

**AVRUPA KONSEYİ YABANCILARIN YEREL DÜZEYDE KAMU
HAYATINA KATILMA SÖZLEŞMESİ ÇERÇEVESİNDE
DANIŞMA KURULLARI OLUŞTURULMASI: ALANYA
YABANCILAR MECLİSİ**

ESTABLISHING LOCAL CONSULTATIVE BODIES UNDER
THE FRAMEWORK OF THE COUNCIL OF THE EUROPEAN
CONVENTION ON THE PARTICIPATION OF FOREIGNERS IN
PUBLIC LIFE AT LOCAL LEVEL: ALANYA FOREIGNER'S
COUNCIL

Yrd. Doç. Dr. Necla ÖZTÜRK¹

ÖZET

1992 yılında imzaya açılan Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi Türkiye tarafından henüz kabul edilmemiş olmakla birlikte, yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılımını destekleyen hükümler içermesi bakımından önemlidir. Sözleşmede yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılımı; ifade özgürlüğü, dernek kurma, toplantı yapma, danışma kurulları oluşturma ve yerel seçimlerde seçme-seçilme hakkının tanınması suretiyle sağlanmaya çalışılmıştır. Türk pozitif hukukunda bu konuların hemen hepsine ilişkin düzenlemeler yer almakla birlikte, yerleşik yabancıların danışma kurulları kurarak yerel yönetimlere katılması, Avrupa ülkelerinin aksine, ülkemizde sıklıkla rastlanan bir durum değildir. Nitekim yerleşik yabancıların danışma kurulları kurarak yerel yönetime katılımının ilk ve tek örneği, Alanya Yabancılar Meclisi'dir.

Anahtar Kelimeler: *Yerleşik Yabancı, Dernek Kurma-Toplantı Yapma Özgürlüğü, Seçme ve Seçilme Özgürlüğü, Yabancıların Yerel Yönetimlere Katılması, Alanya Yabancılar Meclisi.*

ABSTRACT

The Council of European Convention on Participation of Foreigners in Public Life at Local Level was signed in the year 1992, although it has not yet been accepted by Turkey but it has compelling and critical provisions dealing with the participation of foreigners in public life at the local level. The Convention established the participation of foreigners in public life at local level through the following measures and means: by freedom of expression, freedom of association, freedom of assembly and the right to vote and be elected in local election(s). Even though these regulations are present in Turkish Law and the condition in Turkey is not to establish local

¹ Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi Çerçevesinde Danışma Kurulları Oluşturulması: Alanya Yabancılar Meclisi

consultative bodies for foreigners, unlike European countries. Alanya Council of Foreigners' is the first and only example of participation in local government by local consultative bodies.

Key Words: *Resident Aliens, Freedom of Association and Assembly, Freedom to Vote and be Elected, Foreigners Participation in Local Government, Alanya Council of Foreigners.*

GİRİŞ

Avrupa Konseyi bünyesinde yer alan Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi (CDLR) yerel yönetimleri temsil eden bir kurumdur. Kongrenin birbirini izleyen ve tamamlayan çalışmaları bulunmaktadır. Bu çalışmalardan biri de Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesidir (*Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level*: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm> Erişim tarihi: 12.03.2013. Sözleşmenin resmî olmayan çevirisi için bkz. Gül, 2004, 114 vd.). Sözleşme 5 Şubat 1992 tarihinde Fransa'nın Strazburg şehrinde Avrupa Konseyi'ne üye olan ve olmayan devletler için imzaya açılmış, 01 Mayıs 1997 tarihinde, dört devlet onayı koşulunun gerçekleşmesiyle yürürlüğe girmiştir. Ülkemizde pek bilinmeyen Sözleşmenin temelini, yerleşik yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılımını sağlayan hükümler oluşturmaktadır.

Bu makalenin amacı Sözleşme hükümlerini ve bu hükümlerin Türk pozitif hukukundaki karşılıklarını genel hatları ile ele almak, yerleşik yabancıların danışma kurulu kurarak kamu hayatına katılmasına ilişkin düzenlemenin, Türkiye'de ilk ve tek örneği olan Alanya Yabancılar Meclisini okuyucuya tanıtmak, böylelikle uygulamanın yaygınlaşmasına bir nebze olsun katkıda bulunmaktır.

Makalenin ilk bölümünde, önce Sözleşmenin amacı ve “*yerleşik yabancı*” kavramı üzerinde durulacaktır. Daha sonra Sözleşmenin I. Bölüm Kısım A, B ve C de düzenlenmiş olan ve Sözleşmenin temelini teşkil eden yerleşik yabancıların kamu hayatına katılımını sağlamaya yönelik hükümler; düşünce, toplanma ve dernek kurma özgürlükleri, danışma kurulları oluşturma, yerel seçimlerde oy kullanma hakkına ilişkin düzenlemelere değinilecektir. İkinci bölümde ise, Türk pozitif hukukunda Sözleşme hükümlerinin nasıl yer aldığı genel hatları ile anlatılacak, yerleşik yabancıların yerel düzeyde kamu hayatına katılımını sağlayan Danışma Kurullarının, şimdilik uygulamada, ilk ve tek örneğini teşkil eden Alanya Yabancılar Meclisi anlatılacaktır.

I. YABANCILARIN YEREL DÜZEYDE KAMU HAYATINA KATILMA SÖZLEŞMESİ

Son yıllarda Avrupa Birliği üyesi ülkelerde ikamet eden yabancı sayısında belirgin bir artış gözlenmektedir. Bu artış siyasi, insanî, ekonomik nedenlerin yanında, serbest dolaşım özgürlüğünün sonucu artan sayıda yabancının başka ülkelerde yaşama arzusundan da kaynaklanmaktadır. Bu durum hükümetler ve kamu görevlilerini, yabancının toplumla bütünleşmesi sorunu ile karşı karşıya bırakmaktadır (Explanatory Report: Par. 1-2).

Toplumla bütünleşmeyi sağlayan ya da kolaylaştıran en önemli araç telsik yoluyla vatandaşlık kazanmak olsa da, her zaman yabancılardan vatandaşlığını değiştirmesi istenemez. Bu nedenle, vatandaşlığını değiştirmeyen yabancının yerel kararlara katılımını sağlayan yollar araştırılmalıdır. Bu amaç Avrupa Konseyinin Tüzüğü ve onun ekinde yer alan evrensel ve bölünmez insan hakları, temel özgürlükler, bireysel ve siyasi özgürlük, hukukun üstünlüğü gibi demokrasinin temelini teşkil eden değerler ışığında hayatî önemi haizdir. Bu nedenle, Parlamenterler Meclisi göçmen işçilerin durumu ve yabancının siyasi hakları konusunda harekete geçme ihtiyacı duymuştur. Benzer şekilde Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı da bu konuda yerel düzeyde sorunların çözümüne ilişkin bir dizi karar almıştır. Son olarak Avrupa Bakanları Yerel Yönetimler konusunda benzer temalı konferanslar düzenlemiştir (Explanatory Report: Par. 3-4-5. Bu konudaki metin ve kararlar için bkz. Toprak, 2005: 1 vd; Yontar, 2011: 33 vd. Ayrıca yerel yönetimler konusunda Avrupa Konseyi tarafından hazırlanan sözleşmeler için bkz. Köşger / Haktankaçmaz, 2011: 50-53). Avrupa Konseyi çerçevesinde yapılan bu girişimler, yerleşik yabancının yerel düzeyde kamu hayatına katılmasını, yerel karar alma sürecinde mümkün olduğunca var olmalarını sağlamaya yöneliktir (Explanatory Report: Par. 6). Zira özellikle demokratik toplumlarda kamusal hayata katılım istekliliği giderek önem kazanmakta ve Yeni Dünya düzeni temsil konusunu sadece vatandaşlara tanınmış bir hak olmaktan çıkarmaktadır (Toprak, 2009: 103). Bu saiklerle hazırlanan Yabancının Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi 1997 yılında yürürlüğe girmiştir. Başka bir anlatımla, konu ile ilgili yapılan tüm çalışmalar bu Sözleşme ile somutlaşmış olmaktadır (Sözleşmenin ayrıntılı tarihçesi için bkz. Explanatory Report: Par. 1-21).

