TÜRKİYE'DEKİ SURİYELİLER
GÖÇ YÖNETİMİNDE BELEDİYELERİN ROLÜ

SYRIANS IN TURKEY
AND THE ROLE OF MUNICIPALITIES IN MIGRATION MANAGEMENT

Yusuf ADIGÜZEL
Nursen TEKGÖZ

December/Aralık 2019

UCLG MEWA

Supported by the European Commission

Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı (UCLG-MEWA)

Türkiye'deki Suriyeliler ve Göç Yönetiminde Belediyelerin Rolü

Prof. Dr. Yusuf ADIGÜZEL
İstanbul Üniversitesi Sosyoloji Bölümü Öğretim Üyesi

Nursen TEKGÖZ
İstanbul Üniversitesi SBE Sosyoloji Anabilim Dalı
Göç Çalışmaları Yüksek Lisans

Grafik ve Tasarım: Sedrettin KONUK

© UCLG-MEWA Yayınları
ISBN: 978-605-80101-0-9
Alemdar Mah. Yerebatan Cad. No:2 34110 Sultanahmet- Fatih/İST

Baskı ve Cilt: Elif Taymaz Matbaacılık
Yeşilköy Mah. Atatürk Cad. EGS Business Park Blokları B2 No:12/8 Bakırköy/İST
Matbaa Sertifika No: 40202

Bu yayının hakları UCLG-MEWA'ya aittir. Bu kitabın herhangi bir bölümünü, kaynak olarak atıfta bulunmadan alıntılamak yasaktır. Bu kitabın hiçbir bölümü, UCLG-MEWA'nın yazılı izni olmadan fotokopi ve diğer yöntemler ile çoğaltılamaz, dağıtılamaz veya aktarılamaz.
Yayının içeriği ile ilgili tüm sorumluluk yazarlara aittir. Yayıncı kurum ve editörler, içerik ile ilgili hiçbir sorumluluk kabul etmemektedir.

İstanbul, Aralık 2019

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ 5
1.GİRİŞ 7
2.TÜRKİYE'DE BULUNAN SURİYELİLER 9
2.1. Yaşadıkları Yerlere Göre Suriyeliler 10
2.2. Türkiye'de Bulunan Suriyelilerin Demografik Özellikleri 16
3.TÜRKİYE'DE GÖÇ YÖNETİMİNDE YER ALAN TEMEL AKTÖRLER 20
4.GÖÇ SÜRECİNDE BELEDİYELER 23
4.1. Belediyelerin Karşılaştığı Sorunlar 26
4.2. Belediyelerde Yürütülen Faaliyetler 27
4.3 Belediyelerin Yaptıkları İşbirlikleri 32
5.SONUÇ VE ÖNERİLER 35
6.BİBLİYOGRAFYA 38

CONTENT

FOREWORD 42
1.INTRODUCTION 44
2.SYRIANS IN TURKEY 46
2.1. Syrians by Their Settlements in Turkey 47
2.2. Demographic Features of Syrians in Turkey 52
3.KEY ACTORS IN MIGRATION MANAGEMENT OF SYRIANS IN TURKEY 57
4.MUNICIPALITIES IN THE PROCESS OF MIGRATION 60
4.1. Problems Faced by Municipalities 63
4.2. Activities Carried out in Municipalities 65
4.3. Collaborative Work by Municipalities 69
5.CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS 72
6.BIBLIOGRAPHY 75

ÖNSÖZ

UCLG'nin dokuz bölge teşkilatından biri olan ve Genel Sekreterliği İstanbul'da bulunan Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı (UCLG-MEWA); demokrasi, insan hakları, uluslararası dayanışma, yerel yönetim ve sürdürülebilir kalkınma ilkelerini temel alarak çalışmalarını sürdürmektedir. Orta Doğu ve Batı Asya (MEWA) Bölgesi, bulunduğu coğrafya dolayısıyla pek çok doğal ve insan kaynaklı afete maruz kalıyor. Göç, devamlı hareket halinde olan MEWA Bölgesi'nin gerçekliklerinden biri haline geldi. MEWA Bölgesi'nde yer alan Türkiye, Ürdün ve Lübnan, yüksek iç ve dış göç istatistiklerine sahip olan ülkeler arasında yer alıyor. MEWA Bölgesi, hem göç alan hem göç veren bir bölge olması ve diğer bazı faktörlerin etkisi altında olmasından dolayı, savunmasız mültecilerin dışlandığı toplumların ortaya çıkmasına yönelik riski arttırıyor.

2012 yılında dönemin UCLG Başkanlığı görevini yürüten Dr. Kadir Topbaş'ın çağrısı üzerine, uluslararası toplumun Suriyeli mültecilere ev sahipliği yapan yerel yönetimlerle dayanışmasını sağlamak amacıyla özel bir heyet kuruldu. UCLG Orta Doğu Çalışma Grubu, UCLG-MEWA, Fransa, Türkiye, Hollanda ve Kanada'daki yerel yönetim birliklerinin üyeleri, temsilcileri, uzmanlarından oluşan uluslararası delegasyonlar ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin bir araya gelmesiyle oluşturulan heyet, Türkiye, Ürdün ve Lübnan'daki Suriyeli mülteci akınını yönetmeye çalışan belediyeler üzerine bir rapor hazırlama amacını taşıyordu. Bu doğrultuda, Suriye ile sınırı olan ülkelerdeki yerel yönetimlerin, mülteci akınını nasıl yönettiklerini irdeleyen ve UCLG ağı aracılığıyla sunulan bulguları ve yardım önerilerini içeren "Municipality on the Frontline" (Ön Saflarda Yer Alan Belediyeler) başlıklı bir rapor hazırlandı.

Bunun akabinde söz konusu faaliyetler ve önceki rapor doğrultusunda, 2016 yılında "Suriyeli Mülteci Akını Yönetiminde Türkiye ve Lübnan'daki Belediyelerin Rolü" başlıklı bir rapor yayımlandı. Rapor, Suriyeli mülteci akınını yönetme konusunda Lübnan'daki belediyelerin üstlendikleri

rolü ele alıyor ve insanı merkeze alan göç yönetiminin temsilcileri olarak görevlerine dikkat çekiyordu.

Bu raporun yayınlanmasından üç yıl sonra UCLG-MEWA, belediyelerin Suriyeli mültecilerin akınıyla birlikte acil durumdan dirençliliğe, toplumsal içermeye ve kalkınmaya kadar çözüm mekanizmalarındaki farklılıkların araştırılıp rapor halinde sunulmasının gerekli olduğu konusunda karar kıldı. Bu çalışma, yerel halkı anlama konusunda belediyelerin oynadıkları kilit rolü vurgulama, göç yönetimi ve toplumsal içerme alanlarında en önemli aktör oldukları fikrini yayma noktasında üye belediyelerin gerçekleştirdiği faaliyetlerin çok önemli olduğunu vurguluyor. Diğer yandan rapor, belediyelerin fiili bir duruma karşı acil yardım sunma yaklaşımından, mültecilerin topluma dâhil edilmesi ve entegre olması yönündeki daha karmaşık ve kapsamlı bir yaklaşıma doğru değişen rolünü ele alıyor.

Değerli okurlarımız…

Göç ve mülteci krizine yönelik çözüm önerileri sunma noktasında bu raporun gelecekteki çalışmalarınız, faaliyetleriniz ve projeleriniz için referans kaynaklardan biri olacağını umuyoruz.

Mehmet DUMAN
UCLG-MEWA Genel Sekreteri

1. GİRİŞ

Göç, köken ülke ve göç edilen ülkede birden fazla aktörün rol oynadığı, siyasi, ekonomik, hukuki ve sosyal açıdan önemli değişimlerin yaşandığı, çok yönlü bir süreçtir. Bu süreçte uygulanabilir ve geçerli politikaların üretilmesi; meseleye aşina olmak ve göçmenlerle temas kurmak ile yakından ilişkilidir. Yerel yönetimlerin ise yapısal özellikleri itibariyle göçmenle kurulan ilişkinin birincil tanıkları olduğu söylenebilir. Bu kapsamda yerel yönetimler özelinde belediyeler göç ve göçmen politikalarının oluşturulması ve uygulanması açısından kilit bir aktör statüsündedir.

Bu raporun temel amacı; Türkiye'de 2011 yılından beri devam eden ve birçok önemli yapısal ve toplumsal hususu gündeme getiren Suriyelilerin Türkiye'ye göç etme sürecinde belediyelerin nasıl bir rol oynadığını anlamaya çalışmaktır. Bu rapor, devam etmekte olan göç politikalarını geliştirme çalışmaları ve Türkiye'ye doğru artan Suriyeli sığınmacı akını yönetiminde yerinden ve yerel bir aktör olarak belediyelerin yapmakta olduğu çalışmaları incelemektedir. Bu kapsamda, çalışmada belediyelerin Suriyeliler konusunda yaptıkları çalışmalar, temel başlıklar şeklinde ele alınmıştır. Bununla birlikte, belediyelerin yaptıkları faaliyetlerde karşılaştıkları sorunlar ve bu sorunlara yönelik çözüm önerileri de sunulmuştur. Ayrıca, bulunan Suriyelilerin yaşadıkları yerler ve imkânlar anlaşılmaya çalışılmış ve göç yönetiminde rol alan temel aktörlere değinilmiştir.

Temel aktörlerle röportajlar, (devlet organları, belediyeler, uluslararası ve yerel STK'lar) literatür taraması ve masabaşı araştırmalar yoluyla hazırlanan bu rapor, Aralık 2018- Ocak 2019 tarihlerindeki güncel verilerle desteklenmiştir. Türkiye'de geçici koruma hukuki statüsü kapsamında bulunan Suriyeliler mevcut literatürde çoğunlukla mülteci olarak adlandırılmaktadır. Ancak, Türkiye'nin coğrafi çekinceyle taraf olduğu 1951 Cenevre Sözleşmesi gereğince Türkiye'de bulunan Suriyeliler mülteci statüsünde bulunmamaktadır. Bu çalışmada, Suriyeliler için sığınmacı, göçmen ve mülteci kavramlarının sosyolojik karşılıkları baz alınmış, hukuki karşılıklarına atıftabulunulmamıştır.

Bu raporda ele alınan hususlar, bugün sayıları yaklaşık 3.6 milyonu aşan ve zorunlu olarak göç etmiş bireylerin yönetilmesinde önemli bir aktör konumunda olan belediyelerin oynadığı role ilişkin birtakım ipuçları vermektedir. Çalışma sonucunda elde edilen bilgiler göstermektedir ki; belediyeler, Suriyelilere yönelik faaliyetlerinde hukuki, siyasi, ekonomik ve sosyal birçok sorunla karşılaşmalarına rağmen kendi sınırları içerisinde yer alan Suriyeli nüfusun yararına pek çok proje ve faaliyet gerçekleştirmektedir. Suriyelilerin göç yönetiminin daha sağlıklı yürütülmesini için bu projelerin arttırılması gerektiğinden şüphe duyulmamasına karşın, 2011 yılından günümüze belediyelerin yaptıkları çalışmaların arttığı görülmektedir.

2. TÜRKİYE'DE BULUNAN SURİYELİLER

Suriye, yaklaşık sekiz yıl önce birçok ülkeyi etkisi altına alan Arap Baharı'nın yaşanmasıyla beraber çok ağır çatışmaların yaşandığı bir ülke durumuna gelmiştir. 22 milyonluk ülke nüfusunun yarıdan fazlası, yaşanan bu çatışmaların etkisiyle zorunlu olarak göç etmek zorunda kalmış ve bu durum İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana en büyük insani krizin yaşanmasına zemin hazırlamıştır. Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR) verilerine göre 5.466.260 milyon Suriyeli, Suriye'nin sınır komşularına (Türkiye, Lübnan, Ürdün ve Irak) sığınmak zorunda kalmıştır. 6.6 milyon Suriyeli ise Suriye toprakları içerisinde zorla yerinden edilmiş durumdadır. Yine UNHCR verilerine göre, sayıları 13.1 milyona ulaşan insanlar hala Suriye içerisinde temel insani yardımlara ihtiyaç duymaktadır.[1] Bu durum, başka ülkelere göç etmek zorunda kalan Suriyelilerin ülkelerine geri dönme motivasyonlarını olumsuz olarak etkilemekte ve haklı bir etken oluşturmaktadır. Aynı zamanda bu durum, Suriyelilerin sığındıkları ülkelerin kamu kurumlarının, yerel yönetimlerinin ve sivil toplum kuruluşlarının da Suriyelilere yönelik önemli ve süreklilik arz edecek politikalar geliştirmelerinin gerekliliği konusunda önemli bir unsura dönüşmektedir.

Türkiye, sahip olduğu jeopolitik konumu itibariyle tarih boyunca birbirinden farklı birçok göç sürecinde önemli rol oynamıştır. Türkiye, göç sürecinde göçmenler için kimi zaman transit bir rota, kimi zaman yeni bir hayat kuracakları yer, kimi zaman da kaynak ülke olma özelliği göstermiştir. Bu kapsamda, gönüllü göç süreçlerinde rol aldığı gibi çeşitli bireysel ve kitlesel zorunlu göçe de ev sahipliği yapmıştır.

2011 yılında Suriye'de gerçekleşen iç savaş sürecinde Türkiye, Suriye vatandaşları için önemli bir sığınak olmuştur. Türkiye ve Suriye arasında gerek coğrafi yakınlık gerekse de tarihsel ve kültürel ilişkiler önemli oranda Suriye vatandaşının savaştan kaçıp Türkiye'ye sığınmasına yol açmıştır. Suriye iç savaşında Türkiye'nin izlediği açık kapı politikası neticesinde Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verilerine göre 27 Aralık 2018

[1] Birleşmiş Milletler Mülteci Yüksek Komiserliği (UNHCR), https://www.unhcr.org/tr/suriye-acil-durumu (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2018)

tarihi itibariyle sayıları 3.622.366'ya varan Suriyeli, geçici koruma hukuki statüsü kapsamında Türkiye'de bulunmaktadır.[2]

Türkiye, 2015 yılından itibaren dünyada en fazla sayıda Suriyeli mülteciye ev sahipliği yapan ülke haline gelmiştir. Tarihteki en büyük insani krizlerden biri olarak değerlendirilen Suriye iç savaşının ardından gerçekleşen göç, Suriyelilerin gittikleri ülkelerde siyasal, ekonomik ve kültürel birtakım yerleşik uygulamaların da sorgulanmasına yol açmış ve bu durum, Türkiye'de de göç politikalarının sürekli olarak tekrar ele alınma ve yeniden değerlendirme zorunluluğunu gündeme getirmiştir. Bu raporun konusunu oluşturan yerel yönetimlerin bu insani kriz karşısında nasıl bir konum aldıkları ve göç sürecinde üstlendikleri sorumluluklar, Suriyelilerin Türkiye'deki göç ve uyum süreçlerini yorumlayabilmek açısından da önem arz etmektedir.

2.1. Yaşadıkları Yerlere Göre Suriyeliler

Ülkelerindeki iç karışıklar nedeniyle başka ülkelere sığınmak zorunda kalan Suriye vatandaşlarının önemli bir kısmına ev sahipliği yapan Türkiye, bir yandan göç yönetimini kontrollü olarak gerçekleştirmek, bir yandan da göçmenlere yönelik etkili ve uygulanabilir politikalar üretmek durumunda kalmıştır.

İlk olarak 29 Nisan 2011 yılında kitlesel ve yoğun bir şekilde Türkiye sınırlarına gelen Suriye vatandaşlarına yönelik T.C. İçişleri Bakanlığı tarafından "açık kapı politikası" uygulanmış ve bu kişilere uluslararası hukuk ilkeleri çerçevesinde mülteciler ve sığınmacılara yönelik geri göndermeme (non refoulement) prensibine göre muamele edilmiştir. Bu kapsamda Türkiye'ye gelen Suriyeliler, hem kendileri için Suriye'ye komşu 10 şehirde, Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) idari gözetiminde inşa edilen ve sayıları 26'yı bulan geçici barınma merkezlerinde ve hem de kentsel bölgelerde yaşama imkânı bulmuşlardır. Suriyelilerin Türkiye'ye yönelik göç sürecinde ilk başlarda geçici barınma merkezlerinde kalmaları devlet tarafından teşvik edilmeye çalışılmıştır. Ancak,

[2] http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713 (Erişim Tarihi: 2 Ocak 2019) Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün web sitesinde Türkiye'deki göçmenlere yönelik istatistikler yer almaktadır. Suriyelilere yönelik veriler Göç İstatistikleri "Geçici Koruma" başlığı altında bulunmaktadır.

zamanla göç eden nüfusun artışı ve barınma merkezlerinin kapasitesinin aşılmasıyla birlikte kentsel bölgeler yoğun bir şekilde göç almıştır.

Türkiye'de bulunan geçici barınma merkezleri bünyesinde Suriyelilere yönelik birçok sosyal ve fiziki imkân bulunmaktadır. Bu barınma merkezlerinde, gündelik yaşamı kolaylaştırmaya yönelik altyapı, temizlik, güvenlik barınma, ayni yardım, teknik hizmetler, itfaiye, çamaşırhane, sağlık, psiko-sosyal destek, eğitim, mesleki kurs, sosyal ve dini hizmetler, tercümanlık gibi ihtiyaçlar tamamen ücretsiz olarak karşılanmaktadır.[3] Tüm bunlara rağmen, Suriyeli nüfusun sadece yaklaşık %2'si Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde kurulmuş olan ve UNHCR tarafından "beş yıldızlı" olarak nitelenen bu kamplarda yaşamaktadır. (Türkiye'de 26 Eylül 2019 itibariyle kayıtlı olarak bulunan 3.667.435 Suriyelinin sadece 62.653'ü (%2'si) bu kamplarda yaşamaktadır)[4]

GEÇİCİ BARINMA MERKEZLERİ İÇİNDE VE DIŞINDA KALAN SURİYELİLER

T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verisidir

İlk yıllarda daha çok geçici barınma merkezlerine yerleştirilen Suriyeliler, bugün ise Göç İdaresi'nin istatistiklerine bakıldığında büyük oranda kentsel bölgelerde, yerel toplumla iç içe yaşamaktadırlar.

Türkiye'de bulunan geçici barınma merkezlerindeki yaşam standartlarının, sosyal ve fiziksel imkânların yüksek olmasına rağmen kentsel bölge-

---

[3] Bu veriler T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık)'nun 2018 yılında yayımladığı Türkiye'deki Suriyeliler Özel Sayısı raporundan elde edilmiştir. https://www.ombudsman.gov.tr/suriyeliler/rapor.html#p=2 , s.112.

[4] http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik (Erişim Tarihi: 26 Eylül 2019)

GEÇİCİ KORUMA KAPSAMINDAKİ SURİYELİLERİN İLLERE GÖRE DAĞILIMI

İL SIRA	ÜLKEMİZDE GEÇİCİ KORUMA KAPSAMINDA BULUNAN SURİYELİLERİN DAĞILIMI (26.09.2019 ALFABETİK)								
	İLLER	KAYIT EDİLEN	NÜFUS	İL NÜFUSU İLE KARŞILAŞTIRMA YÜZDESİ	İL SIRA	İLLER	KAYIT EDİLEN	NÜFUS	İL NÜFUSU İLE KARŞILAŞTIRMA YÜZDESİ
	TOPLAM	3.667.435	82.003.882	4,47%		TOPLAM	3.667.435	82.003.882	4,47%
1	ADANA	238.736	2.220.125	10,75%	42	KAHRAMANMARAŞ	92.899	1.144.851	8,11%
2	ADIYAMAN	26.012	624.513	4,17%	43	KARABÜK	871	248.014	0,35%
3	AFYON	7.889	725.568	1,09%	44	KARAMAN	796	251.913	0,32%
4	AĞRI	1.094	539.657	0,20%	45	KARS	179	288.878	0,06%
5	AKSARAY	3.076	412.172	0,75%	46	KASTAMONU	2.569	383.373	0,67%
6	AMASYA	742	337.508	0,22%	47	KAYSERİ	79.978	1.389.680	5,76%
7	ANKARA	94.069	5.503.985	1,71%	48	KIRIKKALE	1.662	286.602	0,58%
8	ANTALYA	1.816	2.426.356	0,07%	49	KIRKLARELİ	2.702	360.860	0,75%
9	ARDAHAN	123	98.907	0,12%	50	KIRŞEHİR	1.395	241.868	0,58%
10	ARTVİN	34	174.010	0,02%	51	KİLİS	116.161	142.541	81,49%
11	AYDIN	8.003	1.097.746	0,73%	52	KOCAELİ	57.025	1.906.391	2,99%
12	BALIKESİR	4.702	1.226.575	0,38%	53	KONYA	109.176	2.205.609	4,95%
13	BARTIN	165	198.999	0,08%	54	KÜTAHYA	868	577.941	0,15%
14	BATMAN	22.434	599.103	3,74%	55	MALATYA	28.093	797.036	3,52%
15	BAYBURT	20	82.274	0,02%	56	MANİSA	14.547	1.429.643	1,02%
16	BİLECİK	596	223.448	0,27%	57	MARDİN	87.589	829.195	10,56%
17	BİNGÖL	1.091	281.205	0,39%	58	MERSİN	203.908	1.814.468	11,24%
18	BİTLİS	1.049	349.396	0,30%	59	MUĞLA	15.401	967.487	1,59%
19	BOLU	2.679	311.810	0,86%	60	MUŞ	1.499	407.992	0,37%
20	BURDUR	8.811	269.926	3,26%	61	NEVŞEHİR	10.006	298.339	3,35%
21	BURSA	176.743	2.994.521	5,90%	62	NİĞDE	4.793	364.707	1,31%
22	ÇANAKKALE	5.969	540.662	1,10%	63	ORDU	710	771.932	0,09%
23	ÇANKIRI	559	216.362	0,26%	64	OSMANİYE	51.131	534.415	9,57%
24	ÇORUM	2.648	536.483	0,49%	65	RİZE	989	348.608	0,28%
25	DENİZLİ	12.669	1.027.782	1,23%	66	SAKARYA	16.530	1.010.700	1,64%
26	DİYARBAKIR	32.974	1.732.396	1,90%	67	SAMSUN	6.162	1.335.716	0,46%
27	DÜZCE	1.874	387.844	0,48%	68	SİİRT	4.067	331.670	1,23%
28	EDİRNE	1.082	411.528	0,26%	69	SİNOP	149	219.733	0,07%
29	ELAZIĞ	14.024	595.638	2,35%	70	SİVAS	4.050	646.608	0,63%
30	ERZİNCAN	103	236.034	0,04%	71	ŞANLIURFA	428.018	2.035.809	21,02%
31	ERZURUM	1.117	767.848	0,15%	72	ŞIRNAK	15.023	524.190	2,87%
32	ESKİŞEHİR	4.989	871.187	0,57%	73	TEKİRDAĞ	14.664	1.029.927	1,42%
33	GAZİANTEP	450.546	2.028.563	22,21%	74	TOKAT	1.015	612.646	0,17%
34	GİRESUN	180	453.912	0,04%	75	TRABZON	3.305	807.903	0,41%
35	GÜMÜŞHANE	110	162.748	0,07%	76	TUNCELİ	54	88.198	0,06%
36	HAKKARİ	5.250	286.470	1,83%	77	UŞAK	2.390	367.514	0,65%
37	HATAY	439.200	1.609.856	27,28%	78	VAN	2.153	1.123.784	0,19%
38	IĞDIR	86	197.456	0,04%	79	YALOVA	3.912	262.234	1,49%
39	ISPARTA	6.721	441.412	1,52%	80	YOZGAT	4.565	424.981	1,07%
40	İSTANBUL	549.159	15.067.724	3,64%	81	ZONGULDAK	599	599.698	0,10%
41	İZMİR	146.688	4.320.519	3,40%					

T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verisidir

ler göçmenlere daha cazip gelmektedir. Bu durumun, aynı zamanda göç ile beraber yaşanan sorunların da kent merkezlerine doğru taşınması sonucunu doğurduğu söylenebilir. Bununla beraber kentsel bölgelere göç eden bireyler kamplardakilere oranla daha fazla istihdam ve özgür hare-

ket imkânı bulmaktadır. Bu durum, kentsel bölgelerde bulunan göçmenlerin kendi kendilerine yetebilme imkânlarını arttırırken aynı zamanda göçün etkilerinin uzun vadede ev sahibi toplum ve göçmen için olumlu bir hale gelmesinde önemli bir etkene dönüşmektedir.[5]

GEÇİCİ KORUMA KAPSAMINDA BULUNAN SURİYELİLERİN YAŞ VE CİNSİYET DAĞILIMI

YAŞ	ERKEK	KADIN	TOPLAM
TOPLAM	1.987.531	1.679.904	3.667.435
0-4	288.565	269.513	558.078
5-9	255.110	240.188	495.298
10-14	200.019	185.187	385.206
15-18	151.430	123.585	275.015
19-24	322.888	230.283	553.171
25-29	206.333	146.619	352.952
30-34	169.528	124.406	293.934
35-39	119.764	94.727	214.491
40-44	78.975	70.035	149.010
45-49	58.576	55.916	114.492
50-54	47.343	45.430	92.773
55-59	32.948	33.320	66.268
60-64	22.993	23.756	46.749
65-69	15.088	15.769	30.857
70-74	8.484	9.151	17.635
75-79	4.714	5.924	10.638
80-84	2.607	3.272	5.879
85-89	1.409	1.876	3.285
90+	757	947	1.704

*26.09.2019 itibarıyla

T.C.
İÇİŞLERİ BAKANLIĞI
GÖÇ İDARESİ
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verisidir.

[5] Sabancı Üniversitesi, http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2017/01/Suriyeli-Topluluklarla-Etkile%C5%9Fim- Istanbuldaki-Yerel- Yonetimlerin-Rolu_Auveen-Woods-Nihal-Kayal%C4%B1.pdf (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2018)

GEÇİCİ KORUMA KAPSAMINDAKİ SURİYELİLERİN GEÇİCİ BARINMA MERKEZLERİNE GÖRE DAĞILIMI (5 İLDE 7 BARINMA MERKEZİ)

İL	GBM ADI	GBM MEVCUDU	TOPLAM MEVCUT
ADANA (1)	Sarıçam	17.973	17.973
KİLİS (1)	Elbeyli	8.557	8.557
KAHRAMANMARAŞ (1)	Merkez	11.537	11.537
HATAY (3)	Altınözü	2.699	11.171
	Yayladağı	4.334	
	Apaydın	4.138	
OSMANİYE (1)	Cevdetiye	13.415	13.415
Toplam	62.653		
GEÇİCİ BARINMA MERKEZLERİ DIŞINDA BULUNAN SURİYELİ SAYISI	3.604.782		

*26.09.2019 itibarıyla

T.C. İÇİŞLERİ BAKANLIĞI GÖÇ İDARESİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

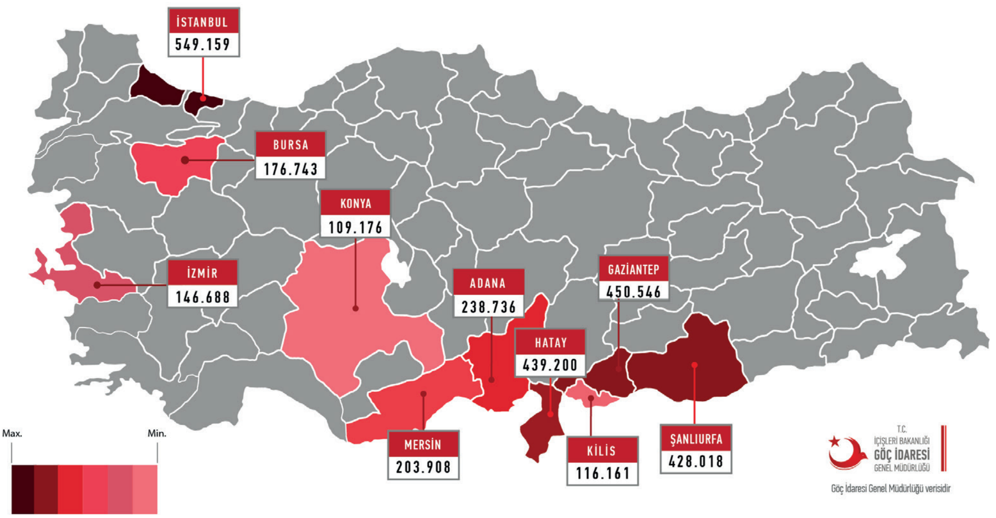
Göç İdaresi Genel Müdürlüğü verisidir

Kentsel bölgelerde yaşayan Suriyelilerin kente tutunmak için daha fazla bireysel çaba harcaması gerektiği söylenebilir. Her ne kadar kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşlarının kentsel bölgelerde çeşitli çalışmaları olsa da 2018 yılında yayımlanan bir çalışmaya göre Gaziantep'te yaşayan Suriyelilerin %63'ü maddi, %70'i sağlık, %86'sı eğitim ve %99'u psikolojik destek yardımlarını hiç almadığını belirtmiştir.[6] Bu durum geçici barınma merkezleri dışında yaşayan Suriyelilerin yaşam mücadeleleri ile ilgili önemli bir veriyi gözler önüne sermektedir.

---

[6] Gaziantep'te Suriyeliler, 2018, s. 71.

Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyelilerin İlk 10 İle Göre Dağılımı



Türkiye'de kampların dışında en yüksek sayıda Suriyeliye ev sahipliği yapan kentlerin başında İstanbul (549.159) gelmektedir. Tek başına Almanya dışındaki bütün AB ülkelerinin kabul ettiği Suriyeli nüfusundan daha fazlasını kabul eden İstanbul'u sırasıyla: Şanlıurfa (428.018), Hatay (439.200), Gaziantep (450.546), Adana (238.736), Mersin (203.908), Bursa (176.743), İzmir (146.688), Kilis (116.161), Konya (109.176) takip etmektedir.[7]

Kentsel mekânlarda yaşayan Suriyelilerin sayısı bakımından özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi'nde bulunan yerel yönetimlerin göç yönetimindeki faaliyetleri hayati bir öneme sahiptir. Güneydoğu Anadolu Bölgesi, 2011'den bu yana Suriyelilere ev sahipliği yapan başlıca bölge olma özelliği taşımaktadır. Yaklaşık 1.6 milyon Suriyeli (Türkiye'deki toplam Suriyelinin yaklaşık üçte biri) bu bölgede yaşamaktadır. Bölgede bulunan Gaziantep, Şanlıurfave Hatay gibi bazı büyük kentlerin, sağladıklarıekonomikimkânlar,Suriye'ye olan coğrafi ve kültürel yakınlıkları ile göçmenlerin mevcut sosyal ağlarının etkisiyle Suriyelilere cazip geldiği söylenebilir.

[7] Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713 (Erişim Tarihi: 26 Eylül 2019)

2.2. Türkiye'de Bulunan Suriyelilerin Demografik Özellikleri

Tablodan da anlaşılacağı üzere Türkiye'de bulunan Suriyelilerin çok önemli bir kısmı çocuk ve genç yaş kategorilerinde bulunmaktadır.[8] Bu durum başta eğitim olmak üzere birçok entegrasyon politikalarının ivedilikle ve sistematik olarak geliştirilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır.

Eğitim temel bir insani haktır. Bu çerçevede bireyin göçmen statüsünden bağımsız olarak ele alınması ve yasal olarak bu çerçevede düzenlenmesi gerekmektedir. Bu konuda Türk iç mevzuatında da çeşitli düzenlemeler yapılmış ve Suriyelilerin okullaşmaları yönündeki hukuki engeller kaldırılmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda Milli Eğitim Bakanlığı tarafından ilk olarak 26 Nisan 2013 tarihinde "Ülkemizde Kamp Dışında Misafir Edilen Suriye Vatandaşlarına Yönelik Tedbirler" başlıklı genelge yayımlanmıştır. Ancak bu genelgenin yeterince kapsamlı olmaması ve sorunların çözümünde etkili sonuçlar doğurmaması sebebiyle 26 Eylül 2013 tarihinde "Ülkemizde Geçici Koruma Altında Bulunan Suriye Vatandaşlarına Yönelik Eğitim Öğretim Hizmetleri" başlıklı daha geniş içerikli bir genelge yayımlanmıştır. Ancak, Suriyeli nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan kesimin kamp dışında yaşamasına rağmen bu kişilerin eğitim hizmetlerine erişimi için genelgede yeterli düzenlemelerin yapılmadığı görülmüştür. 2014 yılında yürürlüğe giren Geçici Koruma Yönetmeliği ile birlikte geçici barınma merkezi içinde ve dışında yaşayan Suriyelilerin sağlık, eğitim ve sosyal hizmetlere erişim hakları daha kapsamlı olarak düzenlenmiştir. Bu çerçevede MEB de 23 Eylül 2014 tarihinde 2014/21 sayılı "Yabancılara Yönelik Eğitim-Öğretim Hizmetleri" başlıklı genelge ile eğitim hizmetlerine erişim konusunda önemli bir yasal çerçeve oluşturmuştur.

