

**T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ PROGRAMI
DOKTORA TEZİ**

**AVRUPA KONSEYİ KARARLARINDA
YERLEŞİK YABANCILARIN
YEREL DÜZEYDE SEÇME VE SEÇİLME HAKLARI**

İbrahim Güray YONTAR

Danışman
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN

2011

YEMİN METNİ

Doktora olarak sunduğum “**Avrupa Konseyi Kararlarında Yerleşik Yabancıların Yerel Düzeyde Seçme Ve Seçilme Hakları** ” adlı çalışmanın, tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

...../...../2011

İbrahim Güray YONTAR

DOKTORA
TEZ ONAY SAYFASI

2006800286

Üniversite : Dokuz Eylül Üniversitesi
Enstitü : Sosyal Bilimler Enstitüsü
Adı ve Soyadı : İbrahim Güray YONTAR
Tez Başlığı : Avrupa Konseyi Kararlarında Yerleşik Yabancıların Yerel Düzeyde Seçme ve Seçilme Hakları
Savunma Tarihi : 20.07.2011
Danışmanı : Prof.Dr.Zerrin TOPRAK KARAMAN

JÜRİ ÜYELERİ

<u>Ünvanı, Adı, Soyadı</u>	<u>Üniversitesi</u>	<u>İmza</u>
Prof.Dr.Zerrin TOPRAK KARAMAN	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Prof.Dr.Mehmet Emin KÖKTAŞ	TÜRK ALMAN ÜNİVERSİTESİ	
Prof.Dr.Oğuz SANCAKDAR	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Doç.Dr.Özlem ÇAKIR	DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	
Prof.Dr.Hasan ERTÜRK	ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ	

Oybirliği 

Oy Çokluğu ()

İbrahim Güray YONTAR tarafından hazırlanmış ve sunulmuş "Avrupa Konseyi Kararlarında Yerleşik Yabancıların Yerel Düzeyde Seçme ve Seçilme Hakları" başlıklı tezi kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Utku UTKULU
Enstitü Müdürü

ÖZET

Doktora Tezi

Avrupa Konseyi Kararlarında Yerleşik Yabancıların Yerel Düzeyde Seçme Ve Seçilme Hakları

İbrahim Güray YONTAR

Dokuz Eylül Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Kamu Yönetimi Programı

Büyük dış göç hareketlerine sahne olan 20. Yüzyıl'da, özellikle II. Dünya Savaşı nedeniyle ortaya çıkan göç dalgasını daha sonra Avrupa'nın yeniden inşası sürecinde ortaya çıkan uluslararası emek göçü takip etmiştir. Batı Avrupa ülkelerine çalışmak amacıyla göç eden misafir işçi statüsündeki göçmenler, vatandaşı oldukları devletlere geri dönmeyip kalıcı hale gelmişlerdir. Bu süreçte uzun süredir yerleşik olan yabancıların insan hakları çerçevesinde demokratik hayata katılımlarını sağlama gereği, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AKYBYK) kararlarında da vurgulanmıştır. Avrupa Konseyi, 1992 yılında imzaya açılan ve 1997 yılında yürürlüğe giren Yerleşik Yabancıların Yerel Kamusal Yaşama Katılımlarına Dair Sözleşmesi ile yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkının belli bir süre ikamet koşuluyla yerleşik yabancıya tanınmasını öngörmektedir.

Yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı tanıyan devletler kendilerine özgü çeşitli koşullarla ve sınırlılıklarla bu hakkı tanımaktadır. Belli süre ikamet koşulu, kolonisel bağlantı, soy bağı, karşılıklılık ilkesi, aynı resmi dile sahip devletlerin yurttaşı olma gibi koşullar bunlardan bazılarıdır. Yoğun göçmen nüfusuna sahip devletlerden, Avrupa Konseyi (Council of Europe) ve Avrupa Birliği (European Union) üyesi Almanya'nın demokratik bir ülke olmasına rağmen yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme

ve seçilme hakkını tanımaması ve bunun nedenleri incelemeye değer bulunmuştur. Farklı uygulama örneği olarak ise, yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını yerleşik yabancıya tanıyan, Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği üyesi Finlandiya değerlendirilmiştir.

Uygun iklim şartları nedeniyle artan yabancı nüfusunun yanı sıra gelişen ekonomisi ile de Türkiye'nin, geleceğe ilişkin nüfus projeksiyonlarında dış göç alacağı öngörülmektedir. Gelecekte yerleşik yabancı nüfusun artmasıyla yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkının gündeme gelebileceği, Türk Kamu Yönetimi tarafından değerlendirilmelidir. Bu kapsamda Türk mevzuatı incelenerek yerleşik yabancı için yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkının hangi koşul ve sınırlılıklarla tanınabileceğine ilişkin önerilerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yerleşik Yabancı, Seçme ve Seçilme Hakkı, Avrupa Konseyi, Dış göç, Yerel Yönetimler

ABSTRACT
Doctoral Thesis
Doctor of Philosophy(PHD)
Foreign Resident's Right to Vote and Stand for Election
at Local Level in Decisions of the Council of Europe

İbrahim Güray YONTAR

Dokuz Eylül University
Graduate School of Social Sciences
Department of Public Administration
Public Administration Program

At the 20th century witnessed great movement of emigration, international labor migration which has emerged at the process of reconstruction of Europe has followed migration wave that has emerged especially because of World War II. Immigrants, who immigrated to Western European countries as guest workers, do not return back to their states and have become the permanent citizens. In this process, foreign resident's need for participation to democratic life in the framework of human rights was emphasized in the Congress of Council of Europe Regional and Local Authorities. Council of Europe provided for Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level which was opened for signature in 1992 and entered into force in 1997 and recognition of right to vote and stand for election at local level to foreign resident provided that a certain period of residence.

Countries, that grant a right to vote and stand for election to foreign residents, recognize this right with various conditions and constraints. Some of these conditions are a certain period of residence requirement, colonial connections, family ties; the principle of reciprocity, citizens of the states is to have the same official language. Germany, as one of the states with dense

population of immigrants and a democratic country, although is a member of Council of Europe and European Union does not grant a right to vote and stand for election to foreign residents. Thus, the reasons for this were worth investigating. As an example of different application, Finland which is a member of Council of Europe and European Union were evaluated as granting a right to vote and stand for election to foreign residents.

It is expected that Turkey, due to favorable climatic conditions, as well as growing foreign population in the developing economy, will allow immigrants in the population projections for the future. In the future, the right to vote and stand for election at local level will become a current issue with the increasing of foreign residents and so this situation should be evaluated by the Turkish Government. In this context suggestions were made concerning the terms and constraints in terms of right to vote and stand for election to foreign residents by examining Turkish legislation.

Key Words: Foreign Resident, Right to Vote and Stand for Election, Council of Europe, Emigration, Local Authorities

**AVRUPA KONSEYİ KARARLARINDA
YERLEŞİK YABANCILARIN
YEREL DÜZEYDE SEÇME VE SEÇİLME HAKLARI**

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ.....	ii
TEZ ONAY SAYFASI.....	ii
ÖZET.....	.iv
ABSTRACT.....	.vi
İÇİNDEKİLER.....	.viii
KISALTMALAR.....	xiii
TABLOLAR LİSTESİ.....	xiv
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	xvi
EKLER.....	xvii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

**KAVRAMSAL – HUKUKİ TEMELLER VE AVRUPA KONSEYİ
KARARLARI**

1.1. TEMEL KAVRAMLAR.....	4
1.1.1. Yabancı Kavramı.....	4
1.1.2. Yabancı Tipleri ve İlişkili Kavramlar.....	6
1.1.2.1. Yabancı Devlet Uyuğundaki Kişi.....	7
1.1.2.2. Birden Çok Uyuğa Sahip Kişi.....	7
1.1.2.3. Vatansız.....	7
1.1.2.4. Mülteci.....	8
1.1.2.5. GÖçmen.....	10
1.1.2.6. Yerleşik Yabancı.....	11
1.1.2.7. Azınlık.....	13

1.2. TARİHTE YABANCILARIN DURUMU	13
1.3. ÇOK KÜLTÜRLÜLÜK VE ÖTEKİ İLE BİRLİKTE YAŞAMA	16
1.3.1. “Biz” ve “Öteki” Ayrımı.....	16
1.3.2. Çokkültürlülük ve Birlikte Yaşama	18
1.4. AVRUPA KONSEYİ’NİN YERLEŞİK YABANCILARA İLİŞKİN POLİTİKALARI.....	25
1.4.1. 1964 Tarih 49 Sayılı “ AK Üye Ülkelerindeki Yerel Topluluklarda Yabancı İşçilerin Yerleşimine İlişkin Karar”.....	26
1.4.2. 1968 Tarih 62 Sayılı “ Göçmen İşçilerin Yabancı Yerel Topluluklarda Yerleşimine İlişkin Karar”	27
1.4.3. 1976 Tarih 85 Sayılı “Konut İhtiyacı, Çocuklarının Eğitimi, Medeni ve Siyasi Hakları İle İlgili Göçmen İşçilere Yardımcı Olmak İçin Alınan Önlemlere İlişkin Karar”	28
1.4.4. 1977 Tarih 93 Sayılı “Göçmenlerin Medeni ve Siyasi Haklarını Genişletilmesine İlişkin Karar”	29
1.4.5. 1978 Tarih 101 Sayılı “Bireylerin Yerel Kamusal Yaşama Katılımlarına İlişkin Karar”.....	31
1.4.6. 1992 Tarih 236 Sayılı “Avrupa’da Çokkültürlü Entegrasyon için Yeni Bir Belediye Politikası ve Frankfurt Deklarasyonu’na İlişkin Karar”	34
1.4.7. 1992 Tarihli “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme”	36
1.4.8. 2000 Tarih 92 Sayılı “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Karar”.....	39
1.4.9. 2002 Tarih 141 Sayılı “Danışma Meclisleri İle İlgili Olarak Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Karar”	40
1.4.10. 15-16 Eylül 2003 – Stuttgart/Almanya “Yabancıların Avrupa Kentlerine Entegrasyonu ve Katılımı Konferansı Sonuç Deklarasyonu”	41
1.4.11. 2004 Tarih 181 Sayılı “Göçmenlerin Avrupa Kentleri ve Bölgelerine Entegrasyonu ve Katılımı İçin Bir Pakt” Kararı	42
1.4.12. 15 Ekim 2010- Strasbourg/Fransa “Yerleşik Yabancıların Yerel Kamusal Yaşama Entegrasyonu Konferansı Deklarasyonu”	43

1.5 AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YERLEŞİK YABANCILARA İLİŞKİN POLİTİKALARI.....	45
1.5.1. Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde ve Yerel Seçimlerde Seçme ve Seçilme Hakkı ve AB Vatandaşlığı Kavramı	45
1.5.2. Uzun Dönemli Yerleşik Olan Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Statüsü Hakkında 2003/109/EC Sayılı AB Konseyi Direktifi.....	50
1.5.3. Avrupa Konseyi'nin Metinlerinde AB Yurttaşlığının ve AB Politikalarının Değerlendirilmesi.....	53

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL DÜZEYDE SEÇME VE SEÇİLME HAKLARININ VERİLMESİNDE ÜLKE UYGULAMALARI

2.1. ÜLKE UYGULAMALARININ SINIFLANDIRILMASI	55
2.1.1. Yalnızca Belli Bazı Bölgelerde (Eyalet, Federal Devlet) ve Belediyelerde Seçme ve Seçilme Haklarının Verilmesi.....	56
2.1.2. Yalnızca Belli Bazı Ülkelerin Vatandaşlarına Seçme ve Seçilme Haklarının Verilmesi	57
2.1.2.1. Geçmişteki Koloni İlişkileri.....	57
2.1.2.2. Karşılıklılık	58
2.1.2.3. Aynı Birliğe/İttifaka ya da Devletler Konfederasyonuna Üyelik ..	59
2.1.2.4. Kültürel Benzerlikler.....	60
2.1.3. Yalnızca Belli Bölgeler veya Belli Ülkelerin Yurttaşları İçin Sınırlanmamış Seçme ve Seçilme Hakları	60
2.2. ALMANYA'DA YERLEŞİK YABANCILARIN YEREL DÜZEYDE SEÇME VE SEÇİLME HAKLARI	71
2.2.1. Alman Ulusluk Anlayışı.....	72
2.2.2. Almanya'nın Yakın Dönem Göç Tarihi Ve Göçmen Algısı.....	76
2.2.3. Alman Mevzuatında Göçmenlerin Yerel Düzeyde Seçme ve Seçilme Hakları.....	81

2.2.3.1. Alman Anayasası ve Alman Anayasa Mahkemesi'nin Hamburg ve Schleswig- Holstein'a İlişkin Kararları.....	82
2.2.3.2. Alman Vatandaşlık Kanunu ve Yabancılar Kanunu	89
2.2.3.3. Alman Göç Kanunu	92
2.2.4. Değerlendirme.....	95
2.3. FİNLANDIYA'DA YERLEŞİK YABANCILARIN YEREL DÜZEYDE SEÇME VE SEÇİLME HAKLARI.....	104
2.3.1. Finlandiya'nın Yakın Dönem Göç Tarihi	105
2.3.2. Fin Mevzuatında Göçmenlerin Yerel Düzeyde Seçme ve Seçilme Hakları.....	107
2.3.2.1. Finlandiya Anayasası	107
2.3.2.2. Finlandiya Yerel Yönetimler Kanunu (1995-365).....	109
2.3.2.3. Finlandiya Seçim Kanunu (1998-714).....	111
2.3.2.4. Finlandiya Yabancılar Kanunu (2004-301)	113
2.3.3. Göçmen Entegrasyon Politikası İndeksi'ne Göre Almanya ve Finlandiya'nın Konu Özelinde Değerlendirilmesi.....	114
2.3.3.1. Yerel Seçimlerde Oy Verme Hakkı	115
2.3.3.2. Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı	121

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YERLEŞİK YABANCILARIN YEREL DÜZEYDE SEÇME VE SEÇİLME HAKLARI

3.1. TÜRKİYE'NİN YAKIN DÖNEM DIŞ GÖÇ TARİHİ.....	129
3.2. YERLEŞİK YABANCILARIN YEREL DÜZEYDE SEÇME VE SEÇİLME HAKLARININ TÜRK MEVZUATI YÖNÜYLE DEĞERLENDİRİLMESİ	133
3.2.1. Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası	134
3.2.2. Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun (26/4/1961 - 298)	138
3.2.3. Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun (18/1/1984 - 2972)	138

3.2.4. İskân Kanunu (19/9/2006 - 5543)	140
3.2.5. Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun (25/9/1981 - 2527).....	141
3.2.6. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (27/2/2003 - 4817).....	144
3.2.7. Yabancıların Türkiye'de İkamet Ve Seyahatleri Hakkında Kanun (15/7/1950 - 5683)	146
3.2.8. Türk Vatandaşlığı Kanunu (29/5/2009 - 5901).....	148
3.2.9. Köy Kanunu (18/3/1924 - 442).....	151
3.2.10. Belediye Kanunu (03/7/2005 - 5393).....	154
3.3. ALANYA BELEDİYESİ KENT KONSEYİ'NİN YABANCILAR MECLİSİ ÜYELERİNE YÖNELİK ANKET ÇALIŞMASI	158
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	173
KAYNAKLAR	178
EKLER.....	187

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
AK	Avrupa Konseyi
AYBYK	Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi
BBC	British Broadcasting Corporation – İngiliz Yayın Kuruluşu
Bkz.	Bakınız
BM	Birleşmiş Milletler
COE	Council of Europe – Avrupa Konseyi
EC	European Council – Avrupa Birliği Konseyi
EGM	Emniyet Genel Müdürlüğu
EU	European Union – Avrupa Birliği
md.	Madde
MIPEX	Migrant Integration Policy Index–Göçmen Entegrasyon Politikası İndeksi
RG	Resmi Gazete
s.	Sayfa No
ss.	Sayfalararası
TÜİK	Türkiye İstatistik Kurumu
UNCHR	The United Nations Refugee Agency – Birleşmiş Milletler Mülteciler Yüksek Komiserliği

TABLÖLAR LİSTESİ

TABLO 1: Yabancıların Yerel Düzeyde Seçme ve Seçilme Hakları: Genel Ulusal Düzenlemeler	64
TABLO 2: 1951 – 2009 Yılları Arasında Almanya’da Yabancı Nüfus	96
TABLO 3: 1951 – 2009 Yılları Arasında Almanya’da Yabancı Nüfus ve Toplam Nüfus	98
TABLO 4: Yıllar İtibariyle Vatandaşlığa Geçen Yabancı Sayısı.....	99
TABLO 5: 31.12.2006 İtibariyle Yabancı Nüfusun Yaş ve İkamet Süresi Ortalaması	100
TABLO 6: Yaş	159
TABLO 7: Cinsiyet	160
TABLO 8: Uyrukluk	160
TABLO 9: Meslek.....	161
TABLO 10: Birden Çok Vatandaşlığa Sahiplik Durumu	162
TABLO 11: Türkiye’de Kaç Yıldır İkamet Edildiği.....	163
TABLO 12: Kendini İkamet Ettiği Yere Ait Hissetme Durumu	164
TABLO 13: Yabancılar Meclisi’nin Kuruluşundan Bu Yana Etkisinde Artış Olup Olmama Durumu.....	164
TABLO 14: Yabancılar Meclisi’nde Görüşülen Konular	165
TABLO 15: Yabancılar Meclisinde Alınan Kararların Belediye Yönetimince Dikkate Alınıp Alınmama Durumu.....	166
TABLO 16: Yabancılar Meclisi’nin Yerel Siyasete Katılmayı Sağlayıp Sağlamama Durumu	167
TABLO 17: Türkiye’de Yerel Düzeyde Seçme Ve Seçilme Hakkı İsteyip İstememe Durumu	167
TABLO 18: Belediye Başkanı Seçiminde “Seçme Hakkı”nın Kullanımı	168

TABLO 19: Belediye Meclis Üyelerinin Seçiminde “Seçme Hakkı”nın Kullanımı	168
TABLO 20: Belediye Başkanı Seçiminde “Seçilme Hakkı”nın Kullanımı	169
TABLO 21: Belediye Meclis Üyesi Seçiminde “Seçilme Hakkı”nın Kullanımı	169
TABLO 22: Seçme Hakkı Verilirse Kendi Uyruğuyla Aynı Uyruktan Bir Adayı Seçmek İsteyip İstememe Durumu	170
TABLO 23: Çifte Vatandaşlık Kapsamında Türk Vatandaşı Olmayı İsteyip İstememe Durumu.....	171
TABLO 24: Yerel Düzeyde Seçme Ve Seçilme Hakkı Verilirse Çifte Vatandaş Olmak Yerine Yalnızca Kendi Uyrukluğunu Muhafaza Etme Durumu.....	171

ŞEKİLLER LİSTESİ

ŞEKİL 1: 31.12.2009 İtibariyle Yabancı Nüfus Bakımından Almanya'daki AB Vatandaşları ve Üçüncü Ülke Vatandaşları	102
ŞEKİL 2: 31/08/2009 İtibariyle Eyalet ve Bölgelere Göre Yabancılar	103
ŞEKİL 3: 2006 İtibariyle Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı	116
ŞEKİL 4: 2010 İtibariyle Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı	117
ŞEKİL 5: 2006 İtibariyle Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı Bakımından Finlandiya ve Almanya	119
ŞEKİL 6: 2010 İtibariyle Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı Bakımından Finlandiya ve Almanya	120
ŞEKİL 7: 2006 İtibariyle Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı	122
ŞEKİL 8: 2010 İtibariyle Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı	123
ŞEKİL 9: 2006 İtibariyle Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı Bakımından Finlandiya ve Almanya	125
ŞEKİL 10: 2010 İtibariyle Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı Bakımından Finlandiya ve Almanya	126

EKLER

EK 1: Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme .	189
EK 2: Anket Formu Türkçe.....	196
EK 3: Anket Formu İngilizce	198

GİRİŞ

Avrupa devletleri, II. Dünya Savaşı'nda harap olan kentlerini ve ekonomilerini yeniden inşa etmek için 1950'lerden itibaren az gelişmiş ekonomilere sahip ülkelerden, misafir işçi statüsünde yoğun işçi talebinde bulunmuşlardır. Belli bir süre çalıştırılıp geldikleri ülkelere geri gönderilmek üzere kabul edilen misafir işçiler, çalışmak üzere geldikleri ülkede ikamet izinleri çerçevesinde kalıcı yerleşik haline gelmişlerdir. İş yaşamına hukuka uygun bir şekilde katılan yabancı işçi, sendikal haklar yoluyla iş yaşamında varlığını hissettirirken aile birliğini kurma, konut, sağlık, sosyal güvenlik, çocukların eğitimi gibi ihtiyaçları ile de dikkate alınması gereken bir olgu haline gelmiştir.

İnsan onuruna yakışır biçimde yaşama ve çalışma hakkını gerçekleştirmeye yönelik konularda ilerleme sağlanmasına rağmen yerel düzeyde demokratik siyasal hakların tanınması bakımından aynı düzeyde bir ilerleme sağlanamamıştır. Uzun süredir yerleşik olduğu devletin, bölgenin ve yerelin ekonomisine katkıda bulunan yabancıya en azından kararlarından doğrudan etkilendiği yerel yönetim birimlerinin seçimlerinde seçme ve seçilme hakkının tanınması, son yirmi yılda üzerinde önemli tartışmaların olduğu bir alan haline gelmiştir.

Avrupa Konseyi (Council of Europe), 1970'lerden günümüze kadar almış olduğu kararlarda yerleşik yabancıların yerel düzeyde siyasal haklara kavuşmasını, demokrasinin yerelden başlayarak gelişmesinden hareket ederek demokratik bir ilerleme olarak görmektedir. Bu kapsamda Avrupa Konseyi, 1992 yılında imzaya açılan ve 1997 yılında yürürlüğe giren Yerleşik Yabancıların Yerel Kamusal Yaşama Katılımlarına Dair Sözleşmesi ile tüm üyelerini bu sözleşmeyi imzalamaya davet etmiştir. Sözleşme, yabancıların ülke içinde ikametinin artık Avrupa toplumlarının kalıcı bir özelliği olduğunun ve yerleşik yabancıların "yerel düzeyde genel olarak vatandaşlarla aynı sorumluluklara sahip olduğunun" göz önünde tutulması gerektiğini vurgulayarak hukuka uygun olarak belli bir süre ikamet etmesi koşuluyla yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkına sahip kılınmalarını öngörmektedir. 4 Temmuz 2011 tarihi itibarıyla 47 Avrupa Konseyi üyesi devletten 13 tanesi

sözleşmeyi imzalamış ve bunlardan 8 tanesi onaylayarak yürürlüğe koymuş bulunmaktadır.

Esasen Sözleşmeye taraf olmadığı halde yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı tanıyan Avrupa Konseyi üyesi devletlerin de bulunduğunu belirtmek gerekmektedir. Yerleşik yabancıya seçme ve seçilme hakkı tanıdığı halde Sözleşmeyi imzalamama nedenlerinin temelinde bu devletlerin kendine özgü koşul ve sınırlılıklarla bu hakkı tanıması yer almaktadır. Geçmişteki kolonyal bağlantı, karşılıklılık esası, aynı birliğe/ittifaka ya da devletler konfederasyonuna üyelik, ortak dile sahip olma gibi ölçütlerin varlığı, devletlerin yerleşik yabancılardan yalnızca bazalarına bu hakkı tanıması anlamına gelmektedir. Sözleşme ise daha genel bir yaklaşımla yasal olarak belli süre ikamet eden “tüm” yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı tanımayı öngörmektedir.

Yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkının demokratik bir hak olarak tanınması üzerine yurt dışında siyasal alanda yapılan tartışmalar akademik alanda da kendini göstermektedir. Akademik çalışmalar; hukuki, sosyolojik ve siyasal alanda yoğunlaşmaktadır. Ancak yerleşik yabancılardan yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı konusu henüz Türkiye'nin gündeminde yer almamaktadır. Bununla birlikte, gerek iklim koşulları nedeniyle artan emekli yabancı göçü gerekse çalışmak amacıyla Türkiye'ye gelen yabancılar nedeniyle yabancı nüfusunun artacağını gösteren nüfus projeksiyonları, bu konunun geleceğe ilişkin stratejiler üretilebilmesi amacıyla incelenmesini gerektirmektedir.

Türkiye'nin bu konuda strateji üretme kapasitesini artırmak amacıyla hazırladığımız çalışmamızın ilk bölümünde, öncelikle “yabancı” kavramı ve bağlantılı tanımlar ele alınarak kavramsal çerçeve netleştirilmeye çalışılmıştır. Ardından tarihsel süreç içerisinde yabancıların gördüğü kötü muamele ve dışlanmanın boyutlarına değinilerek günümüzde çoğulcu çokkültürlülük politikalarının yabancıların ötekileştirilmesini önlemedeki yeri değerlendirilmiştir. II. Dünya Savaşı'ndan sonra Avrupa'ya yönelen misafir işçi göçüyle ortaya çıkan iş, konut, sağlık, eğitim, kültür, aile, bütünleşme ile özellikle seçme ve seçilme hakkı

sorunlarına ilişkin olarak Avrupa Konseyi kararları irdelenmiştir. Avrupa Konseyi'nin Yerleşik Yabancıların Yerel Kamusal Yaşama Katılımlarına Dair Sözleşmesi'ndeki yerleşik yabancı statüsü ile Avrupa Birliği yurttaşlığı statüsünün ortaya çıkardığı haklar düzeyi karşılaştırılmıştır.

İkinci bölümde, yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı tanıyan ülkelerin bu hakkı hangi koşul ve sınırlılıklarla tanıdığına ilişkin genel bilgiler verilmiştir. Ülke uygulamalarının daha detaylı incelemeye tabi tutulmasının Türkiye'nin strateji üretme kapasitesine katkıda bulunacağından hareketle Almanya ve Finlandiya özellikle mevzuat boyutuyla derinlemesine incelenmiştir. Göçmen Entegrasyon Politikası İndeksi'nde Avrupa ülkelerinin genel durumu yanında Almanya ve Finlandiya karşılaştırmalı olarak ayrıca ele alınmıştır.

Tezin üçüncü bölümünde ise, Almanya ve Finlandiya örneklerinin incelenmesine paralel şekilde öncelikle Türkiye'nin yakın dönem göç tarihi sunulmuştur. Yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkının tanınabilirlik koşulları, 1982 Anayasası'ndan başlamak üzere Türk mevzuatı çerçevesinde ele alınmıştır. Ayrıca, Alanya Belediyesi Kent Konseyi'nin çalışma grubu olan "Yabancılar Meclisi" üyelerine uygulanan anketler analiz edilerek gelecek senaryoları değerlendirilmiştir. Sonuç kısmında Türk Kamu Yönetimine yönelik önerilerde bulunularak tez çalışması sonlandırılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL – HUKUKİ TEMELLER VE AVRUPA KONSEYİ KARARLARI

1.1. TEMEL KAVRAMLAR

1.1.1. Yabancı Kavramı

“Yabancı” kavramı, 1892’de Devletler Hukuku Enstitüsü’nün Cenevre Toplantısı’nda “*Yabancı, bir devletin ülkesinde bulunan ve o devletin vatandaşlığını iddiaya halen hakkı olmayan kimse*¹” şeklinde tanımlanmıştır. Söz konusu tanım incelendiğinde yabancı nitelemesi için iki unsurun varlığı gerekmektedir. Bu unsurlardan ilki olan olumlu unsur, “bir devletin ülkesinde bulunma”dır. Olumsuz unsur olarak ifade edilebilecek ikinci unsur ise, “o devletin vatandaşlığını halen iddiaya hakkı olmama” durumudur. Aybay, bu tanımda yer alan iki unsurun da eleştirilebileceğini ifade etmektedir. İlk unsurla ilgili olarak, tanıma göre yabancı kavramının içine o ülkede bulunan ve o devletin uyruğu olmayanların girdiğini belirtip buna karşın bir devletin ülkesinde fiziksel olarak bulunmayan ancak o devletin yetki alanı içinde birtakım haklara sahip bulunmaları söz konusu olan insanların da olduğunu belirtmiştir. İkinci unsurla ilgili olarak ise uyrukluğa iddiaya hakkı olmayan ibaresini eleştirmektedir. Bu bağlamda eğer bir kişi ile devlet arasında uyrukluğ ilişkisi kurulmuşsa bu ilişkinin varlığı için kişinin iddiada bulunmasının gerekmediğini, bunun zaten bağımsız olarak varlığını sürdüren nesnel bir olgu olduğunu ifade etmiştir².

Hukuken yabancı kavramının kullanımında vatandaşlık/uyrukluğ kavramından hareket edilmektedir. Ancak tanımlamada hareket noktası olan vatandaş kavramı, yalnızca “yabancı devlet vatandaşı” olarak anlaşılmalıdır. Böyle bir tanım, yalnızca yabancı devlet vatandaşlarını içine alıp yabancı kavramının içeriğini eksik bırakmaktadır ve bu şekilde kullanıldığında “vatansızlar” yani hiçbir

¹ Yılmaz Altuğ, **Yabancıların Hukuki Durumu**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1963, (1963) s. 8.

² Rona Aybay, **Yabancılar Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2.Baskı, İstanbul, 2007, s.12.

devletin uyruğunda olmayanlar tanım dışı kalmaktadır. Dolayısıyla yabancı kavramı, belirli bir devlet bakımından o devletle uyruklu/vatandaşlık bağı olmayan herkesi kapsamaktadır ve bu şekilde anlaşılması gerekmektedir³. Tekinalp, belirtilen nedenlerle Alman hukukunda “fremde” yani “yabancı” kavramının “başka memleketli” anlamına gelen “ausländer” kavramına tercih edildiğini, İngiliz doktrininde ise “yabancı” için “foreign national” yerine “alien” kavramının kullanıldığını ve Fransız hukuk doktrininde aynı yaklaşımın sonucu olarak “yabancı” için “étranger” kavramının kullanıldığını⁴ belirtmiştir. Bir diğer önemli husus ise yabancı kavramının sadece gerçek kişileri içine almadığıdır. Tüzel kişiler de yabancı kavramı içine girmektedir⁵.

Göğer, Yabancılar Hukuku adlı eserinde bir kimsenin yabancı statüsüne sahip olup olmadığının saptanmasında iki görüşün ortaya çıktığını belirterek bunları klasik teori ve sosyolojik teori olarak açıklamıştır. Klasik teori, daha önce belirtilmiş olan uyruklu bağından hareket etmektedir. Sosyolojik teori ise yabancı sıfatının saptanmasında artık vatandaşlık bağının terk edilmesini savunmakta ve sosyal gerçeklere önem verilmesi gerektiğini belirtmektedir. Buna göre, ülkede ikamet eden, taşınmaz olan ve yaşamının idamesi için gerekli olan işlemleri bulunduğu ülkede toplamış bir kimsenin haklardan sınırlı bir şekilde yararlandırılması sosyal gerçeklere aykırı olarak değerlendirilmekte vatandaşlığı ne olursa olsun vatandaşla eşit haklardan yararlanması savunulmaktadır⁶.

Yabancı olup olmamanın belirlenmesinde sosyolojik teorinin ortaya koyduğu bu yaklaşım, Aybay tarafından üç yönden eleştirilmektedir. Bunlardan ilki, kişinin kendine toplumsal, ekonomik veya ailevi bir nedenle daha yakın hissettiği ve fiilen yaşadığı ülkenin uyrukluğunu kazanmasının kolay olduğu durumlarda bile bu yönde bir girişiminin olmaması ve ciddi bir bağ hissetmediği devletin vatandaşlığını buna rağmen sürdürmesinin hukuk bakımından sorunlar yaratabilmesidir. İkinci eleştiri,

³ Aybay, s.14.

⁴ Gülören Tekinalp, **Türk Yabancılar Hukuku**, Beta Basım A.Ş., 8. Bası, İstanbul, 2003, s. 6.

⁵ Bkz. Gülören Tekinalp, “Türk Hukukunda Ortaklıkların Vatandaşlığı”, **50. Yıl Armağanı-Cumhuriyet Döneminde Hukuk**, İ.Ü. Hukuk Fak. Yay., İstanbul, 1973, ss. 551-579.

⁶ Erdoğan Göğer, **Yabancılar Hukuku**, Ankara Ü. Hukuk. Fak. Yay., Sevinç Matbaası, 3. Bası, Ankara, 1979, s. 4.

uyrukluk pozitif hukuk temeline dayandığı için kişinin belli bir zamanda ve yerde hangi uyrukluğa sahip olduğunu saptamanın kolay olduğu ancak, kişinin toplumsal, ekonomik vb. nedenlerle hangi ülkeye yakın olduğunu saptamanın her zaman kolay olmadığı yönündedir. Üçüncü eleştiri ise kişinin yabancı olup olmadığının belirlenmesinde uyrukluk yerine kültürel, ekonomik, toplumsal vb. bağların önemli tutulmasının uyrukluğu/vatandaşlığı değersiz hale getireceğidir. Bu noktada Aybay, İnsan Hakları Evrensel Bildirisi'nde uyrukluğun kendisinin bir insan hakkı olarak kabul edildiğinin de göz ardı edilmemesi gerektiğine vurgu yapmaktadır⁷.

Klasik görüş ve sosyolojik görüşün meseleyi tek başına açıklamakta yetersiz olduğu görülmektedir. Her iki görüş birbirini destekleyici şekilde değerlendirilmelidir. Bu bağlamda “yabancı olup olmamanın belirlenmesinde” klasik teori kabul edilmelidir. Ancak toplumsal, ekonomik, ailevi, kültürel vb. bağlarla fiilen bulunduğu ülkeye kendini yakın hisseden veya bu ülkede ikamet eden, taşınmazı olan, yaşamına ilişkin bütün işlemleri bu ülkede yapan yabancının haklardan yararlanabilmede olabildiği ölçüde vatandaşa yaklaştırılması olgusunun da demokratik düzenin ve temel hakların gelişimi bakımından değerlendirilmesi ve üzerinde çalışılması gerekmektedir.

1.1.2. Yabancı Tipleri ve İlişkili Kavramlar

Bu kısımda yabancı tipleri ortaya konulmaya çalışılırken karışıklığa yol açabilecek ilişkili kavramlar da değerlendirilmiştir. Yabancının birçok tipi bulunmasına karşın öğretilerde tüm yabancı tiplerini içeren ve genel kabul gören bir tasnif yapılamamıştır. Yabancı tiplerinin hepsini ele alarak sistematikleştirmek ve tüm yabancı tiplerini ortaya koymak çalışmamızın doğrudan amacı olmadığından sadece konumuz bakımından irdelenmesi gereken yabancı tiplerine yer verilmiştir.

⁷ Aybay, ss. 16, 17.

1.1.2.1. Yabancı Devlet Uyuğundaki Kişi

Bir kişi uyrukluğuna sahip olduğu devlet haricinde, toprağında bulunsun ya da bulunmasın tüm diğer devletler ağıısından yabancıdır. Bu tanımda yabancı en genel anlamıyla tanımlanmakla birlikte vatansızları kapsamadığına dikkat çekmek gerekir.

1.1.2.2. Birden Çok Uyuğa Sahip Kişi

Birden çok uyrukluğa sahip olan kişi, uyrukluğuna sahip olduğu devletler bakımından yabancı sayılmamaktadır. 1930 tarihli Lahey Sözleşmesi'nin 3. maddesinde birden çok uyruğu olan kişinin uyrukluğunu taşıdığı her devletçe kendi vatandaşı olarak kabul edileceğı belirtilmiştir. Buna ek olarak Türkiye'nin Avrupa Konseyi üyesi olmasına rağmen henüz imzalamadığı 1 Mart 2000 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Vatandaşlık Sözleşmesi (European Convention on Nationality) de aynı ilkeyi kabul etmiştir⁸.

1.1.2.3. Vatansız

Birleşmiş Milletler'in (BM) 1954 tarihli Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşmesi'nde (Convention Relating to the Status of Stateless Person) vatansız kişi terimi, “*kendi yasalarının işleyişi içinde hiçbir devlet tarafından vatandaş olarak sayılmayan bir kişi*” olarak tanımlanmıştır. Vatansızlık durumu çeşitli şekillerde ortaya çıkabilmektedir. Bir vatansızdan doğmakla veya vatandaşlıktan çıkarılma suretiyle ya da başka sebeplerle vatandaşlık kaybı söz konusu olabileceğı gibi çeşitli devletlere ait vatandaşlık kanunlarının çatışması suretiyle de vatansızlık durumu söz konusu olabilir. Örneğın, doğum yeri esasını benimseyen bir devlet vatandaşının çocuğu, kan esasını kabul eden bir devlette doğduğunda vatansızlık durumu ortaya çıkabilmektedir¹⁰. Vatansız kişi, herhangi bir

⁸ Aybay, s. 21.

⁹ 1954 tarihli BM Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme, http://www.un.org.tr/unic/doc_pdf/metin127.pdf (20.05.2008)

¹⁰ Ergin Nomer, **Vatandaşlık Hukuku**, Filiz Kitabevi, 10. Baskı, İstanbul, 1995, s. 33.

devletin uyruğunda olmadığı için şahsı veya mallarına karşı girişilen uluslararası hukuka aykırı bir fiilden dolayı hiçbir devletin diplomatik korunmasından yararlanamamaktadır. Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme, vatansız kişiyi yabancının hukuki durumunda kabul etse de bu kurala rağmen yine de yabancı ile vatansızın tam bir eşitlik içinde olduğunu söylemek mümkün değildir. Çünkü devletler ikili ve çok taraflı anlaşmalarla uyruklarının karşılıklı olarak çeşitli haklardan yararlanmalarını sağlayabilmektedirler¹¹. BM'nin Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme'sine ve BM'nin Vatansızlığın Azaltılmasına Dair Sözleşme'sine (Convention on the Reduction of Statelessness) Türkiye taraf değildir. Bununla birlikte BM'nin Vatansızlık Hallerinin Sayısının Azaltılmasına Dair Sözleşme'sine (Convention on the Reduction of Statelessness) 1975'ten beri taraftır.

1.1.2.4. Mülteci

Yabancı kişiler içinde mülteciler de bulunmaktadır. Mültecilerin Statüsü İle İlgili Birleşmiş Milletler Sözleşmesi'nde mülteci statüsünün uygulanacağı kişiler belirtilmiştir. Genel olarak ifade etmek gerekirse 1. maddenin A fıkrasının 1. bendinde, 1 Ocak 1951'den önceki protokol, anlaşma vb. uluslararası belgelerde mülteci statüsü kazanan kişilerin bu durumunun devam edeceği ifade edilmiştir. 1. maddenin A fıkrasının 2. bendinde ise, 1 Ocak 1951 den önce meydana gelen olaylar neticesinde ve ırkı, dini, uyruğu, belirli bir toplumsal gruba mensubiyeti veya siyasi düşünceleri nedeniyle zulme uğrayacağından haklı olarak korktuğu için vatandaşı olduğu ülkenin dışında bulunan ve korumasından yararlanamayan ya da böyle bir korku nedeniyle bu korumadan yararlanmak istemeyen; ya da uyruğu olmayan ve bu tür olaylar sonucu önceden yaşadığı ikamet ülkesinin dışında bulunan, oraya dönemeyen veya söz konusu korku nedeniyle dönmek istemeyen kişi¹² olarak mülteci tanımlanmıştır. Mülteci statüsünü kazanma, kişilerin uyrukluk durumunda otomatik bir değişiklik yaratmadığı için kendilerine mülteci statüsünü tanıyan ülkenin toprağında da yabancı konumundadırlar. Mültecilerin Statüsü İle İlgili BM

¹¹ Aysel Çelikel ve Günseli (Öztekin) Gelgel, **Yabancılar Hukuku**, Beta BasımYayım Dağıtım A.Ş., Yenilenmiş 11. Bası, İstanbul, 2004, s. 17.

¹² Convention and Protocol Relating To The Status of Refugees, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/protect/openssl.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b66c2aa10> (05.03.2008)

Sözleşmesi'nin 7. maddesinin 1. fıkrasına göre, taraf her devlet, Sözleşme'nin daha uygun koşullar içerdiği durumlar hariç tutulmak kaydıyla mültecilere genel olarak *yabancılara* uyguladığı muameleyi uygulayacaktır.

Mülteci, iltica eden, sığınma arayan, sığınmacı kavramları birbirinin yerine sıklıkla kullanıldığı için kısaca bu kavramlar arasındaki farklılıkları ortaya koymakta yarar bulunmaktadır. Uluslararası literatürde iki temel kavram kullanılmaktadır. Bunlardan ilki, “sığınma arayan” anlamına gelen “Asylum Seeker” kavramıdır. İkincisi ise Türkçe’de mülteci anlamına gelen “Refugee” kavramıdır. Burada karışıklık, asylum seeker kelimesinin Türkçe’ye sığınmacı olarak çevrilmesinden kaynaklanmaktadır. Sığınma hakkı / iltica hakkı çerçevesinde sığınma arayan kişi (asylum seeker), sığındığı ülkeden mülteci statüsü talep eden kişidir.

Birleşik Krallık’da da ayırım, belirtilen kapsamda yapılmaktadır¹³. Hollanda sığınma prosedürüne göre ise çeşitli nedenlerle ülkesini terk eden ve sığınma isteyen kişi, henüz ikamet izni için istenen kriterleri sağlamamışsa sığınma arayan statüsündedir. Buna karşın, ikamet izni kriterlerini yerine getirmişse kendisine mülteci statüsü verilmektedir¹⁴. Mülteci ile sığınma arayan arasındaki en temel fark, mülteci durumundaki yabancıların sığındığı ülkede resmen bu statüde kabul edilmesine ve kendisine imkânlar sağlanmasına karşılık, sığınma arayanlarda henüz böyle bir kabul ve buna bağlı olarak kendisine imkân sağlanması durumu bulunmamasıdır¹⁵.

Türkiye’nin mültecilerle ilgili olarak pozisyonuna bakıldığında 1951 tarihli sözleşmeyi bir çekince ve deklarasyonla, 1967 tarihli protokolü ise önceki çekince ve deklarasyondaki hususların devam ettiğini bildirerek imzaladığı görülmektedir. Türkiye’nin, Sözleşmeye ilişkin deklarasyonunda en dikkat çekici husus, “1 Ocak 1951 den önce meydana gelen olaylar” ibaresini “1 Ocak 1951 den önce Avrupa’da

¹³ Who are asylum seekers, refugees and immigrants?
<http://www.bbc.co.uk/dna/actionnetwork/A2179884> (03.03.2008)

¹⁴ Ministerie van Justitie / Immigratie- en Naturalisatiedienst, “The Asylum Procedure in the Netherlands” http://www.ind.nl/en/Images/Publiek_ENG_Algemeen_tcm6-16537.pdf (19.03.2008)

¹⁵ Murat Koca, “AB Ülkelerinde Göç, Mülteciler ve Yabancı Uyrukluların İstihdamı”, **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı yay., Sayı 436, Ankara, 2002, s. 10.

meydana gelen olaylar” şeklinde anladığını belirterek tarih ve coğrafya sınırlaması getirmesidir. Bu çerçevede Türkiye yalnızca Avrupa’dan mülteci kabul etmektedir.

1967 Protokolü ile tarih ve coğrafya sınırlamasının kalkması hedeflenmiş ve protokole taraf devletler daha önce Sözleşmeye koydukları bir çekince yoksa tarih ve coğrafya sınırlaması olmaksızın yükümlülük altına girmişlerdir. Türkiye, 1967 Protokolü’ne çekincesini devam ettirerek imza atmış, tarih sınırlaması olmasa da coğrafi bakımdan Avrupa’da meydana gelen olaylar şeklindeki algılamasını devam ettirmiştir. Ulusal mevzuatta en temel düzenleme, 1994 tarihli “Türkiye’ye İltica Eden veya Başka Bir Ülkeye İltica Etmek Üzere Türkiye’den İkamet İzni Talep Eden Münferit Yabancılar İle Topluca Sığınma Amacıyla Sınırlarımıza Gelen Yabancılara ve Olabilecek Nüfus Hareketlerine Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik¹⁶”tir. Ayrıca çeşitli kanunlarda mültecilerle ilgili konulara yer verilmektedir.

1.1.2.5. Göçmen

Genel olarak göçmen, Cambridge, Webster, Oxford ve Türk Dil Kurumu sözlüklerinde “bir başka ülkeye kalıcı olarak yaşamak maksadıyla giden kişi”¹⁷ şeklinde tanımlanmaktadır. Bununla birlikte teknik hukuki bir kavram olarak göçmen kavramına yüklenen anlam bakımından uluslararası literatür ile Türk hukuku arasında farklılıklar bulunmaktadır.

Türk hukukunda göçmenle ilgili temel tanımlama 19/09/2006 tarih 5543 sayılı İskan Kanunu’nun 3. maddesinde verilmiştir. Buna göre göçmen, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye’ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır. Madde 4’te ise göçmen olamayacakların kimler olduğu belirtilmiştir. Buna göre, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılar ile Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı

¹⁶ Mültecilerle ilgili uluslararası belgeler ve ulusal mevzuatın ayrıntılı değerlendirme ve eleştirileri için bkz. Tevfik Odman, **Mülteci Hukuku**, AÜ SBF İnsan Hakları Merkezi Yay., Ankara, 1995.

¹⁷ <http://dictionary.cambridge.org/define.asp?dict=CALD&key=39184&ph=on> , <http://www.merriam-webster.com/dictionary/immigrant> , http://www.askoxford.com/concise_oed/immigrant?view=uk , <http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EF05A79F75456518CA> (30.05.2008)

bulunup da sınır dışı edilenler ve güvenlik bakımından Türkiye'ye gelmeleri uygun görülmeyenler göçmen olarak kabul edilmezler.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti, yalnızca Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olan kişileri göçmen olarak kabul edebileceğini belirtmektedir. Buna karşın yabancılar hukukuna ilişkin uluslararası yazında ırk ve kültür boyutundan hareket edilmemekte, uyruklu ve yerleşmek maksadı ayırıcı özellik olmaktadır. Bu bağlamda göçmen, bir başka ülkeye kalmak maksadıyla göçen yabancı uyruklu bir kişi olarak ele alınmaktadır.

Bu çalışma, 5543 sayılı İskan Kanunu'ndaki göçmen tanımının kapsamını aştığından özel olarak belirtilmediği sürece göçmen kavramı, uluslararası literatürde genel kabul gören anlamıyla kullanılacaktır.

1.1.2.6. Yerleşik Yabancı

Göçmenle, yerleşik yabancı kavramını birlikte incelemek karışıklıkların önlenmesi bakımından gerekli görülmektedir. Göçmen kavramının irdelendiği başlık altında da belirtildiği gibi uluslararası çalışmalarda göçmen, bulunduğu yabancı ülkeye kalmak maksadıyla göçen kişi olarak anlaşılmaktadır. Göçmen kavramı yerleşik yabancı kavramıyla aynı anlamda veya birbirinin yerine geçecek şekilde de¹⁸ kullanılmaktadır. Esasen bu kullanım mantık ve anlam olarak yanlış değildir. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin (Congress of Local and Regional Authorities- CLRA) sözleşmelerinden olan Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme¹⁹de de (Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level) “yerleşik yabancı, devletin uyruğu olmayan ve bu devletin topraklarında yasal olarak ikamet eden kişi” olarak genel bir şekilde tanımlanmıştır ve göçmen kavramıyla örtüşmektedir. Bu çalışma, göçmen ve yerleşik yabancı kavramları temelinde ilerleyecektir.

¹⁸ Employment of Resident Aliens (Immigrants) , <http://louisville.edu/hr/policies/PER216.html> (18.09.2008)

¹⁹ Sözleşmenin gayriresmi çevirisi için bkz. İbrahim Güray Yontar, “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme” , **Türkiye Doğumlu Olmayan Yerleşik Yabancılar**, İzmir BŞB YG 21 Yayını, İzmir, 2007, ss. 97-106. Metnin orijinali için bkz. <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm> (10.05.2007)

Avrupa Birliği mevzuatı çerçevesinde yerleşik yabancı terimine bakıldığında AB Konseyi'nin 2003 tarihli 2003/109/EC Direktifi'nde yapılan tanımlamada yerleşik yabancı terimi yerine "üçüncü ülke uyrukluğuna sahip uzun dönemli yerleşik" terimi kullanılarak esasen vurgulanmak istenen noktalar açıkça belirtilmiştir. Bu tanımlamada kişi, AB'ye üye ülke uyruğunda olmayacak yani AB vatandaşı olmayacak ve uzun dönemden beri (belli süre) bulunduğu ülkede yerleşik olacaktır. AB'nin yapmış olduğu tanımlama ile hukuken, kişiler gerek uyrukluğ boyutuyla gerek ikamet süresi boyutuyla net bir kategori içine konulabilmiştir. Bu durum göçmen kavramıyla farklılığı da beraberinde getirdiğinden daha net bir ifadedir.

Türk kanunlarında yerleşik yabancı terimi bulunmamaktadır. Bununla birlikte Toprak, İçişleri Bakanlığı ve Yabancılar Dairesi ile yapmış olduğu mülakatların sonucunda genelde Türkiye'ye gelerek yerleşen ve gayrimenkul edinen, Türkiye'yi kendi iradesi ve ailesine tabi olarak şahsi hayatı için yakın ilişkiler kurduğu yer sayan ve Türkiye'yi ekonomik faaliyetleri, sosyal irtibatları ve yaşamak için hayatlarının merkezi haline getiren yabancılara "yerleşmiş sayılan yabancı" olarak işlem yapılmak suretiyle daha uzun süreli ikamet izni verildiğini tespit etmiştir²⁰.

Esasen mantık ve anlam olarak yerleşik yabancı ve göçmen kavramları arasında farklılık olmadığı tarafımızdan belirtilmiş olmakla birlikte bize göre bu durum yalnızca göçen kişi için geçerli olmalıdır. Küreselleşmeyle birlikte artan insan hareketliliği, göçü uluslararası gündemden düşürmemektedir ve sürekli yeni göçmenler söz konusu olmaktadır. Bu nedenle göçmenin göçmüş olduğu ülkede doğup büyüüp yaşayan ikinci veya üçüncü neslinin artık göçmen kişiler olarak ifade edilmesi yerine yerleşik yabancılar olarak ifade edilmesinin tarafımızdan daha uygun olduğu düşünülmektedir.

Belirtilmesi gereken diğer bir husus ise literatürde yabancı statüsü ile yurttaşlık statüsü arasındaki statüyü ifade etmek için Thomas Hammar'ın kullandığı "denizen" kavramıdır. Denizenler, ulusdevletler içinde devamlı olarak ikamet eden

²⁰ Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Birleşik Matbaa, 7.Baskı, İzmir, 2008, s. 431.

ve ulusal düzeyde oy verme hakkı hariç yurttaşlara sunulan hakların tümüne sahip bireylerdir. Bu tür bir uygulama ile uzun süreli yerleşik yabancıların sosyal bağları ve ekonomik katkıları tanınmaktadır. Sonuç olarak denizenler ile devlet arasındaki bağ, ne yurttaşlar ile devlet arasındaki bağ kadar kalın ne de yabancı ile devlet arasındaki bağ kadar incedir²¹.

1.1.2.7. Azınlık

Yabancılar bağlamında karıştırılabilen ve açıklanması gereken bir husus da “yabancı” ve “azınlık” arasındaki farklılıktır. Sosyolojik çerçevede Giddens, azınlık grubundan anlaşılması gerekenin sayısal bir ifadeden ibaret olmadığını ve toplum içinde ikincil konumda olan grubu (sadece etnik değil kadınlar, eşcinseller de olabilir) tanımlamak için azınlık kavramının sosyologlar tarafından kullanıldığını belirtmektedir²². Buna karşın çalışmamızda yabancı ve azınlık kavramlarının karşılaştırılmasında hareket noktası, dar tanımlama olarak ifade edilen hukuki tanımlamadır. BM Raportörü Capotorti'nin 1977 yılında hazırlamış olduğu raporda yer verdiği azınlık olma niteliklerine göre; çoğunluktan çeşitli bakımlardan farklı olmak, ülke genelinde sayıca az olmak, başat olmamak, vatandaş olmak azınlık sayılmanın nesnel koşullarını oluşturmaktadır²³. Bu bağlamda ülkenin vatandaşı sayılan azınlık yabancı olarak kabul edilemez. Dolayısıyla azınlıklar yabancı kavramının ve çalışmamızın kapsamı dışında bulunmaktadır.

1.2. TARİHTE YABANCILARIN DURUMU

Yabancıların hukuki durumu tarihsel akış içinde değerlendirildiğinde giderek iyileşen bir seyrin olduğunu ifade etmek mümkündür. Bununla birlikte ilk çağlarda yabancılara yapılan muamelelere bakıldığında ise bunların son derece şiddet içerdikleri anlaşılmaktadır. Özellikle kabilelerin birbirine karşı beslediği düşmanca

²¹ Tomas Hammar, **Democracy and the Nation-State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration**, Aldershot: Gower, 1990'dan aktaran Thomas Faist, **Uluslararası Göç ve Ulusaşırı Toplumsal Alanlar**, (çev) Azat Zana Gündoğan ve Can Nacar, Bağlam Yayınları, İstanbul, 2003, ss. 365, 366.

²² Anthony Giddens, **Sosyoloji**, (Yay. Haz.) Cemal Güzel, Ayraç Yayınevi, Ankara, 2005, s. 248.

²³ Baskın Oran, **Türkiye'de Azınlıklar: Kavramlar, Lozan, İç Mevzuat, İctihat, Uygulama**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2004, s. 17.

duygular başta olmak üzere ve daha sonra da din ve gelenek farklılığından dolayı geçmiş dönemlerdeki milletler, kendi topluluklarına dâhil olmayan kişileri hukuk süjesi olarak kabul etmemişlerdir. O zamanlar yabancı için yaşam hakkı düşünülmemeyeceği gibi miras hakkı gibi haklar da düşünülemezdi. Hatta yabancıyı köleliğe almak bir merhamet göstergesi olarak algılanırdı²⁴.

İlk çağlarda kendi topluluklarından olanlara verilen haklardan yabancıları yararlandırmayan topluluklar tarafından yabancı, düşman olma ya da hukuk süjesi sayılmama durumuyla karşılaşmıştır. Mısır²⁵ ve Yunan'da²⁶ da bu durum geçerliliğini sürdürmüştür. Antik Hindistan'da ise yabancı, hayvanlar kadar değer görürdü. Hint Manu Kanunları'na göre yabancılar, devletin kast sisteminde atlar ve filler gibi hayvanların hemen üstündeki sırada bulunuyorlardı²⁷. İlerleyen dönemde özellikle ticaretin ilerlemesi nedeniyle yeterli olmasa da yabancılar lehine bazı koruma müesseseleri oluşturulmuştur. Roma'da da Romalı olan ve olmayan ayrımı varlığını sürdürmesine ve Romalılarla yabancılara farklı hukuk düzeni²⁸ uygulanmasına karşın çeşitli koruma müesseseleri oluşmaya başlamıştır.

Ortaçağ'da artık Batı'da feodalite döneminde yabancılar için bazı temel ilkeler kabul edilmişti. Buna karşın uygulanan kurallar senyörden senyöre, bölgeden bölgeye de değişiklik göstermekteydi. Genel hatlarıyla değerlendirildiğinde yabancılar için kabul edilen ilkelere bir tanesi, yabancıların "bir yıl + bir gün" ikametlerine izin verilmesi ve isteyerek bulunduğu bu yerde bir yerlinin koruması altına girebilmesiydi. İlk dönemlerde bir kabilenin himayesine giren yabancı artık bu dönemde senyörlerin himayesine girmeye başladı. Yabancıların hiçbir siyasi hakkı bulunmamaktaydı²⁹.

²⁴ Muammer Raşit Sevig, **Devletler Hususi Hukuku**, İÜ. Yayınları - Bozkurt Basımevi, İstanbul, 1937, s. 159.

²⁵ Ayrıntı için Bkz. André Weiss, **Traité Theorique de Droit International Privé**, c.2., 2. Bası, Paris, 1908, s.11'den aktaran Vedat Raşit Sevig, **Türkiye'nin Yabancılar Hukuku**, İÜ. Yayınları-Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1981, s. 28.

²⁶ Ayrıntı için Bkz. M. Sevig, s. 161.

²⁷ Jean de Louter, **Le Droit International Public Positif**, c.1, Oxford, 1920, ss.284, 285'ten aktaran Yılmaz Altuğ, **Yabancıların Hukuki Durumu**, Menteş Matbaası, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, İstanbul, 1971, (1971) s. 26.

²⁸ Ayrıntı için Bkz. Ziya Umut, **Roma Hukuku**, İÜ. Yayınları-Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1979, ss. 354-382.

²⁹ Altuğ, 1971, ss. 35, 36.

“Aubaine” hakkı bu dönemde yabancıların durumunu ortaya koyarken dikkate alınması gereken önemli bir kuraldır. Feodalite döneminde bir senyörün toprağından diğeri bir senyörün toprağına geçen kişi de yabancı kabul edilmekte ve kendisine “aubaine” ismi verilmektedir. Toprağından ayrıldığı senyörün bu kişiyi geri isteme hakkı vardı. Eğer bu durum mümkün değilse yabancı, toprağında bulunduğu yeni senyöre serf olarak vergi vermek zorundaydı. Eğer vergi vermeden ölürse senyör bu kişinin mirasından “aubaine” hakkı alırdı. Ayrıca bu yabancı, “aubaine” hakkı kadar bir parayı senyöre bırakmayı vasiyet edecekti. Aksi takdirde malları müsadere edilirdi. Bugünkü anlamda yabancı kategorisine giren yani dış ülkelerden gelen yabancılar ise toprak esiri olarak değerlendirilirdi. Tasarrufları altındaki toprakla ilgili olarak senyöre olan yükümlülüklerinin yanı sıra ticaret için de önemli miktarda teminat göstermeleri zorunluydu. Bu dönemde senyörlerin yerini kralların almaya başlamasıyla yabancılar, artık krallara tâbi olmuşlardır³⁰.

İncelenen dönemde İslam ülkelerinde ise ümmet anlayışı geçerli olduğu için ayırım, müslim ve gayri-müslim çerçevesinde yapılıyordu. İslam hukukçuları dünyayı Dârul-İslam (İslam ülkesi) ve Dârul-Harb (harb ülkesi) olmak üzere ikiye ayırmışlardır. Buna göre, İslami hükümlerin uygulandığı veya Müslümanların İslami hükümleri uygulama imkânına sahip olduğu ülkeler Dârul-İslam adını almaktadır. Müslümanların egemenliği altında olmayan ve İslami kuralların uygulanmadığı ülkeler ise Dârul-Harb'dir. İslam hukukuna ve İslami devlete tabi olmak bakımından İslam ülkelerinin tümü tek bir ülke olarak kabul edilmiştir³¹. Yabancıya genel olarak “harbi” ismi verilse de “zımmi” ve “müstemen” kategorileri de söz konusudur. Harbiler İslam ülkesine izinle girerlerdi. İzinle giren harbi, eğer İslam ülkesinde geçici olarak oturma hakkı almışsa “müstemen” oluyordu ve korunuyordu. Zımmi ise, kalıcı bir şekilde İslam ülkesinde oturan yabancıyı ifade etmekteydi. Müslüman toplum, zımmilere oturma hakkının yanı sıra yaşam ve mal güvenliğini sağlıyor, düşmana karşı onları savunmayı kabul ediyor, buna karşılık olarak da zımmilerden Müslüman idareye bağlılık ve sadakat göstermelerini ve ayrıca yıllık bir vergi olan cizye vermelerini istiyordu³².

³⁰ M. Sevig, ss.166, 167.

³¹ Hayreddin Karaman, **Mukayeseli İslam Hukuku I**, Elif Ofset, İstanbul, 1986, ss. 60, 61.

³² Altuğ, 1971, s. 39.

Krallıkların ortaya çıkmaya başladığı dönemde ise yabancıların tâbi olduğu genel kurallarda bir değişiklik olmamakla birlikte 16. yüzyıldan itibaren yabancıların hukuki durumlarında ikili anlaşmalar yoluyla ilerlemeler olduğu görülmektedir. Özellikle “en çok gözetilen ülke” kuralının uygulanmasıyla yabancıların lehine olan düzenlemeler artış göstermiştir. Örneğin Fransız kralları yabancı kişilerle yaptıkları işlerin yoğunluğu nedeniyle “aubaine” hakkından muafiyet tanıma yoluna gitmişlerdir³³. Bu durumun ortaya çıkmasında temel motivasyonun ticari kaygılar olduğu anlaşılmaktadır.

18. yüzyılda devlet görüşünde meydana gelen değişime paralel olarak egemen devletlere bağlı olan kişilerin yabancı ülkelerdeki durumu, vatandaşlık noktasından hareketle değerlendirilmeye başlanmıştır. Çıkarılan vatandaşlık kanunları çerçevesinde yabancı için genel olarak “bulunduğu ülkenin vatandaşı olmayan kimse” şeklinde tanımlamalar ortaya konulmuştur. Bu bağlamda devletler kendi vatandaşlarının diğer ülkelerde daha iyi muamele görmesi için çaba göstermeye çalışmış; karşılıklılık ilkesi ve karşı işlem yapma ilkesi bu çabaların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır³⁴.

19. ve 20. yüzyıldan itibaren yabancıların konumu, insan haklarıyla ilgili evrensel gelişmelerin de etkisiyle iyileştirilmeye çalışılmıştır. Günümüzde de bu anlayış çerçevesinde uluslararası örgütlerin çabaları öne çıkmaktadır. Uluslararası belgelerde katılma hakkına ilişkin hükümler³⁵ yer almaya başlamıştır.

1.3. ÇOK KÜLTÜRLÜLÜK VE ÖTEKİ İLE BİRLİKTE YAŞAMA

1.3.1. “Biz” ve “Öteki” Ayrımı

Etnik köken, uyrukluk ve din başta olmak üzere çeşitli aidiyetler aksi görüş ve kanıtlanma çabalarına³⁶ rağmen gerçek hayatta insanlar arasında önemli birer

³³Altuğ, 1971, ss. 37, 38.

³⁴Tekinalp, ss. 4, 5.

³⁵Hasan Ertürk, **Çevre Bilimleri**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009, s.489.

³⁶Gerd Baumann, **Çokkültürlülük Bilmecesi-Ulusal, Etnik ve Dinsel Kimlikleri Yeniden Düşünmek**, (Çev.) Işıl Demirakın, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006, ss. 62, 69 ; Dominique

farklılık olarak ele alınmaktadır. Belirtilen farklılık ister bir ulus-devlet yurttaşlığından ister farklı din ve etnik kökenden kaynaklansın “biz” ve “öteki” olma durumunu ortaya çıkarmaktadır. Tarih boyunca “biz”, eğer egemen bir grupsa veya diğer gruptan/gruplardan daha güçlü ise, “öteki”yi haklardan mahrum etmesi, egemen grubun kültürünü dayatması ve “öteki”yi baskı altında tutması gibi durumlar söz konusu olmuştur.

“Biz” ve “öteki” arasında genellikle belirtilen bağlamda görülen ilişkiler, 19.yüzyılın sonundan itibaren haklar yelpazesinin genişlemeye başlamasıyla yavaş da olsa ilerleme göstermiştir. Siyahların, azınlıkların, kadınların, yabancı uyrukluların ve farklı din mensuplarının maruz kaldıkları pek çok alandaki ayrımcılığın ortadan kaldırılması ve birlikte yaşayabilmenin sağlanması için çokkültürlülük yaklaşımı, belirtilen dengesiz ilişkiye bir yanıt olarak değerlendirilebilir.

Çokkültürlülük, bir toplumda farklı kültürlerin bir arada yaşamasını onaylayan bir tanıma politikasını yansıtıyor. Kapsamlı olan bu kavramın iki ögesi vardır: a)Bireyin kendi kültürel mirasını anlaması ve değerli bulması, b)Kendi grubundan başka gruplara ait kültürel mirasa karşı saygı ve ilgi gösterilmesi. Bir adım daha ileri gidildiğinde ise çokkültürlülük, demokratik bir boyut kazandığında birey ve gruplara siyasetin yapıldığı kamusal alanda da yer açılmasıdır. Bu aşamaya gelindiğinde artık demokratik çoğulculuk söz konusudur.³⁷ Dolayısıyla çokkültürlülük politikasını, genel olarak farklılıkları dışlamadan birlikte yaşayabilmeye ilişkin bir politika olarak değerlendirmek mümkündür. Bununla birlikte ülkelerin uyguladığı tek tip bir çokkültürlülük politikasının da bulunmadığını belirtmek gerekir.

Schnapper, *Sosyoloji Düşüncesinin Özünde Öteki İle İlişki*, (Çev.) Ayşegül Sönmezay, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005, s. 17.

³⁷ Nermin Abadan Unat, *Bitmeyen Göç*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2006, ss. 356, 357.

