 5 Suriyeli tercüman göndermişlerdir. Şimdi ise belediyenin emniyette bulunan daimî bir tercümanı bulunmaktadır. Ancak belediye ve emniyetin ilişkisinde tutarsızlıklar, bazı problemlere yol açmaktadır. Şişli ve Gaziosmanpaşa Belediyeleri, emniyet yetkililerinin Suriyeli ya da diğer göçmen gruplara ait istatistikleri kendileriyle paylaşamayacaklarını söylediklerini belirterek bu sorunun altını çizmişlerdir. Gaziosmanpaşa örneğinde, belediye yetkilileri bölgelerindeki iki Suriyelinin kimlik numarasını doğrulayamamışlardır. Sultanbeyli ve Esenyurt haricinde belediye ve emniyet birimleri arasında sürekli ve başarılı bir etkileşim görünmemektedir. Bu durum belediyelerin bölgelerindeki Suriyelileri takip etmedeki yetersiz kaynaklarından ya da bilgi paylaşımına yönelik bürokratik engellerden kaynaklanmaktadır.

Öte yandan, ilçelerde kaymakamlık, emniyet ve GİGM müdürlüğü arasında daha iyi bir iletişim var gibi görünmektedir. Pendik ve Silivri belediye yetkilileri, kendi kaymakamlıklarının GİGM ve emniyet ile temas halinde olduğunu belirtmektedirler. Bu sistem yerel düzeyde merkezî hükümet kurumları olan kaymakamlık, emniyet ve GİGM ile yerel idare olan belediye arasında bilginin kurumsal ayrımını göstermektedir. Bu durum, özellikle Suriyelilere hizmetlerini ulaştırmaya çalışan yerel idare birimi olan belediyeler için oldukça sorunludur. Üsküdar; belediye, kaymakamlık, emniyet ve valilik yetkilileri arasında düzenli karşılıklı iletişimin bulunduğu ilçelerden biridir. GİGM'nin, bir mahallede kaç Suriyelinin olduğunu bilmesi halinde bile, bu bilgiyi yerel idareye ileten herhangi bir standart mekanizmanın yetersizliği sorunlara yol açmaktadır. Beyoğlu, Sultanbeyli ve Çekmeköy gibi bazı belediyeler GİGM ile çalıştıklarını teyit ederken Şişli, Esenler ve Gaziosmanpaşa gibi diğerlerinin ise GİGM ile herhangi bir etkileşimleri yoktur. Bahsedilen belediyelerde binlerce kayıtlı Suriyeli bulunduğundan bu durum sorun teşkil etmektedir. Bazı belediyeler, bölgelerindeki Suriyelileri takip etmek için kendi sistemlerini geliştirmişlerdir.

SONUÇ

Bu araştırma, Suriyeli topluluklarla etkileşimde İstanbul'un yerel idarelerinin rolünü incelemiştir. İstanbul, Türkiye'de en çok Suriyeli'ye ev sahipliği yapan şehir olarak karşımıza çıkmaktadır. Aralık 2016 itibariyle, şehirde resmi olarak 418,000'in üzerinde Suriyeli yaşamaktadır. Bu sayı, kayıtlı olmayanlar ve başka şehire kayıtlı olanlar da düşünüldüğünde daha da artmaktadır. Bu rapor, çoğunlukla İstanbul'un 39 ilçesindeki kaymakamlık ve belediye birimleriyle yapılan telefon görüşmelerinden elde edilen bilgilere dayanmaktadır. Mülteciler ile ilgilenmesi muhtemel İstanbul yerel yönetimlerindeki bazı bürokratik mekanizmalar (hem belediye hem de kaymakamlık birimleri) olduğu kadar, bunların STKlar, uluslararası kurumlar ve devlet kurumları gibi diğer kritik aktörlerle ilişkileri de analiz edilmiştir. İstanbul'daki yerel yönetimlerin tecrübeleri belirgin farklılıklar göstermekte iken bu durum bölgelerindeki Suriyeli nüfusunun miktarıyla ve ilçe yöneticileri ile yetkililerin bireysel eğilimleriyle ilişkilendirilebilir. Yine de bazı genel kalıplar ve meselelerden bahsedilebilir.