Eğitim hizmetlerine erişim konusunda yasal düzenlemeler yapılmasına karşın sahada birçok sorunun hala devam ettiği görülmektedir. Özellikle, kız ve erkek çocukları arasındaki okullaşma oranında ayrım, dil bariyeri ve Türkçe dilindeki öğretim materyallerinin yetersizliği, her öğretmenin

[8] GİGM, http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713 (Erişim tarihi: 2 Ocak 2019)

TÖMER Sertifikası'na sahip olmaması ve eğitim hizmetinde yer alan kurumlar arasındaki koordinasyon eksikliği temel sorunlar arasında ön plana çıkmaktadır (MEB, 2019). Bu kapsamda geçici barınma merkezleri dışında yaşayan eğitim çağındaki Suriyelilerin tespiti ve bu hizmetlere erişimleri konusunda yerel yönetimlerin orada bulunan aktörler olarak önemli bir rol aldıkları söylenebilir.

<table>
<tr><th colspan="7">Sınıf Seviyelerine Göre Okullaşma Sayı ve Oranları (22.10.2018)</th></tr>
<tr><th>SINIF</th><th>E Okul Kayıtlı Öğrenci</th><th>Geçici Eğitim Merkezi</th><th>Toplam</th><th>Eğitim Kade-melerine WGöre</th><th>Çağ Nüfusu Toplam</th><th>Yüzde</th></tr>
<tr><td>Okul Öncesi (5 yaş)</td><td>27.940</td><td>2.140</td><td>30.080</td><td>30.080</td><td>95.094</td><td>%31.63</td></tr>
<tr><td>1. Sınıf (6 yaş)</td><td>95.461</td><td>408</td><td>95.869</td><td rowspan="4">370.887</td><td>101.529</td><td rowspan="4">%96.90</td></tr>
<tr><td>2. Sınıf (7 yaş)</td><td>93.208</td><td>977</td><td>94.185</td><td>99.667</td></tr>
<tr><td>3. Sınıf (8 yaş)</td><td>69.655</td><td>3.157</td><td>72.812</td><td>94.684</td></tr>
<tr><td>4. Sınıf (9 yaş)</td><td>52.681</td><td>55.340</td><td>108.021</td><td>86.868</td></tr>
<tr><td>5. Sınıf (10 yaş)</td><td>65.175</td><td>770</td><td>65.945</td><td rowspan="4">172.854</td><td>85.820</td><td rowspan="4">%57.53</td></tr>
<tr><td>6. Sınıf (11 yaş)</td><td>42.507</td><td>2.694</td><td>45.201</td><td>77.881</td></tr>
<tr><td>7. Sınıf (12 yaş)</td><td>21.504</td><td>10.901</td><td>32.405</td><td>69.818</td></tr>
<tr><td>8. Sınıf (13 yaş)</td><td>12.888</td><td>16.415</td><td>29.303</td><td>66.939</td></tr>
<tr><td>9. Sınıf (14 yaş)</td><td>19.325</td><td>239</td><td>19.564</td><td rowspan="10">67.809</td><td>66.550</td><td rowspan="10">%25.19</td></tr>
<tr><td>10. Sınıf (15 yaş)</td><td>10.184</td><td>963</td><td>11.147</td><td>64.782</td></tr>
<tr><td>11. Sınıf (16 yaş)</td><td>5.066</td><td>4.192</td><td>9.258</td><td>69.389</td></tr>
<tr><td>12. Sınıf (17 yaş)</td><td>2.506</td><td>7.157</td><td>9.663</td><td>68.55</td></tr>
<tr><td>Lise Hazırlık Sınıfı</td><td>5</td><td>0</td><td>5</td><td></td></tr>
<tr><td>Destekleme Sınıfı</td><td>0</td><td>81</td><td>81</td><td></td></tr>
<tr><td>Yetiştirme</td><td>0</td><td>118</td><td>118</td><td></td></tr>
<tr><td>HEP A*</td><td>0</td><td>1.170</td><td>1.170</td><td></td></tr>
<tr><td>HEP B</td><td>0</td><td>123</td><td>123</td><td></td></tr>
<tr><td>Açık Okullar</td><td>16.680</td><td>0</td><td>16.680</td><td></td></tr>
<tr><td>Toplam Öğrenci Sayısı</td><td>534.785</td><td>106.845</td><td>641.630</td><td>641.630</td><td>1.047.536</td><td>%61.25</td></tr>
<tr><td colspan="7">Kaynak: MEB Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü</td></tr>
</table>

Suriye iç savaşından önce Suriye'de okullaşma oranlarının ilkokulda %99, ortaokulda ise %82 olduğu ve okullaşma oranında cinsiyet faktörünün belirleyici olmadığı belirtilmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı verilerine göre ise Türkiye'de bulunan ve okul çağındaki 1.047.536 Suriyelinin 22 Eylül 2018 itibariyle 641.630'unun eğitime erişimi sağlanmış ve

Suriyelilerin okullaşma oranı %61 oranına ulaşmıştır. Okullaşma oranı ilköğretimin ilk 4 yıllık bölümünde %97'ye ulaşmışken, ikinci 4 yıllık bölümde %58'de, lise seviyesinde ise %25'te kalmıştır.[9]

Bununla birlikte Türkiye'de bulunan 3.622.366 Suriyelinin 2.226.188'i 15 yaşının üzerinde yani çalışma çağındadır. Daha çok kayıt dışı olarak, uzun mesai saatleri ve düşük ücretlerle çalışan Suriyeliler, kente tutunma konusunda zorlu çalışma koşullarıyla mücadele etmektedirler. Bununla birlikte Suriyelilerin çalışma hayatında karşılaştıkları zorluklar ve düşük ücret karşılığı çalışmaları, sosyal ihtiyaçlarını kendi çabalarıyla karşılarken önemli bir engel olarak gündeme gelmektedir. Suriyelilerin iş piyasasında da yarattıkları rekabet ortamı da bazı Türk vatandaşlarıyla aralarında birtakım sosyal sorunların açığa çıkmasına yol açmıştır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın açıkladığı verilere göre, 2017 yılının sonu itibariyle çalışma izni bulunan Suriyeli sayısının sadece 20.966 olduğu görülmektedir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde, Suriyelilerin demografik olarak önemli bir oranının çalışma izinleri olmaksızın kayıt dışı yollarla istihdam edildiği söylenebilir. Türkiye'deki yabancıların çalışabilmesi için almaları gereken çalışma izni süresiz ve süreli olarak ikiye ayrılmaktadır. Suriyelilere verilen çalışma izni geçici koruma altında bulundukları süre ve belirli illerle sınırlanmaktadır.[10] Bununla birlikte 8375 sayılı yönetmelik uyarınca yabancılara verilecek çalışma izinleri açık iş ve istihdam kotası baz alınarak belirlenmektedir.[11]

[9] MEB Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü https://hbogm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2018_10/23093037_22-Ekim_- 2018 Ynternet_BYlteni.pdf (Erişim Tarihi: 26 Eylül 2019)

[10] 2016 tarihli 8375 sayılı Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik'in 13. Maddesi bu konu ile ilgili düzenlemeleri ele almaktadır. Buna göre: (1) Geçici koruma sağlanan yabancıların ve işverenlerin çalışma ve sosyal güvenlik mevzuatından kaynaklanan hak ve yükümlülükleri saklıdır. (2) Geçici koruma sağlanan yabancıların çalışmalarına ilişkin bu Yönetmelikte düzenlenmeyen konularda, 4817 sayılı Kanun hükümleri ile Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği hükümleri uygulanır. (3) Geçici Koruma Yönetmeliği kapsamında geçici koruması sonlandırılan veya iptal edilen yabancıların almış olduğu çalışma izinleri iptal edilir.

[11] 2016 tarihli 8375 sayılı Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik madde 8 "İstihdam Kotası" başlığıyla düzenlenmiş ve şu ilkelere yer verilmiştir: "(1) Çalışma izni başvurularının değerlendirilmesinde, işyerinde çalışan Türk vatandaşı sayısı üzerinden sektör ve illere göre açık iş ve işe yerleştirmeler dikkate alınarak Bakanlıkça, geçici koruma sağlanan yabancı istihdamı kotası değişen oranlarda uygulanabilir. Üçüncü fıkra hükmü saklı kalmak üzere, çalışma iznine başvurulan işyerinde çalışan geçici koruma sağlanan yabancı sayısı, işyerinde çalışan Türk vatandaşı sayısının yüzde onunu geçemez. (2) Toplam çalışan sayısı ondan az olan işyerlerinde, en fazla bir geçici koruma sağlanan yabancının çalışmasına izin verilebilir. 6577 (3) İşveren tarafından; işyerinin kayıtlı bulunduğu Çalışma ve İş Kurumu İl

Bu durum, geçici koruma kapsamındaki Suriyelileri kayıt altına alma konusunda önemli düzenlemeleri meydana getirmiş olmakla birlikte Türkiye iş piyasasının beklenti ve ihtiyaçları gözetilerek şekillenmiştir.[12] Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik ve Toplumsal Araştırmalar Merkezi'nin (BETAM) 2019 yılı çalışma notlarına göre Türkiye'de işverenlerin çalışan bulmakta zorluk yaşadığı sektörler: İmalat, toptan ve perakende ticaret ile inşaat sektörü şeklindedir.[13] Suriyelilerin çalışma hayatı ele alınırken gözden kaçırılmaması gereken bir diğer nokta sermaye sahipliği vegirişimciliktir.

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) verilerine göre 2018 yılı itibariyle Suriyeli ortak sermayeli şirket sayısı 1595'e ulaşırken Suriye ortak sermayesi 271,1 milyon Türk lirasına ulaşmış durumdadır.[14] Yine 2018 yılında kurulan yabancı sermayeli şirketlerin yaklaşık %12'sini Suriyeli ortak sermayeli şirketler oluşturmaktadır.[15] Bu kapsamda sivil toplum kuruluşları ve belediyelerin Suriyelilere yönelik düzenleyecekleri çalışma izinleri, açık iş pozisyonlarındaki farkındalık çalışmaları, girişimcilik konusundaki eğitimler ve danışmanlık hizmetleri Suriyelilerin iş piyasasına erişimleri konusunda olumlu sonuçlar doğurabilecektir.

Türkiye'de bulunan Suriyelilerin demografik verileri dikkate alındığında kadın, çocuk ve yaşlı göçmenlerin sayısındaki yüksek oran dikkat çekmektedir. Özellikle kadın ve çocuk göçmenler, göç sürecinin olumsuz koşulları karşısında savunmasız olan ve bu anlamda göç sürecinden en fazla etkilenen grubu oluşturmaktadır. Türkiye'de bulunan kadın ve çocuk Suriyeli nüfusun çoğunlukta olması nedeniyle, bu grubun travmatik hallerini en aza indirgeyecek daha hassas projeler hayata geçirilmelidir. Bu çerçevede yerel halkın da dâhil olduğu sosyal uyuma yönelik tanışma, ortak faaliyetlerde bulunma, dostluk projeleri gibi etkinlikler önemlidir.

Müdürlüğünden, çalışma izni başvurusu tarihinden önceki dört haftalık süre içerisinde yabancının çalıştırılacağı işi yapacak aynı nitelikte Türk vatandaşı bulunamadığının belgelendirildiği başvurularda istihdam kotası uygulanmayabilir."

[12] (ADAR, 2018)

[13] BETAM, https://betam.bahcesehir.edu.tr/wp-content/uploads/2019/04/ArastirmaNotu239.pdf adresinden erişilmiştir. (Erişim tarihi: 10.04.2019)

[14] TEPAV aylık olarak düzenlediği Suriyeli Şirketler bülteni kamuoyuyla paylaşılmaktadır. Suriyeli şirketlere ilişkin veriler https://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/399 adresinden elde edilmiştir. (Erişim Tarihi: 10.04.2019)

3. TÜRKİYE'DE GÖÇ YÖNETİMİNDE YER ALAN TEMEL AKTÖRLER

Türkiye, 2011'den bu yana eş zamanlı şekilde ulusal göç sistemini geliştirerek Suriyeli sığınmacı akınından kaynaklı olağanüstü kriz ortamını yönetmeye çalışmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Hükumeti ve merkezi kamu kurumları, Türkiye'ye yönelik ani ve yoğun olarak gerçekleşen Suriyeli göçüyle yakından ilgilenmektedir. Türkiye'de bulunan geçici koruma altındaki Suriyelilerin yönetiminde doğrudan sorumlu olan kurumlar, Afet ve Acil Durum Yönetimi Başkanlığı (AFAD) ve 2014 yılında faaliyete geçen Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'dür (GİGM). Göç İdaresi Genel Müdürlüğü, Türkiye'de bulunan göçmenlere yönelik geçici koruma, uluslararası koruma ve göç ile ilgili tüm konulardan sorumlu kurumdur ve T.C. İçişleri Bakanlığı'na bağlıdır.

Türkiye'ye yönelik Suriyeli sığınmacı akınının başladığı tarih olan 2011'den Ekim 2018 tarihine kadar insani müdahale ve kamp yönetiminden sorumlu kuruluş olma görevini AFAD üstlenmiştir. Ancak Geçici Barınma Merkezleri 2018 kararıyla İçişleri Bakanlığı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir.

Tarihte birçok önemli insan hareketliliğinin odağında bulunan Türkiye'de göç ve iltica konularıyla alakalı olarak yeterince kapsamlı ve sistematik bir kanunun bulunmaması da göç yönetiminde önemli tartışmaları ve sorunları beraberinde getirmekteydi. Bu kapsamda Türkiye'nin ilk bütüncül ve sistematik göç kanunu olan 6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu 2013'te hazırlanıp 2014 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye'nin coğrafi sınırlama ile taraf olduğu 1951 Cenevre Sözleşmesi ve 1967 New York Protokolü'ndeki esasları devam ettirmesi sonucu "mülteci" statüsü verilmeyen Suriyelilere Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) 91. madde ile hukuki olarak "geçici koruma" statüsü tanınmıştır.[15] Bununla birlikte YUKK'ta göçmenlere

[15] 6458 sayılı Kanunun "Geçici Koruma" başlıklı 91 inci maddesinde; "(1) Ülkesinden ayrılmaya zorlanmış, ayrıldığı ülkeye geri dönemeyen, acil ve geçici koruma bulmak amacıyla kitlesel olarak sınırlarımıza gelen veya sınırlarımızı geçen yabancılara geçici koruma sağlanabilir. (2) Bu kişilerin Türkiye'ye kabulü, Türkiye'de kalışı, hak ve yükümlülükleri, Türkiye'den çıkışlarında yapılacak işlemler, kitlesel hareketlere karşı alınacak tedbirlerle ulusal ve uluslararası kurum ve kuruluşlar arasındaki iş birliği ve koordinasyon, merkez ve taşrada görev alacak kurum ve

yönelik eğitim, sağlık, sosyal hizmetlere erişim ve çalışma hakkı ile ilgili birçok temel düzenlemenin de çerçevesi çizilmiştir.

Türkiye'nin göçle ilgili çalışmaları, 2013'ten önce İçişleri Bakanlığı'nın sorumluluğunda olarak kolluk kuvvetleri tarafından sağlanmaktaydı. Bu durum yıllardır süregelen birçok tartışmaya yol açmaktaydı. Tartışmaların temelinde göç hususunun aşırı derecede güvenlikleştirilmesi ve bu durumun göçmenlerin sosyal uyumlarını olumsuz etkilediği eleştirisi bulunmaktaydı. Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu ile birlikte uluslararası koruma, geçici koruma ve göçle ilgili tüm konuların yönetimini sağlamak ve böylelikle Türkiye'de göç hususunda çok önemli bir açığın giderilmesi adına Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'nün (GİGM) kurulmasını sağlanmıştır.

YUKK'un beşinci bölümü Göç İdaresi Genel Müdürlüğü'ne ilişkin esaslara ayrılmıştır. Buna göre YUKK md.103'te GİGM'in kurulma nedeni şöyle ifade edilmiştir: "Göç alanına ilişkin politika ve stratejileri uygulamak, bu konularla ilgili kurum ve kuruluşlar arasında koordinasyonu sağlamak, yabancıların Türkiye'ye giriş ve Türkiye'de kalışları, Türkiye'den çıkışları ve sınır dışı edilmeleri, uluslararası koruma, geçici koruma ve insan ticareti mağdurlarının korunmasıyla ilgili iş ve işlemleri yürütmek üzere İçişleri Bakanlığına bağlı Göç İdaresi Genel Müdürlüğü kurulmuştur." Bu kapsamda ele alındığında gerek Göç İdaresi Genel Müdürlüğü gerekse de Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (YUKK) günümüzde Türkiye'nin aktörü olduğu göç süreçlerini anlayabilmek açısından önemli bir faktörü oluşturmaktadır.

Ulusal aktörlerin yanı sıra yerlerinden edilmiş ve çatışmalardan etkilenen mültecilerin desteklenmesi için aktif çalışmalar yürüten uluslararası kurumların da Suriyeli göç krizi sürecinde önemli roller üstlendiğini söyleyebilmek mümkündür. Türkiye'nin tarafı olduğu birtakım uluslararası sözleşmelerin de gereği olarak, Suriye insani krizinin mali yüklerini paylaşmak adına önemli bir paydaş haline gelen bu aktörler aynı

---

kuruluşların görev ve yetkilerinin belirlenmesi, Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir." "Göç Politikaları Kurulu ve görevleri" başlıklı 105 inci maddesinin üçüncü fıkrasının (c) bendinde; "c) Kitlesel akın durumunda uygulanacak yöntem ve tedbirleri belirlemek" ifadelerine yer verilmiştir. Bu çerçevede Bakanlar Kurulu tarafından 13/10/2014 tarihinde Geçici Koruma Yönetmeliği çıkarılmıştır.

zamanda çeşitli kamu ve özel kuruluşlarla da iş birliği içerisine girerek bazı projeleri hayata geçirmektedirler. Özellikle BM çatısı altında bulunan bazı kurumlar Suriyelilerin ihtiyaçlarının karşılanmasının yanı sıra mültecilere ev sahipliği yapan toplumlara destek sağlamayı da içeren, kalkınma ve dirençlilik odaklı bir yaklaşıma doğru yöneltmektedirler. Bu kapsamda 2014 yılında BM tarafından başlatılan Bölgesel Mülteci ve Dirençlilik Planı (3RP) önemli bir örnektir. Bu plan kapsamında insani yardıma ek olarak, ev sahibi toplumun göç krizini bir fırsata dönüştürerek kalkınması hedeflenmektedir. Dirençlilik, ev sahibi toplumları destekleme ve geçim kaynakları, iş fırsatları oluşturma girişimleri ve çok aktörlü ortaklıklara yönelik özel bir odak ile birlikte, insani yardımın ve kalkınmanın arasında daha iyi bir bağ kurma etrafında şekillendirilmektedir.

BMMYK mültecilik başvurusu yapanları mülakata tabi tutmakta, ülkelerinden kaçma nedenleri ve neden geri dönmekten korktuklarını açıklamalarını istemektedir. BMMYK Mülteci Statüsü Belirleme (MSB) sürecinde GİGM ile işbirliği içinde çalışmaktadır. Yüksek Komiserlik Türkiye Ofisi 2016 yılında 20.011 kişi için MSB kararı vererek, şartlı mülteci statüsü tanımlamıştır.[16] Eylül 2018 tarihinden itibaren başlayan yeni dönemde ise sığınmacıların kayıt altına alınması ve MSB işlemleri tamamen GİGM'ye devredilmiştir.

Ek olarak BM Kalkınma Programı (UNDP) ve Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNHCR), Türkiye'de faal olan 10 BM kuruluşunun (FAO, ILO, IOM, UNDP, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNIDO, WFP ve WHO) en önde gelen ve faaliyetleri yöneten kuruluşlarındandır. Suriyelilerin göç yönetiminde uluslararası ve yerel STK'lar, vakıflar ve özel sektörden aktörler de Türkiye'de aktif rol oynamaktadır.

[16] UNHCR, www.unhcr.org/tr/multeci-statusu-belirleme, (Erişim Tarihi: 2 Ocak 2019)

4. GÖÇ SÜRECİNDE BELEDİYELER

Suriye'de yaşanan kriz sekizinci yılını doldurmak üzereyken, Türkiye göçlerin başladığı Nisan 2011 tarihinden itibaren Suriyeli sığınmacı akınına mülteci kamplarının kurulması yoluyla yüksek standartta insani destekle karşılık vermiştir. İlk başlarda misafir olarak nitelenen Suriyeli sığınmacılara Türkiye'nin kapılarının açık olduğu ve ihtiyaçlarının ulusal imkânlarımızla karşılanacağı belirtilmiştir.[17] Ancak geçen süre zarfında, sayıları hızla artan Suriyeli sığınmacılara karşı daha sistematik politikalar geliştirme gerekliliği ve aciliyeti gün yüzüne çıkmıştır. Bu kapsamda yerel yönetimler önemli bir aktör olarak gündeme gelmiştir. Türk İdari Yapısı, merkezi ve yerinden yönetimler olarak temel iki gruba ayrılmıştır. Bu sınıflandırmada yerinden yönetim birimleri; il özel idaresi, belediyeler, belediyelere bağlı birimler, mahalli idare birlikleri ve köyler olarak tanınmıştır. Türkiye'nin son yıllarda geçirdiği birtakım demografik gelişimlerle birlikte kentsel nüfus oranının artması, bu bölgelerdeki yerel yönetimlerin işlevini daha da önemli hale getirmiştir.

Türkiye'deki belediyelerin yetki alanı, 5.000 veya daha fazla sakini olan kentsel bölgeleri kapsamaktadır. Türkiye'de hâlihazırda 1.399 belediye bulunmakta ve bu belediyeler yerel yönetişimin temel aktörleri olarak yasal statüleri ve görevleri aracılığıyla tanınmaktadırlar. Türkiye'de büyüklük esasına dayanarak köyler ve büyükşehir belediyeleri olmak üzere iki farklı alt ve üst yerel yönetişim düzeyi bulunmaktadır. Nüfusu 5.000'den küçük olan bölgeler, yasalara göre köy kabul edilmekte; köyler, muhtar isimli seçimle iş başına gelen ve bölgede hizmet tedarikinden sorumlu bir temsilci ve hükümetin yereldeki temsilcileri tarafından yönetilmektedir. Büyükşehir belediyesi ise, ilçe belediyelerini (her büyükşehir belediyesinde en az üç belediye olmak üzere) altında toplayan bir şemsiye yapı işlevi görmektedir. Büyükşehir belediyesi, kentsel alanların genel koordinasyonu ve planlanmasından sorumlu olarak, büyük ve ortak alanlarda kentsel hizmetleri tedarik etmektedir. Büyükşehir Bele-

[17] İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi- İGAM Sivil Toplum Örgütlerinin Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler İçin Yaptıkları Çalışmalar İle İlgili Rapor, 2013, s.5.

diyeleri Kanunu'nda 2012 yılında yapılan değişiklikten bu yana, Türkiye'de toplamda 30 Büyükşehir Belediyesi bulunmaktadır.[18]

Yerel yönetimler, merkezi hükümetlerin aldıkları göç politikalarının uygulanması ve bu politikaların topluma gerçekte nasıl yansıdığını anlayabilmek açısından oldukça önemlidir.

Göçmenlerle daha hızlı, aktif ve yerinde bir etkileşim kurulabilmesi konusunda yerel yönetimler özelinde belediyeler, göçü yönetim sürecinde değerli bir paydaş haline gelmektedir. Bu çerçeveden bakıldığında 2011'den bu yana Türkiye'de bulunan belediyelerin kurum kapasitelerini geliştirecek adımlar attığını, Suriyelilerin gerek temel insani gerekse de sosyal ihtiyaçlarını karşılamak konusunda çeşitli projeleri hayata geçirdiği söylenebilmektedir.

Belediyelerin, kamu hizmetinden sorumlu oldukları bölgelerde yaşanan birtakım sorunlara yönelik çözüm bulmasına karşın, mevzuatta göçmenlerle alakalı olarak yasal bir inisiyatif ve görev sorumluluğunun olmadığı görülmektedir. Özellikle Türkiye'nin en kapsamlı göç ve iltica kanunu olan YUKK'ta göçmenlere yönelik faaliyetlerin hayata geçirilmesinde yerel yönetimlere ilişkin önemli bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte göçmenlerin topluma uyumlarının kolaylaştırılması adına yerel yönetimler, iş birliği kurulacak kurumlardan biri olarak ele alınmıştır.[19]

Yerel yönetimler içerisindeki belediyelerin geçici koruma hukuki statüsü kapsamındaki Suriyelilere yönelik faaliyetlerine ilişkin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda açık engeller vardır. Belediye Kanunu, temelde kamu hizmetlerinin yararlanıcısı olarak vatandaşları ön plana çıkarır. Vatandaş olmayanların değerlendirileceği kavram ise hemşehriliktir. Ancak, belediyelerin Türk vatandaşı olmayanlara yönelik sundukları imkânlar

[18] UCLG- MEWA, (2016), s.7.

[19] YUKK'un 96 (I) maddesi yerel yönetimlerle yapılabilecek işbirliğine ilişkin şöyle düzenlenmiştir: "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."

ve hizmetler için kullanılan hemşehrilik hukuku tabiri yeterince şeffaf değildir. Bu durum, beraberinde çeşitli yorum ve dolayısıyla uygulama farklılığını getirmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, yabancılara verilecek hizmetler için açık kapı bırakmış, ancak kanunda uygulanmasını zorunlu hale getirecek çerçeve çizilmemiştir. Bununla birlikte vatandaş olmayan kişiler için madde 13'te belediye hizmetlerinden yararlanabilmek için ikamet ön koşul sayılırken, madde 14'te bu durum için vatandaşlık esas alınmıştır.

Mevzuattaki bu karışıklık Suriyelilerin göç yönetiminde önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylece, kanunlarda şeffaf bir şekilde belirtilmeyen görev ve esaslar birbirinden farklı uygulamaların ortaya çıkmasına sebebiyet vermektedir. Bu kapsamda Türkiye'de bulunan belediyelerin de Suriyelilere yönelik çalışmalarında birbirinden farklı uygulamalar olduğu görülmektedir. Belediye başkanlarının ve üyelerinin siyasi kaygıları, Suriyelilere yönelik faaliyetlerini belirlemelerinde önemli bir etken olarak ön plana çıkmaktadır. Bu durum aynı zamanda belediyelerin Suriyeliler konusunda yaptıkları çalışmaların çoğunlukla açıktan ve doğrudan yapılmamasına yol açmaktadır. Bu nedenle de faaliyetler kamuoyuyla şeffaf bir şekilde paylaşılamamaktadır.

Belediyelerin Suriyelilere ilişkin çalışmalarında mali konular da önemli bir yere sahiptir. Bu kapsamda belediyelerin gelir kaynaklarına baktığımızda temelde iki durum karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan birincisi hükümet ödenekleri, ulusal vergi gelirleri, devletten gelen finansal destek, krediler ve bağışlar; ikincisi ise vergiler, aidatlar, kullanıcı ücretleri, altyapı yatırımlarına sağlanan destekler, belediye varlıklarından sağlanan gelir, girişimci faaliyetler ve diğer gelirler de dâhil olmak üzere yerelden elde edilen gelirleridir.[20]

Devletten belediyelere bütçe aktarımı yapılırken nüfus, kentte bulunan köylerin yüzölçümü, kırsal nüfus ve kent kalkınma indeksi gibi bazı kriterler göz önüne alınmaktadır.[21] Belediyelerin, sorumlulukları altında

[20] UCLG- MEWA (2016), s.15

[21] Belediyelerin ayrıca yerli ve yabancı kaynaklardan borç alma hakları da bulunmaktadır. Belediyelerin borçlanma miktarı, prensipte yıllık gelirler baz alınarak belirlenmektedir. Dış borçlanma, Büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılmakta ve Maliye Bakanlığı'ndan onay gerektirmektedir.

bulunan bölgelerdeki kamu hizmetlerini gerçekleştirirken özel olarak göçmenlerin ihtiyaçlarına yönelik oluşturulan bir fon bulunmamaktadır. Bu durum, özellikle Suriyelilere yönelik faaliyetlerde belediyelerin yerel fonları kullanması sonucunda bazı sosyal gerilimlerin ortaya çıkmasında rol oynamaktadır. Bu bağlamda belediyelerin yapısal olarak siyasi kaygıları olan tüzel kişilikler olmaları nedeniyle uyguladıkları faaliyetlerde söz konusu Suriyeliler olduğunda yereldeki tepkileri baz alarak projelerini çeşitlendirdikleri söylenebilir. Bununla birlikte Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım öncesi statüsü doğrultusunda, pek çok belediye bünyesinde Avrupa Birliği ve Uluslararası İlişkiler Müdürlükleri kurmuşlardır. Bu departmanların görevlerinden biri de bölgelerinde yaşanan sorunların çözümüne yönelik projeler geliştirerek uluslararası ve Avrupa Birliği kaynaklı proje fonları elde etmektir. Bu durum da belediyelerin Suriyeliler konusunda AB kaynaklı kuruluşlarla birtakım işbirliği politikaları geliştirmelerinde önemli bir gerekçeye dönüşmektedir. Son yıllarda bazı belediyelerin AB kuruluşlarıyla birçok ortak çalışmalarda bulunduğu ve sosyal uyumdan istihdama, eğitimden sağlığa kadar önemli iş birlikleri yaptıkları görülmektedir.

4.1. Belediyelerin Karşılaştığı Sorunlar

Belediyeler, son yıllarda sorumlu oldukları kentsel bölgelerde Suriyeli nüfusun artmasıyla birlikte birçok sorunla karşılaşmaktadırlar. Yerel yönetimlerin bu yöndeki raporları incelendiğinde karşılaşılan soruların temelde sosyal, ekonomik, hukuki ve kültürel olarak çeşitlendiği görülmektedir. Bununla birlikte, belediyelerin karşılaştığı sorunlar coğrafi ve toplumsal etkenlere göre değişmektedir. Belediyelerin çoğunlukla aşağıda yer alan sorunlarla karşılaştıkları raporlanmaktadır:

- Suriyelilere yönelik belediyelerin sorumluluğunda *mevzuatta açıklık bulunmaması* ve tüm belediyeler arasında bir uzlaşı oluşmadığı için yapılan faaliyetlerin sınırlarını belirlemek belediyeler için önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır.[22]
- Belediyelerin raporlarında Suriyelilere hizmet verilmesinde dil sorunu

[23] Marmara Belediyeler Birliği (2015), Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü Çalıştay Raporu, http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2017/04/14/28b3e8d5-e08a-4f5a-a310-b3c71b91b23d.pdf (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2018)

ön plana çıkmaktadır. Gerek Suriyelilerin çoğunluğunun Türkçe bilmemesi gerekse de yerel yönetimlerde çalışan memurların Arapça bilmemeleri ihtiyaçlar için kayıt tutma aşamasından hizmetleri ulaştırmaya kadar birçok evrede önemli bir sorun olarak gündeme gelmektedir.