Sözleşme önsöz ve 19 maddeden oluşmaktadır. Önsözde insan onuruna dayanan temel hak ve özgürlüklerin evrensel ve bölünemez olduğu vurgulanmış, bu nedenle Sözleşme'nin, İnsan Hakları ve Temel Özgürlüklerin Korumasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi (<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> Erişim tarihi: 11.03.2013) hükümleri dikkate alınarak hazırlandığı belirtilmiştir. Nitekim Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi olarak anılan bu Sözleşmenin 10. maddesinde düzenlenen ifade özgürlüğü, 11. maddesinde düzenlenen toplantı ve dernek kurma özgürlüğü, 16. maddesinde düzenlenen yabancıların siyasi haklarına ilişkin hükümler doğrultusunda düzenlemelere yer verilmiş ve bu haklar güvence altına alınmıştır.

Üç bölümden oluşan Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılması Sözleşmesinin ilk bölümünde, Avrupa Konseyi üye devletlerinde yaşayan yabancıların yerel düzeyde yönetime katılımını sağlamaya yönelik hükümler yer almaktadır. Bu bölüm Sözleşmenin ana çerçevesi ve temelini teşkil etmektedir. Birinci bölüm kendi içinde üç kısma (A, B, C olarak) ayrılmıştır. Kısım A, düşünce, toplanma ve dernek kurma özgürlüğüne, Kısım B yerleşik yabancıların yerel düzeyde danışma kurulları kurma özgürlüğüne, Kısım C ise, yerel seçimlerde oy hakkına ilişkin düzenlemeler içermektedir. Böylelikle yerleşik yabancıların siyasal haklarının aşamalı olarak güçlendirilmesine yönelik hukuksal düzenlemeler bu bölümde yer almış bulunmaktadır. Sözleşmenin ikinci bölümünde, yabancıların yerel kamusal yaşam konusundaki yükümlülük ve haklarına ilişkin hükümler, son bölümde ise, Sözleşmeyi onay, kabul ve uygun bulmaya ilişkin usûl işlemleri konusunda düzenleme bulunmaktadır.

A. Sözleşmenin Amacı

Sözleşmenin amacı önsözde açıklanmıştır. Buna göre, Sözleşmeyi imzalayan devletler öncelikle Avrupa Konseyinin amacını göz ardı etmemelidirler. Bu amaç, üyelerin ortak miraslarını oluşturan fikir ve ilkeleri korumak, uygulamak, insan haklarına ve temel özgürlüklere saygı duyarak ekonomik ve sosyal gelişmelerini sağlamak, üyeler arasında daha sıkı işbirliği gerçekleştirmektir. Avrupa toplumlarında yabancıların ikametleri süreklilik arz etmektedir; bu nedenle yerleşik yabancıların vatandaşlarla aynı görevlere tabî tutuldukları bir gerçektir. Yabancıların yerel toplumların yaşamına ve gelişimine etkin olarak katılması, özellikle yerel kamu işlerine katılma olasılıklarının artırılması geliştirilmelidir (Explanatory Report: Par. 22). Sözleşmenin bir diğer amacı da, yerel düzeyde danışma kurulları kurulması konusunda tarafları cesaretlendirmek, böylelikle bölgede yaşayan yerleşik yabancı ile yerel yönetimler arasında diyalogu garanti altına almak, uyumu sağlamaktır (Lund, 3).

B. Yerleşik Yabancı Kavramı

Türk yabancılar hukukunda yer almayan yerleşik yabancı kavramı genellikle kamu yönetimi doktrininde ele alınmış ve farklı tanımlar yapılmıştır. Bir görüşe göre *Türkiye'ye kendi rızası ile gelerek yerleşen, taşınmaz mal edinen ve Türkiye'yi yakın ilişkiler kurduğu yer sayan ve ekonomik-sosyal anlamda yaşamak için hayatının merkezî haline getiren yabancıya "yerleşmiş sayılan yabancı"* denir (Toprak, 2008: 431; Toprak/Karakurt, 2009: 2 dñn. 7). Bir diğer görüşe göre, yerleşik yabancı ile göçmen mantık ve anlam olarak aynı anlama gelmekte olup, *göçmen göçmüş olan kişi için kullanılan bir terim iken, göçmenin göçmüş olduğu yerde doğup büyüyen ve yaşayan ikinci veya üçüncü kuşak için yerleşik yabancı* terimi kullanılması yerinde olacaktır (Yontar, 2011: 23). Bir diğer tanıma göre ise *yerleşik yabancı, ülkenin vatandaşı olmadığı halde hayatının belirli bir dönemini o ülkede geçirmiş olan, ülkeye veya bölgeye ekonomik, sosyal ve kültürel yönden katkısı olan kişidir* (Aydın: 2009, 11-12). Konu ile ilgili bir diğer tanım da Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumunun (USAK) "*Yerleşik Yabancıların Türk Toplumuna Entegrasyonu*" konulu proje raporunda yer almaktadır. (<http://www.usak.org.tr//dosyalar/rapor/0PDO9qYBIcxEANhUqvqCcVtZLBFEXp.pdf> Erişim tarihi: 10.02.2012). Rapordaki tanıma göre, *daha önce Türkiye'de ikamet etmediği ve Türk vatandaşı olmadığı halde, hayatının belli bir döneminde Türkiye'ye yerleşen Türkiye'de mal- mülk edinen veya uzun süreliğine kiralayın ve yılın en azından yarından fazlasını Türkiye'de geçiren kişiye yerleşik yabancı* denir.

Görüldüğü gibi yapılan yerleşik yabancı tanımlarında ya yabancının ikamet etme ya süre ya taşınmaz mal edinme ya da göçmen ailenin kuşağından olma gibi kriterler belirlenmiştir. Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesinde ise yabancının yasal olarak ülkede bulunuyor olması yeterli görülmüştür. Nitekim Sözleşmenin ikinci maddesinde *yerleşik yabancı* tanımı, *devletin vatandaşı olmayan ve o devlet sınırları içinde yasal olarak bulunan kişi* şeklinde yapılmıştır. Tanımda ikamet etme ya da süre koşulu yer almamakta, ülkede yasal olarak bulunmak yeterli görülmektedir. Ancak, ülkeye usulüne uygun olarak giriş yapmış turistler de yasal olarak bulunmaktadırlar. Bu nedenle, kanımızca Sözleşme veya doktrindeki kriterler yerine yabancının *Türkiye'ye yerleşme niyeti* kistasının esas alınması yerinde olacaktır. Yerleşme niyeti, her somut olayda durumun özelliğine göre belirlenebilir. Bu belirleme yapılırken, yabancının ikamet tezkeresinin süresi, yaşadığı ülkenin dilini bilip bilmemesi, ülkede yaşama süresi, aile üyelerinin nerede yaşadığı, varsa çocuklarının eğitimine nerede devam ettiği, yatırım yapıp yapmadığı vs gibi kriterler değerlendirilebilir. Bu noktada şu soru akla gelebilir. Göçmen ile yerleşik yabancı arasındaki fark nedir? Nitekim göçmen tanımının ayırt edici unsurlarından biri de yerleşme niyetinin bulunmasıdır. Şöyle ki, İskân Kanununun (RG: 26/9/2006-26301) 3. maddesine göre göçmen, *Türk soyundan ve Türk kültürüne bağlı olup, yerleşmek amacıyla tek başına veya toplu halde*

Türkiye'ye gelip bu Kanun gereğince kabul olunanlardır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, göçmen de Türkiye'ye yerleşme niyeti ile gelmektedir ancak göçmen, *Türk soyundan gelme ve Türk kültürüne bağlı olmak* durumundayken, yerleşik yabancı için böyle bir koşul bulunmamaktadır. (İskân Kanunu çerçevesinde göçmen tanımı, türleri ve göçmen-mülteci tanımları arasındaki farklar konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. Öztürk, 2007: 250-256).