1.3.2. Çokkültürlülük ve Birlikte Yaşama

Dünyanın küresel bir köy haline gelişi, kültürel ilişkileri ve buna ilişkin toplumsal çalışmaları derinden etkilemektedir. Günümüzde artan uluslararası sermaye hareketliliği, hızlanan ulaşım ve insan dolaşımı, bir ülkeden diğerine gitme ve oraya yerleşme olanaklarının artması ve hukuki düzenlemelerin de gitgide bu durumu kolaylaştırması söz konusudur. Tüm değişme ve gelişmeler farklı kültürlerin birbirleriyle daha çok karşılaşma olanağını ve olasılığını artırmaktadır. Bu durum, birlikte yaşayabilmeye ilişkin sorunları ele alma gerekliliğini daha fazla ortaya çıkarmıştır. Gerek insan haklarına ilişkin kabul edilen evrensel ilkeler gerekse de uluslararası kuruluşların çalışmaları, bu farklılıkları dikkate alan çokkültürlülük politikalarının uygulanmasını kolaylaştıran bir etken olarak değerlendirilebilir. Birlikte yaşamaya ilişkin çeşitli tartışmalar halen güncelliğini korumakta, sosyal bilimlerle uğraşanlar ile politika yapanlarca tartışılmakta ve geliştirilmektedir.

Çokkültürlülük politikasının niteliğini ve diğer toplumsal politikalarla olan ilişkisini değerlendirebilmek için “ülkedeki etnik/kültürel farklılıklar korunmalı ve geliştirilmeli midir?” ve “ülkedeki farklı etnik/kültürel topluluklar arasında olumlu ilişkiler kurulmalı ve geliştirilmeli midir?” şeklindeki iki soruya resmi alanda verilen yanıtların önemli olduğu ifade edilerek bu yanıtların dört temel ilişki modelini tanımladığı belirtilmiştir³⁸:

- 1- Etnik/kültürel farklılığın korunması veya geliştirilmesi onaylanmakla birlikte etnik/kültürel topluluklar arasında olumlu ilişkilerin kurulup geliştirilmesi desteklenmiyorsa buradaki toplumsal politika, ayrışma (segregation) olmaktadır.
- 2- Etnik/kültürel farklılığın korunması veya geliştirilmesinin onaylanmadığı gibi ayrıca etnik/kültürel topluluklar arasında olumlu ilişkilerin kurulması ve geliştirilmesi de reddediliyorsa, etnik kıyım (ethnocide) uygulaması onaylanıyor anlamına gelir.

³⁸ J.W. Berry, “Multiculturalism and Psychology in Plural Societies”, **Ethnic Minorities and Immigrants in a Cross-Cultural Perspective**, (Ed) L.H. Ekstrand, 1986, ss. 35, 51’den aktaran Celalettin Vatandaş, **Çokkültürlülük**, Değişim Yayınları, İstanbul, 2002, ss. 17, 18.

- 3- Etnik/kültürel farklılığın korunması veya geliştirilmesi onaylanmamakla birlikte mevcut etnik/kültürel topluluklar arasında olumlu ilişkilerin kurulup geliştirilmesi onaylanıyorsa ortaya çıkan model, benzeştirme (assimilation) olur.
- 4- Hem etnik/kültürel farklılığın korunması veya geliştirilmesi onaylanıyor, hem de etnik/kültürel topluluklar arasında olumlu ilişkilerin kurulup geliştirilmesi destekleniyorsa ortaya çıkan toplumsal model, çokkültürlülük (multiculturalism) olur.

Bu dört modelden ilk üçü, toplumsal birliktelik yerine ayrışmayı veya farklı unsurların yok oluşuna neden olduğu için olumsuz kabul edilmekte, çokkültürlülük ise topluluklararası farklılıkları dikkate alıp aralarındaki ilişkileri desteklediği için olumlu değerlendirilmektedir.

Çokkültürlülük politikaları üzerine sağlıklı bir değerlendirme yapılabilmesi için kültüre ilişkin özcü ve süreçselci görüşe değinilmesi gerekmektedir. Kültüre ilişkin özcü bakış açısı, kültürü bir grubun toplu mirası ya da tüm üyelerinin hem toplum hem de bireysel düşünce ve yaşamını biçimlendiren düşüncelerin ve deneyimlerin bir demeti olarak ele alır. Kültür, yaşamları biçimlendiren bir kalıp ve birbirinin aynı nüshalarını çıkaran dev bir fotokopi makinesi olarak görünür. Bu görüşün olanaklılığı bir yere kadar mümkündür. Çünkü hiç kimse tüm kültürel toplulukların üyelerinin üretmeyi öğrendiği tarzlar ve rutin işler başta olmak üzere zevkler konusunda da belli bir istikrar gösterdiğini reddedemez. Buna karşın kültür, en tutucu olduğu noktalarda bile eski alışkanlıkları yeni bağlamlara oturtur ve bu eski alışkanlıkların önemini ve değerini değiştirir³⁹.

Kültüre ilişkin süreçsel bakış açısı ise, fotokopi makinesinden çok müzisyenlerin tarihsel açıdan doğaçlama yaptıkları bir müzik performansına benzer. Burada kültür, yalnızca sergilendiği davranış içinde vardır ve anlamını değiştirmeksizin durağan kalması ya da kendini aynen tekrar etmesi söz konusu değildir. Halen bu iki görüşten daha etkilisi özcü olandır. Özcü görüş, ulusal, etnik ve

³⁹ Baumann, s. 32.

dini kültürleri tamamlanmış nesnelere olarak görmektedir. Bunların özelliklerinin uzun tarihsel süreçler boyunca işlendiği ve artık sözde tüm üyelerinin eylem ve düşüncelerini etkileyebileceği ve biçimlendirebileceği düşünülmektedir. Bu bakış açısına göre ulusal, etnik veya dinsel olması fark etmez, kültür, kişinin oluşturduğu ve sürekli yenileme faaliyeti ile yeniden biçimlendirdiği bir şeyden ziyade kişinin hem sahip hem de üyesi olduğu bir şeydir⁴⁰.

Özcü yaklaşım, çoğu zaman gerek egemen, gerekse de azınlık kültürlerinin savunusunda temel hareket noktası olmaktadır. Özellikle dikkat çekmek istediğimiz konulardan birisi de egemen kültür dışındaki kültürlerin farklılıktaki vurguyu arttırdığı durumlardır. Kültürlerin farklılığı ve tanınması ile ilgili taleplerde ortaya çıkan aşırılık, farklılığı tanımanın ötesinde bir ayrılaşmaya neden olabilmekte ve süreç çokkültürlülüğün aleyhine işleyebilmektedir.

Rockefeller'in, evrensel insan kimliği ile etnik kimliğin farklılığına dikkat çekmesi bu çerçevede değerlendirilmelidir. Bir insanın etnik kimliği ikincil konumdadır. Bu kimliğin, evrensel kimlikle aynı önem derecesine ve hatta onun da üstüne yükseltilmesi, liberal demokrasinin temellerinin sarsılması, hoşgörüsüzlüğe açılan kapının aralanması ve kültürler arasındaki mesafenin artması anlamına gelmektedir⁴¹.

Toplumla topluluklar arasındaki ve küreselleşmiş ekonomiyle dünyadan izole edilmiş kültürler arasındaki mesafeyi artıran her şey olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bu durum, kültürlerin yıkılmasına neden olabileceği gibi toplumsal şiddete ve otoriter yönetimlerin görülmesine neden olabilir. Dolayısıyla bunun yerine, dünyanın her yerinde karşıt ama birbirini bütünleyen biçimlerin egemenliği altında birlik ile çeşitliliği, değiş-tokuş ile kimliği, şimdi ile geçmişi her düzeyde bağdaştırarak dünyanın, ulusal toplumların ve kişisel yaşamın bölünmesine karşı bir savaşıma girmek gerekir. Eğer bu savaşıma girmeyi reddedip kendimizi aşırı bir kültürel göreliliğin içinde tutuyorsak; kendi özelliklerine göre tanımlanan kültürlerin

⁴⁰ Baumann, ss. 33, 85 ; Schnapper, s. 12.

⁴¹ Steven C. Rockefeller, "Yorum", **Çokkültürcülük- Tanınma Politikası**, (Haz.) Amy Gutman, (Çev.) İlnur Özdemir, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2005, s. 96.

birbirinden ayrılmasını, dolayısıyla türdeş toplumların kurulmasını beklediğimiz anlamına gelir. Ayrımcılık ve şiddet içeren bu çokkültürcülüğün de, egemen modelden uzaklaşanların aşağı olarak görülmesine yol açan toplumsal akılcılığın da kabul edilmemesi gerekir⁴².

Benhabib de benzer bir yaklaşımdan hareket ederek kapalı toplum noktasında Rawls'ın görüşlerini değerlendirmiştir. Rawls, Politik Liberalizm adlı çalışmasında her türlü politik topluluk gibi demokratik bir toplumun da kapalı ve tamamlanmış bir sistem olduğunu vurgulamıştır. Kapalı oluşunu, topluluğa girmenin tek yolunun doğum, topluluktan ayrılmanın yegane yolunun ise ölüm olduğunu belirterek ifade etmiştir. Dolayısıyla topluma, zihinsel gelişimin tamamlandığı yaşta bir derneğe üye olur gibi değil, tüm yaşamın sürdürüleceği bir çevreye doğar gibi katılmanın gerçekleştiğini belirtir. Rawls'ın duruşu, liberallikten milliyetçiliğe kaydığı yönünde eleştirilmektedir. Çünkü Benhabib'e göre, halkları açık biçimde tayin edilebilir bir ahlaki niteliğe sahip homojen oluşumlar ve bir ortak anlayış kaynağı biçiminde görmek sosyolojik açıdan hatalı olmasının yanı sıra halkın egemen ahlaki kodunu kabul etmediği için dışlanan kişilerin çıkarlarına da terstir⁴³.

Touraine de kültür ve topluluğun birbirine karıştırılmaması gereken şeyler olduğunu belirtmektedir. Çünkü değiş-tokuşlara ve değişimlere açık hiçbir modern toplumun tam bir kültürel birliği bulunmamaktadır. Kültürler yeni tecrübeleri yeniden değerlendirip yorumlayarak sürekli değişen ve dönüşen oluşumlardır. Dolayısıyla bu, bir öz ya da ulusal bir ruh arayışına düşmeyi ya da bir kültürü toplumsal bir davranış normuna indirgemeyi yapay yönelimler haline getirmektedir. Bu bağlamda totaliterlik, gelmiş geçmiş en büyük tehlike olarak kültürel türdeşlik, kültürel otorite veya kökensel arılık arayışı yani toplumun yeniden topluluklaştırılması girişimidir. Bunların hepsi çokkültürlü düşünceyi olumsuz etkilemektedir⁴⁴.

⁴² Alain Touraine, **Eşitlik ve Farklılıklarımızla Birlikte Yaşayabilecek miyiz?**, (Çev.) Olcay Kunal, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2005, s. 226.

⁴³ J. Rawls, **Political Liberalism**, Columbia University Press, New York, 1993, s. 41'den aktaran Seyla Benhabib, **Ötekilerin Hakları-Yabancılar, Yerliler, Vatandaşlar**, (Çev.) Berna Akkıyal, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006, ss.84, 91.

⁴⁴ Touraine, ss. 222, 225.

Çokkültürlülük düşüncesinde önemli yeri olan Taylor'un tanınma siyaseti çerçevesinde ele aldığı çokkültürlülük yaklaşımında Quebecilerin kültürlerini korumak için çıkardıkları zorlayıcı yasal düzenlemeleri⁴⁵ makul ve liberal bulması eleştirilmesine neden olmuştur. Baumann, Taylor'un toplum ve kültürü birbiriyle eş kılmak gibi bir hataya düşeceğini hayal bile etmenin güç olduğunu, ancak çalışmasında tanınmayı karmaşık ve çok boyutlu görmesine rağmen kültürel kimliği basit ve tek boyutlu algıladığını belirtmiştir⁴⁶. Rockefeller da Taylor'un, bir kültürün hayatta kalmasının siyasal ilkelerini savunmasıyla çeşitli toplumlar arasında kültür alışverişini açık fikirlilikle benimsemesi arasında rahatsız edici bir içsel uyumsuzluk olduğunu belirterek kendisini eleştirmektedir⁴⁷. Baumann, Taylor'un köşeye sıkıştığı nokta olan hangi kültürlerin geçerli olarak tanınabileceğini ve hangilerinin reddedilebileceğini seçmemizi gerektiren çıkmazdan, kültürün bir kurallar envanteri yerine söylemsel bir süreç olarak düşünüldüğü zaman çıkılabileceğini belirtmektedir. Buna göre tanınması gereken, somutlaşmış kültür yerine tüm kimliklerin diyalojik doğası ve sonuç itibarıyla farklı kültürel kimliklendirmelerin çokkültürlü bir toplumda birbirlerinin somutlaşmış sınırlarını kesebilmesidir⁴⁸. Bunun için diyalojik süreçler, mekanizmalar ve kültürlerin karşılaşma ortamlarının oluşumu önemlidir. Kültürel sınırların oluşumundan ziyade bu sınırların kesişme noktalarının artması birlikte yaşamayı kolaylaştırmaktadır.

Çokkültürlü toplum anlayışı, türdeş toplum anlayışına nasıl şiddetle karşı çıkıyorsa, çoktopluluklu toplum anlayışına da şiddetle karşı çıkar. Çokkültürlü bir toplum bölünmüş bir toplum olamaz, hatta tersine hukuksal ve kurumsal bakımdan güçlü bir toplum olmalıdır⁴⁹. Burada çokkültürlülüğün ayrılaşmaya ve ayrılıkçılığa yol açmaması için bir "fark çokkültürcülüğü" değil çoğulcu topluma ulaşma anlamında bir çokkültürlülüğün gerekliliği vurgulanmaktadır. Ancak bu şekilde Benhabib'in daha demokratik, Touraine'nin ise hukuksal ve kurumsal açıdan güçlü çokkültürlü toplum kurgusuna ulaşılabilir. Ayhan Kaya'nın hem cumhuriyetçi hem

⁴⁵ Charles Taylor, "Tanınma Politikası", **Çokkültürcülük - Tanınma Politikası**, (Hazırlayan) Amy Gutman, (Çev.) Yurdanur Salman, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2005, s. 63.

⁴⁶ Baumann, s. 117.

⁴⁷ Rockefeller, s. 100.

⁴⁸ Baumann, s. 119, 120.

⁴⁹ Touraine, ss. 226, 227 ; Jürgen Habermas, **Öteki Olmak Ötekiyle Yaşamak- Siyaset Kuramı Yazıları**, (Çev.) İlknur Aka, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2005, s. 54.

de çokkültürcü yaklaşıma yönelik olarak “azınlıkları ve göçmenleri siyasal-kamusal alandan dışlama eğilimindedir⁵⁰” eleştirisi dikkat çekicidir. Ayrıca çokkültürcülüğün bölünmüş bir toplum yaratacağı ve hatta devlette bölünmelere yol açabileceği eleştirileri⁵¹ de fark çokkültürcülüğü politikalarının yaratabileceği büyük sorunları göstermektedir.

Çokkültürlülüğe ilişkin değişik bakış açıları değerlendirildiğinde, “fark çokkültürcülüğü” ve “toplulukçuluk” yerine “farklılığı dikkate alan hukuksal ve kurumsal açıdan güçlü bir toplumda birlikte yaşama” vurgusu bizim de olumlu değerlendirdiğimiz çokkültürlülük yaklaşımıdır.

Bu bağlamda üzerinde durulması gereken önemli konulardan bir tanesi de hukuksal ve kurumsal açıdan güçlü bir çoğulcu demokratik topluma ulaşmak için bulunduğu ülkede uzun süredir ikamet eden yabancıların yerel kamusal yaşama ve özellikle kentsel politika yapımına katılımlarının sağlanması konusudur. Bu alan kültürlerin bir başka karşılaşma alanı olarak değerlendirilmelidir. Uyrukluk bağlamında “öteki” olan yabancı, ulus-devletin yurttaşıyla aynı siyasal haklara sahip değildir ve bu durum ulus-devlet yapılanmasının ortaya çıkardığı doğal bir sonuçtur. Uyrukluğa bakılmaksızın ülkede ikamet edenleri tüm siyasal haklardan yararlandırmaktan, ikamet ettiği ülkede siyasal haklardan hiçbir şekilde yararlandırmamaya kadar pek çok düşünce halen tartışılmakta olsa da Batı demokrasileri olarak ifade edilen Avrupa devletlerinin 1970’lerden bu yana

⁵⁰ “Ulusal, etnik, dinsel ve kültürel farklılıkların yönetimi konusunda günümüz ulus-devletleri iki belirgin alternatif siyaset anlayışlarından birini benimsemek durumundadırlar: cumhuriyetçilik veya çokkültürcülük. Cumhuriyetçi anlayış, asimilasyonist bir perspektif ile kimlik temelli etnik ve kültürel taleplere kayıtsız kalırken, çokkültürcü yaklaşım ise azınlıkların kendilerini kültürel ve etnik eksende mobilize etmelerini sağlamıştır. Her iki yaklaşım da, azınlıkları ve göçmenleri siyasal-kamusal alandan dışlama eğilimindedir”. Ayhan Kaya, “Göç: Güvenlik ve Korkunun İktidarı”, **8-11 Aralık 2005 Uluslararası Göç Sempozyumu Bildiriler**, Sistem Matbacılık, İstanbul, 2006, s. 25.

⁵¹ “Son yıllarda özellikle Batılı ülkelerde ideolojik açıdan farklı yerlerde duran pek çok grup tarafından eleştirilen çokkültürcülüğün daha ayrıntılı bir değerlendirmesini yapmakta fayda var. Fransız Sosyal İşler Bakanı Fillon, çokkültürcü yaklaşımı Fransız değerleri karşısında bir tehdit olarak görürken, Hollanda Başbakanı Balkanende, çokkültürlülüğün doğrudan bir ulusu inşa edemeyeceğini ve İspanya eski Başbakanı Jose Aznar ise çokkültürcülüğün ulusal parçalanmayı beraberinde getirdiğini ifade etmişlerdir. Bu tür yaklaşımlar, kolaylıkla anlaşılacağı üzere, kültürel ve etnik farklılıkların kamusal alanda fazlasıyla görünür hale gelmesini ulusal bütünlüğe bir tehdit olarak algırlar. Çokkültürcülük, onlara göre, bölünme riski taşıyan bir anlayıştır ve ivedilikle bu anlayıştan vazgeçilmelidir”. Kaya, s. 26.

süregelen uygulamaları⁵², haklardan yararlanma yönünde bir seyrin olduğunu göstermektedir.

Benhabib'e göre, başka uyruğa sahip kişilerin ve vatandaş olmayanların hak rejimlerine dahil edilme düzeyi değerlendirildiğinde artık ulusal vatandaşlık en önemli temel olmasına rağmen tek temel olmaktan çıkmıştır. Günümüz Avrupası'nda vatandaşlık kurumlarının dönüşümü zıt yönleri içermektedir. Çünkü bir yandan ulusal vatandaşlığın önemi vurgulanırken diğer yandan da vatandaşların ve yabancı uyrukluların yasal statüleri arasındaki ayrım en alt seviyeye indirilmektedir⁵³.

Benhabib'in belirttiği günümüz Avrupası'ndaki hukuksal ve kurumsal düzenlemelerin en önemlisi, 1993'te yürürlüğe girmiş olan Maastricht Anlaşması'yla Avrupa Birliği'ne üye devlet yurttaşlarının (every person holding the nationality of a member state) uyrukluğuna sahip olmadan ikamet ettiği bir üye devlette yerel seçimlere ve Avrupa Birliği Parlamentosu (European Parliament) seçimlerine katılma hakkına sahip olması ve AB yurttaşı haline gelmesidir. AB üye devletleri dışındaki ülkelerin yani üçüncü ülke yurttaşlarının(third country nationals) bu hakka sahip olmadığını da belirtmek gerekir. Bununla birlikte bir diğer temel düzenleme olan Avrupa Konseyi'nin (Council of Europe) Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşmesi'ni yürürlüğe sokan AB üyesi devletlerden yerel seçimlere katılma hakkını üçüncü ülke yurttaşlarına tanıyanlar da bulunmaktadır. Yerel siyasetten etkilenen fakat yerel ölçekte karar almaya katılamayan yerleşik yabancıların yerel kamusal yaşama katılımlarının daha güçlü bir demokratik toplumu oluşturarak birlikte yaşamayı kolaylaştıracağı düşüncesi, güçlü demokrasi ve çokkültürlülük yaklaşımına uygun düşmektedir. Bu çerçevede Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin konuya ilişkin hukuki düzenlemelerinin ve politikalarının değerlendirilmesi gerekmektedir.

⁵² Yasemin Nuhoglu Soysal, **Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe**, The University of Chicago Press, USA, 1994, s. 127.

⁵³ Benhabib, ss. 152, 153., Abadan-Unat, s.354.

1.4. AVRUPA KONSEYİ'NİN YERLEŞİK YABANCILARA İLİŞKİN POLİTİKALARI

Avrupa Konseyi, *çoğulcu demokrasiyi, insan haklarını, hukukun üstünlüğünü* savunmayı ve bu ilkeleri güçlendirmeyi kendisine amaç olarak benimsemiş bir örgüttür. 1949 yılında 10 Avrupa devletinin katılımıyla kurulmuş olup 2011 Temmuz itibariyle 47 üye devletin olduğu büyük bir yapıya ulaşmıştır. Türkiye ise 1950 yılında Konsey'e katılmış olup halen üyesi durumundadır. Konsey, genel amaçlarına bağlı olarak Avrupa toplumunun karşısında duran önemli sosyal sorunlara çözüm bulmayı hedeflemektedir. Bunların başında ırkçılık, hoşgörüsüzlük, azınlıklara farklı muamele, uyuşturucu bağımlılığı, sosyal dışlanma ve organize suçlar gelmektedir. Ayrıca AK, bir Avrupa kimliği bilincini teşvik etmekte ve farklı kültürlerden gelen insanlar arasında karşılıklı anlayışı geliştirmeye çalışmaktadır⁵⁴.

Konsey, kurumsal olarak Bakanlar Komitesi, Parlamenterler Meclisi, Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (AYBYK) ve Sekreterlik'ten oluşmaktadır. AYBYK bütün üye devletlerin temsilcilerinden oluşmaktadır. Biri yerel yönetimleri, diğeri de bölgesel yönetimleri temsil eden iki meclise sahiptir. Amacı, yerel ve bölgesel düzeyde demokratik yapıları güçlendirmektir⁵⁵. AYBYK, taslak Avrupa sözleşmeleri veya şartlarını Avrupa Konseyi'nin kurumsal çerçevesi içinde hazırlamakta ve Bakanlar Komitesi tarafından onanan bu metinler üye ülkelere imza ve onay için gönderilmektedir⁵⁶. 01/05/1997 tarihinde yürürlüğe giren "Yabancıların Yerel Düzeyde Katılımına Dair Sözleşme" de yerel demokrasiyi güçlendirme ve bu bağlamda çoğulcu demokrasiyi yerleştirme amacını güden AYBYK'nin hazırlamış olduğu önemli metinlerden bir tanesidir. Halen yürürlükte olan bu sözleşmenin yerleşik yabancılara tanıdığı yerel politik haklar ele alınmadan önce sözleşmenin alt yapısını oluşturan AYBYK kararlarına değinilecektir.

⁵⁴ <http://www.avrupakonseyi.org.tr/> (01.01.2009)

⁵⁵ <http://www.avrupakonseyi.org.tr/bizkimiz.htm> (01.01.2009)

⁵⁶ http://www.coe.int/t/congress/texts/adoptedTexts_en.asp (27.12.2008)

1.4.1. 1964 Tarih 49 Sayılı “ AK Üye Ülkelerindeki Yerel Topluluklarda Yabancı İşçilerin Yerleşimine İlişkin Karar”

1964 Tarih 49 Sayılı AK Üye Ülkelerindeki Yerel Topluluklarda Yabancı İşçilerin Yerleşimine İlişkin Karar'da⁵⁷ konuyla ilgili esaslar, tavsiyeler ve sonuç bölümleri bulunmaktadır. 1964 tarihli olması itibariyle henüz siyasi katılımından ziyade yabancı işgücünün yerleştirilmesi ve topluma genel adaptasyonu üzerinde değerlendirmeler söz konusudur. Esasa ilişkin olarak yabancı işçilerin işsizlik, işgücü piyasasının kısıtlılığı, son yıllarda sanayileşmiş ülkelerdeki olumlu ekonomik durum ve az gelişmiş bölgelerdeki işçilerin daha yüksek bir yaşam düzeyi arzusu nedeniyle üye ülkelerin çoğunda varolacağına ilişkin bir beklenti olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla bu durum, temel düzenlemelerin yapılması ve net politikaların izlenmesi gereğinin ortaya çıkacağını haber vermektedir. Yabancı işçilere Konsey üye ülkelerinde yerel yönetimler tarafından etkin bir şekilde katkıda bulunulması, bu işçilerin en basit şekilde yerel sanayi ve şirketlerde istihdam edilmesinin bir gereği olarak değerlendirilmektedir. Yerel yönetimlerden beklendiği ifade edilen katkıların, 23 Temmuz 1962 tarihli Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) Tavsiye Kararı'nda AET üye ülke belediyelerinden de beklendiği ifade edilmiştir. Bağlantılı olarak, alınan kararlar ve gerçekleştirilen düzenlemelerin Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin karşılıklı etkileşimi ile de oluştuğunu değerlendirmemiz mümkündür.

Kararda, belediye sınırları içinde yabancı işçi sayısının giderek artması nedeniyle yerel yönetimlerin bu işçilerin ihtiyaçları noktasında daha dikkatli olması; gelecek olan işçilerin alışkanlıkları ve yaşam koşullarıyla ilgili ve orada yaşayan sakinlerin refahına katkıda bulunacağıyla ilgili olarak ev sahibi belediye sınırları içinde yaşayan sakinlere ön bilgilendirmede bulunulması; gelecek işçilere de geldikleri yer ve yaşam koşullarıyla ilgili bilgi verilmesi; dil kursları sağlanarak adaptasyonun kolaylaştırılması; kalacak uygun ve yeterli koşullara sahip yer temin edilmesi ve bu alanların da toplumdan yalıtılmış olmayacak şekilde sağlanması...

⁵⁷ European Conference of Local Authorities - Resolution 49 (1964) on the settlement of foreign workers in local communities in member countries , <https://wed.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=328573&SecMode=1&DocId=624036&Usage=2> (04.01.2009)

gibi yeni gelecek yabancı işçilerin ihtiyaçlarını sağlama ve bu yapılırken de toplumdan dışlanmadan yapılması noktasında yerel yönetimlere tavsiyede bulunulmuştur.

Kararın sonuç kısmında ise, sorunlara yerel topluluk ile işbirliği içinde anında etkin çözüm üretebilecek ilk unsurun yerel yönetimler olduğu vurgulanmıştır. Bu bağlamda yukarıda belirtilen tavsiyelerin yerine getirilmesi için içinde yerel yönetimin, yabancı işgücünü istihdam eden işverenlerin, ticaret odalarının yerel birimlerinin, yerel medyanın temsilcilerinin, yabancı işçilerin kendilerinin ve tabii yabancıların yerel hayata adaptasyonunu olabildiğince düzgün şekilde sağlamakla görevli olanların bulunacağı bir komitenin oluşturulması yararlı bulunmaktadır. Yabancı işgücünün adaptasyonu ile ilgili olarak ortaya çıkan harcamalar yerel kaynakların karşılayabileceğinden fazla olursa, ortaya çıkan ek maliyeti karşılamayı üye ülke merkezi yönetimlerinin garanti etmesi önerilmektedir. Yerel yönetimlerin yapacağı tüm bu katkıların Avrupa entegrasyonunu da cesaretlendireceği vurgulanmaktadır.

1.4.2. 1968 Tarih 62 Sayılı “ Göçmen İşçilerin Yabancı Yerel Topluluklarda Yerleşimine İlişkin Karar”

1968 Tarih 62 Sayılı Göçmen İşçilerin Yabancı Yerel Topluluklarda Yerleşimine İlişkin Karar'da⁵⁸, göçmen işçilerin kabulüyle ilgili bir organizasyonun varlığı onların asimilasyonu için bir ön gereklilik olarak değerlendirilmektedir. Bu alanda uygun bir organizasyonun kurulmasının göçmen işçiler, onların aileleri ve gelmiş oldukları yerel topluluk arasında karşılıklı anlayışı kolaylaştıracağı düşünülmektedir. Karşılıklı anlayışı geliştirmek amaçlı olmasına rağmen o dönem itibariyle ortaya konulan politikanın asimilasyon olduğu kararda açıkça görülmektedir. Yine 1964 tarihli kararda da vurgulandığı gibi yerel yönetimlerin kuruluş felsefesi gereği sorunları çözümede en uygun düzey ve eşgüdüm birimleri

⁵⁸ European Conference of Local Authorities – Resolution 62 (1968) on the settlement of migrant workers in foreign local communities, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=328930&SecMode=1&DocId=633902&Usage=2> (04.01.2009)

olduğu belirtilmektedir. Gmen işçilerin kabulde ilgili düzenlemelerde yaşadığı sıkıntılarını yanı sıra kendilerine ve ailelerine dil eğitimi, konut ihtiyaı, mesleki eğitim, sağlık taramaları ve hekimlerden ana dillerinde bilgi alabilme ile yerel toplulukla bağlantı kurma ve işbirliği hakkında yardımda bulunulmasının önemi vurgulanmıştır. Son olarak, bu erevde Bakanlar Komitesi'nden g alan ülkelerin yerel topluluklarında "Avrupa" merkezleri kurulması konusunu değerlendirmesi istenmiştir.

1.4.3. 1976 Tarih 85 Sayılı "Konut İhtiyacı, ocuklarının Eğitimi, Medeni ve Siyasi Hakları İle İlgili Göçmen İşçilere Yardımcı Olmak İçin Alınan nlemlere İlişkin Karar"

1976 Tarih 85 Sayılı Konut İhtiyacı, ocuklarının Eğitimi, Medeni ve Siyasi Hakları İle İlgili Göçmen İşçilere Yardımcı Olmak İçin Alınan nlemlere İlişkin Karar⁵⁹'da da genel olarak işsizlik sonucu sanayileşmiş ülkelere göç eden işçiler için yeni iş imkanlarının yaratılmasına değinilmiş ve bunun Avrupa bölge politikasının önceliği olması gerektiği vurgulanmıştır. Bu çalışmaların tam bir çözüm oluşturmayacağı belirtilmekle birlikte sorunların zm için ortaya konulan çabaların karşılıklı anlayışın gelişimini hızlandıracağı ve böylece ortak amaçlara dayanan yarının Avrupa toplumuna erişmeye yardımcı olacağı değerlendirilmiştir. zmler için yapılacak araştırmada göz önünde bulundurulacak ilkenin, göçmen işçiler ve onların aileleriyle ev sahibi ülkenin yurttaşları arasında uygulama eşitliğinin sağlanması olduğu vurgulanmıştır. Dolayısıyla yurttaştan ayrı uygulama yapılmaması temel ilke olarak benimsenmiştir.

Yabancı işçilerin siyasi katılımı konusuna değinen ilk karar olan 1976 tarih ve 85 sayılı bu kararda, göçmen işçilerin ve ailelerinin kendilerini etkileyen konularla ilgili olarak ev sahibi ülkedeki siyasi karar alma süreçlerine tam olanakla katılımını

⁵⁹Conference of Local and Regional Authorities of Europe – Resolution 85 (1976) on the measures to be taken to assist migrant workers concerning housing, schooling of their children and civil and political rights,
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=330322&SecMode=1&DocId=654096&Usage=2> (04.01.2009)

sağlamak için ev sahibi ülkenin yurttaşlarının da içinde bulunduğu yapılara entegre edilmesi noktasında komitelerin, eşgüdüm gruplarının ve yabancıların oluşum ve faaliyetlerine ilişkin çalışmayı sürdürmek gerektiği vurgulanmıştır. Buna ek olarak kararda, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'ne ve Avrupa Parlamentosu'na yabancı işçi eşgüdüm grupları veya yabancı işçi konseyleriyle ilgili deneyimi olan yerel yönetimlerin davet edildiği bir toplantı düzenlemesi önerilmiştir.

Avrupa ülkelerinde göçmen işçilerin, genellikle yurttaşlarla aynı medeni ve siyasi haklara sahip olmadıkları belirtilmektedir. Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin 1973 tarih 712 sayılı Tavsiye Metni'nde İsveç gibi belli ülkelerin bu konudaki başarılarını ve Avrupa Topluluğu Konseyi'nin o dönemde güncel olarak üzerinde durduğu "yurttaşlar için özel haklar" taslağını dikkate alarak; Avrupa kuruluşlarından bu hususu, her bir üye ülkede göçmen işçilerin medeni ve siyasi haklarını genişletme ve ev sahibi ülkenin siyasi ve sendikal yaşamına katılımlarını temin etme anlamına gelecek şekilde bir çalışmaya dahil etmesi istenmektedir. Bu bağlamda her bir üye ülkenin seçme ve seçilme hakkını verebilir olup olmadığının da kendi anayasal yapısı içinde incelenmesi gerektiği belirtilmiştir.

1.4.4. 1977 Tarih 93 Sayılı "Göçmenlerin Medeni ve Siyasi Haklarının Genişletilmesine İlişkin Karar"

Avrupa ülkelerinin yerel yönetimlerden sorumlu bakanlarının 1976 Kasımı'nda Atina'daki ikinci konferansında göçmenler gibi olanakları kısıtlı olan grupların yerel ve bölgesel yönetim işlerinde bilgilendirilmeleri, bu işlere katılmalarının sağlanması veya kendilerine danışılması konusunda bir ilerleme sağlanmasının önemini vurgulanması, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı tarafından memnuniyetle karşılanmıştır.

Önceki kararlarda da üzerinde kısaca durulan, göçmenlerin ekonomiye olan katkıları 1977 Tarih 93 Sayılı "Göçmenlerin Medeni ve Siyasi Haklarının

Genişletilmesine İlişkin Karar⁶⁰, da kuvvetli bir şekilde vurgulanmıştır. Göçmenlerin alışmaları sayesinde ev sahibi ülkenin ekonomik gelişimine ve refahına hatırı sayılır katkılarda buldukları ve üstelik kamu hizmetlerinin finanse edilmesine de ödedikleri vergiler yoluyla da yardımcı oldukları dikkate alınarak yerel yönetimlerin karar-alma süreçlerine yeterli haklarla katılmalarının sağlanması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Henüz göçmenlere yerel düzeyde katılım hakkını vermemiş AK ye ülke hkmetlerinin bu katılım olanaklarını artırma noktasında çaba göstermesine, özellikle bu tarz hakların verilmesini değerlendirmesine ve bunların olmadığı yerde de göçmenlerin görüşlerini temsil edecek danışma meclislerinin kurulmasına olan ihtiyaç belirtilmiştir.

Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı bu kararında AK Bakanlar Komitesi'ni, Konferansın 1976 tarih ve 86 sayılı Kararı hakkında görüşünü ve buna ilişkin uygulama kararını vermeye, göçmenlerin yerel kamusal yaşama katılmaları konusunda hükümetlerarası çalışma programına eylemler koymaya, Avrupa lkelerinin yerel yönetimlerden sorumlu bakanlarından 1978'de Stockholm'de yapacakları toplantıda göçmenlerin yerel kamusal yaşama katılımları problemini incelemelerini istemeye ve bu konuyu Stockholm'deki toplantıyla bağlantılı olarak yerel yönetimlerden sorumlu bakanlar ile AK Parlamenterler Meclisi ve AK Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı temsilcilerinin de olacağı bir organizasyon hazırlamaya davet etmektedir. Dolayısıyla bu ve bundan önceki kararlarda ne çıkarılan konuların uygulama alanında yer bulmasına yönelik olarak ortak çalışmalara ağırlık verileceği anlaşılmaktadır. Göçmenlerin yerel karar-alma süreçlerine katılımının, üzerinde önemle durulan ve bu konuda ülkelerin çaba göstermesi istenen konulardan birisi haline gelmeye başladığı görülmektedir.

⁶⁰ Conference of Local and Regional Authorities of Europe – Resolution 93 (1977) on the extension of civil and political rights to immigrants, <https://wed.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=330595&SecMode=1&DocId=658606&Usage=2> (04.01.2009)

1.4.5. 1978 Tarih 101 Sayılı “Bireylerin Yerel Kamusal Yaşama Katılımlarına İlişkin Karar”

AK Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı 1978 Tarih 101 Sayılı “Bireylerin Yerel Kamusal Yaşama Katılımlarına İlişkin Kararı”⁶¹’nda, genel olarak bireylerin yerel kamusal yaşama katılım politikaları üzerinde duran yerel yönetimlerin göçmenler konusuna da özel olarak eğilmesini istemiştir. Göçmenlerin yalnızca ulusal politikanın konusu olmadığı ve onlara ilişkin sınırlılıkların ve olanakların yerel düzeyde de ele alınması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca Konferans, bu 101 nolu kararına bir özet metnini Bakanlar Konferansı görüşmelerine bir katkı olması amacıyla eklemiştir. Göçmen işçilerin durumlarıyla ilgili olarak, 1977 tarih 93 sayılı kararında belirttiği yerel yönetimlerden sorumlu bakanlar ile AK Parlamenterler Meclisi ve AK Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı temsilcilerinin de olacağı bir organizasyon hazırlanması çağrısını yineleyerek bu önerinin halen kabul edilmemesinden duyduğu üzüntüyü ve böyle bir organizasyonun olmasına olan istek ve inancını belirtmiştir. Ayrıca göçmen sorunlarıyla ilgili bakanların olduğu bir ad hoc konferans için İsveç Hükümeti’nin girişimde bulunmasını memnuniyetle karşılamıştır.

101 nolu Karar yukarıda belirtilen temennilerden oluşmakla birlikte esas önemli nokta kararın sonuna eklenen metindir. 7-8 Eylül 1978 tarihinde Stockholm’de Yerel Yönetimlerden Sorumlu Avrupalı Bakanlar Konferansı’na katkıda bulunmak amacıyla Avrupa Yerel ve bölgesel Yönetimler Konferansı’nın katkısı olarak ifade edilen bu metin iki ana başlıktan oluşmaktadır. İlk başlık, yurttaş katılımı ve yerel demokrasi, ikinci başlık ise yerel işlere göçmenlerin katılımı şeklindedir. Bu ikinci başlıkta öncelikle bireylerin yerel kamusal yaşama katılımı sorununun göçmen işçiler söz konusu olduğunda daha keskin ve sorunlu bir hal aldığı belirtilmiştir. Göçmen işçilerin aileleriyle birlikte Avrupa’da 12 milyon gibi yüksek bir rakama ulaştığı ifade edilerek yerel yönetimlerin işlemlerinde bu kesime

⁶¹ Conference of Local and Regional Authorities of Europe – Resolution 101 (1978) on the participation of the individual in local public life,
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=330817&SecMode=1&DocId=661966&Usage=2> (04.01.2009)

yurttaşlara davrandığı gibi davranması ve uygulama eşitliği sağlaması gerektiği vurgulanmıştır. Buna gerekçe olarak, daha önceki kararlarda da yer alan göçmenlerin ekonomiye yaptıkları katkılar, vergi ödemeleri vb. gibi yerleştikleri yerlere olan olumlu etkilere değinilmiştir. Medeni haklarda eşitliği sağlamanın özellikle genç nüfus arasında olumsuz ruh halini, kuşkuculuğu ve potansiyel hayal kırıklığını önlemeye yardım edebileceği değerlendirilmiştir.

Karara göre, uygulama eşitliğinin sağlanabilmesi için yerel topluluk işlerine yeterli derecede bir katılım gerekmektedir. Bunun başarılabilmesi için de şüphesiz özel koşulların ve kolaylıkların sağlanması gerektiği vurgulanmıştır. Ayrıca göçmen işçi ve ailelerinin optimal katılımının sağlanması, yerel topluluğa yeterli derecede entegrasyonu da gerektirmektedir. Buna karşın belirtilen sonuca ulaşmak için gerek ulusal gerekse yerel düzeyde ciddi koordinasyon eksikliği bulunduğu Konferans tarafından vurgulanmıştır. Bu eksikliklerin üstesinden gelmek için somut çalışmalar gerektiği belirtilerek özellikle göçmenlerin belediye işlerine tam anlamıyla katılımlarının (full participation) sağlanması önündeki büyük engeller üzerinde çalışılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu büyük engellerden bir tanesi dile hakimiyet eksikliği ve bir diğeri göçmen işçiler arasında nitelikli liderlerin eksikliğidir. Ayrıca daha genel olarak, iş güvenliği, yeterli konut ve sosyal güvenlik konuları gelmektedir. Bu unsurlar belirtildikten sonra metinde bunlarla bağlantılı olarak neler yapılması gerektiğine genel olarak değinilmiştir.

Yapılan tüm bu önemli önerilerin yanında çok daha önemli bir konu hala yerli yerinde durmaktadır. Göçmen işçiler adapte olacakları topluluğa çok üst düzeyde bir entegrasyonu başarsalar bile yurttaşların katılıma ilişkin normal demokratik hakları noktasında dışarıda bırakılmaktadırlar. Dolayısıyla yurttaş olmayanlar, oy verme hakkına sahip değildir ve böylece kendilerini yöneteceklerin seçimine yardımcı olamamaktadırlar. Bu bağlamda Konferans, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin 1977 tarihli ve 799 sayılı "Yabancıların Siyasi Hakları ve Durumlarına İlişkin Tavsiye Metni"nde konuya ilişkin görüşleri ve Parlamenterler Meclisi'nin Bakanlar Komitesi'ne tavsiyelerini hatırlatmakta fayda görmüştür. Buna göre, yabancıların yerel yönetim düzeyinde görüşlerini temsil edecek danışma

meclislerinin kurulmasına ilişkin detaylı önerilerin hazırlanması önerilmiş ve üye ülkeler, İsveç gibi halihazırda yabancılara yerel düzeyde oy hakkını garanti eden bir ülkenin kazandığı deneyimleri incelemeye davet edilmiştir. Konferans, Stockholm’de temsil edilen hükümetlerin bu tavsiyeleri çok ciddi bir şekilde değerlendirmesini istemiştir.

Kararda, çok olumlu görülen İsveç deneyiminin diğer Avrupa ülkelerinde de birkaç örneği ortaya çıkardığı belirtilerek bunlara değinilmiştir. Örneğin, İsviçre’deki Neuchâtel Kantonu’nda İsviçre’de en az beş yıldır ve bulunduğu belediyede de bir yıldan fazla süredir oturan yabancılar oy verebilmektedirler. Birleşik Krallık’ta da İrlanda Cumhuriyeti ve İngiliz Uluslar Topluluğu ülkelerinin yurttaşları Birleşik Krallık yurttaşlarıyla aynı koşullarda yerel seçimlerde yer alabilmektedirler. Hollanda da ise göçmenler mahalle meclisleri seçimlerinde yer alabilmektedirler. Ayrıca bu meclislere Hollanda yurttaşlarıyla aynı koşullar altında seçilebilmektedirler. Bu ülkelerde şimdiye kadar eşit politik hakları sağlamak olanaksız olarak görülürken, henüz yeni olan Konferansın 1977 tarih ve 93 sayılı kararındaki isteğinde de yer alan göçmen işçiler için yerel ve bölgesel danışma meclislerinin kurulmaya başlanmasının çok önemli olduğu ve bu tarz komitelerden birinin Belçika’da kurulup uygulamaya geçtiği belirtilmiştir.

Problemlerin çözümünde göçmenlere yerel düzeyde tam katılım imkanlarının sağlanması yerel ve ulusal yönetimlerin acil zorunluluklarından birisi olarak ifade edilmiştir. Özellikle demokratik katılım haklarını Avrupa Konseyi üye ülkelerinin karşılıklı temelde sağlamasının ulusal yönetimler tarafından ortaklığa gidecek bir aşama olarak görülmesi gerektiği vurgulanmıştır. Bunun ortak bir Avrupa yurttaşlığının nihai hedefi doğrultusunda önemi bir adım olduğu belirtilmiştir. Belirtilen politik hakları karşılıklı olarak garanti etmeyi de içeren üye ülke yurttaşlarına uygulama eşitliğinin sağlanması ilkesinin tanınmasının, daha önce Avrupa Parlamentosu tarafından da ileri sürüldüğü⁶² ifade edilmiştir. Ayrıca Konferans tarafından metinde bunun sadece Dokuzlar Avrupası’yla sınırlı olmasını

⁶² Report on the granting of special rights to the citizens of the European Community in implementation of the decision of the Paris Summit of December 1974, Rapporteur: Mr. M. Scelba, Document 346/77.

zorlayıcı bir neden bulunmadığı belirtilerek bilakis Avrupa Konseyi'nin kapsadığı tüm 20 ülkeyi içeren demokratik topluluğa genişletilmesi fazlasıyla uygun olduğu vurgulanmıştır.

1.4.6. 1992 Tarih 236 Sayılı “Avrupa’da Çokkültürlü Entegrasyon için Yeni Bir Belediye Politikası ve Frankfurt Deklarasyonu’na İlişkin Karar”

Daimi Konferans, 1992 Tarih 236 Sayılı “Avrupa’da Çokkültürlü Entegrasyon için Yeni Bir Belediye Politikası ve Frankfurt Deklarasyonu’na İlişkin Karar”⁶³, da, Avrupa Konseyi üye devletlerinde Avrupa devleti uyruklu ve hızlı bir şekilde Avrupa dışı devlet uyruklu yerleşik nüfus oranının arttığını belirtmektedir. Üye ülkelerdeki bu nüfusun ikinci ve üçüncü neslinin varlığı dikkate alınarak artık kalıcı hale geldiğini vurgulamaktadır. Dünyadaki ekonomik, sosyal ve siyasal dengesizlik nedeniyle Avrupa’nın gelecekte de göç akışına sahne olacağı ve eğer bu durum düzeltilemezse Avrupa’nın bir göç kıtası olacağı belirtilmiştir. Bu bağlamda Avrupa toplumlarının geri dönülemez biçimde çoketnikli ve çokkültürlü toplumlar olacağı ifade edilmiştir. Bu çerçevede Özgür ve demokratik Avrupa’ya ulaşmada toplumda yabancı ve göçmenlerle ilgili bilgisizlikten veya bilgilerin gizlenmesinden kaynaklanan hatalı bilgilerin ve önyargıların çözülmesi gereken temel bir sorun olduğu ifade edilerek aksi durumun korkuya, reddetmeye, yabancı düşmanlığına ve hatta ırkçılığa dayanan davranış ve tarzların ortaya çıkışını cesaretlendireceği vurgulanmıştır. Göçle bağlantılı olarak ortaya çıkan her türlü problemle ilk önce bu grupların yerleştiği kentlerin karşılaşması ve asıl yükü taşınması nedeniyle kent yönetimlerinin konuyla ilgili sorunların çözümünde yetki ve kaynaklarının artırılması gerektiği özellikle vurgulanmıştır.

Kararda göçmen kökenli kişi ve grupların hukuki ve siyasal statülerinin ülkeden ülkeye büyük ölçüde değiştiği belirtilmektedir. Özellikle bazı Avrupa ülkelerinde göçmen nüfusun büyük oranda bu ülkenin eski kolonilerinden geldiği,

⁶³ Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe- Resolution 236 (1992) on a new municipal policy for multicultural integration in Europe and the Frankfurt Declaration, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=325666&SecMode=1&DocId=602020&Usage=2> (04.01.2009)

yine bazı Avrupa devletlerinin vatandaşlığa kabulü kolaylaştırmasına rağmen bazılarının zorlaştırdığı, sadece bir kaç Avrupa devletinin yerleşik yabancılara yerel seçimlerde oy kullanma hakkını verdiği ve bunlardan seçimlere katılma hakkını da tanıyanların sayısının bir elin parmaklarını geçmediğinin altı çizilmiştir.

Daimi Konferans bu kararına Frankfurt Deklarasyonu metnini (Avrupa’da Çokkültürlü Entegrasyon İçin Yeni Bir Belediye Politikasına Doğru) ek olarak vermiş ve metin içinde de atıflarda bulunmuştur. 29-31 Mayıs 1991’de Almanya’nın Frankfurt Kenti’ndeki toplantıda yayınlanan deklarasyonda 5 numaralı başlık altında göçmenlerin yerel kamusal yaşama etkin katılımı konusu değerlendirilmiştir. Buna göre, öncelikle göçmenlerin hiçbir ayrıma uğramaksızın yerel düzeyde kamusal danışma prosedürlerinde etkin bir şekilde yer alması, yerel düzeyde karar-alma sistemi içinde göçmenlerin ihtiyaçlarını tartışacağı ve görüşlerini ortaya koyabileceği danışma meclislerinin kurulması gerektiği belirtilmiştir. Bunun yanı sıra ülkede belli bir süredir yasal olarak ikamet eden tüm yabancıların oy verme ve seçimlere katılma hakkını tanıyan ülkelerin sayısının artmakta olduğunu vurgulayarak o an itibariyle Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi tarafından incelenmekte olan “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Avrupa Sözleşmesi Taslağı”nın hızlıca kabul edilmesi ve Avrupa Devletlerince yürürlüğe sokulması istenmiştir.

1991 yılında Frankfurt Deklarasyonu’nda ifade edilen bu son talebin 236 sayılı AKYBYK Kararı incelendiğinde kısmen gerçekleşmiş olduğu görülmektedir. 1992 yılı itibariyle “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme”nin Bakanlar Komitesi tarafından kabul edilerek imzaya açıldığı ve bu yolda önemli bir adım olduğu belirtilmiş ve bunun Maastricht Zirvesi’nde alınan ve yalnızca Avrupa Topluluğu üye devlet uyruklarına uygulanacak olan kararları tamamlar nitelikte olduğu da vurgulanmıştır. 1992 Tarih ve 236 Sayılı bu AKYBYK Kararı yayınlandığında “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Avrupa Sözleşmesi” imzaya açılmış olup henüz yürürlüğe girmemiş durumdaydı.

1.4.7. 1992 Tarihli “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme”

Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin yerleşik yabancıların kamusal yaşama katılımı ve topluma entegrasyonu ile ilgili olarak 1992 yılına kadar yayımlanmış olduğu tavsiye metinleri ve kararlar, 5 Şubat 1992 tarihinde Strasbourg'da imzaya açılan “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme⁶⁴” ile somutlaşmıştır. Her ne kadar bu sözleşme 1992'de imzaya açılmış olsa da en az dört devlet tarafından imzalanıp onaylanınca yürürlüğe girmesi koşulu bulunduğundan 1 Mayıs 1997 yılında yürürlüğe girebilmiştir. Daha önce de belirtildiği gibi 4 Temmuz 2011 tarihi itibarıyla 47 Avrupa Konseyi üyesi devletten 13 tanesi sözleşmeyi imzalamış ve bunlardan 8 tanesi onaylayarak yürürlüğe koymuş bulunmaktadır.

Sözleşme incelendiğinde öncelikle önsözde bu sözleşmenin hangi temel değerlere ve ilkelere dayandığı ortaya konulmuştur. Buna göre, üye ülkelerin ortak miras ve idealler doğrultusunda insan hakları ve temel özgürlüklere saygı göstererek daha büyük bir birliği sağlamak, Avrupa Konseyi'nin tüm sözleşmelerinde olduğu gibi bu sözleşmede de temel amaçtır. Bu çerçevede yabancıların ülke içinde ikametinin artık Avrupa toplumlarının kalıcı bir özelliği olduğunun ve yerleşik yabancıların yerel düzeyde genel olarak vatandaşlarla aynı sorumluluklara sahip olduğunun göz önünde tutulması gerektiği özgün noktalar olarak vurgulanmıştır. Bunun yanı sıra, yerleşik yabancıların yerel topluluk yaşamına ve refahının gelişmesine aktif bir şekilde katılımını artırmanın ve özellikle yerel kamu işlerine katılma imkanlarının geliştirilmesinin onların yerel topluluğa entegrasyon oranını yükselteceği belirtilmiştir. Bu gereklilik birlikte yaşayabilmeyi kolaylaştıracak bir husus olarak değerlendirilmiştir.

Sözleşme öngördüğü haklar itibarıyla değerlendirildiğinde A, B ve C biçiminde üç ana bölümden oluşmaktadır. Sözleşmenin birinci maddesine göre, bu sözleşmeye taraf her bir devlet A, B, C bölümlerini uygulayacaktır. Ancak, herhangi

⁶⁴ Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm> (10.05.2007)

bir akit devlet B ya da C bölümlerinden birini veya her ikisini de uygulamama hakkını saklı tuttuğunu beyan edebilmektedir. Bu şekilde uygulamama hakkı tanınmasının nedeni, sözleşmenin yürürlüğe girmesi için gerekli olan dört üye ülkenin onayında aranmalıdır. Çünkü en az dört üye ülkenin sözleşmeyi onaylayabilmesi ve imza ile onay sayısının artabilmesi, konunun kendine özgü önemi bakımından ancak esnek koşulların sağlanabilmesiyle mümkündür. Bu bakımdan AYBYK küçük ama sağlam adımlarla ilerlemeyi ve bu arada ülkelerin hazırlıklarını tamamlayarak sözleşmeyi imzalamalarını sağlamayı hedeflemiştir.

Sözleşmeye taraf olan her bir devlet için A bölümü (3. ve 4. maddeler) uygulanması gerekli olan bir bölümdür. Bu bölüm “ifade, toplanma ve dernek kurma özgürlükleri” olarak ifade edilmektedir. “Uygulamama” olanağı sunulan bölümlerden B bölümü (5.madde) “yerleşik yabancıları yerel düzeyde temsil edecek istişari organlar” konusunu ele almaktadır. Buna göre sözleşmeye taraf olan her devlet, alanında önemli sayıda yerleşik yabancı bulunan yerel yönetimlerin istişari organlar kurmasına veya başka kurumsal düzenlemeler yapmasına mâni olacak engellerin bulunmamasını sağlamak durumundadır. Ayrıca her taraf devlet, istişari organların oluşumunda da gerçek temsilin ortaya çıkışını sağlayacaktır. Bu çerçevede istişari organlarda veya diğer kurumsal düzenlemelerde var olan yerleşik yabancıların temsilcilerinin, ilgili yerel yönetimin idari alanındaki yerleşik yabancılar tarafından seçilebilmesini veya yerleşik yabancıların müstakil dernekleri tarafından atanabilmesini sağlaması gerekmektedir.

Uygulamama olanağı sunulan bölümlerden olan C bölümü (6. ve 7. maddeler) ise bu çalışmada incelenen “yerel yönetim seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı” konusunu ele almaktadır. Bu bölümü uygulamayı kabul eden her bir taraf devlet, devletin kendi uyruklarından talep ettiği aynı yasal yükümlülükleri yerine getirmesi ve ayrıca seçimlerden önce ilgili devlette beş yıldır yasal olarak sürekli yerleşik olması koşuluyla her bir yabancıya yerel yönetim seçimlerinde seçme ve seçilme hakkını vermeyi üstlenmektedir. Sözleşmenin bu maddesinde esas olarak seçme ve seçilme hakkının birlikte tanınması gerekliliğinin benimsenmesi isteği yer almaktadır. Ancak daha önce de vurguladığımız gibi devletlerin bu konuda geçmişe

göre çok radikal bir değişiklik yapması yerine hızlı olmayan emin adımlarla ilerlemesi yaklaşımının daha çok önemsendiği anlaşılmaktadır. Bu görüşten hareketle 6. maddenin 1. paragrafında akit devletin seçme ve seçilme hakkını tanıması gerektiğine değinilmekle birlikte aynı maddenin 2. paragrafında akit devlete bu hakkın kullanımını yalnızca seçme hakkıyla sınırlaması imkanı da tanınmıştır.

Madde 7’de, 6. maddede öngörülen beş yıllık sürekli yerleşiklik koşulunun her akit devletin tek taraflı işlemi veya iki yada çok taraflı anlaşmalarla daha kısa bir süre olarak belirlenmesinin mümkün olduğu belirtilmiştir. Sözleşmenin ortaya koyduğu koşullara nazaran daha az kısıtlayıcı bir koşulun benimsenmesi halinde daha az kısıtlayıcı olanın geçerli olacağı vurgusu, sözleşmenin 9. maddesinin 5. fıkrasıyla da tutarlıdır. Madde 9’un 5. fıkrasında, bu sözleşmedeki hiçbir şeyin taraflardan herhangi birisinin kanunlarıyla veya tarafı olduğu başka bir anlaşmayla garanti ettiği herhangi bir hakkı sınırlayıcı ve ortadan kaldırıcı şekilde yorumlanamayacağı belirtilmiştir.

Sözleşmenin yürürlüğe giriş tarihi 1997 olmakla birlikte Sözleşmeyi uygulayan Avrupa Konseyi üye devlet sayısı, toplam üye sayısı ile kıyaslandığında çok azdır. Bu isteksizliği ortadan kaldırmak ve yerleşik yabancıların kamusal yaşama katılımlarının kolaylaştığı yerleşim sayısını artırmak için çeşitli çabalar ortaya konulmuştur. Bu çalışmalardan birisi de 5-6 Kasım 1999 tarihinde Fransa’nın Strasbourg Kenti’nde yapılan ve 20 Avrupa Konseyi üye ülkesinden 400 katılımcının yer aldığı Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına İlişkin Konferans’tır. Bu konferansın sonuç bildirisinde Avrupa kuruluşlarına, Avrupa Konseyi üye devletlerine ve bunların yerel yönetimleriyle siyasi partilerine çağrıda bulunularak uyruk ayrımı yapılmaksızın yerleşik yabancılara yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkının verilmesi istenmiştir. Halen sözleşmeyi imzalamamış bulunan Avrupa Konseyi üye ülkelerinden sözleşmeyi imzalayıp yürürlüğe koymaları istenerek yerleşik yabancılara kökenlerine bakılmaksızın yerel seçimlerde oy hakkının verilmesinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi temelinde kaçınılmaz bir gereklilik haline geldiği vurgulanmıştır. Demokrasi, özgürlük ve zenginlik idealine dayanan bir Avrupa’nın inşasının ancak tüm yerleşiklere tam katılım hakkının

sağlanmasıyla mümkün olabileceği belirtilmiştir. Genel olarak bakıldığında konferansın sonuç bildirisi, demokratik bir Avrupa için kişilerin katılımının önemi üzerinde duran ve bunun önündeki engellerin kaldırılmasını isteyen bir temenni metni görünümündedir.

1.4.8. 2000 Tarih 92 Sayılı “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Karar”

2000 Tarih 92 Sayılı Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Karar'da⁶⁵ Kongre tarafından yerleşik yabancılarla ilgili hususların çoğu Avrupa ülkesinde güncelliğini koruduğu belirtilerek bunun altı çizilmiştir. 1999 tarihli Strasbourg Konferansı'nda ortaya çıkan Strasbourg Bildirisi'nin özellikle 8. maddesinde, tüm yerleşiklerin yararına olacak şekilde çeşitli katılım biçimleri yoluyla karşılıklı anlayışın daha da derinleştirilmesinin yerel yönetimlerin ortaklığında gerçekleştirilmesinin Kongre'den istenmesi hususu Kongre tarafından dikkate alınmıştır. Kongre aldığı kararda açıkça, Avrupa ülkelerinde hangi ülke kökenli olursa olsun uzun dönemdir ve yasalara uygun olarak yerleşik olan kişilerin demokratik ilkeler çerçevesinde yerel düzeyde politik yaşamın dışında tutulmaması gerektiğini vurgulamıştır. Bu haklardan yararlanmanın kentlerdeki sosyal uyumu, hoşgörünün sürmesini ve topluluklar arasındaki barışı sağlamak için önemli olduğuna inanmaktadır.

Kongre, Avrupa yerel ve bölgesel yönetimlerini, referandumlarda ve yerel danışma prosedürleri içerisinde yerleşik yabancılara oy hakkını tanımaya, halihazırda çoğu Avrupa kentinde yerel ve bölgesel düzeyde var olan örneklerden esinlenerek yerleşik yabancıların temsil edileceği danışma meclislerini kurmaya, bu danışma meclislerini de yalnızca danışma rolüyle sınırlamaktan ziyade inisiyatif alma ve yerleşik yabancıların taleplerini içeren teklifleri belediye meclislerine iletme gücüyle donatmaya ve bu bağlamda da yeterli personel ve bütçeyi kendilerine sağlamaya

⁶⁵Council of Europe, Resolution 92 (2000) on the participation of foreign residents in local public life [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES\(2000\)092&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES(2000)092&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679) (27.12.2008)

davet etmektedir. Genel anlamda bu karar da bir telkin ve davet kararı konumundadır.

1.4.9. 2002 Tarih 141 Sayılı “Danışma Meclisleri İle İlgili Olarak Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Karar”

Kongre, 2002 Tarih 141 Sayılı Danışma Meclisleri İle İlgili Olarak Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Karar’da⁶⁶ yerleşik yabancıların yerel kamusal yaşama katılımlarına ilişkin yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarının verilmesini daha önceki kararlarında olduğu gibi demokratik ilkeler çerçevesinde değerlendirmekle birlikte esasen danışma meclislerinin önemine odaklanmıştır. Bu bağlamda yasal olarak uzun süreli yerleşik olan yabancılara oy hakkını vermeyen ülkelerdeki ve yine bu hakkı hangi ülke kökenli olduğuna bakmaksızın yerleşik yabancılara tanıyan ülkelerdeki danışma meclislerini gözlemlediğini belirterek danışma meclisleri hakkında yeterli bilginin olmadığını ve hatta özellikle Avrupa düzeyinde kasaba ve şehirler arasında deneyimlerin paylaşıldığı bir “deneyim bilgi havuzu”nun yokluğunu vurgulamıştır. Yine bu konu üzerine odaklanarak ilgili kasaba ve kentler yanında Avrupa’daki diğer kentlerin de kullanabileceği; danışma meclislerinin oluşumu ve fonksiyonelliği hakkında yerleşik yabancılar için temel kılavuz olacak bir el kitabının hazırlanması kararı verilmiştir. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi tarafından bu el kitabı “Yerleşik Yabancılar İçin Yerel Danışma Meclisleri-El Kitabı”⁶⁷ adıyla 2004 tarihinde yayınlanmış bulunmaktadır. Bu el kitabında yabancılar için danışma meclislerinin gördüğü fonksiyonlar ve oluşumları gibi hususlar çeşitli ülkelerden örnekler ile kısa bir şekilde değerlendirilmiştir.

⁶⁶ Council of Europe, Resolution 141 (2002) on the participation of foreign residents in local public life: consultative bodies ,
[https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES\(2002\)141&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES(2002)141&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679)
(27.12.2008)

⁶⁷ Council of Europe, **Local Consultative Bodies for Foreign Residents- A Handbook**, Council of Europe Publishing, 2004, Strasbourg.

1.4.10. 15-16 Eylül 2003 – Stuttgart/Almanya “Yabancıların Avrupa Kentlerine Entegrasyonu ve Katılımı Konferansı Sonuç Deklarasyonu”

Konferans’ın Sonuç Deklarasyonu’nda⁶⁸ çeşitli politik düzeyler (ulusal bölgesel, yerel) arasındaki işbirliğini artırmak ve sivil toplum ile aşağıdaki üç öncelikli stratejik amacı gerçekleştirmek için çağrıda bulunulmuştur ve bunların ancak birlikte çalışılarak gerçekleştirilebileceği ifade edilmiştir.

- 1- Hukuki ve fiili fırsat eşitliğini ve herkes için aynı hak ve yükümlülükleri mümkün kılacak entegrasyon ve katılımı sağlamak.
- 2- Hoşgörü ruhu içinde, özellikle ifade özgürlüğü ve ibadet özgürlüğünün olduğu bireysel hak ve özgürlüklere saygı göstererek barış içinde birlikte yaşamak
- 3- Kent yaşamını ve kamu hizmetlerini kültürlerarası açık hale getirerek kültürel farklılığı bir kaynak olarak kullanmak.

Belirtilen bu üç amacın yalnızca farklı politik katmanlar arasındaki işbirliği ile gerçekleştirilebileceği belirtilerek Avrupa düzeyinde, ulusal düzeyde ve yerel düzeyde yapılması gerekenler vurgulanmıştır. Avrupa düzeyinde öncelikle Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği arasında tüm üye ülkelerde aynı düzeyde insan haklarını temin etmek için sıkı bir işbirliği olması gerektiği belirtilmiştir. Göç alan, transit ve göç veren ülkeler arasında politik diyalogu sağlayacak ortak bir platform oluşturulması çağrısında bulunulmuştur. Ulusal düzeyde dikkati çeken çağrılara bakıldığında ise öncelikle vatandaşlığın kazanımının kolaylaştırılması ve çifte vatandaşlığın da mümkün kılınması talep edilmiştir. Ayrıca ulusal anayasalar yoluyla uzun süredir bir belediyede yerleşmiş bulunan tüm kişilerin yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkının mutlaka tanınması istenmiştir. Yerel ve bölgesel düzeyde ise toplumun farklı gruplarının katılımını sağlamak için bir entegrasyon paketi ortaya konulmasının elzem olduğu belirtilmiştir. Entegrasyon ve katılımın, uzun süredir kentte yerleşik olan ve yeni gelen kişilere “bilgi verme” temelinde sağlanması gerektiği vurgulanarak ırkçılıkla mücadelenin birlikte yürütülmesi gerektiğinin altı

⁶⁸ Council of Europe, **Foreigners’ Integration and Participation in European Cities**, Council of Europe Publishing, 2003, Stuttgart Germany, ss. 109-111.