- *Ekonomik sorunlar ve altyapı sorunları* belediyelerin en çok zorlandıklarını belirttikleri konular arasındadır. Kentsel mekânlarda yaşayan Suriyelilerin sayısının sürekli ve ani bir şekilde artması sonucunda kurumsal olarak yetersiz kalan belediyeler, bu kişilerin temel ihtiyaçlarını karşılamak konusunda mali sorunlar yaşamışlardır. Özellikle Güneydoğu Anadolu Bölgesi çok yoğun bir Suriyeli nüfusa ev sahipliği yapmaktadır. Bu durumun, bölgede bulunan belediyelerin göç yönetimindeki faaliyetlerinin hayati bir işleve dönüşmesine yol açtığı söylenebilmektedir. Bu konuda nüfusundan fazla Suriyeliyi barındıran Kilis önemli bir örnek teşkil etmektedir. Bu kadar büyük bir Suriyeli nüfusa sahip Kilis'te, belediyelerin sorumluluğunda olan birçok kamu hizmetinin önemli oranda olumsuz etkilendiği görülmektedir. Kilis'te meydana gelen bu önemli demografik değişim aynı zamanda sosyal gerilimlerin oluşmasında da başat rol oynamıştır. Aynı zamanda yukarıda da belirtildiği gibi belediyelerin sağladığı kamu hizmetlerinde Suriyelilere yönelik özel bir kaynak oluşturulmadığı için belediyeler zor durumda kaldıklarını-belirtmektedirler.
- Belediyelerin raporladıkları sorunlardan bir diğeri de *uzman istihdamı* konusuna yöneliktir. Buna göre, kurum şeması içerisindeki çalışanların göçmenler konusunda yeterli deneyim ve eğitime sahip olmamalarının, göçmenlerle sağlıklı bir etkileşimin oluşmamasının gerekçelerinden biri olarak görüldüğü belirtilmektedir. Belediye çalışanlarının yabancılara yönelik yeterli bilgiye sahip olmamaları aynı zamanda yabancılara diğer kamu ve özel kuruluşlara yönlendirilmesinde de sorun oluşturmaktadır. Bununla birlikte belediyelerde yeterli tercüman bulunmamasının da sorun olduğubelirtilmektedir.
- *Kayıt dışı istihdam* konusu belediyelerin ön plana en çok çıkardıkları sorunlardan biri olmaktadır. Buna göre, bu durum enformel işlerde, yerel halka oranla daha fazla mesai yapan ve daha düşük ücretlerle çalışan Suriyelilerin gerçek ihtiyaçlarının saptanmasını zorlaştırmaktadır. Aynı zamanda bu durum yerel halk ile ciddi bir gerilime yol açmakta ve uyumu zorlayan bir unsur olarak ön plana çıkmaktadır.
- *Düzensiz yerleşim,* belediyelerin belirttiği sorunlardan bir diğerini oluşturmaktadır. Özellikle birden fazla ailenin aynı evde yaşaması ve çoğunlukla geçici barınma merkezlerine gönderilme endişesi düzensiz yerleşime yol açmaktadır. Bu durum belediyelerin ihtiyaç belirlemesinde ve kayıt tutmasında zorluklar oluşturmaktadır.

4.2. Belediyelerde Yürütülen Faaliyetler

Suriye'den Türkiye'ye yönelik göçün başladığı ilk yıllarda neredeyse ta-

mamıyla Suriyelilerin göç sürecinin geçici olduğu baz alınarak birtakım uygulamalar hayata geçirilmiştir. Ancak, gerek Suriyelilerin Türkiye'de kaldıkları sürenin uzunluğu, gerekse de Suriye'de yaşanan iç karışıklıkların nihayete erememesi sonucunda daha kesin ve kalıcılık ihtimallerinin ön planda tutulduğu faaliyetlere öncelik verilmesi gerektiği gündeme gelmiştir.

Yapılan saha araştırmaları ve röportajlar, Suriye'den göç krizinin ilk dönemlerinde belediyelerin de etkilendiğini ve hizmet tedarikinde aktif olmalarına rağmen insani yardım ve kalkınma yardımı sisteminde yeteri kadar görünürlük kazanamadıklarını göstermiştir. Yukarıda da belirtildiği gibi yerel yönetimlerin Suriyelilere yönelik olarak hem kendi mevzuatlarında, hem de Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu'nda şeffaf ve açık bir şekilde sorumluluk alanları ortaya konulmamıştır. Ancak bununla birlikte belediyeler, bulundukları bölgelerde yaşanan sorunlarla doğrudan baş başa kalmaktadırlar. Bu durum yerel yönetimlerin yapısal özelliklerinden dolayı birtakım işlevsel uygulamalar geliştirmeleri gerekliliğinin gündeme gelmesine olanak tanımıştır. Ancak, bu uygulamalar yasal olarak standart hale getirilemediği için yerel yönetimler arasında bir birinden farklı uygulamaların yaşandığı söylenmelidir.

Belediyelerde çoğunlukla Sosyal Yardım ve Dayanışma birimlerinin Suriyelilere yönelik faaliyetlerde görevlendirildiği görülmektedir. Bazı belediyelerde ise Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü ve Strateji Geliştirme Müdürlüğü gibi birimlerin de Suriyeliler konusunda çalışmalarla görevlendirildiği görülmüştür.[23]

Yıllar içerisinde Suriye'deki çatışmaların sona ermemesi nedeniyle toplumsal uyuma yönelik çabaların artması için belediyelerin konuyla ilgili çalışmalarının da arttığı görülmektedir. Belediyelerin Suriyeliler konusunda ön plana çıkan çalışma alanları şunlardır:

- Öncelikle kitlesel göç sonucunda meydana gelen sorunlara karşı bazı belediyeler var olan birimlerinde Suriyelileri de kapsayacak şekilde hizmet çerçevesini geliştirirken bazı belediyelerin ise kendi altyapılarında Suriyeli-

[23] Erdoğan, M. (2017) " Kopuş"tan "Uyum"a Kent Mültecileri. Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği", Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, s.70.

lere yönelik çalışmalar için birtakım değişiklikler oluşturdukları görülmektedir. Bu duruma belediyelerin bünyelerinde oluşturdukları göç ve göçmen çalışmalarına yönelik *birimler* örnek olarak gösterilebilir. Bu kapsamda, Adana Büyükşehir Belediyesi'nde Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı bünyesinde Göç ve Göçmen İşleri Şube Müdürlüğü Uluslararası Göç Örgütü (IOM) ile birlikte işbirliği içerisinde faaliyetlerini aktif olarak yürütmektedir. Hem Suriyelilere hem de bölgelerinde bulunan diğer ihtiyaç sahibi yabancılara yönelik oluşturulan bu tarz birimlerde temel insani yardımların yanı sıra sosyal uyuma yönelik birtakım çalışmalar da gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda belediyelerde göç masalarının oluşturulması göç sürecini daha sağlıklı yönetmek için önemli bir adım olmaktadır.

- Yabancılara yönelik çalışmalarda ihtiyacın saptanması aşamasından ihtiyacın temin edilip, sağlanması aşamasına kadar sürecin tümünde hassas ve profesyonel olunması gerekmektedir. Belediyelerin Suriyelilerin göçünden itibaren en çok raporladıkları sorunlardan biri de bünyelerinde bu konuda profesyonel personellerin olmaması olmuştur. Bu durum, hem yabancılarla sağlıklı bir iletişim kurulamamasına hem de ihtiyaçlara yönelik gerçek anlamda yararlı adımların atılamamasına yol açmıştır. Bununla birlikte son zamanlarda birtakım belediyelerin bünyelerinde göç konusunda uzman ve deneyimli profesyonelleri istihdam etmeye yönelik çalışmalar yaptığı görülmektedir. Sultanbeyli Belediyesi'nin Suriyelilere de istihdam olanağı tanıdığı Mülteci Koordinasyon Merkezi, bu konuda önemli bir örnek teşkil etmektedir.
- *Dil* engeli de Suriyelilere yönelik çalışmaların gerçekleşmesinde önemli bir sorun olarak ön plana çıkmaktadır. Bununla birlikte birçok kamu kuruluşu ve sivil toplum kuruluşunun dil eğitimi konusunda çeşitli adımlar attığı, birçok belediyenin de Türkçe eğitimi konusunda çaba sarf ettiği görülmektedir. Gerek istihdam edilen personel seçiminde dil engelini aşmaya yönelik tercihlerin yapılması gerekse de dil kursları açılması bu çabaya örnek olarak gösterilebilir. Bu kapsamda Bağcılar Belediyesi'nin dil öğretimi konusundaki çalışmaları örnek gösterilebilir. Belediyenin kurduğu Türkçe Dil Atölyesi, Kadimun, El-Sirac, El-Maarife okullarında kurulan Türkçe sınıfları ve Suriyelilerin Türkçe dil pratiği yapmaları için kurulan Dil Evi önemli ve örnek çalışmalar arasındadır.
- *Eğitim* konusunda yapılacak çalışmalar son zamanlarda en acil ve temel ihtiyaç olarak gündeme gelmektedir. Türkiye'de bulunan Suriyelilerin yaş dağılımına baktığımızda okul çağında önemli bir nüfusun olduğu görülmektedir. Bu kapsamda, son zamanlarda Milli Eğitim Bakanlığı ile birlikte belediyelerin de bu konuda atılan bazı adımlar mevcuttur. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi, kent içerisinde Suriyeliler için okul açılmasını teşvik eden ilk belediyelerden biridir. Bununla birlikte bazı belediyelerin ilçelerinde bulu-

nan Geçici Eğitim Merkezlerinin işleyişini denetlediklerisöylenebilir.[24]

- *Barınma,* Suriyelilerin Türkiye'ye göçü sürecinde önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmıştır. Geçici barınma merkezlerinin dışında Türkiye'ye sığınan Suriyeli nüfusun tamamına yakını kent merkezlerinde yaşamaya başlamıştır. Böylece, konutların hem kira hem de satış fiyatları yükselerek yeni bir problem daha oluşmuştur. Bununla birlikte bazı belediyelerin barınma sorununa çözüm olarak geçici misafir evleri açtıkları görülmektedir. Bu durum yerleşim yerinin nüfusuna, konut fiyatlarının durumuna veya Suriyeli ailedeki kişi sayısına göre değişebilmektedir.

- *Sağlık,* yerel yönetimlerin en fazla karşılaştığı konulardan biri olmaktadır. Bu kapsamdabelediyelerde Suriyelileri uygun sağlık merkezlerine yönlendirme, hastanede tercümanlık hizmeti sağlama ve evde sağlık hizmetlerini sağlama gibi bazı faaliyetler olduğu görülmüştür. Sultanbeyli Belediyesi'nde, Suriyelilere hizmet vermek üzere bir klinik kurulmuştur.
- *Psikososyal destek* belediyelerin Suriyelilere yönelik sağladığı faaliyetlerden bir diğerini oluşturmaktadır. Suriye'deki iç savaşın etkisiyle travmatik bir sürecin içerisinde bulunan bu kişilere yönelik bazı belediyelerde psikologlar ve sağlık personelleri hizmet vermektedir. Özellikle kadınların ve çocukların bu tür hizmetlerden daha fazla yararlandığı görülmektedir.
- Suriyelilere yönelik insani yardımların yanında bazı belediyelerin *iş ve istihdam* noktasında da destekleyici çalışmalar yaptıkları görülmektedir. Göç edilen toplumun ekonomik yaşamına uyum, göçmenlerin sosyal uyumlarının sağlanması açısından da başat bir rol oynamaktadır. Çalışma hayatına dahil olan göçmenler, kente tutunmanın ve kentte ayakta kalmanın önemli bir aşamasını sağlamış olmaktadırlar. Bu çerçevede ele alındığında bazı belediyelerin Suriyelilere çalışma konusunda yönlendirme, danışmanlık hizmeti verme gibi bazı faaliyetleri olduğu görülmektedir. Örneğin Sancaktepe ve Gaziantep Belediyeleri'nin kendi işletmesini kurmak isteyen Suriyelilere yönelik hukuki ve ekonomik olarak yönlendirmelerde bulundukları görülmektedir. Konya Büyükşehir Belediyesi'nin Halkla İlişkiler Dairesi bünyesinde kurulan KOMEK Meslek Edindirme Kursları bir diğer örneği

[24] Geçici Eğitim Merkezleri, kamplarda ve kamp dışındaki Suriyeli öğrencilere yönelik, kurum ve kuruluşların desteğinde, Valilik izni ve denetimi altında, gönüllü Suriyeli eğiticiler tarafından revize edilmiş ve gözden geçirilmiş Arapça müfredata göre öğretim yapılan kurumlardı. Bu kurumların büyük bir bölümü TC Milli Eğitim Bakanlığı okulları bünyesinde ikili eğitim yapan (sabah devresinde Türk öğrencilerin eğitim gördüğü resmî okul, öğleden sonra ise geçici eğitim merkezi olarak Suriyeli öğrencilere eğitim vermek için kullanılan) eğitim merkezlerinden oluşmaktaydı. Milli Eğitim Bakanlığı Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü bünyesinde Mayıs 2016 yılı itibariyle "Göç ve Acil Durum Eğitim Daire Başkanlığı" kurulmuştur. Geçici Eğitim Merkezlerine sağlanan uluslararası mali destekler, AB ve diğer uluslararası fonlarla birlikte başta Suriyeli çocuklar olmak üzere yabancı uyruklu öğrencilerin Türk eğitim sistemine entegrasyonunun sağlanması amacına yönelik çalışmalar hızlandırılmıştır. Bu aşamadan sonra Geçici Eğitim Merkezleri, Türkçe dil eğitimin yoğun olarak verildiği bir "geçiş" eğitim merkezi olma işlevini üstlenmiştir. 2016-2017 eğitim öğretim yılından itibaren ise Geçici Eğitim Merkezlerine kademeli olarak bir, beş ve dokuzuncu sınıf öğrenci kayıtları alınmamaya başlanmıştır.

teşkil eder. Konya Büyükşehir Belediyesi'nin kurduğu bu kurslar istihdam oluşturulması için verdikleri derslerle yaygın eğitim alanında önemli çalışmalar gerçekleştirmektedir.

- Kadınlar, göç sürecinden en çok etkilenen kaynak ve hedef ülkenin niteliklerine göre önemli dezavantajlarla karşı karşıya kalabilen hassas grubu oluşturmaktadır. Bu çerçevede kadın göçmenlere yönelik gerçekleştirilecek çalışmalar doğru ihtiyaç tespiti aracılığıyla sorunları kapsayıcı şekilde gerçekleştirilmelidir. Psikososyal çalışmaların yanında sağlık, eğitim, aile ve evlilik gibi çalışmalar da kadın göçmenler için ön plana çıkarılmaktadır. Bununla birlikte, kadınların göç ettikleri toplumda sosyal entegrasyonlarının sağlanmasında çalışma hayatına katılımları oldukça önemli bir rol oynamaktadır. Bazı belediyeler, bu konuda tamamlayıcı bir görev üstlenerek Suriyeli kadınlara yönelik çeşitli kurslar açmıştır. Bu kursların temel içeriğini meslek eğitimleri oluşturmaktadır. Bazı belediyelerde, kadınların katılım sağladığı aile ve çocuk eğitimleri, girişimcilik ve hijyen eğitimlerinin de verildiği görülmektedir.Çanakkale Belediyesi'nin Troia Sosyal Yaşam Evi'nde oluşturulan Göçmen Kadınlara Destek Grubu, belediyelerin kadınlara yönelik uyguladığı faaliyetlere önemli bir örnek olarak gösterilebilir.

- *Toplum merkezlerinin* belediyelerin Suriyelilere yönelik oluşturdukları önemli çalışmalardan biri olduğu söylenebilir. Bu alandaki çalışmalara, Gaziantep Büyükşehir Belediyesi tarafından kurulmuş olan Ensar Toplum Merkezi örnek olarak gösterilebilir. Suriyelilerin topluma daha kolay entegre olmaları, sosyal uyum ve birlikte yaşamı güçlendirmek amacıyla kurulan Ensar Toplum Merkezi'nde Suriyelilerin gündelik hayatta yaşadıkları sorunların yanı sıra kamu kuruluşlarında karşılaştıkları temel sorunların çözümleri konusunda da aktif destek sağlanmaktadır. Suriyelilere sunulan temel hizmetlerin ve danışmanlığın yanı sıra, sportif, kültürel, eğitsel ve sosyal aktiviteler de sağlayabilen yeni toplum merkezlerine ihtiyaç duyulduğugörülmektedir.[25]
- Suriyelilerin ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik bazı belediyelerin farklı çözüm yollarına gittiği görülmektedir. Bunlardan biri, belediyelerin STK kurması veya bazı STK'larla iş birliği yapması olarak karşımıza çıkmaktadır. Böylece belediyeler sağladıkları hizmetleri daha farklı bir kurumsal çatının altında yürütme yolunu tercih etmişlerdir. Sultanbeyli Belediyesi bu hususta önemli bir örnek olarak karşımıza çıkmaktadır. Suriyelilere yönelik sağlık, eğitim ve sosyal hizmet imkânı sunan Mülteciler Derneği son zamanlarda başarılı uygulamalarıyla adından sıkça söz ettirmektedir. Belediyelerde çalışan bürokratların kurduğu sivil toplum kuruluşlarına bir diğer örnek Adana Göçmen Yardımlaşma Koordinasyon ve Kaynaştırma Derneği'dir. Bununla birlikte, Adana Büyükşehir Belediyesi Sağlık ve Sosyal Hizmetler Daire Başkanlığı kontrolünde "TULPAR" isimli bir sosyal yardım gönüllüleri

[25] UCLG- MEWA (2016), s.13.

grubu kurulmuştur.

- Bazı belediyeler aynı zamanda Suriyelilere yönelik eşya, gıda ve giysi yardımı yapmakta ve kira/fatura ödemeleri konusunda destek vermektedir. Bu tür *sosyal hizmetler* sağlanması hususunda aynı zamanda Suriyelilerin çeşitli dernek ve vakıflara da yönlendirilecek şekilde bilgilendirme çalışmalarının yapıldığı dagörülmektedir.

4.3. Belediyelerin Yaptıkları İş birlikleri

Belediyelerin Suriyelilere yönelik uyguladıkları faaliyetlerde çeşitli iş birlikleri geliştirdikleri görülmektedir. Belediyelerin hükümet, Birleşmiş Milletler kuruluşları ve STK'lar arasında bazı iş birliklerini saptamak mümkün olsa da, bu iş birlikleri yeterli oranda gerçekleşmemektedir. Bununla birlikte belediyelerin Suriyelilere ilişkin kısa ve uzun vadeli sorunlara yönelik oluşturdukları projelerin sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Belediyeler, kendi sorumlulukları içerisinde bulunan alanlarda hem hükümetle hem de uluslararası kurumlar ve sivil toplum örgütleriyle çeşitli sorunların çözümüne yönelik iş birlikleri gerçekleştirmektedir.

Belediyeler, son yıllarda Suriyeliler için göç yönetimi konusunda Birleşmiş Milletler kuruluşlarıyla daha fazla iş birliği içerisine girmiştir. Türkiye'deki belediyelerin çoğu, daha önceden doğrudan uluslararası ve yerel STK'lara ya da program uygulayıcıları olarak kendi kurumları aracılığıyla yönlendirilen Birleşmiş Milletler kuruluşlarının fonladıkları programlara dâhil değillerdi. Ancak 2014 yılından itibaren, belediyelerin uluslararası anlamda fonlanan projelerdeki varlığı, küçük çapta kalmasına rağmen, daha fazla hissedilmeye başlanmıştır. 2012-2014 yılları arasındaki Suriye Bölgesel Müdahale Planı Türkiye kısmında belediyeler zikredilmezken, 2014 yılındaki üçüncü Suriye Bölgesel Müdahale Planı'ndan itibaren ve onu takip eden Türkiye Mülteci ve Dayanıklılık Planı'nda (2016-2017 yılında yayımlanan son plan da dâhil), belediyeler hem Suriyelilere hem de ev sahibi Türk halkına yönelik hizmetler sunduğu ve geçim kaynaklarını geliştirdiği için desteklenmesi gereken aktörler olarak yerlerini almışlardır.[26] Belediyelerin Birleşmiş Milletler kuruluşlarıyla iş birliği içerisinde gerçekleştirdiği çalışmalara örnek olarak Adana

[26] UCLG-MEWA (2016), s.17.

Büyükşehir Belediyesi'nin çalışmaları örnek olarak gösterilebilir. IOM ve ILO ile ortak olarak danışmanlık, sosyal hizmetler, eğitim, psikososyal destek, barınma gibi hizmetlerin sağlandığı merkezler kurulmuştur.

Yaklaşık 8 yıldır Türkiye'de bulunan Suriyelilerin Türk toplumuna uyum ve entegrasyonları konusunda kamu kurumları çeşitli politikalar geliştirmektedir. Bunun yanı sıra, özellikle sivil toplum kuruluşlarının Suriyelilere yönelik hizmetlerin sağlanmasında önemli bir aktör olarak ortaya çıktıkları söylenebilir. Dernekler Genel Müdürlüğü'nün verilerine göre, 2011'de 88.028 olan faal dernek sayısı 2018 yılında 114.640'a ulaşmıştır.[27] Yeni kurulan ve hizmetlerini Suriyeli göçmenlere yönelik şekillendiren Türk ve Suriyeli sivil toplum kuruluşlarının yanı sıra, daha önce kurulmuş birçok sivil toplum kuruluşunun da faaliyetlerini buna göre genişlettiği söylenebilir. Belediyeler de son yıllarda bu STK'larla çeşitli projeler gerçekleştirmektedir. Bu hususta Gaziantep, ele alınması gereken bir örnek oluşturmaktadır. Gaziantep, Suriye'den Türkiye'ye yönelik göç sürecinde stratejik bir kent olarak ön plana çıkmıştır. Yıllar geçtikçe, STK'lar daha yoğun bir şekilde Gaziantep'te ikamet eden Suriyeli nüfusa yönelik faaliyetler geliştirmeye başlamıştır. 2017 itibariyle Gaziantep'te Suriyeliler tarafından kurulmuş 232 tane dernek bulunmaktadır. Bununla birlikte yine Suriyeliler konusunda faaliyet gösteren 42 yerel, 16 tane de uluslararası STK bulunmaktadır.[28] Suriyeli göç sürecinde Türkiye'de uluslararası sivil toplum kuruluşlarının faaliyetlerinin de arttığı görülmektedir. Mevcut durum dahilinde, belediyelerin de bazı uluslararası sivil toplum kuruluşlarıyla iş birlikleri gerçekleşmektedir. Örneğin Şanlıurfa'nın Eyyübiye Belediyesi ve Danimarka Mülteci Kuruluşu iş birliğiyle hayata geçirilen Geçim Kaynakları Projesi kapsamında dil kursları, mesleki eğitimler ve birtakım sosyo-kültürel faaliyetler gerçekleşmektedir. Bununla birlikte belediyeler ve STK'lar arasında hala istenilen oranda iş birliği yapıldığını söylemek zordur.

Son yıllarda belediyelerin, STK'ların ve BM'nin birlikte projeler yaptıkla-

[27] T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü, https://www.dernekler.gov.tr/tr/anasayfalinkler/derneksayilari.aspx (Erişim Tarihi: 2 Ocak 2019).

[28] http://gazianteppusula.com/haber/232-suriyeli-dernek-var-haberi-40844.html (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2018)

rı görülmektedir. 2018 yılında Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi Vakfı (WALD) ile İstanbul'da bulunan 12 ilçe belediyesi ve Birleşmiş Milletler ortaklığında Suriyelilere yönelik Sosyal Koruma Projesi gerçekleştirilmiştir. Projeyle birlikte Suriyeli çocukların ve ailelerin sosyal entegrasyonlarının kolaylaştırılması amaçlanmıştır. Böylece, birden fazla paydaşın iş birliği içerisinde olduğu projelerin artması, birbirinden farklı yapıların sürece dahil edilerek iş bölümünde bulunmaları, göç sürecinin yönetilmesinde kolaylık sağlayacaktır.

Belediyelerin aynı zamanda üniversitelerle beraber gittikçe daha da artan birtakım çalışmalar gerçekleştirdiği görülmektedir. 18 Nisan 2018 yılında Bağcılar Belediyesi, Marmara Belediyeler Birliği ve Türk-Alman Üniversitesi iş birliğiyle düzenlenen Gaziantep Büyükşehir Belediyesi ve Almanya, İtalya, Danimarka'dan 3 belediyenin katıldığı Uluslararası Göç ve Uyum Sempozyumu'nun sahanın gerçekliği ve akademik çalışmaların gücüyle oluşturulan önemli bir çalışma olduğu söylenebilir.

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

2011 yılında Suriye'de meydana gelen iç savaş sonrasında Suriyeliler, Türkiye'nin izlediği açık kapı politikası ve T.C. İçişleri Bakanlığı'nın çıkarmış olduğu kanun ile geçici korunma statüsü elde etmişlerdir. Böylece, Suriyelilerin önemli bir kısmı yaşamlarını idame ettirebilmek ve kentin çeşitli imkânlarından faydalanmak amacıyla kentsel bölgelere yerleşmişlerdir. Bu durum, bu bölgelerdeki yerel aktörlerin sürecin içerisine dâhil olması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Bu kapsamda belediyeler, göçün sonuçlarıyla doğrudan yüzleşen, birincil aktörlerden biri olarak ön plana çıkmaktadır. Belediyelerin bu özellikleri, sahada daha etkin bir rol üstlenmesi sorumluluğunu da beraberinde getirmektedir. Suriyelilerin Türkiye'ye yönelik göç sürecinde iç mevzuat, uluslararası hukuk metinleriyle örtüşecek biçimde geliştirilmesine ve hukuki düzenlemeler arttırılmasına rağmen yukarıda da tartışıldığı gibi belediyeler, yabancılara yönelik uyguladıkları faaliyetlerde belli başlı birtakım sorunlarla karşılaşmaktadır.

Belediyelerin uyguladıkları faaliyetlerin sistematik, denetlenebilir ve etkili hale gelmesi için öncelikle belediyelerin sorumlu oldukları bölgelerde hizmet tanımlarını daha açık ve şeffaf olarak düzenleyecek mevzuat geliştirilme çalışmalarının yapılması gerekmektedir. Bu kapsamda faaliyetlerini hemşehri hukukuna dayanarak gerçekleştiren belediyelerin yasal düzenlemelerle daha geniş bir sorumluluk sahasına kavuşturulması sağlıklı bir çözüm olacaktır. Bu durum, belediyeler arasında meydana gelen uygulama farklılıklarının ve bu konuda oluşacak yerel tepkinin önlenmesi açısından oldukça önemlidir.

Belediyeler konusunda yasal düzenlemelerin yanı sıra mali düzenlemelerin de yapılması önem taşımaktadır. Belediyelerin Suriyelilere yönelik faaliyetlerinde daha fazla mali kaynağa erişim imkânının oluşturulması, sosyal uyum sürecinin daha sağlıklı yönetilmesini sağlayacaktır.

Suriyeliler, geçici koruma statüleri ve kente uyum konusunda yaşadıkları sorunlar nedeniyle sıklıkla yer değiştirebilmektedirler. Bu durum, kayıt altına alınmaları konusunda önemli bir sınırlılık yaratmaktadır. Belediye-

lerin gerçekleştirdiği faaliyetlerde ise kayıt konusu önemli bir belirleyici olarak ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle kayıt konusunda daha etkili uygulamaların hayata geçmesi gerekmektedir.

Belediyelerin karşılaştıkları sorunlara bakıldığında kendi bünyelerinde göç ve göçmenlerle ilgili faaliyetlere odaklanacak profesyonel birimlerinin ve personellerinin olmaması önemli bir eksiklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Belediyelerin yapılarında göç konusunda uzman personellerin istihdam edileceği birimlerin oluşturulması gerekmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin, yabancılarla ilgili yürütecekleri hizmetlerde kültür ve dil sorununu aşabilmek adına yabancı uyruklu kişileri istihdamları önemli bir kolaylık olacaktır.

Türkiye'ye yönelik kitlesel göçler, göç sürecinin yönetiminde ve göç edenlerin yerel toplum ile uyum süreçlerinde kamu kurumları arasındaki koordinasyonun ne kadar önemli olduğunu göstermiştir. Özellikle büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki koordinasyon eksikliği önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durum, yürütülen faaliyetlerin de olumsuz etkilenmesine ve kontrolsüz olarak gerçekleşmesine neden olmaktadır. Bu sebepten ötürü, belediyelerin büyükşehir belediyeleriyle, kaymakamlık ve valiliklerle ve diğer kamu kuruluşlarıyla koordinasyon ve iletişimini kuvvetlendirmesi gerekmektedir.

Belediyelerin sivil toplum kuruluşları ile kurduğu ilişkiler son yıllarda artmasına rağmen yeterli oranda değildir. Sivil toplum kuruluşları, yapısal olarak bürokratik süreçlerin yavaşlığının aksine hızlı ve profesyonel çözüm geliştirebilecek toplumsal yapılardır. Bu kuruluşlar aynı zamanda yerel yönetimlere benzer olarak kentsel bölgelerde göçmenlerle direkt olarak etkileşime geçebilme kapasitesine sahiptir. Bu kapsamda ele alındığında gerek sosyal, kültürel ve ekonomik faaliyetlerin gerekse de temel insani ihtiyaçların karşılanmasında belediyeler sivil toplum kuruluşlarıyla daha fazla ortaklaşa projeler gerçekleştirmelidir.

Yerel yönetimlerin Suriyeliler ile ilgili karar alma ve ihtiyaç analizi süreçlerine Suriyelilerin de dâhil edilmesi uyum süreci için pozitif bir adım olacaktır. Bu durum, hem sağlıklı ve gerekli kararların alınmasını kolaylaştıracak hem de katılımcılık açısından önemli bir gelişmenin kat edilmesini

sağlayacaktır.

Artık, tamamına yakını kentlerde Türk toplumu ile iç içe yaşayan Suriyeliler, daha önceleri sadece etnik veya kültürel olarak Türk olanların göçmen sayıldığı Türk toplumuna katılan ilk ve en büyük yabancı grubu oluşturmaktadır. Zaman zaman tartışmalar yaşanmış olsa da, Suriyeliler Türk toplumunun farklılıklara karşı tahammül eşiğini yükseltmiş ve birlikte yaşama kültürüne önemli bir katkı sağlamıştır.

Sonuç olarak, Türk toplumu ile birlikte yaşayan Suriyeliler sosyal, kültürel ve ekonomik olarak Türkiye'nin gelişmesine ve zenginleşmesine önemli katkılar sağlayacak bir potansiyele sahiptir. Türk toplumu ise kültürel olarak kendisine çok benzemediğini düşündüğü büyük bir yabancı topluluk ile karşılaşmış olmasına rağmen, toplumsal kabul ve uyum konusunda başarılı bir sınav vermiştir. 2018 yılı itibariyle Suriye'de devam eden savaş bitse dahi, nüfusunun yarıya yakını 18 yaşın altında olan ve hayatlarının önemli bir bölümünü Türkiye'de geçiren genç nesiller, Suriye'ye dönüş konusunda istekli olmayacaktır. Yüzbinlerce bebeğin bu topraklarda doğduğunun farkında olarak, artık iki toplumun daha güzel bir Türkiye'yi nasıl kurabileceğini konuşmak gerekmektedir. Yerel halka ve toplumsal gruplara merkezi yönetimden daha fazla temas edebilen yerel yönetimler, farklı kültürlerden gelen insanlarla barış ve huzur içinde birlikte yaşama pratiklerinin geliştirilmesinde önemli görevler üstlenebilirler.

Belediyeler, toplumla birebir temasın daha kolay sağlanabildiği yapılar olması sebebiyle, yerel toplum ve göç eden toplum arasındaki etkileşimin kurulmasında da önemli bir rol oynamaktadır. Bu kapsamda belediyelerin çalışmalarına baktığımızda, ilk yıllarda insani yardımlar ön plana çıkarken son zamanlarda toplumsal uyuma yönelik projeleri de hayata geçirdikleri görülmektedir. Toplumsal uyum ve kültürlerarası ilişkilerin daha sağlıklı ve etkili gerçekleşmesi için belediyelerin daha fazla sosyal projeyi hayata geçirmesi gerekmektedir.

6. BİBLİYOGRAFYA

Adar, A.Ş. (2018). Türkiye'de yeni prekarya Suriyeli işgücü mü? Çalışma ve Toplum. s13-36.

BETAM (2019). Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Uyumu: İstanbul, Bursa ve İzmir'de İstihdam Olanakları. (Erişim Tarihi: 10.04.2019)

Erdoğan, M. (2017). "Kopuş"tan "Uyum"a Kent Mültecileri. Suriyeli Mülteciler ve

Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği". İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Gültekin, M. N. ve diğerleri (2018). Gaziantep'te Suriyeliler. Gaziantep: Gaziantep Üniversitesi Yayınları.

Göç ve Acil Durum Eğitim Daire Başkanlığı (2018). Geçici Koruma Kapsamı Altındaki Öğrencilerin Eğitim Hizmetleri.

MEB (2018) Geçici Koruma Kapsamı Altındaki Öğrencilerin Eğitim Hizmetleri. Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü Göç ve Acil Durum Eğitim Daire Başkanlığı Bülteni. https://hbogm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2018_10/23093037_22-Ekim_- 2018 Ynternet_BYlteni.pdf

İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi- İGAM (2013). Sivil Toplum Örgütlerinin Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler İçin Yaptıkları Çalışmalar İle İlgili Rapor. Ankara.