Suriyelilerin sayısını kesin olarak kayıt etmekte, dolayısıyla da ihtiyaçlarını belirleme ve karşılamada sorunlar yaratan İstanbul'daki yerel yönetimlerin ve devlet kurumlarının çeşitli şubeleri arasında çoklu kurumsal çatlaklar bulunmaktadır. Örneğin, emniyette ilçelerdeki kayıtlı Suriyelilerin sayıları bulunmaktadır, ancak bu bilgi kaymakamlık ya da belediyelerle düzenli bir biçimde paylaşılıyor gibi görünmemektedir. Bu iletişim çatlakları; yerel yönetimlerin, özellikle de belediyelerin, ilçelerinde kaç Suriyelinin olduğunu bilmemelerine neden olmaktadır. Bazı belediyeler kendi hesaplamalarını üstlenmiş olmasına rağmen Sancaktepe örneğinde de gösterildiği gibi bu hesaplar aynı ilçedeki belediye ve kaymakamlık arasında bile farklılıklar gösterebilmektedir. Sayının ve ilçelerindeki halkın ihtiyaçlarının bilinmesi; acil durumlar, kapasiteler ve hizmetlerin planlanması yönünden yerel yönetimin gelişimi için zorunluluktur. Bu düşünce, Kağıthane Belediyesi yetkilileri tarafından dile getirilmiştir. İşlerini daha da kolaylaştıracağını düşündükleri için, kesin mülteci sayısını elde etmek üzere ilçenin her bölgesini gezmeyi düşünmektedirler. Ayrıca ilçeler içerisinde kaymakamlıklar ve belediyelerin arasında bilgi paylaşımında eksiklikler vardır. Araştırma boyunca birçok kez yerel yönetimlere yapılan telefon görüşmeleri, ilgili personelin en yetkili kişinin kim olduğuna karar vermeye çalışması yüzünden telefonun kaymakamlık belediye arasında sürekli aktarılmasına sebep olmuştur.

Yerel yönetimlerin, İstanbul'daki Suriyelilerle etkileşimde yol gösterecek herhangi bir koordinasyon süreci ya da belirli ilkeleri yok gibi görünmektedir. Bu durum, kaymakamlıklar ve belediyeler arasında değişen plansız uygulamalara yol açmaktadır. İstanbul'daki kaymakamlıkların, ilçelerindeki Suriyelileri emniyet ya da GİGM'e yönlendirerek mülteci sayılarının kayıt edilmesinde etkin rol oynadıkları görülmektedirler. Diğer taraftan İstanbul'daki belediyeler, Suriyelilerle ve bazı durumlarda da diğer mülteci gruplar ile ilgili çalışmalarda daha aktif görünmektedirler. Örneğin Esenyurt, Şişli, Küçükçekmece ve Sultanbeyli belediyeleri, Suriyelilere yönelik merkezler ya da bölümler oluşturmuştur. Genel olarak İstanbul'daki belediyeler, Suriyelileri mevcut hizmetlere ve gıda ile ev eşyası bağışı gibi sosyal yardım programlarına dahil etmiştir. Esenyurt ve Sultanbeyli gibi bazı belediyeler, bölgelerindeki Suriyelilerle ilgili meselelerde öncü bir rol üstlenmişlerdir. Bu belediyeler, bölgelerinde Suriyelilerin hakları konusunda bilgi almak için geldikleri ana merkezlerden biri olup, STKlar ise genel olarak bu belediyelere hizmetlerinin nerelerde ihtiyaç duyulabileceği konusunda yönlendirmede rol almaktadır. Ancak yine de belediyeler ile STK'lar arasında işbirliğine çok sık rastlanmamaktadır.