C. Sözleşme Hükümleri

Sözleşmede yabancıların kamu hayatına katılımını sağlamak üzere, düşünce özgürlüğü, toplantı yapma ve dernek kurma, danışma kurulları oluşturma, yerel seçimlerde seçme-seçilme hakkının tanınmasına ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, Sözleşmenin 3. maddesine göre, taraf devletler, olağanüstü ve savaş halleri hariç olmak üzere, kendi vatandaşlarına sağladığı koşulları yerleşik yabancılara da sağlamayı taahhüt etmektedir.

Bu düzenlemeden şöyle bir sonuca ulaşmak mümkündür. Sözleşmeye taraf devletler istisnâ haller dışında vatandaşlarına tanıdığı hakları yabancılara da tanımalıdır. Sözleşmede hüküm altına alınmış haklar ise yabancılar bakımından zaten güvence altına alınmıştır.

1. DÜŞÜNCE-TOPLANTI YAPMA ve DERNEK KURMA ÖZGÜRLÜĞÜ

Yerleşik yabancıların düşünce, toplantı yapma ve dernek kurma özgürlükleri, Sözleşmenin 3. maddesinde düzenlenmiştir.

Maddenin (a) bendinde ifade özgürlüğünün kapsamı belirtilmiştir. Buna göre, ifade özgürlüğü, bilgi veya fikirlerin, kamu makamlarının müdahalesi olmadan ve sınır gözetmeden gönderilmesi ve alınmasıdır. Bu hüküm Sözleşmeye üye devletlerin radyo, TV veya sinema yayınlarında lisans talep etmesine engel teşkil etmez.

Maddenin (b) bendi yerleşik yabancıların barışçıl yollarla toplantı yapmak, kültürel kimliklerini korumak ve devam ettirmek için dernek kurma, derneğe üye olma, sendikalara üye olma haklarına engel olunamayacağını belirtmektedir. Bu maddede düzenlenmiş haklar, kamu güvenliği, kamu sağlığı, kamu etiği, suç işlenmesinin önlenmesi gibi nedenlerle sınırlamalara tabî tutulabilir. Bu sınırlamalar ülkeden ülkeye farklılık gösterebileceğinden, Sözleşmeye uyulmaması halinde neden uyulmadığının gerekçesi açıklanmalıdır (Explanatory Report: Par. 27). Söz konusu haklar bakımından amaç ne olursa olsun, yerleşik yabancı, vatandaştan farklı bir muameleye tabî tutulmamalıdır (Explanatory Report: Par. 28).

Öte yandan, yerleşik yabancılar dernek kurma hakkını kullanırken, yerel yönetimlerle ilişkilerini geliştirme ve menfaatlerini koruma amacı taşımalıdır (Explanatory Report: Par. 30).

2. DANIŞMA KURULLARI KURMA

Sözleşmenin 5. maddesi, yerleşik yabancıların yoğun olarak yaşadığı bölgelerde yerel yönetimlerin danışma kurulları oluşturmaları gerektiğini vurgulamaktadır.

En basit tanımıyla Danışma Kurulu, yerel düzeyde kurulan, seçilmiş temsilciler ile yerel yabancılar arasında danışma ortamını sağlayan demokratik bir kuruldur (Gsir / Martiniello, 2004: 11). Danışma Kurulları yabancı nüfusun yoğun olduğu çok kültürlü şehir ve ilçelerde sosyal ve siyasî birleşmeyi sağlaması bakımından çok önemlidir. Farklı devlet vatandaşlarının barış içinde birlikte var olmasını, yabancı ile vatandaş arasındaki iletişimi, dayanışma ve diyalog ortamını kolaylaştırır. Böylelikle, yerel demokrasinin tüm toplum yararına gelişmesinde katalizör görevi üstlenir (Gsir / Martiniello, 2004: 7).

Danışma Kurullarının ilk örneği 1968 yılında Belçika'da "*Belediye Göçmen Danışma Kurulu*" adı ile kurulmuştur. Bu Kurulların sayısı büyük bir hızla artmış, 1970'li yılların başında Belçika'da bu sayı 20'nin, Almanya'da 600'ün üstüne ulaşmıştır. Lüksemburg'da ise her belediyede bir tane olmak üzere Danışma Kurulu kurulmuştur. Kurul üyeleri genellikle bölgede yaşayan farklı devlet vatandaşlarının derneklerinin ya da birliklerinin temsilcilerinden oluşmaktadır. Bazen seçilmiş yabancılar belediye ya da bölge kurul üyesi olarak görev yaparlar. Böylelikle kurul üyeleri görüşlerini doğrudan yetkililere aktarabilmektedir. Bu uygulama Fransa'da 1970 ile 1990 tarihleri arasında yedi şehirde, İtalya'nın Turin ve Almanya'nın Hesse şehirlerinde uygulanmıştır (Lund, 2-3). Avrupa'da yerleşik yabancılar danışma kurullarının pek çoğu yerel düzeyde (Strasbourg, Stuttgart, Liege, Aarhus, Barcelona, Turin örneklerinde olduğu gibi) pek azı bölgesel düzeydedir (Almanya ve Belçika topluluklarında olduğu gibi).

Danışma Kurullarının amacı, yerel halk ve yerel yönetim ile yerleşik yabancılar arasında bağ kurulmasını kolaylaştırmak, yerleşik yabancıların kamu yaşamında kendilerini ilgilendiren konularda fikirlerini, taleplerini ve endişelerini dile getirmelerine olanak sağlamaktır. Böylelikle yerleşik yabancıların toplumla bütünleşmesi kolaylaşmış olacaktır (Explanatory Report: Par. 34). Bazı ülkelerde yerleşik yabancıların danışma kurulları oluşturabilmesi için belli oranda nüfusa sahip olmaları gerekmektedir. Örneğin, Lüksemburg'da bölge nüfusunun %20'si yerleşik yabancı olan belediyelerde yerleşik yabancılar danışma kurulu kurabilmektedir (Explanatory Memorandum: 3). Ancak Avrupa'da yerel yönetimlerin boyutu büyük farklılıklar gösterdiği için, danışma kurulunun atanmasına karar verirken yerleşik yabancı sayısı ya da nüfusa oranı konusunda kesin bir koşul ileri sürmek mümkün değildir. Şüphesiz bu konuda karar verme yetkisi her devletin münhasır yetkisindedir (Explanatory Report: Par. 34).

3. YEREL SEÇİMLERDE OY KULLANMA HAKKI

Yerleşik yabancıların yerel seçimlerde oy kullanma hakkı Sözleşmenin 6. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, ülkede beş yıl boyunca yasal ve sürekli ikamet eden yerleşik yabancılara yerel seçimlerde seçme-seçilme hakkı tanınmalıdır. Yerleşik yabancıların bu hakkı kullanabilmesi için, o devlet vatandaşlarının bu hakkı kullanabilmek için sahip olması gereken koşulları sağlıyor olması yeterlidir. Ayrıca 7. maddeye göre taraf devletlerin beş yıllık ikamet etme koşulunun süresini anlaşılarak kısaltması mümkündür. Beş yıllık sürenin yerleşik yabancıların yerel topluma ve siyasî olaylara aşına olabilmesi için yeterli bir süre olduğu kabul edilmiştir (Explanatory Report: Par. 36).