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2018). Türkiye'deki Suriyeliler Özel Rapor. Ankara.

Marmara Belediyeler Birliği (2015). Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü Çalıştay Raporu. http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2017/04/14/28b3e8d5-e08a-4f5a-a310- b3c71b91b23d.pdf (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2018)

UCLG- MEWA, (2016). Suriyeli Mülteci Akını Yönetiminde Türkiye'deki ve Lübnan'daki Belediyelerin Rolü. http://uclgmewa.org/uploads/file/39c9141e89b-947ca82456f8b3ef3decb/Suriye-Raporu- TR.pdf

Woods, A. & Kayalı, N. (2017). Suriyeli Topluluklarla Etkileşim: İstanbul'daki Yerel Yönetimlerin Rolü. İstanbul Politikalar Merkezi. İstanbul.

6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

8375 Sayılı Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik
6883 Sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) http://www.goc.gov.tr/

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNCHR) https://www.unhcr.org/tr/

Gaziantep Pusula Gazetesi. http://gazianteppusula.com/haber/232-suriyeli-dernek-var-haberi- 40844.html (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2018)

Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü. https://www.dernekler.gov.tr/tr/anasayfalinkler/derneksayilari.aspx (Erişim Tarihi: 2 Ocak 2019)

TEPAV Suriye Sermayeli Şirketler Bülteni https://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/399 (Erişim Tarihi: 05 Nisan 2019)

United Cities and Local Governments Middle East and West Section (UCLG-MEWA)

Syrians in Turkey and the Role of Municipalities in Migration Management

Prof. Yusuf ADIGÜZEL
Lecturer at Istanbul University Sociology Department
Nursen TEKGÖZ
Istanbul University Sociology Department Master Program on Migration Studies

Graphic and Design: Sedrettin KONUK

© UCLG-MEWA Publication
ISBN:978-605-80101-0-9
Alemdar Mah. Yerebatan Cad. No:2 34110 Sultanahmet- Fatih/ISTANBUL

Printing and Binding: Elif Taymaz Matbaacılık
Yeşilköy Mah. Atatürk Cad. EGS Business Park Blokları B2 No:12/8 Bakırköy/İST
Certificate Number: 40202

The rights of this publication are owned by UCLG-MEWA. It is prohibited to quote any part of this book without acknowledging it as the source. No part of this book may be reproduced, distributed, or transmitted by any means, including photocopying and other methods, without the written permission of UCLG-MEWA.

Liability of all authors included in the book rests with the respective authors. Such liability cannot be binding upon the publishing corporation and editors.

İstanbul, December 2019

FOREWORD

As one of the nine sections of United Cities and Local Governments (UCLG), United Cities and Local Governments Middle East and West Asia Section (UCLG-MEWA) based in Istanbul, Turkey, is working on the basis of democracy, human rights, international solidarity, local governance, and sustainable development. MEWA region is witnessing a lot of humanitarian and natural disasters. Continuous migration, in particular, has now become one of the key realities of MEWA region. MEWA countries like Turkey, Jordan, and Lebanon have a large number of immigrants and emigrants. MEWA is a region that simultaneously produces and receives migrants; this, among other factors, increases the risk of having a society that excludes refugees in vulnerable conditions.

UCLG Middle East Working Group along with UCLG-MEWA, international delegation of elected officials, members and experts from the national associations of local governments from France, Turkey, the Netherlands, Canada, and Istanbul Metropolitan Municipality created a mission to report about municipalities coping with the influx of Syrian refugees in Turkey, Jordan, and Lebanon following the call of Dr. Kadir Topbaş, then UCLG President in 2012, to enhance solidarity of international community with local governments dealing with Syrian refugees. Following this mission, the team surveyed how local governments in each country near the Syrian border are handling the crisis. As a result of this survey, a report has been prepared, entitled "Municipality on the Frontline." This report provided findings and recommendations for assistance offered through the UCLG network.

In line with these activities and the previous report, we published a report on "The Role of Municipalities of Turkey and Lebanon in the Syrian Migratory Influx Management" in 2016 as a follow-up to the work, which explores the role of municipalities in Lebanon and Turkey in managing the flow of Syrian refugees and their role as representatives in the humanitarian management of migration.

Now, after three years from publishing this report, UCLG-MEWA iden-

tified the need to make a research about how municipalities transform their coping mechanisms with the influx of Syrian refugees from emergency to resilience, inclusion, and development. The study also sheds light on the practices carried out by the member cities in this report to be the keys of understanding the local community and to promote municipalities as the most important actors in the management of migration and inclusion into the community. Besides, this report reflects on the municipalities' shifting role from dealing with an emergency situation to develop a more sophisticated and comprehensive approach toward inclusion and integration of refugees into the communities.

Our esteemed reader, we are hoping that this report will be a key reference for your upcoming studies, activities, and projects on developing solutions for migration and refugee crisis.

Mehmet DUMAN
UCLG-MEWA Secretary General

1. INTRODUCTION

Migration is a multi-faceted process in which several actors are involved both in the country of origin and in the host country and in which significant changes occur in political, economic, legal and social terms. The development of viable and valid policies in this process is closely related to being familiar with the issue and getting into contact with migrants. It would be true to say that due to their organisational natures, local governments are the primary witnesses of possible relationships established with migrants. In this context, local governments, especially municipalities, are key actors in terms of migration and the creation and implementation of immigration policies.

The main purpose of the report is to describe what kind of role the municipalities play in the process of Syrians' migration to Turkey which has been the case since 2011 and which has raised many important structural and social issues. The present report focuses on exploring efforts to improve the existing migration policies and practices carried out by municipalities as local actors on-site responsible for the management of the increasing influx of Syrian refugees to Turkey. In this context, the activities carried out by the municipalities for the Syrians are dealt with under main headings. In addition, the problems faced by municipalities in their activities and solutions to these problems are presented. Furthermore, the places where the Syrians are settled and facilities are explored, and the main actors involved in migration management are introduced.

The report, prepared through interviews with key actors (state bodies, municipalities, international and local NGOs), literature review and desk research, was supported by current data from December 2018 to January 2019. The Syrians under the legal status of temporary protection in Turkey are often referred to as refugees in the current literature. However, in accordance with the 1951 Geneva Convention to which Turkey was a party with geographical limitation, the Syrians in Turkey are not in the refugee status. In this study, sociological equivalents of the concepts of asylum seeker, immigrant and refugee for Syrians are taken as basis and their legal equivalents are not mentioned.

The issues addressed in this report provide some clues as to the role played by municipalities as a significant actor in the management of the individuals subjected to forced migration who have reached over 3.6 million by now. The data obtained from the study shows that although municipalities face many legal, political, economic and social problems in their activities for Syrians, they still carry out many projects and activities for the benefit of the Syrian population within their boundaries. While more of such projects should doubtlessly be put in practice so as to ensure a more effective migration management of Syrians, it is clearly observed that the activities of municipalities have increased since 2011.

2. SYRIANS IN TURKEY

With the Arab Spring, which affected many countries about eight years ago, Syria has become a country where severe conflicts are witnessed. More than half of the country's population of 22 million has been forced to migrate as a result of these conflicts, which has paved the way for the greatest humanitarian crisis since World War II. According to the data of United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), 5,466,260 million Syrians have so far been forced to take refuge in the neighbouring countries of Syria (Turkey, Lebanon, Jordan and Iraq). Moreover, 6.6 million Syrians have been forcibly displaced within the Syrian territory. Again, according to UNHCR data, 13.1 million people still need basic humanitarian assistance within Syria.[1] This situation adversely affects the motivation of Syrians forced to migrate to other countries to return to Syria and constitutes a justified factor. At the same time, this situation calls for an urgent consideration in terms of the necessity of the governmental institutions, local administrations and non-governmental organizations in the countries with Syrian refugees to develop important and sustainable policies towards them.

Due to its geopolitical position, Turkey has been involved in many migration events throughout history, which were different from each other. In those migration processes, Turkey was sometimes a transit route for migrants, sometimes a place where migrants would build a new life, and sometimes acted as a country of origin. In this context, it has hosted various individual and mass forced migrators.

During the civil war having started to take place in Syria in 2011, Turkey was an important destination of refuge for Syrian citizens. Syria's geographical proximity to Turkey as well as the historical and cultural relations between the two countries led a considerable number of Syrian nationals to escape from the war and take refuge in Turkey. In accordance with the General Directorate of Migration Management data by December 27, 2018, as a result of the open door policy pursued of Turkey during the civil war in Syria, the Syrians reaching up to 3,622,366 began

to reside in Turkey under temporary protection status.[2]

Since 2015, Turkey has become the country hosting the largest number of Syrian refugees in the world. The migratory movement occurring after the Syrian civil war, regarded as one of the biggest humanitarian crises in history, has caused the questioning of some existing political, economic and cultural policies in the countries that the Syrians migrated to and this situation has made it essential that immigration policies in Turkey should constantly be rehandled and re-evaluated. What stance local governments take in the face of this humanitarian crisis, which is the main concern of the report, and the responsibilities that they took on in the migration process are important to interpret the Syrians' migration and integration processes in Turkey.

2.1. Syrians by Their Settlements in Turkey

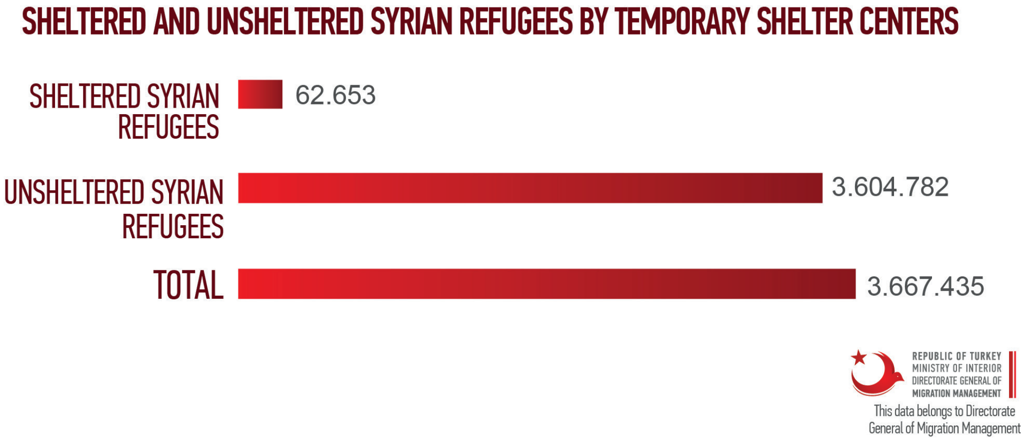
Hosting a considerable portion of the Syrian citizens who were forced to seek refuge in other countries because of the internal disturbances in their country, Turkey, on the one hand, has to perform a controlled migration management, and, on the other hand, it has to produce effective and workable policies for migrants.

An "open door policy" was implemented by the Turkish Ministry of Interior for the Syrian citizens who reached the borders of Turkey in massive numbers, starting on 29 April 2011, and they were treated on the principle of non-refoulement for refugees and asylum-seekers within the framework of international law. Those Syrians arriving in Turkey were provided with the opportunity to live both in up to 26 temporary accommodation centres built in 10 cities neighbouring Syria under the supervision of Prime Ministry Disaster and Emergency Management Authority (AFAD) and in urban areas. At the beginning of the process of Syrians' migration to Turkey, the Turkish state tried to encourage their accommodation in temporary shelter centres. However, with the increase of the population migrating over time and the capacity of the temporary

[2] http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713 (Access Date: 2 January 2019) Statistical information on immigrants in Turkey can be found on the website of the Directorate General of Migration Management of Turkey. Data on Syrians are available under the heading of "Statistics" and subheading of "Temporary Protection."

shelter centres being exceeded, the urban areas have been exposed to intensive migration.

Within the temporary shelter centres in Turkey, several social and physical facilities are available to the Syrians. In these accommodation centres, infrastructure, cleaning, security, housing, aid in kind, technical services, fire brigade, laundry, health care, psycho-social support, education, vocational courses, social and religious services, and translation/interpretation are provided free of charge.[3] Nevertheless, only about 2% of the Syrian population lives in these camps set up in the Southeastern Anatolia Region and described as "five-star" facilities by the UNHCR. (Only 62,653 of 3,667,435 registered Syrians in Turkey as of September 26, 2019 (2%) have been living in these camps)[4]



The Syrians, who were mostly settled in temporary accommodation centres in the first years of their arrival, now live mostly in urban areas with the local community, according to the statistics of the Directorate General of Migration Management.

Although the standard of living, the social and physical facilities are good in temporary shelter centres in Turkey, urban areas are becoming more attractive to migrants. It can be said that this situation has also

[3] This data is obtained from the report of the Special Issue of Syrians in Turkey issued by Turkish Ombudsman Institution (Kamu Denetçiliği Kurumu) in 2018. https://www.ombudsman.gov.tr/suriyeliler/rapor.html#p=2 , s.112.

[4] http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik (Access Date: September 26, 2019)

DISTRIBUTION OF SYRIAN REFUGEES IN THE SCOPE OF TEMPORARY PROTECTION BY PROVINCE

PROVINCE NO	DISTRIBUTION OF SYRIAN REFUGEES IN THE SCOPE OF TEMPORARY PROTECTION BY PROVINCE 26.09.2019 (ALPHABETICAL)								
	PROVINCE	REGISTRETED	POPULATION	COMPARASION PERCENTAGE WITH PROVINCE POPULATION	PROVINCE NO	PROVINCE	REGISTRETED	POPULATION	COMPARASION PERCENTAGE WITH PROVINCE POPULATION
	TOTAL	3.666.059	82.003.882	4,47%		TOTAL	3.666.059	82.003.882	4,47%
1	ADANA	238.736	2.220.125	10,75%	42	KAHRAMANMARAŞ	92.899	1.144.851	8,11%
2	ADIYAMAN	26.012	624.513	4,17%	43	KARABÜK	871	248.014	0,35%
3	AFYON	7.889	725.568	1,09%	44	KARAMAN	796	251.913	0,32%
4	AĞRI	1.094	539.657	0,20%	45	KARS	179	288.878	0,06%
5	AKSARAY	3.076	412.172	0,75%	46	KASTAMONU	2.569	383.373	0,67%
6	AMASYA	742	337.508	0,22%	47	KAYSERİ	79.978	1.389.680	5,76%
7	ANKARA	94.069	5.503.985	1,71%	48	KIRIKKALE	1.662	286.602	0,58%
8	ANTALYA	1.816	2.426.356	0,07%	49	KIRKLARELİ	2.702	360.860	0,75%
9	ARDAHAN	123	98.907	0,12%	50	KIRŞEHİR	1.395	241.868	0,58%
10	ARTVİN	34	174.010	0,02%	51	KİLİS	116.161	142.541	81,49%
11	AYDIN	8.003	1.097.746	0,73%	52	KOCAELİ	57.025	1.906.391	2,99%
12	BALIKESİR	4.702	1.226.575	0,38%	53	KONYA	109.176	2.205.609	4,95%
13	BARTIN	165	198.999	0,08%	54	KÜTAHYA	868	577.941	0,15%
14	BATMAN	22.434	599.103	3,74%	55	MALATYA	28.093	797.036	3,52%
15	BAYBURT	20	82.274	0,02%	56	MANİSA	14.547	1.429.643	1,02%
16	BİLECİK	596	223.448	0,27%	57	MARDİN	87.589	829.195	10,56%
17	BİNGÖL	1.091	281.205	0,39%	58	MERSİN	203.908	1.814.468	11,24%
18	BİTLİS	1.049	349.396	0,30%	59	MUĞLA	15.401	967.487	1,59%
19	BOLU	2.679	311.810	0,86%	60	MUŞ	1.499	407.992	0,37%
20	BURDUR	8.811	269.926	3,26%	61	NEVŞEHİR	10.006	298.339	3,35%
21	BURSA	176.743	2.994.521	5,90%	62	NİĞDE	4.793	364.707	1,31%
22	ÇANAKKALE	5.969	540.662	1,10%	63	ORDU	710	771.932	0,09%
23	ÇANKIRI	559	216.362	0,26%	64	OSMANİYE	51.131	534.415	9,57%
24	ÇORUM	2.648	536.483	0,49%	65	RİZE	989	348.608	0,28%
25	DENİZLİ	12.669	1.027.782	1,23%	66	SAKARYA	16.530	1.010.700	1,64%
26	DİYARBAKIR	32.974	1.732.396	1,90%	67	SAMSUN	6.162	1.335.716	0,46%
27	DÜZCE	1.874	387.844	0,48%	68	SİİRT	4.067	331.670	1,23%
28	EDİRNE	1.082	411.528	0,26%	69	SİNOP	149	219.733	0,07%
29	ELAZIĞ	14.024	595.638	2,35%	70	SİVAS	4.050	646.608	0,63%
30	ERZİNCAN	103	236.034	0,04%	71	ŞANLIURFA	428.018	2.035.809	21,02%
31	ERZURUM	1.117	767.848	0,15%	72	ŞIRNAK	15.023	524.190	2,87%
32	ESKİŞEHİR	4.989	871.187	0,57%	73	TEKİRDAĞ	14.664	1.029.927	1,42%
33	GAZİANTEP	450.546	2.028.563	22,21%	74	TOKAT	1.015	612.646	0,17%
34	GİRESUN	180	453.912	0,04%	75	TRABZON	3.305	807.903	0,41%
35	GÜMÜŞHANE	110	162.748	0,07%	76	TUNCELİ	54	88.198	0,06%
36	HAKKARİ	5.250	286.470	1,83%	77	UŞAK	2.390	367.514	0,65%
37	HATAY	439.200	1.609.856	27,28%	78	VAN	2.153	1.123.784	0,19%
38	IĞDIR	86	197.456	0,04%	79	YALOVA	3.912	262.234	1,49%
39	ISPARTA	6.721	441.412	1,52%	80	YOZGAT	4.565	424.981	1,07%
40	İSTANBUL	549.159	15.067.724	3,64%	81	ZONGULDAK	599	599.698	0,10%
41	İZMİR	146.688	4.320.519	3,40%					

REPUBLIC OF TURKEY MINISTRY OF INTERIOR DIRECTORATE GENERAL OF MIGRATION MANAGEMENT

caused the migration-related problems to be carried to the city centres. However, people who move to urban areas find more opportunities of employment and free movement than those in camps. This increases the self-sufficiency of the migrants in urban areas; furthermore, it is an important factor in making the effects of migration positive for the host community and the migrant in the long term.[5]

It can be said that the Syrians living in urban areas need to make more

[5] Sabancı University, http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2017/01/Suriyeli-Topluluklarla-Etkile%C5%9FimIstanbuldaki-Yerel- Yonetimlerin-Rolu_Auveen-Woods-Nihal-Kayal%-C4%B1.pdf (Access Date: 20 December 2018)

DISTRIBUTION BY AGE AND GENDER OF REGISTERED SYRIAN REFUGEES RECORDED BY TAKING BIOMETRIC DATA

AGE	MALE	FEMALE	TOTAL
TOTAL	1.987.531	1.679.904	3.667.435
0-4	288.565	269.513	558.078
5-9	255.110	240.188	495.298
10-14	200.019	185.187	385.206
15-18	151.430	123.585	275.015
19-24	322.888	230.283	553.171
25-29	206.333	146.619	352.952
30-34	169.528	124.406	293.934
35-39	119.764	94.727	214.491
40-44	78.975	70.035	149.010
45-49	58.576	55.916	114.492
50-54	47.343	45.430	92.773
55-59	32.948	33.320	66.268
60-64	22.993	23.756	46.749
65-69	15.088	15.769	30.857
70-74	8.484	9.151	17.635
75-79	4.714	5.924	10.638
80-84	2.607	3.272	5.879
85-89	1.409	1.876	3.285
90+	757	947	1.704

by the date of 26.09.2019*

REPUBLIC OF TURKEY
MINISTRY OF INTERIOR
DIRECTORATE GENERAL OF
MIGRATION MANAGEMENT

individual efforts to keep being residents of cities. Although public institutions and non-governmental organizations have various studies on urban areas, According to a study published in 2018, 63% of the Syrians living in Gaziantep stated that they had never received financial support while 70% stated that had never received health support. In the same study, 86% stated that they had no access to education support and 99% stated that they had never received psychological support. In the same study, 86% stated that they had no access to education support and 99%

stated that they had never received psychological support.[6] This reveals important data about the struggles for existence of Syrians living outside the temporary accommodation centres.

DISTRIBUTION OF SYRIAN REFUGEES IN THE SCOPE OF TEMPORARY PROTECTION ACCORDING TO SHELTER CENTERS (7 SHELTER CENTERS IN 5 PROVINCE)

PROVINCE	NAME OF TEMPORARY SHELTER CENTERS	TOTAL TEMPORARY SHELTER CENTERS	GRAND TOTAL
ADANA (1)	Sarıçam	17.973	17.973
KİLİS (1)	Elbeyli	8.557	8.557
KAHRAMANMARAŞ (1)	Merkez	11.537	11.537
HATAY (3)	Altınözü	2.699	11.171
	Yayladağı	4.334	
	Apaydın	4.138	
OSMANİYE (1)	Cevdetiye	13.415	13.415
TOTAL	62.653		
NUMBER OF SYRIAN REFUGEES THAT NOT IN THE SCOPE OF SHELTER CENTERS	3.604.782		

by the date of 26.09.2019*

REPUBLIC OF TURKEY
MINISTRY OF INTERIOR
DIRECTORATE GENERAL OF
MIGRATION MANAGEMENT

This data belongs to Directorate General of Migration Management

Istanbul ranks the first among other cities in terms of hosting Syrians living outside of the migration camps (549,159 Syrians). Istanbul, which alone accepts and accommodates more Syrians than those accepted by all EU countries except Germany, is followed by the Turkish cities below:

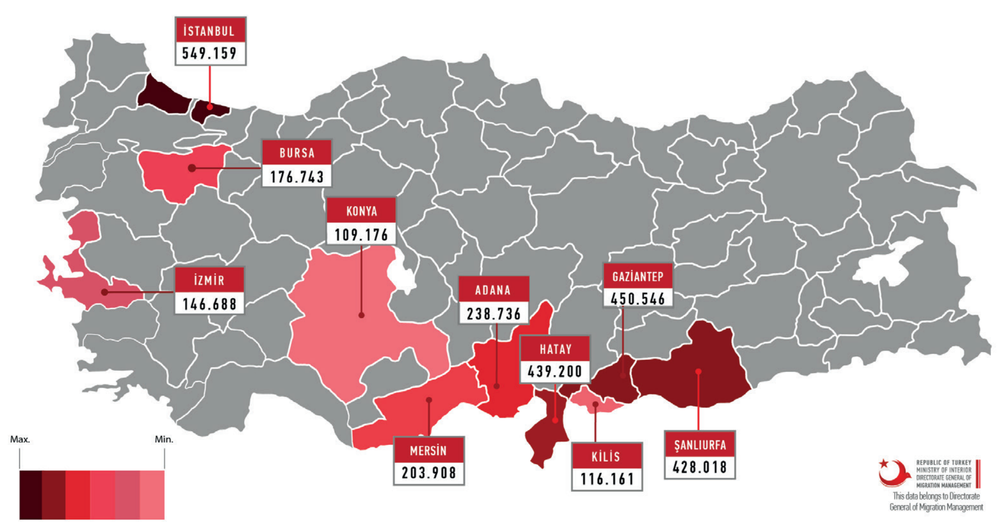
Şanlıurfa (428,018), Hatay (439,200), Gaziantep (450,546), Adana (238,736), Mersin (203,908), Bursa (176,743), İzmir (146,688), Kilis (116,161), Konya (109,176).[7]

---

[6] Gaziantep'te Suriyeliler (Syrians in Gaziantep), 2018, p. 71.

[7] Directorate General Of Migration Management of Turkey (DGMM) http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713 (Access Date: September 26, 2019)

Distribution of Syrians Under Temporary Protection by Top 10 Provinces



In terms of the number of Syrians living in urban areas, the activities of local governments, especially those in the Southeastern Anatolia Region, in the field of migration management are of vital importance. The Southeastern Anatolia Region has been the main region hosting Syrians since 2011. Approximately 1.6 million Syrians (about one third of all the Syrians in Turkey) live in this region. It can be said that some big cities such as Gaziantep, Şanlıurfa and Hatay in the region are attractive to Syrians due to the economic opportunities they provide, their geographical and cultural proximity to Syria and existing social networks of migrants.

2.2. Demographic Features of Syrians in Turkey

As can be seen from the table above, children and youths make up a substantial number of the Syrians in Turkey by the category of age.[8] This situation necessitates an urgent and systematic development of many integration policies, especially with regard to education.

Education is a fundamental human right. In this context, the individual should be handled independently of the immigrant status and legally treated within this framework. To this end, various regulations were

[8] DGMM, http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713 (Access Date: September 26, 2019)

made in the Turkish legislation, and amendments were made to remove legal obstacles to the schooling of Syrians. Regarding this, a circular titled "Measures for Syrian Citizens Hosted outside Our Camps" was initially issued by the Ministry of National Education on April 26, 2013. However, because this circular was not comprehensive enough and did not have the desired effects in terms of solving problems, a broader circular was issued on 26 September 2013, which was entitled "Education and Training Services for Syrian Citizens under Temporary Protection in Turkey." However, despite the fact that a significant portion of the Syrian population lives outside the camps, it is observed that regulations included in the circular were not adequate for the access of these people to educational services. With the Temporary Protection Regulation, which came into force in 2014, the rights to access health, education and social services of Syrians living inside and outside the temporary shelter centres were more comprehensively described. Within this framework, the Ministry of National Education established an important legal framework about access to educational services by issuing a circular (2012014/21) entitled "Educational and Training Services for Foreigners" on 23 September 2014.

In spite of the legal regulations made for Syrians' access to educational services, it appears that many problems remain to exist in practice in the field. The main problems are particularly the distinction in the schooling rate between girls and boys, language barrier and the shortage and inadequacy of teaching materials in Turkish language, the shortage of teachers with a TÖMER (Turkish Language Education Center) teaching certificate, and the lack of coordination between institutions involved in educational services (Ministry of National Education, 2019). In this context, it can be said that local governments as on-site actors play an important role in determining Syrians of educational age who live outside the temporary accommodation centres and enabling their access to education.

It is stated that before the Syrian civil war, the schooling rates in Syria were 99% in primary school and 82% in secondary school, and that gen-

der factor was not determinant in the rate of schooling. According to data from the Ministry of National Education, of 1,047,536 school-aged Syrians in Turkey, 641,630 children were provided access to education as of September 22, 2018 followed by the schooling rate of the Syrians having reached 61%. By the same date, the schooling rate had reached 97 percent in the first 4 years of primary education, 58 percent in the second 4 years and 25 percent in high school.[9]

Schooling Data by Grade Levels in Numbers and Percentages (22.10.2018)

GRADES	Number of Registered Students by E-School Data	Temporary Education Centre	Total	By Stages of Education	Total Number of Syrians at Schooling Age	Percent Age
Pre-School (aged 5)	27.940	2.140	30.080	30.080	95.094	%31.63
Grade 1 (aged 6)	95.461	408	95.869	370.887	101.529	%96.90
Grade 2 (aged 7)	93.208	977	94.185		99.667	
Grade 3 (aged 8)	69.655	3.157	72.812		94.684	
Grade 4 (aged 9)	52.681	55.340	108.021		86.868	
Grade 5 (aged 10)	65.175	770	65.945	172.854	85.820	%57.53
Grade 6 (aged 11)	42.507	2.694	45.201		77.881	
Grade 7 (aged 12)	21.504	10.901	32.405		69.818	
Grade 8 (aged 13)	12.888	16.415	29.303		66.939	
Grade 9 (aged 14)	19.325	239	19.564	67.809	66.550	%25.19
Grade 10 (aged 15)	10.184	963	11.147		64.782	
Grade 11 (aged 16)	5.066	4.192	9.258		69.389	
Grade 12 (aged 17)	2.506	7.157	9.663		68.55	
Prep Class at High School	5	0	5			
Support Classes	0	81	81			
Training Classes	0	118	118			
* HEP A	0	1.170	1.170			
HEP B	0	123	123			
Open Education	16.680	0	16.680			
Total Number of Students	534.785	106.845	641.630	641.630	1.047.536	%61.25

HEP refers to Turkish Initials for the Accelerated Leraning Program for Compensation of loat years in education Source: MEB Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü Https://hbogm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2018_10/23093037_22-Ekim_-2018Internet_Bülteni.pdf(Access Date: 2 January 2019)

However, of 3,622,366 Syrians in Turkey, 2,226,188 are over 15 years old; that is, they are at working age. With more informal working conditions, long working hours and low wages, Syrians are struggling with tough working conditions for keeping their urban existence. Quite naturally, the difficulties faced by Syrians in working life and low wages that they get for their hard work prove to be grave obstacles in meeting their social needs through their own efforts. The competitive environment created by Syrians in the labour market has also led to some social problems among some Turkish citizens and Syrians.

According to the data released by the Ministry of Labour and Social Security, it is clear that the number of Syrians with a work permit as of the end of 2017 is only 20,966. It follows readily from this that a significant demographic proportion of Syrians are employed informally without work permits. The work permits allowing foreign nationals to work in Turkey are of two types – temporary and indefinite. The work permit granted to Syrians is limited to the time period they are under temporary protection and to certain provinces.[10] However, in accordance with Regulation No. 8375, work permits to be granted to foreigners are determined on the basis of vacant work positions and employment quota.[11] Although it involved important regulations for registering the Syrians under temporary protection, the present situation in fact has arisen from considering the expectations and needs of the labour market in Turkey.[12] According to 2019 survey data of Bahçeşehir University Economic and Social Research Centre (BETAM), sectors where employers have difficulty finding workers in Turkey are: manufacturing, wholesale and retail trade and construction.[13] Capital ownership and entrepreneurship should also be taken into consideration about Syrians' working life.

---

[10] Article 13 of the Regulation on Work Permits for Foreigners under Temporary Protection No. 8375 put into force in 2016 deals with the relevant regulations. Accordingly: "(1) The rights and obligations of foreigners and employers under temporary protection arising from the legislation of labour and social security are reserved. (2) The provisions of Law No. 4817 and the Implementing Regulation of the Law on Work Permits of Foreigners shall be referred to for matters not included in this Regulation concerning the work of foreigners under temporary protection. (3) Work permits granted to the foreigners whose temporary protection has been terminated or cancelled within the scope of Temporary Protection Regulation shall be invalidated."

[11] Regulation No. 8375 of 2016 on Work Permits of Foreigners under Temporary Protection is regulated under the heading of Article 8 "Employment Quota" and the following principles are included: (1) In the evaluation of applications for work permits, the quota of employment of foreigners under temporary protection may be determined at varying rates by the Ministry by considering vacant job positions and placements by sector and provinces on the basis of the number of Turkish citizens working in the given workplaces. Without prejudice to the provision of the third paragraph, the number of foreigners under temporary protection working in a workplace for which work permit was requested cannot exceed ten percent of the number of Turkish citizens working in the workplace. (2) In workplaces with a total number of employees less than ten, a maximum of one foreigner under temporary protection may be allowed to work. (3) The employment quota may not be applied to applications where the employer demonstrates within four weeks before the date of application for work permit that there is no Turkish citizen with the same qualification to do the job in which the foreigner will be employed through a document by Provincial Directorate of Labour and Employment Institution where the workplace is registered."

[12] (ADAR, 2018)

[13] BETAM, https://betam.bahcesehir.edu.tr/wp-content/uploads/2019/04/ArastirmaNotu239.pdf. (Access Date: 10 April 2019)

Data of the Economic Policy Research Foundation of Turkey (TEPAV) indicates that as of 2018, the number of companies with Syrian capital partners was 1,595 and the total capital of such businesses was 271.1 million Turkish Liras. One more thing is that 12% of the foreign capital companies founded in 2018 were Syrian joint capital companies.[14] In this context, work permits to be issued by non-governmental organizations and municipalities for the Syrians, awareness-raising activities about vacant job positions, trainings on entrepreneurship and consultancy services will probably have positive consequences for the Syrians' access to the labour market.

Considering the demographics of Syrians in Turkey, women, children and the elderly constitute a high proportion of the Syrian immigrants. Especially female and child migrants constitute the most vulnerable group in the sense that they are more vulnerable to the negative conditions of the migration process. Since women and children make up the majority of the Syrian population in Turkey, more precise projects should be thought up and implemented to minimize the traumatic circumstances of this group. In this framework, activities such as meetings for social cohesion that the local community also joins, engaging in joint activities and friendship projects are highly important.