çizilmiştir. Kentte farklı ulusların barış içinde birlikte yaşamasının, fırsat eşitliğinin herkes için tam olarak var olması ile teşvik edilip sürdürülebileceğine dikkat çekilmiştir.

1.4.11. 2004 Tarih 181 Sayılı “Göçmenlerin Avrupa Kentleri ve Bölgelerine Entegrasyonu ve Katılımı İçin Bir Pakt” Kararı

Yerel Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin 2004 Tarih 181 Sayılı “Göçmenlerin Avrupa Kentleri ve Bölgelerine Entegrasyonu ve Katılımı İçin Bir Pakt” Kararı⁶⁹,nda önceki alınan kararlar ve toplantı sonuçlarına vurgu yapılarak bunların aynen benimsendiği belirtilmiştir. Göçmen entegrasyonu ve katılımı için bir pakt oluşumu gerektiği sonucuna varılmıştır. Göçmen akımlarından doğrudan etkilenen yerel ve bölgesel yönetimlere yardım etmek için göçmenlerin entegrasyonunun paylaşılması gereken bir sorumluluk olduğu vurgulanmış ve bu sorumluluğun ulusal düzeyin yanı sıra Avrupa düzeyinde de dayanışmayı gerektirdiği ifade edilmiştir. Ayrıca yerel ve bölgesel yönetimlerin entegrasyon programlarını uygulayan anahtar konumdaki unsurlar olmasına karşın göç ve entegrasyon konusunda karar vermeye yeterince dahil edilmemeleri eleştirilmiştir.

Kongre ayrıca, fırsat eşitliğinin ancak yeterli beşeri ve mali kaynak gerektiren bir dizi spesifik alanda pozitif ayrımcılık ile sağlanabileceğinin altını çizmiştir. Avrupa'daki tüm yerel ve bölgesel yönetimlerin, aşağıda yer alan yollarla göçmenlerin entegrasyonunu ve katılımını teşvik amacıyla 2003 tarihli Stuttgart Deklarasyonu'ndan yararlanması çağrısında da bulunulmuştur. Buna göre,

- Belirtilen konulara yüksek politik öncelik verirken “entegrasyon için gerçek bir pakt”a yerel düzeyde tüm oyuncuları dahil ederken aynı zamanda bu konu üzerinde tüm yerleşikler ile hassas bir iletişim politikası uygulamak gerekmektedir.

⁶⁹ Conference of Local and Regional Authorities of Europe - Resolution 181 (2004) on a pact for the integration and participation of people of immigrant origin in europe's towns, cities and regions, [https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=RES\(2004\)181&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C#P6_21](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=RES(2004)181&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C#P6_21) (12.05.2011)

- Özellikle eğitim, iş, dil becerisi, konut ve sosyo-kültürel programlar gibi göçmen yerleşiklerin spesifik ihtiyaçlarının tüm politika sektörlerinde dikkate alınması gerekmektedir.

- Tüm yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkına sahip olup olmadığına bakılmaksızın Kongre'nin hazırlanmış olduğu el kitabı temelinde yerel danışma veya entegrasyon komiteleri kurulması istenmektedir.

2004 tarih 181 sayılı Karar'da Stuttgart Deklarasyonu ekte verilerek yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarının tanınmasının gerekli olduğu bir kez daha vurgulanmıştır.

1.4.12. 15 Ekim 2010- Strasbourg/Fransa “Yerleşik Yabancıların Yerel Kamusal Yaşama Entegrasyonu Konferansı Deklarasyonu”

15 Ekim 2010 tarihli Strasbourg Konferansı⁷⁰, Avrupa Yerel Demokrasi Haftası çerçevesinde Strasbourg Kenti, Strasbourg Yerleşik Yabancılar Meclisi, Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi ortaklığında yapılmış ve Konsey üyesi ülkelerin yerel ve bölgesel yönetim temsilcilerinin, Avrupalı uzmanların ve yerleşik yabancı derneklerinin katılımıyla aşağıdaki hususlar deklare edilmiştir.

Deklarasyonda, çok çeşitli kültürden insanların yuvası olan kasabalar ve kentlerde yerleşik yabancıların kendi yaşadıkları toplulukların yaşamına tam ehliyetli olarak katılmalarının gerektiği, ek olarak yerel işlerde söylenecek sözlerinin olduğu ve böylece yerleşik yabancıların yerel yaşama katılımlarının daha da yaşamsal hale geldiği düşünülmektedir. Ayrıca ayırım yapılmaksızın tüm yerleşik yabancılara Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi temelinde yerel düzeyde seçme ve seçilme

⁷⁰ Council of Europe, Declaration of the Conference on Integrating Foreign Residents into Local Public Life Strasbourg (France), 15 October 2010
<https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=20101015-FOREIGN-RESIDENTS-declaration&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> (12.05.2011).

hakkının tanınmasının şimdi geçmişte olduğundan kesinlikle daha hayati olduğu vurgulanmıştır. Bu yurttaşlık haklarının yalnızca AB yurttaşlarına tanınıyor olması ayrımcı bir uygulama olarak nitelendirilmiştir. Bu bağlamda 1999 Strasbourg Deklarasyonu'na atıfta bulunularak Avrupa kurumlarına, Avrupa Konseyi üye devletlerine ve bunların yerel yönetimlerine ve ayrıca siyasi partilerine tüm uluslardan yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını elde edebilmesini sağlamaları için ivedi ve ısrarlı bir başvurunun olduğu ilan edilmiştir. Ayrıca Avrupa Konseyi'nin Yerleşik Yabancıların Yerel Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşmesi'nin hiçbir sürecini (imza, onay ve yürürlük) işletmemiş Avrupa Konseyi üye devletleri bu sözleşmeyi yürürlüğe sokmaya davet edilmektedir. Avrupa yerel yönetimlerinin daha katılımcı ve demokratik olabilmeleri için yabancıların doğrudan yerel seçimlere katılabilmeleri ve ayrıca bunların danışma meclislerinin de dikkate alınması gerektiği vurgulanmıştır. Nihai olarak demokrasi, özgürlük ve refah dolu tam demokratik Avrupa'yı oluşturmada tüm yerleşiklerin tam yurttaş gibi yer alması gerektiğine olan inanç vurgulanmıştır.

Görüldüğü gibi yerleşik yabancıların yerel kamusal yaşama katılımlarının seçme ve seçilme haklarının sağlanarak gerçekleştirilmesine olan talep ve ancak bu şekilde daha demokratik bir Avrupa'nın oluşabileceği vurgusu, incelediğimiz kararlardan da görüleceği üzere yıllar itibariyle artan ölçüde kendisini göstermektedir. Demokratik bir Avrupa için önemli bir nüfusun yerel siyasi hayattan dışlanması yerelden gelişen demokrasinin daha başlangıçta sekteye uğramasına neden olmaktadır. Bu sekteye uğratışlardan birisi de AB yurttaşlığı ile yerleşik yabancılar arasında yaratılan ayrımcılıktır. Bu husus AB yurttaşlığı başlığı altında incelenmiştir.

Avrupa Konseyi'nin yerleşik yabancılarla ilgili olarak kabul ettiği Sözleşme'nin 1997 yılında yürürlüğe girmesiyle ve Avrupa Birliği'nin AB vatandaşlığı çerçevesinde üye ülkelerdeki yerel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde AB üye devlet uyruğuna sahip yerleşik yabancılar oy kullanma hakkını tanınmasıyla AB ve Avrupa Konseyi'nin yerleşik yabancıların siyasi

haklarına ilişkin politikalarının ve kabul ettiği belgelerin birlikte değerlendirilmesi daha da önemli hale gelmiştir.

1.5. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN YERLEŞİK YABANCILARA İLİŞKİN POLİTİKALARI

1.5.1. Avrupa Parlamentosu Seçimlerinde ve Yerel Seçimlerde Seçme ve Seçilme Hakkı ve AB Vatandaşlığı Kavramı

Avrupa Birliği'nde vatandaşlık ile seçme ve seçilme hakları üzerine olan tartışmanın kökleri bunun 1970'lerde kurumsal olarak tartışılmasından çok önceye gitmektedir. Avrupa Parlamentosu henüz resmi olarak bu adı kullanmadan önce kendisine Avrupa Parlamenterler Meclisi (European Parliamentary Assembly) denilmekteydi. Meclis, 1962 yılında Avrupa Parlamentosu adını almıştır⁷¹. Meclis ilk zamanlarında ulusal parlamentolardan gelen parlamenterlerden oluşuyordu ve bu parlamenterler ikili bir güce sahip oluyorlardı. Öncelikle Avrupa seçimlerinde seçme ve seçilme hakkını, ikinci olarak da ikamet edilen yerden Avrupa seçimlerine ve yerel seçimlere katılma hakkını değerlendirmeye Parlamentoyu yönelten iki temel etkenin varlığından söz edilebilir. Bunlardan ilki "parlamento olma" ile ilgilidir. Çoğu parlamenter, kendi ulusal düzenleri içinde yerleşmiş olan parlamentoculuk ve demokrasi hakkındaki kavramlaştırmaları içselleştirmişlerdir. Dolayısıyla bir parlamentonun demokratik olarak nasıl oluşması gerektiğini bilmektedirler. Diğer bir etken ise, Batı Avrupa işbirliği sonucu bir ülkeden diğerine üretim faktörlerinin serbest dolaşımı nedeniyle (bunlardan birisi de işgücüdür) dolaşıma giren işgücünün vatandaşlık haklarından fiilen mahrum kaldığının savaş sonrası dönemdeki parlamenterler tarafından görülmesidir⁷².

Çeşitli öneriler ve girişimlerden sonra 1979 yılında Avrupa Parlamentosu'nun ilk doğrudan seçimleri yapıldı. Ancak, bir üye devlette ikamet

⁷¹ History of European Parliament,
http://www.europarl.europa.eu/eplive/archive/multimediaav_page/5022-20070404MAV05021-TELEVISION/default_en.htm (29.04.2009)

⁷² Jo Shaw, **The Transformation of Citizenship in the European Union- Electoral Rights and the Restructuring of Political Space**, Cambridge University Press, UK, 2007, s.102.

eden bir diğ er üye devlet vatandaşı eğer ulusal düzeydeki seçimler için kendisine seçme hakkı verilmediyse (örneğin çifte vatandaşa bu hakkı olabilir) Avrupa Parlamentosu için de bu hakkını kullanamadı⁷³. Doğrudan seçimlerle Avrupa Parlamentosu seçimlerinin gerçekleştirilmesi söz konusu olsa da üye devlet vatandaşları yalnızca kendi devletlerinde bu hakkı kullanabiliyorlardı. Bu bağlamda Seitlinger Raporu'nda yer alan öneri dikkat çekicidir. Tek çeşit (uniform) seçim prosedürü ile ilgili taslak bir metin olan Seitlinger Raporu'nda (OJ C 87, 5.4.1982) üye bir devletin uyruğunda olup yine diğ er bir üye devlette beş yıldır ikamet eden kişilere ikamet ettiğ i devlette oy kullanabilme hakkının verilmesi önerilmiştir⁷⁴. Bu rapor, oy kullanma hakkını uzun dönemli yerleşim gibi haklı görülebilecek bir temele dayandırmıştır. AB mevzuatında olmasa bile bazı Avrupa devletlerinde uzun dönemli yerleşik yabancıların seçme ve seçilme hakkının bu ikamet süresiyle bağlantılı olarak tanınmasında Seitlinger Raporu'nun fikirsel katkısı bulunmaktadır.

Paris'te 1974 yılında toplanan devlet ve hükümet başkanları zirvesinde Belçika ve İtalya Hükümet Başkanları ilk kez tüm topluluk uluslarına (Community nationals) yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkının tanınmasını önermişlerdir. Ayrıca bu hükümetler Avrupa Parlamentosu'nda yer alacak kendi üyelerinin doğrudan seçimle seçilmesini ilk kez değerlendiren hükümetlerdir. Yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkının kendi ülkelerinde genişletilmesini kanun tasarısıyla ortaya koyan yine bu ülkelerin kendi parlamenterleridir. Doğrudan seçimlerle ilgili kanun tasarısı Belçika Parlamentosu'na sunulduğ unda 4.maddesinde "Belçika'da ikamet eden Avrupa Topluluğ u üye devlet vatandaşları, Belçika vatandaşlarıyla aynı koşullar altında Avrupa Parlamentosu seçimlerinde yer alabilir" hükmü bulunmaktaydı. Bu tasarı, hem Avrupa seçimlerindeki hem de yerel seçimlerdeki seçme ve seçilme sınırlarının genişletilmesi fikrinin gelişmesine yardımcı olmuştur⁷⁵. Ancak konuyu tam anlamıyla somut bir şekilde çözüme kavuşturan 1993 yılında yürürlüğe giren "AB'yi Kuran Anlaşma" yani Maastricht Anlaşması'dır.

⁷³ Siofra O'Leary, **The Evolving Concept of Community Citizenship: from the free movement of persons to union citizenship**, Kluwer Law International, 1996, s. 207.

⁷⁴ The Election of the European Parliament-from Paris to Amsterdam, Working Document on the Election of the European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, DT\706091EN , <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-400.476+02+DOC+WORD+V0//EN&language=EN> (29.04.2009)

⁷⁵ Shaw, ss. 94, 95.

Maastricht Anlaşması'nın 1993'te kabul edilmesiyle Birlik üyesi olan devletlerin vatandaşları, Birlik vatandaşı statüsüne kavuşmuştur. Birlik vatandaşları Avrupa Parlamentosu seçimlerinde ve ayrıca uyruğunda olmasalar bile yerleştikleri AB üyesi devletin yerel seçimlerinde seçme ve seçilme haklarını elde etmişlerdir. AB vatandaşlığının, 1993'te Maastricht Anlaşması'yla somut bir yapıya kavuşması söz konusu olsa da bunun daha 1950'li yıllarda ifade edilmeye başlandığı görülmektedir.

Avrupa Komisyonu'nun ilk başkanı olan Walter Hallstein 1951 yılında Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu işçilerinin serbest dolaşımını, ortak bir Avrupa vatandaşlığı fikri olarak ifade etmiştir. Bu ifade, Birlik vatandaşlığının kökeninin Maastricht Anlaşması'ndan çok daha önceye ve kişilerin serbest dolaşımı ilkesine dayandığını göstermektedir⁷⁶.

Birlik vatandaşlığı belirtildiği gibi sürpriz bir yenilik değildir, uzun süredir tartışılmalı bir konudur. Maastricht Anlaşması'yla Birlik vatandaşlığının kurumsallaşmasının altında birçok tarihsel kök görülebilir. Özellikle Hans Ulrich Jessurun d'Oliveira, Birlik'teki mevcut seçme ve seçilme haklarının “Topluluk veya Birlik'in bütünlüğü” ve “demokrasi ilkesi” olmak üzere iki temel kökü olduğunu vurgulamaktadır. AB'deki seçme ve seçilme hakkının ikinci kökü olarak ifade edilen demokrasi ilkesi çerçevesinde halkın katılımı yoluyla Avrupa entegrasyon kurumlarının içsel olarak daha da demokratikleşmesine yönelik hareket Avrupa Parlamentosu'ndan gelmiştir. 1960'ların başından bu yana doğrudan seçim konusu ne zaman ortaya konulsa belirlenmiş seçme ve seçilme haklarının uyrukluk yerine yerleşim temelinde verilmesi konusu tartışılmıştır. Avrupa Parlamentosu seçimlerinin doğrudan yapılması demokratikleşmeyi sağlasa da demokratikleşmenin tam olması için serbest dolaşımdan yararlanan kişilere de oy hakkı tanınmıştır. Ancak bu adım da yeterli görülmeyerek Maastricht Anlaşması'yla yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakları da Birlik vatandaşlarına tanınmıştır⁷⁷.

⁷⁶ Ferdinand Wollenschläger, “The Europeanization of Citizenship-National and Union Citizenships as Complementary Affiliations in a Multi-Level Polity”, **EUSA Tenth Biennial International Conference**, Montreal, Canada, 2007, s. 5.

⁷⁷ Shaw, s. 104.

Maastricht Anlaşması'nın metnine bakıldığında öncelikle Ortak Hükümler başlığı altında yer alan Madde B'de, bir Birlik vatandaşlığı kurulması suretiyle üye devlet uyruklarının haklarının ve menfaatlerinin korunmasının daha da pekiştirilmesi Birlik hedefi olarak ortaya konulmuştur. İkinci Bölüm doğrudan Birlik Vatandaşlığı başlığını taşımaktadır ve bu konu 8. madde'de işlenmiştir. Madde 8/1'e göre, Bir Birlik vatandaşlığı oluşturulmuştur. Bir üye devletin uyrukluğunda olan herkes Birlik vatandaşıdır. Madde 8/2'de ise Birlik vatandaşlarının bu anlaşma ile öngörülen haklardan yararlanacağı ve yükümlülüklere tabi olduğu belirtilmektedir. Madde 8a/1 dolaşım ve ikamet konusuna odaklanmıştır. Buna göre, Birlik vatandaşları, bu anlaşmada ve uygulanması ile ilgili olarak gerçekleştirilen düzenlemelerde öngörülen sınırlamalar ve koşullar saklı kalmak kaydı ile üye devletlerin toprakları üzerinde serbestçe dolaşma ve ikamet etme hakkına sahip kılınmıştır.

Madde 8b seçim konusuna odaklanmıştır. Madde 8b/1'e göre, uyruğu olmadığı bir üye devlette ikamet eden bütün Birlik vatandaşları, ikamet ettiği üye devletin uyrukları ile aynı şartlarda yerel seçimlerde oy kullanmak ve seçilmek hakkına sahiptir. Madde 8b/2 ise Avrupa Parlamentosu seçimleriyle ilgilidir. Buna göre, uyruğu olmadığı bir üye devlette ikamet eden bütün Birlik vatandaşları, ikamet ettikleri üye devlette, bu devletin kendi vatandaşları ile aynı şartlarda Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanma ve aday olma hakkına sahiptirler. Madde 8c ise diplomatik korumayla ilgilidir. Bütün Birlik vatandaşları, uyruğunda oldukları üye devletin temsil olunmadığı üçüncü ülkelerin (third country) topraklarında, temsil olunan üye devletin uyrukları ile aynı koşullarda bu üye devletin diplomatik ve konsolosluk yetkililerinin korumasından yararlanırlar⁷⁸.

Maastricht Anlaşması ile AB'ye üye devletlerin yurttaşları gerek Avrupa Parlamentosu seçimlerinde gerekse de ikamet ettikleri bir diğer AB üyesi devletteki yerel seçimlerde seçme ve seçilme haklarına sahip olmuşlardır. Daha önce de belirtildiği gibi bu hakların verilmesinin temelinde daha güçlü ve bütünleşmiş bir ekonomik ve siyasi birlik olma ve daha demokratik bir Avrupa olma hedefi bulunmaktadır. Bu bağlamda değerlendirilmesi gereken önemli bir kesim, 1950'li

⁷⁸Treaty on European Union, Official Journal C191 (29 July 1992), <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (23.04.2009)

yıllardan başlamak üzere Avrupa'ya gerçekleştirilen ekonomik temelli göçler nedeniyle Avrupa'da yerleşmiş bulunan fakat halihazırda herhangi bir AB üyesi devletin uyrukluğunda bulunmayan göçmenlerdir.

Göçmenler üye devletin yurttaşlığına geçtiğinde AB yurttaşlığını kazanmakta ve AB yurttaşlarına ilişkin haklardan yararlanmaktadırlar. Bununla birlikte göçmenler ve bu göçmenlerin 2. veya 3. nesilleri AB üye devlet uyrukluğuna geçmeyip hala kendi köken ülkelerinin uyrukluğunda bulduklarında (AB mevzuatında bunlara üçüncü ülke yurttaşları denilmektedir) 20-30 yıldır çalıştıkları bu AB üyesi devlette ikamet etseler ve gerek bu üye devletin gerekse de AB'nin ekonomisine ve refahına katkılarda bulunsalar bile Avrupa Parlamentosu için seçme ve seçilme haklarından yararlanamamaktadırlar. AB kurumsallaşması içinde Avrupa parlamentosu seçimlerine ve üye devletteki yerel seçimlere katılma hakkı Birlik yurttaşlarına sunulmuş ve hareket noktası olarak ikamet yerine uyruklu benimsenmiştir. Bu durum, demokrasinin ilerlemesi bakımından üye devletlerin kendi ülkelerinde uzun süredir ikamet eden üçüncü ülke yurttaşlarına yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkını tanımalarına engel değildir. Örneğin, AB üyesi devletlerden Hollanda, Finlandiya, Danimarka, İtalya ve İsveç AYBYK'nın Yabancıların Yerel Düzeyde Katılımına Dair Sözleşmesi'ni yürürlüğe sokarak sınırları içinde belli bir süredir ikamet eden üçüncü ülke yurttaşlarına da yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkını tanımıştır.

Birlik yurttaşlığı uyruklu temeline dayandığı için bir üye devlette uzun süredir ikamet eden üçüncü ülke yurttaşlarına yönelik olarak AB tarafından ancak belli oranda demokratik açılımlarda bulunulabilmiştir. Açılımları sağlayan bu direktifler ayrı bir başlık altında incelenmiştir. Daha ileri düzeyde siyasi hakların sağlanmasını bazı üye devletlerin AYBYK'nın sözleşmesini yürürlüğe koyarak sağladığı görülmektedir.

1.5.2. Uzun Dönemli Yerleşik Olan Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Statüsü Hakkında 2003/109/EC Sayılı AB Konseyi Direktifi

Avrupa Birliği, uzun süreli yerleşik olan üçüncü ülke yurttaşlarının statüsüne ve haklarına ilişkin 2003 tarihli bu direktifi kabul etmeden önce de AB kurumlarının çeşitli kararlarında ya da raporlarında seçme ve seçilme haklarının üçüncü ülke yurttaşlarına genişletilmesi konusu yer almıştır. Somut bir hukuki belge olarak değerlendirildiğinde ise 2003 tarihinde kabul edilen, 2004 yılında yürürlüğe giren ve 26 Ocak 2006 tarihinde de ulusal hukuka aktarılmış olması zorunluluğu bulunan Uzun Dönemli Yerleşik Olan Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Statüsü Hakkında 2003/109/EC Sayılı AB Konseyi Direktifi (Council Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents) öne çıkmaktadır.

AB'nin 2003/109/EC Direktifi nihai olarak değerlendirilmeden önce metnin gelişimi bakımından ortaya çıkışı aşamasında hazırlanan taslak metinlerdeki ifadelerle odaklanmak gerekmektedir. Bununla birlikte genel yaklaşımın ne olduğunu anlamak bakımından iki örnek ele alınmıştır. Öncelikle değerlendirmek gerekir ki, üçüncü ülke yurttaşlarının seçme ve seçilme haklarının yer alış tarzına bakıldığında AB kurumlarınca yıllardır bir “özet ifade politikası”nın izlendiği görülmektedir⁷⁹. Örneğin, 1996 yılındaki Hükümetlerarası Konferans'la ilgili parlamento kararında yer alan ifade bu yaklaşıma sahiptir. Kararda, “*Birlik içinde yasal olarak ikamet eden üçüncü ülke yurttaşlarına sosyal ekonomik ve kültürel haklarla bağlantılı olarak insan haklarına saygı, uygulama eşitliği ve ayrımcılık yapmama güvencesi ve Avrupa Konseyi Sözleşmesi çerçevesinde yerel seçimler için seçme ve seçilme hakkı güvencesi verilmeli*⁸⁰” ifadesi kullanılarak bir iyiniyet açıklamasından öteye geçilememiştir. Bir diğer benzer örnek olan Komisyon'un 2005 tarihinde yapmış olduğu Üçüncü Ülke Yurttaşlarının Entegrasyonuna Dair Bilgi Alışverişine İlişkin 2006 Tarihli Karar'ında da bu politikanın devam ettirildiği görülmektedir. Bu

⁷⁹ Shaw, s. 228.

⁸⁰ European Parliament resolution incorporating its opinion on the convening of the Intergovernmental Conference and on evaluation of the work of the Reflection Group and definition of the political priorities of the European Parliament with a view to the Intergovernmental Conference, Bulletin EU 3-1996, para.4.16, <http://europa.eu/bulletin/en/9603/p202001.htm> (12.05.2009)

Karar'ın 22. paragrafına bakıldığında “Avrupa Parlamentosu, üye devletleri göçmenlerin politik katılımlarını cesaretlendirmeye ve onların politik ve sosyal açıdan izolasyonunu önlemeye davet etmektedir. Bu bağlamda Komisyonu, çeşitli üye ülkelerde AB yurttaşlığına ilişkin var olan hükümleri ve buna ilaveten uzun dönemli yerleşik göçmenlerin yerel seçimlerde seçme ve seçilme haklarına ilişkin üye ülkelerdeki güncel uygulamaları hukuki bir değerlendirmeden geçirmeye davet etmektedir.”⁸¹ şeklinde benzer yaklaşımın benimsendiği görülmektedir.

İlk verilen örnek 1996 yılına ait olmakla birlikte ikinci örnek 2006 yılına aittir. Bu bağlamda ele alınacak olunursa AB'nin 2003/109/EC Direktifi'nde üçüncü ülke yurttaşlarına seçme veya seçilme haklarına ilişkin bir hak tanınmasının söz konusu olmadığı gerek kendi metninden gerekse de bu iki örneğin tarih aralığından anlaşılmaktadır. Avrupa Birliği, uzun dönemli yerleşik olan üçüncü ülke yurttaşlarının Avrupa Birliği yurttaşlarının yararlandığı haklara *olabildiği ölçüde yakın* standart haklardan yararlanmasını sağlamayı hedeflemiştir. Gerek statüsünün net bir çerçeveye kavuşması gerekse de tüm üye ülkelerde geçerli bir standart haklar setinden yararlanması önemli bir ilerlemedir.

AB'nin 2003/109/EC Direktifi nihai olarak ortaya çıkmadan önce Avrupa Parlamentosu tarafından kabul edilen 30 Kasım 2001 tarihli Uzun Dönemli Yerleşik Olan Üçüncü Ülke Vatandaşlarının Statüsü Hakkında Bir AB Konseyi Direktifi Teklifine İlişkin Rapor'daki⁸² Komisyon tarafından teklif edilen direktif metni ile Avrupa Parlamentosu tarafından değişikliğe uğratılan metindeki bu değişikliklerin aldığı biçim üzerinde durulmalıdır. Yurttaş Hakları ve Özgürlükleri, Adalet ve İç İşleri Komitesi'nin Raporu'na bakıldığında, AB Komisyonu'nun, uzun dönemli yerleşik olan üçüncü ülke yurttaşlarının Avrupa Birliği yurttaşlarının yararlandığı

⁸¹Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - A Common Agenda for Integration - Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM(2005)389, http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0389en01.pdf (12.05.2009)

⁸² Report on the proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, A5-0436/2001, 30 November 2001, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-20010436&language=EN&mode=XML> (13.05.2009)

haklara “olabildiği ölçüde yakın” (as near as possible) standart haklardan yararlanmasını teklif ettiği, buna karşın Avrupa Parlamentosu’nun “aynı” (similar) haklardan yararlanmanın sağlanması şeklinde değişiklik yaptığı görülmektedir. Yapılan değişiklik daha ileri bir hak alanına işaret etmektedir.

Seçimlerle ilgili haklar noktasında ise, 34 nolu değişiklikle 12.maddeye (k) bendi eklenmiştir. Komisyon’un teklif ettiği metinde bulunmayan bu yeni (k) bendiyle, “yerel düzeyde kamusal yaşama aktif veya pasif katılım” cümlesi eklenmiştir. Bunun eklenmesinin gerekçesi olarak da kamusal yaşama katılımının üçüncü ülke yurttaşlarının yerel topluluğa entegrasyonunu kolaylaştıran anahtar bir unsur olması gösterilmiştir. Bir diğer önemli değişiklik ise 12. maddenin (2) nolu paragrafını değiştiren 35 nolu değişikliktir. Komisyonun önerisi, “üye devletler, eşit uygulamadan yararlanmayı, 1. paragrafta atıfta bulunulmayan konulara genişletebilirler” şeklindedir. Yapılan değişiklikle bu cümlenin hemen ardından “...yerel ve Avrupa düzeyindeki seçimler için seçme ve seçilme hakkını içeren kamusal yaşama aktif katılım gibi” ibaresi eklenerek esas konu ortaya çıkarılmıştır. Bu değişikliğin gerekçesi ise, bir üye devlet içinde seçme ve seçilme hakkı veya diğer politik hakları sağlama yetkisinin AB anlaşmalarında yer almadığı ve bunun üye devlet yönetimlerinin ulusal yasama yoluyla bu hakları sağlama imtiyazını engellememesi gerektiği şeklindedir.

Yapılan değişiklikler, Komisyonun taslak metnini daha da iyileştirse de yeterli görmek mümkün değildir. Seçme ve seçilme haklarına ilişkin net bir çıktı elde edilememiştir. Üstelik Komisyon’un taslak metnini daha da iyileştirmekle birlikte yine de yetersiz kaldığı şeklinde eleştirdiğimiz Avrupa Parlamentosu’nun seçimlere ilişkin yapmış olduğu değişiklikler, AB Konseyi tarafından kabul edilen nihai Direktif’te hiç yer almamıştır. 2003/109/EC Direktifi, üçüncü ülke yurttaşı, uzun dönemli yerleşik vb. tanımlamalarda bulunmuş, yerleşiklik süresi, uzun dönemli yerleşiklik statüsü kazanma-kaybetme koşulları, kamu güvenliği, prosedürel garantiler, eşit uygulama, sınırdışı etmeye karşı koruma gibi konu başlıkları altında düzenlemeler yapmıştır.

Direktif, uzun dönemli yerleşik yabancılar için üye devletlerde standart bir haklar setinin uygulanmasını sağlamak ve demokratik ve güçlü bir Birlik idealine ulaşmak için önemli bir hukuki metin ve kilometre taşıdır. Bununla birlikte uzun dönemli yerleşik yabancılar için seçme ve seçilmeye ilişkin politik hakların nihai olarak Direktif'te yer almadığını tekrar vurgulamak gerekir. Bu sonuç, daha önce belirtilen 1996 yılındaki Hükümetlerarası Konferans'la İlgili Parlamento Kararı, 2003/09/EC Direktifi ve Komisyon'un Üçüncü Ülke Yurttaşlarının Entegrasyonuna Dair Bilgi Alışverişine İlişkin 2006 Tarihli Kararı çerçevesinde ele alındığında Avrupa kurumlarının izlediği politikanın tutarlı olduğunu göstermektedir. Bu tutarlılık, Avrupa kurumlarının üçüncü ülke yurttaşlarına seçimlerle ilgili hakları vermede "özet/sembolik ifade politikası" izlemesi noktasındadır. Özet ifadeden daha ileri gidilememesi ise bu alanda düzenleme yapma yetkisinin AB'de değil üye ülkelerde olduğu yönündeki yaklaşımdır. Bu sonucu, belirtilen kararlardan çıkarmak mümkündür. Net bir şekilde ortaya koyan ise daha önce de belirtilen 2003/109 EC Direktifi'nin taslak metninde Avrupa Parlamentosu'nun yaptığı 12. maddenin (2) nolu paragrafını değiştiren 35 nolu değişikliktir.

Shaw, yerleşik üçüncü ülke yurttaşlarına seçimlere ilişkin haklar tanınmasıyla ilgili olarak "üye ülkelerin gönüllülüğü ve ulusal yetkiyi tanıma" yaklaşımının bugünkü düzeni oluşturduğunu belirtmektedir. Bu bağlamda ele alacak olursak, yerleşik yabancılar seçme ve seçilme haklarının verilmesinin ülkelerin ulusal yetki alanında kaldığının düşünülmesi nedeniyle ülkelerin tek tek imzalayıp uygulamaya geçirebildikleri AYBYK'nın "Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme"si bu konuda açılım yapmayı sağlayacak önemli bir belge olarak tekrar karşımıza çıkmaktadır.

1.5.3. Avrupa Konseyi'nin Metinlerinde AB Yurttaşlığının ve AB Politikalarının Değerlendirilmesi

Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin kararlarında, tavsiye metinlerinde ve açıklayıcı memorandumlarında Avrupa Birliği'ne yerleşik yabancıların yerel düzeyde kamusal yaşama katılımları için gereken çabayı

göstermesi ve hukuki düzenlemelerde bulunması istenmektedir. Özellikle yerel seçimlerde seçme ve seçilme haklarının yerleşik yabancılara tanınması noktasında AB yurttaşları ile yerleşik yabancılar arasındaki politik hak farklılaşmasına dikkat çekilmektedir. AYBYK'nın metinlerinde yerleşik yabancılara yerel politik yaşama katılımları çerçevesinde AB'ye yönelik tavsiyelerin ve eleştirilerin kurumsal etkileşim bağlamında değerlendirilmesi önemli görülmektedir.

1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması ile oluşturulan AB yurttaşlığı ve 1992'de imzaya açılıp 1997 yılında yürürlüğe giren AYBYK'nın "Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme"siyle birlikte AYBYK metninde AB yurttaşlığı ve yerleşik yabancı bağlantısı kuran ilk önemli metin 1999 tarihli Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına İlişkin Konferansın Sonuç Bildirisi'dir. Bu metinde özellikle halen sözleşmeyi imzalamamış bulunan Avrupa Konseyi üye ülkelerinden sözleşmeyi imzalayıp yürürlüğe koymaları istenerek yerleşik yabancılara kökenlerine bakılmaksızın yerel seçimlerde oy hakkının verilmesinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi temelinde kaçınılmaz bir gereklilik haline geldiği vurgulanmıştır. Demokrasi, özgürlük ve zenginlik idealine dayanan bir Avrupa'nın inşasının ancak tüm yerleşiklere tam katılım hakkının sağlanmasıyla mümkün olabileceği belirtilmiştir. Bu noktadan hareketle konferansa katılan tüm katılımcılar, yurttaşlığın yalnızca Avrupa Birliği üye ülkelerinin uyruklarıyla sınırlanmasının ayrımcılık olduğunu değerlendirmişlerdir. 1999 Tarihli Konferansın sonuç bildirisinin ardından bu konuya ilişkin tüm Kongre kararlarında AB yurttaşlığı ile yerleşik yabancı arasındaki yerel siyasal yaşama katılımındaki fırsat eşitsizliğinin kaldırılması gerekliliği vurgulanmıştır. 2010 yılındaki Strasbourg Konferansı'nda da vurgulanmaya devam edilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

YEREL DÜZEYDE SEÇME VE SEÇİLME HAKLARININ VERİLMESİNDE ÜLKE UYGULAMALARI

Yerel siyasetten etkilenen fakat yerel ölçekte karar almaya katılmayan yerleşik yabancıların yerel kamusal yaşama katılımlarının daha güçlü bir demokratik toplumu oluşturarak birlikte yaşamayı kolaylaştıracağı düşünülmektedir. Avrupa Konseyi ve Avrupa Birliği'nin konuya ilişkin hukuki düzenlemeleri ve politikaları var olmasına karşın yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarının tanınmasında uygulamalar birbirinden farklılıklar göstermektedir.

Avrupa Konseyi de 1992 Tarih 236 Sayılı “Avrupa’da Çokkültürlü Entegrasyon için Yeni Bir Belediye Politikası ve Frankfurt Deklarasyonu’na İlişkin Karar’da bazı Avrupa ülkelerinde göçmen nüfusun büyük oranda bu ülkenin eski kolonilerinden geldiğini, yine bazı Avrupa devletlerinin vatandaşlığa kabulü kolaylaştırmasına rağmen bazılarının zorlaştırdığını, sadece bir kaç Avrupa devletinin yerleşik yabancılara yerel seçimlerde oy kullanma hakkını verdiğini ve bunlardan seçimlere katılma hakkını da tanıyanların azlığı gibi tespitlerde bulunarak uygulama farklılıklarına dikkat çekmektedir.

Belirtilen bağlamda tezin ikinci bölümünde ilk olarak çeşitli ülke uygulamaları bir sınıflandırma çerçevesinde ele alınmış ve seçilmiş bazı devletlerin uygulamalarına daha ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir.

2.1. ÜLKE UYGULAMALARININ SINIFLANDIRILMASI

Konu üzerinde yoğun çalışmaları bulunan Harald Waldrauch tarafından yapılan sınıflandırma⁸³, esasen yerleşik yabancıların yerel düzeydeki seçimlerle ilgili

⁸³ Harald Waldrauch, “Electoral Rights for Foreign Nationals: A Comparative Overview of Regulations in 36 Countries”, **National Europe Center**, Paper No:73, Conference of The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia, 18-20 February 2003, University of Sydney, http://dspaceprod1.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/2/waldrauch_paper.pdf (10.10.2009)

haklarına ilişkin ulusal düzenlemelerin farklılıklarına odaklanmaktadır. Bununla birlikte bu sınıflandırmanın tek ve kesin olmadığını belirtmek gerekir. Aynı kategori altında yer alan ülke örneklerinin çeşitli farklılıkları bulunduğu gibi bir kategoride yer alan ülkenin bir diğer kategoriye girdiği de görülebilmektedir. Bununla birlikte ülke uygulamalarını belli bir noktadan hareket ederek sınıflandırmaya çalışmak algılama boyutunu kolaylaştırdığı için tarafımızdan önemli kabul edilmektedir. Bu bağlamda Waldrauch'un makalesindeki sınıflaması ve örneklendirmeleri tarafımızdan esas alınmıştır.

2.1.1. Yalnızca Belli Bazı Bölgelerde (Eyalet, Federal Devlet) ve Belediyelerde Seçme ve Seçilme Haklarının Verilmesi

Ülkenin tamamında değil de yalnızca ülkenin belli kısımlarında seçim hakları tanınmışsa az sayıda yerleşik yabancı bu hakları elde etmiş olacaktır. İlkesel olarak değerlendirildiğinde, bu yapı ancak seçme ve seçilme hakkı üzerinde karar verebilme derecesinde özerkliği bulunan yönetimin alt birimlerinin olduğu (eyaletler gibi) veya yönetimin daha alt düzeylerine önemli ölçüde yetkinin verildiği ülkelerde mümkün olabilir. Bu bağlamda üç ülke buna örnek olarak verilebilir. İsviçre (altı kantondaki seçim hakları), Avustralya (üç eyaletteki seçim hakları), ABD (yedi belediye'deki seçim hakları). Bu örnekler aynı kategoride yer almasına karşın ortaya koydukları kısıtlamalar bakımından farklılıklar arz etmektedir.

İsviçre'de yerleşik yabancılara belediye seçimleri için hak tanıyan Appenzell-Außerrhoden, Fribourg, Jura, Neuchatel ve Waadt Kantonları'nda bu hakkı kullanabilmek için farklı sürelerde belediye sınırları içinde ve Kanton ve/veya İsviçre sınırları içinde oturmak koşulu bulunmaktadır. Bunun yanında Appenzell-Außerrhoden ve Neuchatel Kantonları'nda yerleşik yabancılar yalnızca oy kullanabilmekte, buna karşın seçilme hakları bulunmamaktadır. Avustralya'nın Tazmania ve Viktorya eyaletleri'nde seçmen olarak kaydedilmek, oy vermek ve aday olabilmek için ancak yerleşik yabancıların mülk sahibi veya yerel vergi yükümlüsü olması gerekmektedir. Güney Avustralya'da ise seçilmek hakkı yalnızca Avustralya vatandaşlarına tanınmıştır. ABD'de ise New York Kenti ve Chicago'da

yabancı uyruklular, eğitimden sorumlu olan Okul Komitesi seçimlerine katılabilmektedir. Maryland'deki beş belediyede ise daha geniş bir şekilde tüm yerel seçimler için seçme ve seçilme hakları tanınmıştır.

2.1.2. Yalnızca Belli Bazı Ülkelerin Vatandaşlarına Seçme ve Seçilme Haklarının Verilmesi

Bu başlık altında ele alınan sınıflandırmada yalnızca belli bazı ülkelerin uyrukluğuna sahip olan kişilere buldukları ülkede seçme ve seçilme hakkının verilmesi söz konusudur. Bu bağlamda ülkeler, hangi ülkelerin yurttaşlarına seçim haklarını verecekleri noktasında basit olarak dört ölçüt çerçevesinde hareket etmektedir. Bu ölçütler, geçmişteki koloni ilişkileri, karşılıklılık, aynı birliğe/ittifaka ya da devletler konfederasyonuna üyelik ve kültürel benzerliktir.

2.1.2.1 Geçmişteki Koloni İlişkileri

“Geçmişteki koloni ilişkileri” modelinde, eskiden kolonilere sahip olan devletin yurttaşları veya tam tersi şekilde eski kolonilerin yurttaşları bağlı ülke bağımsızlığını kazandığında seçimlere ilişkin haklarını korumaktadırlar. Birleşik Krallık, Avustralya ve Yeni Zelanda uygulamaları buna örnektir. Birleşik Krallık'ta İngiliz Uluslar Topluluğu üyesi elli ülkenin yurttaşları yerel, bölgesel ve ulusal düzeyde olmak üzere herhangi bir kısıtlamaya tabi tutulmaksızın (geçici ikamete sahip olsa bile) oy verip aday olabilirler. Avustralya'da ise 1948 tarihli Vatandaşlık Kanunu temelinde Britanya uyrukları Avustralya yurttaşlarıyla aynı haklardan yararlanıyorlardı. 1984'ten bu yana Britanya uyrukları eğer 26 Ocak 1984 tarihinden önce seçmen kütüğünde yer almışlarsa yerel ve bölgesel seçimlerde seçme ve seçilme, ulusal seçimlerde seçme hakkına sahiptirler.

Yeni Zelanda'da da 1949'dan önce Yeni Zelandalılar Britanya uyruğu olarak görülüyordu. 1948 tarihli “Britanya Uyrukları ve Yeni Zelanda Yurttaşları Kanunu” ile 1977 yılında yürürlüğe giren Vatandaşlık Kanunu arasındaki 29 yıllık dönemde yalnızca Britanya uyruğu ve Yeni Zelanda yurttaşı oy kullanabiliyordu. Britanya

uyruklarının bu hakka sahip olmasının temelinde koloni ilişkileri nedeniyle 1949'dan önce Yeni Zelanda yurttaşlığının var olmaması yatmaktadır. 1977 tarihli Yeni Zelanda Vatandaşlık Kanunu ile tek bir “Yeni Zelanda Yurttaşlığı” ortaya konulmuştur⁸⁴. Britanya uyruklarından 1975'ten önce seçmen olarak kaydedilmiş olanların ulusal dahil olmak üzere tüm seçimlerde seçme ve seçilme hakkı bulunmaktaydı. Bununla birlikte 2003 yılından bu yana Britanya uyruklarından 1975 yılından önce seçmen kütüğünde kaydı bulunanların bu özel hakları ortadan kalkmış olup bunlar yurttaş olmayanların seçim haklarına ilişkin genel kurallara tabi kılınmıştır. Yeni Zelanda'da günümüzde tüm yerleşik yabancıların oy verme hakkı vardır fakat seçilme hakkı yalnız yurttaşlara aittir. Bu durum seçme ve seçilme hakkı bütünlüğünden uzaklaşılması anlamına gelse bile yine de geliştirilebilir bir adım olarak değerlendirilmelidir.

2.1.2.2. Karşılıklılık

Karşılıklılık ilkesine göre bir ülke, kendi yurttaşlarına ilgili hakları tanıyan diğer ülkenin yurttaşlarına kendi ülkesinde aynı hakları tanımaktadır. Örnek olarak karşılıklılık ilkesinin genel kurallar çerçevesinde uygulandığı Portekiz ve İspanya değerlendirilebilir. Portekiz'le karşılıklılık ilkesinin uygulanmasını ortaya koyan anlaşmayı imzalayan ülkelerin yurttaşları yerleştikten üç yıl sonra yerel seçimlerde oy kullanma hakkına ve beş yıl sonra ise seçilme hakkına sahip olmaktadır. Buna karşın İspanya örneğinde bir ikamet süresi koşulu uygulanmamaktadır. İspanya'da yalnızca Norveç yurttaşları karşılıklılık ilkesi çerçevesinde yerel seçimlere ilişkin haklardan yararlanabilmektedir. İspanya Hükümeti 2006 yılında 5 Güney Amerika ülkesiyle seçme hakkı konusunda anlaşma yapma niyeti olduğunu beyan etse de henüz böyle bir anlaşma olmamıştır⁸⁵. 1996 yılından itibaren Portekiz karşılıklılık ilkesi çerçevesinde göçmenlere yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını tanımıştır. AB yurttaşlarının yanı sıra Arjantin, Şili, İsrail, Norveç, Peru, Uruguay, Venezuela,

⁸⁴ 1840–1948: British subjects , <http://www.teara.govt.nz/en/citizenship/1> (15.10.2009)

60 Years of New Zealand Citizenship , <http://www.republic.org.nz/node/403> (15.10.2009)

⁸⁵ Kees Groenendijk, “Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need To Learn”, **Migration Policy Institute**, Washington, DC, 2008, s.5, <http://www.migrationpolicy.org/transatlantic/docs/Groenendijk-FINAL.pdf> (16.10.2009)

Brezilya ve Cape Verde yurttaşları karşılıklılık ilkesi çerçevesinde Portekiz'de belirtilen haklardan yararlanmaktadır⁸⁶.

Portekiz ve İspanya'da karşılıklılık ilkesinin genel kurallar çerçevesinde uygulanması söz konusu olsa da Portekiz'de karşılıklılığın daha sınırlı kurallarla uygulandığı da görülmektedir. Portekizce'yi resmi dil olarak kabul eden ve imzalanan anlaşmaya uyan ülkelerin yurttaşları yerleştikten iki yıl sonra oy kullanabilir (diğerleri için üç yıl) ve üç yıl sonra da aday olabilirler (diğerleri için beş yıl). Brezilya ve Cape Verde yurttaşları Portekiz'de bu özel karşılıklılık kuralları temelinde oy verme ve seçilme hakkını kullanmaktadırlar. Yine Malta da karşılıklılık ilkesini sınırlı kurallar içinde ele alarak yerleşik yabancılardan karşılıklılık ilkesi çerçevesinde yalnızca Avrupa Konseyi üye ülke yurttaşı olanların yerel seçimlerde seçme ve seçilme haklarından yararlanabileceğini belirtmektedir. Malta ile karşılıklılık ilkesi kabul edildiğinde ilgili ülkenin uyrukluğuna sahip yerleşik yabancılar altı aylık ikametlerinden sonra seçimlere ilişkin haklarını elde etmektedirler.

2.1.2.3. Aynı Birliğe/İttifaka ya da Devletler Konfederasyonuna Üyelik

Aynı birliğe/ittifaka ya da bir devletler konfederasyonuna üyelik kriteri çerçevesinde yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarının verildiği bu modele en güzel örneklerden bir tanesi AB üyesi bir devletin yurttaşının diğer bir AB üyesi devlette yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarının bulunmasıdır. Yalnızca Avrupa Konseyi üye ülkelerinin yurttaşlarına karşılıklılık ilkesi çerçevesinde haklar veren Malta da yine bu modele bir örnektir. İngiliz Uluslar Topluluğu ile Birleşik Krallık arasındaki ilişkinin temeli koloni bağlantısı olsa bile yine belli bir devletler grubuna bu hakkın tanınması noktasında ele alındığında bu modele de uymaktadır. Bir ittifaka üyelik için bir diğer örnek ise Kuzey Avrupa ülkelerinin oluşturduğu Nordik Konseyi'dir. Nordik Konseyi'nin üyeleri olan Danimarka, Finlandiya, İzlanda, Norveç ve İsveç'in yurttaşları bir diğer üye devletin yerel seçimlerinde seçme ve seçilme hakkına sahiptir. İsveç'in zaten 1975 yılından

⁸⁶ Ruby Gropas ve Anna Triandafyllidou, **European Immigration- A Sourcebook**, Ashgate Publishing, England, 2007, s. 375.

beri yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını tüm yerleşik yabancılar için tesis ettiğini belirtmek gerekir. Buna ek olarak ifade etmek gerekir ki, 2002 yılında İzlanda'yla birlikte son Nordik Konseyi üyesi de yerleşik yabancılar için yerel seçimlere ilişkin hakları tanımıştır. Bu beş ülkeden dördünde belirtilen haklara Nordik ülke vatandaşları hala diğer yerleşik yabancılardan daha yakındır. Diğer ülkelerin vatandaşları olan yerleşik yabancılar için asgari bir ikamet süresini doldurmaları öngörülürken, Nordik ülke vatandaşları için böyle bir ikamet süresi koşulu bulunmamaktadır. Farklı olarak İzlanda, Nordik ülke vatandaşları için asgari ikamet süresini beş yıldan üç yıla indirmiştir.

2.1.2.4. Kültürel Benzerlikler

Kültürel benzerlik noktasında en açık ölçütlerden birisi ortak dildir. Daha önce verilen örnek üzerinden gidilecek olunursa Portekizce'nin resmi dil olduğu ülkelerin vatandaşları yerleştikten iki yıl sonra Portekiz'de oy kullanabilir (diğerleri için üç yıl) ve üç yıl sonra da aday olabilirler (diğerleri için beş yıl).

2.1.3. Yalnızca Belli Bölgeler veya Belli Ülkelerin Yurttaşları İçin Sınırlandırılmamış Seçme ve Seçilme Hakları

Bazı ülkelerin kendisinin belli bölgelerinde yerleşik yabancılar için seçim haklarını verdiği bazıların da yalnızca belli ülke vatandaşlarına bu hakları tanıdığı görülmektedir. Bunların yanı sıra bu belirtilen sınırlamalara tabi olmaksızın kendi topraklarında yerleşmiş bulunan tüm yerleşik yabancılar için yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını tanıyan ülkeler de bulunmaktadır. Bu ülkelere örnek olarak, Finlandiya, Danimarka, Belçika, İrlanda, Lüksemburg, Hollanda, İsveç, Estonya, Macaristan, Litvanya, Slovak Cumhuriyeti, Slovenya, İzlanda, Norveç ve Yeni Zelanda verilebilir. Ayrıca belirtmek gerekir ki bu ülkelerin bazılarında yerel düzeyde seçme ve seçilme hakları farklı ikamet süresi koşullarına bağlıdır. Yeni Zelanda'da asgari bir yıl, Finlandiya'da asgari iki yıl, Danimarka, İsveç ve Norveç'te asgari üç yıl ve Belçika, Lüksemburg, Hollanda, Estonya ve İzlanda'da ise asgari beş yıllık ikamet zorunluluğu bulunmaktadır. Bununla birlikte daha önce de

belirtildiği üzere Danimarka, Finlandiya ve İsveç'te Nordik devletlerinin yurttaşları için asgari ikamet koşulu uygulanmamaktadır.

Bu ülkelerden bazıları yerleşik yabancılara yerel seçimlerde seçilme hakkı vermemektedir. Belçika, Lüksemburg, Estonya, Macaristan ve Yeni Zelanda yerleşik yabancılara seçilme hakkı vermeyen ülkelerdir. Slovenya'da yerleşik yabancılar yerel meclislere seçilebilmelerine karşın belediye başkanı seçilebilme hakları bulunmamaktadır. Yerleşik yabancılar, asgari ikamet yanında tüm diğer kriterlere de uygunluk sağladıklarında Nordik ülkelerinde, İrlanda'da, Litvanya'da, Hollanda'da ve Slovakya'da yurttaşlar ile aynı koşullar altında belediye başkanlığı, meclis üyeliği gibi çeşitli organlar için aday olabilir. Organlar için bir kısıtlama öngörülmemiştir. Örnek olarak verilen bu on beş ülke içinden Belçika gibi AB üyesi olan bazı ülkelerin yerel seçimlerde seçilme hakkını yerleşik yabancılara tanımaması söz konusu olsa da AB yurttaşları için bu hakkı tanıdıklarını da belirtmek gerekir.

Görüldüğü gibi bu genel sınıflandırma ve örneklendirmeler konunun karmaşıklığını ve kategoriler arasında da geçişmeler olabileceğini göstermektedir. Her ülke, yerleşik yabancılara yerel seçimler için yalnızca seçme veya seçmeyi de içine alacak şekilde seçme ve seçilme hakkını tanıyıp tanımamayı kendi tarihsel, kültürel, siyasal, coğrafi koşullarından hareket edip farklılaştırmaktadır.

Dikkatle incelenmesi gereken bir diğer önemli konu ise Avrupa Konseyi'nin Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme'sini imzalayan 13 üyesinden bunu onaylayarak yürürlüğe sokan 8 üyenin⁸⁷ durumudur. Sözleşmeyi imzalayarak yürürlüğe sokan sekiz devletin deklarasyonu⁸⁸ pozisyonlarının netleşmesi bakımından önemlidir. Bu devletlerden Arnavutluk ve İtalya, Sözleşme'de yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarının tanınmasını ifade eden “ C ” Bölümünü uygulamayacaklarını deklare etmişlerdir.

⁸⁷Chart of Signatures and Ratifications,
[http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=8&DF=18/10/2009&CL=ENG\(17.10.2009\)](http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=8&DF=18/10/2009&CL=ENG(17.10.2009))

⁸⁸List of declarations, reservations and other communications,
[http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=144&CM=8&DF=18/10/2009&CL=ENG&VL=1\(17.10.2009\)](http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=144&CM=8&DF=18/10/2009&CL=ENG&VL=1(17.10.2009))

Danimarka, kendisine bağılı özerk bölge olan Grönland ve Faroe Adaları'nı, Norveç ise Svalbard bölgesini uygulama dışı bırakmıştır. Finlandiya, İzlanda, Hollanda ve İsveç' te ise bir sınırlama yoktur. Sözleşmeyi imzalayıp yürürlüğe sokan devletlerin yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını düzenleyen “C ” Bölümünü uygulamayı kabul edip etmediklerinin dikkate alınması gerekir. Özetle, Sözleşmeyi yürürlüğe sokan ülkelerden Arnavutluk ve İtalya yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını tanımamakta, Danimarka ve Norveç ise yalnızca bazı bölgelerini uygulamaya dışı bırakmaktadır.

Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme'nin ruhuna uygun olarak bu sözleşmeyi imzalayan ülkelerden sözleşmeyi yürürlüğe henüz sokmamış olanların yürürlüğe sokması, yürürlüğe sokup da “ C ” Bölümünü uygulama dışı bırakanların hazırlıklarını yaparak uygulamaya başlaması Avrupa Konseyi tarafından önemsenmektedir. Buna ek olarak ifade etmek gerekir ki yukarıdaki örneklerde de görüldüğü üzere sözleşmeyi imzalamamış olsa da karşılıklılık, koloni bağlantısı, dilsel yakınlık vb. nedenlerle yerleşik yabancılardan yalnızca belli bazılarında yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını tanıyan ülkeler bulunmaktadır. Aynı şekilde bazı AB üyesi ülkeler de bu haklardan sadece AB yurttaşlarını yararlandırmaktadır. Bunların yerleşik yabancılar arasında eşitsiz bir durum oluşturduğu ilk bölümde AB yurttaşlığı kısmında değerlendirilmiştir. Yalnızca şunu ifade etmek gerekir ki, demokratik bir kent yönetiminin ve kentsel siyasetin oluşumu, ikamet ettiği yerdeki yerel yönetimin kararlarından etkilenen ve çeşitli yerel vergiler vermek durumunda bulunan kişilerin bu kararları alanları seçme veya karar alımına bizzat katılma hakkını ifade eden yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkının varlığını gerektirir. Bu bağlamda en azından asgari bir ikamet süresi koşulu çerçevesinde yerleşik yabancılara seçme ve seçilme haklarının tanınmasının daha yüksek katılımı oluşturmuş bir kent yönetiminin demokratik meşruiyet zeminini daha da sağlamlaştıracağını söylemek mümkündür.

Tezin üçüncü bölümünde mevzuat ve yerel siyaset ile bağlantılı olarak Türkiye'nin bu konuda nasıl stratejiler üretebileceği konusu ele alınmıştır. Ülke uygulamalarının daha derin incelemeye tabi tutulmasının Türkiye'nin strateji üretme

kapasitesine katkıda bulunacağı değerlendirilerek Almanya ve Finlandiya örnekleri üzerinde durulmuştur. Bu devletlerin incelenmesine geçmeden önce çeşitli Avrupa devletlerinin hangi yönetim düzeylerinde ve hangi koşullarla yerleşik yabancılara seçim haklarını tanıdığını gösteren genel bir tablo aşağıda sunulmuştur.

Tablo 1: Yabancıların Yerel Düzeyde Seçme ve Seçilme Hakları: Genel Ulusal Düzenlemeler

	Yürürlükteki Düzenlemeler	Seçimlerde oy hakkının olduğu temsil kurumu / politik düzey	Oy verme hakkı: Koşullar		Kayıt: Başvuru gerekiyor mu?	Seçilebilirlik? Evetse : koşullar	
			...vatandaşları için	Minimum yerleşiklik			Diğer koşullar
AVRUPA ÜLKELERİ							
Avusturya	AB yurttaşı olmayanların seçme ve seçilme hakkı yok. AB yurttaşı olmayanların seçme haklarının Anayasaya aykırı olduğuna ilişkin 2004 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı.						
Belçika	2004	Belediye Meclisi (<i>conseil communal / gemeenteraad / Gemeinderat</i>); Düzey: <i>commune / gemeente / Gemeinde</i>	Tüm ülkeler	Belçika'da 5 yıl	Nüfus kaydına girme/yasal yerleşiklik	Evet,sadece yabancı uyruklular için. Kaydolunmadığında oy vermek mecburi.	Hayır, sadece Belçikalılar ve AB yurttaşları.
Danimarka	a: 1977; b: 1981	Belediye ve Bölge Meclisi (<i>amtsråd</i>); Düzey: <i>Amtis-, Københavns-, Frederiksberg-, Primaerkommune</i>	a: Nordic ülkeleri b: diğer ülkeler	a: yok (1995'ten önce için: b'ye bakınız) b: Danimarka'da 3 yıl	Nüfus kaydına girme/yasal yerleşiklik	Hayır, otomatik	<i>Doğrudan</i> : oy vermeye bakınız. <i>Dolaylı</i> : herhangi bir dışta tutma yok
Finlandiya	a: 1981; b: 1991	Belediye Meclisi (<i>Kunnanvaltuusto</i>); Düzey: <i>kunta, kommun, kommunipäälkunta</i>	a: Nordic ülkeleri b: diğer ülkeler	a: yok; b: Finlandiya'da 2 yıl	Nüfus kaydına girme/yasal yerleşiklik	Hayır, otomatik	<i>Doğrudan</i> : oy vermeye bakınız. <i>Dolaylı</i> : herhangi bir dışta tutma yok
Fransa	AB yurttaşı olmayanların seçme ve seçilme hakkı yok						
Almanya	AB yurttaşı olmayanların seçme ve seçilme hakkı yok. AB yurttaşı olmayanların seçme haklarının Anayasaya aykırı olduğuna ilişkin 1990 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı.						

Yunanistan*	2010	Belediye Meclisi	Tüm ülkeler	10 yıl	Yerleşik olma	Bilgi yok	<i>Doğrudan: Yabancılar belediye başkanı ve başkan yardımcısı olamaz; Dolaylı: bilgi yok</i>
İrlanda	<i>Oy verme: 1963; Seçilme: 1974</i>	Şehir ve ilçe meclisi, kasaba meclisi Düzey: county, urban district, borough, county borough, town	Tüm ülkeler	yok (1985'ten önce: 6 ay)	Yerleşik olma	Hayır, otomatik	<i>Doğrudan: oy vermeye bakınız. Dolaylı: herhangi bir dışta tutma yok</i>
İtalya	AB yurttaşı olmayanların seçme ve seçilme hakkı yok						
Lüksemburg	2003	Belediye Meclisi (<i>conseil communal</i>); Düzey: <i>Commune</i>	Tüm ülkeler	Lüksemburg'ta 5 yıl	5 yıl süresince yasal yerleşiklik	Evet, sadece yabancı uyruklular için.	Hayır, sadece AB yurttaşları
Hollanda	1985	Belediye Meclisi (<i>gemeenteraad</i>) Düzey: <i>Gemeente, Deelgemeente</i>	Tüm ülkeler	Hollanda'da 5 yıl	Kesinlikle ugramamış yasal yerleşiklik (1997'den önce için: yasal yerleşiklik)	Hayır, otomatik	<i>Doğrudan: oy vermeye bakınız. Dolaylı: herhangi bir dışta tutma yok</i>
Portekiz	<i>a: 1971; b: 1982; c: 1997 d: 1997</i>	Belediye Meclisi (<i>junta de freguesia</i>) Düzey: <i>município, freguesia</i>	<i>a: Brezilya b: Cape Verde c: Peru, Uruguay d: Arjantin, Şili, Estonya, İsrail, Norveç, Venezuela</i>	<i>a + b: Portekiz'de 2 yıl; c + d: Portekiz'de 3 yıl</i>	Genel: yasal yerleşiklik; <i>b: Karşılıklı varsa resmi dili Portekizce olan ülkeler; c and d: Karşılıklı</i>	Evet, vatandaşlar için uygulanan kuralların aynısı	<i>Doğrudan: sadece a, b, c yurttaşları koşullar: 4 yıldır Portekiz'de otumak Dolaylı: herhangi bir dışta tutma yok</i>

İspanya	1985	Belediye Meclisi (<i>ayuntamiento</i>); Düzey: <i>municipio, entidad de ámbito territorial inferior al municipal</i>	Norveç (1990'dan beri)	Yok	Karşılıklık: Nüfus kaydına girme/yasal yerleşiklik	Evet,sadece yabancı uyruklular için.	<i>Doğrudan</i> : oy vermeye bakınız. <i>Dolaylı</i> : herhangi bir dışta tutma yok
İsveç	1975	Belediye Meclisi (<i>Kommunfullmäktige</i>), Şehir Meclisi (<i>Landsingsfullmäktige</i>); Düzey: <i>kommune, landsting</i>	a: İzlanda, Norveç b: Diğer Ülkeler	a: yok (1997'den önce için b'ye bakınız); b: İsviçre'de 3 yıl	<i>Genel</i> : Nüfus kaydına girme; b: Kesintiye uğramamış yasal yerleşiklik	Hayır, otomatik	<i>Doğrudan</i> : oy vermeye bakınız. <i>Dolaylı</i> : herhangi bir dışta tutma yok
Birleşik Krallık	1972 (Yerel Yönetimlerin Kurulması)	<i>İngiltere</i> : mahalle ve şehir meclisleri (<i>parish-, county-, district council</i>); <i>Londra</i> : ilçe meclisi (<i>borough-, common council</i>); <i>Kuzey İrlanda</i> : ilçe meclisi (<i>district council</i>); <i>Galler</i> : mahalle ve ilçe meclisleri (<i>community-, county-, county borough-, district council</i>); <i>İskoçya</i> : bölge ve ilçe meclisleri (<i>regional-, district council</i>)	İngiliz Uluslar Topluluğu, İrlanda	Yok	Geçici Yasal yerleşiklik Yeterli	Evet, vatandaşlar için uygulanan kuralların aynı	<i>Doğrudan</i> : Meclis çevresiyle ümitlidir. şimdiki ve gelecekte oy verme hakkı olanlar; <i>Dolaylı</i> : herhangi bir dışta tutma yok
Kıbrıs Rum Kesimi							
Çek Cumhuriyeti							

AB yurttaş olmayanların seçme ve seçilme hakkı yok (ancak tartışılıyor)

2001'den bu yana: Bir uluslararası anlaşma temelinde seçme hakları verilen ülkelerin ulusları oy kullanabilirler. Şu an AB yurttaş olmayanların böyle bir hakkı bulunmuyor.