Sözleşmenin hazırlanış aşamasında, yerleşik yabancılara yerel seçimlerde oy kullanma hakkı tanınmasına ilişkin hükmün “*karşılıklılık esası*” çerçevesinde ya da “*Avrupa Konseyi ülke vatandaşlarına*” tanınması tasarlanmıştır. Ancak taslak üzerinde tartışmalar yapılırken, Sözleşmenin A Kısmında olduğu gibi B ve C kısımlarının da tüm yerleşik yabancılara herhangi bir ayırım yapılmaksızın uygulanması tercih edilmiştir. Bu tercihi yapmada, pek çok üye devletin (Danimarka, İrlanda, Hollanda, Norveç, İsveç gibi) yerel seçimlerde yerleşik yabancıya zaten oy kullanma hakkı tanıyor olması etkili olmuştur (Explanatory Report: Par. 36).

II. TÜRK POZİTİF HUKUKUNDA SÖZLEŞME HÜKÜMLERİNE İLİŞKİN DÜZENLEMELER

Bu başlık altında, Sözleşmenin temel çerçevesini oluşturan düşünce, toplantı yapma ve dernek kurma özgürlükleri ile yerel seçimlerde oy kullanma hakkına ilişkin düzenlemeler ana hatları ile ele alınacak, Sözleşmenin 5. maddesinde düzenlenmiş olan yerleşik yabancıların yerel düzeyde temsilini sağlayan danışma kurulları kurulmasına ilişkin hüküm ile bunun ülkemizdeki örneği incelenecektir

A. Düşünce-Toplantı Yapma ve Dernek Kurma Özgürlüğü

Düşünce, toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma ve dernek kurma özgürlükleri, insan haysiyetiyle, insanın insan olma onuruyla bağdaşan haklardır. Zira bu tür haklarla düşünce açıklanabilir ve yayılabilir. Bu nedenle bu haklar kamu hakkı olarak adlandırılır. Kamu hakkı, bir bütün olarak topluma oranla kişinin yararlandığı ve kamu hukukunun doğrudan himayesinde olan haklardır (Altuğ, 1968: 107). Bu hakların kullanılmasında anayasa bakımından yabancı ile vatandaş arasında bir fark bulunmamaktadır; eşitlik ve genellik esası (tebayü temsil) benimsenmiştir. Ancak, yabancı ile vatandaş arasındaki bu eşitlik, Anayasanın 16. maddesine göre milletlerarası hukuka uygun olarak, kanunla sınırlandırılabilir.

1. Anayasa

Düşünce, insanın doğasında olan bir eylemdir, bu nedenle sınırlanamaz (Tiburcio: 2001, 177). Bu genel inanış 1982 Anayasası'na da yansımıştır. Anayasanın 25. maddesi düşünce ve kanaat hürriyetine ilişkin olarak **herkes**, *düşünce ve kanaat hürriyetine sahiptir. Her ne sebep ve amaçla olursa olsun kimse, düşünce ve kanaatlerini açıklamaya zorlanamaz; düşünce ve kanaatleri sebebiyle kınanamaz ve suçlanamaz* ifadelerini kullanmaktadır. Görüldüğü gibi, bu düzenlemede Anayasa koyucu “herkes” ifadesini kullanarak yabancı ile vatandaş arasında ayırım yapmamış, bu hak hem yabancı hem vatandaş için anayasal güvence altına alınmıştır.

Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti ise Anayasanın 26. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, *herkes, düşünce ve kanaatlerini söz, yazı, resim veya başka yollarla tek başına veya toplu olarak açıklama ve yayma hakkına sahiptir. Bu hürriyet resmî makamların müdahalesi olmaksızın haber veya fikir almak ya da vermek serbestliğini de kapsar. Bu fıkra hükmü, radyo, televizyon, sinema veya benzeri yollarla yapılan yayımların izin sistemine bağlanmasına engel değildir.* Görüldüğü gibi, Anayasadaki bu hüküm ile Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesindeki hüküm paralellik göstermektedir. Keza sırf yabancı olmalarından dolayı yabancıların düşüncelerini açıklayamaması ya da bunun yasaklanması kabul edilemez.

Anayasanın 34. maddesi toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma hakkını, 33. maddesi de dernek kurma özgürlüğünü düzenlemektedir. 34. maddenin birinci fıkrasına göre, *herkes önceden izin almaksızın, silabsız ve saldırsız olarak toplantı ve gösteri yürüyüşüne katılma ve yapma hakkına sahiptir.*

33. maddeye göre ise, *herkes önceden izin almaksızın dernek kurma, derneğe üye olma veya üyelikten çıkma hakkına sahiptir.*

Anayasada, toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme özgürlüğü ile dernek kurma özgürlüklerinin, ancak, millî güvenlik, kamu düzeni, suç işlenmesinin önlenmesi, genel sağlık ve genel ahlâk ile başkalarının hürriyetlerinin korunması sebepleriyle ve kanunla sınırlanabileceği de belirtilmiştir. Görüldüğü gibi bu sınırlamalar da Sözleşme hükümleri ile benzerlik taşımaktadır.

2. Yasal Düzenlemeler

Yabancıların toplantı ve gösteri yürüyüşü yapma özgürlüğü açısından Anayasadaki düzenlemeden farklı bir düzenleme içeren kanun 1983 tarihli 2911 sayılı Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkında Kanundur (RG: 08.10.1983-18185). Kanunun 3. maddesinde Anayasa hükmü tekrar edilmiştir. Maddeye göre, *herkes önceden izin almaksızın bu kanun hükümlerine göre silabsız ve saldırsız olarak kanunların suç saymadığı belirli amaçlarla toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkına sahiptir.* İkinci fıkrada ise yabancılar açısından sınırlama getirilmiştir. Buna göre, *yabancıların bu Kanun hükümlerine*

Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi Çerçevesinde Danışma Kurulları Oluşturulması: Alanya Yabancılar Meclisi

göre toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenlemeleri İçişleri Bakanlığının iznine bağlıdır. Yabancıların bu Kanuna göre düzenlenen toplantı ve gösteri yürüyüşlerinde topluluğa hitap etmeleri, afiş, pankart, resim, flama, levha, araç ve gereçler taşımaları, toplantının yapılacağı mahallin en büyük mülki idare amirliğine toplantıdan en az kırk sekiz saat önce yapılacak bildirimle mümkündür. Hükümden de anlaşılacağı üzere, yabancıların Türk vatandaşları tarafından düzenlenen toplantılara katılmaları için yazılı bildirim gerekmemekte, ancak bu tür toplantılarda halka hitap etmek ya da afiş, pankart, resim, flama gibi şeyler taşımak istemeleri halinde yazılı bildirimde bulunmaları gerekmektedir.

Bunun dışında, Kanunun 4. maddesinde düzenlenmiş bulunan haller (siyasî partilerin, kamu kurumu niteliğinde ki meslek kuruluşlarının, sendikaların, vakıfların, derneklerin, ticari ortaklıkların ve diğer tüzel kişilerin özel kanunlarına ve kendi tüzüklerine göre yapacakları kapalı yer toplantıları; kendi kural ve sınırları içinde kalmak şartıyla kanun veya gelenek ve göreneklere göre yapılacak toplantı, tören, şenlik, karşılama ve uğurlamalar; sportif faaliyetlerle, bilimsel, ticari ve ekonomik amaçlarla yapılan toplantılar; Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanların Devlet ve Hükümet işleri hakkındaki toplantı ve konuşmaları ile TBMM üyelerinin halk ile yapacakları sohbet niteliğindeki görüşmeler) bu Kanun hükümlerine tabi değildir. Bu tür toplantılarda yabancıların durumu, ilgili kanunlarda düzenlenmektedir, bu kanunlarla sınırlama getirilmiş olabilir.