[14] TEPAV's monthly Syrian Companies bulletins are available to the public. The data regarding the Syrian companies are obtained from https://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/399. (Access Date: 10 April 2019)

3. KEY ACTORS IN MIGRATION MANAGEMENT OF SYRIANS IN TURKEY

While simultaneously improving the national immigration system since 2011, Turkey is also trying to manage the crisis-induced extraordinary influx of Syrian refugees. The Government of the Republic of Turkey and central public institutions are closely involved in the sudden and massive migration of Syrians to Turkey. The institutions which are directly responsible for the management of Syrians under temporary protection in Turkey are the Presidency of Emergency and Disaster Management (AFAD) and the Directorate General of Migration Management of Turkey (DGMM), which came into service in 2014. The Directorate General of Migration Management is the institution responsible for temporary protection, international protection and all migration-related matters concerning migrants in Turkey and is affiliated to the Ministry of Interior of Turkey.

From 2011, the date when the influx of Syrian refugees to Turkey started, until October 2018, AFAD undertook the task of humanitarian intervention and camp management.

However, the management of Temporary Housing Centres was transferred to the General Directorate of Migration Management by the decision of the Cabinet of Ministers as of March 2018.

Significant issues and problems regarding migration management were inevitable for Turkey, which is located at a central position of many major events of human migratory mobility in the history, but which lacks a sufficiently comprehensive and systematic law regarding migration and asylum. In this context, Turkey's first holistic and systematic immigration law, Foreigners and International Protection Law No. 6458 was prepared in 2013 and enacted in 2014. Pursuant to the 1951 Geneva Convention to which Turkey was a party with geographic limitation and as part of the requirements of the 1967 New York Protocol, the Syrians who could not be granted the status of "refugee" were legally given the status "temporary protection" by Article 91 of the abovementioned Fore-

igners and International Protection Law.[15] Furthermore, this law outlines many basic regulations concerned with the education of migrants, their access to health, social services and the right to work in Turkey.

Before 2013, migration affairs in Turkey were handled by law enforcement officers under the responsibility of the Ministry of Interior. This led to many controversies over the years. At the core of the discussions was the criticizing of excessive security measures about migration and the negative impact of this situation on the social cohesion of migrants. The Directorate General of Migration Management (GIGM as abbreviated in Turkish) was founded to ensure the management of international protection, temporary protection and migration related issues as stipulated by Foreigners and International Protection Law and, thus, to address a highly significant deficit in connection with migration in Turkey.

The fifth section of Foreigners and International Protection Law is devoted to the principles of the Directorate General of Migration Management. Accordingly, in Article 103 of this Law, the reason for the establishment of the DGMM is stated as follows: "The Directorate General of Migration Management has been established under the Ministry of Interior in order to implement migration policies and strategies, ensure coordination among relevant agencies and organisations, and carry-out functions and actions related to foreigners' entry into, stay in and exit from Turkey as well as their extradition, international protection, temporary protection and the protection of victims of human trafficking." Taken in this context, today both the Directorate General of Migration Management and Foreigners and International Protection Law constitute an important factor in terms of understanding the migration processes in which Turkey is actively involved.

In addition to national actors, it is possible to say that international institutions, which are actively involved in supporting displaced and affected refugees, have played important roles in the Syrian migration crisis. In accordance with the requirements of a number of international conventions to which Turkey is a party, these actors, who have become important stakeholders of the Syrian humanitarian crisis in terms of the

financial burden, are also cooperating with various public and private organizations to implement some projects. Some UN agencies, in particular, are moving towards a development and resilience-oriented approach that includes meeting Syrians' needs as well as providing support for communities hosting refugees. In this context, the Regional Refugee and Resilience Plan (3RP), initiated by the UN in 2014, is an important example. In addition to humanitarian aid, this plan aims to develop the host society by turning the migration crisis into an opportunity. Resilience is shaped around building a better link between humanitarian aid and development, with a special focus on supporting host communities and livelihoods, initiatives to create business opportunities and multi-actor partnerships.

UNHCR interviews the refugee applicants and asks them to explain the reasons for their escape from their countries and why they are afraid to return. UNHCR works in cooperation with the Directorate General of Migration Management (DGMM) in the procedures of the Refugee Status Determination (RSD). Turkey Office of the UNHCR handled the situations of 20,011 in 2016 in terms of their refugee status, granting them the status of conditional refugee.[16] In the new period starting from September 2018, the registration of asylum seekers and RSD procedures were completely transferred to the DGMM.

In addition, the UN Development Program (UNDP) and United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) are among the most prominent and active of the 10 organisations (FAO, ILO, IOM, UNDP, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNIDO, WFP and WHO) which are operational in Turkey. International and local NGOs, actors from foundations and private sector also play an active role in Turkey in connection with the migration management of Syrians.

[16] UNHCR, www.unhcr.org/tr/multeci-statusu-belirleme, (Access Date: 2 January 2019)

4. MUNICIPALITIES IN THE PROCESS OF MIGRATION

Now the crisis in Syria is about to see its eighth year completed, and since April 2011, when migration into Turkey started, Turkey has responded to the influx of Syrian refugees by setting up refugee camps, which is in itself a humanitarian support at a high standard. Initially treated as guests, the Syrian refugees were told that Turkey's doors were open to them, and their needs would be met with national resources.[17] However, over time, the necessity and urgency of developing more systematic policies to cope with the rapidly increasing number of Syrian refugees has come to light. In this context, local governments came to the fore as important actors. Turkish Administrative Structure is divided into two main groups: central and decentralized administrations. Decentralized units in this classification are recognised as special provincial administrations, municipalities, municipal units, local government associations and villages. As a result of a number of demographic developments that Turkey has undergone in recent years, the increasing proportion of the urban population has made the functions of local governments in this region even more crucial.

In Turkey, urban areas with 5,000 or more inhabitants are within the jurisdiction of municipalities. Currently, there are 1,395 municipalities in Turkey, and through their legal status and duties, the municipalities are recognized as the main actors in local governance. Based on the size, there are two different upper and lower levels of local governance in Turkey, namely villages and metropolitan municipalities. Regions with a population less than 5,000 are considered to be villages according to the law; the villages are governed by a representative (called muhtar, an elected village governor) responsible for the provision of services in the region and local representatives of the government. The metropolitan municipality functions as an umbrella structure that subsumes the district municipalities (at least three municipalities in each metropolitan

[17] İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi- İGAM Sivil Toplum Örgütlerinin Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler İçin Yaptıkları Çalışmalar İle İlgili Rapor, 2013, s.5. (Center for Asylum and Migration Research - IGAM. The report on Activities of Non-governmental Organisations for Syrian Refugees in Turkey, in 2013, p.5.)

municipality). A metropolitan municipality is responsible for the overall coordination and planning of urban areas and provides urban services in large and common areas. After the amendment made in Metropolitan Law in 2012, the total number of metropolitan municipalities in Turkey is 30.[18] Local governments are very important to implement migration policies made by central governments and to understand how these policies are actually reflected in society.

Municipalities are becoming valuable stakeholders in the migration management process in order to establish faster, active and on-site interaction with migrants. When viewed from this perspective, it would be right to say that since 2011, the municipalities in Turkey have taken steps to improve their institutional capacities and implemented various projects aimed at meeting both the basic human and social needs of the Syrians.

Although municipalities provide solutions to a number of problems in areas where they are responsible for public service, it is clear from legislation that they do not have a legal initiative and responsibility in relation to migrants. Even the YUKK Law (Foreigners and International Protection Law), which is Turkey's most comprehensive law on migration and asylum, does not include a regulation about local administrations' implementing migration-related activities. However, the local administrations are mentioned in the law as institutions to be cooperated with in facilitating the integration of immigrants into the society.[19]

In Municipal Law No. 5393, there are clear obstacles that restrict activities that the municipalities in local administrations could carry out for the Syrians under the legal status of temporary protection. The Municipal Law mainly highlights citizens as beneficiaries of public services. The

[18] UCLG-MEWA (2016), p.15

[19] Article 96 (I) of the ICC regulates the cooperation with the local administrations as follows: The Directorate General may, to the extent that Turkey's economic and financial capacity deems possible, plan for harmonization activities in order to facilitate mutual harmonization between foreigners, applicants and international protection beneficiaries and the society as well as to equip them with the knowledge and skills to be independently active in all areas of social life without the assistance of third persons in Turkey or in the country to which they are resettled or in their own country. For these purposes, the Directorate General may seek the suggestions and contributions of public institutions and agencies, local governments, non-governmental organisations, universities and international organisations.

appropriate concept used for non-citizens is townsmanship. However, the term "townsmanship law" used to justify the opportunities and services provided by municipalities to non-Turkish citizens is not transparent enough. This brings with it a variety of interpretations and, therefore, differences in implementation. Municipal Law No. 5393 leaves an open door that allows services to be provided to foreigners, but no framework is drawn in the law that requires its enforcement. However, in order to benefit from municipal services, being a resident is considered as a prerequisite for non-citizens in Article 13, while citizenship is taken as a basis in Article 14.

This lack of clarity in the legislation is an important problem in the migration management of Syrians. Thus, the duties and principles that are not explicitly stated in the laws give rise to different practices. In this context, municipalities in Turkey are observed to carry out activities different from each other about the Syrians. The political concerns of the mayors and members of the municipal council come to the fore as an important factor in determining their activities towards Syrians. This situation also leads to the fact that the municipalities' efforts for Syrians are mostly not carried out openly and directly. Therefore, activities about Syrians cannot be shared with the public in a transparent manner.

Financial issues are also an important concern in the activities of the municipalities regarding Syrians. In this context, when we examine the sources of revenues of the municipalities, there seem to be basically two sources: (1) allocation by central government, shares from revenues of national taxes, financial assistance by central government, loans and grants and (2) taxes, fees and user charges, contributions to infrastructural investments, income from municipal assets, revenues from entrepreneurial activities, and other income.[20]

Certain criteria such as population, acreage number of villages in the city, rural population and city development index are taken into account for transferring allocation from budget to local governments.21 Munici-

[21] UCLG- MEWA (2016), p.15

[22] Municipalities also have the right to borrow loans from domestic and foreign debtors. Muni-

palities do not have a fund specifically created for the needs of migrants for their efforts to provide public services in the regions under their responsibility. This situation gives rise to some social tensions as a result of municipalities' use of local funds in activities intended for Syrians. In this context, since municipalities are legal entities with political concerns as part of their structure, it can be said that they diversify their projects by taking into account possible local reactions when they engage in activities for Syrians. However, in line with the status of Turkey's pre-accession to the European Union, many municipalities established European Union and International Relations Directorates. One motivation behind these departments is to develop projects to solve the problems in their regions and to seek project funds from international sources and the European Union. This becomes a justifiable reason for the municipalities to develop some policies of cooperation with EU institutions for Syrian migrants. In recent years, it has been witnessed that some municipalities have carried out joint activities with EU institutions and collaborated with them in areas ranging from social cohesion to employment, education and health.

4.1. Problems Faced by Municipalities

In recent years, municipalities have faced many problems with the increase of the Syrian population in the urban areas within their jurisdiction. It can be understood from examination of the local governments' relevant reports that the problems encountered are mainly social, economic, legal and cultural. However, the problems faced by municipalities vary according to geographical and social factors. It is reported that municipalities often face the following problems:

- Since the responsibility of municipalities for Syrians is not *clear in legislation* and there is no consensus among all municipalities, determining the limits of activities to be carried out poses an important problem for municipalities.[22]

cipal borrowing is, in principle, capped in proportion to annual revenues. Foreign borrowing is subject to approval by the Treasury, and it is heavily concentrated on metropolitan municipalities.

[23] Marmara Belediyeler Birliği (2015), Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü Çalıştay Raporu (Union of Municipalities of Marmara (2015), Workshop Report on Role of Municipalities in the Service of Urban Refugees.) http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2017/04/14/

- In reports of municipalities, *language barrier* poses a major obstacle in the delivery of municipal services to the Syrians. The fact that the majority of Syrians do not speak Turkish and that the officials working in the local administrations do not speak Arabic is an important problem of communication on many levels, from record-keeping procedures for needs to the delivery of services.

- *Financial problems and infrastructure problems* are among the issues that municipalities state they have the most difficulty in handling. As a result of the continuous and sharp increase in the number of Syrians living in urban areas, the municipalities, which do not have sufficient funds, have experienced financial problems meeting their basic needs. Especially the Southeastern Anatolia Region is home to a very dense Syrian population. It can be said that this situation causes the migration management activities of the municipalities in the region to become of vital importance. In regard to this, Kilis, which hosts more Syrians than its population, is an important example. In Kilis, which has such a large Syrian population, it is the case that many public services that fall under the responsibility of municipalities are negatively affected to a great extent. This important demographic change in Kilis has also played a major role in outbreaks of social tensions.

- In addition, as mentioned above, municipalities are in a difficult situation because no special funds have been allocated to Syrians for the public services to be delivered by the municipalities.

- Another problem reported by municipalities is the issue of *expert employment*. Accordingly, it is stated that the fact that the staff within the organisational chart of municipalities do not have sufficient experience and training in relation to migrants is accepted as one of the reasons behind the lack of sound interaction with migrants. The fact that the municipal employees do not have adequate information about the foreigners is also a problem in directing the foreigners to other public and private institutions. To make matters worse, it is reported that the municipalities' lack of enough interpreters poses a chaotic problem.

- The issue of *informal employment* is one of the problems most frequently faced by the municipalities. Accordingly, this situation of Syrians makes it difficult to meet their real needs through informal jobs because they work more but at lower wages than the local population. At the same time, this leads to serious tensions with the local people and stands out as an obstacle for social cohesion.
- *Informal settlement* is another problem that the municipalities have stated. Especially the fact that more than one family lives in the same house and mostly the fact that Syrians are worried that they might be sent to temporary

28b3e8d5-e08a-4f5a-a310-b3c71b91b23d.pdf (Access Date: 20 December 2018)

accommodation centres lead to formation of informal settlements. This creates difficulties for municipalities in determining needs and keeping records.

4.2. Activities Carried out in Municipalities

In the early years when Syrian migratory influx into Turkey started, almost in all affected areas, some practices were implemented on the basis of the supposition that the migration process of Syrians would be temporary. However, both because of the length of time the Syrians have stayed in Turkey and because the internal turmoil in Syria has not come to an end, more emphasis has begun to be placed on migration management activities based on the possibility that the Syrian migrants will stay permanently in Turkey.

Field surveys and interviews have shown that in the early stages of the Syrian migration crisis, municipalities were also affected, and although they were active in the provision of services, they did not gain sufficient visibility in the humanitarian and development assistance system.

As mentioned above, to handle the problem of Syrian migrants, the areas of responsibilities of local authorities are not clearly and explicitly defined both in their own legislation and in the Foreigners and International Protection Law. However, municipalities are directly confronted with the problems experienced in their regions, which has made it inevitable for local governments to develop some functional practices due to their organisational characteristics. However, since these practices cannot be legally standardized, it should be said that we witness different practices among local governments.

It seems that Social Assistance and Solidarity units in municipalities are mostly assigned to activities for Syrians. In some municipalities, it has been observed that units such as Directorate of Culture and Social Affairs, Directorate of Press and Public Relations and Directorate of Strategy Development are also assigned to the activities about Syrians.[23]

The municipalities have increased their efforts to facilitate social cohe-

[23] Erdoğan, M. (2017) "Kopuş'tan "Uyum"a Kent Mültecileri. Suriyeli Mülteciler ve Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği", Marmara Municipalities Union Culture Publications, Istanbul, p.70.

sion as the conflicts in Syria have not ended in years. The main areas of work of the municipalities regarding Syrians are as follows:

- One observation is that while some municipalities have improved their service framework in their existing units in such a way to take Syrians into account in the face of post-migration problems, others have made some changes in their infrastructures to extend the scope of their activities in favour of Syrians. An example of this would be the *units* for the immigration and immigration activities which were set up within the municipalities. In this context, the Department of Migration and Migrant Affairs within the Health and Social Services Department of Adana Metropolitan Municipality work actively for the Syrians in cooperation with the International Organization for Migration (IOM). In these units, which were established for both Syrians and other foreigners in need, some basic humanitarian aid as well as social cohesion activities are carried out. In this context, having migration desks (sections) in municipalities is an important step to manage the process of migration more appropriately.

- During activities carried out to aid foreigners, it is necessary to be sensitive and professional in the whole process from the determination of the needs to the procurement and provision of them to foreigners. One of the most common problems reported by the municipalities since the Syrian migration started has been the lack of professional staff. This has led to both a lack of sound communication with foreigners and a failure to take truly beneficial steps towards their needs. However, a number of municipalities have recently made efforts to employ experts and experienced professionals specialising in migration. The Refugee Coordination Centre, where Sultanbeyli Municipality provides employment opportunities for Syrians, is an important example in this regard.

- The *language* barrier also stands out as a major problem in carrying out activities to assist Syrians. However, it seems that many public institutions and non-governmental organizations have taken various steps in language teaching and many municipalities have made efforts in teaching Turkish. Both preferring to employ the right staff that could help to overcome the language barrier and the opening of language courses are among the exemplary efforts. In this context, efforts that Bagcilar Municipality puts into language teaching can be cited as a good example. The Turkish Language Workshop established by the Municipality, the Turkish classes opened in the schools of Kadimun, El-Sirac and El-Maarife, and the Language House founded for Syrians to practice Turkish are among the important efforts.
- Activities aimed at providing *education* to Syrians have recently become a current issue as being the most urgent and basic need. Age distribution of Syrians in Turkey shows that there is a significant population of school-age

children. In this context, there are some steps taken recently by the Ministry of National Education and municipalities. Gaziantep Metropolitan Municipality is one of the first municipalities to promote the opening of schools for Syrians in the city. However, it can be said that some municipalities supervise the functioning of Temporary Education Centres in their districts.[24]

- *Accommodation* has proved to be a grave problem in the process of Syrians' migration into Turkey. Almost the entire population of the Syrians who took refuge in Turkey outside temporary accommodation centres, began to live in urban centres. Thus, a new problem has emerged due to a rise both in the rental costs and sale prices of the houses. However, some municipalities have opened temporary guest houses as a solution to the problem of sheltering. This may vary depending on the population of the settlement, the housing prices or the number of people in the Syrian family.

- Providing *health care* is one of the most common issues faced by local governments. To remedy the situation, it has been observed that municipalities have some supportive activities such as referring Syrians to appropriate health centres, providing services of interpretation in hospitals and providing home health care service. A clinic was established in Sultanbeyli Municipality to serve Syrians.

- *Psychosocial support* is another service provided by municipalities for Syrians. Psychologists and health care staff serve in some municipalities for those who have gone through trauma due to the impact of the civil war in Syria. It is often the case that especially women and children benefit more from such services.

- In addition to humanitarian assistance to Syrians, some municipalities also carry out activities for supporting Syrians in terms of *job-creation and employment*. Adaptation to the economic life of the host community also plays a primary role in ensuring the social cohesion of immigrants. Migrants involved in working life have taken a big step towards taking roots and surviving in the city. In this context, some municipalities con-

[24] The Temporary Education Centres were institutions that carried out teaching activities in accordance with Arabic curriculum revised and modified by Syrian Volunteers of Educators for Syrian students in and out of the camps with the support of institutions and organizations under the supervision and approval of the Governorate. A large part of these institutions consisted of training centres under Ministry of National Education (which served as official schools where Turkish students were educated in the morning or as temporary education centres to provide training to Syrian students in the afternoon). "Department of Migration and Emergency Education" was established as of May 2016 within the General Directorate of Lifelong Learning of the Ministry of National Education. Thanks to the international financial support as well as the EU and other international funds which were provided to Temporary Education Centres, efforts to accelerate the integration of students of foreign nationals, especially Syrian children, into the Turkish education system have been intensified. After this stage, Temporary Education Centres assumed the function of being an education centre of "transition" where teaching of Turkish language was intensively carried out. As of the 2016-2017 academic year, the first, fifth and ninth grade student enrolments into the Temporary Education Centres were gradually abolished.

duct some activities such as guiding Syrians about work and providing consultancy services to them. For example, Sancaktepe and Gaziantep Municipalities provide legal and economic guidance to Syrians who want to establish their own businesses. KOMEK Vocational Training Courses founded within the Public Relations Department of Konya Metropolitan Municipality is another example. These courses serve important functions in the field of nonformal education aimed at facilitating employment creation.

- Affected by the migration process the most, women constitute a vulnerable group that may face significant disadvantages depending on the characteristics of the country of origin and the country of destination. In this context, the activities to be carried out for woman migrants should address their problems by means of accurate needs assessment. In addition to psychosocial work, activities related to health, education, family and marriage should be a primary concern for female immigrants. However, women's participation in working life plays an important role in ensuring their social integration into the community to which they migrated. Some municipalities have undertaken a complementary task in this area and have opened several courses for Syrian women. Occupational training is the main content of these courses. Some municipalities provide trainings of family and children in which women participate as well as trainings of entrepreneurship and hygiene. The Support Group for Migrant Women, established at the Troia Social Life House of the Çanakkale Municipality, can be given as an important example of the municipalities' activities for women.
- It can be said that *community centres* are one of the important activities of the municipalities for Syrians. Ensar Community Centre established by Gaziantep Metropolitan Municipality can be referred to as an example of the efforts in this field. Ensar Community Centre, established to facilitate the integration of Syrians into the society, to strengthen social cohesion and co-existence, provides active support to the Syrians about their problems in daily life as well as the basic problems they face in public institutions. It is clear that there is a need for new community centres that can provide sports, cultural, educational and social activities as well as basic services and counselling to Syrians.[25]
- Some municipalities have adopted different solutions to meet the needs of Syrians. One of them is municipalities' establishment of NGOs or cooperation with certain existing NGOs. Thus, municipalities seem to have preferred to provide services under a different institutional framework. Sultanbeyli Municipality is an important example in this regard. Refugees Association, which provides health, education and social services to Syrians, has recent-

---

[25] UCLG-MEWA (2016), p.13.

ly made a name for itself with its successful activities. Another example of non-governmental organizations established by bureaucrats working in municipalities is Adana Immigration Assistance Coordination and Inclusion Association. In addition, a group of volunteers called "TULPAR" was formed under the responsibility of Adana Metropolitan Municipality Department of Health and Social Services.

- Some municipalities also provide goods, food and clothing to Syrians and aid them with rent / bill payments. With regard to the provision of such *social services*, it is seen that information sharing activities are also carried out to direct Syrians to various associations and foundations.

4.3. Collaborative Work by Municipalities

The municipalities have developed various co-operations to conduct their activities for the Syrians. Although it is true that the municipalities have certain cooperations with the government, United Nations organizations and NGOs, it is hard to say these collaborative efforts are sufficient. On the other hand, the number of projects that municipalities have developed for short and long-term problems related to Syrians is increasing day by day. Municipalities cooperate with both the government and international institutions and non-governmental organizations to solve various problems in their areas of responsibility.

In recent years, municipalities have collaborated more with UN agencies about migration management for Syrians. Previously, most of the municipalities in Turkey were not directly involved in international and local NGOs, nor were they involved in programs which were funded by United Nations Organizations and directed through their own institutions as implementers of the programs. However, as of 2014, the presence of municipalities in internationally funded projects started to be felt more even though it still remains small. While municipalities were not mentioned in the Turkey section of the 2012-2014 Syria Regional Response Plan, starting from the third Syria Regional Response Plan in 2014 and followed by Turkey Refugees and Resilience Plan (including the latest plan published in 2016-2017), the municipalities have taken their deserved credit as actors that need to be supported because they provide services to both Syrians and the host Turkish people and improve their liveliho-

ods.[26] As an example of the joint work carried out by municipalities in cooperation with United Nations organizations, the activities of Adana Metropolitan Municipality can be cited. In cooperation with IOM and ILO, centres have been founded that provide counselling, social services, education, psychosocial support and housing.

Public institutions are developing various policies regarding the cohesion and integration of the Syrians who have been in Turkey for 8 years into the Turkish community. In addition, non-governmental organizations have emerged as important actors in providing services for Syrians. According to the data of the General Directorate of Associations, the number of active associations increased from 88,028 in 2011 to 114,640 in 2018.[27] In addition to the newly established Turkish and Syrian non-governmental organizations that organise their services according to the needs of Syrian migrants, many previously established non-governmental organizations have expanded their activities accordingly. Municipalities have been carrying out various projects with these NGOs in recent years. Gaziantep is an example in this regard. Gaziantep has come to the fore as a strategic city for the process of migration from Syria to Turkey. Over the years, NGOs have begun to develop activities more intensively for the Syrian population residing in Gaziantep. As of 2017, there were 232 associations established by Syrians in Gaziantep. In addition, there are 42 local and 16 international NGOs working for Syrians.[28] In regard to the process of migration of Syrians, international NGOs have also increased their activities in Turkey. Within the current situation, municipalities are also cooperating with some international non-governmental organizations. For example, within the scope of the Livelihoods Project, which was realized with the cooperation of Eyyubiye District Municipality of Sanliurfa and Danish Refugee Organization, language courses, vocational trainings and some socio-cultural activities are offered to Sy-

[26] UCLG-MEWA (2016), s.17.

[27] T.C. İçişleri Bakanlığı Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü (Ministry of Interior, General Directorate of Civil Society Relations), https://www.dernekler.gov.tr/tr/anasayfalinkler/dernek-sayilari.aspx (Access Date: 2 January 2019).

[28] http://gazianteppusula.com/haber/232-suriyeli-dernek-var-haberi-40844.html (Access Date: 20 December 2018)

rians. However, it is still hard to say that cooperations between municipalities and NGOs are at a desired level.

In recent years, municipalities, NGOs and the UN have undertaken joint projects. In 2018, the Social Protection Project for Syrians was put into action in partnership with the World Academy for Local Government and Democracy (WALD), 12 district municipalities in Istanbul and the United Nations. The project aimed to facilitate the social integration of Syrian children and families. Thus, increasing the number of projects in which more than one stakeholder is cooperating, incorporating different organisations into the process, each working through the division of labour, will facilitate the management of the migration process.

Municipalities are also carrying out more and more projects with universities. It can be said that the International Symposium on Migration and Integration, organized in cooperation with the Municipality of Bağcılar, the Marmara Municipalities Union and the Turkish-German University on 18 April 2018 and attended by Adana Metropolitan Municipality and 3 municipalities from Germany, Italy and Denmark, was a significant activity indicative of the power of academic studies.

5. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

Following the civil war that broke out in Syria in 2011, Syrians were granted temporary protection status owing to the open-door policy pursued by Turkey and the law issued by the Ministry of Interior. Thus, a significant portion of the Syrians settled in urban areas in order to sustain their lives and take advantage of the various opportunities of the city. This requires the involvement of local actors in these regions in the management of the migration process. In this context, municipalities come to the forefront as one of the primary actors faced directly with the consequences of migration. These characteristics of municipalities also bring about the responsibility of taking a more active role in the field. With regard to the process of Syrians' migration into Turkey, although domestic legislation has been re-organised to match the international legal texts, and legal regulations have been increased, municipalities are faced with certain problems in their activities for foreigners.

In order to make the activities implemented by the municipalities systematic, controllable and effective, first of all, it is necessary to develop legislation that will regulate service definitions more clearly and transparently in the regions within the municipalities' legal responsibility. Within this scope, it would be a sound solution to provide the municipalities carrying out their activities based on townsmanhip law with a broader area of responsibility with legal regulations. This is very important in order to prevent implementation differences between municipalities and possible local reactions to that.

It is important to make financial arrangements as well as legal regulations regarding municipalities. Providing access to more financial resources in the activities of the municipalities towards Syrians will ensure a more sound management of the social cohesion process.

Syrians often change their locations of residence due to their temporary protection status and problems with adaptation to urban life. This causes a significant problem in terms of their registry. Regarding the activities carried out by the municipalities, the issue of registration stands out as

an important determinant. Therefore, it is necessary to implement more effective practices in terms of registration.

Considering the problems faced by the municipalities, the lack of professional units and staff to focus on activities related to migration and migrants is a major deficiency. Within the organisational structures of municipalities, it is necessary to establish units in which migration personnel will be employed. In addition, it will be an important convenience for local governments to employ foreign nationals in order to overcome the cultural and linguistic problem in the services they will provide for foreigners.

Huge migration influxes into Turkey have shown how important the coordination between public institutions is for the management of the migration process and for the process of migrants' social cohesion with the local communities. Lack of coordination especially between metropolitan municipalities and district municipalities is an important problem, which causes the activities carried out to be negatively affected and uncontrolled. For this reason, municipalities need to strengthen their coordination and communication with metropolitan municipalities, district governorships, governorships and other public institutions.

Although the relations and collaborations established by municipalities with nongovernmental organizations have increased in recent years, they are not sufficient. Nongovernmental organizations in nature are social structures that can develop fast and professional solutions as opposed to the slowness of bureaucratic processes. They also have the capacity to interact directly with migrants in urban areas, just as local governments. In this context, municipalities should carry out more joint projects with nongovernmental organizations in meeting social, cultural and economic activities as well as basic human needs.

The inclusion of Syrians in decision-making processes at the local level and needs analysis will be a positive step for their adaptation process. This will both facilitate making sound and necessary decisions and contribute to a significant improvement in terms of participation.

Now, Syrians, almost all of whom live in cities with the Turkish community, are the first and largest foreign group to join the Turkish society where formerly only ethnically or culturally Turkish people were considered immigrants. Although there have been frictions from time to time, Syrians have raised the tolerance levels of Turkish society for differences and made a significant contribution to the culture of co-existence.

As a result, the Syrians living with the Turkish community have a potential to contribute substantially to Turkey's social, cultural and economic development and enrichment. Turkish society, on the other hand, has met with a large foreign community, which it considers to be culturally unlike itself, but has successfully passed the test of social acceptance and cohesion. As of 2018 even if the ongoing war in Syria comes to an end, younger generations half of whom are under 18 years old and who have spent a considerable time of their lives in Turkey will not be willing to return to Syria. Recognizing that hundreds of thousands of babies have been born in this land, we now have to discuss how the two communities will be able to build a better Turkey. Local governments, which have greater contact with the local community and community groups than the central government, can assume important tasks in the development of practices of peaceful coexistence with those people from different cultures.

Municipalities also play an important role in establishing interactions between the local community and the migrant community, since they are structures where one-to-one contact with the community can be achieved more easily. In this context, when we closely examine the activities of municipalities, it is seen that humanitarian aid came to the forefront in the first years and they have recently implemented projects to foster social cohesion. Municipalities need to implement more social projects in order to make social cohesion and intercultural relations more healthy and effective.

6. BIBLIOGRAPHY

Adar, A. Ş. (2018). Türkiye'de Yeni Prekarya Suriyeli İşgücü Mü? [Is the Syrian Labor Force the New Precariat in Turkey?] Çalışma ve Toplum Journal. p.1336

BETAM (2019). Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Uyumu: İstanbul, Bursa ve İzmir'de İstihdam Olanakları. [Adaption of Syrians to Labor Market: Employment Opportunities in Istanbul, Bursa and Izmir] (Access Date: 10.04.2019)

Erdoğan, M. (2017). "Kopuş"tan "Uyum"a Kent Mültecileri. Suriyeli Mülteciler ve

Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği. [Urban Refugees from "Separation" to "Adaptation." Syrian Refugees and Process Management of Municipalities: Case of Istanbul.] Istanbul: Marmara Municipalities Union Culture Publications.

Gültekin, M. N. et al. (2018). Gaziantep'te Suriyeliler. [Syrians in Gaziantep] Gaziantep: Gaziantep University Publications.

Department of Immigration and Emergency Education of Turkey (2018). Geçici Koruma Kapsamı Altındaki Öğrencilerin Eğitim Hizmetleri. [Education Services for Students under Temporary Protection Status]

Ministery of National Education of Turkey (2018) Geçici Koruma Kapsamı Altındaki Öğrencilerin Eğitim Hizmetleri. [Education Services for Students under Temporary Protection Status]

General Directorate for Life Long Learning, Immigration and Emergency Education Department of Turkey. Bulletin. https://hbogm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2018_10/23093037_22-Ekim_-2018 Ynternet_BYlteni.pdf

Asylum and Migration Research Center - IGAM (2013). Sivil Toplum Örgütlerinin Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler İçin Yaptıkları Çalışmalar İle İlgili Rapor. [Report on the Work of NGOs regarding Syrian Refugees in Turkey] Ankara.