Yerel belediyeler, İstanbul'daki Suriyeli nüfusunun ve karşılaştıkları problemlerin boyutlarının yavaş yavaş farkına varmaktadır. Bununla birlikte birkaç yerel yönetim yetkilisi, kapasitelerini arttırmaları için daha çok mali yardım ve yönlendirmeye ihtiyaçları olduğunu belirtmiştir. Yerel yönetimler için Suriyelilere özel olarak tahsis edilmiş devlet ödeneği bulunmuyor gibi görünmektedir.[38] Belediye birimleri, çok sayıdaki yeni paydaşlarını mevcut hizmetlere dahil etmek için kendi olağan bütçeleriyle çalışmaktadırlar. Bu, birkaç yetkilinin de değindiği üzere, halihazırda bazı kapasite sorunlarının ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Dolayısıyla bazı belediyeler Suriyelileri STK'lara yardım için göndererek bu STK'ları alternatif hizmet sağlayıcı olarak kullanmaktadır. Yine de, Bağcılar ve Şişli'den temsilcilerin de işaret ettiği üzere, STK'lar uzun dönemli demografik bir geçiş için geçici ve kısa süreli bir çözüm sunmaktadır. Birkaç örnekte olduğu gibi belediyeler, bazı sosyal yardım programlarını sağlamak için ya STK'larla işbirliği yapmakta ya da ortak çalışmaya dayalı çözümler bulmak için MBB gibi bir şemsiye kuruma dönüşmektedirler. MBB, yerel yönetimler arasında iletişimi desteklemek, Suriyelilere yönelik ortak standartlar ve yaklaşımlar geliştirmek için toplantılar ve çalıştaylar düzenlemektedir. Örneğin, Kasım 2015'te, UNHCR İstanbul ile birlikte Suriyelilerle ilgili meseleleri görüşmek üzere İstanbul Vali Yardımcısı,

38 Akademisyenle telefon görüşmesi, İstanbul, 3 Mart 2016.

İstanbul İl Göç İdaresi Müdürlüğü yetkilileri, akademisyenler ve 21 belediyenin temsilcilerini bir araya getiren bir çalıştay düzenlemişlerdir.[39]

Yeni paydaşlar olarak karşımıza çıkan Suriyelilere verilen hizmetler mevcut altyapıya yük bindirmektedir. Birkaç yetkili tarafından da dikkat çekildiği üzere yerel yönetimler, çalışmalarını düzene koymak ve yardıma muhtaç topluluklara yardım etmek için daha fazla olanağın tahsisatı konusunda yönlendirici ilkelerden yararlanabilirler. Daha koordineli bir çalışma ile hizmetler ve ödenekler gibi kaynaklar daha etkili bir şekilde paylaştırılabilir. Bu sayede devlet kurumları, STK'lar ve harici kurumlara daha az bel bağlayarak birlikte çalışabilir. Bunlara ek olarak, Suriyelilerin sayıları ve lokasyonları hakkındaki istatistikler bütün devlet kurumları için ulaşılabilir olmalıdır. Suriyelilerin kayıt sistemi de, ikamet ettikleri yerlerin güncellenebilmesine imkan verecek şekilde daha esnek olmalıdır. Bu, Suriyelilerin nerelerde yaşadıklarını daha iyi takip etmeyi mümkün kılacaktır. Daha fazla bürokrasi, kurumsal ayrımcılık ve topluluklar arası husumetle sonuçlanacak yeni paralel sistemler oluşturmak yerine, Suriyeliler mevcut sisteme dahil edilmelidirler. Bunu başarmak için de yine temel hizmetlere ve yerel yönetimlere daha fazla yatırım yapılması gerekmektedir.

İstanbul yerel yönetimlerinin karşılaştığı kurumsal ve sosyal sorunlar, Suriyeliler şehre gelmeye devam ettiği sürece artacaktır. Hem Beyoğlu Belediyesi hem de Sancaktepe Kaymakamlığı, bazı günler üç ya da dört yeni Suriyeli aileyi kayıt altına almaktadırlar. Ulusal ve uluslararası aktörlerin Suriyelilere odaklanan programlarının, Suriyelilerin güneydoğudan batıdaki şehirlere ve özellikle de İstanbul'a olan coğrafi yer değişimini yansıtacak kaynakları kabul etmesi ve uyarlaması gerekmektedir. Yeni gelen birçok Suriyeli'nin kaydı alınmamış olmakla beraber, bu mülteciler sahip oldukları hakları bilmemektedir. Örneğin Fatih'te bir STK çalışanının belirttiği üzere, mahallelerine Temmuz ayının ikinci haftası iki yeni aile gelmiştir ve doğabilecek sorunlardan korktukları için kayıt olmak istememişlerdir.[40] Esenyurt ve Sancaktepe'den yetkililer zincirleme göçün kendi bölgelerindeki Suriyelilerin sayısındaki artışın önemli bir parçası olduğunu iddia etmektedirler. Akrabaları da arkalarından geldikçe bölgedeki topluluklar gittikçe büyümektedir. Aynı zamanda bazı yetkililer belirli bölgelerdeki kamu hizmetlerinin olumlu şöhreti nedeniyle bu bölgelerin yeni göçmenlere cazip geldiğine inanmaktadırlar. Sonuç olarak yerel yönetimler Suriyelilerle etkileşimden kaçınabilirler ya da bölgelerine daha çok Suriyeli çekme korkusuyla belirli önlemleri devreye sokabilirler.