Ayrıca Toplantı ve Gösteri Yürüyüşü Hakkında Kanunun 10. maddesi genel bildirim koşulunu düzenlemektedir. Maddeye göre, toplantı yapılabilmesi için, düzenleme kurulu üyelerinin tamamının imzalayacakları bir bildirim, toplantının yapılmasından en az kırk sekiz saat önce ve çalışma saatleri içinde, toplantının yapılacağı yerin bağlı bulunduğu valilik veya kaymakamlığa verilmelidir. Görüldüğü gibi, bildirim açısından yabancı ile vatandaş arasında bir ayırım bulunmamaktadır. Yabancıların bu haklardan yararlanmaları bildirim şartı ve İçişleri Bakanlığının izni ile mümkündür. Önce izin alınmalıdır, ancak izin ve bildirim aynı anda da alınabilmelidir.

Dernek kurma ve üye olma hakkına ilişkin olarak Dernekler Kanununda (RG: 23.11.2004-25649) düzenleme bulunmaktadır. 5253 sayılı Dernekler Kanunu, 04.11.2004 tarihli olup 3. maddesine göre, fiil ehliyetine sahip gerçek veya tüzel kişiler, önceden izin almaksızın dernek kurma hakkına sahiptir. Kurulu derneklere üye olma açısından da yabancı ile Türk vatandaşı arasında herhangi bir fark bulunmamaktadır. Böylelikle dernek kurma hürriyetinin kullanılmasında eşitlik, genellik ve serbestlik ilkeleri benimsenmiştir. 1983 tarihli mülga Dernekler Kanunu'nun 16. maddesinde yer alan yabancıların derneğe üye olabilmesi için Türkiye'de ikamet etme koşulu artık aranmamaktadır (Konu ile ilgili geniş bilgi için bkz. Tanrıbilir, 2000: 38-50).

B. Danışma Kurulları Kurma Özgürlüğü

1. Pozitif Düzenleme

Türk pozitif hukukunda yerel düzeyde temsil edilmeyi sağlamak üzere “*Danışma Kurulu*” adı altında oluşumlar kurulmasına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Her ne kadar yabancıların dernek kurmak suretiyle yerel düzeyde temsil edilmelerinin mümkün olduğu savunulabilirse de (Gül / İpek, 2006: 166) Belediye Kanunu’nun (RG: 13.07.2005-25874) 76. maddesinde düzenlenmiş olan Kent Konseyleri de adı “*Danışma Kurulu*” olmamakla birlikte işlevi bakımından aynı amaca hizmet etmektedir. Nitekim Belediye Kanunu’na göre, “*kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehriyet bilincinin geliştirilmesi, kentin bak ve bu kukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, besaf sorma ve besap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin, siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar*”. Bu bağlamda Kent Konseyi’nin yerleşik yabancıların yerel kamusal hayata katılımında ilk adımı teşkil eden bir yapı olduğu söylenebilir (Yontar, 2011: 138). Nitekim Kent Konseyi Yönetmeliği’nin (RG: 08.10.2006-26313) 6. maddesine göre, Kent Konseyi’nin, yerel düzeyde demokratik katılımın yaygınlaştırılması, hemşehriyet hukuku ve ortak yaşam bilincinin geliştirilmesi, **çok ortaklı ve çok aktörlü** yönetim anlayışının benimsenmesi, kente ilişkin temel stratejilerin belirlenmesinde **tüm kenti kapsayan ortak bir aklın oluşturmasına katkıda bulunmak**, yerellik ilkesi çerçevesinde **katılımcılığı, demokrasiyi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek** gibi görevleri bulunmaktadır. Bu düzenleme Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılmasına İlişkin Sözleşme’de düzenlenen yabancıların yerel düzeyde temsilini sağlayan Danışma Kurulları’nın kuruluş amacı ile paralellik göstermektedir.

Bunun yanı sıra, Kent Konseyi Yönetmeliği’nin 4. maddesinde meclis ve çalışma gruplarına ilişkin bir hüküm bulunmaktadır. Buna göre, meclis ve çalışma grupları, kadın ve gençlik meclisleri başta olmak üzere kent konseyinin görev alanlarında, **çeşitli toplum kesimlerinin kent yönetimine katkıda bulunmalarını**, kaliteli ve yaşanabilir bir kentin yönetiminde aktif rol almalarını hedefleyen ve gönüllülük esasına göre kurulmuş yapılardır.

Bütün bu düzenlemeler tek bir adresi işaret etmektedir: Her ne kadar 2005 tarihli Belediye Kanunu ve 2006 tarihli Kent Konseyi Yönetmeliği yürürlüğe girmeden önce, tamamen demokratik kaygılarla ve Almanya örneğinden esinlenerek kurulmuş olsa da, Antalya’nın Alanya ilçesinde kurulan *Alanya*

Yabancılar Meclisi. İlçede önemli bir nüfusa sahip yerleşik yabancıların kamu ve kent hizmetlerine katkıda bulunmalarını sağlamak ve taleplerini yetkililere iletmek amacıyla kurulan Meclisin kuruluş öyküsü, kısa geçmişi, üyelik koşulları gibi hususlar bundan sonraki başlığın içeriğini oluşturmaktadır.

2. Uygulama

Son yıllarda ülkemizin Ege ve Akdeniz bölgelerinin kıyı şehirlerine emekli yabancıların yerleşmek ya da uzun süreli yaşamak için gelmeleri sosyolojik araştırmalara konu olan bir gelişmedir (Toprak, 2009: 102). Antalya Emniyet Müdürlüğü'nden 10 Nisan 2013 tarihinde bilgi edinme kapsamında alınan verilere göre, 2013 yılı Mart ayı itibariyle Antalya ve çevre ilçelerde ikamet tezkeresine sahip yabancı nüfus 39.119'dur (Merkez: 23.325, Alanya: 8.282, Manavgat: 3.069, Kemer: 2.347, Serik: 1.212, Kaş: 643, Finike: 111, Kumluca: 83, Gazipaşa: 67, Kale: 21, Korkuteli: 8, Akseki: 1). Görüldüğü gibi Antalya merkezden sonra en fazla yabancı nüfusa sahip ilçe Alanya'dır.

Türk pozitif hukukunda yabancıların yerel yönetime katılmak amacıyla danışma kurulları kurmasına ilişkin herhangi bir hüküm bulunmadığını belirtmiştik. Ancak yabancı nüfusun yoğun olduğu bölgelerde, Avrupa ülkelerinde örnekleri görülen *Yabancılar Meclisi* modeline ya da benzer oluşumlara rastlanabilir. Bu modelin Türkiye'deki ilk ve tek örneği ise, Antalya'nın Alanya ilçesindeki '*Alanya Yabancılar Meclisi*' dir. Alanya Yabancılar Meclisi, başlangıçta, karşılıklı talep ve görüşlerin ortaya konduğu gayri resmî bir oluşum iken, Kent Konseyi Yönetmeliği'nin 2006 yılında yürürlüğe girmesi ile birlikte Alanya Kent Konseyi'nin çalışma gruplarından birisi olarak bugünkü halini almıştır (Yontar, 2011: 139).