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2018). Türkiye'deki Suriyeliler Özel Rapor. [Special Report on Syrians in Turkey] Ankara.

Marmara Municipalities Union (Turkey) (2015). Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü Çalıştay Raporu. [Workshop Report on the Role of Municipalities in Providing Service to Urban Refugees] http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2017/04/14/28b3e8d5-

e08a4f5a-a310- b3c71b91b23d.pdf (Access Date: 20 Aralık 2018)

UCLG- MEWA, (2016). The Role of Municipalities of Turkey and Lebanon in the Syrian Migratory Influx Management. http://uclg ,mewa.org/uploads/file/a543e16140c0424a9a0b51afca15938a/Middle_Eastern_Urban_Forced_Migrants-urkey-Final-Version2.pdf

Woods, A. & Kayalı, N. (2017). Suriyeli Topluluklarla Etkileşim: İstanbul'daki Yerel

Yönetimlerin Rolü. [Engaging Syrian Communities: The Role of Local Government in Istanbul] Istanbul Policy Center. Istanbul.

Law on Foreigners and International Protection No. 6458

Regulation on Work Permits of Foreigners under Temporary Protection No. 8375

Regulation on Temporary Protection No. 6883

Directorate General of Migration Management of Turkey (GİGM) http://www.goc.gov.tr/

The UN Refugee Agency (UNCHR) https://www.unhcr.org/tr/ Gaziantep Pusula Gazetesi. http://gazianteppusula.com/haber/232-suriyeli-dernek-varhaberi-40844.html (Access Date: 20 Aralık 2018)

Directorate General of Civil Society Relations of Turkey. https://www.dernekler.gov.tr/tr/anasayfalinkler/derneksayilari.aspx (Access Date: 2 Ocak 2019)

The Economic Policy Research Foundation of Turkey (TEPAV) Bulletin of Companies with Syrian Capital. https://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/399 (Access Date: 05 Nisan 2019)

6. قائمة المراجع

Adar, A.Ş. (2018). Türkiye'de yeni prekarya Suriyeli işgücü mü? Çalışma ve Toplum. s13-36.
BETAM (2019). Suriyelilerin İşgücü Piyasasına Uyumu: İstanbul, Bursa ve İzmir'de İstihdam Olanakları. (Erişim Tarihi: 10.04.2019)

Erdoğan, M. (2017). "Kopuş"tan "Uyum"a Kent Mültecileri. Suriyeli Mülteciler ve

Belediyelerin Süreç Yönetimi: İstanbul Örneği". İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.

Gültekin, M. N. ve diğerleri (2018). Gaziantep'te Suriyeliler. Gaziantep: Gaziantep Üniversitesi Yayınları.

Göç ve Acil Durum Eğitim Daire Başkanlığı (2018). Geçici Koruma Kapsamı Altındaki Öğrencilerin Eğitim Hizmetleri.

MEB (2018) Geçici Koruma Kapsamı Altındaki Öğrencilerin Eğitim Hizmetleri. Hayat Boyu Öğrenme Genel Müdürlüğü Göç ve Acil Durum Eğitim Daire Başkanlığı

Bülteni. https://hbogm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2018_10/23093037_22-Ekim_- 2018 Ynternet_BYlteni.pdf

İltica ve Göç Araştırmaları Merkezi- İGAM (2013). Sivil Toplum Örgütlerinin Türkiye'deki Suriyeli Mülteciler İçin Yaptıkları Çalışmalar İle İlgili Rapor. Ankara.

T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (2018). Türkiye'deki Suriyeliler Özel Rapor. Ankara.

Marmara Belediyeler Birliği (2015). Kent Mültecilerine Hizmette Belediyelerin Rolü Çalıştay Raporu. http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2017/04/14/28b3e8d5-e08a-4f5a-a310-b3c71b91b23d.pdf (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2018)

GLCU- AWEM, (2016). Suriyeli Mülteci Akını Yönetiminde Türkiye'deki ve Lübnan'daki Belediyelerin Rolü.

http://GLCUAWEM.org/uploads/file/39c9141e89b947ca82456f8b3ef3decb/Suriye-Raporu-TR.pdf

Woods, A. & Kayalı, N. (2017). Suriyeli Topluluklarla Etkileşim: İstanbul'daki Yerel Yönetimlerin Rolü. İstanbul Politikalar Merkezi. İstanbul.

6458 Sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu

8375 Sayılı Geçici Koruma Sağlanan Yabancıların Çalışma İzinlerine Dair Yönetmelik 6883

Sayılı Geçici Koruma Yönetmeliği

Göç İdaresi Genel Müdürlüğü (GİGM) http://www.goc.gov.tr/

Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği (UNCHR) https://www.unhcr.org/tr/

Gaziantep Pusula Gazetesi. http://gazianteppusula.com/haber/232-suriyeli-dernek-var-haberi-

40844.html (Erişim Tarihi: 20 Aralık 2018)

Sivil Toplumla İlişkiler Genel Müdürlüğü.

https://www.dernekler.gov.tr/tr/anasayfalinkler/derneksayilari.aspx (Erişim Tarihi: 2 Ocak

2019)

TEPAV Suriye Sermayeli Şirketler Bülteni https://www.tepav.org.tr/tr/calismalarimiz/s/399 (Erişim Tarihi: 05 Nisan 2019)

ألمانيا، وبمشاركة إيطاليا والدنمارك نشاطاً مهماً يدل على قوة الدراسات الأكاديمية.

5. الخلاصة والتوصيات

في أعقاب الحرب الأهلية التي اندلعت في سوريا في عام 2011، مُنح السوريون وضع حماية مؤقتة بسبب سياسة الباب المفتوح التي تنتهجها تركيا والقانون الصادر عن وزارة الداخلية. وهكذا، استقر جزء كبير من السوريين في المناطق الحضرية من أجل الحفاظ على حياتهم والاستفادة من الفرص المختلفة الموجودة في المدينة. مما يتطلب مشاركة الجهات الفاعلة المحلية في هذه المناطق لإدارة عملية الهجرة. في هذا السياق، أصبحت البلديات في المقدمة باعتبارها واحدة من الجهات الفاعلة الرئيسية التي واجهت بشكل مباشر نتائج الهجرة. نظرا لهذه الخاصية للبلديات تتحمل البلديات مسؤولية القيام بدور أكثر نشاطا في هذا المجال فيما يتعلق بعملية هجرة السوريين إلى تركيا، وعلى الرغم من أن التشريعات المحلية قد أعيد تنظيمها لتتناسب مع النصوص القانونية الدولية وتمت زيادت اللوائح القانونية، تواجه البلديات مشاكل معينة في أنشطتها للأجانب.

من أجل جعل الأنشطة التي تنفذها البلديات منهجية ومراقبة وفعالة، أولا وقبل كل شيء، من الضروري وضع تشريع ينظم تعاريف الخدمات بشكل أكثر وضوحا وشفافية في المناطق الواقعة ضمن المسؤولية القانونية للبلديات. ضمن هذا النطاق، سيكون حلاً سليماً لتزويد البلديات التي تقوم بأنشطتها على أساس قانون المدينة، بمجال أوسع من المسؤولية مع اللوائح القانونية. وهذا أمر بالغ الأهمية من أجل منع الاختلافات في التنفيذ بين البلديات وردود الفعل المحلية المحتملة على ذلك.

من المهم اتخاذ الترتيبات المالية بجانب اللوائح القانونية المتعلقة بالبلديات. إن إتاحة الوصول إلى مزيد من الموارد المالية في أنشطة البلديات اتجاه السوريين سيضمن إدارة أكثر قوة لعملية التماسك الاجتماعي.

غالبًا ما يغير السوريون أماكن إقامتهم بسبب وضعهم المؤقت في الحماية ومشاكل التكيف مع الحياة الحضرية. مما يسبب ضغط كبير في تسجيلهم. وفيما يتعلق بالأنشطة التي تضطلع بها البلديات، تبرز مسألة التسجيل بوصفها عاملا حاسما هاما. لذلك، من الضروري تنفيذ ممارسات أكثر فعالية فيما يتعلق بالتسجيل.

وبالنظر إلى المشاكل التي تواجهها البلديات، فإن الافتقار إلى وحدات وموظفين من الفئة الفنية للتركيز على الأنشطة المتصلة بالهجرة والمهاجرين هو من العوامل الرئيسية التي تعاني منها البلديات. ضمن الهياكل التنظيمية للبلديات، من الضروري إنشاء الوحدات التي سيتم توظيف موظفين فيها من اجل قضية الهجرة. بالإضافة إلى ذلك، سيكون من المناسب بالنسبة للادارات المحلية توظيف مواطنين أجانب للتغلب على المشكلة الثقافية واللغوية في الخدمات التي تقدمها للأجانب.

أظهرت تدفقات الهجرة الضخمة إلى تركيا مدى أهمية التنسيق بين المؤسسات العامة لإدارة عملية الهجرة وعملية التماسك الاجتماعي للمهاجرين مع المجتمعات المحلية. يعد انعدام التنسيق خاصة بين البلديات الكبرى والبلديات المحلية مشكلة مهمة، والتي تتسبب في تأثر الأنشطة المنفذة سلبًا وعدم التحكم فيها. لهذا السبب، تحتاج البلديات إلى تعزيز تنسيقها وتواصلها مع البلديات الكبرى، وحكومات المقاطعات والحكومات والمؤسسات العامة الأخرى.

على الرغم من أن العلاقات والتعاون بين البلديات والمنظمات غير الحكومية قد ازدادت في السنوات الأخيرة، إلا أنها ليست كافية. فالمنظمات غير الحكومية بطبيعتها هي هياكل اجتماعية يمكنها تطوير حلول سريعة ومهنية بدلاً من بطء العمليات البيروقراطية. لديهم أيضا القدرة على التفاعل مباشرة مع المهاجرين في المناطق الحضرية، تماما مثل الادارات المحلية. في هذا السياق، يتعين على البلديات تنفيذ المزيد من المشاريع المشتركة مع المنظمات غير الحكومية من أجل تلبية الأنشطة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية وكذلك الاحتياجات الإنسانية الأساسية.

وسيكون إشراك السوريين في عمليات صنع القرار وتحليل الاحتياجات في السلطات المحلية خطوة إيجابية في عملية تكيفهم. سيؤدي ذلك إلى تسهيل اتخاذ القرارات السليمة والمطلوبة والإسهام في تحسين كبير من حيث المشاركة.

الآن، السوريون جميعهم تقريبًا يعيشون في مدن مع المجتمعات التركية، وهم أول وأكبر مجموعة أجنبية تنضم إلى المجتمع التركي، حيث كان قد انضم للمجتمع التركي مهاجرين من قبل لهم قواسم مشتركة عرقية أو ثقافية. وعلى الرغم من وجود احتكاكات من وقت لآخر، فقد رفع السوريون مستويات التسامح في المجتمع التركي نسبة بالاختلافات فيما بينهم وساهموا إسهاماً كبيراً في ثقافة التعايش.

ونتيجة لذلك، فإن السوريين الذين يعيشون مع المجتمع التركي لديهم القدرة على المساهمة بشكل كبير في التنمية الاجتماعية والثقافية والاقتصادية في تركيا وإثرائها. والمجتمع التركي من ناحية أخرى، قابل مجتمعًا أجنبيًا كبيرًا، والذي يعتبره مختلفًا عن ثقافته، لكنه اجتاز بنجاح اختبار القبول والتماسك الاجتماعي. اعتبارًا من عام 2018، حتى لو انتهت الحرب المستمرة في سوريا، فإن الأجيال الشابة التي تقل أعمارهم عن 18 عامًا والذين قضوا فترة طويلة من حياتهم في تركيا لن تكون على استعداد للعودة إلى سوريا. مع إدراك أن مئات الآلاف من الأطفال قد ولدوا في هذه الأرض، علينا الآن أن نناقش كيف سيتمكن المجتمعان من بناء تركيا بشكل أفضل. يمكن للادارات المحلية، التي لديها اتصال أكبر مع المجتمع المحلي والجماعات المجتمعية من الحكومة المركزية، أن تضطلع بمهام هامة في تطوير ممارسات التعايش السلمي مع هؤلاء الناس من مختلف الثقافات.

تلعب البلديات أيضًا دورًا مهمًا في إقامة التفاعلات بين المجتمع المحلي ومجتمع المهاجرين، نظرًا لأنها هياكل يمكن من خلالها إجراء اتصال فردي مع المجتمع بسهولة أكبر. في هذا السياق، عندما ندرس عن كثب أنشطة البلديات، يُرى أن المساعدات الإنسانية قد احتلت الصدارة في السنوات الأولى ونفذت مؤخرًا مشاريع لتعزيز التماسك الاجتماعي. وتحتاج البلديات إلى تنفيذ المزيد من المشاريع الاجتماعية من أجل جعل التماسك الاجتماعي والعلاقات بين الثقافات أكثر صحة وفعالية.

الحياة اليومية وكذلك المشاكل الأساسية التي يواجهونها في المؤسسات العامة. من الواضح أن هناك حاجة لمراكز مجتمعية جديدة يمكنها توفير أنشطة رياضية وثقافية وتعليمية واجتماعية بالإضافة إلى الخدمات الأساسية وتقديم المشورة للسوريين.[25]

- من المفهوم أن بعض البلديات قد تبنت وسائل مختلفة من الحلول لتلبية احتياجات السوريين. إحداهما هي إنشاء البلديات للمنظمات غير الحكومية أو التعاون مع بعض المنظمات غير الحكومية القائمة. وبالتالي يبدو أن البلديات فضلت تقديم الخدمات في إطار مؤسسي مختلف. بلدية سلطان بيبلي مثال هام في هذا الصدد. قامت جمعية اللاجئين، التي تقدم الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية للسوريين، مؤخراً بتسمية أنشطتها بالناجحة. ومن الأمثلة الأخرى على المنظمات غير الحكومية التي أنشأها البيروقراطيون العاملون في البلديات جمعية التنسيق والإدماج للمساعدة في الهجرة من أضنة. بالإضافة إلى ذلك، تم تشكيل مجموعة من المتطوعين تسمى "TULPAR" تحت مسؤولية رئاسة مديرية الصحة والخدمات الاجتماعية التابعة لبلدية أضنة.
- توفر بعض البلديات السلع والطعام والملابس للسوريين وتساعدهم في دفع الإيجار/ الفواتير. فيما يتعلق بتقديم هذه الخدمات الاجتماعية، يُلاحظ أن أنشطة تبادل المعلومات تُنفَّذ أيضاً لتوجيه السوريين إلى مختلف الجمعيات والمؤسسات.

3.4. العمل التعاوني من قبل البلديات

يلاحظ أن البلديات قد طورت عدة عمليات مشتركة للقيام بأنشطتها للسوريين. على الرغم من أن البلديات لديها بعض التعاون مع الحكومة ومنظمات الأمم المتحدة والمنظمات غير الحكومية، إلا أنه من الصعب القول إن هذه الجهود التعاونية كافية. من ناحية أخرى، فإن عدد المشاريع التي طورتها البلديات للمشاكل قصيرة وطويلة الأجل المتعلقة بالسوريين يتزايد يوما بعد يوم. تتعاون البلديات مع كل من الحكومة والمؤسسات الدولية والمنظمات غير الحكومية لحل المشكلات المختلفة في مجالات مسؤوليتها.

في السنوات الأخيرة، تعاونت البلديات أكثر مع وكالات الأمم المتحدة حول إدارة الهجرة للسوريين. في السابق لم تكن معظم البلديات في تركيا مشاركة مباشرة مع المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية، ولم تشارك في البرامج التي تمولها منظمات الأمم المتحدة والتي كانت موجهة من خلال مؤسساتها الخاصة كمنفذة للبرامج. ومع ذلك اعتباراً من عام 2014، بدأ وجود البلديات في المشاريع الممولة دولياً يزداد شعوراً به رغم أنه لا يزال صغيراً. بينما لم يتم ذكر جزء من خطة الاستجابة الإقليمية لسوريا في تركيا للفترة 2014-2012، بدءاً من خطة الاستجابة الإقليمية الثالثة في سوريا عام 2014 وتليها خطة تركيا للاجئين والمرونة (بما في ذلك الخطة الأخيرة المنشورة في 2017-2016)، اتخذت البلديات ائتمانها المستحق كجهات فاعلة تحتاج إلى الدعم لأنها تقدم خدمات لكل من السوريين والشعب التركي المضيف وتحسين سبل عيشهم.[26] وكمثال على العمل المشترك الذي تقوم به البلديات بالتعاون مع منظمات الأمم المتحدة، يمكن الإشادة بأنشطة بلدية أضنة الكبرى كمثال. بالتعاون مع المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية، تم إنشاء مراكز تقدم المشورة والخدمات الاجتماعية والتعليم والدعم النفسي والاجتماعي والسكن.

تقوم المؤسسات العامة بتطوير سياسات مختلفة فيما يتعلق باندماج وتكامل السوريين الذين كانوا في تركيا لمدة 8 سنوات في المجتمع التركي. بالإضافة إلى ذلك، يمكن القول أن المنظمات غير الحكومية برزت كعنصر فعال مهم في تقديم الخدمات للسوريين. وفقًا لبيانات المديرية العامة للجمعيات، ارتفع عدد الجمعيات النشطة من 88,028 عام 2011 إلى 114,640 عام 2018.[27] بالإضافة إلى المنظمات غير الحكومية التركية والسورية المنشأة حديثاً والتي تنظم خدماتها وفقاً لاحتياجات المهاجرين السوريين، يمكن القول أن العديد من المنظمات غير الحكومية المنشأة سابقاً قد وسعت أنشطتها وفقاً لذلك. تقوم البلديات بتنفيذ مشاريع مختلفة مع هذه المنظمات غير الحكومية في السنوات الأخيرة. غازي عنتاب مثال في هذا الصدد. أصبحت غازي عنتاب في المقدمة كمدينة استراتيجية لعملية الهجرة من سوريا إلى تركيا. على مر السنين بدأت المنظمات غير الحكومية في تطوير أنشطة أكثر كثافة للسكان السوريين المقيمين في غازي عنتاب. اعتباراً من عام 2017، كان هناك 232 جمعية أسسها السوريون في غازي عنتاب. بالإضافة إلى ذلك هناك 42 منظمة غير حكومية محلية و 61 منظمة دولية تعمل لصالح السوريين.[28] فيما يتعلق بعملية هجرة السوريين، لوحظ أن المنظمات غير الحكومية الدولية زادت من أنشطتها في تركيا. في ظل الوضع الحالي تتعاون البلديات أيضاً مع بعض المنظمات غير الحكومية الدولية. على سبيل المثال، في نطاق مشروع سبل العيش الذي تم تنفيذه بالتعاون مع بلدية مقاطعة أيوب في شانلي أورفا والمنظمة الدنماركية للاجئين، تتوفر دورات في اللغة والتدريب المهني وبعض الأنشطة الاجتماعية الثقافية. ومع ذلك لا يزال من الصعب القول إن التعاون بين البلديات والمنظمات غير الحكومية في المستوى المطلوب.

في السنوات الأخيرة، قامت البلديات والمنظمات غير الحكومية والأمم المتحدة بمشاريع مشتركة. في عام 2018، تم تنفيذ مشروع الحماية الاجتماعية للسوريين بالشراكة مع الأكاديمية العالمية للإدارات المحلية والديمقراطية (WALD) و 12 بلدية في إسطنبول والأمم المتحدة. يهدف المشروع إلى تسهيل الاندماج الاجتماعي للأطفال والأسر السورية. وبالتالي، فإن زيادة عدد المشاريع التي يتعاون فيها أكثر من صاحب مصلحة واحدة، ودمج منظمات مختلفة في العملية، كل منها يعمل من خلال تقسيم العمل سوف يسهل إدارة عملية الهجرة.

يشهد أن البلديات تنفذ أيضاً المزيد والمزيد من المشاريع مع الجامعات. يمكن القول أن الندوة الدولية حول الهجرة والتكامل، التي نظمت بالتعاون مع بلدية باغجلار واتحاد بلديات مرمرة والجامعة التركية الألمانية في 18 نيسان 2018، وحضرتها بلدية أضنة الكبرى و 3 بلديات من

25 UCLG - MEWA (2016), s.13.

26 UCLG - MEWA (2016), s.17.

27 وزارة الداخلية التركية، المديرية العامة لعلاقات المجتمع المدني،
https://www.dernekler.gov.tr/tr/anasayfalinkler/derneksayilari.aspx (تاريخ الوصول: 2 كانون الثاني 2019)

28 http://gaziantеppusula.com/haber/232-suriyeli-dernek-var-haberi-40844.html (تاريخ الوصول: 20 كانون الأول 2018)

مكاتب(أقسام) للهجرة في البلديات خطوة مهمة لإدارة عملية الهجرة بشكل أكثر ملاءمة.

- خلال الأنشطة المتعلقة بمساعدة الأجانب، من الضروري أن تكون حساسة ومهنية في العملية برمتها من تحديد الاحتياجات إلى الشراء وتوفيرها للأجانب. واحدة من أكثر المشاكل شيوعاً التي أبلغت عنها البلديات منذ بدء الهجرة السورية هي نقص الموظفين الفنيين. وقد أدى ذلك إلى عدم وجود اتصال صحيح مع الأجانب وفشل في اتخاذ خطوات مفيدة حقًا لتلبية احتياجاتهم. ومع ذلك لوحظ أن عدداً من البلديات قد بذلت مؤخراً جهوداً لتوظيف الخبراء والمهنيين ذوي الخبرة المتخصصين في الهجرة. يعد مركز تنسيق اللاجئين، حيث توفر بلديةلسلطان بيبلي فرص عمل للسوريين، مثالاً هاماً في هذا الصدد.
- يبرز حاجز اللغة أيضاً كمشكلة كبيرة في القيام بأنشطة لمساعدة السوريين. ومع ذلك يبدو أن العديد من المؤسسات العامة والمنظمات غير الحكومية قد اتخذت خطوات مختلفة في تدريس اللغة وبذلت العديد من البلديات جهوداً في تدريس اللغة التركية. كلاهما يفضلان توظيف الموظفين المناسبين الذين يمكن أن يساعدوا في التغلب على حاجز اللغة وفتح دورات اللغة من بين الجهود المثالية. في هذا السياق يمكن الإشارة إلى الجهود التي تضعها بلدية باغجلار في تدريس اللغة كمثال جيد. تعد ورشة اللغة التركية التي أنشأتها البلدية، والدروس التركية التي تم افتتاحها في مدارس القادمون والسراج والمعارف، ومدرسة اللغات التي أسسها السوريون لممارسة اللغة التركية، من بين الجهود الهامة وعيناتهم.
- أصبحت الأنشطة التي تهدف إلى توفير التعليم مع السوريين مؤخراً قضية حالية باعتبارها الحاجة الأكثر إلحاحاً والأساسية. يوضح التوزيع العمري للسوريين في تركيا أن هناك عدداً كبيراً من السكان في سن المدرسة. في هذا السياق هناك بعض الخطوات التي اتخذتها مؤخراً وزارة التربية والتعليم والبلديات. بلدية غازي عنتاب الكبرى هي واحدة من البلديات الأولى التي تروج لافتتاح المدارس للسوريين في المدينة. ومع ذلك يمكن القول أن بعض البلديات تشرف على عمل مراكز التعليم المؤقت في مقاطعاتها.[24]
- إنّ الإقامة هي مشكلة خطيرة في عملية هجرة السوريين إلى تركيا. تقريباً جميع سكان سوريا الذين لجأوا إلى تركيا، خارج مراكز الإقامة المؤقتة، بدأوا يعيشون في المراكز الحضرية. وبالتالي ظهرت مشكلة جديدة بسبب الارتفاع في تكاليف الإيجار وأسعار مبيعات المنازل. ومع ذلك يُرى أن بعض البلديات قد فتحت دور ضيافة مؤقتة كحل لمشكلة المأوى. قد يختلف هذا اعتماداً على عدد سكان المستوطنة أو أسعار المساكن أو عدد الأشخاص في الأسرة السورية.
- توفير الرعاية الصحية هو أحد أكثر المشكلات شيوعاً التي تواجهها الإدارات المحلية. لعلاج هذا الوضع، لوحظ أن للبلديات بعض الأنشطة الداعمة مثل إحالة السوريين إلى المراكز الصحية المناسبة، وتوفير خدمات الترجمة الشفوية في المستشفيات، وتقديم الخدمات الصحية المنزلية. تم إنشاء عيادة في بلدية سلطان بيبلي لخدمة السوريين.
- الدعم النفسي والاجتماعي هو خدمة أخرى تقدمها البلديات للسوريين. يخدم علماء النفس والعاملون في مجال الرعاية الصحية في بعض البلديات لأولئك الذين كانوا في حالة صدمة بسبب تأثير الحرب الأهلية في سوريا. وغالباً ما يستفيد النساء والأطفال بشكل خاص من هذه الخدمات.
- بالإضافة إلى المساعدات الإنسانية للسوريين، يُلاحظ أن بعض البلديات لديها أيضاً أنشطة لدعم السوريين من حيث خلق فرص العمل والتوظيف. يلعب التكيف مع الحياة الاقتصادية للمجتمع المضيف أيضاً دوراً رئيسياً في ضمان التماسك الاجتماعي للمهاجرين. لقد اتخذ المهاجرون المشاركون في الحياة العملية خطوة كبيرة نحو التمسك بالجذور والبقاء في المدينة. في هذا السياق لوحظ أن بعض البلديات لديها بعض الأنشطة مثل توجيه السوريين حول العمل وتقديم الخدمات الاستشارية لهم. على سبيل المثال، توفر بلديات صانجاك تبه وغازي عنتاب إرشادات قانونية واقتصادية للسوريين الذين يرغبون في تأسيس أعمالهم الخاصة. مثال على ذلك الدورات التدريبية المهنية KOMEK التي تم تأسيسها داخل قسم العلاقات العامة في بلدية قونيا الكبرى. تخدم هذه الدورات التي افتتحتها بلدية قونيا الكبرى، وظائف مهمة في مجال التعليم غير الرسمي عن طريق الدورات التي توفرها لتوفير فرص العمل.
- تشكل النساء الفئة المستضعفة التي تتأثر بشكل وفقاً لخصائص البلد الذي جئن منه وبلد اللجوء. في هذا السياق، ينبغي إجراء الدراسات التي ينبغي إجراؤها للمهاجرات بطريقة شاملة عن طريق تقييم الاحتياجات بدقة. بالإضافة إلى العمل النفسي والاجتماعي، ينبغي أن تكون الأنشطة المتعلقة بالصحة والتعليم والأسرة والزواج من الشواغل الرئيسية للمهاجرات. ومع ذلك، تعد مشاركة المرأة في الحياة العملية دوراً مهماً في ضمان اندماجها الاجتماعي مع المجتمع الذي هاجرت إليه. اضطلعت بعض البلديات بمهمة تكميلية في هذا المجال وفتحت العديد من الدورات للنساء السوريات. التدريب المهني هو المحتوى الرئيسي لهذه الدورات. يبدو أن بعض البلديات تقدم تدريبات للعائلة والأطفال تشارك فيها النساء بالإضافة إلى دورات تدريبية في ريادة الأعمال والنظافة. يمكن تقديم مثال عن فريق الدعم للنساء المهاجرات، الذي تم إنشاؤه في دار ترويا للحياة الاجتماعية ببلدية تشاناكالي، كمثال هام على أنشطة البلديات لصالح النساء.
- يمكن القول أن المراكز المجتمعية هي أحد الأنشطة المهمة التي جهزتها البلديات للسوريين. يمكن الإشارة إلى مركز الأنصار الاجتماعي الذي أنشأته بلدية غازي عنتاب الكبرى كمثال على الجهود المبذولة في هذا المجال. يوفر مركز أنصار، الذي تم إنشاؤه لتسهيل دمج السوريين في المجتمع، لتعزيز الاندماج الاجتماعي والتعايش، ولتقديم الدعم النشط للسوريين حول مشاكلهم في

24 إن مراكز التعليم المؤقت هي مؤسسات تمارس أنشطة تعليمية وفقاً للمناهج العربية التي تمت مراجعتها وتعديلها من قبل متطوعي المعلمين السوريين للطلاب السوريين داخل المخيمات وخارجها بدعم من المؤسسات والمنظمات الخاضعة لإشراف وموافقة المحافظة. يتألف جزء كبير من هذه المؤسسات من مراكز تدريب تابعة لوزارة التربية الوطنية (والتي كانت تستخدم كمدرسة رسمية حيث تم تعليم الطلاب الأتراك في الصباح أو كمركز تعليمي مؤقت لتوفير التدريب للطلاب السوريين في فترة ما بعد الظهر). تم إنشاء «إدارة الهجرة والتعليم في حالات الطوارئ» اعتباراً من أيار 2016 داخل الإدارة العامة للتعلم مدى الحياة التابعة لوزارة التعليم الوطني. بفضل الدعم المالي الدولي وكذلك الاتحاد الأوروبي والصناديق الدولية الأخرى التي تم توفيرها لمراكز التعليم المؤقت تم تكثيف الجهود الرامية إلى تسريع دمج طلاب الأجانب، وخاصة الأطفال السوريين، في نظام التعليم التركي وبعد هذه المرحلة تولت مراكز التعليم المؤقت وظيفة كونها مركزاً تعليمياً لـ «الانتقال» حيث تم تدريس اللغة التركية منذ العام الدراسي 2016-2017، تم إلغاء تسجيل طلاب الصف الأول والخامس والتاسع في مراكز التعليم المؤقت بشكل تدريجي.

في التشريع ولا يوجد إجماع بين جميع البلديات.[22]

- تأتي مشكلة اللغة في المقدمة في تقديم الخدمات البلدية للسوريين، وفقاً لتقارير البلدية. حقيقة أن غالبية السوريين لا يتحدثون التركية وأن المسؤولين الذين يعملون في الإدارات المحلية لا يتحدثون اللغة العربية هي مشكلة هامة في التواصل في مراحل عديدة من إجراءات حفظ السجلات للاحتياجات إلى تقديم الخدمات.
- تعد المشكلات الاقتصادية ومشاكل البنية التحتية من بين المشكلات التي توضحها البلديات والتي تواجهه صعوبة أكبر في التعامل معها. نتيجة للزيادة المستمرة والحادة في عدد السوريين الذين يعيشون في المناطق الحضرية، واجهت البلديات التي ليس لديها أموال كافية، مشاكل مالية تفي باحتياجاتها الأساسية. لا سيما منطقة جنوب شرق الأناضول هي موطن كثيف لسكان سوريا. يمكن القول أن هذا الوضع جعل أنشطة إدارة الهجرة للبلديات في المنطقة ذات أهمية حيوية في هذا الصدد، تعد مدينة كلس التي تستضيف عدداً من السوريين أكثر من عدد السكان الأصليين مثالًا مهماً. في كلس، التي تضم عدداً كبيراً من السكان السوريين، تتأثر الكثير من الخدمات العامة التي تقع تحت مسؤولية البلديات إلى حد كبير. لعب هذا التغير السكاني المهم في كلس أيضاً دوراًرئيسياً في اندلاع التوترات الاجتماعية.
- المشكلة الأخرى التي أبلغت عنها البلديات هي قضية توظيف الخبراء. وبناءً على ذلك يُذكر حقيقة أن الموظفين في بنية البلديات لا يتمتعون بالخبرة الكافية و التدريب على التعامل مع المهاجرين مقبول كأحد الأسباب لعدم إقامة تفاعل سليم مع المهاجرين. حقيقة أن موظفي البلدية ليس لديهم معلومات كافية عن الأجانب هي أيضاً مشكلة في توجيه الأجانب إلى مؤسسات عامة وخاصة أخرى. ومما زاد الطين بلة، تفيد التقارير أن افتقار البلديات إلى عدد كافٍ من المترجمين الفوريين يمثل مشكلة فوضوية.
- تعد مشكلة العمالة غير الرسمية واحدة من أكثر المشاكل التي تثيرها البلديات. وفقاً لذلك فإن وضع السوريين هذا يجعل من الصعب تلبية احتياجاتهم الحقيقية من خلال وظائف غير رسمية لأنهم يعملون أكثر ولكن بأجور أقل من السكان المحليين. في الوقت نفسه، يؤدي هذا إلى توترات خطيرة مع السكان المحليين ويبرز كعائق أمام التماسك الاجتماعي.
- العشوائية في السكن هي مشكلة أخرى ذكرتها البلديات. لا سيما أن أكثر من عائلة تعيش في نفس المنزل، وفي الغالب حقيقة أن السوريين قلقون من احتمال إرسالهم إلى مراكز إقامة مؤقتة تؤدي إلى مساكن غير رسمية. وهذا يخلق صعوبات للبلديات في تحديد الاحتياجات وحفظ السجلات.