Aynı zamanda Suriyelilere yönelik artan öfke, onları yerleştirmeye yönelik yerel yönetimlerin uyarlamalarını politik olarak sevimsiz kılmaktadır. Örneğin Güngören'de belediye yetkilileri, bölgedeki halkın Suriyelilerden şikâyet ettiklerini ve onları azalan çalışma ücretleri ve iş imkanlarını azalttıklarından ötürü suçladıklarını belirtmiştir. Benzer şekilde Şişli'de bazı insanlar, Suriyeliler ve bölgeye gelen diğer mülteci gruplar yüzünden mutsuz olduklarını belirtmişlerdir. Beyoğlu Belediyesi yetkilileri, bölgelerindeki Suriyelilerin belediyeden kimin daha çok ve niye yardım aldığı üzerine birbirlerini kıyasladığını, bunun da kendi içlerinde artan bir öfkeye neden olduğunu belirtmiştir. Daha organize sistemleri olan yerel yönetimler, Suriyelileri ihtiyaçlarının karşılanmadığı ilçelerden kendilerine çekmeye devam etmektedir. Bu olgu, yerel yönetimleri sistemlerini geliştirmekten caydırmaktadır. Belirli ilkeler yerel yönetimler tarafından aynı tarzda uygulanmadığı sürece destek sağlayan bölgelere göç devam edecektir, bu da uzun vadede gettolaşmaya ve güvenlik sorunlarına neden olabilir.

Türkiye'de kayıtlı Suriyelilerin %90'ı iş ve yerleşme için daha iyi imkanlar sunan şehirlerde yaşamaktadır. Türkiye'nin şehirlerindeki Suriyelilerin yeni bir hayat kurmaya çalıştıkları için uzun dönemli ya da kalıcı olarak yerleşmeleri olası görünmektedir.[41] Bu nedenle, kentsel alanlarda onlara destek sağlamak, sadece kamplardaki gibi insani bir mesele değil, uzun dönemli gelişim ve bürokrasi zorunluluğudur. Şehirlerdeki Suriyeliler öncelikle yasaların, politikaların ve uygulamaların tutarsızlığı nedeniyle savunmasız kalabilmektedirler. Diğer yoksul kesimler gibi hayatta kalabilmek için bile olsa işlenen suçlar, özellikle dışlanmış bir genç nüfus varsa, uzun vadede muhtemelen artacaktır. Dışlanmış şehir topluluklarında suç, şiddet ve depresyon gibi sağlık sorunları daha sık görülmektedir. Sağlıktan güvenliğe, temel hizmetlere erişimde eksiklik de bu bölgelerdeki güvensizlik duygusunu arttırmaktadır. Böyle durumlarda, suç çetelerinden radikal gruplara kadar değişen alternatif yerel güç sistemleri ve ideolojileri ortaya çıkabilmektedir. Kentsel alanlarda Suriyeliler gibi savunmasız topluluklarla etkileşim kurmak, yerel yönetimlerden devlet kurumlarına kadar duyarlı ve etkili bir liderlik gerektirmektedir. Ulusal ve bölgesel idareler, politikaları belirlemede kritik öneme sahip olsalar da Suriyelilerin ihtiyaçlarının karşılandığından emin olmak, entegrasyonlarını kolaylaştırmak ve onlarla doğrudan çalışmak için daha fazla imkana sahip olanlar yerel yönetimlerdir.

39 Lauranne Callet-Ravat, "The Role of Municipalities of Turkey in the Syrian Migratory Influx Management," United Cities and Local Governments Middle East and West Asia, 19 Ocak 2016.