a) Alanya Yabancılar Meclisi

aa) Kuruluş ve Tarihçe: Alanya'da Yabancılar Meclisi kurulması fikrinin tohumları, 2004 yılında dönemin belediye başkanının Almanya'nın Frankfurt şehrini ziyareti ile atılmıştır. Bu ziyaret sırasında, Frankfurt'ta ikamet eden yabancıların yerel yönetime katılmasına ilişkin modellere rastlanmış, bu uygulamadan etkilenilerek Alanya Belediyesi'nde de benzer bir yapının gerçekleştirilmesi konusunda harekete geçilmiştir. Böylelikle, 2004 yılının Ağustos ayında Alanya Belediyesi Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü'ne bağlı olarak *Yabancılar Meclisi* kurulmuştur (Bolat, Sözlü görüşme). Başlangıçta, tek amacı farklı ülkelerden gelen yerleşik yabancılar arasında iletişimi sağlamak olan Meclisin ilk toplantısına, Alanya'da ikamet eden, taşınmaz mal sahibi yabancılar davet edilmiş, beklenenin çok üstünde - altı yüzden fazla-, bir katılım ile toplantı gerçekleştirilmiştir. Katılımcılar, yılın büyük bir kısmını (altı aydan fazla) Alanya'da geçiren, üç ilâ beş yıldır Alanya'da ikamet eden, Türkçe konuşabilen yabancılar arasından yirmi kişiyi, Alanya Yabancılar Meclisi üyesi olarak belirlemişlerdir. Meclis üyelerinin farklı devlet vatandaşlarından oluşmasına özen gösterilmiş, böylelikle

Yabancılar Meclisi bölgede yaşayan Avusturya, Hollanda, Almanya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, İngiltere, Rusya, Macaristan, Norveç ve İsviçre vatandaşlarından oluşmuştur (Bolat, Sözlü görüşme). Daha sonraki toplantılarda, Yabancılar Meclisi'nin daha geniş kitlelere ulaşmasını sağlamak ve iletişimi kolaylaştırmak amacıyla Alanya'da bulunan yabancıların kurduğu dernek başkanlarının da üye olarak Meclise katılımı sağlanmıştır. Böylece, Meclisin faaliyetleri, bu derneklere üye olan yabancılara kolaylıkla ulaştırılabilmektedir.

2006 yılında, Yabancılar Meclisi üyeleri kendilerini Alanya'nın bir parçası olarak kabul ettiklerini ve '*yabancı*' olarak nitelendirilmekten rahatsız olduklarını ifade etmişler; bunun üzerine, aynı yıl, aylık genel katılımlı toplantıda, Mecliste alınan ortak kararlar, "*Yabancılar Meclisi*" yerine "*Yeni Alanyalılar Meclisi*" isminin kullanılmasına karar verilmiştir. Ancak resmî yazışmalarda halen '*Alanya Yabancılar Meclisi*' ifadesi kullanılmaktadır (Bolat, Kişisel görüşme, 2011).

bb) Amaç: Yabancılar Meclisi'nin kuruluş amaçları şu şekilde özetlenebilir:

- İlçede ikamet eden yerleşik yabancılar ile Alanya Belediyesi arasında iletişimi sağlamak,
- Yerleşik yabancıları hak ve sorumlulukları hakkında (sağlık harcamaları, emlak vergileri, telefon-su-elektrik abonelikleri, tapu işlemleri, ikamet tezkeresi gibi) ve karşılaştıkları sorunların çözümü konusunda bilgilendirmek, günlük hayatta karşılaşılabilecekleri sorunları tespit edip çözüm yolları aramak,
- Yerleşik yabancıların Alanya'ya uyum sağlamasına yardımcı olmak,
- Uluslararası bağları güçlendirmek, kültürlerarası yaklaşmayı sağlamak ve farklı kültürlerin tecrübelerinden yararlanarak, ilçenin tanıtımında rol üstlenmek,
- Belediye hizmetleri hakkında yabancıları bilgilendirmek (Bolat, Kişisel görüşme, 2011).

cc) Üyelik: Alanya Yabancılar Meclisi'ne üye olmak isteyen adaylar, her ay yapılan aylık Meclis toplantılarında kendilerini tanıtır, üyelik talebini ve neden üye olmak istediklerini açıklarlar. Yabancılar Meclisi üyeleri arasında yapılan oylamanın ardından aday, üye olarak kabul ya da reddedilir. İl Özel İdaresi ve Belediye Hizmetlerine Gönüllü Katılım Yönetmeliği (RG: 09.10.2005-25961) ekinde bulunan "gönüllü kartı" her üye için doldurulur; böylece üyelik gerçekleşmiş olur. Yabancılar Meclisi'nin ilk toplantısında seçilen üyelerin büyük bir kısmı ile daha sonra eklenen yabancı dernek başkanlarının üyelikleri ve görevleri halen devam etmektedir.

Meclis üyelerinin ölümü, geri dönmek üzere Alanya'dan ayrılması gibi hallerde üyelik sona erer. Ayrıca, Alanya Yabancılar Meclisi'nin amaçlarına uygun olmayan davranışta bulunduğu tespit edilen üyeler, yapılan oylamada alınan ortak kararla üyelikten çıkarılabilir (Bolat, Kişisel görüşme, 2011).

dd) Gündem ve Toplantı: Alanya Belediye binasında, ayda bir kez olmak üzere tüm üyelerin ve meclis başkanının katıldığı toplantılar düzenlenir. Toplantı gündemi Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü tarafından belirlenir. Gündemde genellikle, Yabancılar Meclisi'nin organize ettiği ya da katıldığı kültür sanat etkinlikleri, Alanya'nın ve Yabancılar Meclisi'nin yurt dışında tanıtımı, yurt dışından çeşitli nedenlerle gelen yabancı konukların karşılanması ve misafir edilmesi gibi konuların yanı sıra, ilçede yaşayan yabancıların karşılaştığı sorunlar -sürücü belgesi veya ikamet tezkeresi alma, taşınmaz mal edinme, gümrük işlemleri, eğitim, toplu taşıma, yerli halkla iletişim, sağlık ve sosyal güvenlik, elektrik-su aboneliği, çevre temizliği gibi- ele alınır. İlçede yaşayan yabancıların dilek, öneri ve şikâyetlerini ilettikleri ofiste tutulan kayıtlar Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü tarafından toplantı gündemine taşınır. Herhangi bir konuda üyeler bilgilendirme ihtiyacında iseler, konunun uzmanları Meclis toplantısına davet edilerek bu ihtiyaç karşılanır (Bolat, Kişisel görüşme, 2011).

ee) Karar Alma: Ayda bir kez yapılan genel toplantılarda gündemdeki konular görüşülür, üyelerin gündeme taşımak istediği diğer konular tartışılır ve konu üyelerin oyuna sunulur. Oylama sonucu alınan kararlar kayda geçirilir. Sosyal, kültürel, sanatsal etkinlik düzenleme kararları konusunda üyeler arasında işbölümü yapılır ve iş takvimi hazırlanır. Kararlarla ilgili Alanya Belediyesi'nin yapacağı çalışmalar varsa Belediye'nin Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü'ne gereği yapılmak üzere bilgi verilir. Alanya Yabancılar Meclisi'nde kararlar oy çokluğu ile alınır (Bolat, Kişisel görüşme, 2011).