2.4. الأنشطة المنفذة في البلديات

في السنوات الأولى التي بدأ فيها تدفق المهاجرين السوريين إلى تركيا، تم تنفيذ بعض الممارسات تقريباً في جميع المناطق المتأثرة على أساس أن عملية هجرة السوريين كانت مؤقتة. ومع ذلك بسبب طول الفترة التي قضاها السوريون في تركيا ولأن الاضطرابات الداخلية في سوريا لم تنته، فقد بدأ التركيز أكثر على أنشطة إدارة الهجرة الموجهة نحو احتمال بقاء المهاجرين السوريين بشكل دائم في تركيا.

أظهرت الدراسات الاستقصائية الميدانية والمقابلات أنه في المراحل المبكرة من أزمة الهجرة السورية، تأثرت البلديات أيضا، وعلى الرغم من أنها كانت نشطة في تقديم الخدمات، إلا أنها لم تكتسب رؤية كافية في نظام المساعدات الإنسانية والإنمائية.

كما ذكر أعلاه، لم يتم تحديد مجالات مسؤوليات الإدارات المحلية بشكل واضح وصريح في تشريعاتهم وفي قانون الحماية الدولية والأجانب، لمعالجة مشكلة المهاجرين السوريين. ومع ذلك تواجه البلديات مباشرة المشاكل التي تواجهها في مناطقها، مما جعل من المحتم على الإدارات المحلية تطوير بعض الممارسات الوظيفية بسبب خصائصها التنظيمية. ومع ذلك، نظراً لأنه لا يمكن توحيد هذه الممارسات من الناحية القانونية، ينبغي القول إننا نشهد ممارسات مختلفة بين الإدارات المحلية.

يبدو أن وحدات المساعدة الاجتماعية والتضامن في البلديات تُخصص في الغالب أنشطة للسوريين. في بعض البلديات لوحظ أن وحدات مثل مديرية الثقافة والشؤون الاجتماعية ومديرية الصحافة والعلاقات العامة ومديرية تطوير الإستراتيجية يتم تكليفهم أيضاً بالأنشطة المتعلقة بالسوريين.[23]

يُرى أن البلديات زادت من جهودها للمساعدة في الاندماج الاجتماعي لأن النزاعات في سوريا لم تنته منذ سنوات. مجالات العمل الرئيسية للبلديات فيما يتعلق بالسوريين هي كما يلي: مدير شعبة إدارة شؤون الهجرة والمهاجرين

- إحدى الملاحظات هي أنه على الرغم من قيام بعض البلديات بتحسين إطار خدمتها في وحداتها الحالية بطريقة تأخذ السوريين في الاعتبار في مواجهة مشكلات ما بعد الهجرة، فقد قامت بعض البلديات ببعض التغييرات في بنيتها التحتية لتوسيع نطاق أنشطتها في صالح السوريين. يمكن الإشارة إلى هذا الموقف كمثال على الوحدات التي أنشأتها البلديات لشؤون الهجرة والمهاجرين. في هذا السياق، تعمل إدارة شؤون الهجرة والمهاجرين داخل إدارة الخدمات الصحية والاجتماعية التابعة لبلدية أضنة الكبرى بنشاط من أجل السوريين بالتعاون مع المنظمة الدولية للهجرة. في هذه الوحدات، التي تم إنشاؤها لكل من السوريين والأجانب المحتاجين، يتم تقديم بعض المساعدات الإنسانية الأساسية بالإضافة إلى أنشطة الاندماج الاجتماعي. في هذا السياق يعد وجود

---

22 اتحاد بلديات مرمرة (2015)، تقرير ورشة دور البلديات في خدمة لاجئي المدن،
http://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2017/04/14/28b3e8d5-e08a-4f5a-a310-b3c71b91b23d.pdf (تاريخ الوصول: 20 كانون الأول 2018)

23 أردوغان، م. (2017) لاجئي الحضر من "الاستراحة" إلى "التكامل". إدارة عمليات اللاجئين والبلديات السورية: مثال اسطنبول،منشورات اتحاد بلديات مرمرة، إسطنبول، صفحة 70..

تُعد الإدارات المحلية مهمة للغاية لتنفيذ سياسات الهجرة التي وضعتها الحكومات المركزية وفهم كيف تنعكس هذه السياسات على الواقع في المجتمع.

أصبحت البلديات صاحبة مصلحة قيّمة في عملية إدارة الهجرة من أجل إقامة تفاعل أسرع ونشط في الموقع مع المهاجرين. عند النظر إليها من هذا المنظور، سيكون من الصواب القول إنه منذ عام 2011، اتخذت البلديات في تركيا خطوات لتحسين قدراتها المؤسساتية وتنفيذ مشاريع مختلفة تهدف إلى تلبية الاحتياجات الإنسانية والاجتماعية الأساسية لكل السوريين.

على الرغم من أن البلديات تقدم حلولاً لعدد من المشكلات في المناطق التي تكون مسؤولة فيها عن الخدمات العامة،إلا أنه لا يوجد في التشريعات أنها لا تتحمل مسؤولية قانونية تجاه بالمهاجرين. حتى قانون الأجانب والحماية الدولية، وهو أكثر قوانين تركيا شمولاً بشأن الهجرة واللجوء، لا يتضمن لائحة بشأن تنفيذ الإدارات المحلية للأنشطة المتعلقة بالهجرة. ومع ذلك فإن الإدارات المحلية مذكورة في القانون باعتبارها مؤسسات يتعين التعاون معها في تسهيل دمج المهاجرين في المجتمع.[19]

هناك عقبات واضحة في قانون البلديات رقم 5393، بشأن الأنشطة التي يمكن للبلديات في الإدارات المحلية تقديمها للسوريين في ظل الوضع القانوني للحماية المؤقتة. يُبرِز قانون البلديات المواطنين بشكل رئيسي كمستفيدين من الخدمات العامة. المفهوم المناسب للإشارة إلى غير المواطنين هو صفة أصحاب نفس الموطن. ومع ذلك، فإن مصطلح "قانون أصحاب نفس الموطن المستخدم لتبرير الفرص والخدمات التي تقدمها البلديات للمواطنين غير الأتراك ليس شفافاً بدرجة كافية. هذا يجلب معه مجموعة متنوعة من التفسيرات وبالتالي الاختلافات في التنفيذ. يترك القانون البلدي رقم 5393 باباً مفتوحاً يسمح بتقديم الخدمات للأجانب، لكن لا يوجد إطار في القانون الذي يتطلب تنفيذه. ومع ذلك، بالنسبة لغير المواطنين، يُعتبر السكن شرطاً أساسياً للاستفادة من الخدمات البلدية،، في حين تؤخذ الجنسية/المواطنة كأساس في المادة 14.ويعد هذا الافتقار إلى الوضوح في التشريع مشكلة مهمة في إدارة هجرة السوريين. وبالتالي، فإن الواجبات والمبادئ التي لم يُنص عليها صراحة في القوانين تؤدي إلى ممارسات مختلفة. في هذا السياق، يُلاحظ أن البلديات في تركيا تقوم بأنشطة مختلفة عن بعضها البعض مع السوريين. تبرز المخاوف السياسية لرؤساء البلديات وأعضاء المجلس البلدي كعامل مهم في تحديد أنشطتهم تجاه السوريين. يؤدي هذا الموقف أيضاً إلى حقيقة أن جهود البلديات للسوريين لا يتم تنفيذها في الغالب بشكل مباشر وواضح. لذلك لا يمكن مشاركة الأنشطة المتعلقة بالسوريين مع المواطنين بطريقة شفافة.

القضايا المالية هي أيضاً أمر مهم في أنشطة البلديات فيما يتعلق بالسوريين. في هذا السياق عندما ندرس مصادر إيرادات البلديات، يبدو أن هناك مصدرين أساسيين. الأول: مخصصات الحكومة المركزية، حصص من إيرادات الضرائب الوطنية، المساعدة المالية من قبل الحكومة المركزية، القروض والمنح. الثاني: الضرائب والرسوم ورسوم المستخدم، والمساهمات في استثمارات البنية التحتية، والإيرادات من الأصول البلدية، والإيرادات من أنشطة تنظيم المشاريع، والإيرادات الأخرى.[20] تؤخذ في الاعتبار معايير معينة مثل السكان وعدد المساحات والقرى في المدينة وسكان الريف ومؤشر تنمية المدينة، أثناء نقل المخصصات من ميزانية الدولة إلى الإدارات المحلية.[21] لا يوجد لدى البلديات صندوق مخصص لتلبية احتياجات المهاجرين لتوفير الخدمات العامة في المناطق الواقعة تحت مسؤوليتهم. يؤدي هذا الموقف إلى بعض التوترات الاجتماعية نتيجة استخدام البلديات للأموال المحلية في أنشطة لصالح السوريين. في هذا السياق، نظراً لأن البلديات هي كيانات قانونية لها اهتمامات سياسية كجزء من بنيتها، يمكن القول أنها تنوع مشاريعها من خلال مراعاة ردود الفعل المحلية المحتملة عندما تشارك في أنشطة حول السوريين. ومع ذلك، تماشياً مع وضع تركيا قبل انضمامها إلى الاتحاد الأوروبي، أُنشِأت العديد منمديريات الاتحاد الأوروبي والعلاقات الدولية في بنية البلديات. واحدة من مهام هذه الإدارات هي تطوير مشاريع لحل المشاكل في مناطقهم والحصول على أموال المشروع من مصادر دولية والاتحاد الأوروبي. يصبح هذا سبباً مبرراً للبلديات لتطوير بعض سياسات التعاون مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي للمهاجرين السوريين. في السنوات الأخيرة، شهدت بعض البلديات أنشطة مشتركة مع مؤسسات الاتحاد الأوروبي وتعاونت معها في مجالات مهمة كالتماسك الاجتماعي،و التوظيف، والتعليم، والصحة.

1.4. المشاكل التي تواجهها البلديات

في السنوات الأخيرة واجهت البلديات العديد من المشاكل مع زيادة عدد اللاجئين السوريين في المناطق الحضرية الخاضعة لولاياتهم. يمكن أن نفهم من قراءة تقارير الإدارات المحلية ذات الصلة أن المشاكل التي تواجهها هي في الأساس اجتماعية واقتصادية وقانونية وثقافية. ومع ذلك فإن المشاكل التي تواجهها البلديات تختلف باختلاف العوامل الجغرافية والاجتماعية. يقال إن البلديات غالباً ما تواجه المشاكل التالية:

- إن تحديد حدود الأنشطة التي يتعين القيام بها يمثل مشكلة مهمة للبلديات، لأن مسؤولية البلديات عن السوريين ليست واضحة

19 تنظم المادة 69 (1) من المحكمة الجنائية الدولية التعاون مع الإدارات المحلية على النحو التالي: يجوز للمديرية العامة، بقدر ما ترى القدرة الاقتصادية والمالية لتركيا ممكنة، أن تخطط لأنشطة التنسيق من أجل تسهيل التنسيق المتبادل بين الأجانب والمتقدمين و المستفيدون من الحماية الدولية والمجتمع بالإضافة إلى تزويدهم بالمعرفة والمهارات ليكونوا ناشطين بشكل مستقل في جميع مجالات الحياة الاجتماعية دون مساعدة من أشخاص آخرين في تركيا أو في البلد الذي أعيد توطينهم أو في بلدهم. لهذه الأغراض، قد تسعى المديرية العامة للحصول على اقتراحات ومساهمات المؤسسات والهيئات العامة و الإدارات المحلية والمنظمات غير الحكومية والجامعات والمنظمات الدولية.

20 UCLG - MEWA (2016) S.15.

21 للبلديات أيضاً الحق في استعارة قروض من المدينين المحليين والأجانب. الاقتراض البلدي هو من حيث المبدأ، يتناسب مع الإيرادات السنوية. يخضع الاقتراض الأجنبي لموافقة وزارة الخزانة ويتركز بشكل كبير على البلديات الحضرية.

علاوة على ذلك، حدد هذا القانون العديد من اللوائح الأساسية يهتم بتعليم المهاجرين، وحصولهم على الخدمات الصحية والاجتماعية وحقهم في العمل في تركيا.

قبل عام 2013، كان مسؤولو تنفيذ القانون يتولون شؤون الهجرة في تركيا تحت مسؤولية وزارة الداخلية. وقد أدى هذا إلى العديد من الخلافات على مر السنين. في صلب المناقشات، كان انتقاد التدابير الأمنية المفرطة بشأن الهجرة والأثر السلبي لهذا الوضع على التماسك الاجتماعي للمهاجرين. تأسست المديرية العامة لإدارة الهجرة (GIGM)، لضمان إدارة الحماية الدولية والحماية المؤقتة والقضايا المتعلقة بالهجرة على النحو المنصوص عليه من قِبل قانون الأجانب وقانون الحماية الدولية، وبالتالي لمعالجة العجز الكبير في الاتصال مع إدارة الهجرة في تركيا.

يخصص القسم الخامس من قانون الأجانب والحماية الدولية لمبادئ الإدارة العامة لإدارة الهجرة. وفقاً لذلك، في المادة 103 من هذا القانون، تم ذكر سبب إنشاء (GIGM) على النحو التالي: "الوكالات والمنظمات، وتنفيذ المهام والإجراءات المتعلقة بدخول الأجانب إلى تركيا والبقاء فيها والخروج منها، وكذلك تسليمهم، والحماية الدولية، والحماية المؤقتة وحماية ضحايا الاتجار بالبشر." اليوم كل من المديرية العامة لإدارة الهجرة والأجانب وقانون الحماية الدولية تشكل عاملاً هاماً من حيث فهم عمليات الهجرة التي تشارك فيها تركيا بنشاط.

بالإضافة إلى الجهات الفاعلة الوطنية، يمكن القول أن المؤسسات الدولية التي تشارك بنشاط في دعم اللاجئين النازحين والمتضررين، لعبت أدواراً مهمة في أزمة الهجرة السورية. وفقاً لمتطلبات عدد من الاتفاقيات الدولية التي أصبحت تركيا طرفاً فيها، تتعاون هذه الجهات الفاعلة، التي أصبحت من أصحاب المصلحة المهمين في الأزمة الإنسانية السورية من أجل تقاسم الأعباء المالية، مع مختلف المنظمات العامة والخاصة لتنفيذ بعض المشاريع. تتجه بعض وكالات الأمم المتحدة، على وجه الخصوص نحو مقاربة موجهة نحو التنمية والمرونة تشمل تلبية احتياجات السوريين وكذلك تقديم الدعم للمجتمعات التي تستضيف اللاجئين. في هذا السياق، تعد الخطة الإقليمية للاجئين والمرونة (3RP)، التي أطلقتها الأمم المتحدة في عام 2014، مثالاً مهماً. بالإضافة إلى المساعدات الإنسانية. تهدف هذه الخطة إلى تطوير المجتمع المضيف من خلال تحويل أزمة الهجرة إلى فرصة. تتمحور المرونة حول بناء صلة أفضل بين المساعدات الإنسانية والتنمية، مع التركيز بشكل خاص على دعم المجتمعات المضيفة وسبل العيش، والمبادرات الرامية إلى خلق فرص عمل وشراكات فاعلة متعددة الجهات.

تقوم المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR بمقابلة طالبي اللجوء وتطلب منهم شرح أسباب هروبهم من بلدانهم ولماذا يخشون العودة. تعمل المفوضية بالتعاون مع المديرية العامة لإدارة الهجرة (GIGM) في إجراءات تحديد وضع اللاجئ خلال مرحلة تحديد وضع اللاجئ. قرر مكتب المفوض السامي في تركيا منح وضع اللجوء لـ 11002 حالة في عام 2016، ومنحهم وضع اللجوء المشروط[16]. في الفترة الجديدة التي تبدأ من أيلول 2018، تم نقل تسجيل طالبي اللجوء وإجراءات اللجوء السريع إلى (GIGM).

بالإضافة إلى ذلك، يعد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين من بين المنظمات العشر التابعة للأمم المتحدة الأكثر نشاطاً (منظمة الأغذية والزراعة FAO، ومنظمة العمل الدولية ILO، ومنظمة الهجرة الدولية IOM، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، وصندوق الأمم المتحدة للسكان UNFPA، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين UNHCR، وصندوق الأمم المتحدة للطفولة UNICEF، ومنظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية UNIDO، وبرنامج الأغذية العالمي WFP، ومنظمة الصحة العالمية WHO) التي تعمل في تركيا. تلعب المنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية، والجهات الفاعلة من المؤسسات والقطاع الخاص دوراً نشطاً في تركيا فيما يتعلق بإدارة هجرة السوريين.

4. البلديات في عملية الهجرة

الآن الأزمة في سوريا على وشك أن تكمل عامها الثامن، ومنذ نيسان 2011 بدأت الهجرة إلى تركيا، استجابت تركيا لتدفق اللاجئين السوريين من خلال إقامة مخيمات اللاجئين، والتي هي في حد ذاتها دعم إنساني بمستوى عالٍ. تم التعامل مع اللاجئين السوريين في البداية على أنهم ضيوف، وتم إخبارهم أن أبواب تركيا مفتوحة أمامهم وسيتم تلبية احتياجاتهم بالموارد الوطنية[17]. لكن برزت الحاجة الملحة لوضع سياسات أكثر منهجية ضد العدد المتزايد بسرعة من اللاجئين السوريين. في هذا السياق، برزت الإدارات المحلية كجهة فاعلة مهمة. ينقسم الهيكل الإداري التركي إلى مجموعتين رئيسيتين هما الإدارات المركزية واللامركزية. وحدات الإداراة اللامركزية في هذا التصنيف: الإدارات الإقليمية الخاصة بالمقاطعات، والبلديات، والوحدات البلدية، واتحادات الإدارات المحلية والقرى. نتيجة لعدد من التطورات الديموغرافية التي مرت بها تركيا في السنوات الأخيرة، جعلت النسبة المتزايدة من سكان الحضر وظائف الإدارات المحلية في هذه المنطقة أكثر أهمية.

تخضع المناطق الحضرية في تركيا لسلطة البلدية،إذا كان يقطنها 5000 نسمة أو أكثر. يوجد حالياً 1395 بلدية في تركيا، ومن خلال وضعها القانوني وواجباتها، يتم الاعتراف بالبلديات باعتبارها الجهات الفاعلة الرئيسية في الحوكمة المحلية. بناءً على الحجم، يوجد مستويان مختلفان من المستويات العليا والدنيا للحوكمة المحلية في تركيا، وهما القرى والبلديات الكبرى (الحضرية). المناطق التي يبلغ عدد سكانها أقل من 5000 نسمة تعتبر قرى وفقاً للقانون. تخضع القرى لممثل محلي للحكومة، مُنتخب يُسمى المختار، وهو مسؤول عن تقديم خدمات المنطقة. تعمل بلدية العاصمة كهيكل جامع يستوعب بلديات المقاطعة (ثلاث بلديات على الأقل في كل بلدية حضرية). بلدية العاصمة هي المسؤولة عن التنسيق والتخطيط الشامل للمناطق الحضرية، وتقدم الخدمات الحضرية في المناطق الكبيرة والمشتركة. بعد التعديل الذي أُدخِل في قانون البلديات في عام 2012، بلغ العدد الإجمالي للبلديات الحضرية في تركيا 30 بلدية.[18]

16 المفوضية السامية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، www.unhcr.org/tr/multeci-statusu-belirleme, (تاريخ الوصول:2 كانون الثاني 2019)

17 مركز أبحاث الهجرة لإعتلال العمل يفعلونه لشؤون اللاجئين السوريين في تركيا منظمات المجتمع المدني ذات الصلة للتقرير، في عام 2013،5.P اللجوء ومركز أبحاث اللجوء والهجرة - IGAM.

.S.7 (2016) UCLG-MEWA18

للسوريين على الوقت الذي يخضعون فيه للحماية المؤقتة وعلى طبيعة المحافظات التي يعيشون فيها [10] ومع ذلك، ووفقاً للائحة رقم 8375، يتم تحديد تصاريح العمل التي تمنح للأجانب على أساس وظائف العمل الشاغرة وحصة العمل.[11] على الرغم من أن تسجيل السوريين تحت الحماية المؤقتة ينطوي على انظمة مهمة، قد نشأت الحالة الراهنة في الواقع من النظر في توقعات واحتياجات سوق العمل في تركيا.[12] - وفقاً لبيانات المسح لعام 2019 لمركز البحوث الاقتصادية والاجتماعية بجامعة بهتشاشهير (MATEB)، القطاعات التي يجد فيها أصحاب العمل صعوبة في العثور على عمال في تركيا هي: التصنيع وتجارة الجملة والتجزئة والإنشاءات .[13]

من المهم أخذ ملكية رأس المال وريادة الأعمال في الاعتبار حول حياة السوريين العملية. تشير بيانات مؤسسة أبحاث السياسة الاقتصادية التركية (TEPAV) إلى أنه اعتبارًا من عام 2018، بلغ عدد الشركات التي لديها شركاء من رأس المال السوري 1595 وبلغ إجمالي رأس مال هذه الشركات 1.172 مليون ليرة تركية. وثمة شيء آخر هو أن 12في المائة من شركات رأس المال الأجنبي التي تأسست في عام 2018 كانت شركات رأسمالية سورية مشتركة.[14] وفي هذا السياق، فإن تصاريح العمل التي ستصدرها المنظمات غير الحكومية والبلديات للسوريين، وأنشطة التوعية بشأن المناصب الشاغرة والتدريب على ريادة الأعمال والخدمات الاستشارية من المحتمل أن يكون لها عواقب إيجابية على وصول السوريين إلى سوق العمل. بالنظر إلى التركيبة السكانية للسوريين في تركيا، فإن النسبة المرتفعة لعدد النساء والأطفال والمهاجرين المسنين في السكان السوريين ملحوظة للغاية. يشكل المهاجرون من الإناث والأطفال بصفة خاصة أكثر الفئات ضعفا من حيث أنهم أكثر عرضة للظروف السلبية لعملية الهجرة. نظرًا لأن النساء والأطفال يشكلون غالبية السكان السوريين في تركيا، يجب التفكير في مشاريع أكثر دقة وتنفيذها لتقليل الظروف المؤلمة لهذه المجموعة. وفي هذا الإطار، تتسم الأنشطة، مثل الاجتماعات الرامية إلى التماسك الاجتماعي التي ينضم إليها المجتمع المحلي أيضا، والمشاركة في الأنشطة المشتركة ومشاريع الصداقة، انها ذات أهمية بالغة.

3. الجهات الفاعلة الرئيسية في إدارة الهجرة للسوريين في تركيا

في الوقت الذي تعمل فيه تركيا على تحسين نظام الهجرة الوطني منذ عام 2011، تحاول تركيا أيضاً إدارة التدفق الغير عادي الناجم عن الأزمة للاجئين السوريين. تشارك الحكومة التركية والمؤسسات العامة المركزية بشكل وثيق في الهجرة المفاجئة والهائلة للسوريين إلى تركيا. المؤسسات المسؤولة مباشرة عن إدارة السوريين الخاضعين للحماية المؤقتة في تركيا هي رئاسة إدارة الطوارئ والكوارث (AFAD) والمديرية العامة لإدارة الهجرة (GIGM)، والتي كانت تعمل اعتباراً من عام 2014.المديرية العامة لإدارة الهجرة هي المؤسسة المسؤولة عن الحماية المؤقتة والحماية الدولية وجميع المسائل المتعلقة بالهجرة المتعلقة بالمهاجرين في تركيا والمنتسبة إلى وزارة الداخلية التركية.

اعتباراً من عام 2011، وهو التاريخ الذي بدأ فيه تدفق اللاجئين السوريين إلى تركيا حتى تشرين الأول 2018، تولت (AFAD) مهمة التدخل الإنساني وإدارة المخيمات. لكن تم نقل إدارة مراكز الإسكان المؤقت إلى المديرية العامة لإدارة الهجرة، بقرار من مجلس الوزراء اعتباراً من آذار 2018.

كانت القضايا والمشكلات الهامة المتعلقة بإدارة الهجرة أمراً لا مفر منه بالنسبة لتركيا، التي تقع في موقع مركزي للعديد من الأحداث الرئيسية لحركة الهجرة البشرية في التاريخ، ولكنها تفتقر إلى قانون شامل ومنهجي بما فيه الكفاية فيما يتعلق بالهجرة واللجوء. في هذا السياق، تم إعداد أول قانون هجرة شمولي ومنهجي في تركيا، قانون الأجانب والحماية الدولية رقم 6458 في عام 2013 ودخل حيز التنفيذ في عام 2014. وفقاً لاتفاقية جنيف لعام 1951 التي كانت تركيا طرفاً فيها بحق تحديد جغرافي، وكجزء من متطلبات بروتوكول نيويورك لعام 1967، لم يحق للسوريون حق "اللجوء" فحصلو على حق "الحماية المؤقتة" بموجب المادة 91 من قانون الأجانب والحماية الدولية المشار إليهم أعلاه.[15]

10 تتناول المادة 13 من اللائحة التنفيذية بشأن تصاريح العمل للأجانب ذوي الحماية المؤقتة رقم 8375 لعام 2016، اللوائح ذات الصلة. وفقا لذلك: (1) حقوق والتزامات الأجانب وأرباب العمل مع الحماية المؤقتة الناشئة عن تشريع العمل والضمان الاجتماعي محفوظة. (2) تطبق أحكام القانون رقم 4817 واللائحة التنفيذية لقانون تصاريح العمل للأجانب على المسائل غير المنظمة في هذا النظام بشأن عمل الأجانب الذين يوفرون حماية مؤقتة. (3) تلغى تصاريح العمل التي حصل عليها الأجانب الذين ألغيت حمايتهم المؤقتة أو ألغيت في نطاق لائحة الحماية المؤقتة.

11 تنظم لائحة تصاريح العمل للأجانب ذوي الحماية المؤقتة رقم 8375 المؤرخة 2016 تحت عنوان المادة 8 «حصص العمل 8» والمبادئ التالية مدرجة: مع الأخذ في الاعتبار حصة العمالة الأجنبية للحماية المؤقتة التي تقدمها الوزارة يمكن تطبيقها بمعدلات متفاوتة. دون الإخلال بأحكام الفقرة الثالثة، لا يمكن أن يتجاوز عدد الأجانب الذين توفر لهم حماية مؤقتة في مكان العمل الذي يتم فيه طلب تصريح العمل عشرة بالمائة من عدد المواطنين الأتراك العاملين في مكان العمل. (2) في أماكن العمل التي يقل عدد العاملين فيها عن عشرة، يجوز السماح بحماية مؤقتة واحدة كحد أقصى للعمل. 6577 (3) من قبل صاحب العمل ؛ k لا يجوز تطبيق حصة التوظيف للطلبات التي لا يوجد فيها مواطنون أتراك من نفس المؤهلات لأداء العمل الذي سيتم توظيف الأجنبي في غضون أربعة أسابيع قبل تاريخ طلب تصريح العمل من مديرية العمل والتشغيل في

المقاطعة حيث يتم تسجيل مكان العمل. «

12 (ADAR, 2018)

13 BETA، تم الحصول عليها من

https://betam.bahcesehir.edu.tr/wp-content/uploads/2019/04/ArastirmaNotu239.pdf تاريخ الوصول (10 نيسان 2019)

14 تتم مشاركة نشرة الشركات السورية شهرياً من قِبل TEPAV مع الرأي العام. تم الوصول إلى بيانات الشركات السورية من -https://www.tepav.org.tr/tr/calismala rimiz/s/399 (تاريخ الوصول 10 نيسان 2019)

15 نص المادة 91 من القانون رقم 6458 المعنون "الحماية المؤقتة على ما يلي: "قد يتم توفير حماية مؤقتة للأجانب الذين أجبروا على مغادرة بلادهم، ولا يمكنهم العودة إلى البلد الذي غادروه، ووصلوا إلى أو عبروا الحدود التركية في حالة تدفق جماعي يبحثون عن حماية فورية ومؤقتة. (2) الإجراءات الواجب اتخاذها لاستقبال هؤلاء الأجانب في تركيا، إقامتهم في تركيا وحقوقهم وواجباتهم، خروجهم من تركيا، التدابير الواجب اتخاذها لمنع التدفق الجماعي، التعاون والتنسيق بين المؤسسات والمنظمات الوطنية والدولية، يشترط تحديد واجبات المؤسسات والهيئات المركزية والإقليمية في ولاية يصدرها مجلس الوزراء. "الفقرة (ج)من الفقرة الثالثة من المادة 501 بعنوان مجلس سياسات الهجرة» و تنص واجباته "على أن من واجبات المجلس ج) تحديد الطرق والإجراءات الواجب استخدامها في حالة التدفق الجماعي". في هذا الإطار، أصدر مجلس الوزراء لائحة الحماية المؤقتة في 13 تشرين الأول 2014.

معلومات التعليم حسب مستويات الصفوف بالأرقام والنسب المئوية (22.10.2018)						
الصفوف	أعداد الطلاب المسجلين حسب بيانات المدرسة الإلكترونية	مركز التعليم المؤقت	المجموع	حسب مرحلة التعليم	إجمالي عدد السوريين في سن الدراسة	النسبة المئوية
مرحلة ما قبل المدرسة (العمر ٥ سنوات)	27.940	2.140	30.080	30.080	95.094	31.63%
الصف 1 (6 سنوات)	95.461	408	95.869	370.887	101.529	96.90%
الصف 2 (7 سنوات)	93.208	977	94.185		99.667	
الصف 3 (8 سنوات)	69.655	3.157	72.812		94.684	
الصف 4 (9 سنوات)	52.681	55.340	108.021		86.868	
الصف 5 (10سنوات)	65.175	770	65.945	172.854	85.820	57.53%
الصف 6 (11سنة)	42.507	2.694	45.201		77.881	
الصف 7 (12سنة)	21.504	10.901	32.405		69.818	
الصف 8 (13 سنة)	12.888	16.415	29.303		66.939	
الصف 9 (14 سنة)	19.325	239	19.564	67.809	66.550	25.19%
الصف 10 (15 سنة)	10.184	963	11.147		64.782	
الصف 11 (16 سنة)	5.066	4.192	9.258		69.389	
الصف 12 (17 سنة)	2.506	7.157	9.663		68.55	
قبل الصف في المدرسة الثانوية	5	0	5			
فصول الدعم	0	81	81			
فصول التدريب	0	118	118			
HEP A*	0	1.170	1.170			
HEP B	0	123	123			
التعليم المفتوح	16.680	0	16.680			
إجمالي عدد الطلاب	534.785	106.845	641.630	641.630	1.047.536	61.25%

*يشير HEP إلى الأحرف الأولى التركية لبرنامج التعلم السريع للحصول على تعويض عن السنوات الضائعة في التعليم.

ومع ذلك، 3,622,366 من السوريين في تركيا، 2,226,188 أكثر من 15 سنة. أي أنهم في سن العمل. ومع توفر ظروف عمل غير رسمية وساعات عمل طويلة وأجور منخفضة، يعاني السوريون من ظروف عمل صعبة للحفاظ على وجودهم في المناطق الحضرية. وبطبيعة الحال، فإن الصعوبات التي يواجهها السوريون في الحياة العملية والأجور المنخفضة التي يحصلون عليها مقابل عملهم الشاق تثبت أنها تشكل عقبات خطيرة في تلبية احتياجاتهم الاجتماعية من خلال جهودهم الخاصة. كما أدت البيئة التنافسية التي أوجدها السوريون في سوق العمل إلى بعض المشاكل الاجتماعية بين بعض المواطنين الأتراك والسوريين.

ووفقاً للبيانات الصادرة عن وزارة العمل والضمان الاجتماعي، من الواضح أن عدد السوريين الذين يحملون تصريح عمل في نهاية عام 2017 هو 20,966 فقط. ويترتب على ذلك بسهولة أن نسبة سكانية كبيرة من السوريين يعملون بصورة غير رسمية دون تصاريح عمل.