Estonya	1996	Yerel Yönetim Meclisleri; Düzey: city, rural municipality (<i>vald, linn</i>)	Tüm ülkeler	O belediye sınırlarında 5 yıl	PRP: 3 yıldan sonra kalıcı ikamet garantisiz olmalı	Hayır, otomatik	<i>Doğrudan, Dolaylı:</i> Yok, sadece Estonyalılar ve AB yurttaşları
Macaristan	1990	Belediye Meclisi, Belediye Başkanı, Şehir Meclisi Düzey: municipality, county (<i>települési önkormányzat; község, nagyközség, város, megyei jogú város, főváros, főváros kerületei; területi önkormányzat; megye</i>)	Tüm ülkeler	yok	Göçmenlik veya oturma izni (her ikisi de: kalıcı yerleşiklik)	Hayır, otomatik	<i>Doğrudan, Dolaylı:</i> Yok, sadece Macarlar ve AB yurttaşları
Letonya	AB yurttaşı olmayanların seçme ve seçilme hakkı yok						
Litvanya	2002, yürürlüğe giriş 2004	Belediye Meclisi; Düzey: municipality (<i>Savivaldybes taryba</i>)	Tüm ülkeler	Yok ama ayrıca "diğer koşullara" bakılmalı	PRP: 5 yıldan sonra kalıcı ikamet garantisiz olmalı	Bilgi yok	<i>Doğrudan:</i> oy vermeye bakınız. <i>Dolaylı:</i> herhangi bir dışta tutma yok
Malta	1993'ten bu yana: Avrupa Konseyi üye ülke yurttaşlarının karşılıklılık çerçevesinde seçme ve seçilme hakkı vardır. Şu an bunun uygulandığı herhangi bir "AB üyesi olmayan" ülke yok.						
Polonya	AB yurttaşı olmayanların seçme ve seçilme hakkı yok (ancak tartışılıyor)						
Slovakya	2002	Belediye Meclisi, Belediye Başkanı; Düzey: municipality (<i>samospráva obec; obec, mesto, hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava, mesto Košice, mestská časť hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislava, mestská časť Košice; samospráva vyššieho územného celku; samosprávny kraj</i>)	Tüm ülkeler	Yok ama ayrıca "diğer koşullara" bakılmalı	PRP: 3 yıldan sonra kalıcı ikamet garantisiz olmalı	Bilgi yok	<i>Doğrudan:</i> oy vermeye bakınız. <i>Dolaylı:</i> herhangi bir dışta tutma yok

Slovenya	2002	Belediye Meclisi, Belediye Başkan; Level: municipality (<i>obcina</i>)	Tüm ülkeler	Yok ama ayrıca "diğer koşullara" bakılmalı	PRP: 8 yıldan sonra kalıcı ikamet garantisi olmalı	Bilgi yok	<i>Doğrudan: Yabancılar belediye başkan olamaz; Dolaylı: bilgi yok</i>
Bulgaristan	2005	Belediye Meclisi; Düzey: Municipality	AB ülkeleri	yok	PRP: Kalıcı ikamet izni	Evet,sadece yabancı uyruklular için.	<i>Doğrudan: oy vermeye bakınız.; Dolaylı: AB yurttaşları Başkan seçilemez</i>
İzlanda	a: 1986 b: 2002	Belediye Meclisi (<i>sveitarstjórn</i>); Düzey: Municipality (<i>sveitarfélaga</i>)	a: Nordic ülkeleri; b: diğer ülkeler	a: İzlanda'da 3 yıl b: İzlanda'da 5 yıl	Karşılıklık ; Nüfus kaydına girme/yasal yerleşiklik	Hayır, otomatik	<i>Doğrudan: oy vermeye bakınız. Dolaylı: herhangi bir dışta tutma yok</i>
Lihtenştayn	Yabancı uyruklular için seçme ve seçilme hakkı bulunmuyor.						
Norveç	a: 1978; b: 1983	Belediye Meclisi (<i>kommunerådet</i>), Şehir Meclisi (<i>fylkeskommunerådet</i>); Düzey: municipality (<i>kommune</i>), county (<i>fylkeskommune</i>)	a: Nordic ülkeleri; b: diğer ülkeler	Norveç'te 3 yıl	Karşılıklık ; Nüfus kaydına girme/yasal yerleşiklik	Hayır, otomatik	<i>Doğrudan: oy vermeye bakınız. Dolaylı: herhangi bir dışta tutma yok</i>
Romanya	Yabancı uyruklular için seçme ve seçilme hakkı bulunmuyor.						
Rusya	Yabancı uyruklular için seçme ve seçilme hakkı bulunmuyor.						

İsviçre	Bilgi yok	Belediye Meclisi (<i>Generalrat</i> , <i>Gemeindeversammlung</i>); <i>Düzey</i> : Kantonlardaki belediyeler (<i>Gemeinde</i>): <i>a</i> : Jura; <i>b</i> : Neuchatel; <i>c</i> : Waadt; <i>d</i> : Fribourg; <i>e</i> : Appenzell Ausserrhoden; <i>f</i> : Grisons;	<i>a</i> : Kanton'da 10 yıl; <i>b</i> : <i>Belediyede 1</i> yıl; <i>c</i> : İsviçre'de 10 yıl, Kanton'da 3 yıl; <i>d</i> : Kanton'da 5 yıl; <i>e</i> : İsviçre'de 10 yıl, Kanton'da 5 yıl; <i>f</i> : Belirlenmemiş	<i>a, c-f</i> : yasal yerleşiklik; <i>b</i> : PRP: 5-10 yıldan sonra kalkıcı ikamet garantisini olmalı	Hayır, otomatik	<i>a, c, d, f</i> : <i>Doğrudan</i> : oy vermeye bakınız.; <i>Dolaylı</i> : herhangi bir dışta tutma yok; <i>b</i> and <i>e</i> : <i>Doğrudan</i> , <i>dolaylı</i> : yok
AVRUPA DIŞI ÜLKELER						
Avustralya	<i>a</i> : 1948 (1984); <i>b</i> : Bilgi yok	Yerel Meclis, Belediye Başkanı (eğer doğrudan seçiliyorsa) <i>Düzey</i> : Belediyeler (ward, area; in WA: city, town, shire) ve aşağıdaki eyaletlerde: <i>a</i> : Tüm eyalet ve bölgelerde; <i>b</i> : Güney Avustralya, Tazmanya, Viktorya; <i>c</i> : Güney Avustralya	Belediyede 1 ay (genel kural)	<i>a</i> : 26.01.1984 tarihinden önce seçmen kütüğünde kayıtlı olmak <i>b</i> : mülk sahibi + vergi yükümlüsü olmak; <i>c</i> : yasal yerleşiklik	<i>a</i>) evet, kayıt olma (Güney Avustralya hariç) ve oy verme (Güney Avustralya, Tazmanya ve Yeni Güney Galler hariç) zorunlu; <i>b</i>) evet, yurttaş olarak; <i>c</i>) evet	<i>Doğrudan, Dolaylı</i> : Güney Avustralya'da yalnızca yurttaşlar seçilebilir. Diğer eyaletler: Bilgi yok
Kanada	Yabancı uyruklu için seçme ve seçilme hakkı bulunmuyor.					

Yeni Zelanda	<i>a:</i> Her zaman; <i>b:</i> 1975	Yerel Meclis (City, District or Regional council, or Community board); <i>Düzey:</i> City, District, Region	<i>a:</i> Birleşik Krallık (2002'ye kadar); <i>b:</i> Tüm ülkeler	<i>a:</i> Hayır; <i>b:</i> Yeni Zelanda'da 1 yıl	<i>a:</i> 1975'ten önce kaydedilmiş olmak (2002'ye kadar); <i>b:</i> PRP: 0-2 yıllık ikametden sonra kalıcı ikametini garanti edilmesi	Evet, ama tüm hak sahibi kişilerin kayıt olması zorunlu	<i>a:</i> Doğrudan, <i>Dolaylı:</i> oy vermeye bakınız (fakat: yalnızca 2002'nin sonuna kadar); <i>b:</i> Doğrudan, <i>Dolaylı:</i> Hayır
ABD	<i>a:</i> 1992 ve sonrası; <i>b:</i> Her zaman;	<i>a:</i> Barnesville, Chevy Chase, Martin's Additions, Somerset, Takoma Park (Hepsi Maryland'de); Yerel Meclis Okul Komitesi, vd. <i>b:</i> New York City, Chicago: Okul Komitesi	<i>a ve b:</i> Tüm Ülkeler	<i>a ve b:</i> Bilgi yok	<i>a ve b:</i> Bilgi yok	Evet, yurttaşlar-la aynı kurallar geçerli	<i>a ve b:</i> Bilgi yok

Not: Bu tablo ilgili ülkelerde yerel yönetimlerin bir parçası olarak tanımlanan bölgesel temsil organlarının seçimlerine ilişkin bilgiler de içermektedir. Nordik Ülkeleri: Danimarka, Finlandiya, İzlanda, Norveç, İsveç.

* Yunanistan'a ilişkin bilgiler tarafımızdan güncellenmiştir.

Kaynak: Harald Waldrauch, "Electoral Rights for Foreign Nationals: A Comparative Overview", The ESF/LESC-SCSS Explanatory Workshop: Citizens, non-citizens and voting rights in Europe, School of Law, Old College, University of Edinburgh, UK, 2-5 June 2005, s.12-13-14, <http://www.euro.centre.org/EdinburghPaperWaldrauch.pdf>, Erişim: 28/04/2007.

Devletlerin yerleşik yabancılar için ortaya koydukları özellikle seçme ve seçilmeye ilişkin siyasal haklar kendine özgü nedenlerle birbirinden farklılaşmaktadır. Tablo 1’de yer alan devletlerin federal veya üniter yapıda oluşunun ya da monarşi veya cumhuriyetle yönetilmesinin çalışmamızın özünü oluşturan yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı bakımından anlamlı bir farklılık yaratmadığı görülmektedir. Karşılıklılık ilkesi, belli bir ittifaka ya da devletler konseyine üyelik, geçmişteki koloni ilişkileri ve kültür ve soy bağları gibi nedenler öne çıkmaktadır.

Yerleşik yabancılar seçme ve seçilme haklarının sağlanmasında genel olarak süreç değerlendirildiğinde bir gerilemeden değil ilerlemeden bahsetmek mümkündür. Bu bakımdan özellikle dikkate alınması gereken devletlerden bir tanesi Almanya’dır. Almanya, topraklarında çok sayıda yerleşik yabancıların bulunmasına ve halen bunlar arasında AB üyesi olmayan devlet yurttaşlarının yerel seçimlerde seçme ve seçilme haklarını tanımamasına rağmen göçmenlerin entegrasyonuna özel bir önem vermesiyle dikkati çekmektedir.

2.2. ALMANYA’DA YERLEŞİK YABANCILARIN YEREL DÜZEYDE SEÇME VE SEÇİLME HAKLARI

Almanya, Avrupa Birliği’ne üye bir ülke olduğu gibi aynı zamanda Avrupa Konseyi’ne de üyedir. Yani demokrasinin daha kaliteli olmasına çalışan, katılımıcılığı artırmayı hedefleyen uluslarüstü ve uluslararası organizasyonlarda üyeliği olan bir ülkedir. Buna karşın yerleşik yabancılar yerel siyasal yaşamda seçme ve seçilme haklarını tanımamanın yanı sıra uzun süreden beri kendi topraklarında yaşayan bu yabancı uyruklu kişilerin Alman vatandaşlığına geçmesini de yeterince kolaylaştırmamaktadır. Yerleşik yabancı veya göçmenlerin yerel düzeyde siyasal haklar bakımından neden Almanya’da geri olduklarının sağlıklı bir şekilde değerlendirilebilmesi için öncelikle bu konunun tarihsel, kültürel ve siyasal arka planına bakmak gerekmektedir.

2.2.1. Alman Ulusluk Anlayışı

Alman ulusluk anlayışı Almanya'nın yerleşik yabancılara ilişkin politikalarını derinden etkilemiştir. William Rogers Brubaker, yapmış olduğu etnisite, yabancılar ve vatandaşlık kazanma ile ilgili ayrıntılı çalışmalarda bu çıkarımlarda bulunarak konuyu Fransa örneğiyle karşılaştırma yaparak ele almıştır. Alman ulusluk anlayışının etno-kültürel temelli olduğu ve çalıştığımız konuda bu durumun önemli derecede etkili olduğu daha sonra incelenecek olan Federal Alman Anayasa Mahkemesi'nin kararında da görülmektedir.

Fransa'nın izlediği vatandaşlık siyaseti ile Almanya'nın izlediği siyaset farklı ulusluk anlayışına dayanmaktadır. Göçmenler bakımından genişlemeci Fransız vatandaşlık siyaseti devlet merkezli, asimilasyoncu, eşitlikçi olduğu ölçüde evrenselci ve temelde siyasal bir ulusal anlayışı ortaya koyarken, kısıtlayıcı özellikteki Alman siyaseti devletten önce gelen, ortak ataları ve aynı kültürel cemaate aidiyeti öne alan bir etno-kültürel ulusluk anlayışını ortaya koymaktadır⁸⁹. Alman ulusluk anlayışı, organik, farklılaşmayı öne çıkaran ve *Volk* merkezli olan bir anlayıştır. Milli duyguların ulus-devletten önce gelişmesi nedeniyle Alman ulus fikri siyasal bir fikir değildi ve soyut vatandaşlık fikriyle de bağlantılı değildi. Bir devlet arayışı içinde bulunan Alman ulusu, *evrensel siyasal değerlerin taşıyıcısı* olacak bir ulus olarak değil, aksine *organik, kültürel, dilsel veya etnik bir topluluk* olarak tasarlanmıştır. Almanya'da ulusun kendisini algılayışına ilişkin bu etno-kültürel yaklaşım, Bismarck döneminde daha devlet merkezli bir yaklaşımla ele alınmaya çalışılsa da bu anlayış devam etmiştir ve hatta II. Dünya Savaşı sonrasında Federal Alman Cumhuriyeti Anayasası'nın bazı maddelerinde de bu anlayışın devam ettiği görülmektedir⁹⁰. Federal Alman Anayasası'nın ilgili maddelerinin ve Alman Anayasa Mahkemesi'nin konuyla ilgili kararlarının mevcut durumla bağlantılı olarak değerlendirilmesinden önce Almanya ve Fransa'da ulus ve devletin inşasındaki farklılaşmaya değinmek açıklayıcı olacaktır.

⁸⁹ William Rogers Brubaker, "*Fransa ve Almanya'da Göç, Vatandaşlık ve ulus Devlet: Karşılaştırmalı Bir Tarihsel Çözümleme*", **Vatandaşlığın Dönüşümü – üyelikten haklara**, (Haz.) Ayşe Kadioğlu, MetisYayımları, İstanbul, 2008, ss. 56, 79.

⁹⁰ Brubaker, s. 78.

Fransa ve Almanya'da 18. yy.'ın sonlarına doğru ulusluk fikrinin geliştirilmesi Fransa bakımından geniş bir burjuva grubunun çalışmalarına dayanıyorken, Almanya'da bu, daha dar ve sadece eğitimli bir grubun işidir. Diğer bir farklılık ise Fransa'da bu girişim "bütün ulusu kaplayan bir devlette" reform yapmayı öngörüyorken, Almanya'da "tamamen kültürel hatta edebi bir ulusal ruh" oluşturmayı hedefliyordu. Bu dönemde Fransız ulus kuramcıları devlette reform yapılmasını istiyordu ancak reform başarısız oldu ve Milli Meclis kurularak ulus egemenliği ilan edildi. Bu egemen ulusa üyelik, hukuki biçimde düşünüldü ve kurumsallaştırıldı. Bu bağlamda milliyet olgusu, etno-kültürel ve hukuki açıdan tanımlanmış şekilde ve ayrıca vatandaşlıktan ayrı bir özellik olarak devrimci anayasalarda bulunmamaktadır. Bu durum, yani vatandaşlığın milliyet üzerindeki egemenliği ya da siyasal ulusluk anlayışının etno-kültürel anlayış üzerindeki hakimiyeti 1795'te Tallien tarafından "Fransa'daki tek yabancı, kötü vatandaşdır." sözüyle de ifade edilebilir⁹¹.

Kohn'a göre, Alman ulusluk geleneğinin oluşumunda Fransa'nın Almanya'yı işgal ettiği devrimci dönemde öne çıkan Almanya'daki romantik hareketin ve Prusya'daki reform hareketinin etkileri söz konusudur. Romantik hareket doğrudan uluslukla ilgili olmamasına rağmen etno-kültürel ulusluk anlayışının güçlenmesi, takdir edilmesi ve sonuçta yeniden siyasallaştırılmasına yönelik düşünce ve değerlendirme modelleri ortaya koymuştur. Prusyalı reformcular ise farklı bir ulusluk anlayışına yönelerek Prusya devletini yukarıdan aşağıya doğru millileştirmeyi düşünmüşlerdir. Alman romantizminin estetik, sosyal ve de tarihsel dili, etno-kültürel ulusluk anlayışının geliştirilme amacıyla uyumluydu. Bu bağlamda uluslar, ayırt edici bir *Volkgeist*⁹² (*halkın ruhu*) şeklinde ve dolayısıyla dilde, adetlerde, hukukta, kültürde ve devlette her alanı kaplayan tarihsel olarak köklü ve organik olarak gelişmiş şahsiyetler olarak düşünüldü. Burada romantik ulusluk anlayışı devlete de vurgu yapmış olmasına rağmen özünde etno-kültürelidir. Yani "ulusluğu

⁹¹ "Il n'y a d'étranger en France que les mauvaiscitoyens", Brubaker, ss.73-74.

⁹² Ernst Fraenkel, "Strukturanalyse der modernen Demokratie", **Deutschland und die westlichen Demokratien**, (1969) 1991d, Frankfurt a.M., s. 344'ten aktaran Schmidt, s. 149.

kuran halkın ruhudur, devlet ise yalnızca ulusluğu ifade etmeye yarar” şeklinde bir yaklaşım söz konusudur⁹³.

Alman romantizmi ve ulusal birlik düşü birbiriyle yakından bağlantılıdır. Örneğin Johann Gottlieb Fichte, “Alman Ulusu’na Nutuk” adlı eserinde Alman ulusunun kültürel birliği fikrini işlemektedir. Alman romantikleri kültürel birlik, dil birliği ve ulusal birlik konusunda Alman düşünüy fikri ve edebi bakımdan beslemişler ve aynı ataları, aynı kültürü ve aynı dili paylaşan herkesi kolektif bir kimlik içinde toplamışlardır. Dolayısıyla romantikler için ulus öncelikle *kolektif bir ruh* demektir. Bu bağlamda volkgeist (halkın ruhu) Alman ulusunun kurucu unsuru haline gelir. Böylelikle Fransız modeli olarak kabul edilen *Staats(bürger)nation* “yurttaşlar ulusu” fikri karşısında *Volksnation* yani “halkın ulusu” fikri gelişmiştir. Buna bağlı olarak da Fransa’daki kapsayıcı yurttaşlığın karşıtı olarak Almanya’da etnik kimliğe dayalı dışlayıcı bir yurttaşlık yer alır. *Das Deutche Volk* (Alman Halkı) her şeyden önce bir etnik aidiyeti ifade etmektedir. Böyle bir anlayış ise her türden kültürel farklılıkları dışlar. Çünkü kültürel birlik ile ulusal cemaatin organik bağlantısı ulus tanımında birbirinin içindedir. Fransa’da kültürel kimliğin temeli olarak bir siyasi kimlik görülmekte, Almanya’da ise kültürel bir kimliğin siyasi kimliğin temelini oluşturduğu düşünölmektedir⁹⁴. Bu bilgiler ışığında göçmen siyasetinin, yurttaşlık kazanmadaki kan bağı ölçütünün ve yerleşik yabancıların politik haklarını kabul etmemenin Almanya bakımından değerlendirilmesi daha rasyonel şekilde yapılabilir.

Almanya’da yukarıda verilen bilgilerden de hareketle vatandaşların bir soy topluluğu olarak algılandığı görölmektedir. Bu bağlamda Fransa’yla karşılaştırıldığında Alman vatandaşlık hukukunun ülke topraklarında doğmaya bir önem vermediği görölmektedir. Bu nedenle Almanya’nın ikinci ve üçüncü kuşak göçmenleri otomatik bir şekilde vatandaşa dönüştüren bir mekanizması da bulunmamaktadır. Haliyle vatandaşlık temel olarak yalnızca soya dayanır⁹⁵. Tabiki

⁹³ Brubaker, ss.77-78.

⁹⁴ Riva Kastoryano, **Kimlik Pazarlığı: Fransa ve Almanya’da Devlet ve Göçmen İlişkileri**, (çev.) Ali Berktaş, İletişim Yay., İstanbul, 2000, ss. 65-67.

⁹⁵ Abadan Unat, s. 78.

Alman soyundan olmayanların Alman vatandaşlığına kabul edilmesi de söz konusudur ancak bu durum ciddi kısıtlayıcı hükümlere tâbidir.

Alman vatandaşlık hukuku 1870 yılında ortaya konulduğu zaman milliyetçilik çağının etkisiyle vatandaşlık bağı, *jus sanguinis* yani kan bağı ilkesine göre oluşturması ve vatandaşları bir soy topluluğu olarak tanımlaması yadırganır bir durum değildi. *Jus soli* ilkesi, yani üyeliği toprak bağına dayandırarak vermek, feodal bir ilke olarak değerlendirilmiş ve reddedilmişti. Ulusu yapay ve dışsal bir bağ olan ortak doğum yeri yerine daha esaslı ve kalıcı olarak görülen akrabalık ve kan bağı üzerine bina eden milliyetçi bir ilke olarak *jus sanguinis*'in tercih edilmesi dönem itibariyle doğaldı. Brubaker'a göre, benzer yaklaşımlar Fransa'da da dile getirilmişti ancak, Alman örneğindeki farklılık, vatandaşlığın yalnızca soya dayalı olmasıydı. Birçok Kıta Avrupası devletinde soy ilkesi, ikinci ve üçüncü kuşak göçmenlerin vatandaş topluluğuna katılmasını kolaylaştırmak için doğum yeri ilkesi veya uzun süreli ikamet ilkeleriyle hafifletilmiştir. Çok az Kıta Avrupası ülkesi ikinci kuşak göçmenlere Fransa gibi otomatik olarak vatandaşlığı dayatma yoluna gitmiştir. Dayatmasa bile ikinci ve üçüncü kuşak göçmenlerin vatandaşlığa geçmesi için düzenlemeleri vardır⁹⁶. Almanya'da böyle bir düzenlemenin varlığı 1999 yılına kadar bulunmuyorken, *jus soli* ilkesi ancak 1999 yılında Vatandaşlık Kanunu'nda yapılan değişiklikle sınırlı ölçüde yasal olarak tanınmıştır.

Almanya'da kan bağı ilkesinin aynı dönemde diğer Avrupa ülkelerindeki gibi yumuşatılmamış olmasının gerekçesine bakıldığında bunu da yine Fransa ile ele alıp değerlendirmek kolaylaştırıcı olacaktır. 19. yy.'ın sonu ve 20. yy.'ın başında hem Fransa hem de Almanya önemli ölçüde göç alıyordu ve milliyetçilik duyguları da yüksek bir düzeydeydi. Ancak bu milliyetçi duruşlar farklıydı. Daha önce de belirtildiği üzere Fransız milliyetçiliği devlet merkezli, genişlemeci ve Fransız kökenli olmayan yurttaşlarına ve göçmenlere karşı da kendine güvenen bir şekilde asimilasyoncu idi. Bu dönemde Alman milliyetçiliği ise etno-kültürel yönelimliydi ve özellikle Doğu Prusya Lehlerine ve Yahudilerine karşı disimilasyoncu yani dışlayıcıydı. Devlet, göçmenleri vatandaşlıktan dışlamak suretiyle kendi hareket

⁹⁶ Brubaker, s. 88.

özgürlüğünü elinde tutuyordu. Yani bu durum en basit anlamıyla göçmenleri ülke topraklarından kovabilme özgürlüğü anlamına geliyordu. Almanların 1913'te sadece kan bağı ilkesinde ısrarcı olması, ulusluk algılamasının bir ürünüdür. Almanya'da *jus soli* yani toprak bağına ait her unsurun açık bir şekilde reddedilmesi, aynı zamanda seçkinler kesiminin göçmenlerin sosyo-kültürel ve siyasal açıdan Almanlara dönüşmesi konusundaki güvensizliklerinin de bir yansımasıydı. Lehlerin Alman ulus devletine siyasal açıdan sadakatini sağlamayı ve onları Alman dili ve kültürü içinde asimile etmeyi başaramayan Alman anlayışı giderek daha fazla dışlayıcı hale geliyordu. Bu bağlamda sınır bölgelerinde Almanlığı güçlendirmek için etnik Alman ve etnik Leh vatandaşlarına farklı şekilde muamelede bulunuyordu⁹⁷. 1913 tarihli Alman Vatandaşlık Kanunu günümüzde bile geçirdiği değişikliklere rağmen vatandaşlık kazanımının sınırlı ve katı kurallara tabi olmasını bu anlayışa borçludur.

2.2.2. Almanya'nın Yakın Dönem Göç Tarihi Ve Göçmen Algısı

Almanya'nın göçmenlere ilişkin davranışlarının psikolojik ve hukuki temellerinin ulusluğun oluşmasıyla bağlantılı olduğu yukarıdaki paragraflarda ortaya konulmaktadır. Esasında ele aldığımız “göçmenlerin seçme ve seçilme hakları” konusu, yeni göç eden yabancıların yanı sıra özellikle ikinci ve üçüncü nesil göçmenler bağlamında ele alınan bir konudur ki; bu da İkinci Dünya Savaşı sonrasındaki göç hareketleriyle gelen göçmenlerin ve onların nesillerinin Alman siyaseti tarafından nasıl algılandığına odaklanmamızı gerektirmektedir. Acaba ülkeye gelip uzun süredir ikamet eden göçmenler hala “misafir işçiler”⁹⁸ olarak adlandırılabilir mi? Almanya kendisinin bir göç ülkesi olduğunu, ülkesine göç etmiş yabancı nüfusun büyüklüğüne rağmen kendi göç politikasını rahatça uygulayabilmek için son yıllara kadar kabul etmemiştir. 1.1.2005'te yürürlüğe giren Alman Göç Kanunu, aslında Almanya'nın nihayet kendisini bir göç ülkesi olarak kabul ettiğinin ve buna ilişkin bir politika izlemesi gerektiğinin bir ifadesidir.

Cyrus ve Vogel, “Almanya'da göçmen kimdir?” diye sordukları cümlelerine çarpıcı bir şekilde devam ederek; aslında politik tartışmalarda uzun zaman boyunca

⁹⁷ Brubaker, s. 89, 90.

⁹⁸ Abadan Unat, s.368.

“Almanya’da göçmenler var” görüşünün reddedildiğini söylemektedirler. Sürmekte olan göçün yine uzun zaman boyunca resmi olarak göç şeklinde tanımlanmak yerine daha ziyade “etnik Almanların dönüşü”, “geçici işçi alımı” veya “sığınma arayanların geçici kabulü” ve “iç savaş mültecileri” şeklinde ele alındığını ifade etmişlerdir. Cari göçmen sayısının, “kendisini göç ülkesi saymayan bu ülkede⁹⁹” oldukça fazla olduğuna da dikkat çekmişlerdir. Uzmanlar, Almanya’da yaşayan nüfusun tahminen % 30’unun ya yurt dışında doğduğunu ya da Almanya’ya 1945’ten sonra göç etmiş ataları olduğunu belirtmektedirler¹⁰⁰. 1994’te Avrupa Ekonomik Alanı’na (EEA) üye ülke kökenli olmayan yerleşik yabancıların 15 AB üyesi ülkedeki oranı %2.7 iken Almanya’da bu oran %6.3’tür. Bunun nedeni ise şüphesiz Almanya’nın vatandaşlık kazanmaya ilişkin katı kurallarıydı¹⁰¹.

Almanya’ya göç konusuna bakıldığında İkinci Dünya Savaşı önemli olayların başında gelir. İkinci Dünya Savaşı’nda Avrupa ülkeleri yaklaşık 3 milyon insan kaybına uğradı. Bunun yanı sıra şehirler de yerle bir oldu. Bu bağlamda savaş sonrası Batı Avrupa ülkelerine yapılan göçler, şehirlerin yeniden imarı ve sanayinin iş gücü gereksinimi için önemli bir kaynaktı. Ayrıca Amerikan yardımlarıyla ekonomik canlanmanın baş gösterdiği Avrupa’nın gelişmiş ülkeleri, şehirlerin yeniden imarı ve sanayi için gerekli işgücünü karşılayamıyordu. Göç veren geri kalmış ülkeler ise iş gücü fazlalıklarını değerlendirebilecekleri bir alan bulmuşlardı. Konjonktürel olarak göç hareketleri arttı. İşverenler ucuz ve esnek işgücünü tercih ediyorlardı. Bu bağlamda onların bu istekleri sosyal masrafları az, ücretleri şişirmeyen geçici yabancı işgücü ile karşılanmaya çalışıldı. Bu işçilerin kısa bir süre kalacağı ve ihtiyaç azaldığında rahatça bunlardan kurtulunacağı düşünülüyordu¹⁰².

İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra Almanya, Demokratik Alman Cumhuriyeti (Doğu Almanya) ve Federal Almanya Cumhuriyeti (Batı Almanya) olarak ikiye

⁹⁹ Stephen Day ve Jo Shaw, “European Union Electoral Rights and the Political Participation of Migrants in Host Polities”, **International Journal of Population Geography**, No:8, 2002, s. 187.

¹⁰⁰ Norbert Cyrus ve Dita Vogel, “Germany”, **European Immigration: A Sourcebook**, Ashgate Publishing, GBR, 2008, s. 127.

¹⁰¹ Day ve Shaw, s.187.

¹⁰² Castles ve Kosack, **Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe**, Oxford Univ. Pres., 1985, London, s.488’den aktaran Turgut Göksu, **İşçilikten Vatandaşlığa: Almanya’daki Türkler**, Özen Yayımcılık, Ankara, 2000, s. 26.

ayrılmıştır. Doğu Almanya sınırlarını kapamış olsa da iş gücü sayısının azlığı nedeniyle 1980'lerin başında Polonya, Küba, Mozambik ve Vietnam gibi diğer sosyalist devletlerden göçmen işçi almıştır. Duvarın diğer tarafında Batı Almanya, politik, sosyal ve ekonomik sebeplerden dolayı kendisine akın eden Doğu Almanya yurttaşlarını kabul etmiştir. 1955 yılından sonra Batı Almanya, göçmen işçilerin geçici istihdamını organize etmek için büyük ölçüde Akdeniz Bölgesi'nden olan on ülkeyle "sözde misafir" işçi alım anlaşması imzalamıştır. Batı Almanya'ya bu dönemde tahminen toplam 14 milyon göçmen işçi gelmiştir. Bunların da çoğu 1973 yılında misafir işçi alım anlaşmasının sona ermesiyle geri dönmüştür. Almanya'yı bir kez terk ettiklerinde kanunen tekrar dönme şansları olmadığı için bir işe sahip olanların kalmalarına izin verilmiştir. Bu politika ile 2.7 milyon misafir işçinin yerleşimini sabit hale getirmenin öngörülmemiş etkileri de olacaktı. 1973-1990 dönemi ise bu göçmen işçilerin aile üyelerinin göçüyle ve Latin Amerika, Afrika, Asya ve Avrupa'daki siyasal açıdan istikrarsız ülkelere gelen sığınma arayanlar ve mültecilerin gelişimiyle karakterizedir.

Berlin Duvarı'nın yıkılmasıyla (1989) Doğu Almanya Almanları, Doğu Avrupa'daki Alman kökenliler ve Avrupa'daki çeşitli ülkelere sığınma arayanlar Batı Almanya'ya akın etmiştir. Bu durum, aslında Batı Almanya'nın beklemediği ve hazırlıksız olduğu bir nüfus hareketliliği idi. Bu kadar hızlı ve yoğun bir göç sonucunda göç edenlere barınma yeri ve temel gelirini sağlayıcı bir iş bulmak kolay değildi. Doğu Almanya'dan Batı Almanya'ya göçler Almanya'nın 1990 yılında birleşmesiyle azalmıştır. Bu süreçte Doğu Avrupa'daki Alman kökenlilerin 1993 yılında sınırlayıcı hukuki düzenlemeler yürürlüğe girene kadar fiili kotalarla girişleri sınırlanmıştır. Anayasal hak olan sığınma, ciddi bir şekilde sınırlanmış ve mülteci statüsü almayı güçleştiren pek çok yasal ve yönetsel engeller öngörülmüştür. Aynı dönemde sınır kontrolü yeniden düzenlenmiş ve kontrol noktalarında oturan sınır görevlileri yerine hareketli devriyeler şeklinde sınır görevlileri organize edilmiştir. Ayrıca Merkezi ve Doğu Avrupa'dan gelen göçü azaltmak için sınır kontrolü artırılmış ve bu ülkelere geçici işçi alımı için hükümetlerarası anlaşmalar yapılmıştır¹⁰³.

¹⁰³ Cyruz ve Vogel, ss. 128, 129.

Belirtilen dönemde göçmen işçilerin kısa bir süre kalacağı ve ihtiyaç azaldığında gideceği algısı nedeniyle ekonomik olarak aktif olmayan aile üyelerinin getirilmemesi de teşvik ediliyordu. Bu bakımdan Almanya’da Almanların bu göçmen işçiler için özellikle “*gasterbeiters*” yani “*misafir işçiler*” terimini kullandıkları ve benimsedikleri görülmüştür. Almanlar bu işçileri misafir işçi olarak algılıyordu ve “misafirlerin” er ya da geç evlerine geri dönecekleri düşünülüyordu. Zaman geçtikçe Almanların bu düşüncesi gerçekleşmemiş, beklediklerinden daha uzun süre bu işçiler Almanya’da kalmış, bazıları ailelerini dahi getirmiş ve bazıları da Almanya’ya temelli yerleşmişlerdir. Bu süreç zarfında göç alan ülke yönetimleri, aile birleşmelerini güçleştirici ve aile fertlerinin girişini sınırlayıcı sert düzenlemeler yapmış olmalarına karşın, Batı Avrupa ülkelerinin seçtikleri işçilerin aileleriyle sürekli ikamet etmesine izin verdiklerini de belirtmek gerekir. Ancak Göksu’nun da vurguladığı gibi, değişmeyen tek şey “*misafir işçinin*” çocuğunun da “*misafir işçi*” doğmasıdır¹⁰⁴.

Bireylere “misafir olması” algısı içinde davranıldığında kişi, yetişkin olduğunda bu durumdan kurtulmak ve toplumda hak kullanımı bakımından Almanlarla eşit seviyede olabilmek için Alman vatandaşlığına geçme ihtiyacı hissetmektedir. Alman vatandaşlığına geçmeden seçim haklarını elde etmesi ve karar mekanizmalarını gerçek bir şekilde etkilemesi ise mümkün değildir. Ancak, vatandaşlık değiştirmek, değiştirme prosedürleri başarılı olsa bile psikolojik bakımdan da çok arzu edilen bir durum da olmayabilir¹⁰⁵.

Göçmenlerin çoğunun normalde uyrukluğunu değiştirmek suretiyle yasal durumlarını değiştirmeye isteksiz olduğu belirtilmektedir. Uyrukluğunu değiştirmek etnik ve ırk ayrımcılığını ortadan kaldırmıyorsa veya bu durum kişinin kendi kültürünün inkarı olarak algılanıyorsa uyrukluğunu değiştirmek konusunda kişinin isteksiz olması beklenir. Burada kültürel kimlik vurgusu öne çıkmaktadır. Kültürel bağlılık ve siyasal sadakatin yeni vatandaşlığın alındığı ev sahibi ülkeye gösterilmesi istense de bu durum sembolik bir bağlılık algısının ötesindedir. Ayrıca ev sahibi ülke kendi kimliğini vurguladığı zaman ki Almanya’da bu durum yoğun bir

¹⁰⁴ Göksu, ss. 27-28.

¹⁰⁵ Göksu, s. 28.

şekildedir, bu kültürel fark bir önceki paragrafta da belirtildiği gibi yine sorun olmaktadır. Dolayısıyla göçmenler halihazırda uyrukluğuna sahip oldukları ülkenin vatandaşlığını kendi ortak kimliklerinin de bir sembolü olarak görmektedirler¹⁰⁶.

Toksöz'e göre, gelişmiş ülkelerden gelen göçmenlerde kendi ülke vatandaşlığını koruma isteği hakim iken gelişmekte olan ülkelerden gelen göçmenlerde ise ülkelere geri dönme ihtimali nedeniyle vatandaşlığa geçme konusunda isteksizlik söz konusudur¹⁰⁷. Göçmenler için önemli olan, aslında uzun süredir yasal olarak ikamet ettikleri toplumda sosyal-ekonomik ve mümkünse belli ölçüde siyasal haklara sahip olmaktır. Bu haklara sahip olduğunda vatandaşlığını değiştirmesi için önemli bir neden de kalmamaktadır. Ancak bu göçmen, Alman siyaseti tarafından "misafir" olarak değerlendirildiğinde böyle bir hakkı vermenin de Alman siyasetine göre bir anlamı kalmamaktadır.

Uyrukluğa değiştirmeden ulusal seçim hakkı, askerlik ve kamu görevlerine girme hakkı gibi vatandaşlığa özgül haklar haricindeki hakların belli bir süredir ikamet eden ve o toplumla sosyal ve ekonomik açıdan bütünleşmiş göçmenlere sağlanması konusu giderek artan oranda tartışılmaktadır. Ancak Almanya, izlediği katı siyasetle göçmenlerin Alman vatandaşlığına kabulünü kolaylaştırmamakta ve kamusal hayatta görünürlüğü sağlayan özellikle yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını elde etmesini de engellemektedir.

1990'dan önce yani Doğu Almanya ve Batı Almanya'nın birleşmesinden önce yerleşik yabancıların nüfusu Batı Almanya nüfusunun %7'sinden fazlaydı. Bu yerleşik yabancıların yaşam koşulları ve Alman toplumuyla ilişkileri uzun zamandır ciddi sosyal sorunlar yumağı halindeydi. Bu durum özellikle farklı kültürel ve dinsel özelliklere sahip olan gruplarla Almanlar arasında ciddi dışlanma ve ayrımcılık sorunları yaratıyordu. Bu çerçevede yabancıların seçme hakkı, onların Alman toplumuyla daha iyi bütünleşmelerini sağlayacak bir yol olmanın yanı sıra onların

¹⁰⁶ Bauböck ve Çınar, "Briefing Paper: Naturalisation Policies in Western Europe", **West European Politics**, V.17, No:2, April, s. 194'ten aktaran Göksu, s.154.

¹⁰⁷ Gülay Toksöz, **Uluslararası Emek Göçü**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006, İstanbul, ss. 44-45.

eğitim, konut ve sosyal hizmetler gibi ihtiyaçlarına yonetime verdiği yanıtın ve ilginin artmasını da sağlayacak bir yol olarak değerli g r ld ¹⁰⁸. Buna ilişkin olarak bazı Alman eyaletlerinde 1980’li yıllarda olumlu girişimler söz konusu olsa da bunlar, Alman Anayasa Mahkemesi’nin Hamburg ve Schleswig-Holstein kararı ile engellenmiştir (Alman Anayasası başlığı altında değerlendirilmiştir).

2.2.3. Alman Mevzuatında Göçmenlerin Yerel Düzeye Seçme ve Seçilme Hakları

Uzun dönemdir ikamet eden yerleşik yabancılara, ikamet edilen ülkenin yerel düzeye karar alma mekanizmalarına vatandaşlarla aynı şekilde katılımını sağlayıcı hakların kullanılması için ilgili ülkenin Anayasası’nda bunu engelleyici hükümlerin bulunmaması gerekmektedir. Ulus devlette yurttaşlık statüsü, o ulusa üyelik anlamına gelir ve yurttaşın ülkedeki yabancılardan ayrıcalıklı olmasını sağlayan da bu üyeliğin kazandırdığı haklardır. Ulusa  yelik, o ulusun kaderini belirlemede kararlara katılma hakkı, kamu hizmetlerine girme hakkı ve seçme ve seçilme hakkı gibi hakları yalnızca yurttaşların kullanmasını ifade eder. Bu bağlamda ulus devletlerin oluştuğu dönemde belirtilen durumun aksi düşünülemezdi. Bugün bile aksi, devletlerce çok desteklenen bir uygulama değildir. Yani yurttaşlara tanınan ‘‘bütün hakların’’ ülkede bulunan bütün yabancılara veya uzun süredir ikamet eden yerleşik yabancılara tanınması teoride tartışılmaya devam etse de uygulamada genel olarak bunlardan bazılarının ancak ikamet süresi vb. gibi belli koşullarla ve belli sınırlılıklarla sağlandığı görülmektedir.

Son elli yılda ortaya çıkan büyük işgücü g leri nedeniyle ve bugün ise küresel ekonominin ortaya koyduğu işgücü hareketliliği nedeniyle uyrukluğunu değiştirmeden yabancı bir ülkede ikamet etme gerekliliği bulunan kişi sayısı gitgide artmaktadır. Ulusal seçimlere katılmak için yurttaş olmak gerekliyken artık yerel karar alma mekanizmalarına  ye seçme ve seçilme hakkı, alınan yerel kararlardan

¹⁰⁸ Hellmut Rittstieg, **Wahlrecht für Ausl nder**, 1981, s.20-21’den aktaran Gerald L. Neuman, ‘‘We are the people: Alien suffrage in German and American perspective’’, **Michigan Journal of International Law**, No:259, 1992, s. 262.

etkilenen uzun dönemli yerleşik yabancılara da ilgili ülkelerin anayasalarında yaptıkları değişikliklerle ileri demokrasinin gereği olarak tanınmaktadır.

2.2.3.1. Alman Anayasası ve Alman Anayasa Mahkemesi'nin Hamburg ve Schleswig- Holstein'a İlişkin Kararları

Alman Anayasası, ruhu itibariyle değerlendirildiğinde Alman romantizminin ulusluk anlayışından derin bir şekilde etkilendiği görülmektedir. Bu durumu Alman Yüksek Mahkemesi'nin kararları da desteklemektedir.

Anayasadaki “vatandaş” ve “Alman” kelimelerine odaklanıldığında bunların birbirinden farklılaşan anlamlar taşıdığı görülmektedir. Anayasaya göre “Alman”, yalnızca Alman vatandaşlığına sahip kişileri değil aynı zamanda Alman vatandaşlığı olmayan etnik Almanları da kastetmektedir. Bu etnik Alman mültecilere ve onların ailelerine, yurttaş ile yabancı arasında denilebilecek bir statü anayasa tarafından garanti edilmiştir. Esasında bu statü, Sudet Almanları gibi İkinci Dünya Savaşı nedeniyle Doğu Avrupa ülkelerinin sınır dışı ettiği etnik Alman azınlıklar için yaratılmıştır. Bu Almanların anayasal haklarını anayasadaki maddelerde “kişiler” yerine “Almanlar” yazan maddelerde bulmak mümkündür. Kısaca bakıldığında uyrukluklarını değiştirmeden hemen hemen vatandaşlara yakın bir ölçüde anayasal haklardan yararlanmaktadırlar. Toplanma özgürlüğü, dernek kurma özgürlüğü, anayasal düzenin ortadan kaldırılmasına direnme hakkı, bir mesleğe girme hakkı, kamu hizmetlerine girme hakkı, seyahat özgürlüğü, tüm eyaletlerde eşit haklar, suçluların iadesinden bağışık olma hakları vardır. Ayrıca seçme ve seçilme hakları da bulunmaktadır. Bu bağlamda anayasada “vatandaş” yazan yerleri okurken bu Alman vatandaşı olmayan etnik Almanları da fiilen bunun içinde değerlendirmek gerekir¹⁰⁹. Bu bağlamda Alman ırkına ait olmanın, vatandaşlık kazanmadan hemen hemen vatandaşlarla aynı haklara sahip olmayı sağladığını görmek mümkündür. Alman anayasasının etno-kültürel ruhunun göstergelerinden birisi budur.

¹⁰⁹ Neuman, ss. 267-268.

Almanya’da uzun dönemli yerleşik yabancıların seçim hakları üzerine hukuki zeminde yapılan tartışmalar çok yönlüdür. Çeşitlilik gösteren görüşler temelde “seçimlerin belli bir kategorisinde yabancıların seçim hakları anayasaya göre gereklidir”, “yasamanın takdiriyle olabilir”, “anayasaya göre yasaktır” veya daha karşıt şekilde “anayasada bunu sağlayacak değişiklikler yapmak temel anayasal ilkeler gereğince mümkün değildir” şeklinde değişmektedir¹¹⁰. Esasında hukukçular arasındaki ihtilaflar Anayasa’nın 20. maddesinde yer alan “Almanya Federal Cumhuriyeti demokratik ve sosyal bir federal devlettir” şeklindeki demokrasi vurgusunun olduğu ve “Tüm devlet orotitesi halktan (Staatsgewalt) gelir”¹¹¹ şeklindeki egemenlik kaynağının halk olduğunu ifade eden hükümlerinden kaynaklanmaktadır.

Yukarıda bahsedilen tartışmalar yerel ölçekteki seçimlerin yanı sıra ulusal ölçekteki seçim haklarını verme düzeyinde de tartışılmıştır. Esasında tartışma anayasanın koyduğu hükümleri uygulama ve hedeflediği demokratik ideallere ulaşma üzerinde ilerlemiştir.

Seçim haklarının verilmesi taraftarlarına göre, Almanya’nın demokratik bir ülke olarak arzu edilen seviyeye gelebilmesi için bu hakkın yerleşik yabancılara mutlaka verilmesi gerekiyordu. Bu grup, anayasanın mevcut haliyle uzun dönemdir yerleşik olan yabancılara politik katılım hakkını vermediğini kabul ediyorlardı ancak bu hakkın yalnızca vatandaşlara tanınmasının da demokrasinin hatalı algılanmasının bir yansıması olduğunu ifade ediyorlardı. Demokrasinin, bir insan hakkı olan kendi kaderini tayin hakkı üzerinde durduğunu belirtiyorlardı. Demokrasi nasıl ki halk tarafından yönetilmeyi ifade ediyorsa, bunun içine ikamet eden herkesin girmesinin esas olduğunu ve bunu yalnızca vatandaşa özgülememek gerektiğini vurguluyorlardı. Seçim hakkının lehine olanlar, genel olarak Alman Anayasa yapıcılarının seçme hakkını yalnızca Almanlara tanımak istediğini kabul etmektedirler ancak, anayasanın hükümlerine bakıldığında bu hakkın yalnızca Almanların hakkı olduğuna dair bir sınırlamanın yapılmadığını belirtmektedirler. Bunu da Anayasa’nın 38.maddesinde

¹¹⁰ Neuman, ss. 268-269.

¹¹¹ Basic Law for the Federal Republic of Germany, published by German Bundestag, April 2010, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (25.10.2010)

tüm halkın genel, doğrudan, eşit, serbest ve gizli seçimlerle seçilmiş Alman Meclisi tarafından temsil edildiğine dair hükme dayandırarak “tüm halk” ifadesinin kullanılmasıyla bu hakkın Alman olmayanlara yaygınlaştırılmasını yasaklamadığını yorumlamaktadırlar. Ayrıca artık Almanya’nın bir göç ülkesi olduğundan ve uzun süredir ikamet eden yerleşik yabancıların toplam nüfus içindeki payının yüksek olduğundan hareketle artık “halk” sözünün daha geniş bir bakış açısıyla ve somut ihtiyaçlar çerçevesinde yerleşik yabancıların da içine dahil edildiği bir anlama büründürülmesi gerektiğini savunmaktadırlar¹¹².

Yerel düzeyden başlayarak ulusal düzeyde de ele alınan yerleşik yabancılara seçme ve seçilme hakkını tanıma konusunda Alman anayasasının çizdiği sınırların bu hakkın tanınmasını engellediği görüşünü savunanlar temelde iki hususa vurgu yapıyordu.

Geleneksel Alman siyaset teorisine göre, bir devlet, üzerinde gücünün kaynağını teşkil eden bir halka sahip olmalıydı ve bu halk da devletin vatandaşlarından oluşurdu. Alman halk egemenliği kavramı, egemenliğin ulustan kaynaklandığını ifade eden Fransız Devrimi düşüncesinden etkilenmişti. Bu bağlamda seçim hakkı karşıtları, demokrasiyi bireysel kendi kaderini tayin yerine kolektif kendi kaderini tayin hakkı olarak ifade etmekte ve dışarıdan gelenlere karar esnasında söz hakkı verilmesinin tehlike yaratacağını söylemektedirler. İkinci olarak ise, yerleşik yabancıların ülke topraklarında bulunsalar bile hükümetin aldığı kararlardan vatandaşlarla aynı düzeyde etkilenmediklerini ifade etmektedirler. Bunu da özellikle askerlik hizmetine vurgu yaparak yabancıların vatandaşlarla aynı ödevlere sahip olmamasına bağlamaktadırlar¹¹³.

Ulusötesi vatandaşlık¹¹⁴, yerleşim tabanlı vatandaşlık, postmodern vatandaşlık gibi çeşitli yeni vatandaşlık yorumları çerçevesinde yapılan tartışmalar, bir bakıma yukarıda Alman Anayasa metni üzerindeki tartışmalarla paraleldir. Almanya da tartışmalar sonucunda demokrasi adına önemli bir adım atılmış ve

¹¹² Neuman, ss. 271-272.

¹¹³ Neuman, s. 277.

¹¹⁴ Kastoryano, s. 253.

Hamburg ile Schleswig-Holstein’da yerleşik yabancılar için oy verme hakkı tanınmıştır. Ancak Alman Anayasa Mahkemesi’nin kararı¹¹⁵ belirtilen demokratik adımın gerisinde kalmıştır. Alman Anayasa Mahkemesi, 31 Ekim 1990 tarihinde verdiği kararla Hamburg ve Schleswig-Holstein’da yerleşik yabancılara tanınan yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını Anayasaya aykırı bulmuştur.

İptale konu olan 1989 tarihli yasal değişiklikten önce 1985’ten beri yürürlükte olan seçim kanunları çerçevesinde, Schleswig-Holstein’da Anayasa’nın 116. maddesine uygun şekilde Alman olarak tanımlanan, on sekiz yaşına basmış, en az üç aydır seçimin yapılacağı çevrede ikamet eden herkes oy kullanabilmekteydi. 21 Şubat 1989 tarihli düzenleme ise şu değişiklikleri getiriyordu: En az beş yıldır Schleswig-Holstein’da ikamet eden, geçerli bir ikamet iznine sahip ya da bu ikamet iznine ihtiyacı olmayacak durumdaki Danimarka, İrlanda, Hollanda, Norveç, İsveç ve İsviçre vatandaşı olan yerleşik yabancılar yerel seçimlerde (Bezirk ve Kreis yönetsel düzeylerinde) oy kullanabileceklerdi. Bu devletlerin seçimi ise karşılıklılık ilkesi çerçevesinde belirlenmişti¹¹⁶.

Hamburg Eyaleti’nde yapılan yasal değişiklikle ise en az sekiz yıldır ikamet izni çerçevesinde yerleşik olan tüm yabancıların yerel belediye meclisleri (Bezirkversammlungen) seçimlerine katılmalarına izin veriliyordu. Alman Parlamentosu’ndan Hıristiyan Demokratlar Birliği / Hıristiyan Sosyal Birliği üyesi 224 parlamenter, Hamburg ve Schleswig-Holstein’da kabul edilen kanunları anayasaya aykırı olduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne taşıdı. Ekim 1989’da Mahkeme verdiği bir ön kararla, 1990 yılının baharında Schleswig-Holstein’da yapılacak seçime yabancıların katılmasını engelledi. Bir yıl kadar bir süre sonra ise Mahkeme her iki yasal değişikliği de anayasaya aykırı bularak iptal etti¹¹⁷.

Mahkeme verdiği kararı, seçimlere ilişkin yapılması hedeflenen değişikliğin, Alman Anayasası’nın 20. ve 28. maddelerinde ortaya konulan “demokrasi” ilkesiyle

¹¹⁵ BVerfG 83, II, 37, Nr.3.

¹¹⁶ Benhabib, ss. 209-210.

¹¹⁷ Neuman, s.283.

çeliştiği savına ve “ devlet tüm yetkisini halktan (Staatsgewalt) alır” ifadesine dayanarak gerekçelendirmiştir.

Gerekçeye göre, “Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası’nın, anayasayı ortaya çıkarmanın yanı sıra, devleti kurma ve meşruiyet verme yetkisinin [Gewalt] hâmile olarak tanıdığı halk [Volk] Alman halkıdır. Yabancılar bu halka ait değildir. Devletin birliği [Staatsverband] içinde üyelik kavramı vatandaşlık hakkı yoluyla tanımlanır... Devlet içinde vatandaşlık [Staatsangehörigkeit], vatandaş ve devlet arasında, esasen sağlam ve sürekli bir kişisel hakkı teşkil eder. Devlete ait olma hakkının altında yatan, devletin halkının [Staatsvolkes] görüntüsü [Bild], tek tek vatandaşların buldukları, aynı kaderi paylaşan politik birliktir [die politische Schicksalgemeinschaft]. Vatandaşların, anavatanlarından kaçamayacakları [sich entrinnen können] yazgısı ile dayanışma içinde olmaları ve bu yazgı içinde bütünleşmeleri [Verstrickung], oy kullanma eyleminin devletin vatandaşlarıyla sınırlandırılmasının bir başka gerekçesidir. Bu kişiler kararlarının sonuçlarının arkasında durmak zorundadırlar. Buna karşılık yabancılar, devletin hükmü altındaki topraklarda ne kadar uzun süre boyunca ikamet etmiş olursa olsun, daima kendi anavatanlarına dönebilirler (BVerfG 83, 37, Nr.3, s.39-40)”. Mahkeme bu gerekçesi bağlamında halkın egemenliğine de uygun bir biçimde demokrasi ilkesi, halk kavramı ve devlet yetkisinin kullanımının tüm yönetsel kademelerde (federal, bölgesel, yerel) oy kullanmaya ilişkin yönergelerin bir uyum içinde olması gerektiğini öne sürmekte ve devletin farklı kademeleri için halkın egemenliğine ilişkin farklı kavramların öne sürülemeyeceğini belirtmektedir. Mahkemeye göre, uzun süredir ikamet eden yerleşik yabancılar yerel seçimlerde oy verme iznini tanımak, halk egemenliğinin yerel kademelerde bölgesel ve federal kademelerde olduğundan farklı biçimde tanımlanacağını ima eder¹¹⁸.

Mahkemenin Alman Anayasası’nın 20. maddesiyle ilgili ifadesi de yukarıdaki açıklamasıyla bağlantılı olarak dikkat çekicidir. Buna göre Mahkeme Alman Anayasası’nın 20. maddesinin “devlet organlarının kararları her durumda çıkarları etki altında kalanlar [Betroffenen] tarafından meşru kılınmak zorundadır; bu

¹¹⁸ Benhabib, ss.210-211.

organların yetkisi daha büyük ölçüde, birbirlerine birlik olarak bağlı bulunan bir insan grubu niteliğindeki halktan [das Volk als eine zur Einheit verbundene Gruppe von Menschen] kaynaklanır” (BVerfG 83, 37, II, Nr.3 s.51). ifadesine ve böyle bir halk tanımına yer vermediğine vurgu yapmıştır. Mahkemenin bu anlayışına Schleswig-Holstein Parlemontusu karşı çıkararak ne demokrasi ilkesinin ne de halk kavramının yabancılara seçimlere katılma hakkını engellemediğini savunmuştur. Bu savunmaya göre, “ Anayasanın temelinde yatan model, ulusun kolektif varlığının inşası değil, insan haklarına dayalı bir demokrasinin inşasıdır. Bu temel ilkeler eninde sonunda devletin halkı [Staatsvolk] ve itaat edenlerin oluşturduğu birliğin [Untertanenverband] arasında ayırım yapılmasına izin vermez” (BVerfG 83, 37, II, Nr.3, s.42) savı ileri sürülerek insan hakları temelinde daha demokratik bir topluma ulaşma idealine vurgu yapılmıştır. Keza Hamburg Eyaletinin savunusu da yüksek demokrasi idealine ulaşma bağlamındadır. Buna göre Hamburg Eyaleti savunusunda, “Federal Almanya Cumhuriyeti gerçekte son on yıllarda bir göç ülkesi haline geldi. Bu nedenle burada aleyhinde tavır alınan kanundan etkilenen kimseler yabancılar değil, tek eksiklikleri Alman vatandaşlığı olan, bizimle aynı yerde yaşayan kişilerdir[Inländer]. Bu durum özellikle Almanya doğumlu ve ikinci-üçüncü nesil yabancılar için geçerlidir” (BVerfG 83, 60, II, Nr.4 s.98)¹¹⁹ demiştir.

Alman Anayasa Mahkemesi sonuç olarak seçim kanunlarında gerçekleştirilmeye çalışılan değişikliklerin Anayasanın ilgili maddelerine aykırı olduğunu kabul ederek “halkı, gerekli devlet üyeliğine sahip herkes olarak tanımlamış ve bir kişi vatandaş ise oy verme hakkına sahiptir, vatandaş değilse böyle bir hakkı yoktur” sonucuna ulaşarak uzun süredir ikamet eden yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarının olamayacağına hükmetmiştir.

Mahkeme verdiği bu kararda günün getirdiği değişim ve gerektirdiği dönüşümler bakımından kanun yapıcıya yol gösterici ifadelerde de bulunmuştur. “Anayasa vatandaşlığın kazanılmasına ve kaybedilmesine ilişkin kuralların ve ayrıca, halka ait olma kriterlerinin daha kesin biçimde belirlenmesini yasama organına bırakmıştır. Vatandaşlık Kanunu bu nedenle, yasama organının, Federal

¹¹⁹ Benhabib, ss.212-214.

Almanya Cumhuriyeti'nin nüfusunun mahiyetindeki dönüşümlerin hakkını gözetebileceği konumdadır” (BVerfG 83, 37, II, Nr.3, s.52)¹²⁰.

Yasama organına gerektiğinde toplumun ihtiyaçlarına göre bu konuda hukuki metinlerde değişiklik yapma imkanı veren Alman Anayasa Mahkemesi kararı önemli bir dayanaktır. Mahkeme kararında oy verme hakkı yalnız Alman vatandaşlarına aittir demesine rağmen 1993 yılında yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması çerçevesinde Almanya, diğer Birlik üyesi devlet vatandaşlarına yerel seçim haklarını sağlamıştır. Ancak bu hakkın sağlanmadığı Birlik üyesi olmayan devletlerin uyrukluğuna sahip uzun süredir yerleşik bulunan yabancılar yine kendileriyle ilgili alınan yerel kararlara katılamamaktadırlar. Bu durum genel anlamda demokratik bir boşluğa neden olmanın yanı sıra AB'ye üye devlet uyrukluğuna sahip yerleşik yabancılar ile üçüncü ülke yurttaşları (third country nations) olan yerleşik yabancılar arasında da etkilendikleri kararlara etki etme bakımından farklılıklar ortaya çıkarabilen önemli ve ayrımcı bir durumdur.

Mahkeme'nin, anayasa tarafından yasama organına “vatandaşlığın kazanılmasına-kaybedilmesine ilişkin koşulları” ve “halka ait olma kriterlerini” belirleme yetkisinin verildiğini belirtmesi önemlidir. Bu şekilde göç alan bir hedef ülke olan Almanya'da nüfus bileşimine uygun olarak Vatandaşlık Kanunu'nda gerekli değişikliklerin istenildiği takdirde yasama organınca rahatça yapılabilmesine sağlam hukuki bir zemin hazırlamıştır. Ancak yerleşik yabancılar konusu Alman siyasetinde hala iç siyaset malzemesi olarak kullanıldığından yasama organında bu konudaki ilerlemeler çok küçük adımlarla olabilmektedir. Vatandaşlık Kanunu'nun geçirdiği değişiklikler vatandaşlığın kazanılmasında kan bağı ilkesinin esnetilmesini sağlaması bakımından değerlidir. Nüfusun sayıca önemli bir kesimini oluşturan yerleşik yabancılar yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını vermeme durumu devam ettirilecek gibi görünmektedir. Bu durumda demokrasiden fedakârlık etmemek için Vatandaşlık Kanunu'ndaki hükümlerin vatandaşlık kazanımını kolaylaştıracak hale getirilmesi yerinde olacaktır.

¹²⁰ Benhabib, s. 212.

2.2.3.2. Alman Vatandaşlık Kanunu ve Yabancılar Kanunu

1980'den sonra Almanya'nın fiilen bir göçmen ülkesi olduğu kabul edilerek bu bağlamda mevzuat ve politika değişikliğine ihtiyaç duyulduğu gerçeğinin artık akademik düzlemin yanı sıra politik düzlemdeki tartışmalarda da yer aldığı görülmektedir. Gerek nüfusun bileşimi, gerek politik arenadaki tartışmalar gerekse de Anayasa Mahkemesi'nin 1990 yılında Hamburg ve Schleswig-Holstein'a ilişkin vermiş olduğu kararlardan da görüleceği üzere artık göçmenlere yönelik olarak Vatandaşlık Kanunu gibi ilgili kanunlarda bir reform yapılması ihtiyacı duyuluyordu.

Alman Anayasa Mahkemesi'nin Hamburg ve Schleswig-Holstein'a ilişkin karar verdiği 1990 yılında yürürlükte bulunan Alman Vatandaşlık Kanunu'na göre, Alman vatandaşlığını kazanma kural olarak kan bağı esasına (*ius sanguinis*) dayanmaktaydı. Bunun yanında sınırlı da olsa sonradan vatandaşlık kazanma usulünü de kabul etmekteydi. Alman Vatandaşlık Kanunu'nda çifte vatandaşlık öngörülmediği gibi vatandaşlığa kabulün yapılabilmesi için eski vatandaşlığın terk edilmesi şart koşuluyordu¹²¹.

1990 tarihli Alman Yabancılar Kanunu'nda ise yerleşik yabancıların vatandaşlık kazanması (*naturalisation*) biraz kolaylaştırılmıştır. Özellikle genç yabancılar için vatandaşlığa geçişin daha kolay hale getirildiği görülmektedir. Buna göre, Alman vatandaşlığını kazanabilmek için 16 yaşını doldurmuş - 23 yaşını bitirmemiş olan genç yabancıların halihazırdaki vatandaşlıklarını terk etmeleri, Almanya'da sekiz yıldan beri yasal olarak sürekli ikamet etmeleri, en az altı yıldır Almanya'da bir okula devam ediyor olmaları ve ceza hukukuna giren bir suçtan dolayı ceza almamış olmaları gerekmektedir. 23 yaşından büyük olan yerleşik yabancılar için ise kanuna göre ancak, on beş yıldan beri Almanya'da yasal olarak ikamet ediyor olması, halihazırdaki vatandaşlığını terk etmesi, herhangi bir suçtan ötürü hüküm giymemiş olması, yaşamını idame ettirebilecek gelir elde edebilmesi şartlarıyla vatandaşlığa kabul söz konusu olabiliyordu. 1990 tarihli Yabancılar Kanunu ile yabancıların Alman vatandaşlığına kabulü eskiye nazaran daha kolay

¹²¹ Göksu, s. 166.

hale getirilmişti ancak uygulamada yönetim makamlarının bu konuda kullandıkları takdir hakkı, vatandaşlığa kabulü çok kolaylaştırmıyordu¹²².

Vatandaşlık Kanunu artık günün koşullarına uyum sağlayamadığı gerekçesiyle yeni bir reforma tabi tutularak 1913 Tarihli Alman Vatandaşlık Kanunu'nda ve 1990 tarihli Alman Yabancılar Kanunu'nda değişiklik yapan¹²³ yeni Alman Vatandaşlık Kanunu 15 Temmuz 1999 tarihinde kabul edildi ve 1 Ocak 2000 tarihinde yürürlüğe girdi.

1 Ocak 2000 tarihli yeni Vatandaşlık Kanunu¹²⁴ beraberinde yenilikler de getirdi. Öncelikle temel olarak soy bağı esasına bağlı vatandaşlık kazanmayı korusa da çok sınırlı bir şekilde doğum yeri esasına göre vatandaşlık kazanma ilkesi olan “jus soli” ilkesini de kabul ediyordu. Alman Vatandaşlık Kanunu madde 4/3 ‘teki jus soli ilkesine göre, yabancı anne veya babanın Almanya doğmuş bulunan çocuğu, eğer anne veya babadan birisi sekiz yıldır Almanya’da yasal olarak oturur durumdaysa ve üç yıldan beri bir oturma iznine veya bir oturma hakkına (Aufenthaltserlaubnis – Aufenthaltsberechtigung) sahipse doğum yeri ilkesi esasınca Alman vatandaşlığını kazanabilmektedir.

Belirtilen hakkın yanı sıra bu maddeden yararlanabilmek için on yaşından küçük olanlara da md. 40b’ye göre bir imkan tanınmıştır. Bu maddeye göre, 1 Ocak 2000 tarihinde yasal olarak normal oturma yeri ülke içinde bulunan ve on yaşını henüz doldurmamış olan bir yabancı, doğumu sırasında “eğer anne veya babadan birisi sekiz yıldır Almanya’da yasal olarak oturur durumdaysa ve üç yıldan beri bir oturma iznine veya bir oturma hakkına sahipse” (md. 4/3 cümle 1) ve halen mevcutsa, başvuru üzerine vatandaşlığa alınır. Başvuru 31 Aralık 2000 tarihine kadar yapılabilir.

¹²² Kay Hailbronner, “Germany”, **Acquisition and Loss of Nationality volume 2: Country Analyses**, Rainer Bauböck, Eva Ersboll, Kees Groenendijk, Harald Waldrauch (eds.), Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006, ss. 220-221.