40 Bir STK çalışanı ile görüşme, Balat-Fatih, 21 Temmuz 2016.

41 "Turkey: Refugee crisis, ECHO Factsheet."

KAYNAKÇA

Achilli, Luigi. *Syrian Refugees in Jordan: a Reality Check.* Budapest: Migration Policy Centre, European University Institute, February 2016. Accessed June 21, 2016. http://cadmus.eui.eu/handle/1814/34904, 5, 11.

Callet-Ravat, Lauranne. "The Role of Municipalities of Turkey in the Syrian Migratory Influx Management." *United Cities and Local Governments Middle East and West Asia.* January 2016.

Canadian Consortium on Human Security. *Human Security for an Urban Century: Local Challenges, Global Perspectives*. Canadian Consortium on Human Security, 2007. http://www.alnap.org/resource/6570.

Crisp, Jeff, Tim Morris, and Hilde Refstie. "Displacement in Urban Areas: New Challenges, New Partnerships." *Disasters* 36, no. 1 (2012): 23-42.

European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection. "Turkey: Refugee Crisis, ECHO Factsheet."*European Commission, Humanitarian Aid and Civil Protection*. March 2016. Accessed June 22, 2016. http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/turkey_syrian_crisis_en_0.pdf.

Göymen, Korel, and Onur Sazak. "Introduction." In *Centralization Decentralization Debate Revisited*, edited by Korel Göymen and Onur Sazak, 17-37. Istanbul: Istanbul Policy Center and Fedrich Naumann Stiftung, 2014. 17-37.

Human Rights Watch. 'When I Picture My Future, I See Nothing': Barriers to Education for Syrian Refugee Children in Turkey." *Human Rights Watch*. November 8, 2015. https://www.hrw.org/report/2015/11/08/when-i-picture-my-future-i-see-nothing/barriers-education-syrian-refugee-children.

Kaya, Ayhan, and Aysu Kıraç. *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Istanbul*. Istanbul: Hayat Destek, April 2016.

Lewis,Dan. "Why do cities matter on the global stage?" In *Human Security for an Urban Century: Local Challenges, Global Perspectives*, edited by N/A. Canadian Consortium on Human Security, 2006. http://www.alnap.org/resource/6570.

Migration Policy Centre at the European University Institute. "Syrian Refugees: A snapshot of the crisis – in the Middle East and Europe." *Migration Policy Centre at the European University Institute*. Accessed June 20, 2016.http://syrianrefugees.eu/?page_id=72.

Morand, Mary Beth, Katherine Mahoney, Shaula Bellour, and Janice Rabkin.*The Implementation of UNHCR's Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas Global Survey – 2012*. New York: UNHCR, 2012.

UNHCR Policy on Refugee Protection and Solutions in Urban Areas. United Nations High Commissioner on Refugees. New York: UNHCR, September 2009. Accessed November 25, 2015. http://www.unhcr.org/4ab356ab6.pdf.

"Syrian Regional Refugee Response: Inter-agency Information Sharing Portal." United Nations High Commissioner on Refugees, December 4, 2016. Accessed August 1, 2016. http://data.unhcr.org/syrian-refugees/regional.php.

Woods, Auveen. *Urban Refugees: The Experience of Syrians in Istanbul*. Istanbul: Istanbul Policy Center, February 2016.

Woods, Auveen, Bianca Benvenuti, and Nihal Kayalı. "Workshop Report: Syrian Refugees in Istanbul." *IPC-Mercator Policy Brief*. Istanbul: Istanbul Policy Center, May 2016. Accessed June 23, 2016. http://ipc.sabanciuniv.edu/en/publication/workshop-report-syrian-refugees-in-istanbul/, 11.

İPM | IPC

İSTANBUL POLİTİKALAR MERKEZİ
SABANCI ÜNİVERSİTESİ KAMPUSU
ISTANBUL POLICY CENTER
AT SABANCI UNIVERSITY

ISBN: 978-605-9178-91-4

İstanbul Politikalar Merkezi
Bankalar Caddesi No: 2 Minerva Han 34420
Karaköy, İstanbul TÜRKİYE

☎ +90 212 292 49 39
+90 212 292 49 57
@ ipc@sabanciuniv.edu
w ipc.sabanciuniv.edu