تصاريح العمل للمواطنين الأجانب في تركيا للسماح لهم بالعمل هي من نوعين - مؤقتة وغير محددة المدة. ويقتصر تصريح العمل الممنوح

2.2. الملامح الديموغرافية للسوريين في تركيا

كما يتضح من الجدول أعلاه، يشكل الأطفال والشباب نسبة كبيرة من السوريين في تركيا حسب الفئة العمرية. وهذا الوضع يستلزم تطويرًا عاجلاً ومنتظمًا للعديد من سياسات الاندماج، خاصة فيما يتعلق بالتعليم.[8] حيث ان التعليم حق إنساني أساسي. في هذا السياق، يجب التعامل مع الفرد بشكل مستقل في حالة الهجرة ومعاملته قانونين في هذا الإطار. تحقيقًا لهذه الغاية، تم وضع لوائح مختلفة في التشريع التركي وأدخلت تعديلات لإزالة العقبات القانونية التي تحول دون تعليم السوريين. فيما يتعلق بذلك، في البداية تم إصدار تعميم تحت عنوان «تدابير للمواطنين السوريين المستضافين خارج معسكراتنا» من قبل وزارة التربية الوطنية في 26 نيسان 2013. ومع ذلك، ونظراً لأن هذا التعميم لم يكن شاملاً بما فيه الكفاية ولم يكن له الآثار المرجوة في حل المشاكل، فقد صدر تعميم أوسع في 26 أيلول 2013 بعنوان «خدمات التعليم والتدريب للمواطنين السوريين في ظل الحماية المؤقتة في تركيا. وعلى الرغم من أن جزءا كبيراً من السكان السوريين يعيشون خارج المخيمات، يلاحظ أن اللوائح الملائمة غير مدرجة في التعميم المتعلق بحصول هؤلاء الأشخاص على الخدمات التعليمية. مع نظام الحماية المؤقتة، الذي دخل حيز التنفيذ في عام 2014، تم وصف حقوق الوصول إلى الخدمات الصحية والتعليمية والاجتماعية للسوريين الذين يعيشون داخل وخارج مراكز الإيواء المؤقتة بشكل أكثر شمولاً. وفي هذا الإطار، وضعت وزارة التعليم الوطني إطارا قانونيا هاما بشأن الحصول على الخدمات التعليمية بإصدار تعميم (202014/21) بعنوان «خدمات التعليم والتدريب للأجانب» في 23 أيلول 2014.

على الرغم من اللوائح القانونية الموضوعة لوصول السوريين إلى الخدمات التعليمية، الا انه يبدو أن العديد من المشاكل لا تزال قائمة في الممارسة العملية. تتمثل المشكلات الرئيسية البارزة بشكل خاص في التباين في معدل التعليم بين الفتيات والفتيان، وحاجز اللغة، ونقص وعدم كفاية المواد التعليمية في اللغة التركية، ونقص المعلمين الحاصلين على شهادة تدريس TÖMER، ونقص التنسيق بين المؤسسات المشاركة في الخدمات التعليمية (وزارة التربية الوطنية، 2019). وفي هذا السياق، يمكن القول إن الادارات المحلية، بوصفها جهات فاعلة في الموقع، تؤدي دوراً هاماً في تحديد السوريين في سن التعليم الذين يعيشون خارج مراكز الإقامة المؤقتة وحصولهم على التعليم.

ويذكر أنه قبل الحرب الأهلية السورية كانت معدلات التعليم في سوريا 99٪ في المدارس الابتدائية و82 ٪ في المدارس الثانوية، أن عامل الجنس لم يكن محددا في معدل الدراسة. وفقًا لبيانات وزارة التربية الوطنية، من بين 1,047,536 سوريًا في سن الدراسة في تركيا، تم توفير 641,630 فرصة الحصول على التعليم اعتبارًا من 22 ايلول 2018 ليبلغ معدل التعليم لدى السوريين 61٪. وفي التاريخ نفسه، بلغ معدل الدراسة 97 في المائة في السنوات الاربع الأولى من التعليم الابتدائي، و 85 في المائة في السنوات الرابعة الثانية، و 52 في المائة في المدارس الثانوية.[9]

8 المديرية العامة لإدارة الهجرة، http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713 (تاريخ الوصول: 26 كانون الأول 2019)

9 وزارة التربية التركية، المديرية العامة للتعلم مدى الحياة

https://hbogm.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2018_10/23093037_22-Ekim_2018 Ynternet_BYlteni.pdf (تاريخ الوصول 2 كانون الثاني 2019)

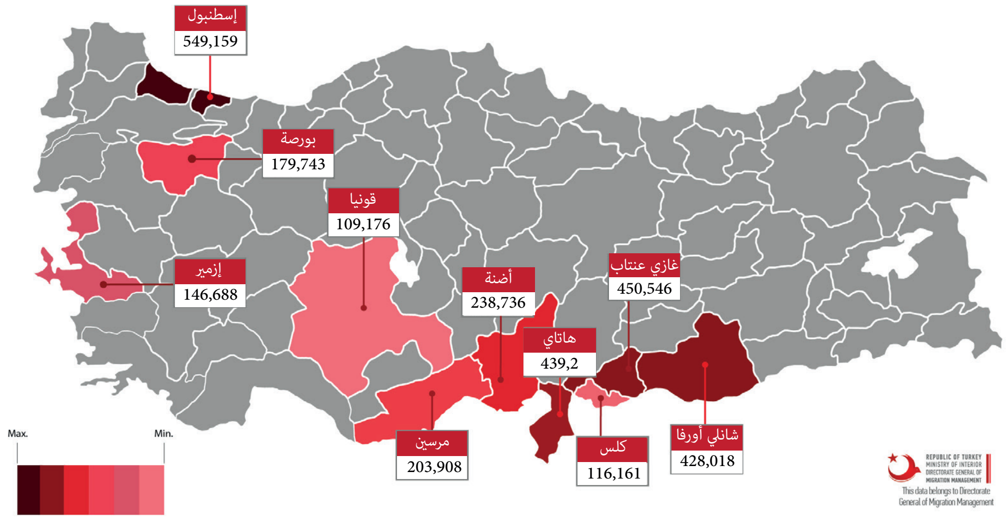
التوزيع حسب العمر والجنس للاجئين السوريين المسجلين عن طريق أخذ البيانات البيومترية			
العمر	ذكر	انثى	الإجمالي
الاجمالي	1.987.531	1.679.904	3.667.435
0-4	288,565	269,513	558,078
5-9	255.110	240,188	495,298
10-14	200.019	185,187	385,206
15-18	151,430	123,585	275,015
19-24	322,888	230,283	553,171
25-29	206,333	146,619	352,952
30-34	169,528	124,406	293,934
35-39	119,764	94,727	214,491
40-44	78,975	70,035	149,010
45-49	58,576	55,916	114,492
50-54	47,343	45,430	92,773
55-59	32,948	33,320	66,268
60-64	22,993	23,756	46,749
65-69	15,088	15,769	30,857
70-74	8,484	9,151	17,635
75-79	4,714	5,924	10,638
80-84	2,607	3,272	5,879
85-89	1,409	1,876	3,285
90+	757	947	1,704

8,11%	1.144.851	92,899	كاهرمانماراش	42
0,35%	248,014	871	كارابوك	43
0,32%	251,913	796	كارامان	44
0,06%	288,878	179	كارس	45
0,67%	383,373	2,569	كاستاموني	46
5,76%	1.389.680	79,978	كايسري	47
0,58%	286,602	1,662	كاريكالا	48
0,75%	360,86	2,702	كاريكلرلي	49
0,58%	241,868	1,395	كيرشاهير	50
81,49%	142,541	116,161	كلس	51
2,99%	1.906.391	57,025	كوجالي	52
4,95%	2.205.609	109,176	قونيا	53
0,15%	577,941	868	كوتاهيا	54
3,52%	797,036	28,093	مالاطيا	55
1,02%	1.429.643	14,547	مانيسا	56
10,56%	829,195	87,589	ماردين	57
11,24%	1.814.468	203,908	مرسين	58
1,59%	967,487	15,401	موغلا	59
0,37%	407,992	1,499	موش	60
3,35%	298,339	10,006	نافشهير	61
1,31%	364,707	4,793	نيغدا	62
0,09%	771,932	710	اوردو	63
9,57%	534,415	51,131	عثمانية	64
0,28%	348,608	989	ريزا	65
1,64%	1.010.700	16,530	صقاريا	66
0,46%	1.335.716	6,162	سامسون	67
1,23%	331,670	4,067	سييرت	68
0,07%	219,733	149	سينوب	69
63,00%	646,608	4,050	سيفاس	70
21,02%	2.035.809	428,018	شانلى أورفا	71
2,87%	524,190	15,023	شرنك	72
1,42%	1.029.927	14,664	تكيرداغ	73
0,17%	612,646	1,015	طوكاط	74
0,41%	807,903	3,305	طرابزون	75
0,06%	88,198	54	تونجلي	76
0,65%	367,514	2,390	اوشاك	77
0,19%	1.123.784	2,153	فان	78
1,49%	262,234	3,912	يالوفا	79
1,07%	424,981	4,565	يوزجات	80
0,10%	599,698	599	زونجولداك	81

توزيع اللاجئين السوريين في نطاق الحماية المؤقتة حسب المحافظة				
رقم المحافظة	المحافظة	المسجلين	التعداد السكاني	نسبة المقارنة مع سكان المقاطعة
	الإجمالي	3,666,095	82.003.882	4,47%
1	أضنة	238,736	2.220.125	10,8%
2	أديامان	26,012	624.513,00	4,17%
3	أفيون	7,889	725.568,00	1,09%
4	أغري	1,094	539.657,00	0,20%
5	اكسراي	3,076	412.172,00	0,75%
6	أماصيا	742	337.508,00	0,22%
7	أنقرة	94,069	5.503.985,00	1,71%
8	أنطاليا	1,816	2.426.356,00	0,07%
9	أرداهان	123	98.907,00	0,12%
10	أرتفين	34	174.010,00	0,02%
11	أيدين	8,003	1.097.746,00	0,73%
12	بالك إسير	4,702	1.226.575,00	0,38%
13	بارتين	165	198.999,00	0,08%
14	بطمان	22,434	599.103,00	3,74%
15	بايبورت	20	82.274,00	0,02%
16	بيلجيك	596	223.448,00	0,27%
17	بينغول	1,091	281.205,00	0,39%
18	بيتليس	1,049	349.396,00	0,30%
19	بولو	2,679	311.810,00	0,86%
20	بوردور	8,811	269.926,00	3,26%
21	بورصة	176,743	2.994.521,00	5,90%
22	جناق قلعة	5,969	540.662,00	1,10%
23	جانقري	559	216.362,00	0,26%
24	تشوروم	2,648	536.483,00	0,49%
25	دينيزلي	12,669	1.027.782,00	1,23%
26	ديار بكر	32,974	1.732.396,00	1,90%
27	دوزجي	1,874	387.844,00	0,48%
28	أدرنة	1,082	411.528,00	0,26%
29	إيلازيغ	14,024	595.638,00	2,35%
30	إرزينجان	103	236.034,00	0,04%
31	أرزوزوم	1,117	767.848,00	0,15%
32	إسكي شهير	4,989	871.187,00	0,57%
33	غازي عنتاب	450,546	2.028.563,00	22,21%
34	غيرسون	180	453.912,00	0,04%
35	غوموشهانه	110	162.748,00	0,07%
36	هكاري	5,25	286.470,00	1,83%
37	هاتاي	439,2	4.609.856,00	27,28%
38	اغضر	86	197.456,00	0,04%
39	إسبرطة	6,721	441.412,00	1,52%
40	إسطنبول	549,159	15.067.724,00	3,64%
41	إزمير	146,688	4.320.519,00	3,40%

تحتل اسطنبول المرتبة الأولى بين المدن الأخرى من حيث استضافة السوريين الذين يعيشون خارج مخيمات الهجرة (549,159 سوري). اسطنبول التي تقبل وتستوعب وحدها عدد أكبر من السوريين مما تقبله جميع دول الاتحاد الأوروبي باستثناء ألمانيا، تليها المدن التركية: شانليورفا (428,018), هاتاي (439,200), غازي عنتاب (450,546), أضنة (238,736), مرسين (203,908), بورصة (176,743), إزمير (146,688), كيليس (531,611), قونيا (192,501).

توزيع السوريين الخاضعين للحماية المؤقتة في أكثر 10 محافظات كثافةً بالسوريين



وفيما يتعلق بعدد السوريين الذين يعيشون في المناطق الحضرية، فإن أنشطة الادارات المحلية، ولا سيما تلك الموجودة في منطقة جنوب شرق الأناضول في مجال إدارة الهجرة، ذات أهمية حيوية.[7] كانت منطقة جنوب شرق الأناضول المنطقة الرئيسية التي تستضيف السوريين منذ عام 2011. ويعيش في هذه المنطقة حوالي 1,6 مليون سوري (حوالي ثلث مجموع السوريين في تركيا). يمكن القول إن بعض المدن الكبرى مثل غازي عنتاب وشانلي أورفا وهاتاي هي مناطق جذابة للسوريين بسبب الفرص الاقتصادية التي توفرها، وقربها الجغرافي والثقافي من سوريا والشبكات الاجتماعية القائمة للمهاجرين.

7 المديرية العامة لإدارة الهجرة http://www.goc.gov.tr/icerik3/gecici-koruma_363_378_4713 (تاريخ الوصول 26 كانون الأول ٢٠١٩)

اللاجئين السوريين الخاضعين والغير خاضعين للحماية المؤقتة بمراكز الإيواء

ووفقاً لإحصاءات المديرية العامة لإدارة الهجرة، فإن السوريين، الذين استقر معظمهم في مراكز إيواء مؤقتة في السنوات الأولى من وصولهم، يعيشون الآن في معظم المناطق الحضرية مع المجتمع المحلي.

على الرغم من أن مستوى المعيشة، والمرافق الاجتماعية والمادية جيدة في مراكز الإيواء المؤقتة في تركيا، إلا أن المناطق الحضرية أصبحت أكثر جاذبية للمهاجرين. يمكن القول أن هذا الموقف تسبب أيضًا في نقل المشكلات المتعلقة بالهجرة إلى مراكز المدينة. ومع ذلك، فإن الأشخاص الذين ينتقلون إلى المناطق الحضرية يجدون فرص عمل وحرية حركة أكثر من أولئك الذين يعيشون في المخيمات. وهذا يزيد من الاكتفاء الذاتي للمهاجرين في المناطق الحضرية؛ وعلاوة على ذلك، فإنه عامل مهم في جعل آثار الهجرة إيجابية للمجتمع المضيف والمهاجر على المدى الطويل.[5]

يمكن القول أن السوريين الذين يعيشون في المناطق الحضرية بحاجة إلى بذل المزيد من الجهود الفردية للبقاء كمقيمين في المدينة. على الرغم من ذلك، المؤسسات العامة والمنظمات غير الحكومية لديها دراسات مختلفة عن المناطق الحضرية، وفقا لدراسة نشرت في عام ٢٠١٨، ذكر ان 63٪ من السوريين الذين يعيشون في غازي عنتاب لم يتلقوا أبدا الدعم المالي، 70٪ الدعم الصحي، 68٪ التعليم و 99٪ الدعم النفسي 6.ويكشف هذا عن معلومات هامة عن الصراعات من أجل وجود السوريين الذين يعيشون خارج مراكز الإقامة المؤقتة.

توزيع اللاجئين السوريين في نطاق الحماية المؤقتة وفقًا لمراكز الإيواء (7 مراكز إيواء في 5 محافظات)

المحافظة	اسم مركز الإيواء المؤقت	مجموع مراكز الإيواء المؤقتة	المجموع الكلي
أضنة (1)	ساريتشام	17,973	17,973
كلس (1)	البايلي	8,557	8,557
قهرمان مرعش (1)	مركز	11,537	11,537
هاتاي (3)	التناوزو	2,699	11,171
	يايلي داي	4,334	
	ابايضن	4,138	
عثمانية (1)	جوداتايا	13,415	13,415
اجمالي	62,653		
عدد اللاجئين السوريين الذين لا يدخلون في نطاق مراكز الإيواء	3,604,782		

5 جامعة سابانجي، http://ipc.sabanciuniv.edu/wp-content/uploads/2017/01/Suriyeli-Topluluklarla-%Etkile%C5%9Fim- Istanbuldaki-Yerel- Yonetimlerin-Rolu_Auveen-Woods-Nihal-Kayal C4%B1.pdf (تاريخ الوصول: 20 كانون الأول 2018)

6 السوريون في غازي عنتاب، 2018, 17 .s.

2. السوريون في تركيا

مع الربيع العربي، الذي أصاب العديد من البلدان قبل حوالي ثماني سنوات، أصبحت سوريا دولة تشهد صراعات حادة. اضطر أكثر من نصف سكان البلاد البالغ عددهم 22 مليون نسمة إلى الهجرة نتيجة لهذه الصراعات، التي مهدت الطريق لأكبر أزمة إنسانية منذ الحرب العالمية الثانية. وفقًا للبيانات الصادرة عن مفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين، تم إجبار 5,46626 مليون سوري حتى الآن على اللجوء إلى البلدان المجاورة لسوريا (تركيا ولبنان والأردن والعراق). علاوة على ذلك، تم تهجير 6.6 مليون سوري قسراً داخل الأراضي السورية. مرة أخرى، وفقًا لبيانات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، لا يزال 13,1 مليون شخص بحاجة إلى المساعدة الإنسانية الأساسية داخل سوريا .[1] يؤثر هذا الموقف سلبًا على دافع السوريين الذين أجبروا على الهجرة إلى بلدان أخرى للعودة إلى بلدانهم ويشكل عاملاً مبررًا. في الوقت نفسه، يستدعي هذا الموقف دراسة عاجلة فيما يتعلق بضرورة قيام المؤسسات الحكومية والإدارات المحلية والمنظمات غير الحكومية في البلدان التي بها لاجئون سوريون بوضع سياسات مهمة ومستدامة تجاههم.

بسبب موقعها الجغرافي السياسي، شاركت تركيا في العديد من أحداث الهجرة عبر التاريخ، والتي كانت مختلفة عن بعضها البعض. في عمليات الهجرة هذه، كانت تركيا في بعض الأحيان طريق عبور للمهاجرين، وأحيانًا مكانًا يبني فيه المهاجرون حياة جديدة، وأحيانًا يتصرفون كدولة منشأ. في هذا السياق، بالإضافة إلى المشاركة في عمليات الهجرة الطوعية، استضافت العديد من المهاجرين من الأفراد والقسريين.

خلال عملية الحرب الأهلية التي بدأت في سوريا في عام 2011، كانت تركيا وجهة مهمة للجوء المواطنين السوريين. إن قربها الجغرافي من تركيا بالإضافة إلى العلاقات التاريخية والثقافية بين تركيا وسوريا دفع عددًا كبيرًا من مواطني سوريا إلى الفرار من الحرب واللجوء إلى تركيا. وفقًا لبيانات الإدارة العامة لإدارة الهجرة بحلول 27 كانون الأول 2018، نتيجة لسياسة الباب المفتوح التي اتبعتها تركيا خلال الحرب الأهلية في سوريا، بدأ السوريون الذين يصلون إلى 3,622,366 يقيمون في تركيا تحت الحماية المؤقتة الحالة.[2]

منذ عام 2015، أصبحت تركيا البلد الذي يستضيف أكبر عدد من اللاجئين السوريين في العالم. تسببت حركة الهجرة التي حدثت بعد الحرب الأهلية السورية، والتي تعتبر واحدة من أكبر الأزمات الإنسانية في التاريخ، في التشكيك في بعض الأمور السياسية والاقتصادية والثقافية الموجودة في البلدان التي هاجر إليها السوريون وهذا الوضع جعل من الضروري إعادة معالجة سياسات الهجرة في تركيا وإعادة تقييمها باستمرار. موقف الإدارات المحلية في مواجهة هذه الأزمة الإنسانية، التي هي الشاغل الرئيسي للتقرير، والمسؤوليات التي اضطلعت بها في عملية الهجرة مهمة لتفسير عمليات هجرة السوريين وتكاملهم في تركيا.

1.2. السوريون حسب أماكن عيشهم

استضافة تركيا لجزء كبير من المواطنين السوريين الذين أجبروا على اللجوء إلى بلدان أخرى بسبب الاضطرابات الداخلية في بلدهم، تركيا، من ناحية، لديها دور مهم في إدارة الهجرة الخاضعة للرقابة، ومن ناحية أخرى كان لا بد من ان يكون لديها دور في إنتاج سياسات فعالة وقابلة للتطبيق للمهاجرين.

نفذت وزارة الداخلية التركية «سياسة الباب المفتوح» للمواطنين السوريين الذين وصلوا إلى حدود تركيا بأعداد هائلة، بدءاً من 29 نيسان 2011، وعوملوا على أساس مبدأ عدم الإعادة القسرية للاجئين وملتمسي اللجوء داخل إطار القانون الدولي. تم تزويد هؤلاء السوريين الذين يصلون إلى تركيا بفرصة العيش في ما يصل إلى 26 مركزًا مؤقتًا للإقامة، تم بناؤها في 10 مدن مجاورة لسوريا تحت إشراف هيئة رئاسة الوزراء لإدارة الكوارث والطوارئ (AFAD) وفي المناطق الحضرية. في بداية عملية هجرة السوريين إلى تركيا، حاولت الدولة التركية تشجيع إيوائهم في مراكز إيواء مؤقتة. ومع ذلك، مع ازدياد عدد السكان الذين يهاجرون مع مرور الوقت تجاوزت قدرة مراكز الإيواء المؤقتة، وتعرضت المناطق الحضرية للهجرة المكثفة.

يوجد في مراكز الإيواء المؤقتة في تركيا عدة مرافق اجتماعية ومادية متاحة للسوريين. في مراكز الإقامة هذه، الاحتياجات الاساسية مثل البنية التحتية، التنظيف، الأمن، الإسكان، المساعدات الفردية، الخدمات الفنية، رجال الإطفاء، الغسيل،الصحة متوفرة تحت عنوان (الحماية المؤقتة).[3] ويقدم الدعم النفسي والاجتماعي والتعليم والدورات المهنية والخدمات الاجتماعية والدينية والترجمة التحريرية/الشفوية مجاناً ومع ذلك، فإن حوالي 2 في المائة فقط من السكان السوريين يعيشون في هذه المخيمات التي أقيمت في جنوب شرق الأناضول من قبل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والتي وصفت بأنها مرافق «خمس نجوم». (يعيش في المخيمات فقط من 62,653(2%) من أصل 3,667,435 سوري مسجل في تركيا في 26 كانون الأول 2019).[4]

3 تم الحصول على هذه المعلومات من تقرير السوريين في تركيا الذي أعدته مؤسسة المظالم التركية في عدد خاص. https://www.ombudsman.gov.tr/suriyeliler/rapor.html#p=2 , s.112

4 http://www.goc.gov.tr/icerik6/gecici-koruma_363_378_4713_icerik(تاريخ الوصول: 26 كانون الأول 2019)

1. مقدمة

الهجرة هي عملية متعددة الجوانب يشارك فيها العديد من الجهات الفاعلة في كل من بلد المنشأ والبلد المضيف وتحدث فيها تغييرات كبيرة من الناحية السياسية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية. يرتبط تطوير سياسات قابلة للتطبيق وصحيحة في هذه العملية ارتباطًا وثيقًا بالتعرف على المشكلة والاتصال بالمهاجرين. قد يكون صحيحًا القول إنه نظرًا لطبيعتهم التنظيمية، فإن الإدارات المحلية هي الشهود الرئيسيون للعلاقات المحتملة التي تنشأ مع المهاجرين. في هذا السياق، تعتبر الإدارات المحلية، وخاصة البلديات، جهات فاعلة رئيسية فيما يتعلق بالهجرة ووضع وتنفيذ سياسات الهجرة.

الغرض الرئيسي من هذا التقرير هو وصف نوع الدور الذي تلعبه البلديات في عملية هجرة السوريين إلى تركيا التي كانت على حالها منذ عام 2011 والتي أثارت العديد من القضايا الهيكلية والاجتماعية الهامة. يركز هذا التقرير على استكشاف الجهود الرامية إلى تحسين سياسات وممارسات الهجرة الحالية التي تنفذها البلديات بإعتبارها جهات فاعلة محلية في الموقع حول إدارة التدفق المتزايد للاجئين السوريين إلى تركيا. في هذا السياق، يتم التعامل مع الأنشطة التي تقوم بها البلديات للسوريين تحت العناوين الرئيسية. بالإضافة إلى ذلك، يتم عرض المشكلات التي تواجهها البلديات في أنشطتها وحلولها. علاوة على ذلك، الأماكن التي يتم فيها تخييم السوريين واستكشاف المرافق وإدخال الجهات الفاعلة الرئيسية المشاركة في إدارة الهجرة.

تم دعم التقرير، الذي تم إعداده من خلال مقابلات مع الجهات الفاعلة الرئيسية (هيئات الدولة والبلديات والمنظمات غير الحكومية الدولية والمحلية)، ومراجعة الأدبيات والأبحاث المكتبية، من خلال البيانات الحالية من كانون الأول 2018 إلى كانون الثاني 2019. غالباً ما يتم ذكر السوريين في ظل الوضع القانوني للحماية المؤقتة في تركيا كلاجئين في الأدبيات الحالية. ومع ذلك، وفقًا لاتفاقية جنيف لعام 1951 حيث كانت تركيا جزءًا منها مقيد جغرافيًا، يُحرم السوريون في تركيا من وضع اللاجئين. في هذه الدراسة، يتم أخذ المعادلات الاجتماعية لمفاهيم طالب اللجوء والمهاجرين واللاجئين للسوريين كأساس ولم يتم ذكر معادلاتهم القانونية.

توفر القضايا التي تمت معالجتها في هذا التقرير بعض الدلائل فيما يتعلق بالدور الذي تلعبه البلديات كعنصر فاعل مهم في إدارة الأفراد الذين تعرضوا للهجرة القسرية والذين تجاوز عددهم 3.6 مليون حتى الآن. تظهر البيانات التي تم الحصول عليها من الدراسة أنه على الرغم من أن البلديات تواجه العديد من المشكلات القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية في أنشطتها للسوريين، إلا أنها لا تزال تنفذ العديد من المشاريع والأنشطة لصالح الشعب السوري داخل حدودها. على الرغم من أنه لا بد من وضع المزيد من هذه المشروعات موضع التطبيق لضمان إدارة أكثر فعالية للهجرة للسوريين، فقد لوحظ بوضوح أن أنشطة البلديات قد زادت منذ عام 2011.

تقديم:

كواحد من الأفرع التسعة لمنظمة المدن المتحدة والإدارات المحلية (UCLG)، تعمل منظمة المدن المتحدة والإدارات المحلية فرع الشرق الأوسط وغرب آسيا (UCLG-MEWA) في إسطنبول، تركيا، على المبادئ الأساسية للديمقراطية وحقوق الإنسان، التضامن الدولي والحكم المحلي والتنمية المستدامة. تشهد منطقة MEWA (منطقة الشرق الأوسط وغرب آسيا) الكثير من الكوارث البشرية والطبيعية. حيث أصبحت الهجرة على وجه الخصوص، واحدة من الحقائق الرئيسية لمنطقة MEWA، والتي هي في حركة مستمرة ودائمة. تتمتع كل من تركيا والأردن ولبنان، وهم من بين بلدان منطقة MEWA، بإحصائيات عالية حول الهجرة والمهاجرين. منطقة MEWA هي منطقة تنتج وتستقبل المهاجرين في نفس الوقت؛ هذا، ومن بين عوامل أخرى، من شأنه ان يزيد من خطر وجود مجتمع يستبعد اللاجئين الذين يواجهون ظروف صعبة.

بناءً على دعوة المهندس المعماري الدكتور قادر طوباش رئيس منظمة UCLG في ذلك الوقت عام 2012، لتضامن المجتمع الدولي مع الإدارات المحلية التي تتعامل مع اللاجئين السوريين؛ قامت مجموعة عمل منظمة UCLG في الشرق الأوسط جنبًا إلى جنب مع منظمة LG-MEWA-UC، والوفد الدولي من المسؤولين المنتخبين، وأعضاء وخبراء من الجمعيات الوطنية للإدارات المحلية من فرنسا وتركيا وهولندا وكندا وبلدية إسطنبول الكبرى بإنشاء بعثة تهدف إلى الإبلاغ عن البلديات التي تواجه تدفق اللاجئين السوريين في تركيا والأردن ولبنان. بعد هذه المهمة، قام الفريق بعمل استطلاع حول كيفية تعامل الإدارات المحلية في كل بلد بالقرب من الحدود السورية مع هذا الموقف. نتيجة لهذا الاستطلاع، تم إعداد تقرير بعنوان «البلديات على خط المواجهة». قدم هذا التقرير نتائج وتوصيات للمساعدات المقدمة من خلال شبكة منظمة UCLG.

تماشياً مع هذه الأنشطة والتقرير السابق، نشرنا تقريراً عن «دور بلديات تركيا ولبنان في إدارة تدفق المهاجرين السوريين» في عام 2016 كمتابعة للعمل، حيث يستكشف هذا التقرير دور البلديات في لبنان وتركيا في إدارة تدفق اللاجئين السوريين ودورهم كممثلين في الإدارة الإنسانية للهجرة.

الآن، بعد ثلاث سنوات من نشر هذا التقرير، رأت منظمة UCLG-MEWA ضرورة البحث وتقديم الاختلافات حول كيفية تحويل البلديات لآليات المواجهة الخاصة بهم مع تدفق اللاجئين السوريين من حالة الطوارئ إلى المرونة والإندماج والتنمية. كما سلطت الدراسة الضوء على الممارسات، التي تمارسها المدن الأعضاء في هذا التقرير لتكون مفاتيح لفهم المجتمع المحلي وتعزيز البلديات باعتبارها الجهات الفاعلة الأكثر أهمية في إدارة الهجرة والاندماج في المجتمع. إضافة إلى ذلك، يعكس هذا التقرير دور البلديات في التحول من الاستجابة لحالات الطوارئ إلى نهج متطور وشامل يسعى إلى اندماج اللاجئين وإدماجهم في المجتمعات.

قارئنا الموقر، نأمل أن يكون هذا التقرير عاملاً رئيسياً في توفير مرجع لدراساتك وأنشطتك ومشروعاتك القادمة حول تطوير حلول أزمة الهجرة واللاجئين.

محمد دومان

الأمين العام لمنظمة UCLG-MEWA

المحتويات

تقديم:................ 4

1.مقدمة 5

2.السوريون في تركيا 6

1.2. السوريون حسب أماكن عيشهم 6

2.2. الملامح الديموغرافية للسوريين في تركيا 12

3.الجهات الفاعلة الرئيسية في إدارة الهجرة للسوريين في تركيا 14

4.البلديات في عملية الهجرة 15

1.4. المشاكل التي تواجهها البلديات 16

2.4. الأنشطة المنفذة في البلديات 17

3.4. العمل التعاوني من قبل البلديات 19

5. الخلاصة والتوصيات 20

6.قائمة المراجع 21

منظمة المدن المتحدة والإدارات المحلية
فرع الشرق الأوسط وغرب آسيا (UCLG-MEWA)

السوريون في تركيا
ودور البلديات في إدارة الهجرة

أ.د. يوسف أديغوزال
محاضر في جامعة اسطنبول قسم علم الاجتماع

نورسان تيكغوز
برنامج الماجستير في علم الاجتماع بجامعة إسطنبول في دراسات الهجرة

جرافيك وتصميم: صدرالدين كونك
© حقوق النشر UCLG-MEWA

الرقم العالمي الموحد للكتاب: 978-605-80101-0-9

Alemdar Mah. Yerebatan Cad. No:2 34110 Sultanahmet- Fatih/ISTANBUL

الطباعة والتحرير: اليف تايمز ماتباجيليك
Yesilköy Mah. Atatürk Cad. EGS Business Park Blokları B2 No:12/8 Bakırköy/ISTANBUL
رقم الشهادة: 40202

تعود حقوق ملكية هذا المنشور إلى منظمة UCLG-MEWA. يُحظر اقتباس أي جزء من هذا الكتاب دون الاعتراف به كمصدر. لا يجوز إعادة إنتاج أو توزيع أو نقل أي جزء من هذا الكتاب بأي وسيلة، بما في ذلك الطباعة وغيرها من الوسائل الأخرى، دون إذن كتابي من منظمة UCLG-MEWA.
تقع مسؤولية محتوى المنشور على عاتق المؤلفين المعنيين. لا يقبل الناشرون والمحررون أي مسؤولية عن المحتوى.

إسطنبول، كانون الأول 2019

السوريون في تركيا
ودور البلديات في إدارة الهجرة

أ.د. يوسف أديغوزال
نورسان تيكغوز

كانون الأول 2019