¹²³ Council of Europe, “Germany”, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/nationality/Bulletin_en_files/Germany%202004%20E.pdf (13.11.2010)

¹²⁴ 01.01.2000 tarihli Alman Vatandaşlık Yasası, <http://www.musluoglu.de/Bildtexte/Einburgerungg01tr.pdf> (29.10.2010)

Madde 29/1'e göre ise, 31 Aralık 1999'dan sonra madde 4/3 veya madde 40b uyarınca vatandaşlığa kabul ile vatandaşlığı kazanan ve yabancı vatandaşlığı olan bir Alman, reşit olduğu zaman fıkra 5 gereğince Alman vatandaşlığını mı yoksa yabancı vatandaşlığı mı muhafaza edeceğini beyan etmek zorundadır. Bu beyan yazılı olarak yapılmalıdır. Beyanda bulunacak kimse, yabancı vatandaşlığı muhafaza etmek istediğini bildirdiği takdirde, beyanın yetkili makama gelmesiyle Alman vatandaşlığını kaybeder. 23 yaşın doldurulduğu tarihe kadar beyanda bulunulmadığı takdirde de Alman vatandaşlığını kaybeder (md. 29/2). Beyanda bulunacak kimse, Alman vatandaşlığını korumak istediği takdirde, yabancı vatandaşlığını bıraktığını veya kaybettiğini kanıtlamak zorundadır. Bu kanıt 23 yaş dolduruluncaya kadar getirilmezse ve bu Almanın daha önce bir başvuru ile yetkili makamdan Alman vatandaşlığını korumak için (Koruma izni) yazılı izin almamış olması halinde, Alman vatandaşlığı kaybolur. Koruma izni verilmesi için başvuru, ihtiyaten, 21 yaş dolduruluncaya kadar yapılabilir (hak düşümü süresi). Alman vatandaşlığı, ancak başvuru geçerli şekilde reddedildiği zaman, kaybolur (Madde 29/3).

Doğum yeri esasına göre bu şekilde vatandaşlık kazanımını öngören yeni kanun, yetişkin yerleşik yabancılar için de eskiye nazaran kolaylaştırıcı hükümler getirmektedir. Alman Vatandaşlık Kanunu'yla birlikte 1990 tarihli Alman Yabancılar Kanunu da bu reform sürecinde değişikliğe uğramıştır. Buna göre değişikliğe uğrayan Alman Yabancılar Kanunu'nun Vatandaşlığa Alınmada Kolaylık başlığını taşıyan 85. maddesi yetişkin yerleşikler için şu kolaylıkları getirmektedir.

Sürekli oturma yeri *sekiz yıldan beri* ülkede bulunan bir yabancı, aşağıdaki koşullara sahip olduğu takdirde vatandaşlığa alınmaktadır :

1. Almanya Federal Cumhuriyeti için Temel Kanun'un özgürlükçü demokratik temel düzenini tanıyıp özgürlükçü demokratik temel düzene karşı, federal devletin ya da bir eyaletin varlığını veya güvenliğini hedef alan ya da federal devletin ya da bir eyaletin anayasal organlarının ya da üyelerinin görevlerine zarar verme amacına yönelik ya da zor kullanmak suretiyle veya zor kullanma hazırlıkları ile Almanya

Federal Cumhuriyeti'nin dış ilişkilerini tehlikeye sokan hiçbir çabaya halen katılmadığını veya desteklemediğini ya da daha önce katılmış veya desteklemiş olmadığını beyan ettiği, veya eskiden katıldığı ya da desteklediği bu tür çabalardan vazgeçtiğini belgelediği takdirde,

2. bir oturma iznine ya da oturma hakkına sahip olduğu takdirde,

3. kendisinin ve bakıma ihtiyacı olan aile fertlerinin geçimini sosyal yardım ya da işsizlik yardımı almadan sağlayabilecek durumda bulunduğu takdirde,

4. şimdiye kadarki vatandaşlığını bıraktığı ya da kaybettiği takdirde ve

5. bir suçtan dolayı mahkûm edilmemiş ise (Madde 85/1)

Görüldüğü gibi Yabancılar Kanunu'nda yapılan bu 2000 yılı değişikliğiyle daha önce on beş yıl ikamet istenirken bu ikamet süresi sekiz yıla indirilerek süre kolaylığı sağlanmıştır. Buna karşın madde 86'da vatandaşlığa kabulü engelleyen nedenlere bakıldığında, yeterli düzeyde Almanca bilmemenin yer aldığı görülmektedir. Buna göre, yeterince Almanca bilmeyenlerin vatandaşlığa kabul edilmemeleri söz konusudur. Vatandaşlığa alınmada genç nesil bakımından Almanca dilini akıcı konuşmak çok sorun yaratmamaktadır. Ancak yetişkin göçmenlerin ikamet süresi şartının sekiz yıla indirilmesi, Almancayı yeterince bilmeme nedeniyle vatandaşlığa kabul edilmemeleri durumunu ortadan kaldırmayacaktır. Birinci nesil göçmenlerin ve özellikle bunların eşlerinin Almanya'da belli mahallelerde toplanarak yaşamaları Almanca'yı öğrenme gereksinimlerini de ortadan kaldırmaktadır. Dolayısıyla yeterli düzeyde Almanca bilmemek vatandaşlığa kabullerini büyük ölçüde engelleyecektir şeklinde bir yoruma ulaşmak mümkündür.

2.2.3.3. Alman Göç Kanunu

2000 yılında yürürlüğe giren kanunla ortaya çıkan yeni vatandaşlık hukuku ilkeleri, yerleşik yabancıların vatandaşlığa geçişini kolaylaştırmış olsa da reform

ihtiyacı devam ediyordu. Çünkü yalnızca vatandaşlığa alma işlemini kolaylaştırmak yetmiyordu ve zaten bu kolaylaştırma da gereken ölçüde değildi. Almanya'nın kendini bir göç ülkesi olarak kabulünün yanı sıra AB'nin AB yurttaşlarıyla bağlantılı düzenlemeleri çerçevesinde 2004 yılında kısaca Göç Kanunu olarak bilinen bir çatı kanun çıkarıldı. 2 Temmuz 2004'te Almanya Federal Meclisi'nde kabul edilen "Almanya'ya Göçün İdaresi ve Sınırlandırılması ile Avrupa Birliği Vatandaşlarının ve Yabancıların Almanya'da İkametlerine ve Entegrasyonuna İlişkin Kanun (Göç Kanunu / Zuwanderungsgesetz) 1.1.2005'te yürürlüğe girmiştir.

Göç Kanunu, birçok kanunda değişiklik yaratmıştır. Bunların arasında özellikle mevcut Yabancılar Kanunu (Ausländerrecht) ve Vatandaşlık Kanunu öne çıkmaktadır. Bu bağlamda, halen yürürlükte olan Yabancılar Kanunu yerini 1.1.2005 tarihinden itibaren "Yabancıların Almanya Federal Cumhuriyeti'nde İkameti, Çalışması ve Entegrasyonuna İlişkin Kanun"¹²⁵ (kısaca: İkamet Kanunu / Aufenthaltsgesetz) almıştır. Yeni yapılan değişikliklerle yine 19 Ağustos 2007 yılında yeni bir Göç Kanunu yürürlüğe girmiştir ve şu an bu kanun yürürlüktedir.

Cyrus ve Vogel, 2005 yılının Kasım ayında seçimlerden sonra Hıristiyan Demokrat ve Sosyal Demokrat Parti'nin oluşturduğu büyük koalisyon hükümetinin göç olgusunu, bir fırsatlar demeti yerine daha ziyade zorluklar demeti olarak gördüğünü vurgulamıştır. Bu bağlamda yeni hükümetin, kendilerinden önce iktidarda olanların mevzuat çalışmalarını devam ettirmelerine karşın bu çalışmaların özellikle göçü kontrol etmek, istenmeyen göçmenleri göndermek ve göçmenleri daha fazla entegre olmaya zorlamak için kısıtlayıcı araçlar ve yönetsel önlemler boyutuna eğildiği görülmektedir¹²⁶.

Göç Kanunu, göç hukukunda bazı düzeltmeler yapıyordu fakat çok ileri bir yenilik getirmiyordu. Özellikle zorunlu entegrasyon konusuna odaklanıyordu¹²⁷. İncelediğimiz konu bağlamında 2004 yılında yapılan düzeltmelere bakıldığında daha

¹²⁵ 2007 yılı değişiklikleri işlenmiş Alman İkamet Kanunu'nun Alman İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmış gayri resmi İngilizce tercümesi, <http://www.migrationsrecht.net> (30.10.2010)

¹²⁶ Cyrus ve Vogel, s.130.

¹²⁷ Hailbronner, s. 225.

önce sekiz yıla çekilen ikamet süresinin eğer yabancı, başarılı bir şekilde bir entegrasyon kursuna katıldığını Federal Göç ve Mülteci Dairesi'nden alacağı belge ile ispatlarsa yedi yıla düşeceği hüküm altına alınmıştır [Alman Vatandaşlık Kanunu md.10/3(1)]¹²⁸. 2007 yılında ise bu maddeye bir hüküm daha eklenerek özellikle dil açısından yeterli bir düzeyde Almanca'ya hakimiyeti öngören Md.10/1 (6)'daki hükmün gerektirdiği seviyeyi aşan daha ileri bir entegresyan düzeyindeki kişi için bu sürenin altı yıla kadar indirilebileceği hüküm altına alınmıştır¹²⁹. Bu hükümlerin vatandaşlık kazanmada ikamet yılı zorunluluğunu sekizden yediye ve hatta altıya indirmesi kolaylaştırma olarak değerlendirilebilir¹³⁰ ancak entegrasyon kursları insani sorunlar¹³¹ yaratmıştır. Jus soli (doğum yeri esası) ilkesi değişime uğramamış ve geliştirilmeden aynı şekilde kalmıştır¹³². Aslında daha önce uzun tutulan ikamet yılı zorunluluğu azaltılmış olsa da vatandaşlığa kabulde entegrasyon başarısı en önemli ölçüt haline gelmiştir. Yetkili makamın kararı ile vatandaşlığa kabulde aranan yeni bir şart ise, ilgili yabancının Almanya'nın "hukuk ve toplum düzeni" ile "hayat koşullarına" ilişkin bilgisini ölçen bir vatandaşlığa alınma testini başarmış olmasıdır¹³³.

¹²⁸ Işıl Özkan, Uğur Tütüncübaşı, "Türk ve Alman Hukuku'nda Çifte Vatandaşlığa İlişkin Gelişmeler", **AÜHFD**, C.57, Sa.3, Ankara, 2008, s. 606.

¹²⁹ 2007 yılı değişiklikleri işlenmiş Alman Vatandaşlık Kanunu'nun Alman İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmış gayri resmi İngilizce tercümesi, <http://www.migrationsrecht.net> (30.10.2010)

¹³⁰ Federal Ministry of the Interior, **Migration and Integration : Residence Law And Policy on Migration and Integration in Germany**, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Migration_und_Integration_en.pdf (30.10.2010)

¹³¹ Türk Dışişleri Bakanlığı'nın Göç Yasası'ndaki 2007 değişiklikleriyle ilgili görüşleri bu insani sorunu ortaya koymaktadır: "Söz konusu yasada vatandaşlarımız açısından en önemli değişiklik, aile birleşimi kapsamında Almanya'ya gelecek yabancıların önceden kendi ülkelerinde Almanca öğrenmeleri ve lisan bilgilerinin bir sınav ile teyid edilmesidir. ... Alman yetkililere, başarılı bir entegrasyon için Almanca bilgisinin önemini yadsımadığımız, tam tersine Almanya'daki tüm vatandaşlarımızın olduğu gibi, aile birleşimi çerçevesinde Almanya'ya gidecek vatandaşlarımızın da süratle Almanca öğrenebilmeleri için işbirliği yapmaya hazır olduğumuz, ancak bahse konu kursların Almanya yerine ülkemizde düzenlenmesinin ve vize için ön şart yapılmasının insan haklarına aykırı olduğu hususu (İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi'nin "evlenme ve aile kurma hakkı"na ilişkin 16'ncı maddesi, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin "Özel Hayatın ve Aile Hayatının Korunması" başlıklı 8'inci maddesi ile "Evlenme Hakkı" başlıklı 12'nci maddesi) defalarca sözlü ve yazılı olarak ifade edilmişse de, tasarı maalesef bilinen haliyle Federal Parlamentoda kabul edilmiştir." http://www.mfa.gov.tr/no_98---28-haziran-2007_-federal-almanya_da-goc-yasasi_na-degisiklik-getiren-yasa-taslagi-hk_tr.mfa (03.11.2010)

¹³² Hailbronner, s. 226.

¹³³ Özkan ve Tütüncüoğlu, s. 606.

Yalnızca yerleşik yabancıların vatandaşlığa kabulde değil, yeni göçmenlerin de ülkeye kabulde bu kısıtlayıcı entegrasyon hükümleriyle muhatap olmak zorunda kaldığını görmekteyiz. Demokratik ilerleme çerçevesinde ele alınacak olunursa kanunlarda yapılan değişikliklerin göçmenlerin lehine olması beklenirken Almanya'daki yabancı dernek ve kuruluşlar bu değişiklikleri kanunların daha da sertleşmesi olarak değerlendirmişlerdir¹³⁴.

2.2.4. Değerlendirme

Almanya'da tarihsel ve kültürel koşulların etkisiyle Alman ulusu, evrensel siyasal değerlerin taşıyıcısı olacak bir ulus olarak değil, aksine organik, kültürel, dilsel veya etnik bir topluluk olarak tasarlanmıştır¹³⁵. Bu durum, Almanya'nın göçe ve yabancıya karşı bakış açısında dışlayıcı bir etki oluşturmuş ve vatandaşlık hukukunda yer alan kanunlara da bu özellik derin bir şekilde nüfuz etmiştir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra artan göç hareketi ve misafir işçi olarak gelen göçmen sayısı Almanya'daki yerleşik yabancı sayısının artmasına neden olmuştur. Ancak kendisini bir göç ülkesi olarak kabul etmeyen Almanya'nın göçmenlerin demokratik politik hakları bakımından kayda değer bir çalışması da söz konusu olmamıştır.

1980'lerde demokratik yaşamın bir gereği olarak Hamburg ve Schleswig-Holstein'da yerleşik yabancılara belli bir ikamet etme süresi koşuluyla yerel seçimlerde oy hakkı sağlanmak istenmiş ancak Alman Anayasa Mahkemesi 1990 yılında verdiği kararla oy verme hakkının yalnızca vatandaşlara ait olduğuna hükmetmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin kararında, yasama organının vatandaşlığın tanımına ve kazanımına ilişkin kurallarda değişiklik yapabileceğine vurgu yapılmıştır. Uzun süreli yerleşik yabancıların yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkı, üçüncü ülke yurttaşları için yürürlükteki mevzuat bakımından ancak Alman vatandaşlığına kabul ile mümkündür.

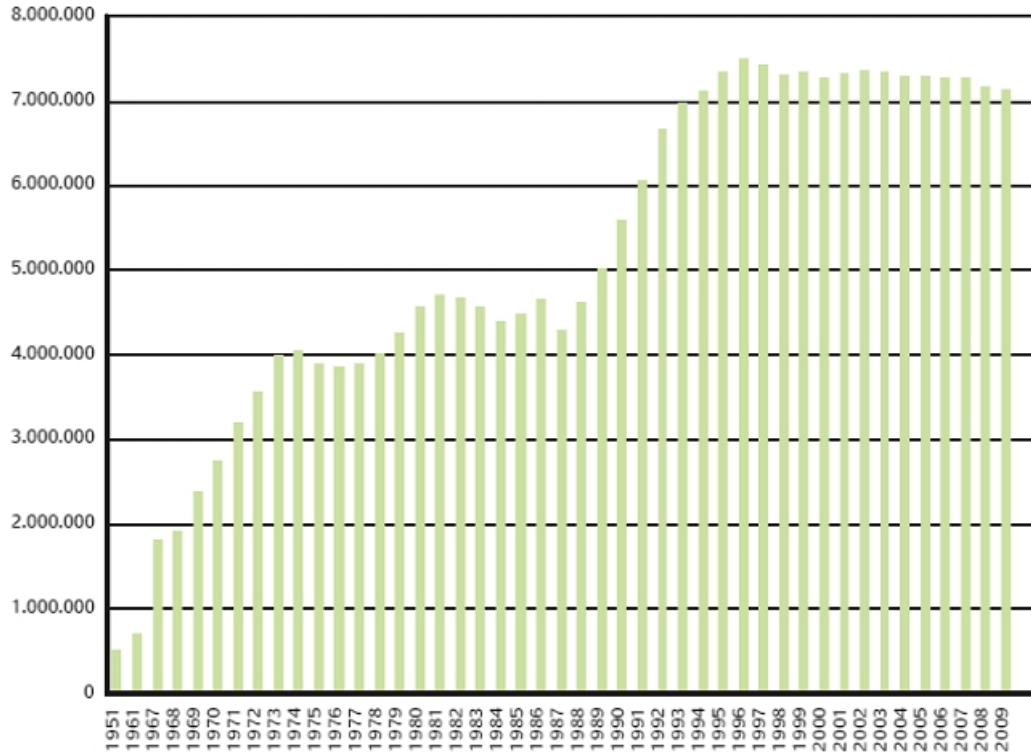
1913 tarihli Vatandaşlık Kanunu'nun vatandaşlığın soy bağı esasına göre kazanılacağını ifade eden hükümlerine 1999 yılında yapılan reformla ilk kez sınırlı

¹³⁴ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,2519538,00.html> 04.11.2010)

¹³⁵ Brubaker, s. 78.

da olsa doğum yeri esası eklenmiştir. 1999 yılında Alman Yabancılar Kanunu da vatandaşlığa geçişi kolaylaştırdığı ifade edilen değişiklikler geçirmiştir. 2005 yılında yürürlüğe giren Göç Kanunu ile belirtilen bu düzenlemeler yine değişikliğe uğratılmıştır. Demokrasinin ilerletilmesi idealinin Anayasası'nda yer aldığı ve AB ile Avrupa Konseyi üyesi Almanya'da, ülke nüfusunun kayda değer bir oranını oluşturan yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkının tanınmaması ileri demokrasi sorunu oluşturmaktadır. Bu sonuca göre yalnızca vatandaşlık kazanarak politik karar alma mekanizmasına dahil olabilecek yerleşik yabancıların vatandaşlığa geçişlerinin kolaylaştırılması beklenirken aslında 2007 tarihinde yenilenen Göç Kanunu kapsamında entegrasyon gerekçesiyle geçiş zorlaştırılmıştır. Yıllar itibariyle yabancı nüfus sayısına, Alman vatandaşlığına geçiş sayılarına ve eyaletlerin nüfusu içinde yabancıların oransal dağılımına bakıldığında demokratik açığın sürmekte olduğu görülmektedir.

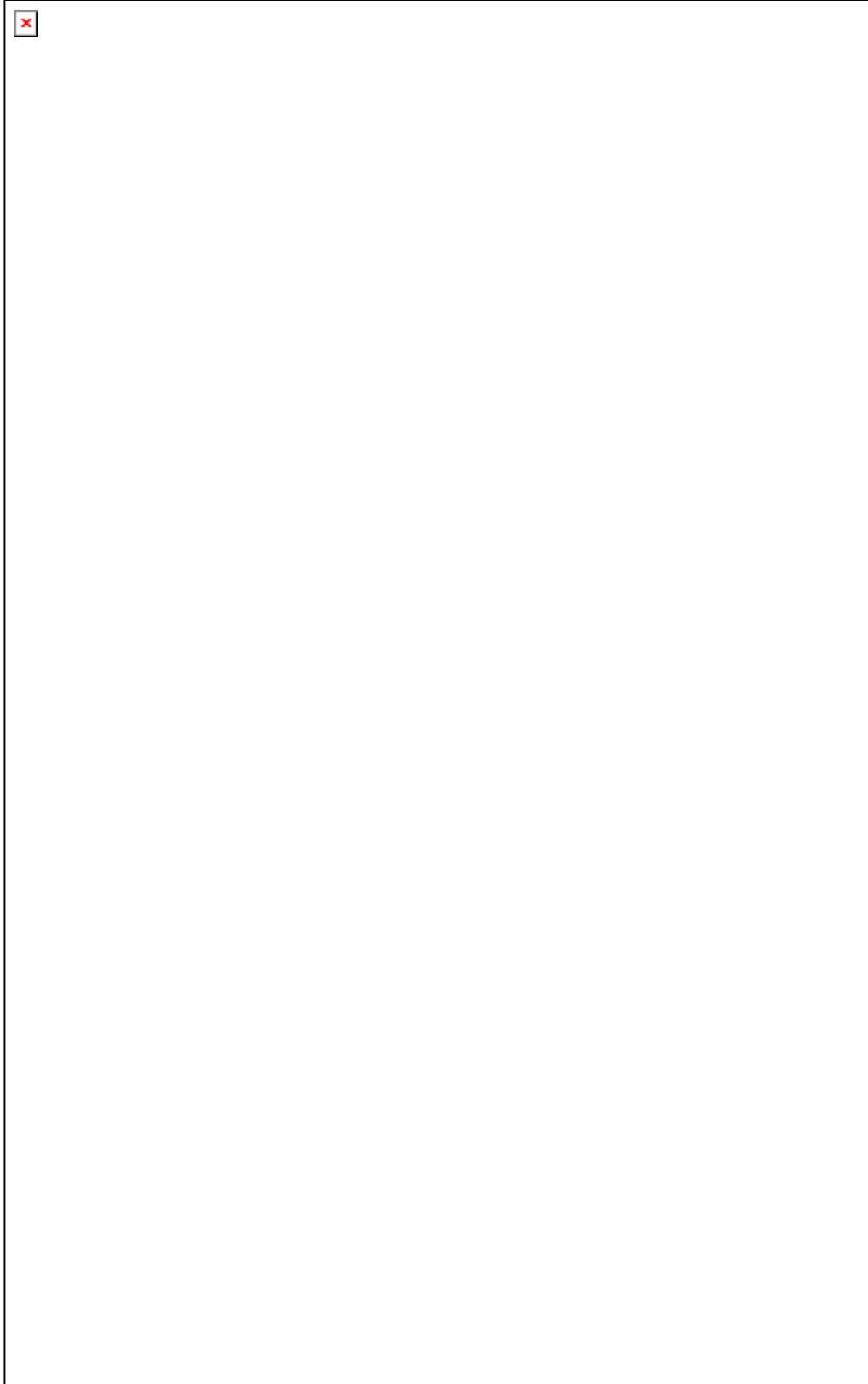
Tablo 2 : 1951 – 2009 Yılları Arasında Almanya'da Yabancı Nüfus



Kaynak: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Ausländerzahlen 2009, www.bamf.de, erişim: 29.10.2010.

Tablo 2’den de görüldüğü üzere Almanya’da yabancıların sayısı genel olarak sürekli artan bir seyir izlemektedir. Misafir işçi gelişine tekabül eden 1960-1973 dönemi hızlı artış göstermiştir. Yine 1989 yılında Berlin Duvarı’nın yıkılması ve iki Almanya’nın birleşmesiyle 1990-1994 arası dönemde yabancı nüfusun bu birleşme neticesinde arttığı, takriben beş milyondan yedi milyona çıktığı ve bu yıllardan sonra Almanya’nın ortalama yedi ile yedi buçuk milyon arasında bir yabancı nüfusa sahip olduğu görülmektedir. Almanya hala gelişmiş sanayisi ile büyük bir göç ülkesidir ve nüfusun yaş ortalaması yüksektir. Dolayısıyla talep nedeniyle yakın ve orta vadede yabancı nüfusun çok azalmayacağı düşünülmektedir. Aşağıdaki Tablo 3 ise yabancı nüfusu ve yıllar itibariyle artış büyüklüğünü ülke toplam nüfusuyla karşılaştırmalı olarak daha net bir görüş sağlamaktadır.

Tablo 3: 1951 – 2009 Yılları Arasında Almanya’da Yabancı Nüfus ve Toplam Nüfus



Tablo 3'e göre yabancı nüfusun ülke nüfusu içindeki oranının en yüksek noktaya ulaştığı yıllar sırasıyla % 9 , % 9,1 ve % 9 oranlarıyla 1995, 1996 ve 1997 yıllarıdır. 2009 yılına kadar çok az bir azalış söz konusu olsa da yabancılar toplam nüfus içinde % 8,7 gibi önemli bir orana sahiptirler. Bu % 8,7'nin içinde Birlik yurttaşları da bulunmaktadır. Nüfusun %8.7'sinin % 64.7'sine denk gelen üçüncü ülke yurttaş sayısı 4.623.850 kişi ile azımsanmayacak ölçüdedir. Bu azımsanmayacak kişinin yerel düzeyde seçme ve seçilme hakları bulunmamaktadır. Yerel demokrasinin katılımçılık ve temsil boyutundaki açık varlığını korumaktadır.

Tablo 4 : Yıllar İtibariyle Vatandaşlığa Geçen Yabancı Sayısı

<i>Yıl</i>	Vatandaşlığa Geçen Yabancı Sayısı
1985 ¹	34.913
1995 ¹	313.606
1998 ¹	291.331
1999 ¹	248.206
2000 ²	186.688
2001 ²	178.098
2002 ²	154.547
2003 ²	140.731
2004 ²	127.153
2005 ²	117.241
2006 ²	124.566
2007 ³	113.030
2008 ³	94.500
2009 ³	96.100

Kaynak: ¹ Hailbronner, s.231.

² Federal Ministry of the Interior, Migration and Integration: Residence Law and Policy on Migration and integration in Germany,
http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Migration_und_Integration_en.pdf?blob=publicationFile (30.10.2010)

³ <http://www.destatis.de> (09.11.2011)

1985 yılında vatandaşlığa kabul sayısı 34 913 iken 1995 yılında vatandaşlığa kabul sayısı bunun yaklaşık dokuz kat fazlası olan 313 606 sayısına ulaşmıştır. 1990 - 1995 yılları arasındaki yüksek artış, özellikle Anayasa'nın 116.maddesi temelinde - Almanya topraklarına kabul edilen Alman – statüsü kazanmış etnik Almanların vatandaşlığa geçişi nedeniyledir. 1999 değişiklikleri ile bu etnik Almanlar bir kabul sertifikası yoluyla otomatik olarak kendileri ve altsoyları için Alman vatandaşlığını kazandılar. Ağustos 1999'a kadar, vatandaşlığa kabul edilenlerin 2/3'ünü yurda dönen etnik Almanlar oluşturuyordu¹³⁶. 1990'lı yıllarda vatandaşlığa geçen kişi sayısındaki artışın nedeninin etnik Almanların vatandaşlığa kabulü olması dikkatlerden kaçmaması gereken bir noktadır. Çünkü mevzuat değişikliklerinin yaşandığı ve vatandaşlığa kabulde kolaylık sağlandığı ifade edilen 2000, 2005 ve 2007 yıllarına ve sonrası döneme bakıldığında çarpıcı şekilde Alman vatandaşlığına geçişte bir artış yerine azalıştan söz etmek mümkündür.

Tablo 5: 31.12.2006 İtibariyle Yabancı Nüfusun Yaş ve İkamet Süresi Ortalaması

<u>31.12.2006 İtibariyle Yabancı Nüfusun Yaş ve İkamet Süresi Ortalaması</u>			
Vatandaşlık	Toplam	Ortalama	
		Yaş	İkamet Süresi
		Yıl Olarak	
Avrupa Birliği	2 183 365	40,3	20,2
Üçüncü Ülke Yurttaşları	4 507 661	29,2	12,5
Vatansız	13 574	40,5	23,9
Bilinmeyen	43 825	26,7	13,6
Kayıp Data	2 577	37,2	17,5
Toplam	6 751 002	36,7	17,3

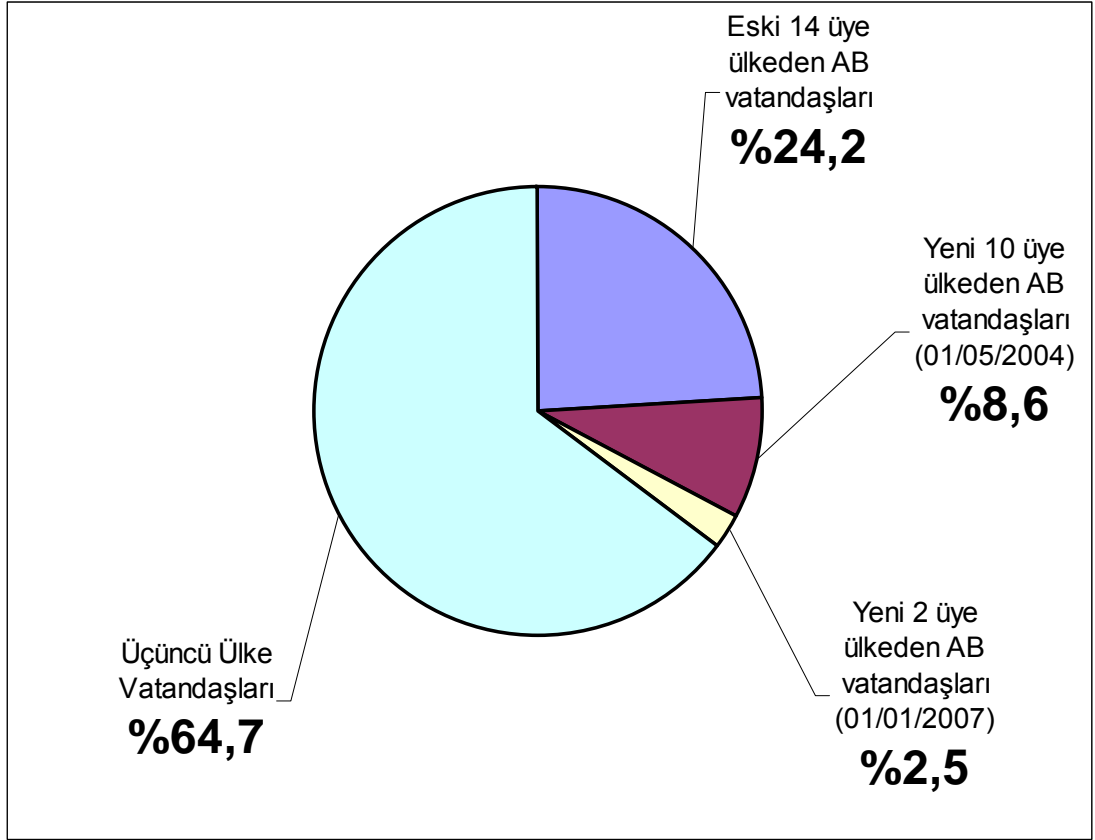
Kaynak:<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/EN/Content/Statistics/Bevoelkerung/AuslaendischeBevoelkerung/Tabellen/Content100/AlterAufenthaltsdauer.property=file.xls> (08.11.2010). Bu tablo, Alman İstatistik Kurumu'nun yukarıdaki linkte yayınlamış olduğu tablodaki bilgilerden yararlanılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

¹³⁶ Hailbronner, s.231.

31.12.2006 tarihi itibariyle toplam 6 751 002 kişi olan yabancı nüfusun yaş ortalaması 36.7'dir ve ikamet süresi ise 17.3 yıldır. Yerleşik Yabancıların Kamusal Yaşama Katılımı'na Dair Sözleşme'nin beş yıl ikamet edene yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını verme yönündeki yaklaşımı çerçevesinde 17.3 yıllık ortalama ikamet süresi bu koşulun çoğu kişi için sağlandığını göstermektedir. Sözleşmeden bağımsız olarak ele alınacak olursa da 17.3 yıllık ortalama ikamet süresi bu kişilerin yerleştikleri yerde tam bir hemşeri olduklarını göstermektedir. Ayrıca yaş ortalamasının da 36.7 olması, seçme yaşı olan 18 yaş ve yerleşik yabancıların yerel seçimlerde oy kullanamaması noktasında değerlendirildiğinde büyük bir demokratik temsil sorununun varlığını göstermektedir.

Belirtilen rakamlar, AB üye devlet yurttaşlarını da içerdiği için dikkatle ele alınmalıdır. Tablo 5'e göre, Birlik yurttaşı oldukları için yerel seçimlerde oy kullanma hakkı olan kişi sayısı değerlendirildiğinde 4.507.661 kişinin üçüncü ülke yurttaşı olması dolayısıyla yerel seçimlerde oy kullanmadığını ve 13.574 kişinin de vatansız olması dolayısıyla oy kullanmadığını görmekteyiz. Oy kullanamayan bu iki grubu birlikte ele aldığımızda ortalama yaşın 34.8 ve ortalama ikamet sürelerinin ise 18.2 yıl olduğu görülmektedir. Ortalama ikamet süresi, Sözleşmenin öngördüğü beş yıllık ikamet süresini karşılamaktadır ve ayrıca ortalama yaşa dikkat edildiğinde büyük oranda aktif nüfusun demokratik hayatın dışına itildiği veya kamusal hayatta görünürlüğünün engellendiği de görülmektedir.

Şekil 1. 31.12.2009 İtibariyle Yabancı Nüfus Bakımından Almanya'daki AB Vatandaşları ve Üçüncü Ülke Vatandaşları



Kaynak: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, **Ausländerzahlen 2009**, www.bamf.de (29.10.2010)

31.12.2009 itibariyle yabancı nüfusun %35.3'üne denk gelen 2.3 milyon kişi, AB üyesi devlet vatandaşıdır. Polonya, Çek Cumhuriyeti, Slovakya, Slovenya, Macaristan, Estonya, Letonya, Litvanya, Malta ve Kıbrıs'ın 01.05.2004 yılında AB'ye katılımından önce Almanya'da yaklaşık 1.6 milyon AB üyesi devlet vatandaşı bulunmaktaydı. Romanya ve Bulgaristan'ın da AB'ye katılımıyla birlikte 2009 yılına gelindiğinde 740 000 civarında yeni AB üyesi devlet vatandaşının da bu sayıya eklendiğini belirtmek gerekir. Buna rağmen yabancı nüfusun % 64.7'si gibi büyük bir oranı yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarından mahrumdur ve bu oran ülke toplam nüfusunun yaklaşık %5.6'sına denk gelmektedir.

Şekil 2. 31/08/2009 İtibariyle Eyalet ve Bölgelere Göre Yabancılar



Eyaletlerde Toplam Nüfus İçinde Yabancı Nüfusun Oranı

Eyaletlerdeki Toplam Nüfus

Eyaletteki Nüfusun Toplam Nüfusa Göre Dağılımı



Kaynak: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Ausländerzahlen 2009, www.bmfi.de, erişim: 29.10.2010.

31.08.2009 tarihi itibariyle eyalet ve bölgelere göre yabancıların durumunu özetleyen Şekil 2 değerlendirildiğinde, bazı eyaletlerde yabancıların eyalet nüfusunun % 10'undan fazlasını oluşturduğu görülmektedir. Yerleşik yabancıların mevcut sayılarına AB vatandaşlarının da dahil olduğunu belirtmekte yarar bulunmaktadır. Genel anlamda yabancılar, belli başlı büyük eyaletlerde önemli bir nüfus oranını oluşturmaktadır. Bu nüfus oranı içinde Birlik yurttaşlarının seçim hakları bulunmaktadır. Ancak bu Birlik vatandaşları ile uzun süredir yerleşik olan ve Almanya'da yaşadıkları bölgenin refahına katkıda bulunmalarına karşın yerel karar mekanizmalarından dışlanan üçüncü ülke vatandaşlarının arasındaki yani yabancılar arasındaki ayrımın kalkması, çoğulcu ve eşitliğe dayalı bir demokrasi açısından bir zorunluluktur.

Almanya'ya ilişkin olarak yapılan bir nüfus projeksiyonu, 2030'da Batı Almanya'nın en fazla göçmen nüfusa sahip on kentinde göçmenlerin nüfus içindeki payının %30-45'e çıkacağını hesaplamakta ve kentte yaşayan her iki ya da üç kişiden birinin kente ilişkin politikaların belirlenmesinde söz sahibi olmadığı bir durumun akıldışılığına dikkat çekmektedir¹³⁷.

2.3. FİNLANDİYA'DA YERLEŞİK YABANCILARIN YEREL DÜZEYDE SEÇME VE SEÇİLME HAKLARI

Finlandiya, Avrupa Birliği'ne üye bir ülke olduğu gibi aynı zamanda Avrupa Konseyi'ne de üyedir. Gelişmiş bir demokrasi için strateji üreten ve katılımcılığı artırmayı hedefleyen uluslarüstü ve uluslararası organizasyonlarda üyeliği olan bir ülkedir. Aynı üyeliklere sahip olan Almanya'nın aksine yerleşik yabancılar yerel siyasal yaşamda seçme ve seçilme haklarını tanımaktadır. Bu bakımdan aynı siyasi organizasyonlara üye olmalarına karşın Almanya örneğinden ayrılan Finlandiya'nın, farklılıklarının üzerinde durulması konuyu daha geniş çerçevede ele alma imkânı yaratması bakımından tarafımızdan yararlı bulunmaktadır. Bu bağlamda Finlandiya örneği üzerinde durulacaktır. Finlandiya'nın yerleşik yabancı veya göçmenlerin son

¹³⁷ R. Münz, R.Ulrich, Changing Patterns of Immigration to Germany 1945-1995, K.J. Bade, M. Weimer (der) Migration Past, Migration Future: Germany and the United States, Vol I, Berghahn Boks, 1997, s.109'dan aktaran Toksöz, s. 45.

yüz yıl içindeki göç hareketleri açısından değerlendirilmesi bu konuya ilişkin izlediği politikaları aydınlatması bakımından önem arz etmektedir.

2.3.1. Finlandiya'nın Yakın Dönem Göç Tarihi

Finlandiya yakın tarihlere kadar göç alan bir ülkeden ziyade göç veren bir ülkedir. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yaklaşık 700 000 Finli, İsveç'e, Kuzey Amerika'ya, Avustralya'ya ve diğer ülkelere göç etmişti. Tarih boyunca Finlandiya'ya göç çok sınırlı düzeyde olmuştur. Yirminci yüzyılın ilk otuz yılı boyunca Finlandiya'ya, Rusya ve Merkez Avrupa ülkelerinden mülteciler gelmiştir. Bu dönemde Finlandiya'nın bir göç politikası yoktu ve mültecilere karşı tutumu genel olarak çekingen veya isteksiz sayılabilecek biçimdeydi. İkinci Dünya Savaşı boyunca 63 000 Ugor Finlisi (Ingrian Finns) Sovyetler Birliği'nden Finlandiya'ya göç etmişti ancak barış antlaşması uyarınca Finlandiya bunların 55 000'ini geri göndermek zorunda kalmıştır. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Finlandiya'da yaşayan yabancıların sayısı çok azdı. 1955 yılında Finlandiya'da yaşayan yabancıların sayısının 7500 civarında olduğu tahmin edilmektedir¹³⁸.

İkinci Dünya Savaşı'ndan on yıllar sonra bile Finlandiya sınırları çok sıkı kontrol altındaydı ve göç çok sınırlıydı. 1970'ler ve 1980'ler boyunca göç genel olarak yine sınırlı düzeyde kalmakla birlikte Şilili ve Vietnamlı küçük mülteci grupları Finlandiya'ya göç etmişti. Sovyetler Birliği'nin yıkılmasından sonra ise Finlandiya, göçmenler için bir göç ülkesi haline geldi. Finlandiya'yı hedef alan büyük göç dalgası eski Sovyetler Birliği topraklarından geldi. Somali ve eski Yugoslavya'daki savaş ve Afrika ile Asya'daki diğer huzursuz / güvensiz alanlar, mültecilik ve aile birliğini sağlama nedenleriyle Finlandiya için diğer büyük göç kaynakları oldular. Finlandiya'nın göç durumu, tarihi ve sınırlarının bulunduğu alan ile yakından ilişkilidir. Bu bağlamda ele alınacak olunursa, hiçbir zaman büyük bir göç baskısı ve bir işgücü eksikliği söz konusu olmamıştır¹³⁹.

¹³⁸Matti Similä, "Immigrants and Minorities in Finland: Problems and Challenges", **Immigration in Europe-Issues, Policies and Case Studies**, (eds.) David Turton, Julia Gonzalez, University of Deusto, Bilbao, 2003, s. 99.

¹³⁹Silvain Sagne, Sana Saksela ve Niklas Wilhelmsson, "Finland", **European Immigration: A Sourcebook**, Ashgate Publishing, England, 2007, s. 99.

Finlandiya göç politikası, ayrıca ülkenin jeopolitik konumundan dolayı geleneksel olarak fazlaca sınırlayıcı olmuştur. Çünkü göçmenler ve mülteciler ulusal güvenliğe bir tehdit olarak görülmüş ve göç de Sovyetler Birliği ile komşuluk ilişkisinden dolayı politik açıdan hassas bir konu olarak değerlendirilmiştir. Finlandiya'ya göçün artmaya başlamasının temel nedenleri olarak geri dönüş göçüne izin verilmesi (return migration), geniş mülteci kotasının olması ve özellikle komşu ülkelerden gelen işçi göçünün artması gösterilmektedir. Sovyetler Birliği'nin dağılması ve Finlandiya'nın 1995'te AB'ye katılması olguları, artan göçün sürükleyicisi olarak değerlendirilmelidir¹⁴⁰.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında artan işgücü ihtiyacı nedeniyle yoğun bir göç ülkesi haline gelmesinin yarattığı psikolojik etkilerin yanı sıra tarihsel ve siyasal arka planı çerçevesinde yabancıların yerel düzeyde siyasal yaşama katılımlarına karşı çıkan bir Almanya söz konusuyken kendisini rahatsız edecek ölçüde göç almamış olan Finlandiya'nın bu bakımdan politik ve tarihsel bir gerilimi söz konusu olmamıştır. Hatta Finlandiya'nın da 1955 yılında üyesi olduğu 1952 yılında kurulan Nordik Konseyi (Nordic Council) üye ülkelerinin (Danimarka, Finlandiya, İzlanda, Norveç ve İsveç) yurttaşları bir diğer üye devletin yerel seçimlerinde seçme ve seçilme hakkına sahip olmuştur. Nordik Konseyi üye ülkelerinin yurttaşlarına ikamet şartı olmaksızın Finlandiya'da 1981 yerel seçimlerinde seçme ve seçilme hakkı verilmiştir. Finlandiya'nın Nordik üyesi olmayan ülkelerin yurttaşı yerleşik yabancılar için yerel seçimlere ilişkin politik hakları vererek geliştirdiği demokratik yaklaşım, diğer yerleşik yabancılar için bu hakkı tanımasını psikolojik ve hukuksal açıdan kolaylaştırmıştır. Bu hakların tüm yerleşik yabancılar için tanınması ise 1991 yılında gerçekleşmiştir.

İsveç'in zaten 1975 yılından beri yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını tüm yerleşik yabancılar için kabul ettiğini belirtmek gerekir. Buna ek olarak ifade etmek gerekir ki, 2002 yılında İzlanda'yla birlikte son Nordik Konseyi üyesi de yerleşik yabancılar için yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını tanımıştır. Bu beş ülkeden dördünde, belirtilen haklara Nordik ülke yurttaşları hala diğer yerleşik

¹⁴⁰ Sagne, Saksela ve Wilhelmsson, s. 100.

yabancılardan daha yakındır. Diğer ülkelerin yurttaşları olan yerleşik yabancılar için asgari bir ikamet süresi öngörülürken, Nordik ülke yurttaşları için böyle bir ikamet süresi koşulu bulunmamaktadır. Farklı olarak İzlanda, Nordik ülke yurttaşları için asgari ikamet süresini beş yıldan üç yıla indirmiştir.

2.3.2. Fin Mevzuatında Göçmenlerin Yerel Düzeyde Seçme ve Seçilme Hakları

Uzun dönemdir ikamet eden yerleşik yabancılar, ikamet edilen ülkenin yerel düzeyde karar alma mekanizmalarına vatandaşlarla aynı şekilde katılımını sağlayıcı hakların kullanılabilmesi için ilgili ülkenin Anayasası'nda bunu engelleyici hükümlerin bulunmaması gerekir. Ulusal düzeyde karar alma mekanizmalarına katılım yurttaşlara tanınan bir ayrıcalık olsa da yerel düzeyde seçimlere katılım hakkı demokrasinin gereği olarak bazı ülkelere tanınmaktadır. Bu hakkın verildiği ülkelerden birisi de Finlandiya'dır ve bu hak Anayasası'nda net bir şekilde yer almaktadır. Anayasa'nın yanı sıra Yerel Yönetimler Kanunu, Seçim Kanunu ve Yabancılar Kanunu bağlantılı olarak incelenmiştir.

2.3.2.1. Finlandiya Anayasası

1999 Tarihli Finlandiya Anayasası'nın¹⁴¹ Birinci Bölümü olan Temel Hükümler başlığı altında yer alan 5. maddeye göre, daha ayrıntılı şekilleri ilgili kanunda yazmak üzere bir çocuk Finlandiya vatandaşlığını doğum yoluyla ve ebeveynlerinin yurttaşlığı yoluyla kazanmaktadır. Dolayısıyla yurttaşlığın kazanımı yalnızca kan bağı esasına dayanmamaktadır.

Anayasa'nın İkinci Bölümü olan Temel Haklar ve Özgürlükler başlığı altında yer alan seyahat özgürlüğü ile ilgili 9. maddenin ilk ve son cümleleri yerleşik yabancıları da ilgilendirmektedir. Bu maddeye göre, *“Finlandiya yurttaşları ve Finlandiya’da kanuni olarak ikamet eden yabancılar, ülke içinde özgürce seyahat etme ve ikamet yerlerini seçme haklarına sahiptirler. ...Yabancıların Finlandiya’ya*

¹⁴¹ 2007-802 ile yapılan değişikliklerin de dahil olduğu, Finlandiya Adalet Bakanlığı tarafından Fince'den İngilizce'ye yapılan gayri resmi Finlandiya Anayasası tercümesi: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (10.02.2011)

giriş yapmaları ve ülkede kalışları bir kanunla düzenlenir. Eğer idam, işkence veya insanlık onuruna aykırı bir harekete maruz kalması söz konusuysa bir yabancı, diğer ülkeye sınırdışı veya iade edilemez". Demokratik değerlere ve insan haklarına saygıyı ilke edinen bir ülkenin anayasasında yabancılara ilişkin koruyucu ayrıntılı hükümler olmasını, yabancı düşmanlığı yerine onun haklarını koruyan ve genişleten bir yaklaşımın ürünü olarak ele almak gerekir.

Anayasa'da Temel Haklar ve Özgürlükler başlığı altında yer alan ve doğrudan inceleme konumuz olan 14. madde, Seçim ve Katılıma İlişkin Haklar ile ilgilidir. Madde 14/1'e göre, *"On sekiz yaşına giren her Finlandiya yurttaşı, ulusal seçim ve referandumlarda oy kullanma hakkına sahiptir. Ulusal seçimlerde seçilebilirlik, anayasada yer alan belli hükümlere göre yürütülecektir"*.

Maddenin ikinci cümlesindeki *"...anayasada yer alan belli hükümlere göre yürütülecektir"* ifadesi Anayasa'nın Üçüncü Bölümü olan Parlamento ve Temsilciler başlığı altında parlamenter seçilme yeterliliğini düzenleyen 27. maddede somutlaşmaktadır. Madde 27'ye göre, *"Oy kullanma hakkı olan -parlamento seçimlerinde- ve kısıtlı olmayan herkes, parlamento seçimlerinde aday olabilir"*. Çok açık bir şekilde ulusal seçim ve referandumlarda oy verme ve ulusal seçimlerde seçilebilme hakkı yalnızca Finlandiya yurttaşlarına tanınmıştır. Bu anayasal ifadeden, yerleşik yabancıların ulusal seçimlere ilişkin bir haktan yararlanamayacağı ve bunun anayasal olarak iddia edilemeyeceği net olarak görülmektedir.

Yerel seçimlere ilişkin anayasal hükme bakıldığında ise yerleşik yabancılara bu demokratik hakkın tanındığı görülmektedir. Madde 14/2'ye göre, *"On sekiz yaşına giren her Finlandiya yurttaşı ve Finlandiya'da sürekli ikamet eden her yerleşik yabancı, bir kanun çerçevesinde yerel seçimlerde ve yerel referandumlarda oy kullanma hakkına sahiptir. Yerel yönetime başka türlü katılım hakkı ile ilgili hükümler bir kanun ile düzenlenir"*. Madde 14/3'te ise, katılıma ilişkin bu hakkın yalnızca seçimlerle sınırlanmayıp bireylerin kendilerini etkileyen kararlara da katılma fırsatlarını çoğaltarak daha etkili olmalarını sağlayan ve kamu otoritesini de bu yönde teşvik eden bir hüküm bulunmaktadır. Buna göre, *"Kamu otoriteleri,*

bireylerin toplumsal faaliyetlere katılma ve kendilerini ilgilendiren kararları etkileme fırsatlarını geliştirmelidir”.

Anayasa’da hüküm altına alınmış olan yerleşik yabancıların yerel seçimlere ilişkin hakkının yürütülmesi için anayasanın amir hükmü gereği bir kanun ile düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda birbiriyle ilişkili olarak Finlandiya Yerel Yönetimler Kanunu (The Finnish Local Government Act – 1995/365), Seçim Kanunu (Election Act – 1998/714) ve Yabancılar Kanunu (Aliens Act - 2004/301) ele alınmıştır.

2.3.2.2. Finlandiya Yerel Yönetimler Kanunu (1995-365)

Finlandiya Yerel Yönetimler Kanunu¹⁴², Yerel Yerleşiklerin Katılım Hakları başlığını taşıyan Dördüncü Bölüm’de bu konuyu 26-31. maddeler arasında ayrıntılı şekilde hükme bağlamıştır. Bunun yanında Kanun’un İkinci Bölümü’nde Belediye Seçimleri başlığı altında tüm oy verme hakkına sahip seçmenlerin tek ve eşit birer oy hakkı olduğu vurgulanmıştır.

Konumuzun özünü oluşturan, seçimlere ilişkin yerleşik yabancıların hakları incelendiğinde bu konunun madde 26’da net bir şekilde hüküm altına alındığı görülmektedir. Bu maddeye göre, *“Bir yerel yönetimde gerçekleştirilen yerel seçimlerde, tüm Finlandiya yurttaşlarından, diğer Avrupa Birliği üye devlet yurttaşlarından, İzlanda ve Norveç yurttaşlarından seçim günü itibariyle 18 yaşını doldurmuş olanların ve bunlardan İkamet Kanunu’nda da atıfta bulunulduğu üzere yerel otoritenin nüfus data sistemi içinde seçimlerden önceki 51. gün itibariyle o belediyede ikamet ettiği görülenlerin oy kullanma hakkı vardır. Diğer yabancılar da bu ön koşulları yerine getirmiş olmaları halinde ve Finlandiya’da iki yıldır ikamet ediyor olmaları halinde oy kullanabilirler”* (md. 26). Keza madde 26’nın ikinci paragrafında yer aldığı üzere, yerel yönetimlerde danışma referandumları

¹⁴² 2006-578 ile yapılan değişikliklerin de dahil olduğu, Finlandiya Yerel ve Bölgesel Yönetimler Birliği tarafından 2007’de yayınlanan, Finlandiya Yerel Yönetimler Yasası’nın Fince’den İngilizce’ye gayri resmi tercümesi: <http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p0702191032100.pdf> (11.02.2011).

düzenlendiğinde yukarıda ifade edilen ilk paragraftaki koşullar çerçevesinde tüm belirtilen unsurlar yerel referandumda oy kullanabilirler. Bu bağlamda yerleşik yabancıların da yerel referandumlarda oy hakkı bulunmaktadır.

Yerel Yönetimler Kanunu'nun 27. maddesi, madde 26'da ifade edilen yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkının demokratik bir yerel yönetim için yeterli olamayacağından hareketle yerel düzeyde yerleşiklerin daha ileri katılım mekanizmalarını kullanmalarına işaret etmiştir. Bu bağlamda, "*Belediye Meclisi, yerel yerleşiklerin ve yerel hizmetlerden yararlananların, yerel yönetimin faaliyetlerine katılma ve onları etkileme fırsatlarını sağlamalıdır. Özellikle katılım ve etkileme,*

- *belediye organlarına, hizmet alanların temsilcilerinin seçilmesi yoluyla;*
- *bir yerel yönetimin alansal kısımlarına yönelik yönetimler oluşturulması yoluyla;*
- *yerel işler ve toplantılar hakkında bilgi sağlanması yoluyla;*
- *kararlar alınmadan önce yerleşiklerin görüşlerini almak yoluyla;*
- *yerel yönetimin fonksiyonlarını icrasında işbirliği sağlamak yoluyla;*
- *yerleşiklere kendi inisiyatiflerini hazırlama, planlama ve yönetmede yardım etme yoluyla;*
- *yerel referandum düzenleme yoluyla daha ileri düzeyde sağlanabilir"* hükmü

yer almaktadır. Bu konulardan inisiyatif hakkı ve bilgilenme konusu madde 28 ve 29'da ayrıntılandırılmıştır. Madde 30 ve 31'de ise yerel referandum konusu işlenmiştir. Bu maddeler arasında konumuzla birebir bağlantılı olarak değinebileceğimiz husus, madde 30'da yer alan yerel referandum konusudur. Bu maddede oy verme hakkı olan tüm kişilerin eşit birer oy hakkı bulunduğu belirtilmektedir. Oy verme hakkı olabilmesi için gerekli koşullar daha önce madde 26'nın ikinci paragrafı çerçevesinde değerlendirilmiştir.

Seçimlerde oy verme hakkıyla ilgili olarak Finlandiya Yerel Yönetimler Kanunu yukarıda ifade edilen hükümleri içerirken 33. ve 36. maddeler arasında seçilmeye ilişkin hükümleri ihtiva etmektedir. Madde 33 seçilmeye ilişkin genel şartları ortaya koymaktadır. Buna göre, "*ilgili yerel yönetim alanında ikamet eden, o*

yıl meclis üyelerinin seçiminin yapılacağı veya diğer bazı seçilmiş görevlilerin seçileceği seçimlerde oy kullanma hakkına sahip olan ve kısıtlı olmayan kişiler belediyenin seçimle gelinen bir makamına seçilebilirler” hükmü bize, oy verme hakkına sahip olan kişilerin seçimlerde aday olabileceğini net bir şekilde göstermektedir ve yerleşik yabancılar da Finlandiya’da bu hakkı kullanmaktadır.

Seçilmeye ilişkin nitelikleri içeren diğer maddeler olan 34., 35. ve 36. maddelerde ise o maddede sayılan niteliklere sahip kişilerin meclis üyeliğine ve diğer bazı görevlere aday olamayacağı belirtilmektedir ki; bu kişiler belediye meclis üyeliği gibi görevlerle bağdaşmayacak şekilde belediye ile ekonomik çıkar ilişkisi olan kişilerdir ve bu durum etik bakımdan değerlendirilmektedir. Dolayısıyla aday olamayacağı belirtilen kişiler uyrukluk noktasında değerlendirilmemiştir.

2.3.2.3. Finlandiya Seçim Kanunu (1998-714)

Finlandiya Seçim Kanunu’nun¹⁴³ Birinci Bölümü olan Ortak Hükümler başlığı altındaki 2. madde “oy verme hakkı” başlığını taşımaktadır. Bu başlık altında başkanlık seçimlerinde, parlamento seçimlerinde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde oy kullanma hakkı olan kişilerin taşınması gereken nitelikler belirtilmektedir. Yerel seçimlere ilişkin olarak ise madde 2’nin 3. paragrafında “*Yerel seçimler ile ilgili hükümler Anayasa ve Yerel Yönetimler Kanunu’nda yer almaktadır*” şeklinde Anayasa’ya ve diğer kanuna atıf yapılarak konu hükme bağlanmıştır.

Seçim Kanunu’nun 3. maddesi seçilebilirlik başlığını taşımakta ve parlamento ile başkanlık seçimlerinde seçilebilme şartlarını gösteren hükümlerin Anayasa’da yer aldığını belirtmektedir. Yine aynı şekilde yerel seçimlerde seçilebilirliğe ilişkin hükümler için Yerel Yönetimler Kanunu’na atıfta bulunmuştur. Bu bağlamda Yerel Yönetimler Kanunu’nun daha önce açıkladığımız 33. maddesi bize yol göstermekte

¹⁴³ 2004-218 ile yapılan değişikliklerin de dahil olduğu, Finlandiya Adalet Bakanlığı tarafından Fince’den İngilizce’ye yapılan gayri resmi Finlandiya Seçim Yasası tercümesi: www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9980714.PDF (11.02.2011)

ve oy verme hakkına sahip olan yerleşik yabancıların yerel seçimlerde seçilebileceğine işaret etmektedir.

Seçim Kanunu'nun Üçüncü Bölümü olan Seçmen Kütüğüne Kayıt başlığı altındaki 18. maddede herkesin oy vermek için seçmen kütüğüne kaydolması gerektiği ve buna ilişkin olarak hangi bilgilere dikkat edileceğine dair ayrıntılar yer almaktadır. Bunun yanında 19. madde de yerel seçimlerde ve Avrupa Parlamentosu seçimlerinde seçmen kaydı için girilecek ek bilgiler başlığını taşımaktadır. Madde 19'a göre, yabancıların oy verebilmesi için 18. maddede herkesten istenen bilgilere ek olarak uyrukluk bilgisi de istenmekte ve ayrıca AB, İzlanda ve Norveç yurttaşı olmayanların belirli bir süre devamlı ikamet etmesi gerektiği hüküm altına alınmaktadır.

On Birinci Bölüm Yerel Seçimler ana başlığını taşımakla birlikte bu başlık altında seçimlerin nasıl yapılacağına ilişkin idari yapılara ve uygulamalara ilişkin hükümler bulunmaktadır. Yine yaptığımız incelemede bu bölümde de seçilebilirliğe ilişkin özel bir hükme rastlanmadığından Yerel Yönetimler Kanunu'na yapılan atıf nedeniyle Yerel Yönetimler Kanunu'nun 33. maddesi yerleşik yabancıların yerel seçimlerde aday olabileceğine ilişkin temel madde haline gelmektedir.

Genel olarak Seçim Kanunu'nu yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarına ilişkin olarak değerlendirdiğimizde, Seçim Kanunu'nun konuya genel çerçevede ve herkes için ortak hükümler boyutuyla eğildiğini söylemek mümkündür. Yerel Seçimler ve yerleşik yabancıların seçimlerdeki hakları yapılan atıflardan da görüldüğü üzere ayrıntılı olarak Anayasa'da ve Yerel Yönetimler Kanunu'nda yer alan hükümlerle teminat altına alınmıştır.

2.3.2.4. Finlandiya Yabancılar Kanunu (2004-301)

Finlandiya Yabancılar Kanunu¹⁴⁴ konumuzla bağlantılı olarak incelendiğinde karşımıza çıkan sonuç, yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarına ilişkin hükümlere bu Kanun'da özel olarak değinilmediği ve yukarıda da vurgulandığı gibi bunun Yerel Yönetimler Kanunu'nda ele alındığıdır. Bununla birlikte Finlandiya Yabancılar Kanunu'nun 3. maddesinde temel terminolojinin ortaya konulması kimlerin hangi statüde yer aldığını net bir şekilde görmek bakımından önem taşımaktadır. Bu maddede yabancı, AB yurttaşı ve emsal kişi (Norveç, İsviçre, Lihtenştayn, İzlanda yurttaşı), üçüncü ülke yurttaşı, uzun dönemli yerleşik, mülteci, sığınma arayan statüleri tanımlanmıştır. Statülerin ve haklarının netliği Türkiye'nin de mevzuat oluşturması bakımından değerlendirilmesinde dikkatten kaçmaması gereken bir noktadır. Bu kişilerin ikamet ve dolaşımına ilişkin temel prosedürler ayrıntılı olarak ele alınmıştır, seçme ve seçilmeye ilişkin hak tanımlamaları bu kanunda yer almamaktadır.

Yabancılar Kanunu'nda üzerinde durulması gereken en önemli nokta, yabancılara tanınan hakların insan hakları temelinde ilerlediğini ve demokrasiyi daha ileriye götürmeye çalışırken devletin güvenliğini korumanın bir denge içinde olması gerektiğini unutmamaktır. Bu duruş, yabancıların hakları ile ilgili yasal çerçeveyi hazırlarken vurgulanması gereken etik duruştur. Bu bağlamda Finlandiya Yabancılar Kanunu'nun bu etik duruşa yaklaşmaya çalıştığını belirtmek mümkündür. Kanunun 5. maddesi de bu ruhu, *“Bu kanunun uygulanmasında, bir zorunluluk söz konusu olmadıkça yabancıların hakları sınırlanamaz”* hükmüyle ortaya koymaktadır.

¹⁴⁴ 2010-1152 ile yapılan değişikliklerin de dahil olduğu, Finlandiya İçişleri Bakanlığı tarafından Fince'den İngilizce'ye yapılan gayri resmi Finlandiya Yabancılar Yasası tercümesi: www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf (11.02.2011)

2.3.3.Göçmen Entegrasyon Politikası İndeksi'ne Göre Almanya ve Finlandiya'nın Konu Özelinde Değerlendirilmesi

2007 Göçmen Entegrasyon Politikası İndeksi¹⁴⁵ (Migrant Integration Policy Index-MIPEX II 2007), gerek göçmenlerin Avrupa toplumuna entegrasyon düzeylerini ülkelerin performansı bakımından ölçmede gerekse de bu çalışmada öncelik taşıyan Almanya ve Finlandiya devletlerindeki seçme ve seçilme hakları ile demokratiklik düzeylerini karşılaştırma noktasında karşılaştırma yapabilmemizi sağlamaktadır. Bu değerlendirme öncesinde MIPEX'in ne olduğuna ve neyi amaçladığına kısaca değinmekte yarar bulunmaktadır.

İlki 2004'te ikincisi 2007'de ve üçüncüsü de 2010'da tamamlanan MIPEX çalışmasından 2007'deki, Bulgaristan ve Romanya AB'ye o tarihte henüz üye olmadığı için 25 AB üye devletinde ve üç tane de AB üyesi olmayan devlette (Kanada, Norveç, İsviçre) göçmenleri entegre politikalarını ölçmektedir. Göçmenlerin Avrupa toplumlarına katılma fırsatlarının zengin ve çok boyutlu bir resmini çizmek için 140'ın üzerinde politika göstergesi (indicator) kullanmaktadır. MIPEX, "göçmen" terimini kullanırken AB üye devletlerinde hukuka uygun olarak ikamet eden üçüncü ülke yurttaşlarını kastetmektedir. Aksi belirtilmediği takdirde göçmen terimiyle; mülteci, sığınma arayan, yasadışı göçmen ve serbest dolaşım hakkı ile bir diğer üye devlete geçen AB yurttaşı kastedilmemektedir. Bu çalışma, bir göçmenin vatandaşlık kazanımına giden yolu şekillendiren altı politika alanını kapsamaktadır. Bunlar: işgücü piyasasına erişim, yeniden aile birliğini sağlama, uzun dönemli yerleşim, siyasal katılım, vatandaşlığa giriş ve ayrımcılık karşıtlığıdır. Her bir politika göstergesi için en iyi uygulama, Avrupa Konseyi sözleşmelerinde (Council of Europe) veya Avrupa Topluluğu direktiflerinde yer alan en yüksek Avrupa standardında oluşturulur. Sonuç olarak MIPEX, incelenmesi ve tartışılması amacıyla nesnel, erişilebilir ve karşılaştırılabilir bilgiler sağlayarak Avrupa'da göçmenlerin entegrasyon politikalarının iyileştirilmesini amaçlamaktadır¹⁴⁶.