ff) Uygulama: Haftanın iki günü (Pazartesi ve Perşembe) saat 10.00-12.00 arasında iki saat süreyle dönüşümlü olarak üyelere bir veya ikisi, Alanya Belediye binasında bulunan ofiste görev almaktadır. Söz edilen gün ve saatlerde ofiste görevli personelin bulunacağına ilişkin duyuru, yabancı dilde yayın yapan yerel gazetelerde ilân edilir. Böylelikle yabancıların yazılı, sözlü ya da telefonla dilek, şikâyet ve önerilerini yetkililere iletmeleri sağlanır. İletiler, Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü'ne bildirilir ve duruma göre ya konu Meclis gündemine taşınır ya da ilgili birimlerle iletişime geçilir ve sorunun çözümüne ilişkin çalışmalar yürütülür. Bu kapsamda farklı konularda farklı kurumlarla yazışmalar yapılmaktadır. Örneğin; yabancıların kısa süreli dış seyahatlerinde arabalarını Alanya'da teslim etmelerine ilişkin Alanya Emniyet Müdürlüğü'ne, sağlık sigortası için SGK'ya, yat limanına demirleyen tur teknelerinin denizi kirletmesini engellemek ve okul giriş çıkış saatlerinde öğrencilerin can güvenliğini sağlamak için okul yakınlarına polis ya da uyarıcı levha konulmasına ilişkin talep Alanya Kaymakamlığı'na bildirilmiştir. Ayrıca bu ve benzeri birçok konularda, birçok kuruma Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü tarafından resmî yazı gönderilmiş ve sorunların çözümü sağlanmıştır (Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Faaliyet Raporu, 2010).

gg) Bazı Etkinlikler: Yabancılar Meclisi üyeleri ilçede yaşayan yabancılar ve Alanya halkı ile birlikte kültürel, sanatsal, bilimsel, siyasal, sosyal birçok alanda çeşitli etkinlikler düzenlemektedir. Düzenlenen bu etkinliklerle Yabancılar Meclisi hem yerel hem ulusal hem de uluslararası medyada yer almakta ve Alanya ilçesiyle birlikte Alanya Yabancılar Meclisi'nin çeşitli platformlarda tanınması sağlanmaktadır (Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Basın Bülteni, 2010)ⁱⁱ.

Geniş bir vizyona sahip Belediye Başkanının girişimiyle tamamen kendiliğinden gelişen bir usûl ve demokratik kaygılarla kurulan Alanya Yabancılar Meclisi 2004 yılından beri çalışmalarını başarı ile sürdürmektedir. İhtiyaç duyulan şehirlerimizde bu tür kuruluşların artırılmasının yararlı olacağı kanısındayız.

C. Yerel Seçimlerde Oy Kullanma Hakkı

1. Anayasa

Türk pozitif hukukunda yabancıların oy kullanması konusundaki temel metin şüphesiz 1982 tarihli Anayasadır. Anayasada, siyasî haklar ve ödevler başlığı altında, seçme-seçilme, siyasî faaliyette bulunma, parti kurma, partilere girme ve ayrılma, kamu hizmetlerine girme, vatanî görev (askerlik), vergi hak ve ödevi, dilekçe hakkı gibi konular düzenlenmiştir.

Anayasanın seçme, seçilme ve siyasî faaliyette bulunma haklarını düzenleyen 67. maddesine göre, '*Vatandaşlar, kanunda gösterilen şartlara uygun*

olarak seçme, seçilme ve bağımsız olarak veya bir siyasî parti içinde siyasî faaliyette bulunma ve halkoylamasına katılma hakkına sahiptir'. Türk doktrininde baskın görüşe göre Anayasa'da seçme seçilme hakkı sadece Türk vatandaşlarına tanınmıştır; yabancılar bu haklardan yararlanamazlar (Altuğ, 1968: 99; Çelikel/Gelgel, 2012: 278; Çiçekli, 2012: 163; Tekinalp, 1975: 34).

2. Yasal Düzenlemeler

6458 sayılı Yabancılar ve Uluslararası Koruma Kanunu (RG: 11.04.2013-28615) 4 Nisan 2013 tarihinde kabul edilmiştir. Kanunun 42. maddesinde süresiz ikamet iznine ilişkin olarak şu hüküm yer almaktadır. *Türkiye'de kesintisiz en az sekiz yıl ikamet izniyle kalmış olan ya da Göç Politikaları Kurulunun belirlediği şartlara uyan yabancılar, Bakanlığın onayıyla valilikler tarafından süresiz ikamet izni verilir.* Kanuna göre, süresiz ikamet izni bulunan yabancılar **seçme ve seçilme hakkı** saklı kalmak ve bu hakların kullanımında ilgili mevzuat hükümlerine tâbi olmak şartıyla, Türk vatandaşlarına tanınan haklardan yararlanırlar. Görüldüğü gibi, Kanuna göre süresiz ikâmet izni olan yabancılar dahi seçme-seçilme hakkından yararlanamayacaklardır. Benzer şekilde, Siyasî Partiler Kanunu'nda (RG: 24.4.1983-18027), Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkında Kanun'da (RG: 2.5.1961-10796), Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'da (RG: 18.01.1984-18285) seçme ve/veya seçilme hakkı Türk vatandaşlarına bahsedilmiştir. Türk pozitif hukukunda yerel ve/veya genel seçimlerde seçme-seçilme hakkı Türk vatandaşlarına tanınmış bir haktır. Pek çok Avrupa ülkesinde yaygınlaşan yabancılar yerel seçimlerde seçme hakkının tanınması eğilimi Türk yabancılar hukuku açısından yasal değişiklikleri gerektirmektedir.

Belediye Kanunu'nun (RG: 13.07.2005-25874) 13. maddesine, göre, *“herkes ikamet ettiği beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme ve belediye idaresinin yardımlarından yararlanma hakları vardır...”*. Görüldüğü gibi, Belediyeler Kanunu hemşehri statüsünün tanınmasında vatandaş-yabancı ayrımı yapmamış, genellik eşitlik ilkesini benimsemiştirⁱⁱⁱ. Hemşehri olabilmek için beldede ikamet etme koşulu yeterli olup, bu koşulu yerine getiren yabancılar belediye karar ve hizmetlerine katılma hakkı tanınmıştır. Bu hükmün Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi'ndeki yerleşik yabancı tanımı ile paralellik arz ettiğini görüyoruz. Nitekim Sözleşme'de de yerleşik yabancı olabilmek için ülkede yasal olarak bulunuyor olmak yeterli görülmektedir.

SONUÇ

Günümüzde küreselleşmenin ve teknolojinin etkisiyle ülkelerarası hareketlilik fazlaşmış, bunun sonucu olarak pek çok ülkede yabancı nüfus artış göstermeye başlamıştır. Bu durum ülkede yaşayan yerleşik yabancılar için yasal düzenleme yapma ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Nitekim bu gelişme milletlerarası sözleşmelere de yansımıştır. 1992 yılında imzaya açılan Avrupa Konseyi *Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi* yerleşik yabancıların kamu hayatına katılmasını sağlamaya çalışan düzenlemeler içermesi bakımından önemlidir. Nitekim yerleşik yabancılar yerel yönetimler tarafından alınan kararlarda ve günlük yaşamı ilgilendiren konularda -barınma, eğitim, yerel olanaklar, toplu taşıma araçları, kültür ve spor tesisleri gibi- kararlara katılabilmeli veya en azından etkileyebilmelidir. Dahası yerleşik yabancılar yaşadıkları toplumun yaşamı ve refahı için aktif rol oynayabilmelidir. Bu nedenle, özellikle gelişmiş demokrasilerde yerleşik yabancıların karar alma sürecine katılmalarını sağlayan oluşumlar önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlere demokratik katılım modellerinden biri de Yabancılar Meclisi modelidir. Ülkemizde bu modelin yansımaları Alanya Yabancılar Meclisi oluşturmaktadır. Yabancı ülkelerdeki benzer uygulamalardan esinlenilerek, bölgede yaşayan yabancı nüfusun yoğunluğunun etkisi ve ihtiyaçlar göz önüne alınarak kurulan Meclis, kuruluş amacı doğrultusunda ve gönüllülük esası çerçevesinde çalışmalarına devam etmektedir. Alanya Yabancılar Meclisi ülkemizde ilk örnek olmasına rağmen sağlanan başarı takdire şayandır. Bu nedenle, uygulamanın geliştirilerek yaygınlaştırılması yerinde olacaktır. Ayrıca, Avrupa Konseyine üye Türkiye'nin, Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılması Sözleşmesi'ne taraf olma konusunu da değerlendirmesi yararlı olacaktır kanısındayız.