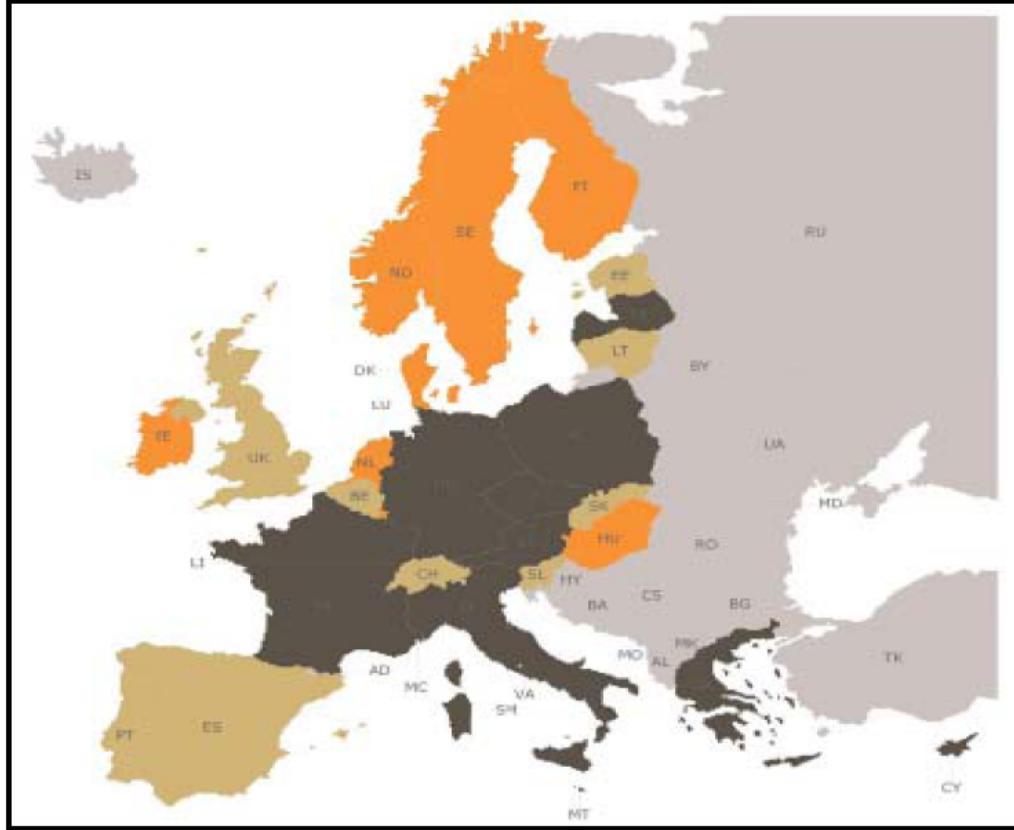
¹⁴⁵ MIPEX II, <http://www.integrationindex.eu/multiversions/2712/FileName/MIPEX-2006-2007-final.pdf> (21.02.2011)

¹⁴⁶ <http://www.integrationindex.eu/topics/2657.html> (21.02.2011)

2.3.3.1. Yerel Seçimlerde Oy Verme Hakkı

2010 yılında tamamlanan ve Mart 2011’de açıklanan MİPEX III çalışması Bulgaristan, Romanya ve ABD ile birlikte 31 ülkeyi kapsamaktadır. 2007 ve 2010 çalışmalarının tüm ülkeleri kapsayan ve daha sonra da Finlandiya ve Almanya özelinde değerlendirilen harita ve tabloları aşağıda sunulmuştur. Bu harita çalışmaları, Avrupa ülkelerinin göçmenlerin oy verme hakkıyla ilgili olarak mevcut pozisyonlarını topluca göstermesi bakımından ve her birini diğeriyle karşılaştırabilmemiz açısından değerlidir. 2007 tarihli MİPEX II’den 28 ülkenin yerel seçimlerinde göçmenlerin oy verme hakkının karşılaştırılması sonucu elde edilen sonuçlar aşağıdaki haritada (Kanada hariç) renklendirilerek ve üçlü bir ölçek çerçevesinde sayısallaştırılarak (Kanada dahil) verilmiştir.

Şekil 3. 2006 İtibariyle Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı

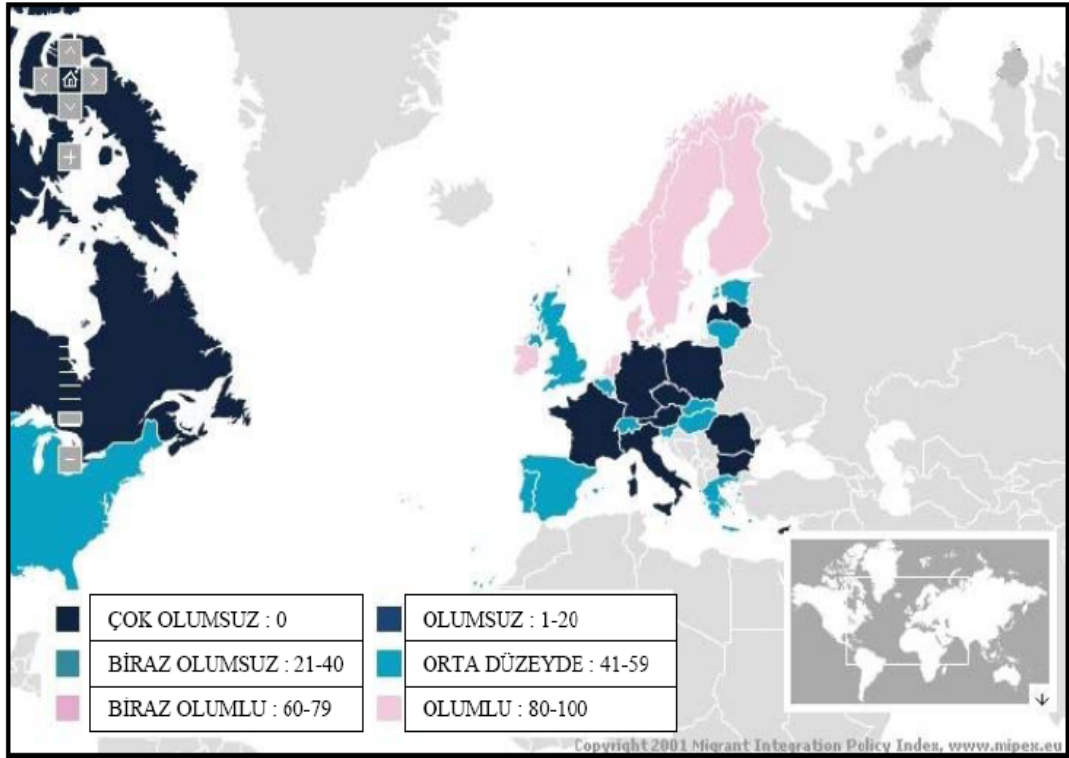


Yerel Seçimlerde Oy Verme Hakkı - 2006					
Puanlama Anahtarı	1 Olumsuz		2 En iyi uygulamaya doğru ancak orta düzeyde bir yerde		3 En iyi uygulama
Yerel Seçimlerde Oy Verme Hakkı	Hak yok		karşılıklılık, ikamet zorunlulukları, diğer özel koşullar veya özel onay prosedürleri		AB yurttaşlarıyla aynı eşit haklar
Avusturya	1	Belçika	2	Kanada	1
Çek Cumhuriyeti	1	Güney Kıbrıs	1	Danimarka	3
Estonya	2	Finlandiya	3	Fransa	1
Almanya	1	Yunanistan	1	Macaristan	3
İrlanda	3	İtalya	1	Letonya	1
Litvanya	2	Lüksemburg	3	Malta	1
Hollanda	3	Norveç	3	Polonya	1
Portekiz	2	Slovakya	2	Slovenya	2
İspanya	2	İsveç	3	İsviçre	2
Birleşik Krallık	2				

Kaynak: <http://www.integrationindex.eu/mapscharts/> , erişim: 28.01.2011.

Şekil 3' e göre 2006 yılı bilgisini değerlendirdiğimizde, yerleşik yabancılara yerel seçimlerde oy kullanma hakkını tanıma boyutunda çoğu Avrupa ülkesinin bu hakkı tanımadığı koyu renklendirme ile görülmektedir. Bunun yanında çeşitli prosedürler ve özel koşullarla bu hakkın bir şekilde sağlanabildiği ülkeler ise İspanya, Portekiz, Birleşik Krallık, Letonya ve Estonya gibi karşılıklılık ilkesi, dilsel, ırksal yakınlık veya kolonyal bağlantı çerçevesinde bu hakları tanıyan ülkelerdir ve bunların haritadaki sayısı dokuzdur. En az ülke sayısına sahip grup ise, yerleşik yabancıların yerel seçimlerde AB yurttaşlarıyla eşit haklara sahip olduğu ülkelerdir ve bunlar da en iyi uygulama örneği olarak turuncu renklendirmeye gösterilmişlerdir.

Şekil 4. 2010 İtibariyle Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı



Kaynak:http://www.integrationindex.eu/play/map.php?chart_type=map&countries=2,8,9,10,11,12,13,14,15,7,5,6,4,3,1,16,17,18,19,20,21,22,23,24,25,26,27,28,29,30,31,32,33,34,35,36,37,38&objects=110&periods=2010&group_by=country , erişim: 09.03.2011.

2007 ve 2011 MIPEX çalışmaları karşılaştırıldığında 2007'de oy verme hakkı bakımından olumsuz not alan Yunanistan'ın renginde bir değişiklik olduğu ve

notunun olumsuzdan orta düzeyde olumluya dönüştüğü görülmektedir. Bunun nedeni olarak 2010 yılında kabul edilen 3838 sayılı Kanun ile yerleşik yabancı ve 10 yıllık oturma iznine sahip olanların yerel seçimlerde oy verme hakkına sahip olduğunun kabul edilmesi gösterilmektedir. Seçilme hakkı ise başkan ve başkan yardımcısı seçilmek dışında kullanılabilen bir haktır¹⁴⁷.

2010 haritası itibariyle bir diğer değişiklik ise Macaristan'ın durumunda görülmektedir. Aslında Macaristan'ın politikasında bir değişiklik söz konusu olmasa da ilk haritada çok olumlu olarak değerlendirilen durumu 2010 yılı haritasında düzeltilerek orta düzeyde şeklinde yer almıştır. Bunun nedeni ise 1990'da Anayasası'nda Macar yurttaşlar haricindekiler için de yerel düzeyde seçme hakkı yer almasına rağmen 2004 yılında Anayasa'nın geçirdiği değişiklikle bu hakkın yalnızca AB üye devlet yurttaşı olan yabancılara sınırlandırıldığı görülmektedir¹⁴⁸. 2 Ocak 2011 tarihli yeni Anayasası'nda¹⁴⁹ ise bu hak yine genişletilmiştir ve net bir ifadeyle yerel seçimlerde oy kullanma hakkına sahip olanlar; yurttaşın yanı sıra mülteci, göçmen ve kalıcı ikamet iznine sahip statüdekiler olarak belirtilmiştir. Bu bağlamda daha sonra yapılacak olan MIPEX çalışmalarında Macaristan'ın tekrar olumlu değerlendirileceğini söylemek mümkündür.

¹⁴⁷ <http://www.integrationindex.eu/greece> (09.03.2011)

¹⁴⁸ <http://www.immigrantvoting.org/material/TIMELINE.html> (09.03.2011)

¹⁴⁹ Macaristan Anayasa Mahkemesi'nin web sayfasında yayınlanan anayasa metni, <http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution> (09.03.2011)

Şekil 5. 2006 İtibariyle Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı Bakımından Finlandiya ve Almanya



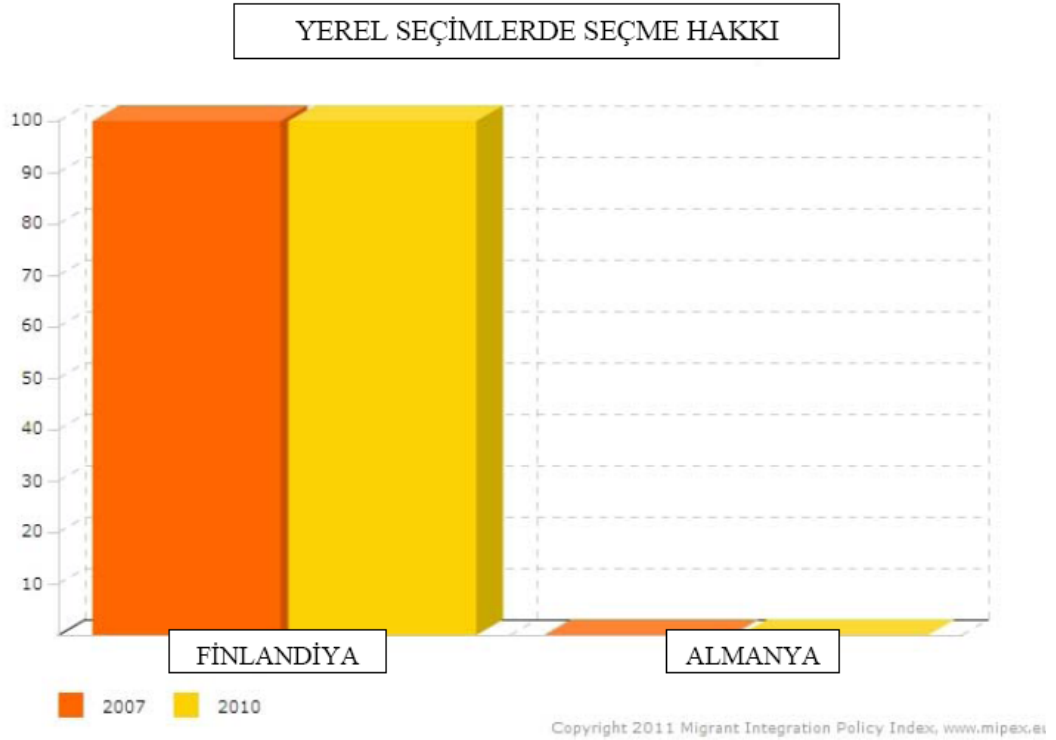
Yerel Seçimlerde Oy Verme Hakkı - 2006						
Puanlama Anahtarı	1 Olumsuz		2 En iyi uygulamaya doğru ancak orta düzeyde bir yerde		3 En iyi uygulama	
	Yerel Seçimlerde Oy Verme Hakkı	Hak yok	karşılıklılık, ikamet zorunlulukları, diğer özel koşullar veya özel onay prosedürleri		AB yurttaşlarıyla aynı eşit haklar	
Finlandiya	3	Almanya	1	MIPEX-28 ortalaması	1,9	

Kaynak: <http://www.integrationindex.eu/mapscharts/> , erişim: 28.01.2011.

Şekil 5'te Yerleşik yabancılara seçme hakkı verilmesine ilişkin olarak 2006 ve 2010 yılı değerlendirilmiştir. Almanya ve Finlandiya değerlendirildiğinde, yerel seçimlerde oy verme hakkı olmadığı için Almanya koyu renk ile renklendirilmiştir. Finlandiya ise bunun aksine en iyi uygulama örneklerine sahip ülkelerden birisi olarak turuncu renk ile renklendirilmiştir. Bu sonuç itibariyle Almanya 1 puanla

MIPEX 28 ülke ortalaması olan 1,9 'un altında bir puan almış olmakta, Finlandiya ise aldığı 3 puanla bu ortalamanın üstünde yer almaktadır.

Şekil 6. 2010 İtibariyle Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı Bakımından Finlandiya ve Almanya



Kaynak: http://www.integrationindex.eu/play/bar.php?chart_type=bar&countries=16,18&objects=110&periods=2007,2010&group_by=country&save=1 , erişim: 24.03.2011.

MIPEX III çalışması sonucu elde edilen verilere göre oluşturulan bu şekilde, 2007 ve 2010 yılı sonuçları birlikte verilerek bu iki çalışma arasındaki süre zarfında değişimlerin net görülmesi hedeflenmiştir. Almanya'nın 2007 yılında olduğu gibi 2010 yılında da yabancılara yönelik katı tutumunda ısrar ettiği görülmektedir. Nitekim 2010 yılında yerleşik yabancılara yerelde seçme hakkı tanımadığı için sıfır puan almıştır. Buna karşılık Finlandiya daha önce olduğu gibi en iyi uygulama örneği durumunu devam ettirmiş ve sütunu 100 puanda kalmıştır. 2010 yılı MIPEX III

çalışmasında puanlama anahtarı daha ayrıntılı bir şekilde ele alınmıştır. Puanlama anahtarı¹⁵⁰:

- 100 puan: AB yurttaşlarıyla eşit haklar veya beş yıl ya da beş yıldan daha az bir ikamet süresi zorunluluğu
- 50 puan: Beş yıldan daha uzun süreli ikamet zorunluluğu, karşılıklılık ilkesi, başka özel şartlar veya özel onay prosedürleri, sadece belli bazı belediyelerde bu hakkın verilmesi
- 0 puan: Hak yok, başka kısıtlayıcı uygulamalar bulunmakta.

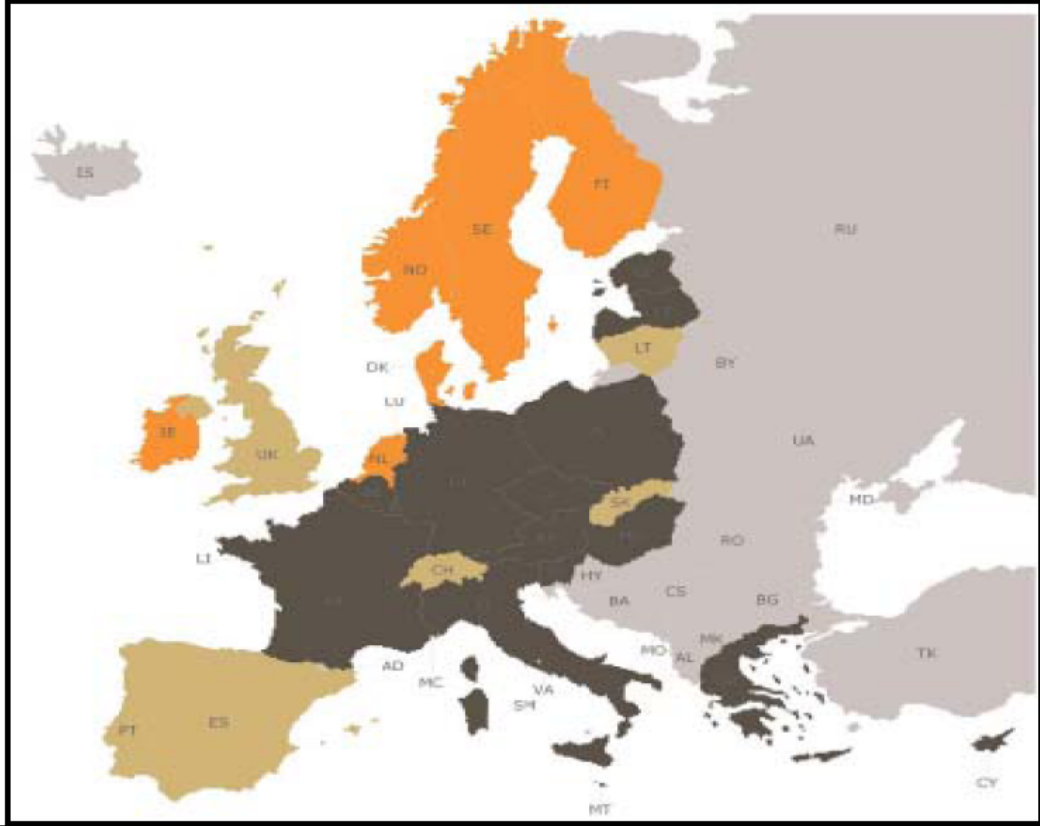
Puanlama anahtarının geçirdiği değişiklik dikkatlice değerlendirildiğinde, Avrupa Konseyi'nin "Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşmesi"nde yer alan yerel seçimlerde oy verme hakkı için beş yıllık ikamet süresi şartı bu değişikliğin nedeni olarak görülmektedir. Bu husus sözleşmenin önemini bir kez daha karşımıza çıkarmaktadır. Sözleşmede yer alan beş yıllık ikamet süresi Avrupa Konseyi'nin öngördüğü bir standart olarak değerlendirilerek benimsenmiştir.

2.3.3.2. Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı

Yerleşik yabancıların yerel seçimlerde seçilme hakkının gösterildiği harita ve şekillerin değerlendirilmesinde oy kullanma hakkı kısmında izlenen usul izlenmiştir. Aynı şekilde önce 2006 sonuçları, sonra 2010 sonuçları ve en son olarak da Almanya ve Finlandiya birlikte değerlendirilmiştir.

¹⁵⁰ MIPEX Indicators 2010, <http://www.integrationindex.eu/download> (12.03.2011)

Şekil 7. 2006 İtibariyle Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı

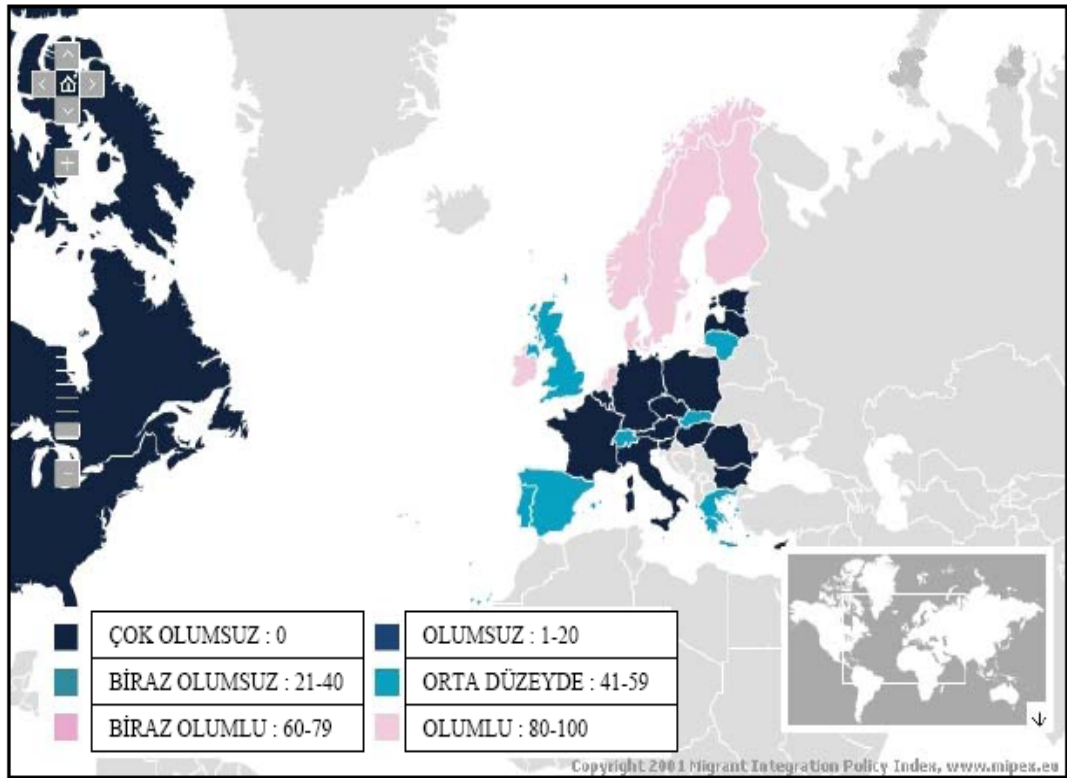


Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı - 2006						
Puanlama Anahtarı	1 Olumsuz		2 En iyi uygulamaya doğru ancak orta düzeyde bir yerde		3 En iyi uygulama	
Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı	Hak yok / başka kısıtlamalar var		Belli mevkilerle sınırlı		Kısıtlanmış değil (AB yurttaşlarıyla aynı)	
Avusturya	1	Belçika	1	Kanada	1	
Çek Cumhuriyeti	1	Güney Kıbrıs	1	Danimarka	3	
Estonya	1	Finlandiya	3	Fransa	1	
Almanya	1	Yunanistan	1	Macaristan	1	
İrlanda	3	İtalya	1	Letonya	1	
Litvanya	2	Lüksemburg	1	Malta	1	
Hollanda	3	Norveç	3	Polonya	1	
Portekiz	2	Slovakya	2	Slovenya	1	
İspanya	2	İsveç	3	İsviçre	2	
Birleşik Krallık	2					

Kaynak: <http://www.integrationindex.eu/mapscharts/> , erişim: 28.01.2011

Şekil 7' ye göre 2006 yılı bilgisi değerlendirildiğinde, yerleşik yabancılara yerel seçimlerde seçilme hakkını tanıma boyutunda ülkeler, oy verme hakkı boyutuna göre toplamda daha düşük bir puan ortalamasına sahiptirler. MIPEX II'nin 28 ülkesinden on altı ülke yerleşik yabancılara seçimlerde seçilme hakkı tanımadığı için kahverengiyle renklendirilmiştir. Daha önce yerel seçimlerde oy verme hakkı boyutunda Estonya, Belçika ve Slovenya 2 ile puanlanan “en iyi uygulamaya doğru ancak orta düzeyde bir yerde” ve yine Lüksemburg ve Macaristan 3 ile puanlanan “en iyi uygulama” kategorisinde yer alırken bu ülkeler yerleşik yabancılara yerel seçimlerde seçilme hakkı tanımadıkları için 1 puan ile puanlanan “olumsuz” kategorisine girmiş ve renkleri değiştirilerek kahverengiyle renklendirilmişlerdir.

Şekil 8. 2010 İtibariyle Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı



Kaynak: http://www.integrationindex.eu/play/map.php?chart_type=map&countries=2.8.9.10.11.12.13.14.15.7.5.6.4.3.1.16.17.18.19.20.21.22.23.24.25.26.27.28.29.30.31.32.33.34.35.36.37.38&objects=111&periods=2010&group_by=country, erişim: 13.03.2011.

MIPEX III çalışması çerçevesinde 31 ülkeyi yerel seçimlerde seçilme hakkını yerleşik yabancılara tanıyıp tanımadığı noktasında ele aldığımızda ise, 2006 yılındaki

mevcut durumun bir istisna hariç olmak üzere 2010'da da aynen korunduğunu söylemek mümkündür. Yine aynı şekilde İsveç, Norveç, Hollanda, İrlanda, Finlandiya ve Danimarka yerel seçimlerde seçilme hakkını tanımada bir kısıtlamada bulunmadıkları için 100 puan ile en iyi uygulama örneği olmayı sürdürmektedirler. Keza aynı şekilde Litvanya, Portekiz, Slovakya, İspanya, İsviçre ve Birleşik Krallık belli makam ve mevkiler için seçilme hakkını kısıtladıklarından 50 puanla orta düzeyde değerlendirilen konumlarını devam ettirmişlerdir. İstisna olarak 2006 yılında olumsuz değerlendirilen Yunanistan, 2010 yılında kabul ettiği 3838 sayılı Kanun ile yerleşik yabancı olan ve 10 yıllık ikamet iznine sahip bulunanların yerel seçimlerde oy verme hakkına sahip olduğunu kabul edip buna bağlı olarak seçilme hakkı da verdiği için puanı yükselse de belediye başkan ve başkan yardımcısı makamlarına seçilme hakkı vermediğinden 0 puandan ancak 50 puana yükselerek orta düzeyde hak tanıyan bir devlet konumuna gelebilmiştir.¹⁵¹

Seçme ve seçilme hakkı bağlamında genel bir değerlendirme yapıldığında ulaşılabilecek en temel sonuç, katılımcı bir yerel demokrasinin gelişmesi ve ileri düzey bir entegrasyon için yerel seçimlerde yerleşik yabancılara oy verme hakkının tanınmasının, seçilme hakkının tanınmasından daha kolay ve daha az rahatsız edici olduğudur. Bu durum, yerel toplulukların kendilerini yabancıların da aralarında bulunduğu bir yönetim tarafından yönetilebileceği düşüncesine hazır olup olmamalarıyla da yakından ilgilidir. Esasen yerleşik yabancı da uzun süredir yerleştiği ve hemşerisi olduğu o belediyenin sorunlarıyla ilgilenip menfaatlerine sahip çıkacaktır çünkü kendisi de alınan kararlardan etkilenmektedir.

MIPEX III ülkeleri 2010 yılı itibarıyla yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını tanıma bakımından birlikte değerlendirildiğinde 2006 yılı sonuçlarından bir farklılık olmadığı görülmektedir. Mevcut durumda bir ilerleme söz konusu olmamıştır. Dolayısıyla bu hakların gelişiminde çok hızlı ilerlemeler beklemek biraz iddialı bir yaklaşım olacaktır.

¹⁵¹ <http://www.integrationindex.eu/greece> (09.03.2011)

Şekil 9. 2006 İtibariyle Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı Bakımından Finlandiya ve Almanya



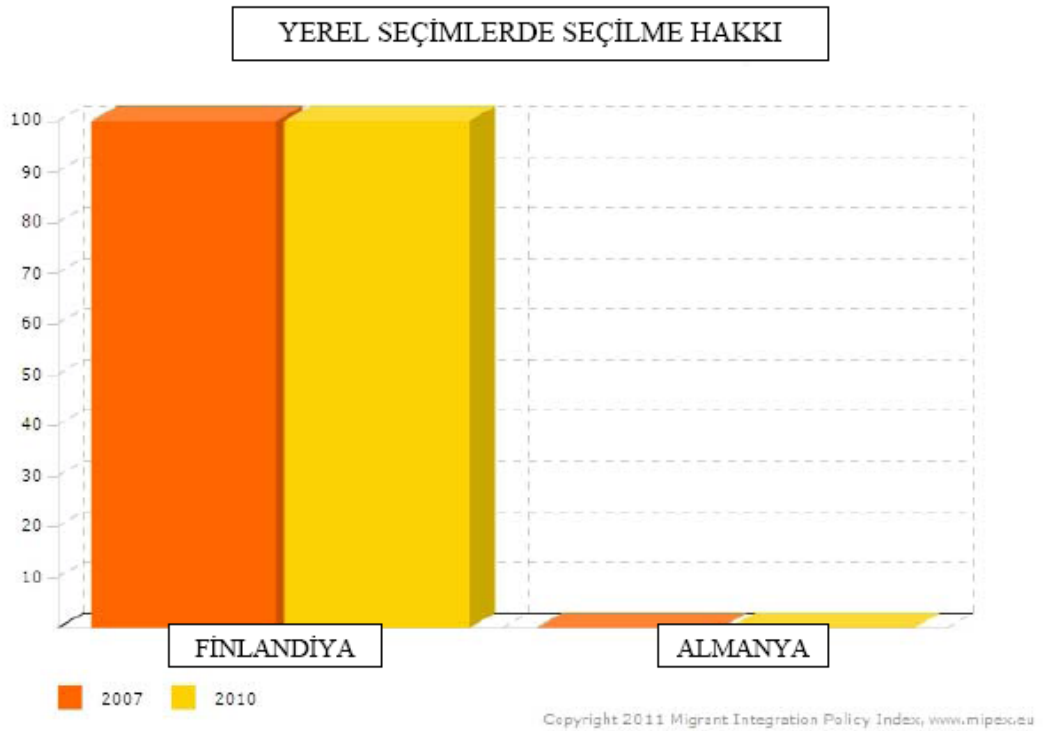
Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı - 2006					
Puanlama Anahtarı	1 Olumsuz	2 En iyi uygulamaya doğru ancak orta düzeyde bir yerde	3 En iyi uygulama		
Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı	Hak yok / başka kısıtlamalar var	Belli mevkilerle sınırlı	Kısıtlanmamış değil (AB yurttaşlarıyla aynı)		
Finlandiya	3	Almanya	1	MIPEX-28 ortalaması	1,6

Kaynak: <http://www.integrationindex.eu/mapscharts/>, erişim: 28.01.2011.

Yerleşik yabancılara seçilme hakkı verilmesi bakımından 2006 yılı haritasında seçme hakkında da olduğu gibi bizim Almanya ve Finlandiya başlıklarında ortaya koyduğumuz mevzuat ve uygulama değerlendirmeleri ile tutarlı bir renklendirme olduğu görülmektedir. Yerel seçimlerde oy verme hakkı olmadığı için Almanya koyu renk ile renklendirilmiştir. Finlandiya ise bunun aksine en iyi uygulama örneklerine sahip ülkelerden birisi olarak turuncu renk ile

renklendirilmiştir. Bu sonuç itibariyle Almanya 1 puanla MIPEX 28 ülke ortalaması olan 1,6 'nın altında bir puan almış olmakta, Finlandiya ise aldığı 3 puanla bu ortalamanın üstünde yer almaktadır.

Şekil 10. 2010 İtibariyle Yerel Seçimlerde Seçilme Hakkı Bakımından Finlandiya ve Almanya



Kaynak: http://www.integrationindex.eu/play/bar.php?chart_type=bar&countries=16,18&objects=111&periods=2007,2010&group_by=country , erişim: 24.03.2011.

MIPEX III çalışması sonucu elde edilen verilere göre oluşturulan seçilme hakkına ilişkin bu şekilde, 2007 ve 2010 yılı sonuçları birlikte verilerek seçme hakkında da gösterildiği gibi bu iki çalışma arasındaki süre zarfında değişimlerin net görülmesi hedeflenmiştir. Bu bağlamda değerlendirdiğimizde Almanya 2007 yılında olduğu gibi 2010'da da yine aynı şekilde yerleşik yabancılara yerelde seçilme hakkı tanımadığı için sıfır puan alarak sütunu yükselmemiştir. Keza Finlandiya da aynı şekilde daha önce olduğu gibi en iyi uygulama örneklerinden birisi olma özelliğini seçilme hakkı vermede de devam ettirmiş ve sütunu 100 puan yüksekliğinde kalmıştır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE YERLEŞİK YABANCILARIN YEREL DÜZEYDE SEÇME VE SEÇİLME HAKLARI

Türkiye, bölgesel ulusüstü bir örgütlenme olan Avrupa Birliği'ne tam üye olmamakla birlikte Avrupa Birliği'ne katılmayı hedef olarak belirleyen ve katılım müzakerelerini yürüten bir aday ülke konumundadır. Ancak Türkiye 1950'den bu yana bölgesel bir uluslararası örgütlenme olan Avrupa Konseyi'ne üyedir ve Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi'nin yerel demokrasinin gelişimi felsefesine dayandırılmış sözleşmelerinden sorumludur. Avrupa Konseyi'nin amacı, üyelerin ortak mirasları olan ideallerin ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi ve insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı göstererek ekonomik ve sosyal ilerlemelerini kolaylaştırmak amacıyla üyeler arasında daha büyük bir birliği başarmaktır. Dolayısıyla Türkiye, demokrasinin daha kaliteli olmasına çalışan, insan haklarına saygıyı ve katılımı artırarak hedefleyen bir uluslararası bölgesel organizasyonda üye konumundadır.

Avrupa Birliği'ne (European Union) üye devletlerin aynı zamanda Avrupa Konseyi (Council of Europe) üyesi oldukları da görülmektedir. Avrupa Birliği'ne üyelik müzakerelerini yürüten Türkiye'nin, Avrupa Konseyi sözleşmelerini kendisinin demokratik açıdan ilerlemesi ve Avrupa ile bütünleşmesi bağlamında daha büyük bir önemle ele alması gerekmektedir. Bununla birlikte Avrupa Konseyi'nin tüm üye devletleri Avrupa Konseyi şart ve sözleşmelerinin tümünü imzalayarak yürürlüğe koymuş değildir. Ancak yürürlüğe girmiş Avrupa Konseyi şart ve sözleşmelerini imzalayan devletlerin imza ve onay tarihlerine bakıldığında, her birinin kendine özgü sosyal, psikolojik, hukuki ve siyasi alt yapı durumuna göre hazırlığını yapıp “on yılı aşan” süre farklılıkları olsa bile anlaşmayı imzalayıp yürürlüğe koyduğunu görmekteyiz. Avrupa Konseyi üye ülkelerinin ortak ilke ve idealler çerçevesinde demokrasi, insan hakları ve hukukun üstünlüğünü hakim kılp daha büyük bir birlik kurulması amacıyla henüz imzalamadıkları sözleşmelere taraf

olmak için yasal düzenlemeler üzerinde gerekli çalışmalarını yaptıklarını ve idari yapılanmalarını sözleşmelere uygun olarak geliştirdiklerini düşünmek yanlış olmayacaktır.

Avrupa Konseyi'nin Yerleşik Yabancıların Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşmesi de imza süreci tamamlanmamış sözleşmelerden birisidir. Yürürlüğe girmesi için yeterli sayısal koşul sağlanmış olsa da 47 üye devletten yalnızca 13 tanesi sözleşmeyi imzalamış ve bunlardan 8 tanesi yürürlüğe koymuştur. İmzalayıp da yürürlüğe koyma sürecinde bulunan bu 5 devletin yukarıda belirttiğimiz gibi yapısal hazırlıklarını yaptığını söyleyebiliriz. Bazı devletler ya tüm yabancı devlet yurttaşlarına, ya yalnızca bazı devlet yurttaşlarına yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını tanımakta ya da hiçbir yabancı devlet yurttaşına bu hakkı tanımamaktadır. Ancak günün getirdiği koşullar, demokratik ilerlemeler, küreselleşme nedeniyle artan işgücü hareketliliği ve işyeri değişimli nedeniyle ülkelerdeki nüfuslar yer değiştirmekte ve farklı uyruktaki kişiler farklı devletlerde uzun süreli ikamet eder hale gelmektedir.

Demokratik bir birliğe ulaşma idealinde kişilerin yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarından yararlandırılarak kendilerini etkileyen yerel kararlara katılmalarını sağlama fikri yer almaktadır. Bu yönde hareket eden ülkelerin gerek anayasal gerekse de yasal değişikliklerle yerleşik yabancılara bu hakları sağladığı önceki bölümlerde incelenmiştir. Yabancıların Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme'yi çekincesiz yürürlüğe koyacak devlet sayısının kısa sürede olmasa da gelecekte artacağını düşünmek, çalışmanın ikinci bölümünde verilen çeşitli ülke örnekleri de dikkate alındığında olası görülmektedir. AB üyeliğine kabul için çalışan ve Avrupa Konseyi'nin kıdemli bir üyesi olan Türkiye'nin Avrupa Konseyi felsefesine uygun demokratik ve insan haklarına saygılı bir ülke haline gelmesi sürecinde yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme hakları gibi bazı taleplere de hazırlıklı olması yanında sürdürülebilir gelecek için planlanmış uygulanabilecek stratejilerinin de varlığı gerekmektedir. Stratejik yaklaşımlarda ve model önerilerinden önce, ikinci bölümde Almanya ve Finlandiya örneklerindeki gibi öncelikle Türkiye'nin yakın göç geçmişine değinilerek temel mevzuatında yerleşik

yabancıların seçme ve seçilme haklarına ilişkin temel ve bağlantılı hükümler ele alınacaktır.

3.1. TÜRKİYE’NİN YAKIN DÖNEM DIŞ GÖÇ TARİHİ

Türkiye’de Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi başlıklı çalışmasında Geray, 1923-1970 yılları arasındaki verilerden hareketle 1923 yılından 1970’li yıllara kadar göç eden insanların yoğunluğu nedeniyle Türkiye’nin göçmen alan bir ülke konumunda olduğunu ifade etmektedir. Çalışmadaki verilere bakıldığında 1923-1970 yılları arasında Türkiye’ye çeşitli ülkelerden gelen göçmen, mübadil ve sığınanların (bunlardan sadece yerleşmelerine izin verilenler) toplamı 1.232.189’u bulmaktadır¹⁵². Geray da uluslararası kullanıma uygun olarak göçmen kavramını geniş anlamında kullanmıştır.

Araştırmalarda¹⁵³ 1923 yılından bugüne kadar iskânlı ve serbest göçmen olmak üzere 441594 aile/1.650.385 kişinin ülkemize kabul edildiği bilgisi yer almaktadır. Geray’ın verdiği bilgiyle karşılaştırıldığında 30-35 yılda ortalama 420.000 kişinin daha Türkiye’ye geldiği görülmektedir. Bu çalışmalarda Anadolu coğrafyasına olan göç akımlarına kısaca bakıldığında göç hareketliliğini gösteren rakamların yüksekliği dikkati çekmektedir.

- 1492 Tarihinde İspanya’dan 300.000 Yahudi,
- 1859 -1922 Tarihleri arasında Kafkas, Tatar ve Kırım’dan 4 Milyon kişi,
- 1922 -1938 Tarihleri arasında Yunanistan’dan 384.000 kişi,
- 1923 -1945 Tarihleri arasında Balkanlardan 800.000 kişi,
- 1933 -1945 Tarihleri arasında Almanya’dan 800 kişi,
- 1988 Tarihinde Halepçe Katliamından sonra Irak’tan 51.542 kişi,

¹⁵² Türkiye’ye yapılan göçlerle ilgili daha ayrıntılı bilgiler için Geray’ın makalesi önemli bir başvuru kaynağıdır. Bkz. Cevat Geray, “Türkiye’deki Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi”, S.B.F. İskân ve Şehircilik Enstitüsünce düzenlenen X. İskân ve Şehircilik Konferansları dizisinde sunulan Bildiri Metni, Ankara, s.11,14. yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDU3MDU3 (07.05.2011)

¹⁵³ Mehmet Terzioğlu, “Göçmen Ülkesi Olarak Türkiye: Hukuksal Yapı ve Uygulamalar”, **8-11 Aralık 2005 Uluslararası Göç Sempozyumu Bildiriler**, Sistem Matbacılık, İstanbul, 2006, ss. 169-170.

- 1989 Tarihinde Bulgaristan'dan 369.000 kişi kabul edilmiş, bunların 229.548'i vatandaşlığa alınmıştır.
- 1991 Tarihinde I.Körfez Krizinden sonra Irak'tan 1254'ü halen Türkiye'de yaşayan 467.489 kişi
- 1992 -1998 Tarihleri arasında Bosna'dan 20.000 kişi,
- 1998 yılından bugüne kadar toplam 39767 Ahıska Türk'üne, ülkeye kabul edilerek ikamet izni verilmiştir.
- 21.06.1999 Tarihli Dışişleri-İçişleri Bakanlıkları müşterek kararı ile Kosova'dan 17.746 kişi,
- 2001 yılında Makedonya'dan 10.500 kişi kabul edilmiştir.
- Bulgaristan'dan gelen soydaşlarımızın durumuna baktığımızda ise:
 - a. 1994 -1997 yılları arasında 21.580 kişi
 - b. 1998 yılında 13.990 kişi
 - c. Yine 1998'de ilave 541 kişi
 - d. 2001 ve 2005 yıllarında da 9553 kişi olmak üzere toplam 45.664 kişi kabul edilmiştir. Ayrıca 2005 itibariyle Yunanistan vatandaşlığından atılan ve vatansız olan 4615 kişinin halen Türkiye'de ikamet ettiği bildirilmiştir.

1960'lı yıllardan itibaren Türkiye, işgücü ihtiyacı olan Batı Avrupa ülkelerine önemli miktarlarda göç vermiş olsa da diğer taraftan da göç almaya devam etmiştir. Yukarıda yıllar itibariyle alınan göç sayılarında bu durum görülmektedir. Göç alan ve veren bir ülke olan Türkiye'nin nüfus projeksiyonlarında göçe ilişkin bilgiler sınırlı düzeydedir.

2005 tarihli ve 5429 sayılı Türkiye İstatistik Kanunu ile Türkiye İstatistik Kurumu adını alan Devlet İstatistik Enstitüsü'nün 1994 yılı projeksiyonlarında göçle ilgili ilk varyant (alternatif seçenek) net göçün sıfır olması, yani Türkiye'den göç edenlerle Türkiye'ye göç edenlerin sayısının eşit olmasıdır. İkinci varyant ise, 1990-2015 arasındaki her beş yıllık dönemde yılda ortalama olarak sırasıyla net seksen bin,

altmış bin, kırk bin, yirmi bin kişilik pozitif bir göç dengesi öngörülerek 25 yıllık dönemde Türkiye nüfusunun 1 milyon kişi artacağı hesap edilmiştir¹⁵⁴.

Toksöz, Türkiye'nin hem batısındaki Doğu Avrupa ülkelerinden ve eski Sovyetler Birliği'ne bağlı ülkelere, hem de doğusundaki ülkelere göç aldığını belirtmektedir¹⁵⁵. Bu bilgiye, yerleşmek maksadıyla ülkemize gelen emekli yabancı göçünü de eklemek gerekmektedir. Belirtilen profildeki göçmenler Avrupa'nın çeşitli ülkelerinden Türkiye'ye gelmişler ve halen de gelmeye devam etmektedirler.

Göçleri, tarihsel süreçten de etkilenerek yalnız ekonomik ve siyasi sorunları olan ülkelere yaşam kalitesinin yüksek olduğu ülkelere doğru görmeye alıştığımızdan tersine bir göç olgusu bize ilk bakışta olağandışı görünmektedir. Ancak araştırmalar, geliş nedeni faktörüne ve kalış süresine bağlı olarak her iki yönde göçlerin varlığını ortaya koymaktadır¹⁵⁶. Türkiye, yalnızca dünyanın dört bir yanına yönelen göçmenlerin çıkış ülkesi değil, aynı zamanda son yıllarda dikkat çeken ölçüde dış göç alan bir ülkedir. Buna karşın göç hareketleriyle ilgili ayrıntılı veriler henüz mevcut değildir. Gerek transit ülke olarak kullanılmak gerekse de uzun vadeli kalmak üzere yasal veya yasadışı yollarla gelen göçmenler için Türkiye cazip bir ülke konumundadır¹⁵⁷. Yerleşmek maksadıyla yasal yollardan Türkiye'ye gelip ikamet eden göçmenlerin yerel siyasal yaşama katılımı konusu, artan göçmen sayısı ile bağlantılı olarak Türkiye'nin karşısına çıkacak yeni bir politika alanıdır. Bu bağlamda izlenebilecek stratejilerin şimdiden oluşturulması yerinde olacaktır.

Belirtilen hazırlık için sayısal verilere ihtiyaç duyulacağı kuşkusuzdur. Türkiye'nin bu konuda ciddi eksiklikleri bulunmaktadır. Türkiye İstatistik Kurumu'nun yurt dışından göç eden yabancılara ilişkin erişilebilir verileri yetersiz ve teknik olarak kullanılabılır değildir. Yerelden ve her "birimden" aynı kalitede destek alamadığından güvenilir ve çeşitlendirilmiş bilgi sunamamaktadır.

¹⁵⁴ C. Behar ve diğerleri, **Türkiye'nin Fırsat Penceresi, Demografik Dönüşüm ve İzdüşümü**, TUSİAD, İstanbul, 1999, s.37'den aktaran Toksöz, s. 214.

¹⁵⁵ Toksöz, s.214.

¹⁵⁶ Toksöz, s.214.

¹⁵⁷ Bianca Kaiser, "Türkiye'deki Avrupa Birliği Yurttaşları: Siyasal ve Toplumsal Katılımın Önündeki Engeller", **Kökler ve Yollar: Türkiye'de Göç Süreçleri**, (der.) Ayhan Kaya ve Bahar Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007, s. 475.

Türkiye'nin gelecekte pek çok göçmen için önemli bir hedef ülke olacağı düşünülmektedir. Bu yüzden de veri tabanının güçlendirilmesi önem taşımaktadır. Göç istatistiklerine dair sınırlı veri mevcudiyeti ve güvenilirlik sorunları göçün, gönderen veya göç alan ülkeler açısından toplumsal, demografik ve ekonomik etkileri üzerine sistematik değerlendirmeler yapılabilmesi açısından çok ciddi bir sınırlama getirmektedir. Veri toplama ve istatistik üretiminde kullanılan göç tanımının BM ve AB tavsiyelerine uygun olarak uzun süreli ve kısa süreli göçmenleri ayırt edecek şekilde değiştirilmesi gereklidir¹⁵⁸.

Bu kapsamda TÜİK ve diğer devlet kurumlarının bu eksikliği kapatmak için bilgileri paylaşmasını sağlayan ve TÜİK'in de bu bilgileri yayınlamasına imkân veren bir uygulama için çalışma başlatılmıştır. Resmi İstatistik Programı Bilgi Sistemi çalışması çerçevesinde uluslararası göç istatistiklerinin kapsamını, yurt dışından gelenler, yurt dışına gidenler, oturma ve çalışma izni alan yabancılar, sığınmacı ve mülteciler, yasa dışı göç edenler, vatandaşlığa girenler, vatandaşlıktan çıkanlar, yabancı nüfus ve yurt dışında yaşayan Türk vatandaşlarına ilişkin bilgilerin oluşturduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda TÜİK Başkanlığı'nın, yabancı nüfus ve vatandaşlık verilerini, oturma ve çalışma izinlerini, yurt dışında yaşayan vatandaşlarımıza ilişkin bilgileri, sığınmacı, mülteci ve yasa dışı göç kayıtlarını 2009 yılına kadar üreteceği ve yayınlayacağı resmi web sitesinde ilan edilmiştir¹⁵⁹. 2009 yılında ilan edileceği belirtilen bu bilgiler TÜİK'ten bilgi edinme hakkı çerçevesinde 07.05.2011 tarihinde tarafımızdan talep edildiğinde ise, henüz çalışmaların tamamlanmadığını ve Emniyet Genel Müdürlüğü'nden gelen verilerin kullanılabilir olmaması nedeniyle bilgilerin süresi içinde oluşturulamadığını ifade eden 18.05.2011 tarihli ve B.02.1.TÜİ.0.78.01.01-622.02-3765 sayılı bir yazı elektronik posta yoluyla tarafımıza ulaştırılmıştır. Bilgilerin yokluğu gelecek senaryolarını düşünmeyi ve stratejiler oluşturmayı güçleştirmektedir. Bu eksikğin en kısa sürede tamamlanarak

¹⁵⁸ İbrahim Sirkeci, **Türkiye'de Göç ve Sığınma İstatistiklerinin Geliştirilmesi**, Türkiye İstatistik Kurumu Yayın Bölümü, Ankara, 2009, s. 7, http://regents.academia.edu/sirkeci/Books/502686/Improving_the_immigration_and_Asylum_Statistic_s_in_Turkey_Turkiyede_Uluslararası_Goc_ve_Siginma_Istatistiklerinin_Gelistirilmesi_, (15.05.2011).

¹⁵⁹ TÜİK Resmi İstatistik programı Bilgi Sistemi , http://www.tuik.gov.tr/rip/temalar/2_13.html (21.05.2011)

TÜİK Resmi İstatistik Programı Bilgi Sistemi'nin işler hale gelmesi gerekmektedir. Kuşkusuz veri tabanının geliştirilmesi, akademik çalışmalar için de önem taşımaktadır. Akademisyenler ancak bu şekilde geleceğe ilişkin projeksiyonlarda ve çalışmalarda bulunabilir.

3.2. YERLEŞİK YABANCILARIN YEREL DÜZEYDE SEÇME VE SEÇİLME HAKLARININ TÜRK MEVZUATI YÖNÜYLE DEĞERLENDİRİLMESİ

Genel olarak “göçmen” sözcüğü, Türk Dil Kurumu, Cambridge, Webster, Oxford ve sözlüklerinde “bir başka ülkeye kalıcı olarak yaşamak amacıyla giden kişi”¹⁶⁰ şeklinde tanımlanmaktadır. Bununla birlikte teknik hukuki bir kavram olarak göçmen terimine yüklenen anlam bakımından uluslararası literatür ile Türk hukuku arasında farklılıklar bulunduğu ilk bölümde yer alan tanımlamada da vurgulanmıştır¹⁶¹. Buna göre uluslar arası literatür anlamında göçmen olarak tanımlayabileceğimiz yerleşik yabancı, Türk hukuku bakımından göçmen olarak kabul edilmeyebilmektedir. Çünkü göçmen olarak kabul edilebilmesi için bir yabancının 19/09/2006 tarih 5543 sayılı İskan Kanunu'na göre **Türk soyundan veya Türk kültürüne bağlı** olması gerekmektedir. Dolayısıyla daha önce de ifade edildiği gibi aksi belirtilmediği sürece göçmen terimi uluslar arası literatürde anlaşıldığı anlamda kullanılmıştır. Bu bağlamda göçmenlerin yerel düzeyde seçme ve seçilme hakları, çalışmamız çerçevesinde göç etmiş yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını ifade etmektedir.

Gelecek senaryosunda yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı verildiği takdirde, konuyla ilgili olarak tüm mevzuatın uygunluğunun ve bütünlüğünün sorgulanması gerekmektedir. Ancak bu takdirde sorunsuz bir uygulama yaratılabilir. Belirtilen gereklilik doğrultusunda ve konumuzla bağlantılı Türk mevzuatı çok yönlü olarak sorgulanmıştır. Yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını doğrudan ve bağlantılı hukuki düzenlemelerle birlikte

¹⁶⁰<http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF05A79F75456518CA>, <http://dictionary.cambridge.org/define.asp?dict=CALD&key=39184&ph=on>, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/immigrant>, http://www.askoxford.com/concise_oed/immigrant?view=uk, (30.05.2008)

¹⁶¹ Bkz. I. Bölüm altındaki 1.2.7. “Göçmen” başlığı.

değerlendirmek gerekir. Aşağıda bu konu 1982 Anayasası ile değerlendirilmeye başlanarak ilgili kanun ve yönetmeliklerle desteklenerek ele alınmıştır.

3.2.1. Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası

1982 Anayasası¹⁶²'nin İkinci Kısmı'nda Temel Haklar ve Ödevler başlığı yer almaktadır. Temel Haklar ve Ödevler'in ilk bölümü olan Genel Hükümler, ikinci bölümü olan Kişinin Hakları ve Ödevleri, üçüncü bölümü olan Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevlere ilişkin hükümlere bakıldığında “herkes”, “kimse”, “hiç kimse” şeklinde genel ifadelerin kullanıldığı görülmektedir. Buna karşın dördüncü bölüm olan Siyasi Haklar ve Ödevlere ilişkin hükümlere bakıldığında artık “herkes” veya “kimse” ifadelerinin yerine “vatandaş”, “vatandaşlar” veya “Türk vatandaşı” terimlerinin kullanılmaya başlandığı görülmektedir. “Seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma” haklarının yer aldığı 67. madde konumuz açısından önem taşımaktadır. Madde 67’de, “vatandaşların” kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına ve on sekiz yaşını dolduran “her Türk vatandaşının” seçme ve halkoylamasına katılma haklarına sahip olduğu hüküm altına alınmıştır.

Anayasa'nın 67. maddesinden seçme, seçilme ve halk oylamasına katılma ile bağımsız ya da siyasi parti içinde siyasi faaliyette bulunma hakkının yalnızca Türk vatandaşlarına tanınmış bir hak olduğu anlaşılmaktadır. Anayasa hükmü tereddüde yer bırakmayacak şekilde siyasi haklardan biri olan seçme ve seçilme hakkının yabancı uyruklulara tanınmadığını göstermektedir. Siyasi partilerle ilgili hükümlerin yer aldığı Madde 68 ve 69'a bakıldığında da aynı durumu görmek mümkündür. Siyasi partilere üye olma hakkının Türk vatandaşlarına ait bir hak olmasının yanı sıra Türk uyrukluğunda olmayan yabancı gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alan siyasi partinin kapatılacağı da ayrıca hükme bağlanmıştır.

¹⁶² Türkiye Cumhuriyeti 1982 Anayasası, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi , <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.2709&sourceXmlSearch=&MevzuatIliski=0> (22.04.2011)

Yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme hakları üzerine inşa ettiğimiz çalışmamız çerçevesinde bakmamız gereken bir diğer Anayasa maddesi ise mahalli idarelere ilişkin hükümlerin yer aldığı 127. maddedir. Madde 127’de “mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, yine **kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan** kamu tüzelkişileri” olarak tanımlanmıştır.

Anayasa’da yer alan “il, belediye veya köy halkı” ifadesi değerlendirildiğinde, yerel halkın yalnızca Türk vatandaşlarından mı oluştuğu sorusu karşımıza çıkmaktadır. Çünkü ikamet izinleri çerçevesinde uzun süredir yerleşik olan yabancılar da bu anayasa maddesi çerçevesinde “ihtiyacı karşılanan” yerel halk kapsamı içine girmektedir. Buna karşın il, belediye veya köy halkının mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan mahalli idarelerin organlarını seçme hakkının ise sadece ilgili kanunda gösterilen seçmenler tarafından gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır. Anayasa’da seçme hakkına sahip gerçek kişiler arasında esasen yabancılar sayılmamıştır. Daha önce de belirtildiği üzere Anayasa’nın 67. maddesi de buna izin vermemektedir. Anayasa’da yer alan “yerel halk” kavramının esasen bağlantılı mevzuat olan 3/4/1930 tarih ve 1580 sayılı yürürlükten kalkan Belediye Kanunu’nun¹⁶³ 13. ve 14. maddelerinde sırasıyla “Hemşeri Hukuku” ve “Belde Sınırı Dâhilindeki Şahısların Vazifeleri” başlıkları altında Anayasa ile tutarlı şekilde netleştirilmiş olduğunu buna karşın yürürlükteki 2005 tarih ve 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nda ise bu netliğin ortadan kalktığını vurgulamak gerekir.

Yürürlükte olmayan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun hemşeri hukukuyla ilgili 13. maddesinde “yalnız Türk vatandaşlarının” nüfus kütüğüne yerli olarak kaydedildiği beldenin hemşerisi olabileceği öngörülmüştür. Ayrıca “hemşerilerin belediye işlerinde oy verme, seçilme, belediye yönetimine katılma” ve belediye yardımlarından yararlanma hakları bulunmaktadır. Dolayısıyla yerleşik yabancıları

¹⁶³ 3/4/1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, Mülga Kanunlar, <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=5.3.1580&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=> (14.05.2011)

bu kapsamda hemşeri olarak değerlendirebilmek mümkün değildir. Açıkça belediye işlerinde oy verme, seçilme ve belediye yönetimine katılma hakkı hemşeriye yani diğer bir deyişle Türk vatandaşına tanınmıştır ve bu ifade Anayasa'nın sağladığı siyasi haklar ile de uyumludur. 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesindeki beldede oturanlar kavramı, “*hemşeri olup olmadığına bakılmaksızın belediye yönetimine karşı bir takım yükümlülükleri bulunan kişileri*¹⁶⁴” ifade etmektedir. Dolayısıyla yerleşik yabancıları 1580 sayılı Kanun'un 14. maddesindeki belde sınırları içinde bulunan şahıs statüsüne yaklaştırmak mümkündür.

Buna karşılık yürürlükte 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 13. maddesi ile kütüğe yazılma, vatandaş olma gibi ölçütler hemşeri olmanın unsurları arasından çıkarılmış ve “herkesin ikamet ettiği yerin hemşerisi olduğu” hükme bağlanmıştır. Hemşeriliği yalnızca Türk vatandaşlarına tanımak yerine o yerde ikamet eden herkese tanımak günün getirdiği koşullarda daha demokratik olarak düşünülebilirse de ancak beldenin huzurunu¹⁶⁵ korumak için farklı kültürel algılara rağmen belli bir süre birlikte yaşayabilmeyi görme ihtiyacı bulunmaktadır. Kaldı ki, literatürde Türk vatandaşı bakımından bile en azından belli bir süre ikamet şartının olması gerektiği ifade edilmektedir¹⁶⁶.

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, hemşerilerin belediye “karar ve hizmetlerine katılma”, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır. Yalnızca Türk vatandaşlarına tanınan hemşeri olma hakkının, 5393 sayılı Belediye Kanunu ile her Türk vatandaşı ifadesinin kaldırılarak “herkes” ifadesinin benimsenmesi yoluyla yerli-yabancı ikamet eden herkese tanınıyor şeklinde bir anlama gelmesi söz konusu olsa da belediye yönetimine katılma hakkının kullanımı bakımından bu anlamlandırma yanıltıcıdır. Hemşeri hukuku 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre daha fazla kişiyi ikamet temelinde kapsamakta fakat hemşeri olmaktan kaynaklanan yerel siyasete katılma haklarını ikamet temelinde kapsadığı herkese genişletmemektedir. 5393

¹⁶⁴ Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, Anadolu Matbaa, İzmir, 2001, s. 67.

¹⁶⁵ Fethi Aytaç, **Açıklamalı İçtihatlı Belediye Kanunu**, Seçkin yayınevi, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, 1998, s.123.

¹⁶⁶ Toprak, s.252.

Sayıllı Belediye Kanunu kapsamında herkes “herhangi bir süre şartı olmaksızın” ikamet ettiği yerin hemşerisi olduğuna göre peki bu kategori içerisine giren yerleşik yabancılar belediye kararlarına nasıl katılacaktır? sorusu incelenmeye değerdir.

1982 Anayasası’na göre yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı yoktur. “Her Türk vatandaşı” yerine “herkes” şeklinde yapılan değişiklik yalnızca kanundaki cümleyi değiştirmekte ancak hak kullanımı bakımından yerleşik yabancılar boyutuyla bir anlam ifade etmemektedir. 1580 sayılı Belediye Kanunu hükümlerinde hemşeri hukukunun 5393 sayılı Belediye Kanunu’ndaki hemşeri hukukuna kıyasla 1982 Anayasası’yla daha uyumlu tasarlanmış olduğunu söylememiz mümkündür. Mevcut durumun, hemşeriliği vatandaşlık paralelinde hak ve borç sorumluluğundan kendisine ait işlerde danışılan ve belli konularda vergilendirilen boyutuna kaydırarak daraltılmış bir kavram haline getirme tehlikesi bulunmaktadır.

Hak ve borç birlikteliğine dayandırılmış hemşerilik hukukunun belli bir süre ikamet şartına bağlanmadan yalnızca mekan ölçütüne indirgenmiş “hemşeri tanımı”, kentsel haklar-yaşam kalitesi bütünü içinde sorgulanabilir bir özellik kazanmıştır. Kısaca belirtmek gerekirse, beldenin sürdürülebilirliği yönüyle stratejik bir tanım olmaktan uzaklaştırılmıştır. Kuşkusuz bu idari-hukuksal manevralar her yerden seçmen ve temsilci çıkartabilme siyasi tercihine bağlı gelişmiştir. Yabancı göçleri ve küresel senaryolar düşünölmüş değildir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan herkes ikamet ettiği yerin hemşerisidir ve belediye kararlarına katılma hakkı vardır hükmünün yerleşik yabancılar bakımından hemşerilik hukuku boyutuyla bir anlam ifade edebilmesi ancak Anayasa değişikliği ile yerleşik yabancılar yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı verilmesiyle mümkün olabilir. Hemşeri hukukunun haklar ve borçlar boyutuyla ve anayasal haklarla da bütünleşik şekilde bir anlam ifade edeceği göz önüne alınarak stratejik olarak yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

3.2.2. Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun (26/4/1961 - 298)

“Seçmen” kimdir? sorusu, seçme hakkına sahip olabilme koşullarını ortaya koymayı gerektirmektedir. 26/4/1961 Tarih ve 298 Sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun ile 18/1/1984 Tarih 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’da yerel seçimlerde oy kullanabilecek kişiler belirtilmiştir.

Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun¹⁶⁷,un konumuzla ilgili olan en önemli maddesi “seçmen”in kim olduğunu tanımlayan 6. maddesidir. Madde 6’ya göre, “Onsekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı” seçme ve halk oylamasına katılma hakkına sahiptir.

Yalnızca Türk vatandaşlarının “seçmen” olabileceği 298 sayılı Kanun’da hüküm altına alınmıştır. Yerel seçimlerde “seçilebilme” hakkının kimlere tanındığı ise 18/1/1984 Tarih 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile bağlantılı olarak 1983 tarih 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu’nda düzenlenmiştir.

3.2.3. Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun (18/1/1984 - 2972)

2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun¹⁶⁸, Madde 1’de belirtildiği gibi mahalli idarelerin organlarının seçimlerine ilişkin esas ve usulleri düzenlemektedir. Bu amaçla:

- a) İl genel meclisi üyelerinin,
- b) Belediye başkanı ve belediye meclisi üyelerinin,

¹⁶⁷ 26/4/1961 tarih ve 298 sayılı Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.4.298&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(22.04.2011\)](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.4.298&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(22.04.2011))

¹⁶⁸ 18/1/1984 tarih 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2972&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(25.04.2011\)](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2972&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(25.04.2011))

c) Köy ve mahalle muhtarları ile ihtiyar meclisi ve heyeti üyelerinin, seçim sistemi, usul, dönem ve zamanlarına ait esaslarla seçim çevrelerine, aday olabilme ve seçilme ilkelerine ait hükümleri kapsamaktadır. Aday olabilme ve seçilme ilkeleri ise madde 9, madde 10 ve madde 31’de açıklanmaktadır.

Seçilme yeterliliği konusunun düzenlendiği Madde 9 incelendiğinde 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11 inci maddesinde belirtilen sakıncaları taşımamak şartıyla, “yirmibeş yaşını dolduran her Türk vatandaşının” belediye başkanlığına, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebileceğinin hüküm altına alındığı görülmektedir.

Madde 9’da yer alan “yirmi beş yaşını dolduran her Türk vatandaşı” ifadesi 1983 tarih 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu¹⁶⁹,nun 10. maddesinde de yer almakta ve paralel bir düzenleme olduğu görülmektedir. Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun’un 10. maddesi ise seçimlerde adaylık konusunu düzenlemektedir. Anayasa ve kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak, “seçilme yeterliğine sahip olan her vatandaşın” bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak, il genel meclisi üyeliğine, belediye başkanlığına veya belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabileceği şeklindeki düzenleme ile yine net bir şekilde adaylığın vatandaşa özgülenmiş bir hak olduğu vurgulanmıştır.

Adaylık usulü yerel seçimler itibariyle yalnızca il genel meclis üyeliği, belediye meclis üyeliği veya belediye başkanlığı için geçerli bir usuldür. Köy muhtarlığı ve köy ihtiyar meclisi üyeliği, mahalle muhtarlığı ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği içinse siyasi partilerden aday olma usulü bulunmamaktadır. Adaylık usulünün olmamasının herhangi bir yerleşik yabancının seçilebilmesine imkân tanıdığı düşünülmemelidir. Çünkü hâlihazırda daha üst hukuk normu olan Anayasa’da çok açık bir şekilde seçme ve seçilme hakkının yurttaşa ait bir hak olduğu hüküm altına alınmıştır (md.67).

¹⁶⁹ 10/6/1983 tarih ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2839&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(25.04.2011\)](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.2839&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(25.04.2011))

Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 31. maddesinde de bu konu Anayasa ile uyumlu olarak düzenlenmiştir. Madde 31'de Köy muhtarlığı ve köy ihtiyar meclisi üyeliği, mahalle muhtarlığı ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği seçimlerinde adaylık usulü olmadığı belirtilerek "En az altı aydan beri o mahalle veya köyde oturmak şartıyla 25 yaşını dolduran her Türk vatandaşının", bu Kanunda ve bu Kanunun atf yaptığı diğer kanunlarda öngörülen hükümlerce seçilmeye engel hali olmamak kaydıyla, muhtar, ihtiyar meclisi ve ihtiyar heyeti üyesi seçilebileceği ifade edilmiştir. Bunlar için ilkokul mezuniyeti şartı aranmaz; okur-yazar olmak yeterlidir.

Kapsadığı hizmet götürme alanı itibariyle il genel meclis üyeliğinden başlamak üzere, belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği, köy muhtarlığı, köy ihtiyar meclis üyeliği, mahalle muhtarlığı ve mahalle ihtiyar heyeti üyeliği pozisyonlarının tümü için Türk vatandaşı olmak zorunlu bir koşuldur. Yerleşik yabancılara seçme ve seçilme hakkının verilmesi koşullarında bunun hangi pozisyonları kapsamasının uygun olup olmayacağı konusu, mevzuata ilişkin bilgiler verildikten sonra Türkiye için öneriler bahsinde ele alınacaktır.

3.2.4. İskân Kanunu (19/9/2006 - 5543)

İskan Kanunu¹⁷⁰ konumuz açısından önem arz eden kanunlardan bir tanesidir. Çünkü Türk mevzuatında göçmen tanımı İskan Kanunu'nda yer almaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere göçmen uluslararası literatürde yerleşmek maksadıyla başka bir ülkeye göç eden kişi olarak tanımlanmasına karşın Türk mevzuatında göçmenden anlaşılan farklıdır ve İskan Kanunu'nun ele alındığı bu başlık altında göçmen terimi Kanunun lafzına ve ruhuna uygun olarak kullanılmıştır. Esasen Türkiye'de göçmenlik, göçmen olarak kabul edilenlerin vatandaşlığa kabulü sonuculanmasını beklediği bir süreci ve sıfatı ifade etmektedir. İskan Kanunu'nun amacına bakıldığında; göçmenlerin, göçebelerin, yerleri kamulaştırılanlar ile millî güvenlik nedeniyle yapılacak iskân çalışmalarını, köylerde fiziksel yerleşimin

¹⁷⁰ 19/9/2006 tarih 5543 sayılı İskân Kanunu, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5543&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(26.04.2011\)](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5543&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(26.04.2011))

düzenlenmesine ilişkin uygulamaya esas şartları ve alınacak tedbirleri, iskân edilenlerin hak ve yükümlülüklerini düzenlemek olduğu görülmektedir.

Yalnızca göçmenlerle ilgili olarak çıkarılmış bir kanun değildir, göçmenlerin yanı sıra herhangi bir nedenle yerleri kamulaştırılanların veya milli güvenlik nedeniyle yerleri değiştirilenlerin vb. iskânıyla da ilgilidir. Konumuz çerçevesinde ele almamız gereken tanımlamalar İskan Kanunu Madde 3 ve Madde 4'te yer almaktadır. Madde 3'te göçmen, serbest göçmen, iskanlı göçmen, münferit göçmen ve toplu göçmen tanımları yer almaktadır. Bu göçmen kategorilerinden birisine girmek için öncelikle temel koşul, "Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmaktır". Kanun kapsamında temel göçmen tanımına göre "göçmen", Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde Türkiye'ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır. Madde 4'te ise göçmen kabul edilmeyeceklerin kimler olduğu açıklanmıştır. Buna göre, Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olmayan yabancılar ile Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı bulunup da sınır dışı edilenler ve güvenlik bakımından Türkiye'ye gelmeleri uygun görülmeyenler göçmen olarak kabul edilmezler. Türk soyuyla bağlantılar göçmen olmayı kolaylaştırmaktadır. Belirtilen kültürel bağların yokluğu, göçle gelen kişinin yabancı statüsünde değerlendirilmesine yol açmaktadır.

3.2.5. Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun (25/9/1981 - 2527)

Yabancı statüsünün yanı sıra bir de Türk soylu yabancı statüsü bulunan Türk mevzuatında Türk soylu yabancı statüsünün yaratılmasındaki temel amaç, soydaş olup yabancı devlet uyruğunda olan bu kişilerin diğer yabancılarla nazaran iş yaşamındaki haklardan Türk vatandaşlarına yakın bir düzeyde yararlanmasını sağlamaktır. 2527 sayılı Kanun¹⁷¹,un 1. maddesinde Türk soylu yabancıların kesinlikle iş yapamayacağı alanlar yer almaktadır. Bunlar Türk Silahlı Kuvvetleri ve

¹⁷¹ 25/9/1981 tarih ve 2527 sayılı Türk Soylu Yabancıların Türkiye'de Meslek ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu, Özel Kuruluş veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine İlişkin Kanun, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.2527&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(02.05.2011\)](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.2527&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(02.05.2011))

Güvenlik Teşkilatıdır. Mevzuatımızda yabancıların yapmaktan men edildiği ve yalnızca Türk vatandaşlarının yapabileceği işler bulunmasına karşın Kanun'un çalışma izni verilmesi konusunu düzenleyen 3. maddesinde bu hususta Türk soylu yabancılar bakımından bazı istisnalar öngörülmüştür. Madde 3'e göre, Türk soylu yabancıların, kanunlarda Türk vatandaşlarının yapabileceği belirtilen meslek, sanat ve işlerde çalışabilme ve çalıştırılabilmeleri için, özel kanunlarda aranan nitelikleri taşımak ve yükümlülükleri yerine getirmek şartıyla, bu Kanun ve Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanuna göre, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile diğer ilgili bakanlık ve kuruluşların görüşleri alınarak Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığınca izin verilebilmektedir. Madde 1 ve Madde 3 birlikte değerlendirildiğinde Türk Silahlı Kuvvetleri ve Güvenlik Teşkilatı hariç olmak üzere Türkiye'de gerekli izinlerin verilmiş olması kaydıyla Türk soylu yabancılar, Türk vatandaşlarının yapabileceği belirtilen meslekleri yapabilirler.

Türk soylu yabancıların çalışma hayatında yer almalarını düzenleyen ve araştırmamızın önemli noktalarından biri olarak gördüğümüz çalışma izni verme, ikamet edebilme ve çalışabilir kılmaya ilişkin hükümlerin içinde siyasi haklarla ilgili bir hüküm de öngörülmüştür. “Bu Kanuna göre kendilerine izin verilenler, izin süresince, ikamet ve çalışma ile ilgili kanunların öngördüğü Türk vatandaşı olma şartından istisna edilirler. Bunlar siyasi haklardan yararlanamazlar” (2527, md.7).

2527 sayılı Kanun incelendiğinde Türk soylu yabancılara belli koşullar altında Türk vatandaşlarının yapabileceği meslekleri yapabilme imkânı tanımaktadır ve izin alındığında verilen izin süresince ikamet ve çalışma ile ilgili kanunların öngördüğü Türk vatandaşı olma şartından istisna edileceklerini hüküm altına almaktadır. Ancak, Türk vatandaşı olma şartından istisna edilecekleri ifadesinden sonra bunun *siyasi haklar bakımından geçerli olmayacağı* vurgulanması idarenin yabancılara siyasi hak tanıma konusunda katı bir tutuma sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Çünkü daha üst bir hukuk normu olan Anayasa'da siyasi haklar ve ödevler başlığı altında yer alan haklardan seçme, seçilme, siyasi faaliyette bulunma, parti kurma, partilere girme, kamu hizmetlerine girme haklarının yalnızca Türk vatandaşlarına tanındığı açıkça görülmektedir. Ancak Anayasa'da siyasi haklar içinde yer alan dilekçe hakkından sınırlı olarak “karşılıklılık ilkesi” çerçevesinde

yabancılar da yararlanmaktadır. Bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı da yabancıya tanınmış siyasi haklar içinde yer almaktadır. Bu bakımdan “siyasi haklardan yararlanamazlar” ifadesi Anayasa’da yer alan bütün siyasi haklardan yararlanamazlar gibi anlaşıldığından net olarak belirtilmesi daha uygun olacaktır. Bilgi edinme hakkının, günümüz koşullarında artık önemli bir insan hakkı olarak ele alındığını¹⁷² da belirtmek gerekir.

Kanun’un R.G.17928 sayılı ve 14/1/1983 tarihli Uygulama Yönetmeliği¹⁷³,nin 17. maddesine bakıldığında belirttiğimiz hususun daha ayrıntılı bir şekilde yazılarak vurgulanma ihtiyacı hissedildiği görülmektedir. Bu Yönetmelik uyarınca, Türk vatandaşları gibi, serbest çalışma veya kamu veya özel kurum, kuruluş veya işyerlerinde çalıştırılabilmelerine izin verilen “Türk soylu yabancıların siyasi hiç bir hakları yoktur. Bunlar herhangi bir siyasi partiye üye olamazlar. Seçimlerde oy kullanamazlar. Siyasi Partiler lehinde veya aleyhinde propaganda yapamazlar. Bu amaçla yapılan çalışmaların hiç bir kademe ve aşamasında görev alamazlar” hükmü Kanunda yer alan “siyasi haklardan yararlanamazlar” hükmünün uygulama yönetmeliğindeki haklarla sınırlı olduğunu göstermektedir. Ancak bu ayrıntının uygulama yönetmeliğinde değil, kanunda hükme bağlanması gerekmektedir. Ayrıca, “siyasi hakları yoktur” şeklindeki genel ifadenin kanundan çıkarılarak yalnızca hangi siyasi haklardan yoksun bulunuyorlarsa bu hakların yazılması gereği ortaya çıkmıştır. Çünkü Anayasa’da öngörüldüğü gibi belli sınırlılıklarla da olsa dilekçe hakkı ve kamu denetçisine başvurma hakkı gibi siyasi haklardan yararlanmaları mümkün hale gelmiştir.

¹⁷² Cavidan Soykan, **Bir İnsan Hakkı Olarak Bilgi Edinme Hakkı**, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, 2006. Yeni gelişen haklar bağlamında kavramsal değişikliklere bağlı olarak Anayasa’daki haklar bahsinin yeniden gözden geçirilmesi gerekmektedir.

¹⁷³ R.G.17928 sayılı ve 14/1/1983 tarihli Türk Soylu Yabancıların Türkiye’de Meslek Ve Sanatlarını Serbestçe Yapabilmelerine, Kamu Veya Özel Kurum, Kuruluş Veya İşyerlerinde Çalıştırılabilmelerine Dair Kanunun Uygulanması Hakkındaki Yönetmelik, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=3.5.85488&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=yabancı> (20.04.2011)

3.2.6. Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun (27/2/2003 - 4817)

4817 sayılı Kanun¹⁷⁴,un Madde 1 hükümleri itibariyle amacının yabancıların Türkiye'deki çalışmalarını izne bağlamak ve bu yabancılara verilecek çalışma izinleri ile ilgili esasları belirlemek olduğu görülmektedir. İncelediğimiz konu yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı olmakla birlikte Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'da ve yine uygulama yönetmeliğinde yer alan ikamet ve çalışma izinleri boyutu, bize seçme-seçilme hakkı ve ikamet süresi bağlantısı kurma noktasında yol göstermektedir. Özellikle süresiz çalışma izni ve bağımsız çalışma iznini düzenleyen 6. ve 7. madde hükümleri önemlidir.

4817 sayılı Kanun'un 6. maddesinde Türkiye'nin taraf olduğu ikili ya da çok taraflı sözleşmelerde aksi öngörülmedikçe "Türkiye'de en az sekiz yıl kanuni ve kesintisiz ikamet eden veya toplam altı yıllık kanuni çalışması olan yabancılara", iş piyasasındaki durum ve çalışma hayatındaki gelişmeler dikkate alınmaksızın ve belirli bir işletme, meslek, mülkî veya coğrafi alanla sınırlandırılmaksızın "süresiz çalışma izni verilebileceği" düzenlenmiştir. Bağımsız çalışacak yabancılarla ilgili ikamet konusunu düzenleyen Madde 7'de ise Bağımsız çalışacak yabancılara, "Türkiye'de en az beş yıl kanuni ve kesintisiz olarak ikamet etmiş olmaları koşuluyla" Bakanlıkça bağımsız çalışma izni verilebileceği hüküm altına alınmıştır.

En az sekiz yıl kanuni olarak ve kesintisiz süreyle ikamet eden veya toplam altı yıllık kanuni çalışması olan yabancıya Türkiye'nin süresiz çalışma izni vermesi, ikamet tezkerelerinin de bu durumla bağlantılı olarak yenileneceğini göstermektedir.

Yerleşik Yabancıların Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme'de seçimlerden önce ilgili devlette "beş yıldır yasal olarak sürekli yerleşik olması" koşuluyla her bir yabancıya yerel yönetim seçimlerinde seçme ve seçilme hakkının verilmesi öngörülmektedir¹⁷⁵. Çalışmanın ikinci bölümünde de ele alındığı gibi

¹⁷⁴ 27/2/2003 tarih ve 4817 sayılı Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4817&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(05.05.2011\)](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.4817&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(05.05.2011))

¹⁷⁵ Bkz. I. Bölüm altındaki 1.4.7. "1992 Tarihli "Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme" başlığı.

yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı tanıyan çoğu devlet bu hakkı ikamet süresine bağlamıştır. Her ne kadar mevzuat itibariyle yerleşik yabancıya yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı tanımasa da, çalışma yaşamına ilişkin haklarda ikamet süresine göre bir pozisyon alan Türkiye'nin mevzuat değişikliği söz konusu olması halinde yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkının tanınmasında da -hakkı tanıyan diğer devletlerde olduğu gibi- ikamet edilen yer ve süreye göre bir politika izleyebileceği düşünülebilir. Ayrıca, 25/9/1981 – 2527 sayılı Türk soylu yabancılara çalışma yaşamıyla ilgili olan kanunun değerlendirilmesinde görüldüğü gibi yerleşik yabancılara siyasi hak tanınmayacağı özelliikle vurgulanması, Türkiye'nin konuya ilişkin tutumunun katı olduğu görüşüne ulaşmamıza neden olmaktadır.

Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanun'un 8. maddesinde "*yerleşmiş sayılan yabancılar*" terimi kullanılmıştır. Bununla birlikte yerleşmiş sayılan yabancılar teriminin tanımı kanunda bulunmamaktadır. R.G. 25214 sayılı ve R.G. 29.08.2003 tarihli Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği¹⁷⁶,nde de terimin tanımı bulunmamakta ancak 45. maddesindeki "*Yerleşmiş yabancı kavramından, İçişleri Bakanlığının ikamet izinleri açısından bu kapsamda mütalaa ettiği kişiler anlaşılır*" hükmü ile bu kavrama ilişkin kapsamın İçişleri Bakanlığı'na belirleneceği öngörülmektedir. Eğer seçme ve seçilme hakkı gelecekte uzun dönemli yerleşik yabancılara verilirse yerleşmiş sayılan yabancılar tanımını yapmanın İçişleri Bakanlığı'nın takdirine bırakılması yerinde bir uygulama olmayacaktır. Mutlaka kanun ile net bir tanım getirilmelidir.

İçişleri Bakanlığı'nın yerleşmiş sayılan yabancıların kim olduğuna ilişkin mütalası, Yabancıların Çalışma İzinleri, Çalışma Vizeleri ve İkamet Tezkereleri Hakkındaki 02.10.2003 tarihli 155 nolu ve B.05.1.EGM.0.13.05.03. sayılı İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü Genelgesi'nde¹⁷⁷ yer almaktadır.

¹⁷⁶ R.G. 25214 sayılı ve R.G. 29.08.2003 tarihli Yabancıların Çalışma İzinleri Hakkında Kanunun Uygulama Yönetmeliği, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.6244&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=yabancilarin%20calisma%20izinleri%20\(05.05.2011\)](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=7.5.6244&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=yabancilarin%20calisma%20izinleri%20(05.05.2011))

¹⁷⁷ İçişleri Bakanlığı Emniyet Genel Müdürlüğü'nden Bilgi Edinme Hakkı kapsamında 155 nolu Genelge metnini ve Genelge'nin yürürlükte olup olmadığına ilişkin bilgiyi talep eden 5 Mayıs 2011

Genelgeye göre, yerleşmiş sayılan yabancı kavramından; ülkemize gelerek genelde tatil bölgelerine yerleşen ve buralarda gayrimenkul satın almış olanlar, ülkemizde kalmak ve fiilen yerleşmek niyetiyle gelmiş olanlar, Türkiye'yi kendi iradesi veya ailesine tabi olarak, şahsi hayatı için yakın ilişkiler kurduğu yer sayanlar, yine ülkemizi, ekonomik faaliyetleri, sosyal irtibatları ve yaşamak için hayatlarının merkezi haline getiren yabancılar gibi şartlardan bir veya birkaçını taşıyan yabancılar anlaşılacaktır. Türk mevzuatında yerleşik yabancının tek tanımı bu genelgede yer almaktadır.

3.2.7. Yabancıların Türkiye'de İkamet Ve Seyahatleri Hakkında Kanun (15/7/1950 - 5683)

5683 sayılı Kanun¹⁷⁸,un 1. maddesinde yer alan Türkiye'ye girmesi kanunlarla memnu bulunmayan ve Pasaport Kanununun hükümlerine “uygun şekilde gelen yabancılar, kanunlarla tayin olunan kayıt ve şartlar dairesinde Türkiye'de ikamet ve seyahat etmek hakkını haizdirler” hükmü ile gerekli hukuki uygunluk çerçevesinde yabancıların Türkiye'de ikamet izni sağlanmaktadır. Yerleşik olan bir yabancının ikamet tezkeresinin süresi ve uzatılabilirliği ise seçme ve seçilme hakkı boyutuyla bağlantısı olan bir konudur. Bu husus Kanun'un 9. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, “İkamet tezkerelerinin süresi beş yıllıktır”. Karşılıklılık ilkesi uyarınca bu süre Dışişleri Bakanlığının görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığı tarafından, daha uzun veya daha kısa olarak tespit edilebilmekte ve “süresi biten ikamet tezkeresi üzerinde en fazla dört defa uzatma işlemi yapılabilmektedir”.

tarihli başvurumuza Yabancılar Hudut İltica Dairesi Başkanlığı tarafından 9 Mayıs 2011 günü e-posta yoluyla, Sayı : B.05.1.EGM.0.13.46913. 5730 ile *E-posta ile talepte bulunduğunuz bilgiler “Hizmete Özel” olup, internet ortamında yayınlanması ve üçüncü kişilere verilmesi imkânı bulunmamaktadır* yanıtı verilmiştir. İnternet ortamında yer alan ve resmi talebimize rağmen verilmeyen bu Genelge'nin halen yürürlükte olduğu, Edirne İl Emniyet Müdürlüğü Yabancılar Şubesi'ne bizzat telefonla sorulara teyit edilmiştir. Resmî olarak belgelere yazılı şekilde erişilemediği için Genelge'nin internette yer aldığı adres kaynak olarak gösterilmiştir.

http://www.alomaliye.com/yabanci_calisma_egm_genelgesi.htm, (29.04.2011). Aynı şekilde 5 Mayıs 2011'de gönderilip 9 Mayıs 2011'de yanıtın geldiği diğer sorumuz ise Genelge'de yer alan “yerleşmiş sayılan yabancılar”ın güncel sayısının kaç olduğuydu. Bu soruya da yukarıda verilen yanıtın aynısı verilmiş, yani sorumuzu yanıtlama imkânlarının bulunmadığı bildirilmiştir.

¹⁷⁸ 15/7/1950 tarih ve 5683 sayılı Yabancıların Türkiye'de İkamet Ve Seyahatleri Hakkında Kanun, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi,

[http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.3.5683&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(05.05.2011\)](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.3.5683&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(05.05.2011))

Yerleşmiş bulunan yabancınn gerek ikamet tezkeresinin süresini uzatarak gerekse de uzatma hakkı bittiğinde ikamet tezkeresini yenileyerek Türkiye’de yerleşik kalmaya devam edebilmesi mümkündür. Daha önce de ifade edildiği gibi Avrupa Konseyi’nin Yerleşik Yabancıların Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme’si “seçimlerden önce ilgili devlette beş yıldır yasal olarak sürekli yerleşik olması koşuluyla her bir yabancıya yerel yönetim seçimlerinde seçme ve seçilme hakkının verilmesini” öngörmektedir. Sözleşmede yer alan beş yıllık kanuni ikamet süresi ve 5683 sayılı Kanun’da yer alan beş yıllık ikamet tezkeresi süresi örtüşmektedir. Türkiye Cumhuriyeti’nin, yerleşmiş olan yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını tanıyarak ilgili Avrupa Konseyi sözleşmesini imzalaması durumunda 5683 sayılı Kanun’da yer alan beş yıllık süreyi temel alması söz konusu olabilir. Beş yıllık süre esas alındığında ikamet tezkeresi süresini uzatmayan/uzatılmayan veya tezkeresini yenilemeyen/yenilenmeyen bir yerleşik yabancınn seçme ve seçilme hakkı da bu bağlamda tanınmamış olacaktır.

Türkiye, ikamet tezkeresinin süresinin uzatılıp uzatılmaması konusundaki takdir hakkı ile seçme ve seçilme hakkının kullanımını da kontrol edebilecektir. Dolayısıyla yerleşmiş olan yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı verilmesinden kaçınmak yerine çalışmamızın ikinci bölümünde incelenen ülkelerin yaptığı gibi hem ülkenin demokratik ilerlemesine katkıda bulunup hem de ülkenin aleyhine olabilecek durumlar için stratejiler üretmek gerekmektedir. Bu bağlamda ikamet tezkeresinin, Türkiye’nin elinde stratejik bir araç olarak durmaya devam etmesi ve demokrasinin gelişmesi için ancak kamu yararı ve güvenlik söz konusu olduğunda istisnai bir araç olarak kullanılması gerektiği tarafımızdan düşünülmektedir.

3.2.8. Türk Vatandaşlığı Kanunu (29/5/2009 - 5901)

11/2/1964 tarihli ve 403 sayılı eski Türk Vatandaşlığı Kanunu¹⁷⁹,nda “yabancı”nın kim olduğuna ilişkin bir tanımlama bulunmamaktaydı. Yabancılar Kanunu gibi genel bir kanunu da bulunmayan Türkiye’nin mevzuatında, yabancı kişi tanımının Türk Vatandaşlığı Kanunu’nda yer almasının uygun olacağı düşünülmüştür. 29/05/2011 tarihli ve 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu¹⁸⁰ bu tanımlama eksikliğini gidermiş bulunmaktadır. Kanun’un 3. maddesinde Türk vatandaşı ve yabancı tanımları ayrı ayrı yer almaktadır. Madde 3’e göre Türk vatandaşı, Türkiye Cumhuriyeti Devletine vatandaşlık bağı ile bağlı olan kişiyi, Yabancı ise Türkiye Cumhuriyeti Devleti ile vatandaşlık bağı bulunmayan kişiyi ifade etmektedir.

Çalışmamız çerçevesinde Türk Vatandaşlığı Kanunu’nun esas değerlendirilmesi gereken noktası, vatandaşlığın kazanımına ilişkin hükümleridir. İkinci bölümde ele aldığımız Almanya’nın uzun süredir yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını tanımaması değerlendirilmiş ve bu hak tanınmıyorsa o zaman en azından uzun süredir yerleşik olan ve o ülkenin refahına katkıda bulunan yabancı kişilerin vatandaşlığa alımının çok zorlaştırılmaması gerektiği vurgulanmıştır. Ancak, Almanya’nın bu husustaki durumu incelendiğinde vatandaşlığı kazanma konusunda çok sıkı kurallar uygulaması ve gerek uzun süreli yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını tanımaması gerekse de bunların vatandaşlığa geçmelerini kolaylaştırılmaması eleştiri konusu olmuştur¹⁸¹. Bu bağlamda vatandaşlarından başkasına herhangi bir düzeyde seçme ve seçilme hakkı vermeyen Türkiye’nin vatandaşlığın kazanımına ilişkin tutumu Kanun’un ilgili maddelerinden hareketle değerlendirilmiştir. Bu noktada şunu tekrar vurgulamak gerekir ki; uzun süredir yerleşik olan bütün yabancıların imkân verildiğinde dahi

¹⁷⁹ 11/2/1964 tarihli ve 403 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, Mülga Kanunlar, [http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.403&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(05.05.2011\)](http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.403&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(05.05.2011))

¹⁸⁰ 29/5/2009 tarih ve 5901 sayılı Türk Vatandaşlığı Kanunu, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.5901&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(05.05.2011\)](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.5901&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(05.05.2011))

¹⁸¹ II. Bölüm altındaki 2.2.3.2. “Alman Vatandaşlık Kanunu ve Yabancılar Kanunu” başlığı

topraklarında ikamet ettikleri devletin uyruğuna girmeye her zaman çok niyetli olmadıkları ve uyrukluklarını korumak istedikleri görülmektedir. Yine de, bu gruplar için yerel düzeyde seçme ve seçilme hakları tanınmadığı takdirde vatandaşlığa geçişin zorlaştırılmaması, demokratik gelişmişlik ve temel insan hakları boyutuyla önem taşımaktadır.

Türk vatandaşlığının kazanılması hallerine bakıldığında öncelikle vatandaşlık kazanımının doğumla ve sonradan olmak üzere ikiye ayrıldığı görülmektedir. Madde 6'da doğumla kazanılan Türk vatandaşlığının “**soy bağı**” veya “**doğum yeri esasına**” göre kazanılabileceği belirtilmektedir. Sonradan kazanılan Türk vatandaşlığının ise yetkili makam kararı veya evlat edinilme ya da seçme hakkının kullanılması ile gerçekleşeceği 9. maddede hükme bağlanmıştır.

Türkiye’de doğum yoluyla vatandaşlık kazanmada hem soy bağı esası hem de doğum yeri esası geçerlidir ve kişinin temel hak ve hürriyetler noktasında uyruksuz kalmasının önlenmeye çalışıldığı da anlaşılmaktadır. Yalnızca soy bağına dayanmak ırkçı bir yaklaşım olarak değerlendirilmelidir. Türkiye doğum yeri esasını da benimseyerek böyle bir eleştiriden bağımsız hale gelmiştir. Madde 5’te de ifade edildiği üzere, vatandaşlığın kazanımı doğumla olduğu gibi sonradan kazanımla da mümkündür. Sonradan kazanma ile ilgili olarak 5901 sayılı Kanun’un 10 ve 11. maddelerinde yer alan düzenlemeler Yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığının kazanılması hususunu ve başvuru için aranan şartları içermektedir. Madde 10’a göre Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen bir yabancı, bu Kanunda belirtilen şartları taşıması halinde yetkili makam kararı ile Türk vatandaşlığını kazanabilir. Ancak, aranan şartları taşımanın vatandaşlığın kazanılmasında kişiye mutlak bir hak sağlamayacağını da belirtmek gerekir. Madde 11 çerçevesinde Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancılarda aranan şartlar aşağıda maddeler halinde gösterilmiştir.

- Kendi millî kanununa, vatansız ise Türk kanunlarına göre ergin ve ayırt etme gücüne sahip olmak,
- Başvuru tarihinden geriye doğru Türkiye’de kesintisiz beş yıl ikamet etmek,
- Türkiye’de yerleşmeye karar verdiğini davranışları ile teyit etmek,

- Genel sağlık bakımından tehlike teşkil eden bir hastalığı bulunmamak,
- İyi ahlak sahibi olmak,
- Yeteri kadar Türkçe konuşabilmek,
- Türkiye'de kendisinin ve bakmakla yükümlü olduğu kimselerin geçimini sağlayacak gelire veya mesleğe sahip olmak,
- Mill güvenlik ve kamu düzeni bakımından engel teşkil edecek bir hali bulunmamak.

Türk vatandaşlığını kazanmak isteyen yabancının bu kanunda sayılan şartlara uyması gerekmektedir. Başvuru yapabilmesi için gerekli olan şartlara bakıldığında ve Almanya ile kıyaslandığında bu şartların daha demokratik göründüğünü belirtmemiz mümkündür. Temyiz kudretine sahip olup yeteri kadar Türkçe bilmek, başvuru anından geriye doğru Türkiye'de kesintisiz beş yıl ikamet ediyor olmak ve geçimini sağlayabilecek geliri olmak ispat edilmesi kolay ve gerekli görülen şartlardır. Bununla birlikte iyi ahlak sahibi olma, milli güvenlik ve kamu düzenine engel teşkil edecek bir hali bulunmama şartları muğlak olup hangi kriterleri barındırdığına ve uygulamada da nasıl ele alındığına bakmak gerekmektedir. Sıkı bir uygulamanın aracı mı yoksa yerinde kullanılan bir araç mı olduğunu incelemek önem arz etmektedir.

Kanun'da, yabancının Türk vatandaşlığını kazanabilmesi için ikamet şartının *kesintisiz beş yıl* olarak belirlenmesi önemlidir. Türkiye gelecekte eğer yerleşmiş yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı tanıma yoluna giderse yine bu hakkın kazanımında "asgari ikamet süresi" şartının "beş yıl" olarak belirlenmesi olasıdır. Ayrıca beş yıllık sürenin, daha önce de farklı kanun hükümleriyle aynı şekilde değerlendirilen Avrupa Konseyi'nin yabancılarla ilgili sözleşmesinin yerleşik yabancının yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını ikamet ettiği devlette yasal olarak beş yıl oturması koşuluyla alabileceği hkmyle örtüştüğü görülmektedir.

Evlat edinilme ve seçme hakkının kullanımı yoluyla vatandaşlık kazanımında da Kanun'un çok sıkı bir prosedür ortaya koymadığını belirtmek mümkündür. Türk Vatandaşlık Kanunu'nun vatandaşlık kazanımıyla ilgili hükümlerinin Alman

vatandaşlığını kazanmada geçerli olan ilkelere kıyasla daha insancıl ve demokratik olduğunu vurgulamak gerekir. Bu bağlamda Türkiye, gerek AB üyeliğine adaylığı gerekse de Avrupa Konseyi üyeliği çerçevesinde yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını tanınması yolunda taleplerle karşılaşarsa vatandaşlık kanunundaki vatandaşlığa geçişi kolaylaştıran hükümleri işaret edebilir. Seçme ve seçilme hakkı isteyenlerin arzu ederse vatandaşlığa geçerek bu hakkı kullanabileceğini vurgulayabilir. Ancak bu değerlendirme biçiminde, her şeyin ötesinde şu durum dikkatten kaçmış olacaktır. Acaba yerleşik yabancı, uyrukluğunu değiştirmek istemekte midir? Uyruğunu değiştirmek zorunda bırakılmadan yalnızca yerel düzeyde etkilendiği kararlara katılımının sağlanmasının daha katılımcı ve demokratik bir yerel yönetimi ortaya çıkaracağı düşünülmektedir. Bir insan hakkı olarak değerlendirilen bilgi edinme hakkının kullanımında ve yerel düzeyde kendini ilgilendiren konularda görüş bildirmede “uyrukluğun” bir kriter olmaması gerektiği görüşü Avrupa Konseyi kararlarında¹⁸² da yer almaktadır.

3.2.9. Köy Kanunu (18/3/1924 - 442)

Köy Kanunu’nda¹⁸³ da yabancılara ilişkin hükümler bulunmaktadır. Muhtarın göreceği devlet işlerini belirleyen düzenleme bu bakımdan dikkatle ele alınmalıdır. Muhtar, köye gelip gidenlerin gelme nedenlerini sorgulamak ve bunlar içinde şüpheli adamlar veyahut “ecnebler” görülürse hemen yakın karakola haber vermekle yükümlü tutulmuştur (442, md.36). Buna göre köy içinde yeni bir kişinin varlığı, ister yabancı uyruklu ister yerleştiği olmayan vatandaş olsun, güvenlikle ilişkilendirilerek sorgulanmaktadır. Ayrıca yabancının (ecnebi) köyde oturması izne bağlıdır. Nitekim, “Ecnebi tebaası köylerde ikamet etmek için Dahiliye Vekaletinden resmi tezkere alacaklardır. Bu tezkerelerin verilip verilmemesi ve ikamet müddetlerinin azaltılıp çoğaltılması Dahiliye Vekaletine aittir.” (442, md.88) hükmünde bu idari tereddüdü görmek mümkündür.

¹⁸² Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe- Resolution 236 (1992) on a new municipal policy for multicultural integration in Europe and the Frankfurt Declaration, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=325666&SecMode=1&DocId=602020&Usage=2> (04.01.2009)

¹⁸³ 18/3/1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.3.442&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(05.05.2011\)](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.3.442&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(05.05.2011))

2003 yılına kadar yabancılara “izne bağılı olarak” köyde yalnızca oturma hakkı tanınmaktaydı. Ancak bu dönemde yeni idari yapılanmalar ile köylerde yabancı lehine yeni kolaylıklar yaratılmıştır. Belirtilen kolaylıklardan en önemlisi, 3/7/2003 tarih ve 4916 sayılı Kanun’un 38. maddesi ile köyde yabancının emlak alımını yasaklayan 87. maddenin ilga edilmesi sonucu emlak ve arazi satın alabilme hakkının¹⁸⁴ sağlanmasıdır. Bu düzenlemenin uygulamaya girmesi, yabancılara oturma izni bakımından güçlendirmiştir.

Yabancılar lehine yaratılan diğeri bir kolaylık ise, köyde oturmaya izne bağılı olmaktan çıkarmasa da 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 11. maddesine göre “genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması” gerekçesiyle belediye mahallesine dönüştürülen köylerde izin koşulunun yerleşimin statüsünün değiştirilmesi ile ortadan kaldırılmasıdır. Doğal olarak ekonomik özellikleri yanında sosyo-kültürel yapısı ile kırsal alan görünümünü koruyor olsa bile, özellikle kıyı yerleşimlerinde (Antalya gibi) belediyenin mahallesi durumuna geçen yerlerde idari olarak, yapılan sınır değişiklikleri yabancılar lehine kırdaki yerleşimi kolaylaştırmaktadır. İster köy ister belediye mahallesi olsun yerleşim birimlerine önce turist olarak gelen yabancıların birbirinden etkilenerek ve daha sonra sürekli yerleşime yönelme isteğine bağılı olarak yerleşimlerdeki “sürekli oturan yabancı” sayısını hızla artırmaktadır. Bu yeni durumda sadece yerel hizmetlerin nüfus artışına yetişememesi değil aynı zamanda ve daha önemlisi yerel halkta bir başka kültürden kişilerle sürekli yaşama fikrine henüz hazırlıklı olmama da dikkati çekmektedir¹⁸⁵. Yerleşik statüye geçen yabancılar artık turist olarak kısa sürelerle gelip geçen değil, yaşamını artık tercih ettiği ve yerleştiği köy ve belediye alanlarında geçirmeye başlayan kişilerdir. Dolayısıyla turist kavramı içinde değerlendirilen nüfus hareketliliğinden çok uzaklaşmış olmaktadır.

¹⁸⁴ 22/12/1934 tarih 2644 sayılı Tapu Kanunu’nun öngördüğü sınırlar dahilinde değerlendirilmelidir. Bkz. 22/12/1934 tarih 2644 sayılı Tapu Kanunu, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.3.2644&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(14.05.2011\)](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.3.2644&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(14.05.2011))

¹⁸⁵ Zerrin Toprak, “Yabancı Emekli Yerleşiklerin Yerelde Kamusal Hayata Katılım İstekliliği ve Yerel Halkla İlişkileri (Antalya İçin Bir Yaklaşım)”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2, Çanakkale, 2009, s.172.

Köy idari yapısında muhtar, ihtiyar heyeti ve köy personeli boyutuyla yerleşik yabancının seçme ve seçilme hakkı analiz edildiğinde, öncelikle “devletin temsilcisi” olan muhtarın üzerindeki sorumluluklar nedeniyle mutlaka Türk vatandaşı olması gereğini vurgulamak yerinde olacaktır. Kuşkusuz Türkiye Cumhuriyeti Devleti’ni köyde resmi olarak temsil eden kişinin bir yabancı uyruklu olması düşünülemez.

İhtiyar heyeti (meclis) ise yürütmeye ilişkin kararlar alan ve köye ait işlerin yerine getirilmesini denetleyen bir “yürütme ve karar” organıdır¹⁸⁶. İhtiyar heyetinin idari işlevleri ve çalışma usulleri de Köy Kanunu’nda ayrıntılı olarak belirlenmiştir. Buna göre ihtiyar heyeti genel nitelikli köye ait işleri konuşup bunları önem durumlarına göre sıraya koymak gibi işlevlerinin yanı sıra sağlık, yol ve okul gibi köylü için önemli sosyal ve ekonomik tesislerin yapımını da üstlenmektedir. Öncelikle yapılması gereken sağlık, yol, okul işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı bulunduğu vali veya kaymakamın göstereceği yol izleneceğinden (442, md.43-44) vesayet denetiminin varlığı da düşünüldüğünde yerleşik yabancının ihtiyar heyeti üyeliğine seçilmesinde tarafımızdan bir olumsuzluk görülmemektedir.

Köy korucusu, köy imamı, köy sağlık korucusu, köy katibi ise köy personeli oluşturmaktadır. 1982 Anayasası’nın 70. maddesi gereğince kamu hizmetine girme hakkı Türk vatandaşlarına tanındığından yerleşik yabancıların köy personeli olması günümüz hukuki koşullarında mümkün değildir.

Yerleşik yabancılara gelecekte yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı tanınması söz konusu olursa, yukarıda belirtilen gerekçelerle köy ölçeğinde yalnızca “seçme” hakkının ve “ihtiyar heyeti üyeliğine seçilme” hakkının tanınması uygun olacaktır.

¹⁸⁶ Toprak, 2010, s.132.

3.2.10. Belediye Kanunu (03/7/2005 - 5393)

Yerel yönetim birimlerinden en bilinen ve en başta gelen belediyeye ilişkin kanun olan 2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu¹⁸⁷,nda yerleşik yabancılarla ilgili olarak Madde 3, 13, 14, 30 ve 76'nın hükümleri öncelikle dikkati çekmektedir. Bu hükümlere geçmeden önce gerek genel gerek yerel seçimlere ilişkin kanunlardaki hükümlere göre, yerel yönetim seçimlerinde seçme ve seçilme hakkının yalnızca Türk vatandaşlarına ait bulunduğunu yeniden belirtmek gerekir.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun uygulanmasında belediye, belediyenin organları, belde ve mahalle kavram olarak açıklanmıştır (5393, md.3). Buna göre, Belediye; "belde sakinlerinin" mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı "seçmenler" tarafından seçilerek oluşturulan idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı belediyenin organlarıdır. Mahalle ise Belediye sınırları içinde, ihtiyaç ve öncelikleri benzer özellikler gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi bulunan idarî birimi ifade etmektedir.

Belediyenin tanımı incelendiğinde "belde sakinlerinin" yerel ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan bir kamu tüzel kişisi olduğu görülmektedir. Tanımda, Türk vatandaşlarının yerel ve müşterek ihtiyacı denilmemiştir, belde sakinleri kavramı kullanılmıştır. Belde sakinleri arasında vatandaş olan ve olmayan "herkes" bulunmaktadır. Karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan bir belediyenin karar organının oluşumunda o belediyenin kararlarından etkilenen yerleşik yabancıların bir söz hakkı bulunmamaktadır. Daha önce de değerlendirildiği gibi, seçmen denilince Türk mevzuatı çerçevesinde yalnızca Türk vatandaşları anlaşılmaktadır. Tüm belde sakinlerinin ihtiyaçlarını karşılamak için kurulmuş bir belediyenin ihtiyaçları tespit edip buna ilişkin kararlar alan organlarının oluşumunda uzun süredir o belde yerleşik olan yabancıların katılımının olmaması önemli bir yerel demokrasi sorunu olarak görülebilir.

¹⁸⁷ 03/7/2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, Başbakanlık Mevzuat Bilgi Sistemi, [http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=\(14.05.2011\)](http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.5393&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=(14.05.2011))

Daha demokratik bir yerel yönetim, belediye meclis üyesi olabilmenin yanı sıra belediye başkanı seçilebilmeyi de uzun süredir yerleşik olan yabancıya tanımayı öngörmekle birlikte yine bazı devletlerin yaptığı gibi uzun süredir yerleşik yabancıya yalnızca belediye meclis üyeliğine seçilme hakkı verilerek belediye başkanlığına seçilmesinin engellenmesi de izlenebilecek bir yoldur. Belediye başkanı, görev ve yetkileri itibariyle değerlendirildiğinde stratejik bir konumdadır. Meclise ve encümenine başkanlık etmekte ve ayrıca meclis ve encümen kararlarını da uygulamaktadır. Belediye başkanı güçlü bir yürütme organı olarak kenti yönetmektedir.

Belediye başkanı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 38. maddesinde yer aldığı üzere encümenine de başkanlık etmektedir. Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında;

- a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,
- b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşur. (5393, md.33)

Nüfusu 100.000'in üzerinde olan belediyelerde belediye meclisinin üyeleri arasından encümenine seçtiği üyelerin sayısı üçtür. Belediye başkanı tarafından atanmış olan birim amirleri arasından gelen encümen üye sayısı da üçtür. Ancak belediye başkanı ve onun atadığı birim amirleri birlikte değerlendirildiğinde bu grubun yedi encümen üyesinin dördünü yani salt çoğunluğu oluşturduğu görülmektedir. Nüfusu 100.000'den az olan belediyelerde ise encümen yine aynı yöntemle oluşmakta fakat toplam beş kişiden meydana gelmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 35. maddesine göre, encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Tüm üyelerin

katıldığı bir encümen toplantısında belediye başkanının istediği doğrultuda encümen kararının çıkacağını düşünmek mümkündür. Ayrıca encümenin en önemli ve stratejik görevlerinden birisi, “kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak” tır. Kent için stratejik kararlar alan ve uygulayan bir başkan ve encümen yapısında yabancıların yer almasının yerinde olmayacağı açıkça görülmektedir.

Belediye başkanlığına seçilme hakkının verilmesi söz konusu olursa kamu hizmetlerine girme hakkını düzenleyen Anayasa'nın 70. Maddesi'nde de bir revizyon ihtiyacı söz konusu olacaktır. Ancak burada dikkatten kaçmaması gereken temel noktanın, yerleşik yabancıların kendisinin de etkilendiği kararlara katılmasını sağlayarak katılımcı demokrasinin daha iyi bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlayıp yerel demokrasiyi ilerletmek olduğunun unutulmamasıdır. Dolayısıyla ikinci bölümde incelenen ve bilgisi verilen devletlerde de görüldüğü gibi toplumun ve idarenin kabul edebildiği sınırlar içinde çerçevesi değişebilen bu hakların, Türkiye tarafından da yalnızca “yerel düzeyde seçme hakkı” ve seçilme boyutunda ise “yalnızca belediye meclis üyeliğine seçilme hakkı” tanınarak verilmesi yerinde olacaktır. Belediye başkanlığına seçilme ve encümen üyesi olma hakkını tanımak bu makamların yerine getirdikleri stratejik görevler değerlendirildiğinde uygun bulunmamaktadır.

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun konumuzla bağlantılı bir diğer maddesi ise hemşeri hukukunu düzenleyen 13. maddesidir. Hemşeri hukuku konusunun daha önce 1982 Anayasası'nın 127. maddesi değerlendirilirken incelendiğini belirtmek yerinde olacaktır.

Yerel yönetimlerde kararlara katılmak için yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı bulunmamakta ve bu noktada 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 76. Maddesi “Kent Konseyleri” ile dolaylı bir katılma aracı yaratmaktadır. Kent konseyi, temsil sorununu tam olarak çözmekle birlikte kısmen hafifletmekte ve toplumsal sermayeden yararlanılmasını sağlamaktadır. Bu yaklaşım 76. maddede de net olarak görülmektedir. Madde 76'ya göre, Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşerilik bilincinin geliştirilmesi, kentin hak

ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışmaktadır.

Kent Konseyi'nin hemşerilik bilincini artırması, kentin hak ve hukukunun hemşerilerce birlikte dayanışma içerisinde korunmasını sağlaması ve bunu katılım ile yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirerek yapmayı hedeflemesi söz konusudur. Bu noktada Kent Konseyi'nin ve çalışma gruplarının yerleşik yabancıların yerel kamusal yaşama katılımında anahtar yapılarından birisi olduğu değerlendirilmesini yapmak yanlış olmayacaktır. Çünkü R.G.26313 sayılı ve 08/10/2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği'nin¹⁸⁸ 4. Maddesi'nde meclisler ve çalışma grupları tanımlanarak; kadın ve gençlik meclisleri başta olmak üzere kent konseyinin görev alanlarında, yönetişim anlayışına dayalı ve sürdürülebilir kalkınma içinde çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasında oluşmuş ortak yapıların oluşturulabileceği ifade edilmiştir. Belirtilen ortak yapıların oluşturulması, toplumsal sermaye içinde yer alan yabancı toplumsal sermayeden yararlanma olanaklarının da geliştirilmesine imkan sağlaması bakımından büyük önem arz etmektedir. Yerleşik yabancıların, yalnızca ekonomik olarak değil kişisel yetenek ve bilgi birikimiyle kentin gelişimine fikirleriyle katkıda bulunabilecek bir değer olarak yerel yönetim tarafından önemsenmesi ve değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin Antalya ilindeki Alanya Belediyesi Kent Konseyi, kentte önemli bir nüfus oranına¹⁸⁹ sahip ve bu oranın giderek daha da arttığı gözlenen yerleşik yabancıların da kent hizmetlerine katkıda bulunmalarını ve taleplerini yetkililere iletmelerini sağlamak için Gençlik Meclisi, Kadın Meclisi, Emekli

¹⁸⁸ RG 26313 sayılı ve 08.10.2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği,
http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=7.5.10687&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=kent_konseyi (14.05.2011)

¹⁸⁹ Alanya Belediyesi'nin resmi web sitesinde Alanya'da sürekli yaşayan Avrupalı nüfus sayısı 10000 kişi ekinde yuvarlama bir rakam olarak yer almaktadır ancak Alanya İlçe Emniyet Müdürlüğü'nün verileri daha güncel ve geçerlidir. Emniyetin verilerine göre Eylül 2010 itibarıyla 22366 yerleşik yabancı Alanya'da ikamet etmektedir. Bkz. Fahri Yiğit, **Selçuklu'dan Günümüze Alanya**, Günizi dpi, Alanya, 2010, s. 153. Yine Alanya Belediyesi'nin resmi web sitesinde Alanya'nın 2008 itibarıyla toplam genel nüfusunun 233.919 kişi olarak yer aldığı dikkate alındığında yerleşik yabancıların ilçe nüfusunun yaklaşık %9,6'sı gibi önemli bir orana tekabül ettiği görülmektedir. Rakamlarla Alanya, <http://www.alanya.bel.tr/rakalanya.asp> (14.05.2011)

Meclisi, Engelsiz Kent Meclisi ve Esnaf Meclisi'nin yanında bir de “Yabancılar Meclisi” oluşturmuştur. Adı meclis olan bu oluşumu aslında kent konseyinin bir çalışma grubu olarak değerlendirmek gerekir. Avrupa ülkelerinde 1960'lardan bu yana kurulan Yabancı Danışma Meclisleri gibi bir yapıya sahip olmadığını belirtmek gerekmektedir.

Esasen Alanya Yabancılar Meclisi, 2004 yılında oluşturulduğunda henüz 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği yürürlükte olmadığından bu meclis demokratik yaklaşımlarla oluşturulmuştur. 2004 yılında Alanya Belediyesi, emlak vergisi ve su faturası ödeyen yerleşik yabancılar kendi inisiyatifi ile böyle bir oluşuma katılmaları için davet göndermiştir. Karşılıklı talep ve görüşlerin ortaya konulduğu gayri resmi bu oluşum, ilgili mevzuatın yürürlüğe girmesiyle Alanya Kent Konseyi'nin çalışma gruplarından birisi olan Yabancılar Meclisi halini almıştır.

Bir kentte Kent Konseyi Yönetmeliği'ne dayanılarak oluşturulmuş olan Yabancılar Meclisi'nin görüştüğü konular ve ortaya koyduğu talepler, katılımcı bir yapıyı bize sunuyor olsa bile Kent Konseyi kararlarının belediye yönetimini bağlayıcı olmadığı vurgulanması yerinde olacaktır. Burada belediye yönetiminin yasal zorunluluk yerine kendi inisiyatifi ile Yabancılar Meclisi kararlarını dikkate alması söz konusudur. Bu bakımdan katılımcı bir yerel demokrasinin¹⁹⁰ var olabilmesi için uzun süreli yerleşik yabancıların yerel düzeyde “seçme” ve “belediye meclis üyeliğine seçilme” hakkını değerlendirmek gerekmektedir.

3.3. ALANYA BELEDİYESİ KENT KONSEYİ'NİN YABANCILAR MECLİSİ ÜYELERİNE YÖNELİK ANKET ÇALIŞMASI

Alanya Belediyesi Kent Konseyi Yabancılar Meclisi üyelerinin yerel siyasete katılımına ilişkin görüşlerini almak üzere 16 Mayıs 2011 tarihli Yabancılar Meclisi toplantısında toplam yirmi iki üyenin toplantıya gelen on altısına anket uygulanmıştır. Ortaya konulan anket sonuçlarının Alanya'da yaşayan tüm yerleşik

¹⁹⁰ Katılımcı ve çoğulcu demokrasi kuramları için Bkz. Manfred G. Schmidt, **Demokrasi Kuramlarına Giriş**, (çev.) M. Emin Köktaş, Vadi Yayınları, Ankara, 2001.

yabancıların görüşleri şeklinde değerlendirilmemesi yerinde olacaktır. Bunun nedeni, anket uygulanan kişi sayısının yalnızca Yabancılar Meclisi üyeleriyle sınırlı olmasıdır. Bununla birlikte meclis üyelerinin görüşleri genel bir fikir de vermektedir.

Temsilci konumunda yer alan “Yabancılar Meclisi üyeleri” katılımcı bir anlayışa sahip oldukları için bu platformda yer almaktadırlar. Dolayısıyla katılma iradesi gösteren bu kişilerin yerel siyasete katılma istekliliğinin de ne düzeyde olacağını öğrenmek yalnızca sınırlı bir gruba ilişkin bile olsa bir fikir vermesi bakımından değerli bulunmuştur. Anket çalışması sonuçları aşağıda tablolştırılarak değerlendirilmiştir.

Tablo 6: Yaş

	Kişi sayısı	% yüzde
18-30 yaş	2	12,5
31-50 yaş	3	18,8
51-60 yaş	4	25,0
60+ yaş	7	43,8
Toplam	16	100,0

Ankete katılarak soruları yanıtlayan üyelerin yaş dağılımına bakıldığında bunlardan %43.8’inin yaşının 60 ve üstü olduğu, %25’inin yaşının 51-60 yaş arasında olduğu, %18.8’inin yaşının 31-50 arasında olduğu ve %12.5’inin ise 18-30 yaş aralığında olduğu görülmektedir. Yabancılar Meclisi’nde çeşitli yaş aralığında yer alan üyeler nedeniyle, sayısal fazlalık açısından yalnızca emeklilerin ya da daha aktif olmaları bakımından yalnızca gençlerin katılım gerçekleştirdiği şeklinde bir değerlendirmeye kuşkusuz gidemeyiz.

Tablo 7: Cinsiyet

	Kişi sayısı	% yüzde
Kadın	14	87,5
Erkek	2	12,5
Toplam	16	100,0

Ankete katılan 16 üyenin %87,5'inin kadın olduğu ve %12,5'inin ise erkek olduğu görülmektedir. Derinlemesine mülakatlarda kadın üyelerin ve onların desteğiyle diğer kadın yerleşik yabancıların çeşitli kültürel ya da sosyal etkinliklere destek vererek daha aktif oldukları ifade edilmiştir.

Tablo 8: Uyrukluk

	Kişi sayısı	% yüzde
Almanya	2	12,5
Birleşik Krallık	3	18,8
Polonya	2	12,5
Norveç	1	6,3
Finlandiya	1	6,3
Hollanda	1	6,3
İsviçre	1	6,3
Avusturya	1	6,3
Rusya	2	12,5
Gürcistan	1	6,3
Toplam	15	93,8
Kayıp	1	6,3
Toplam	16	100,0

Yabancılar Meclisi üyelerinin uyrukluk durumu incelendiğinde mecliste belli bir uyruğa sahip grubun baskın olmadığı görülmektedir. Görüşmelerde bunun nedeni olarak temsilde adalet için her uyruktan temsilcilerin bulunması gösterilmiştir. Aslında eğilim bu şekilde gelişse de Yabancılar Meclisi'ne üye olan yabancıların Alanya'da kendi uyruğundaki tüm yerleşik yabancıları temsil etmediği gibi kendisine de seçim yoluyla vb. hukuken böyle bir temsil vekaleti verilmediğini de belirtmek gerekir. Katılımı sağlayan gönüllü üyelerin on farklı ülke vatandaşı olması nedeniyle

meclis, gerek farklı uyruktaki yerleşik yabancıların kendileri arasında gerekse de bunlarla Türkler arasında daha fazla bütünleşmeyi sağlayıcı sosyo-kültürel faaliyetleri düzenleyebilecek bir ortamı karşımıza çıkarmaktadır. Bu bakımdan Yabancılar Meclisi çalışmaları bütünleşik sosyo-kültürel faaliyetlerin ilk prova adımları olması yönüyle önem taşımaktadır.

Tablo 9: Meslek

	Kişi sayısı	% yüzde
Emekli	3	18,8
Emlakçı	1	6,3
Pansiyoncu	1	6,3
Öğretmen	1	6,3
Halkla İlişkiler	1	6,3
Kiralama işi	1	6,3
Okul Yöneticisi	1	6,3
Kimyager	1	6,3
Gazeteci	1	6,3
Sanatçı	2	12,5
Şirket müdürü	1	6,3
Toplam	14	87,5
Kayıp	2	12,5
Toplam	16	100,0

Yabancılar Meclisi üyelerinin meslek dağılımı incelendiğinde hemen hemen hepsinin farklı mesleklerden olduğu görülmektedir. Türkiye’de çalışıp vergi ödeyerek yerel refaha katkıda bulunmalarının yanında, emekli olanlar uyruğu oldukları ülkeden aldıkları emekli maaşlarını da Alanya’da harcayarak Alanya ekonomisini pozitif yönde etkilemişlerdir. Tüm bunların yanı sıra öğretmen, gazeteci, sanatçı, kimyager, halkla ilişkiler uzmanı, şirket müdürü vb. meslekleri olan bu kişiler taşıdıkları bilgi birikimiyle toplumsal sermayeyi bilgileri çerçevesinde destekleyerek yerel topluluğa olumlu katkıda bulunmaktadır. Nitekim literatürde Toprak da “*Yabancıların, yabancı toplumsal sermaye olarak sadece ekonomik katkı değil, ayrıca beldeye*

sosyo-kültürel bir değer de katabileceklerinin farkında olmak gerekir”¹⁹¹ ifadesiyle “yabancı toplumsal sermaye”nin önemini vurgulamaktadır.

Tablo 10: Birden Çok Vatandaşlığa Sahiplik Durumu

	Kişi sayısı	% yüzde
Evet	2	12,5
Hayır	14	87,5
Toplam	16	100,0

Yabancılar Meclisi’nin 16 üyesinden yalnızca 2 tanesi çifte vatandaş statüsündedir. Aslen Rusya vatandaşı olan kişi aynı zamanda Türk vatandaşlığına sahiptir. Yine aslen Gürcistan vatandaşı olan diğer bir temsilci de Türk vatandaşlığına sahip bulunmaktadır. Çifte vatandaşlığa ilişkin görüşlerin sorulduğu Tablo 22 ile birlikte değerlendirildiğinde, Yabancılar Meclisi üyelerinin %43,8’lik bir oranının daha çifte vatandaş statüsünü elde etmeyi istediği görülmektedir.

Çifte vatandaşlık statüsü Türkiye Cumhuriyeti devleti bakımından dikkatle değerlendirilmelidir. Yerleşik yabancıların, çifte vatandaşlık kapsamında Türk vatandaşlığı kazanarak tüm siyasi haklara sahip olması konusu tartışmaya değerdir. Yerel düzeyde seçme ve seçilme hakları olan bir yerleşik yabancı statüsü oluşturmak da üzerinde durulması gereken bir strateji olmalıdır. Aslında yerleşik yabancıların menşe devlet vatandaşlığı yanında yerleşmek amacıyla geldiği devletin vatandaşı olma eğilimini iyi değerlendirmek gerekir. Kuşkusuz bu eğilimde, mevcut uygulamalarda ortaya çıkan “vatandaş önceliği”nin rolü görmezlikten gelinemez. Avrupa Konseyi tavsiye metinlerinde¹⁹² yerleşik yabancıların yerel siyasal yaşama katılımını sağlamak için çifte vatandaşlığın kanuna uygun yerleşik olan yabancılara sağlanmasının daha kolay hale getirilmesi tavsiye edildiği gibi yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarının tanınması da diğer bir kolaylaştırıcı seçenek olarak tavsiye edilmektedir. Çifte vatandaşlık ile yerleşik yabancıların

¹⁹¹ Zerrin Toprak, **Kent Yönetimi ve Politikası**, Birleşik Matbaacılık, 6. Baskı, İzmir, 2008, s. 102.

¹⁹² Parliamentary Assembly-Council of Europe, Participation of immigrants and foreign residents in political life in the Council of Europe member states, Doc. 8916, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc00/EDOC8916.htm> (20.06.2011)

siyasal haklarına ilişkin çalışmaların yetersizliği çok yönlü disiplinlerarası bilimsel çalışmaların yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmaktadır. Gelişmiş ekonomilere sahip Avrupa Konseyi üyesi devletlerin gelecek 20-30 yıla ilişkin projeksiyonlarla göç, entegrasyon ve ekonomi bağlantılı stratejik çalışmalar yaptıkları dikkate alındığında Türk kamu yönetiminin de bu konuda acilen bütünlük stratejiler üretmeye başlamasının yerinde olacağını düşünmekteyiz.

Tablo 11: Türkiye’de Kaç Yıldır İkamet Edildiği

	Kişi sayısı	% yüzde
1 Yıl	2	12,5
3 Yıl	4	25,0
6 Yıl	3	18,8
8 Yıl	1	6,3
10 Yıl	1	6,3
12 Yıl	1	6,3
15 Yıl	1	6,3
16 Yıl	1	6,3
22 Yıl	1	6,3
25 Yıl	1	6,3
Toplam	16	100,0

Yabancılar Meclisi üyelerinin Türkiye’de kaç yıldır ikamet ettiği hususu, kendilerini ikamet ettikleri yere ait hissetmeleri ve hemşerilik algısı nedeniyle tarafımızdan önemli görülmektedir. 16 üyeden 2 tanesi 1 yıldır, 4 tanesi 3 yıldır, 3 tanesi ise 6 yıldır Türkiye’de ve Alanya’da ikamet etmektedir. Kalan üyelerden her birisi ise 8 yıl, 10 yıl, 12 yıl, 15 yıl, 16 yıl, 22 yıl, 25 yıl olmak üzere Türkiye’de ikamet etmektedir. Bunlardan 15 yıldır Türkiye’de ikamet eden kişi yalnızca son 6 yıldır Alanya’da ikamet ettiğini belirtmiştir. Avrupa Konseyi’nin Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşmesi’nde yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı için beş yıllık kanuni yerleşik olma şartı değerlendirildiğinde, Türkiye’nin bu alanda stratejiler üretmesi gerektiği bir kez daha ortaya çıkmaktadır. Kuşkusuz 8 yıldan 25 yıla kadar yerleşiklik süresi değişen yabancıların kendilerini hemşeri gibi görmesi veya ikamet ettikleri yere ait hissetme durumu yalnızca ikamet

süreleriyle de ölçülemez. Esasen bu konu, çok yönlü bilimsel çalışmaların ortak paydası olarak incelendiği takdirde anlamlı sonuçlar elde edilebilir.

Tablo 12: Kendini İkamet Ettiği Yere Ait Hissetme Durumu

	Kişi sayısı	% yüzde
Evet	12	75,0
Hayır	1	6,3
Kısmen	3	18,8
Toplam	16	100,0

Anket uygulanan 16 üyeden %75'i kendini ikamet ettiği yere "ait" hissettiğini ifade etmiştir. Kendisini ikamet ettiği yere "kısmen" ait hissedenler ise %18.8 oranındadır. 16 üyeden yalnızca 1 kişi kendisini ikamet ettiği yere ait hissetmediğini belirtmiştir. Soruyu yanıtlayan kişilerin %75'inin kendini ikamet ettiği yere ait hissetme durumu gerçek bir hemşerilik algısı olarak ifade edilebilir. Bu algıdaki bir yerleşik yabancıнын kendi yaşadığı kentin sorunlarına ve değerlerine daha fazla sahip çıkıp daha fazla çözümde ortaklık yaklaşımında bulunacağı düşünülebilir. Sosyo-kültürel bütünleşmeyi sağlayıcı çalışmalara iştirakleri hemşerilik algılarını güçlendirecektir. Bu durum, mevcut ve olası toplumsal bütünleşme sorunlarının daha kolay çözülebileceğini düşündürmektedir.

Tablo 13: Yabancılar Meclisi'nin Kuruluşundan Bu Yana Etkisinde Artış Olup Olmama Durumu

	Kişi sayısı	% yüzde
Evet artış var	15	93,8
Kayıp	1	6,3
Toplam	16	100,0

Yabancılar Meclisi üyelerinden ankete katılanların %93.8'i kuruluşundan bu yana Yabancılar Meclisinin etkisinde bir artış olduğu görüşünde birleşmişlerdir. Bu görüşe nasıl ulaştıkları sorulduğunda ise ağırlıklı olarak Yabancılar Meclisi'nin daha

fazla bilgiye ulaşma imkanı sağlamasını göstermişlerdir. Bunun yanı sıra toplumsal bütünleşmeyi kolaylaştırma, hızlı bilgi aktarımı sağlama ve yabancıların yaşamını kolaylaştırıcı konuları görüşme şeklinde etkiyi artıran etkenleri ifade etmişlerdir. Ancak artan etkisine rağmen Yabancılar Meclisi'nin aldığı kararların belediye yönetimince nihai karara dönüştürülmesine ilişkin bir zorunluluk bulunmadığını tekrar hatırlatmak gerekir. Yine benzer durum Türk vatandaşlarının katıldığı diğer çalışma grupları ve meclisler için de geçerlidir. Esasen toplumsal bütünleşmenin daha hızlı gerçekleştirilmesi ve ortak çalışmalar yapılması bakımından diğer çalışma gruplarının Yabancılar Meclisi toplantılarına da katılması yerinde olacaktır. Çünkü Tablo 14'teki açıklamaya göre Yabancılar Meclisi'nde görüşülen konuların çoğunun aslında kentin ve kentlinin ortak sorunları olduğu görülmektedir. Çalışma gruplarının ve meclislerin bütünleşik çalışması kentlilerin sorunlarına uzlaşma içinde daha etkin çözümler üretilmesini sağlayacak ve bu birliktelik alınan kararların belediye yönetimince nihai karara dönüştürülme olasılığını da artırabilecektir.

Tablo 14: Yabancılar Meclisi'nde Görüşülen Konular

	Kişi sayısı	% yüzde
Yeni fikirler	1	6,3
Her şey	3	18,8
Yabancıların sorunları ve yaşam koşulları	6	37,5
Bütünleşme	1	6,3
Toplam	11	68,8
Kayıp	5	31,3
Total	16	100,0

Yabancılar Meclisi'nde hangi konuların konuşulduğuna ilişkin soruya verilen yanıtlar %37.5 oranla yabancıların sorunları ve yaşam koşulları ve %18.3 oranla da her şey şeklindedir. Kentte yaşayan herkesin ortak sorunları olan ulaşım, sosyal güvence, konut, çevre, sağlık, bütünleşme gibi konular da derinlemesine görüşmelerde spesifik olarak ifade edilmiştir.