KAYNAKLAR

- ALTUĞ, Yılmaz (1968) *Yabancıların Hukuki Durumu*, İstanbul.
- AYDIN, Tuğba (2009) *Türk İdare Sisteminde Yerleşik Yabancılara Yönelik bir İdari Örgütlenme Modeli: Göçmen Ofisleri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Antalya,
- BOLAT, Nimet (2011) Sözlü görüşme, Alanya.
- ÇELİKEL, Aysel / GELGEL ÖZTEKİN, Günseli (2012) *Yabancılar Hukuku*, B. 18, İstanbul.
- ÇİÇEKLİ, Bülent (2012) *Yabancılar Hukuku*, B. 3, Seçkin Yayınları, Ankara.

Avrupa Konseyi Yabancıların Yerel Düzeyde Kamu Hayatına Katılma Sözleşmesi Çerçevesinde Danışma Kurulları Oluşturulması: Alanya Yabancılar Meclisi

GÜL, Hüseyin / İPEK, Aydın (2006) *Avrupa Konseyi Felsefesinde Yabancılar*, Prof. Dr. Mehmet Ali Göktaş'a Armağan (Ed: Zerrin Toprak, Bilal Eryılmaz, Hüseyin Gül), Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.

GÜL, Hüseyin (2004) *Yabancıların Yerel Düzeyde Kamusal Hayata Katılmalarına İlişkin Sözleşme*, Yerel ve Bölgesel Yönetimler Kongresi Anlaşmalarında Avrupa Konseyi (Ed: Zerrin Toprak, Hikmet Yavaş, Mustafa Görün), Birleşik Yayınları, İzmir.

KÖŞGER, Selim / HAKTANKAÇMAZ, M. İlker (2011) Avrupa Konseyi Tarafından Yerel Yönetimler Alanında Hazırlanan Anlaşmalar, *İdarecinin Sesi*, 50-53.

LUND, Helene (Raportör-Danimarka) *Participation of Foreign Residents in Local Public Life – CG (7) 5 Part II*: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=900583&Site=CM> (Erişim tarihi: 10.06.2013).

GSIR, Sonia / MARTINIELLO, Marco (2004) *Local Consultative Bodies for Foreign Residents – A Handbook*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, Cedex.

TANRIBİLİR, Feriha Bilge (2000) Yabancıların Dernek Kurma Özgürlüğü, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.4, S.1-2, 38-50

TEKİNALP, Gülören (1975) *Türk Yabancılar Hukuku*, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul.

TIBURCIO, Carmen (2001) *The Human Rights of Aliens under Intenational and Comperative Law*, The Hague, Boston, London.

TOPRAK, Zerrin (2008) *Yerel Yönetimler*, B. 7, İzmir.

TOPRAK, Zerrin (2009) Yabancı Emekli Yerleşiklerin Yerelde Kamusal Hayata Katılım İstekliliği ve Yerel Halkla İlişkileri (Antalya İçin Bir Yaklaşım), *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C.7, S.2, 99-137.

TOPRAK Zerrin/KARAKURT, Ahu (2009) Türkiye’de Yabancı Mezarlıkları ve Küresel İlişkiler Ağında Stratejik Gelişmeler: İzmir İçin Bir Yaklaşım, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, C. 7. S. 1, 73-99.

YONTAR, İbrahim Güray (2012) *Avrupa Konseyi Kararlarında Yerleşik Yabancıların Yerel Düzeyde Seçme ve Seçilme Hakları*, Seçkin Yayınları, Ankara.

ÖZTÜRK Yılmaz, Necla (2007) 5543 Sayılı İskân Kanunu Hükümleri Uyarınca Türk Vatandaşlığının Kazanılması, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 68, 241-264.

Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Faaliyet Raporu (2010), Alanya Belediyesi Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Antalya.

Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Basın Bülteni (2010) Alanya Belediyesi Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, Antalya.

Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kurumu (USAK) TÜBİTAK'ın Katkılarıyla: “*Yerleşik Yabancıların Türk Toplumuna Entegrasyonu*”, Eylül 2008, <http://www.usak.org.tr//dosyalar/rapor/OPDO9qYBIcxEANhUqyqCcVtZLBFEXp.pdf>.

Explanatory Report of Convention On The Participation Of Foreigners in Public Life at Local Level: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/144.htm>.

Convention On The Participation Of Foreigners in Public Life at Local Level: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/144.htm>.

<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm>

ⁱ Sözleşme Eylül 2011 tarihi itibarıyla sekiz ülke tarafından onaylanmıştır. Bu ülkeler; Arnavutluk, Danimarka, Finlandiya, Hollanda, İsveç, İtalya, İzlanda ve Norveç'tir. Bununla birlikte Sözleşme, Birleşik Krallık, Çek Cumhuriyeti, Güney Kıbrıs Rum Yönetimi, Litvanya, Slovenya tarafından da imzalanmış ancak henüz onaylanmamıştır.

ⁱⁱ Bu etkinliklerden bazıları şunlardır:

- Yabancılar Meclisi tarafından hazırlanan ve Alanya'da yaşayan yabancı ülke vatandaşlarının yaşamlarını kolaylaştırıcı pratik bilgilerin bulunduğu “Was, Wie, Wo in Antalya” adlı kitapçık 5000 adet bastırılmış ve dağıtımına başlanmıştır.
- Her yıl Mayıs ayının son haftasında düzenlenen Kültür ve Sanat Festivali'nde stant kurarak hem tanıtım faaliyetlerinde bulunmuş hem de anketler düzenleyerek bilgi edinmeye çalışılmıştır.
- İlçedeki ilkököl öğrencilerinin trafik bilincini geliştirmek amacıyla, Finlandiyalı bir üyenin ülkesinden getirdiği reflektörler (2500 adet) Milli Eğitim Müdürlüğü ile işbirliği yapılarak Hayate Hanım İlköğretim Okulu'nda öğrencilere tanıtılmış ve dağıtılmıştır. Reflektörlerin bir kısmı da belediyenin öğrenciler için kurduğu trafik eğitim pistine gelen çocuklara dağıtılmıştır.
- Toplu taşıma araçlarının güzergâhlarının ilçede yaşayan yabancılar tarafından kolaylıkla anlaşılabilmesi için güzergâhların numaralandırması fikri Meclise sunulmuş ve Belediye ile Halk Otobüsleri Kooperatifi tarafından yapılan ortak çalışma ile kentte bulunan 10 değişik halk otobüsü güzergâhı numaralandırılmıştır. Alanya şehir haritası üzerinde numaralandırılmış güzergâhları gösteren harita eklenmiştir.
- İlçede yaşayan yabancı ülke vatandaşlarının Yabancılar Meclisi'ne daha kolay ulaşabilmeleri için bir e posta adresi alınmıştır. Buraya gelen e-postalar yanıtlanmaktadır: Alanya Belediyesi Yabancılar Meclisi Basın Bülteni, Antalya, Alanya Belediyesi Basın, Turizm ve Halkla İlişkiler Müdürlüğü, 19 Aralık 2010.
 - ⁱⁱⁱ 1930 tarihli Mülga Belediye Kanun m. 13'e göre, hemşeri olabilmek için Türk vatandaşı olmak koşulu aranmaktaydı. Maddeye göre, “**Her Türk, nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşerisidir**”.