Tablo 15: Yabancılar Meclisinde Alınan Kararların Belediye Yönetimince Dikkate Alınıp Alınmama Durumu

	Kişi sayısı	% yüzde
Evet dikkate alınıyor	8	50,0
Kısmen dikkate alınıyor	5	31,3
Toplam	13	81,3
Kayıp	3	18,8
Toplam	16	100,0

Anket yapılan Yabancılar Meclisi üyesi 16 kişiden 13 tanesi bu soruyu yanıtlamıştır. Bunların %50'si tarafından görüşülen konuların ve alınan kararların belediye yönetimince dikkate alındığı ve %31,3'ü tarafından ise kısmen dikkate alındığı belirtilmiştir. Alanya Belediyesi'nin bir zorunluluğu olmaksızın kendi inisiyatifi ile yeni Alanyalılar olarak ifade edilen yerleşik yabancıların ihtiyaç ve taleplerini dikkate aldığı sonucu çıkarılabilmektedir. Çünkü alınan kararların ne olduğu ve hangilerinin gerçekleştirildiği yine en iyi bu meclis üyeleri tarafından bilinmektedir. Her şeyin konuşulduğu bir yer olarak Yabancılar Meclisi, ancak kararları dikkate alındığı ölçüde kent yaşamına etki edecek bir yapı¹⁹³ haline gelebilecektir. Eğer bağlayıcı olmayan bu tavsiye kararları belediye yönetimince dikkate alınmayacaksa yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme haklarını tanıma konusu, katılımcı demokratik bir yerel toplum için ciddi şekilde değerlendirilmelidir. Katılımcı demokratik bir yerel toplum için kararların bağlayıcılığı noktasındaki eleştirinin diğer çalışma grupları bakımından da geçerli olduğunu belirtmek gerekir.

¹⁹³ Zerrin Toprak Karaman, "Democratic Gains in Public Administration at Local Level in Terms of CSR: Theory and Practice-Based Approaches at Izmir Metropolitan City, Turkey", **Professionals' Perspectives of Corporate Social Responsibility**, (edit) Samuel O. Idowu, Walter Leal Filho, Springer, London, 2009, s. 330.

Tablo 16: Yabancılar Meclisi'nin Yerel Siyasete Katılmayı Sağlayıp Sağlamama Durumu

	Kişi sayısı	% yüzde
Evet sağlıyor	4	25,0
Hayır sağlamıyor	2	12,5
Kısmen sağlıyor	4	25,0
Toplam	10	62,5
Kayıp	6	37,5
Toplam	16	100,0

Bu soruya %37,5 oranıyla 6 kişi yanıt vermemiştir. Dolayısıyla kalan %62,5'lik kesim içindeki %12,5'lik "hayır" çıkarıldığında, "evet katılmayı sağlıyor" diyen %25 ile "kısmen sağlıyor" diyen %25 toplamda %50'ye denk gelmektedir. Bu oran Yabancılar Meclisi'nin yerel siyasete katılmak için bir araç olmasına rağmen yabancılarca yeterli bulunmadığının ve sadece fikir alma aracı olduğunun farkındalığını göstermekle birlikte gelecek senaryosu için bir beklentiyi de ortaya çıkarmaktadır.

Tablo 17: Türkiye'de Yerel Düzeyde Seçme Ve Seçilme Hakkı İsteyip İstememe Durumu

	Kişi sayısı	% yüzde
Evet	8	50,0
Hayır	6	37,5
Toplam	14	87,5
Kayıp	2	12,5
Toplam	16	100,0

Anketi yanıtlayan 16 Yabancılar Meclisi üyesinin sadece 2'si bu soruyu yanıtlamamıştır. Buna karşın 8 kişi (%50) Türkiye'de yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkının yerleşik yabancılarca tanınmasını "evet isterim" şeklinde yanıtlarken 6 kişi (%37,5) ise bu hakkı istemediğini belirtmiştir. Aslında katılımcı bir yapı olan Yabancılar Meclisi'ne katılma iradesi gösteren üyelerin %50'sinin (8 kişi) yerel

düzyeyde seçme ve seçilme hakkının tanınmasını istemesi dikkat çekicidir. %50 önemli bir oranı ifade ederken katılımcı duruş sergileyen bu kişiler söz konusu olduğunda oranın düşük kaldığını belirtmek mümkündür. Bunun nedenlerine inmek için daha ileri tetkikler gerekmektedir. Bununla birlikte Yabancılar Meclisi'nin gördüğü işlev de bu oranda bir azalmaya neden olmuş olabilir. “Hayır” diyenler, Yabancılar Meclisi'nin faaliyetlerini yeterli görebilirler. Çünkü Meclis kanalıyla ortaya koydukları taleplerin yerine getirilme düzeylerini yeterli gördükleri oranda yerel siyasetle ilgilenmek istemeyebilirler.

Tablo 18: Belediye Başkanı Seçiminde “Seçme Hakkı”nın Kullanımı

	Kişi sayısı	% yüzde
Evet	9	56,3
Hayır	5	31,3
Toplam	14	87,5
Kayıp	2	12,5
Toplam	16	100,0

Tablo 18'den de görüldüğü gibi yerel düzeyde seçme hakkı tanınırsa bu soruyu yanıtlayanların %56,3'ü belediye başkanını seçme isteğinde olduklarını belirtmişlerdir. Belediye başkanı seçmek için seçimlere katılmayacağını ifade edenler ise %31,3 oranındadır.

Tablo 19: Belediye Meclis Üyelerinin Seçiminde “Seçme Hakkı”nın Kullanımı

	Kişi sayısı	% yüzde
Evet	10	62,5
Hayır	4	25,0
Toplam	14	87,5
Kayıp	2	12,5
Toplam	16	100,0

Yerel düzeyde seçme hakkı tanınırsa “belediye meclis üyesi” seçmek için seçimlere katılırim diyenlerin oranı ile “belediye başkanı” seçmek için katılırim

diyenlerin oranı hemen hemen aynıdır. Bu soruyu yanıtlayan Yabancılar Meclisi üyelerinden %62.5'i seçime katılırim diyerek oy verme yoluyla yerel siyasete katılmayı önemli gördüğünü belli etmektedir. Belediye meclis üyelerini seçmek için seçimlere katılım göstereceklerin oranı başkan seçmek için seçime katılacakların oranına yakındır. Seçimlere katılım durumu seçme hakkı boyutuyla daha pozitif değerlendirilmektedir. Nitekim Tablo 20'den de bu durum görülebilmektedir.

Tablo 20: Belediye Başkanı Seçiminde “Seçilme Hakkı”nın Kullanımı

<i>Belediye Başkanı Seçimi</i>	Kişi sayısı	% yüzde
Evet	2	12,5
Hayır	12	75,0
Toplam	14	87,5
Kayıp	2	12,5
Toplam	16	100,0

Tablo 21: Belediye Meclis Üyesi Seçiminde “Seçilme Hakkı”nın Kullanımı

<i>Belediye Meclis Üyesi Seçimi</i>	Kişi sayısı	% yüzde
Evet	2	12,5
Hayır	12	75,0
Toplam	14	87,5
Kayıp	2	12,5
Toplam	16	100,0

Yerleşik yabancılara “seçilme hakkı” verilmesi senaryosu, Tablo 20 ve Tablo 21 ile birlikte değerlendirildiğinde “belediye başkanı olmak için seçimlere katılmak isteyip istemediği” ve “belediye meclis üyesi seçilmek için seçimlere katılmak isteyip istemediği” soruları farklı sorular olmasına karşın ortaya çıkan oranlar birbirine eşdeğerdir. Gerek başkan gerekse de belediye meclis üyesi seçilmek için seçimlere katılırim diyenler yalnızca %12,5 oranındadır. %12,5'lik kayıp da çıkarıldığında %75 gibi büyük bir oranın, tüm yetki ve sorumluluklarını dikkate alarak başkan ya da meclis üyesi seçilmeyi arzu etmediği görülmektedir. Bu verilen yanıtların temelinde dil bilme sıkıntıları önemli bir rol oynamaktadır.

Günlük yaşamı idame ettirecek ölçüde Türkçe bilmek yerleşik bir yabancı için yeterli olsa da siyaset yapmak için dile tam bir hâkimiyet gerekmektedir. Dil konusunu sıkıntı olarak görmeyen kişilerin yanıtı ise rahatça yaşamını geçirmeye geldiği bu kentte yıpratıcı siyasi faaliyetlerle uğraşmayı arzu etmediği şeklindedir. Ayrıca “seçilmeye” ilişkin oranları, “seçmek” isteyip istemedikleri sorusunun

sonuçlarıyla birlikte değerlendirmek gerekir. Buna göre yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı tanınırsa yerleşik yabancıların “seçilmek” yerine “seçmeyi” ağırlıklı olarak tercih edeceği sonucuna ulaşılabilir. Anket yapılan kişi sayısı Alanya ilçesinde yaşayan yerleşik yabancı nüfusun geneli için bu kapsamda bir genelleme yapılmasına imkân vermemektedir. Katılımcı bir grup olan Yabancılar Meclisi üyelerinin bile %75 ile hayır dediği seçilme durumunun tüm yerleşik yabancılar için de olumsuz olarak değerlendirilebilirliği bizce dikkate alınması gereken bir sonuçtur.

Tablo 22: Seçme Hakkı Verilirse Kendi Uyruğuyla Aynı Uyruktan Bir Adayı Seçmek İsteyip İstememe Durumu

	Kişi sayısı	% yüzde
Evet	3	18,8
Hayır	11	68,8
Toplam	14	87,5
Kayıp	2	12,5
Toplam	16	100,0

Yerleşik yabancıya seçme hakkı verildiğinde ve kendi uyruğundan birisi seçimlerde aday olduğunda onu uyrukluk nedeniyle özellikle seçip seçmeyeceği sorulmuş ve %68’8 oranıyla hayır seçmeyeceği yanıtı alınmıştır. Bu “hayır” yanıtı aslında hiçbir sebep olmaksızın özel olarak kendi uyruğunu tercih etmeyeceği şeklinde anlaşılmalıdır. “Hayır” yanıtı verenler, adayın programı ve kişiliğinin uyruktan önce geldiğini vurgulamışlar ve ona göre oylarını vereceklerini belirtmişlerdir. Gruplaşmanın ötesinde kente sahip çıkma anlayışının göz önüne alındığı görülmektedir. Bu davranış henüz yerelde bir gruba ait olmamak ve yabancı grup olarak yerel halktan ayrı durmamak isteği ile ilişkilendirilebilir.

Tablo 23: Çifte Vatandaşlık Kapsamında Türk Vatandaşı Olmayı İsteyip İstememe Durumu

	Kişi sayısı	% yüzde
Evet	9	56,3
Hayır	5	31,3
Toplam	14	87,5
Kayıp	2	12,5
Toplam	16	100,0

Çifte vatandaşlık kapsamında Türk vatandaşı olmak isteyip istemediklerinin sorulduğu bu soruya yanıt veren Yabancılar Meclisi üyelerinin %56,3'ünün (16 kişi) Türk vatandaşı olmak istediği ve %31,3'ünün (5 kişi) ise hayır yanıtı verdiği görülmektedir. Çifte vatandaşlık kapsamında Türk vatandaşı olmak isteyenlerin bunu isteme nedenleri sorulduğunda yanıtlar, Türkiye'de uzun süredir yaşıyor olmaları ve eşin Türk olması şeklinde öne çıkmaktadır. Türklerle eşit olarak rahat yaşama isteği de Türk vatandaşlığını alma nedeni olarak ifade edilmiştir.

Türk vatandaşlığını istemeyenlerin nedenlerine bakıldığında ise yaşlı olmak ve uyruğundan memnun olmak öne çıkmıştır. Türk vatandaşlığını almak isteyenler kadar almak istemeyenler de bulunmaktadır. Türk vatandaşlığını istemeyenlerin yerel demokrasi için yerel siyasal yaşama katılım yollarını geliştirmek bağlamında yerel düzeyde seçme ve seçilme hakları konusu yeniden karşımıza çıkmaktadır.

Tablo 24: Yerel Düzeyde Seçme Ve Seçilme Hakkı Verilirse Çifte Vatandaş Olmak Yerine Yalnızca Kendi Uyruklüğünü Muhafaza Etme Durumu

	Kişi sayısı	% yüzde
Evet muhafaza ederim	7	43,8
Hayır muhafaza etmem	6	37,5
Toplam	13	81,3
Kayıp	3	18,8
Toplam	16	100,0

Tablo 23 ve Tablo 24 birlikte ele alındığında dikkat çekici bir durum karşımıza çıkmaktadır. Çifte vatandaşlık hakkı kapsamında Türk vatandaşı olmak istemeyen Yabancılar Meclisi üyelerinin oranı % 31,3'tür. Yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı tanınırsa çifte vatandaş olmadan yalnızca kendi vatandaşlığını muhafaza etmek isteyenlerin oranı olan %43,8'le birlikte değerlendirildiğinde %12,5 oranında bir artış olabileceğini göstermektedir. Bu durum, vatandaş haklarından istifade etmek için "çift uyruk" isteğinin öne çıktığı fikrini genel anlamda doğrulamaktadır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Demokrasinin gelişimi ve üretim artışı hamlelerine paralel yeni pazar ihtiyacı ile de uyumlu olması beklenen teknolojik gelişmeler nedeniyle giderek artan oranda her yere erişebilir olma durumu, kültürel ilişkileri ve buna ilişkin toplumsal çalışmaları derinden etkilemektedir. Günümüzde artan uluslararası sermaye hareketliliği ve gelişen ulaşım imkanları nedeniyle bir ülkeden diğerine gitme ve ülke dışında bir yere yerleşme olanaklarının artması söz konusudur. Tüm değişme ve gelişmeler farklı kültürlerin birbirleriyle daha sık ve uzun süreli karşılaşma fırsatını ve olasılığını artırmaktadır. Bu durum, birlikte yaşayabilmeye ilişkin sorunları ele alma gerekliliğini daha fazla ortaya çıkarmıştır.

Farklı kültürler, idari yapılar ve beklentilerin ortaya çıkardığı sorunlar ekonomik, kültürel, sosyal ve siyasal olmak üzere hemen her alanı kapsamaktadır. Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi, 1960'lerden bu yana almış olduğu kararlar ile kamusal alanda yaşanabilirliğe yönelik bu sorunların çözümünde üye ülkeleri birlikte çalışmaya teşvik etmektedir. Yaşam kalitesinin geliştirilmesi için de yerelden ulusala doğru demokrasi kalitesinin geliştirilmesinde yol gösterici bir rol üstlenmektedir. Yerleşik yabancıların, “tıpkı vatandaş gibi” vatandaşın sahip olduğu hak ve borçlara sahip olmasını haklı gören ve yabancıların gerek vergi ödeme gerekse iş yaratma gibi fonksiyonları yerine getirmesini neden gösteren etik katılım anlayışı, demokratik yaşam kalitesi yönüyle öne çıkmaktadır. Bu nedenle siyasal alan içinde yer alan seçme ve seçilme haklarını uzun süredir yerleşik yabancılara tanıma konusunun gerek Avrupa Konseyi kararlarında gerekse uluslararası akademik çalışmalarda bir ilgi alanı haline geldiği görülmektedir.

Uzun süredir yerleşik olan yabancıları kamusal hayatta görünür kılma ve özellikle “yerel düzeyde” seçme ve seçilme haklarının tanınması konusu uluslararası literatürde tartışmaya açılmış bir alandır. Türkiye'nin Avrupa Konseyi üyesi olmasına karşın, gerek idari gerekse akademik düzeyde Türkiye'de bu konuya ilişkin derinlemesine analizlerin olmadığını belirtmek gerekir. Kamuoyunun bilgisine açılarak bir ilgi de yaratılmamıştır.

Türkiye boyutuyla bakıldığında “katılım” ve “yerleşik yabancı” ilişkilendirmesinde kullanılan kavramların uluslararası hukuki metinlerle de uyumlu olmadığı tespit edilmiştir. Yabancı terimi ve bağlantılı hukuki terimler, sosyolojik anlamları ile de bağlantılı olarak değerlendirilerek çalışmanın bütününde terimlerin ifade ettiği anlamdan başka bir anlama kayması önlenmeye çalışılmıştır. Mevzuatımıza göre göçmen olabilmek için Türk soylu olma koşulu bulunmasına karşın uluslararası hukukta “göçmen” terimini kullanmak için böyle bir koşula bağlı olma zorunluluğu bulunmamaktadır. Türkiye Cumhuriyeti’nin özellikle “göçmen” terimini “Türk soyuna ve kültürüne bağlı olma” ölçütüyle sınırlamak yerine uluslararası hukuki metinlerle uyumlu bir şekilde yeniden tanımlaması ve mevzuatında değişikliğe gitmesinde gereklilik olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Türkiye’nin AB müktesebatına uyumu çerçevesinde “Yabancılar ve Göç Kanunu” çalışmasının yasalaşması, konuyla ilgili mevzuat dağınıklığını giderme ve dış göçün iyi yönetilmesini sağlama yönüyle önemli görülmektedir

Avrupa Konseyi’nin yanı sıra Avrupa Birliği’nin uygulamaları da Türkiye’nin aday ülke olması nedeniyle büyük önem arz etmektedir. Avrupa Birliği 1993 yılında Maastricht Anlaşması’yla AB yurttaşı uygulamasını başlatarak, AB üye devlet yurttaşlarının diğer Birlik üyesi devletlerde yerel seçimlere ve Avrupa Parlamentosu seçimlerine katılımı imkanını getirmiştir. Bu durum vatandaşla yerleşik yabancı arasındaki ayrımı yeniden şekillendirmiştir. AB üye ülkelerinde uzun süredir ikamet eden yerleşik yabancıları AB üye devlet yurttaşları ve üçüncü ülke yurttaşları olmak üzere yeni bir ayrıma tabi tutmuştur. Avrupa Konseyi, ortaya çıkan bu yeni ayrımcılık durumunu çeşitli kararlarında haklı şekilde eleştirmiş ve eleştirmeye de devam etmektedir. Kuşkusuz AB üyesi olması durumunda Türkiye’de aynı eleştirilere maruz kalacaktır.

Her ikisi de AB ve Avrupa Konseyi üyesi olan Almanya ve Finlandiya çalışmamızda derinlemesine incelenerek şu sonuçlara ulaşılmıştır: Almanya uzun süredir topraklarında ikamet eden yabancıları yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını tanımamakta, Finlandiya ise tanımaktadır. Devletin ulus bilincinin oluşum süreci, aldığı göçler ile tarihsel ve sosyolojik arka plan bu hakların yerleşik

yabancılara tanınmasını etkileyen önemli etkenler olarak değerlendirilmiştir. Almanya, ülkesinde yaşayan önemli bir nüfus büyüklüğüne sahip yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını tanımamasının yanı sıra vatandaşlığa geçişi de zorlaştırması nedeniyle yerel demokrasinin kalitesi bakımından eleştirilmektedir. Finlandiya ise yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı tanınması nedeniyle yerel demokrasi indekslerinde olumlu değerlendirilmektedir. Alman vatandaşlığını kazanma koşullarının Fin vatandaşlığını kazanma koşullarından daha katı olduğunu da ifade etmek gerekir.

Türkiye'ye ilişkin bilgilere bakıldığında, 1960'lı yıllardan itibaren işgücü ihtiyacı olan Batı Avrupa ülkelerine önemli miktarlarda göç vermiş olsa da göç almaya devam ettiği görülmektedir. Göç alan ve veren bir ülke olan Türkiye'nin nüfus projeksiyonlarında da göçe ilişkin bilgiler sınırlı düzeydedir. Bu bağlamda veri tabanlarının iyileştirilerek acilen bilgi üretilmesi önem taşımaktadır. Özellikle göç istatistiklerine dair sınırlı veri sorununun bir an önce çözümlenmesi amacıyla TÜİK'in Resmi İstatistik Programlama Sistemi içinde yer alan uluslararası göç bilgilerinin yayınlanması büyük önem taşımaktadır. Ayrıca veri toplamada ve istatistik üretiminde kullanılan göç tanımının BM ve AB tavsiyelerine uygun olarak uzun süreli ve kısa süreli göçmenleri ayırt edecek şekilde değiştirilmesi gereği de ortaya çıkmaktadır. Verilerin hızlı ve güvenli bir şekilde kamu kurumlarının özel eğitimli personeli tarafından bir bilgi aktarım ağı yoluyla TÜİK'e ulaştırılması ve TÜİK'in de ayrıntılı bir şekilde bunları yayınlaması bürokrat ve akademisyenlerin politika ve stratejiler üretebilmesi açısından hayati öneme sahiptir. Henüz tamamlanmasa da bu konuda TÜİK ve ilgili kamu kurumlarının ortak bir çalışma yapılması içine girmesi tarafımızdan çok olumlu bulunmaktadır.

Demokratik bir yerel toplumun varlığı için uzun süredir ikamet eden tüm yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını tanımının gerekliliği ideal demokratik bir topluma ulaşmak için çeşitli yazarlarca vurgulanmakla birlikte her devletin bu hakkı tanımak istemediğini belirtmek yerinde olacaktır. Bu hakkı tanıyan devletlerin çoğu kendine özgü şartlara bağlayarak yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını tanımaktadır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin de bu hakkı tanımayı

gündemine alması koşullarında çeşitli devlet örneklerinde görüldüğü gibi kendine özgü bir uygulama geliştirmesi mümkündür.

Belli bir ikamet süresinin şart koşulması genel kabul gören bir uygulamadır. Mevzuatımızdaki beş yıl üzerine kurgulanan diğer izin süreleri nedeniyle bizce de beş yıllık ikamet sonrası bu hakkın tanınması uygun görülebilir. Mevzuatımız incelendiğinde Türk soylu yabancılara diğer yabancı uyruklulara oranla daha fazla hak tanındığı görüldüğünden örneğin bu kesime uzun süredir yerleşik olduğu takdirde yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı vermede öncelik tanınabilir. Yine benzer şekilde Malta örneğinde görüldüğü gibi bu hak yalnızca Avrupa Konseyi üye devlet yurttaşlarına tanınabilir. Karşılıklılık ilkesi uygulayan devletler gibi ancak karşılıklılık çerçevesinde de bu haklar tanınabilir. Diğer bir önerimiz ise resmi dili Türkçe olan devletlerin yurttaşlarından uzun süredir ikamet edenlere yerel düzeyde seçme hakkının tanınabileceğidir. Yunanistan örneğinde olduğu gibi bu hak, mevzuata belediye başkanı ve başkan yardımcısı gibi makamlara seçilmelerini önleyecek hükümler konularak da verilebilir.

Yabancı statüsü içinde yer alan hiç kimse, menşe ülke ve soy ilişkisine bakılmaksızın Türk mevzuatına göre yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkına sahip değildir. Mevzuat boyutuyla yapılan incelemede Türkiye'nin bu hakkı yerleşik yabancılara tanımak istemesi halinde öncelikle anayasa değişikliği yapması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Kuşkusuz yerleşik yabancılara yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkının tanınması yalnızca bir anayasa değişikliği konusuna indirgenemez. Yerel yönetim birimleri için tek tek sorgulandığında, köy ölçeğinde “muhtar”ın devletin temsilcisi olması ve yerine getirdiği fonksiyonlar nedeniyle yabancı uyruklu olmaması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. İhtiyar heyetine ise seçilebilme hakkı tanınabilir. Belediye Başkanı ve belediye meclisinin yerine getirdiği stratejik görevler değerlendirildiğinde, belediye başkanı seçilme hakkını tanımanın yerleşik yabancılar için yerinde olmayacağı düşünülmektedir. Yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkını tanımanın gündeme gelmesi koşullarında yerleşik yabancılara yalnızca “seçme hakkı” ile “il genel meclis üyeliğine ve belediye meclis üyeliğine

seçilme hakkı” tanınabilir. Önerilerimiz, Alanya Belediyesi Kent Konseyi Yabancılar Meclisi üyelerine uyguladığımız anket sonuçlarıyla da uyumludur.

Türkiye, AB’ye tam üye olması durumunda AB yurttaşlığı ilkeleri çerçevesinde, diğer yirmi yedi AB üyesi devletin yurttaşına yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkını tanımak durumunda kalacaktır. Bu durum ise Anayasa ve ilgili mevzuatın AB müktesebatıyla uyumlu hale getirilmesini gerekli kılmaktadır. AB yurttaşlığı, yerleşik yabancıların yerel düzeyde seçme ve seçilme hakkı için belki bir çözüm olarak değerlendirilebilir ancak yerleşik yabancılar arasında yeni bir ayırım yaratacağından tam bir çözüm olmayacağını belirtmek gerekir. Bununla birlikte AB üyeliği, belli süredir ikamet eden “tüm” yerleşik yabancılara bu hakkın tanınmasının yolunu açacak bir gelişme olarak da değerlendirilebilir. Ancak hak ve borç ilişkisinde ifade edilen borçların “vergi borcu” gibi dar bir çerçevede yorumlanmaması önemlidir. Kuşkusuz kendine “tıpkı vatandaşı” gibi davranılan “yerleşik yabancıların” da buldukları ülkenin bir vatandaşı gibi davranmaları gerektiğinin farkında olmaları ve bunun sorumluluğunu taşımaları gerekmektedir.

KAYNAKLAR

ALANYA BELEDİYESİ, **Rakamlarla Alanya**, <http://www.alanya.bel.tr/rakalanya.asp> (14.05.2011)

ALTUĞ, Yılmaz. **Yabancıların Hukuki Durumu**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1963.

ALTUĞ, Yılmaz. **Yabancıların Hukuki Durumu**, Mentşe Matbaası, Gözden Geçirilmiş 4. Baskı, İstanbul, 1971.

AYBAY, Rona. **Yabancılar Hukuku**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2.Baskı, İstanbul, 2007.

AYTAÇ, Fethi **Açıklamalı İçtihatlı Belediye Kanunu**, Seçkin yayınevi, Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, 1998.

BAUMANN, Gerd. **Çokkültürlülük Bilmecesi-Ulusal, Etnik ve Dinsel Kimlikleri Yeniden Düşünmek**, (Çev.) Işıl Demirakin, Dost Kitabevi Yayınları, Ankara, 2006.

BBC, Who are asylum seekers, refugees and immigrants?
<http://www.bbc.co.uk/dna/actionnetwork/A2179884> (03.03.2008)

BENHABIB, Seyla. **Ötekilerin Hakları-Yabancılar, Yerliler, Vatandaşlar**, (Çev.) Berna Akkiyal, İletişim Yayınları, İstanbul, 2006.

BİRLEŞMİŞ MİLLETLER, Vatansız Kişilerin Statüsüne İlişkin Sözleşme(1954),
http://www.un.org.tr/unic/doc_pdf/metin127.pdf (20.05.2008)

BRUBAKER, William Rogers. “*Fransa ve Almanya’da Göç, Vatandaşlık ve ulus Devlet: Karşılaştırmalı Bir Tarihsel Çözümleme*” , **Vatandaşlığın Dönüşümü – üyelikten haklara**, (Haz.) Ayşe Kadioğlu, MetisYayınları, İstanbul, 2008.

BUNDESTAG, Basic Law for the Federal Republic of Germany, published by German Bundestag, April 2010, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf> (25.10.2010)

COUNCIL OF EUROPE, Conference of Local and Regional Authorities of Europe - Resolution 181 (2004) on a pact for the integration and participation of people of immigrant origin in europe’s towns, cities and regions,
[https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=RES\(2004\)181&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C#P6_21](https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=RES(2004)181&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C#P6_21) (12.05.2011)

COUNCIL OF EUROPE, Conference of Local and Regional Authorities of Europe – Resolution 85 (1976) on the measures to be taken to assist migrant workers concerning housing, schooling of their children and civil and political rights,

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=330322&SecMode=1&DocId=654096&Usage=2> (04.01.2009)

COUNCIL OF EUROPE, Conference of Local and Regional Authorities of Europe – Resolution 93 (1977) on the extension of civil and political rights to immigrants, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=330595&SecMode=1&DocId=658606&Usage=2> (04.01.2009)

COUNCIL OF EUROPE, Conference of Local and Regional Authorities of Europe – Resolution 101 (1978) on the participation of the individual in local public life, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=330817&SecMode=1&DocId=661966&Usage=2> (04.01.2009)

COUNCIL OF EUROPE, Chart of Signatures and Ratifications, <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=8&DF=18/10/2009&CL=ENG> (17.10.2009)

COUNCIL OF EUROPE, Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm> (10.05.2007)

COUNCIL OF EUROPE, “Germany”, http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/nationality/Bulletin_en_files/Germany%202004%20E.pdf (13.11.2010)

COUNCIL OF EUROPE, Declaration of the Conference on Integrating Foreign Residents into Local Public Life Strasbourg (France), 15 October 2010, <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?Ref=20101015-FOREIGN-RESIDENTSdeclaration&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C> (12.05.2011).

COUNCIL OF EUROPE, **Foreigners’ Integration and Participation in European Cities**, Council of Europe Publishing, Stuttgart Germany, 2003.

COUNCIL OF EUROPE, **Local Consultative Bodies for Foreign Residents- A Handbook**”, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2004.

COUNCIL OF EUROPE, Resolution 141 (2002) on the participation of foreign residents in local public life: consultative bodies, [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES\(2002\)141&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES(2002)141&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679) (27.12.2008)

COUNCIL OF EUROPE, Resolution 92 (2000) on the participation of foreign residents in local public life [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES\(2000\)092&Language=lanEnglish&Ver=](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=RES(2000)092&Language=lanEnglish&Ver=)

original&Site=Congress&BackColorInternet=e0cee1&BackColorIntranet=e0cee1&BackColorLogged=FFC679 (27.12.2008)

COUNCIL OF EUROPE, European Conference of Local Authorities - Resolution 49 (1964) on the settlement of foreign workers in local communities in member countries ,
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=328573&SecMode=1&DocId=624036&Usage=2> (04.01.2009)

COUNCIL OF EUROPE, European Conference of Local Authorities – Resolution 62 (1968) on the settlement of migrant workers in foreign local communities,
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=328930&SecMode=1&DocId=633902&Usage=2> (04.01.2009)

COUNCIL OF EUROPE, List of declarations, reservations and other communications,
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=144&CM=8&DF=18/10/2009&CL=ENG&VL=1> (17.10.2009)

COUNCIL OF EUROPE, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe- Resolution 236 (1992) on a new municipal policy for multicultural integration in Europe and the Frankfurt Declaration,
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=325666&SecMode=1&DocId=602020&Usage=2> (04.01.2009)

COUNCIL OF EUROPE, Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe- Resolution 236 (1992) on a new municipal policy for multicultural integration in Europe and the Frankfurt Declaration,
<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=325666&SecMode=1&DocId=602020&Usage=2> (04.01.2009)

CYRUS, Norbert ve Dita Vogel. “Germany”, **European Immigration: A Sourcebook**, Ashgate Publishing, GBR, 2008.

ÇELİKEL, Aysel ve Günseli (Öztekin) Gelgel. **Yabancılar Hukuku**, Beta BasımYayım Dağıtım A.Ş., Yenilenmiş 11. Bası, İstanbul, 2004.

DAY, Stephen ve Jo Shaw. “European Union Electoral Rights and the Political Participation of Migrants in Host Polities”, **International Journal of Population Geography**, No:8, 2002.

ERTÜRK, Hasan. **Çevre Bilimleri**, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2009.

EUROPEAN UNION, European Parliament resolution incorporating its opinion on the convening of the Intergovernmental Conference and on evaluation of the work of the Reflection Group and definition of the political priorities of the European

Parliament with a view to the Intergovernmental Conference, Bulletin EU 3-1996, para.4.16, <http://europa.eu/bulletin/en/9603/p202001.htm> (12.05.2009)

EUROPEAN UNION, Report on the proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, A5-0436/2001, 30 November 2001, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-20010436&language=EN&mode=XML> (13.05.2009)

EUROPEAN UNION, The Election of the European Parliament-from Paris to Amsterdam, Working Document on the Election of the European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, DT\706091EN, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=//EP//NONSGML+COMPARL+PE400.476+02+DOC+WORD+V0//EN&language=EN> (29.04.2009)

EUROPEAN UNION, Treaty on European Union, Official Journal C191 (29 July 1992), <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html> (23.04.2009)

EUROPEAN COMMUNITY, Report on the granting of special rights to the citizens of the European Community in implementation of the decision of the Paris Summit of December 1974, Rapporteur: Mr. M. Scelba, Document 346/77.

EURLEX, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social committee and the Committee of the Regions - A Common Agenda for Integration - Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union, COM(2005)389, http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0389en01.pdf (12.05.2009)

EUROPEAN PARLIAMENT, History of European Parliament, http://www.europarl.europa.eu/eplive/archive/multimediaav_page/502220070404MAV05021-TELEVISION/default_en.htm (29.04.2009)

FAIST, Thomas. **Uluslararası Göç ve Ulusaşırı Toplumsal Alanlar**, (çev) Azat Zana Gündoğan ve Can Nacar, Bağlam Yayınları, İstanbul, 2003.

FEDERAL MINISTRY OF THE INTERIOR, **Migration and Integration : Residence Law And Policy on Migration and Integration in Germany**, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/Migration_und_Integration_en.pdf (30.10.2010)

GERAY, Cevat. "Türkiye'deki Göçmen Hareketleri ve Göçmenlerin Yerleştirilmesi", S.B.F. İskân ve Şehircilik Enstitüsünce düzenlenen X. İskân ve Şehircilik Konferansları dizisinde sunulan Bildiri Metni, Ankara, s.11,14. yayin.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDU3MDU3 (07.05.2011)

GIDDENS, Anthony **Sosyoloji**, (Yay. Haz.) Cemal Güzel, Ayraç Yayınevi, Ankara, 2005.

GÖĞER, Erdoğan **Yabancılar Hukuku**, Ankara Ü. Hukuk. Fak. Yay., Sevinç Matbaası, 3. Bası, Ankara, 1979.

GÖKSU, Turgut **İşçilikten Vatandaşlığa: Almanya'daki Türkler**, Özen Yayıncılık, Ankara, 2000.

GROENENDIJK, Kees. "Local Voting Rights for Non-Nationals in Europe: What We Know and What We Need To Learn", **Migration Policy Institute**, Washington, DC, 2008, s.5, <http://www.migrationpolicy.org/transatlantic/docs/Groenendijk-FINAL.pdf> (16.10.2009)

GROPAS, Ruby ve Anna Triandafyllidou. **European Immigration- A Sourcebook**, Ashgate Publishing, England, 2007.

HABERMAS, Jürgen. **Öteki Olmak Ötekiyle Yaşamak- Siyaset Kuramı Yazıları**, (Çev.) İlknur Aka, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2005.

HAILBRONNER, Kay. "Germany", **Acquisition and Loss of Nationality volume 2: Country Analyses**", Rainer Bauböck, Eva Ersboll, Kees Groenendijk, Harald Waldrauch (edits.), Amsterdam University Pres, Amsterdam, 2006.

IMMIGRATION AND NATURALISATION SERVICE, Ministerie van Justitie / Immigratie- en Naturalisatiedienst, "The Asylum Procedure in the Netherlands" http://www.ind.nl/en/Images/Publiek_ENG_Algemeen_tcm6-16537.pdf (19.03.2008)

KAISER, Bianca. "Türkiye'deki Avrupa Birliği Yurttaşları: Siyasal ve Toplumsal Katılımın Önündeki Engeller", **Kökler ve Yollar: Türkiye'de Göç Süreçleri**, (der.) Ayhan Kaya ve Bahar Şahin, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2007.
KARAMAN, Hayreddin. **Mukayeseli İslam Hukuku I**, Elif Ofset, İstanbul, 1986.

KARAMAN, Zerrin Toprak "Democratic Gains in Public Administration at Local Level in Terms of CSR: Theory and Practice-Based Approaches at Izmir Metropolitan City, Turkey", **Professionals' Perspectives of Corporate Social Responsibility**, (edit) Samuel O. Idowu, Walter Leal Filho, Springer, London, 2009.

KASTORYANO, Riva. **Kimlik Pazarlığı: Fransa ve Almanya'da Devlet ve Göçmen İlişkileri**, (çev.) Ali Berktaş, İletişim Yay., İstanbul, 2000.

KAYA, Ayhan. "Göç: Güvenlik ve Korkunun İktidarı", **8-11 Aralık 2005 Uluslararası Göç Sempozyumu Bildiriler**, Sistem Matbacılık, İstanbul, 2006.

KOCA, Murat. "AB Ülkelerinde Göç, Mülteciler ve Yabancı Uyrukluların İstihdamı", **Türk İdare Dergisi**, İçişleri Bakanlığı yay., Sayı 436, Ankara, 2002.

MIPEX II, http://www.integrationindex.eu/multiversions/2712/FileName/MIPEX-2006-2007_final.pdf (21.02.2011)

MIPEX Indicators 2010, <http://www.integrationindex.eu/download> (12.03.2011)

NEUMAN, Gerald L. “We are the people: Alien suffrage in German and American perspective”, **Michigan Journal of International Law**, No:259, 1992.

NEW ZEALAND REPUBLIC, 60 Years of New Zealand Citizenship, <http://www.republic.org.nz/node/403> (15.10.2009)

NOMER, Ergin **Vatandaşlık Hukuku**, Filiz Kitabevi, 10. Baskı, İstanbul, 1995.

O’LEARY, Siofra. **The Evolving Concept of Community Citizenship: from the free movement of persons to union citizenship**, Kluwer Law International, 1996.

ODMAN, Tevfik. **Mülteci Hukuku**, AÜ SBF İnsan Hakları Merkezi Yay., Ankara, 1995.

ORAN, Baskın. **Türkiye’de Azınlıklar: Kavramlar, Lozan, İç Mevzuat, İctihat, Uygulama**, TESEV Yayınları, İstanbul, 2004.

ÖZKAN, Işıl, Uğur Tütüncübaşı. “Türk ve Alman Hukuku’nda Çifte Vatandaşlığa İlişkin Gelişmeler”, **AÜHFD**, C.57, Sa.3, Ankara, 2008.

PARLIAMENTARY ASSEMBLY-Council of Europe, Participation of immigrants and foreign residents in political life in the Council of Europe member states, Doc. 8916, <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc00/EDOC8916.htm> (20.06.2011)

ROCKEFELLER, Steven C. “ Yorum” , **Çokkültürcülük- Tanınma Politikası**, (Haz.) Amy Gutman, (Çev.) İlknur Özdemir, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2005.

SAGNE, Silvain, Sana Saksela ve Niklas Wilhelmsson. “Finland”, **European Immigration: A Sourcebook**, Ashgate Publishing, England, 2007.

SCHMIDT, Manfred G. **Demokrasi Kuramlarına Giriş**, (çev.) M. Emin Köktaş, Vadi Yayınları, Ankara, 2001.

SCHNAPPER, Dominique. **Sosyoloji Düşüncesinin Özünde Öteki İle İlişki**, (Çev.) Ayşegül Sönmezay, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2005.

SEVİG, Muammer Raşit, **Devletler Hususi Hukuku**, İÜ. Yayınları - Bozkurt Basımevi, İstanbul, 1937.

SEVİG, Vedat Raşit. **Türkiye’nin Yabancılar Hukuku**, İÜ. Yayınları- Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1981.

SHAW, Jo. **The Transformation of Citizenship in the European Union- Electoral Rights and the Restructuring of Political Space**, Cambridge University Press, UK, 2007.

SIMILÄ, Matti. “Immigrants and Minorities in Finland: Problems and Challenges”, **Immigration in Europe-Issues, Policies and Case Studies**, (edits.) David Turton, Julia Gonzalez, University of Deusto, Bilbao, 2003.

SİRKECİ, İbrahim. **Türkiye’de Göç ve Sığınma İstatistiklerinin Geliştirilmesi**, Türkiye İstatistik Kurumu Yayın Bölümü, Ankara, 2009,
http://regents.academia.edu/sirkeci/Books/502686/Improving_the_immigration_and_Asylum_Statistics_in_Turkey_Turkiyede_Uluslararası_Goc_ve_Siginma_Istatistiklerinin_Gelistirilmesi_, (15.05.2011).

SOYKAN, Cavidan. “Bir İnsan Hakkı Olarak Bilgi Edinme Hakkı”, (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi) Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2006.

SOYSAL, Yasemin Nuhoglu. **Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe**, The University of Chicago Press, USA, 1994.

TAYLOR, Charles. “Tanınma Politikası”, **Çokkültürcülük - Tanınma Politikası**, (Hazırlayan) Amy Gutman, (Çev.) Yurdanur Salman, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2005.

TEKİNALP, Gülören. “Türk Hukukunda Ortaklıkların Vatandaşlığı”, **50. Yıl Armağanı-Cumhuriyet Döneminde Hukuk**, İ.Ü. Hukuk Fak. Yay., İstanbul, 1973.

TEKİNALP, Gülören. **Türk Yabancılar Hukuku**, Beta Basım A.Ş., 8. Bası, İstanbul, 2003.

TERZİOĞLU, Mehmet. “Göçmen Ülkesi Olarak Türkiye: Hukuksal Yapı ve Uygulamalar”, **8-11 Aralık 2005 Uluslararası Göç Sempozyumu Bildiriler**, Sistem Matbacılık, İstanbul, 2006.

TEZCAN, Durmuş, Mustafa Ruhan Erdem, Oğuz Sancakdar ve Rıfat Murat Önok. **İnsan Hakları El Kitabı**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2006.

THE ENCYCLOPAEDIA OF NEW ZEALAND, British subjects:1840–1948,
<http://www.teara.govt.nz/en/citizenship/1> (15.10.2009)

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

TOPRAK, Zerrin. **Yerel Yönetimler**, Birleşik Matbaa, 7.Baskı, İzmir, 2008.

TOPRAK, Zerrin. “Yabancı Emekli Yerleşiklerin Yerelde Kamusal Hayata Katılım İstekliliği ve Yerel Halkla İlişkileri (Antalya İçin Bir Yaklaşım)”, **Yönetim Bilimleri Dergisi**, Cilt 7, Sayı 2, Çanakkale, 2009.

TOPRAK, Zerrin. **Kent Yönetimi ve Politikası**, Birleşik Matbaacılık, 6. Baskı, İzmir, 2008.

TOPRAK, Zerrin. **Yerel Yönetimler**, Anadolu Matbaa, İzmir, 2001.

TOURAINÉ, Alain. **Eşitlik ve Farklılıklarımızla Birlikte Yaşayabilecek miyiz?**, çev. Olcay Kunal, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul, 2005.

TÜİK, Resmi İstatistik programı Bilgi Sistemi , http://www.tuik.gov.tr/rip/temalar/2_13.html (21.05.2011)

Türk Dışişleri Bakanlığı, http://www.mfa.gov.tr/no_98---28-haziran-2007_-federal-almanya_da-goc-yasasi_na-degisiklik-getiren-yasa-taslagi-hk_.tr.mfa (03.11.2010)

UMUR, Ziya. **Roma Hukuku**, İU. Yayınları-Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1979.

UNAT, Nermin Abadan. **Bitmeyen Göç**, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2. Baskı, İstanbul, 2006.

UNCHR, Convention and Protocol Relating To The Status of Refugees, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/protect/opendoc.pdf?tbl=PROTECTION&id=3b66c2aa10> (05.03.2008)

UNIVERSITY OF LOUISVILLE, Employment of Resident Aliens (Immigrants) , <http://louisville.edu/hr/policies/PER216.html> (18.09.2008)

VATANDAŞ, Celalettin. **Çokkültürlülük**, Değişim Yayınları, İstanbul, 2002.

WALDRAUCH, Harald. “Electoral Rights for Foreign Nationals: A Comparative Overview of Regulations in 36 Countries”, **National Europe Center** , Paper No:73, Conference of The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Australia, 18-20 February 2003, University of Sydney , http://dspaceprod1.anu.edu.au/bitstream/1885/41780/2/waldrauch_paper.pdf (10.10.2009)

WOLLENSCHLÄGER, Ferdinand. “The Europeanization of Citizenship-National and Union Citizenships as Complementary Affiliations in a Multi-Level Polity”, **EUSA Tenth Biennial International Conference**, Montreal, Canada, 2007.

YİĞİT, Fahri. **Selçuklu’dan Günümüze Alanya**, Günizi dpi, Alanya, 2010.

YONTAR, İbrahim Güray. “Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme” , **Türkiye Doğumlu Olmayan Yerleşik Yabancılar**, İzmir BŞB YG 21 Yayını, İzmir, 2007.

<http://dictionary.cambridge.org/define.asp?dict=CALD&key=39184&ph=on>
(30.05.2008)

<http://hosted.kuntaliitto.fi/intra/julkaisut/pdf/p0702191032100.pdf> (11.02.2011).

http://www.alomaliye.com/yabanci_calisma_egm_genelgesi.htm, (29.04.2011)

http://www.askoxford.com/concise_oed/immigrant?view=uk (30.05.2008)

<http://www.avrupakonseyi.org.tr/> (01.01.2009)

<http://www.avrupakonseyi.org.tr/bizkimiz.htm> (01.01.2009)

http://www.coe.int/t/congress/texts/adoptedTexts_en.asp (27.12.2008)

<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,2519538,00.html> 04.11.2010)

[http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-
//EP//NONSGML+COMPARL+PE-
400.476+02+DOC+WORD+V0//EN&language=EN](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+COMPARL+PE-400.476+02+DOC+WORD+V0//EN&language=EN) (29.04.2009)

<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf> (10.02.2011)

<http://www.immigrantvoting.org/material/TIMELINE.html> (09.03.2011)

<http://www.integrationindex.eu/greece> (09.03.2011)

<http://www.integrationindex.eu/topics/2657.html> (21.02.2011)

<http://www.merriam-webster.com/dictionary/immigrant> (30.05.2008)

<http://www.mevzuat.gov.tr>

<http://www.mkab.hu/index.php?id=constitution> (09.03.2011)

<http://www.musluoglu.de/Bildtexte/Einburgerung01tr.pdf> (29.10.2010)

[http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF
05A79F75456518CA](http://www.tdk.gov.tr/TR/SozBul.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EF05A79F75456518CA) (30.05.2008)

www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf (11.02.2011)

www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E9980714.PDF (11.02.2011)

www.migrationsrecht.net (30.10.2010)

EKLER

EK 1

Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Yaşama Katılımına Dair Sözleşme

ÖNSÖZ

Bu sözleşmeye imza atan Avrupa Konseyi üye devletleri, Avrupa Konseyi'nin amacının, üyelerin ortak mirasları olan ideallerin ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi ve insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı göstererek ekonomik ve sosyal ilerlemelerini kolaylaştırmak amacıyla üyeler arasında daha büyük bir birliği başarmak olduğunu göz önünde tutarak,

Tüm insanların saygınlığına dayanan insan hakları ve temel özgürlüklerin evrensel ve bölünmez niteliğine olan taahhütlerini yeniden teyit ederek,

İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına Dair Sözleşme'nin 10., 11., 16. ve 60. maddelerine saygılı olarak,

Yabancıların ülke içinde ikametinin Avrupa toplumlarının artık kalıcı bir özelliği olduğunu göz önünde tutarak,

Yerleşik yabancıların yerel düzeyde genel olarak vatandaşlarla aynı sorumluluklara sahip olduğunu dikkate alarak,

Yerleşik yabancıların yerel topluluk yaşamına ve refahının gelişmesine aktif katılımını ve özellikle yerel kamu işlerine katılma imkanlarını artırmak yoluyla onların yerel topluluğa entegrasyonunu artırmanın gerekliliğine kâni bir şekilde,

Aşağıdaki hususlarda mutabık kalmışlardır:

KISIM I

Madde 1

1- Her bir taraf devlet, A, B, C bölümlerinin hükümlerini uygulayacaktır. Bununla birlikte, her hangi bir akit devlet onay, kabul, uygun bulma veya katılma belgelerini teslim ederken ister B isterse C veya her iki bölümün hükümlerini uygulamama hakkını saklı tuttuğunu beyan edebilir.

2- Yalnızca bir ya da iki bölümü uygulayacağını beyan eden her bir taraf devlet, onay, kabul, uygun bulma veya katılma belgelerini teslim ederken kabul etmemiş olduğu bölüm ya da bölümlerin hükümlerini daha sonraki herhangi bir zamanda, uygulamayı kabul ettiğini Genel Sekretere bildirebilir.

Madde 2

Bu sözleşmenin amaçları doğrultusunda, “yerleşik yabancı” terimi, devletin uyruğu olmayan ve bu devletin topraklarında yasal olarak ikamet eden kişi anlamındadır.

BÖLÜM -A- İfade, Toplanma ve Dernek Kurma Özgürlükleri

Madde 3

Her bir taraf devlet, Madde 9’un hükümlerine tâbi olarak kendi uyruklarına olduğu gibi aynı terimlerle yabancı yerleşiklere aşağıdakileri sağlamayı üstlenirler:

- a) İfade özgürlüğü hakkı; bu hak fikir özgürlüğünü, kamu otoritesinin müdahalesi olmaksızın ve sınırlarına bakılmaksızın bilgi ve fikir alıp verme özgürlüğünü içerir. Bu madde, devletleri radyo, televizyon veya sinema işletmelerine lisans verilmesini istemekten alıkoyamaz.
- b) Çıkarlarını korumak için ticaret birlikleri oluşturmak ve katılmak hakkını da içeren barışçıl toplanma özgürlüğü ve başkalarıyla birlikte dernek kurma özgürlüğü hakkı: Özellikle dernek kurma özgürlüğü; karşılıklı yardım, kültürel kimliklerin muhafazası ve ifadesi veya yerel yönetimin yetki alanı içinde gerileme gösteren konularla bağlantılı çıkarlarını savunmak amacıyla kendilerinin yerel derneklerini oluşturmayı içereceği gibi herhangi bir derneğe katılma hakkını da içerecektir.

Madde 4

Her bir taraf devlet, kamu araştırmalarında, planlama prosedürlerinde ve yerel konularla ilgili diğer danışma süreçlerinde yerleşik yabancıların yer alması için makul çabaların gösterilmesini sağlamaya çalışacaktır.

BÖLÜM -B- Yerleşik Yabancıları Yerel Düzeyde Temsil Edecek İstişari Organlar

Madde 5

- 1- Her bir taraf devlet, madde 9’un 1. fıkrasına tâbi olarak aşağıdakileri üstlenirler:
 - a) Alanında önemli sayıda yerleşik yabancı bulunan yerel yönetimlerin istişari organlar kurmasına veya diğer uygun kurumsal düzenlemeler yapmasına mâni olacak başka engellerin bulunmamasını sağlamak.
 - i- Kendileri ve yerleşik yabancılar arasında bir bağlantı oluşturmak,

- ii- Fikirlerin, dileklerin ve yerel kamusal yaşamla bağlantılı olarak özellikle onları etkileyen ve ilgili yerel yönetimlerin eylemlerini ve sorumluluklarını içeren konular üzerinde yerleşik yabancıların endişelerinin tartışılması ve formüle edilmesi için bir forum sağlamak ,
 - iii- Onların topluluk yaşamına genel entegrasyonunu teşvik etmek
- b) Alanında önemli sayıda yerleşik yabancı bulunan yerel yönetimler tarafından, belirtilen istişari organların kurulmasını veya yerleşik yabancıların temsili için diğer uygun kurumsal düzenlemelerin yapılmasını teşvik etmek ve kolaylaştırmak.
- 2- Her bir taraf devlet, 1. fıkrada atıf yapılan istişari organlarda veya diğer kurumsal düzenlemelerde var olan yerleşik yabancıların temsilcilerinin, yerel yönetim alanındaki yerleşik yabancılar tarafından seçilebilmesini veya yerleşik yabancıların müstakil dernekleri tarafından atanabilmesini sağlayacaktır.

BÖLÜM -C- Yerel Yönetim Seçimlerinde Seçme ve Seçilme Hakkı

Madde 6

- 1- Her bir taraf devlet, 9. maddenin 1. paragrafındaki hükümlere tâbi olarak, devletin kendi uyruklarına uyguladığı aynı yasal gereklilikleri yerine getirmesi ve ayrıca seçimlerden önce ilgili devlette beş yıldır yasal açıdan sürekli yerleşik olması koşuluyla her bir yerleşik yabancıya yerel yönetim seçimlerinde seçme ve seçilme hakkını vermeyi üstlenir.
- 2- Bununla birlikte bir akit devlet, onay, kabul, uygun bulma veya katılma belgelerini teslim ederken 1. paragrafın uygulanmasını yalnızca seçme hakkıyla sınırlamaya ilişkin niyetini bildirebilir.

Madde 7

Her bir taraf devlet, gerek tek taraflı olarak veya iki taraflı ya da çok taraflı anlaşmalarla, daha kısa bir ikamet süresi ile madde 6'da yer alan yerleşim gerekliliklerinin sağlandığı koşulu koyabilir.

KISIM II

Madde 8

Her bir taraf devlet, yerel kamusal hayatla ilgili haklarına ve yükümlülüklerine ilişkin bilginin yerleşik yabancılarla açık olmasını sağlamaya çaba gösterecektir.

Madde 9

- 1- Savaş veya ulusun yaşamını tehdit eden diğer kamusal acil durumlarda Kısım I altında yer alan yerleşik yabancılara tanınan haklar, durumun zorunluluğuna göre gerektiği ölçüde, tarafların uluslararası hukuk çerçevesindeki diğer yükümlülüklerine aykırı olmamak koşuluyla daha ileri sınırlamalara tâbi tutulabilir.
- 2- Madde 3'ün (a) bendinde tanınan hak; ödev ve sorumlulukları beraberinde getirdiği için kargaşa veya suçun önlenmesi, sağlığın veya ahlakın korunması, başkalarının şeref veya haklarının korunması, gizli bilginin açıklanmasının engellenmesi veya yargının otoritesinin ve tarafsızlığının sürdürülmesi amacıyla ulusal güvenliğin, ülke bütünlüğünün veya kamu esenliğinin yararına kanun tarafından öngörülmüş ve demokratik bir toplumda gerekli olan muamelelere, koşullara, sınırlamalara veya cezalara tâbi tutulabilir.
- 3- Madde 3'ün (b) bendinde tanınan hak; kargaşa veya suçun önlenmesi, sağlık veya ahlakın korunması veya başkalarının haklarının ve özgürlüklerinin korunması amacıyla ulusal güvenlik ve kamu esenliği yararına kanun tarafından öngörülmüş ve demokratik bir toplumda gerekli olanların dışında herhangi bir sınırlamaya tâbi tutulamaz.
- 4- Şu anki maddeyle (md.9) ilgili olarak alınan herhangi bir tedbir, diğer taraf devletleri bilgilendirecek olan Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne bildirilmelidir. Bu tedbirler, yürürlükten kaldırıldığında da aynı prosedür uygulanacaktır.
- 5- Bu sözleşmedeki hiçbir şey, taraflardan herhangi birisinin kanunlarıyla veya tarafı olduğu başka bir anlaşmayla garanti ettiği herhangi bir hakkı sınırlayıcı veya ortadan kaldırıcı şekilde yorumlanamaz.

Madde 10

Her bir taraf devlet, bu sözleşmenin koşulları altındaki taahhütleriyle bağlı olan ülkesindeki yetkili otoritelerce kabul edilmiş herhangi bir kanun hükmünü ya da diğer bir önlemi Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne bildirecektir.

KISIM III

Madde 11

Bu sözleşme, Avrupa Konseyi üyesi devletlerin imzasına açık bulunacaktır. Onay, kabul veya uygun bulmaya tâbidir. Onay, kabul veya uygun bulma belgeleri Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne teslim edilecektir.

Madde 12

- 1- Bu sözleşme, Avrupa Konseyi üyesi dört devletin madde 11'in hükümlerine uygun olarak bu sözleşmeyle bağlı olma rızalarını beyan ettikleri tarihten sonraki 3 aylık sürenin dolmasını izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.
- 2- Sözleşme, bağlı olma rızasını daha sonra beyan edecek herhangi bir üye devlet bakımından onay, kabul veya uygun bulma belgelerini teslim tarihinden sonraki 3 aylık sürenin dolmasını izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 13

- 1- Bu sözleşmenin yürürlüğe girmesinden sonra, Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi, Avrupa Konseyi üyesi olmayan herhangi bir devleti Avrupa Konseyi Tüzüğü'nün 20/d maddesinde şart koşulan çoğunlukla ve Komite'de oturma hakkına sahip olan akit devletlerin temsilcilerinin oybirliği ile alınan bir kararla bu sözleşmeye katılmaya davet edebilir.
- 2- Herhangi bir katılımcı devlet bakımından sözleşme, katılım belgelerini Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne teslim ettiği tarihten sonraki 3 aylık sürenin dolmasını izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 14

Sözleşmenin taraflarınca madde 1'in 2. paragrafına uygun olarak daha sonra verilen taahhütler, tarafların onay, kabul, uygun bulma veya katılma şeklindeki bildirimlerinin tamamlayıcı bir parçası sayılacak ve Genel Sekreter tarafından bildirim alındığı tarihten sonraki 3 aylık sürenin dolmasını izleyen ayın ilk gününden itibaren aynı etkiye sahip olacaktır.

Madde 15

Bu sözleşmenin hükümleri, her bir taraf devletin ülkesi içindeki mevcut tüm yerel yönetim kategorilerine uygulanacaktır. Bununla birlikte her bir akit devlet, onay, kabul, uygun bulma veya katılma belgelerini teslim ederken bu sözleşmenin alanını sınırlandırmak istediği veya sözleşmenin alanı dışında tutmak istediği ülkedeki yönetim kategorilerini belirleyebilir.

Madde 16

- 1- Her devlet, imza anında veya onay, kabul, uygun bulma veya katılma belgelerini teslim ederken bu sözleşmenin uygulanacağı ülke toprağını ya da topraklarını (territories) belirleyebilir.
- 2- Her devlet, daha sonraki bir tarihte Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne verdiği bir beyanla sözleşmenin uygulanmasını beyanda belirlediği herhangi bir başka bölgeye (territory) genişletebilir. Bu bölge bakımından sözleşme, bu

beyanın Genel Sekreter tarafından alındığı tarihten sonraki 3 aylık sürenin dolmasını izleyen ayın ilk gününden itibaren yürürlüğe girecektir.

- 3- Önceki iki paragrafa göre yapılan her beyan, bu beyanda belirlenmiş her bölge bakımından Genel Sekreter'e yapılan bir bildirimle geri çekilebilir. Geri çekilme, bu bildirim Genl Sekreter tarafından alındığı tarihten sonraki 6 aylık sürenin dolmasını izleyen ayın ilk gününden itibaren yürürlüğe girecektir.

Madde 17

Madde 1'in 1. paragrafında belirtilenler dışında bu sözleşmenin hükümleri hususunda hiçbir çekince konulamaz.

Madde 18

- 1- Herhangi bir taraf devlet, istediği zaman Avrupa Konseyi Genel Sekreteri'ne yaptığı bir bildirimle sözleşmeden çekilebilir.
- 2- Bu çekilme, bildirim Genl Sekreter tarafından alındığı tarihten itibaren 6 aylık sürenin dolmasını izleyen ayın ilk günü yürürlüğe girecektir.

Madde 19

Avrupa Konseyi Genel Sekreteri, Konsey üyesi devletlere ve bu sözleşmeye katılmış olan her devlete;

- a) her imzayı,
- b) her onay, kabul, uygun bulma veya katılma belgesinin teslimini,
- c) madde 12,13 ve 16'ya uygun olarak bu sözleşmenin yürürlüğe girdiği her tarihi,
- d) madde 1'in 2. paragrafı hükümlerinin uygulanmasına ilişkin olarak alınan her bildirim,
- e) bu sözleşmeyle ilgili diğer herhangi bir kanun, bildirim veya görüşmeyi bildirecektir.

Tam yetkili şekilde aşağıda imzası bulunanlar, bunun şahidi olarak bu sözleşmeyi imzalamışlardır.

Strasbourg'da 1992 şubatı'nın bu 5. gününde her iki metin eşit derecede güvenilir şekilde İngilizce ve Fransızca dillerinde olmak üzere Avrupa Konseyi arşivlerinde saklanacak tek bir nüsha halinde hazırlanmıştır. Avrupa Konseyi Genel Sekreteri, onaylı suretlerini her bir Avrupa Konseyi yesi devlete ve bu sözleşmeye taraf olmaya davet edilen her devlete gönderecektir.

EK 2

Anket Formu (Türkçe)

1-Yaşınız?	a) 18-30	b) 31-50	c) 51-60	d)60+
2-Cinsiyetiniz?	a) Kadın	b) Erkek		
3-Mesleğiniz?	.....		
4-Uyruğunuz?	.....		
5-Birden çok vatandaşlık sahibi misiniz?				Evet Hayır
<i>5a-Yanıtınız evet ise hangi ülke vatandaşısınız?</i>	<i>1..... 2..... 3.....</i>			
6-Kaç yıldır Türkiye'de ikamet ediyorsunuz?	.....		
7-Kaç yıldır Alanya'da ikamet ediyorsunuz?	.....		
8-Kendinizi ikamet ettiğiniz yere ait hissediyor musunuz?				Evet Hayır Kısmen
9- Kuruluşundan bu yana Yabancılar Meclisinin etkisinin arttığını düşünüyor musunuz?				Evet Hayır
<i>9a- Yanıtınız evet ise neden?</i>				
<i>9b- Yanıtınız hayır ise neden?</i>				
10-Yabancılar Meclisinde ağırlıklı olarak hangi konular görüşülmektedir?	.....		
11-Yabancılar Meclisi'nde görüşülüp ele alınan konuların hepsi karar sürecinde belediye yönetimi tarafından dikkate alınmakta mıdır?				Evet Hayır Kısmen
12-Yabancılar Meclisi sizin yerel siyasete katılımınızı sağlamakta mıdır?				Evet Hayır Kısmen
<i>12a-Yanıtınız evet ise sizce bu düzey yeterli midir?</i>				
13-Türkiye'de yerel seçimlerde seçme ve seçilme hakkınız olsun ister misiniz?				Evet Hayır
14-Eğer <u>seçme hakkınız olsaydı</u> belediye başkanını seçmek için seçimlere katılır mıydınız?				Evet Hayır
15-Eğer <u>seçme hakkınız olsaydı</u> belediye meclis üyelerini seçmek için seçimlere katılır mıydınız?				Evet Hayır
16-Eğer <u>seçilme hakkınız olsaydı</u> belediye başkanı olmak için seçimlere katılmak ister miydiniz?				Evet Hayır
17-Eğer <u>seçilme hakkınız olsaydı</u> belediye meclis üyesi olmak için seçimlere katılmak ister miydiniz?				Evet Hayır
18-Eğer seçme hakkınız olsaydı, sizinle aynı uyrukluğa sahip bir adayı seçmeyi tercih eder miydiniz?				

<i>18a- Yanıtınız evet ise neden?</i>
<i>18b- Yanıtınız hayır ise neden?</i>
19-Çifte vatandaşlık kapsamında Türk vatandaşı olmak ister misiniz? Evet Hayır
19a-Evet ise neden? 1- seçme ve seçilme hakkı için 2- mülkiyet hakkı için 3- çalışma hakkı için 4- diğer..... 18b-Hayır ise neden?
20-Belediye meclis üyelerini veya belediye başkanını seçmek veya bu makamlara seçilmek için çifte vatandaş olmak yerine yalnızca kendi uyruğunuzu mu muhafaza etmek istersiniz? Evet Hayır

EK 3

Anket Formu (İngilizce)

1-Age:	a) 18-30	b) 31-50	c) 51-60	d)
2-Sex:	a) Female	b) Male		
3-Occupation:	.....		
4-Nationality:	.....		
5-Do you have more than one nationality?		Yes	No	
<i>5a-Is your answer is yes, what are your nationalities?</i>	1.....			
	2..... 3.....			
6-How many years do you reside in Turkey?	.....		
7-How many years do you reside in Alanya?	.....		
8-Do you feel belong to the local area that you reside in?		Yes	No	Sometimes
9-Do you think that the Foreign Residents Committee has gained power since the establishment?		Yes	No	
<i>9a-If your answer is yes, why?</i>	.....		
<i>9b-If your answer is no, why?</i>	.....		
10-What are the main subjects that are discussed in Foreign Residents Committee?	.....		
11-Do you think that the Local Government pay attention to the subjects that are discussed in Foreign Residents Committee?		Yes	No	Sometimes
12-Does Foreign Residents Committee ensure your participation to the local politics?		Yes	No	Sometimes
<i>12a-If your answer is yes, is this level sufficient?</i>	.....		
13-Do you want to vote and stand for local elections in Turkey?		Yes	No	
14-If you have the right, do you want to vote in mayor election?		Yes	No	
15-If you have the right, do you want to vote in municipality councillor election?		Yes	No	
16-If you have the right, do you want to stand for local election to be mayor?		Yes	No	
17-If you have the right, do you want to stand for local election to be municipality councillor?		Yes	No	
18- If you have the right , do you prefer to vote for a candidate whose nationality same with yours?		Yes	No	
<i>18a-If your answer is yes, why?</i>	.....		
<i>18b- If your answer is no, why?</i>	.....		

19-Do you want to have Turkish nationality within the scope of dual citizenship?	Yes	No
<p><i>19a-If your answer is yes, why?</i></p> <p>1- for the right of voting and standing for election</p> <p>2- for the property rights</p> <p>3- for the right of working</p> <p>4- other?.....</p> <p><i>19b- If your answer is no, why?</i></p>		
20-Do you prefer to remain your nationality instead of being a dual citizenship to vote and stand to local election in Turkey?	Yes	No